

UNIVERSIDAD DE COSTA RICA

FACULTAD DE DERECHO

*DERECHOS HUMANOS Y POLÍTICA PÚBLICA LOCAL:
UN ANÁLISIS JURÍDICO DE LOS PROCESOS INSTITUCIONALES DE LA
MUNICIPALIDAD DE SAN JOSÉ, REALIZADOS EN EL ÚLTIMO DECENIO PARA
GARANTIZAR LA CALIDAD DE VIDA A LA POBLACIÓN MIGRANTE*

Tesis para optar por el grado de
Licenciatura en Derecho

Stephannie Betancurth Acuña

B00924

Raquel Guillén Villegas

A62668

Sede Universitaria Rodrigo Facio

2020

21 de octubre de 2020
FD-2266-2020

Dr. Alfredo Chirino Sánchez
Decano
Facultad de Derecho

Estimado señor:

Para los efectos reglamentarios correspondientes, le informo que el Trabajo Final de Graduación (categoría Tesis), de las estudiantes: Stephanie Betancurth Acuña, carné B00924 y Raquel Guillén Villegas, carné A62668 denominado: "Derechos Humanos y política pública local: Un análisis jurídico de los procesos institucionales de la Municipalidad de San José, realizados en el último decenio para garantizar la calidad de vida a la población migrante" fue aprobado por el Comité Asesor, para que sea sometido a su defensa final. Asimismo, el suscrito ha revisado los requisitos de forma y orientación exigidos por esta Área y lo apruebo en el mismo sentido.

Igualmente, le presento a los (as) miembros (as) del Tribunal Examinador de la presente Tesis, quienes firmaron acuso de la tesis (firma y fecha) de conformidad con el Art. 36 de RTFG que indica: "EL O LA ESTUDIANTE DEBERÁ ENTREGAR A CADA UNO DE LOS (AS) MIEMBROS (AS) DEL TRIBUNAL UN BORRADOR FINAL DE SU TESIS, CON NO MENOS DE 8 DÍAS HÁBILES DE ANTICIPACIÓN A LA FECHA DE PRESENTACIÓN PÚBLICA".

Tribunal Examinador

Informante MSc. Melissa Salas Brenes

Presidente Dra. Anahí Fajardo Torres


Secretario Lic. Esp. Frank Álvarez Hernández

Miembro Dr. Román Solís Zelaya

Miembro Msc. Alfonso Chacón Mata

Por último, le informo que la defensa de la tesis es el 10 de noviembre del 2020, a las 1:00 p.m. de manera virtual.

Atentamente,



Ricardo Salas Porras
Director, Área de Investigación

RSP/lcv
Cc: arch. Expediente



San José, 05 de octubre 2020

Señor
Dr. Ricardo Salas Porras
Director del Área de Investigación
Facultad de Derecho
Universidad de Costa Rica

Estimado señor:

Por medio de la presente me permito saludarle y a la vez comunicarle que, en mi condición de directora, he procedido a analizar el Trabajo Final de Graduación de las estudiantes Stephannie Betancurth Acuña, carné B00924 y Raquel Guillén Villegas, carné A62668, titulado: *“Derechos Humanos y Política Pública Local: Un análisis jurídico de los procesos institucionales de la Municipalidad de San José, realizados en el último decenio para garantizar la calidad de vida a la población Migrante”*.

El trabajo realiza un estudio sobre la normativa existente en materia migratoria y específicamente un análisis de los programas existente en la Municipalidad de San José como parte de los compromisos del último decenio en temas de integración local a favor de la población migrante. Finalizando con un aporte de política migratoria institucional que se logró desarrollar gracias a un estudio de derecho comparado.

Con sustento en lo anterior, deseo hacer de su conocimiento que he aprobado dicho trabajo ya que además cumple con los requisitos de forma y fondo exigidos por el Área de Investigación de conformidad con el Reglamento de Trabajos de Graduación de la Universidad de Costa Rica y, por ende, es apta para ser defendida.

Sin otro particular, me despido atentamente:


Msc. Melissa Salas Brenes
Directora

San José, Setiembre 2020

Señor
Dr. Ricardo Salas Porras
Director del Área de Investigación
Facultad de Derecho
Universidad de Costa Rica

Estimado señor:

Por medio de la presente me permito saludarle y a la vez comunicarle que, en mi condición de lector, he procedido a analizar el Trabajo Final de Graduación de las estudiantes Stephannie Betancourth Acuña, carné B00924 y Raquel Guillén Villegas, carné A62668, titulado: *"Derechos Humanos y Política Pública Local: Un análisis jurídico de los procesos institucionales de la Municipalidad de San José, realizados en el último decenio para garantizar la calidad de vida a la población Migrante"*.

Con sustento en lo anterior, desco hacer de su conocimiento que he aprobado dicho trabajo ya que cumple con los requisitos de forma y fondo exigidos por el Área de Investigación de conformidad con el Reglamento de Trabajos de Graduación de la Universidad de Costa Rica y, por ende, es apta para ser defendida.

Sin otro particular, me despido acentamente:



Dr. Román Solís Zelaya
Lector



San José, octubre 2020

Señor
Dr. Ricardo Salas Porras
Director del Área de Investigación
Facultad de Derecho
Universidad de Costa Rica

Estimado señor:

Por medio de la presente me permito saludarle y a la vez comunicarle que, en mi condición de lector, he procedido a analizar el Trabajo Final de Graduación de las estudiantes Stephannie Betancurth Acuña, carné B00924 y Raquel Guillén Villegas, carné A62668, titulado: *"Derechos Humanos y Política Pública Local: Un análisis jurídico de los procesos institucionales de la Municipalidad de San José, realizados en el último decenio para garantizar la calidad de vida a la población Mierante"*.

Con sustento en lo anterior, desearía hacer de su conocimiento que he aprobado dicho trabajo ya que cumple con los requisitos de forma y fondo exigidos por el Área de Investigación de conformidad con el Reglamento de Trabajos de Graduación de la Universidad de Costa Rica y, por ende, es apta para ser defendida.

Sin otro particular, me despido atentamente:



Msc. Alfonso Chacón Mora
Lector

LICDA. ELVIA FERNÁNDEZ MORALES
FILÓLOGA UCR
SAN RAMÓN, ALAJUELA TEL. 8-825-3794
C.4841COL. LIC. Y PROF; EMAIL elviafdz@gmail.com

CONSTANCIA DE REVISIÓN FILOLÓGICA

La suscrita, Licenciada en Filología Española ELVIA FERNÁNDEZ MORALES, hace constar que efectuó la revisión filológica del documento denominado, **DERECHOS HUMANOS Y POLÍTICA PÚBLICA LOCAL: UN ANÁLISIS JURÍDICO DE LOS PROCESOS INSTITUCIONALES DE LA MUNICIPALIDAD DE SAN JOSÉ, REALIZADO EN EL ÚLTIMO DECENIO PARA GARANTIZAR LA CALIDAD DE VIDA A LA POBLACIÓN MIGRANTE**. Este consiste en una TESIS PARA OPTAR POR EL GRADO DE LICENCIATURA EN DERECHO, DE LA UNIVERSIDAD DE COSTA RICA (UCR). Las postulantes son Stephannie Betancurth Acuña, Carné: B00924 y Raquel Guillén Villegas, Carné: A62668.

Al respecto, indica que luego de efectuadas las correcciones necesarias, dicho documento se encuentra listo para su presentación y disertación, pues se ajusta a las normas gramaticales y ortográficas establecidas por la Gramática y Ortografía RAE (2010) y a la modalidad de discurso, correspondiente a su especialidad.

Dado en San Ramón, Alajuela, Costa Rica, el quince de octubre de dos mil veinte, a solicitud de las personas interesadas y para los efectos administrativos pertinentes.



Licda. Elvia Fernández Morales

DEDICATORIA

A mi Dios, mi guía, mi todo.

A mi Mamá Lu, que Dios decidió convertir en mi ángel, has sido y siempre serás mi fortaleza y mi compañía desde donde sea que estés.

A mi madre, mi mujer ejemplar, mi primer gran amor, gracias a vos inicié mi segunda carrera y si no hubiese sido por tu apoyo incondicional esta investigación no sería posible.

A mi padre, que al principio me deseaba ingeniera y terminé abogada, ¡qué ironía! A vos que me has apoyado siempre, que te has entregado a tu familia, este logro también es tuyo: mira “hasta adónde hemos llegado”.

A mi amigo, novio, esposo y ahora colega; gracias porque de vos he aprendido tanto en una década, te dedico este logro porque has sido parte de él, has acompañado cada paso: IR.

A Bruno, porque me acompañaste al inicio de este proceso desde mi vientre y hoy sos el amor de nuestras vidas y el impulso para ser mejores personas y profesionales.

A Tefi, mi amiga incondicional, porque sin vos nunca hubiese sacado la tarea, por estar ahí hombro a hombro, porque logramos complementarnos en este proceso y has sido la mayor bendición que me dejó estudiar derecho.

Raquel

DEDICATORIA

A mi mamá, mis hermanas, mi hermano
y mis sobrinos, que son el motor de mi vida.

A mi novio y su familia,
por alentarme a culminar.

A mi amiga y compañera de tesis, porque
sin su apoyo y paciencia, no lo hubiera logrado.

A todas las personas de la Facultad y fuera de ella
que me apoyaron de una u otra forma durante la carrera.

Stephanie

AGRADECIMIENTOS

A Dios, porque este proceso no hubiese sido posible sin la guía espiritual desde la religión que cada una profesamos: “Todo lo puedo en Cristo que me fortalece”.

A la profe Melissa Salas, no tenemos palabras para agradecerle por su extraordinaria dedicación, comprensión, paciencia y por haber asumido con tanto compromiso este proceso. Este trabajo también es suyo.

Al profesor Frank Álvarez, quien, siendo profesor nuestro, ofreció su apoyo para dirigir el proceso de tesis. Gracias porque sus consejos nos llevaron a esta fascinante investigación y aunque no pudo formar parte del equipo, nuestros más sinceros agradecimientos.

A don Ricardo Salas, por habernos apoyado desde el inicio con su tiempo y consejo, nuestro agradecimiento.

A los lectores, les agradecemos su retroalimentación y el compromiso que asumieron con este proceso de investigación que ha significado tanto para nosotras.

A nuestras familias, por apoyarnos, impulsarnos y ayudarnos para salir adelante con la meta que nos habíamos propuesto, a pesar de las dificultades del camino y la complejidad en tiempos de pandemia.

Raquel y Stephanie

ÍNDICE GENERAL

| | |
|---|----|
| INTRODUCCIÓN..... | 1 |
| CAPÍTULO I: Marco Jurídico de protección en materia de Derechos Humanos..... | 7 |
| Sección 1. Instrumentos Internacionales de protección..... | 7 |
| 1.1. Marco jurídico internacional en materia de derechos humanos..... | 9 |
| 1.1.1. Instrumentos internacionales de aplicación indirecta..... | 9 |
| 1.1.2. Instrumentos internacionales específicos a la población migrante..... | 13 |
| 1.2. Vinculatoriedad de los instrumentos internacionales en Costa Rica | 14 |
| 1.3. Sistema Interamericano de Derechos Humanos: pronunciamientos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos | 17 |
| 1.3.1. Pronunciamiento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en relación con la materia de los migrantes. | 21 |
| 1.4. Sobre la dignidad humana y la obligatoriedad del respeto a los principios de igualdad y no discriminación de la población migrante | 23 |
| 1.4.1. La Dignidad Humana en la jurisprudencia..... | 25 |
| Sección 2. Marco normativo nacional: Población migrante..... | 28 |
| 2.1. Marco constitucional..... | 28 |
| 2.1.1. Derechos fundamentales reconocidos. | 29 |
| 2.2. Legislación nacional | 33 |
| 2.3. Elementos esenciales de la legislación migratoria | 37 |
| 2.3.1. Migrante y migración..... | 37 |
| 2.4. Legislación comparada en materia de migraciones | 41 |
| Sección 3. Derechos y deberes de la población migrante en relación con el acceso a la calidad de vida..... | 43 |
| 3.1. Conceptualización y análisis de sus elementos..... | 43 |
| 3.2. Normativa que sustenta la obligatoriedad de los Estados de promover la calidad de vida de sus habitantes..... | 58 |
| CAPÍTULO II: La Municipalidad de San José y su estructura organizacional..... | 62 |
| Sección 1. Competencias del gobierno local y procesos de descentralización | 62 |
| 1.1 Antecedentes..... | 62 |
| 1.1.1 La Costa Rica colonial..... | 62 |
| 1.1.2 Costa Rica independiente: antes de la Constitución de 1949..... | 63 |
| 1.1.3 Costa Rica actual: Constitución de 1949..... | 65 |
| 1.2 Naturaleza de los gobiernos locales..... | 66 |
| 1.2.1 Descentralización y desconcentración..... | 66 |

| | | |
|-------|---|-----|
| 1.2.2 | Autonomía municipal..... | 70 |
| 1.2.3 | Gobierno Municipal. | 72 |
| 1.2.4 | Estructura del Gobierno Local costarricense. | 73 |
| 1.3 | Sobre la Ley General de Transferencia de Competencias del Poder Ejecutivo a las Municipalidades y su Reglamento..... | 78 |
| 1.3.1 | Sobre Ley Especial para la Transferencia de Competencias: Atención Plena y Exclusiva de la Red Vial Cantonal (Ley n.° 9329)..... | 80 |
| | Sección 2. Políticas públicas locales | 81 |
| 2.1 | Definición de políticas públicas, políticas públicas locales y su caracterización . | 81 |
| 2.2 | Contexto nacional e internacional de las políticas de migración..... | 91 |
| 2.2.1 | Políticas de migración en Costa Rica. | 91 |
| 2.2.2 | Situación de las políticas migratorias a nivel mundial. | 96 |
| 2.3 | Organismos involucrados en la planificación y puesta en marcha de las políticas públicas locales..... | 99 |
| | Sección 3. Programas y proyectos: la especificación de los derechos humanos..... | 101 |
| 3.1 | Sobre un gobierno local: la Municipalidad de San José | 101 |
| 3.1.1 | Macrolocalización..... | 101 |
| 3.1.2 | Microlocalización..... | 102 |
| 3.1.3 | Generalidades de la institución. | 102 |
| 3.1.4 | Misión, visión y valores institucionales. | 120 |
| 3.1.5 | Estructura organizacional y funciones. | 121 |
| 3.2 | Sobre la Gerencia de Provisión y Servicios: Departamento de Servicios Sociales y Económicos..... | 134 |
| 3.2.1 | Programas implementados en el departamento. | 134 |
| 3.2.2 | Programas y proyectos vinculados con población migrante. | 137 |
| | CAPÍTULO III: Análisis de una política pública local en materia migratoria | 140 |
| | Sección 1. Acciones afirmativas desarrolladas por el gobierno local | 140 |
| 1.1 | Cumplimiento de la Política Migratoria Integral para Costa Rica 2013-2023.... | 140 |
| 1.1.1 | Generalidades de la Política Migratoria Integral. | 140 |
| 1.1.2 | Ejes y actores..... | 154 |
| 1.1.3 | Plan Nacional de Integración..... | 160 |
| 1.2 | Políticas públicas locales vinculadas con la política pública nacional | 168 |
| 1.2.1 | Acciones dirigidas a población migrante..... | 169 |
| 1.2.2 | Ausencia de una línea clara para la atención de la materia..... | 170 |
| 1.2.3 | Mecanismos requeridos para garantizar una adecuada implementación de los programas y proyectos dirigidos a población migrante. | 175 |

| | | |
|---|---|-----|
| 1.2.4 | Algunas apreciaciones de Derecho Comparado..... | 178 |
| Sección 2. Recomendaciones para impulsar medidas o alternativas que permitan garantizar la calidad de vida de la población migrante | | |
| 2.1 | Nuevas prácticas y políticas sociales que promuevan el desarrollo de la población migrante y permitan garantizar una calidad de vida digna | 191 |
| 2.1.1 | Sobre el derecho a una vivienda digna | 191 |
| 2.1.2 | Sobre el derecho al trabajo | 195 |
| 2.1.3 | Sobre el derecho a la salud..... | 196 |
| 2.2 | Sobre la necesidad de modificar o implementar normativa en relación con las competencias de la Municipalidad de San José con el fin de desarrollar mayores acciones para la protección de la población migrante | 197 |
| 2.2.1 | Competencias de las municipalidades. | 197 |
| 2.2.2 | Reformas normativas necesarias para asegurar la calidad de vida de los migrantes: derecho al trabajo, vivienda digna y salud. | 200 |
| 2.3 | Propuesta de política pública local..... | 208 |
| Abreviaciones y acrónimos | | 210 |
| Introducción | | 211 |
| Caracterización Institucional | | 213 |
| Sobre un gobierno local: la Municipalidad de San José..... | | 213 |
| Macro localización | | 213 |
| Micro localización | | 214 |
| Generalidades de la institución | | 214 |
| Misión, visión y valores institucionales | | 214 |
| Estructura organizacional | | 215 |
| Sobre la necesidad de una política pública local..... | | 216 |
| Datos relevantes | | 216 |
| El estado de situación: Planteamiento de la problemática | | 217 |
| Presentación e inclusión del tema en la agenda política | | 219 |
| Consideraciones generales. | | 219 |
| El reconocimiento del marco legal nacional e internacional | | 222 |
| Normativa a nivel nacional | | 222 |
| Normativa a nivel internacional | | 225 |
| Marco teórico referencial de la Política | | 230 |
| Objetivos estratégicos generales y específicos de la política | | 234 |
| Objetivo general: | | 234 |
| Objetivos específicos: | | 234 |

| | |
|---|-----|
| Ámbito de aplicación..... | 235 |
| Mecanismos para la gestión y papel de los entes participantes | 235 |
| La Evaluación y el seguimiento de la política..... | 239 |
| Bibliografía de la política..... | 240 |
| CONCLUSIONES..... | 241 |
| BIBLIOGRAFÍA..... | 247 |
| ANEXOS..... | 272 |
| Anexo n.º 1. Entrevista..... | 272 |

ÍNDICE DE CUADROS

| | |
|--|-----|
| Cuadro N.º 1. Legislación Nacional relativa a Migración | 36 |
| Cuadro N.º 2. Proceso descentralizador del Estado en Costa Rica | 67 |
| Cuadro N.º 3. Intendencias por cantón y provincia | 74 |
| Cuadro N.º 4. Características de una Política Pública de excelencia | 86 |
| Cuadro N.º 5. El valor práctico de un enfoque basado en los derechos humanos | 87 |
| Cuadro N.º 6. Los efectos sobre la ciudadanía según si una política está o no sustentada en un enfoque de derechos | 90 |
| Cuadro N.º 7. Recomendaciones de políticas para cada sector estudiado en el proyecto IPPMD en Costa Rica | 94 |
| Cuadro N.º 8. Ejes Estratégicos de la Política Migratoria Integral para Costa Rica..... | 100 |
| Cuadro N.º 9. Cantidad de Mujeres y Hombres por Distrito | 109 |
| Cuadro N.º 10. Ocupación de la vivienda..... | 111 |
| Cuadro N.º 11. Viviendas individuales ocupadas: Porcentajes por tipo de vivienda..... | 113 |
| Cuadro N.º 12. Porcentaje de viviendas individuales ocupadas: estado y hacinamiento | 113 |
| Cuadro N.º 13. Disponibilidad de servicios de agua, servicio sanitario y electricidad..... | 116 |
| Cuadro N.º 14. Indicadores de aseguramiento: Porcentajes..... | 116 |
| Cuadro N.º 15. Tasas de desempleo por sexo..... | 119 |
| Cuadro N.º 16. Servicios que ofrece la Municipalidad de San José a la población | 134 |
| Cuadro N.º 17. Programas y proyectos implementados por la Municipalidad de San José durante el año 2019..... | 135 |
| Cuadro N.º 18. Enfoques de la Política Migratoria Integral | 141 |
| Cuadro N.º 19. Principios de la Política Migratoria Integral | 148 |
| Cuadro N.º 20. Avance en ejes estratégicos..... | 162 |
| Cuadro N.º 21. Principales flujos de inmigración según denominación y dimensión | 166 |

| | |
|---|-----|
| Cuadro N.° 22. Perfil sociodemográfico de los diferentes segmentos de inmigrantes en Costa Rica | 167 |
| Cuadro N.° 23. Ingresos de personas extranjeras año 2020 | 173 |
| Cuadro N.° 24. Distribución de mujeres según país año 2020 | 173 |
| Cuadro N.° 25. Distribución de hombres según país año 2020 | 173 |

ÍNDICE DE GRÁFICOS

| | |
|---|-----|
| Gráfico n.° 1. Población del cantón: Hombres/Mujeres | 109 |
| Gráfico n.° 2. Población del cantón: Migrantes | 110 |
| Gráfico n.° 3. Población migrante en el cantón: Hombre/Mujer | 110 |
| Gráfico n.° 4. Ocupación de las viviendas | 112 |
| Gráfico n.° 5. Tipo de vivienda | 114 |
| Gráfico n.° 6. Estado de la vivienda | 115 |
| Gráfico n.° 7. Porcentajes de la población ocupada según sector..... | 119 |
| Gráfico n.° 8: Cantidad de personas migrantes atendidas por la oficina durante los años 2017 al 2020, según nacionalidad..... | 172 |

Abreviaciones y acrónimos

| | |
|--------------|--|
| CCP | Centro Centroamericano de Población |
| CCSS | Caja Costarricense de la Seguridad Social |
| CNM | Consejo Nacional de Migración |
| DGME | Dirección General de Migración y Extranjería |
| EBDH | Enfoque Basado en Derechos Humanos |
| INEC | Instituto Nacional de Estadística y Censos |
| IPPMD | Interacciones entre Políticas Públicas, Migración y Desarrollo |
| LGME | Ley General de Migración y Extranjería |
| MEP | Ministerio de Educación |
| MTSS | Ministerio de Trabajo y Seguridad Social |
| OCDE | Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico |
| OIM | Organización Internacional para las Migraciones |
| PND | Plan Nacional de Desarrollo |
| PNUD | Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo |
| UCR | Universidad de Costa Rica |

RESUMEN

Justificación

Esta investigación persigue poner de relieve las condiciones de las personas migrantes vulnerabilizadas y sus necesidades, así como las acciones que han sido o no desarrolladas, en el último decenio, directa o indirectamente por la Municipalidad de San José, todo en el marco de las obligaciones del Estado costarricense; se establecen diez años como delimitación temporal del presente trabajo, dado que las encuestas, censos y demás investigaciones sobre la materia de migración, se han desarrollado en los últimos diez años.

La investigación es relevante desde todo punto de vista social ya que se pueden aportar insumos necesarios para que el Estado, por medio de los gobiernos locales, puedan atender a esa población, evidenciar sus necesidades y combatir de la manera más eficiente los problemas que los rodean. El estudio se realiza con la Municipalidad de San José ya que, según el último Censo del año 2011, el cantón Central de la provincia de San José es el más poblado del país, posee varios de los distritos que presentan mayores problemas de seguridad como Pavas y Merced y es el cantón en el que reside una mayor cantidad de migrantes; además, es la que posee mayor capacidad económica.

Finalmente siendo la materia migratoria de interés público para el desarrollo del país, sus instituciones y la seguridad pública, es necesario realizar el examen de las acciones concretas desarrolladas para la protección de este grupo vulnerabilizado.

Hipótesis

La Municipalidad de San José no ha garantizado la calidad de vida de las personas migrantes por medio de la creación de políticas públicas desde un enfoque de derechos humanos, siendo que, según datos del último Censo (2011) en el cantón Central residen al menos 46 857 (cuarenta y seis mil ochocientos cincuenta y siete) personas migrantes, de las cuales, un alto porcentaje podría encontrarse en condición de pobreza y cuyos derechos fundamentales más básicos, como el derecho a la salud, a la vivienda y al trabajo, son vulnerados.

Objetivo general

Analizar los procesos institucionales desarrollados por la Municipalidad de San José, desde el marco jurídico del derecho humano a la salud, a la vivienda y al trabajo, en el último decenio para garantizar la calidad de vida de la población migrante, con el fin de proponer acciones de mejora.

Metodología

Para la presente investigación se seguirán tres momentos a saber: preparatorio (en este primer momento se desarrolla la propuesta de tema de investigación), recolección de la información (se utilizará la revisión bibliográfica y documental) y análisis de la información la cual debe estar presente durante todo el proceso. Por último, se integró la información recabada, realizando un análisis de los hallazgos en general, en función de las categorías de análisis. Todo el proceso no será lineal, sino más bien dinámico.

Conclusiones más relevantes

Costa Rica es un Estado de Derecho que ha adoptado instrumentos nacionales e internacionales para la protección de los derechos humanos de las personas en condiciones de igualdad y los gobiernos locales, aunque la Ley no establece directamente competencias en materia migratoria, se encuentran obligados a proteger y establecer los mecanismos necesarios para la protección de todas las personas de su comunidad, inclusive los migrantes.

La Municipalidad de San José no ha garantizado la calidad de vida de las personas migrantes por medio de la creación de políticas públicas desde un enfoque de derechos humanos se han observado mecanismos aislados desde la asistencia social, pero no alineados a la Política Migratoria Integral para el país.

Finalmente, a partir de lo evidenciado, se realizaron no solo recomendaciones de acciones que deben ser impulsadas por la Municipalidad de San José para garantizar la calidad de vida de la población migrante, sino que se elaboró una propuesta de política pública local para ser implementada en el gobierno local.

FICHA BIBLIOGRÁFICA

Betancurth Acuña, Stephanie y Guillén Villegas, Raquel. Derechos humanos y política pública local: un análisis jurídico de los procesos institucionales de la municipalidad de San José, realizado en el último decenio para garantizar la calidad de vida a la población migrante. Tesis de Licenciatura en Derecho, Facultad de Derecho. Universidad de Costa Rica. San José, Costa Rica. 2020. xi y 272

Directora: Melissa Salas Brenes

*Palabras claves: **Derechos Humanos, Política Pública, calidad de vida, migración, salud, trabajo, vivienda, gobierno local, municipalidad.***

INTRODUCCIÓN

El tema seleccionado para desarrollar en este trabajo final de graduación ha sido *Derechos Humanos y Política Pública Local: Un análisis jurídico de los procesos institucionales de la Municipalidad de San José, realizados en el último decenio para garantizar la calidad de vida a la población migrante.*

Un estudio denominado “*Interacciones entre Políticas Públicas, Migración y Desarrollo en Costa Rica*”, elaborado por el equipo de la Unidad de Migración y Competencias del Centro de Desarrollo de la OCDE, en colaboración con el Centro Centroamericano de Población (CCP) de la Universidad de Costa Rica, y la Dirección General de Migración y Extranjería (DGME); revela que en Costa Rica tener la condición de migrante supone una significativa desventaja de acceso al mercado laboral, a servicios de educación, a la protección social, salud y al uso de productos financieros.

El investigador del CCP-UCR, Arodys Robles Soto, explica que esta exclusión del desarrollo de una proporción de la población –que representa, según los últimos cálculos del CCP entre el 12% y 13%–, es un potencial foco de conflicto y un problema desde cualquier punto de vista muy serio para el desarrollo nacional.¹

A partir de los datos expuestos, interesa investigar, si existe un marco normativo que regule la materia y que brinde protección a la población migrante. Además, si dicho marco normativo viene acompañado de una política pública que se traduzca en acciones concretas a favor de una población que, históricamente, se ha encontrado en una condición de exclusión social.

¹ Noticias Universidad de Costa Rica. Más del 12% de la población en Costa Rica está excluida, <https://www.ucr.ac.cr/noticias/2017/07/28/mas-del-12-de-la-poblacion-en-costa-rica-esta-excluida.html>

Consultada: el 01 de abril, 2019.

¿Por qué investigar sobre este tema?

Esta investigación persigue poner de relieve las condiciones de las personas migrantes vulnerabilizadas y sus necesidades, así como las acciones que han sido desarrolladas, en el último decenio, directa o indirectamente por la Municipalidad de San José, todo en el marco de las obligaciones que el Estado de Costa Rica ha adoptado al ratificar los diversos instrumentos de protección de Derechos Humanos.

Se establecen diez años como delimitación temporal de la presente investigación 2008-2018, dado que las encuestas, censos y demás investigaciones sobre la materia de migración, se han desarrollado en los últimos diez años.

Mediante este análisis del marco de protección de los derechos humanos, respecto a las acciones en concreto que se realizan a nivel de gobiernos locales para la protección de población migrante vulnerabilizada, se permite realizar un análisis integral de las normas aplicadas para determinar si existen condiciones que deben protegerse mediante instrumentos legales distintos a los vigentes; también es relevante desde todo punto de vista social ya que se pueden aportar insumos necesarios para que el Estado, por medio de los gobiernos locales, pueda atender a esa población, evidenciar sus necesidades y combatir de la manera más eficiente los problemas que los rodean.

Ahora, de acuerdo con el último Censo del año 2011, realizado por el Instituto Nacional de Estadística y Censo, el cantón Central de la provincia de San José es el más poblado del país, con una cantidad de 136 371 (ciento treinta y seis mil trescientos setenta y uno) hombres y 151 683 (ciento cincuenta y un mil seiscientos ochenta y tres) mujeres, para un total de 288 054 (doscientas ochenta y ocho mil cincuenta y cuatro) personas. Pero también, debido a que el cantón Central de la provincia de San José es el más poblado, posee varios de los distritos que presentan mayores problemas de seguridad como Pavas y Merced, y además es una de las Municipalidades con mayor capacidad económica, por lo cual, se justifica que fuese elegido para efectos de esta investigación.

Otra de las razones, es que en lo que respecta a los migrantes, de acuerdo con la información recopilada en el último Censo, se desprende de que en Costa Rica existen al menos 385 899 (trescientos ochenta y cinco mil ochocientos noventa y nueve) migrantes extranjeros, de los cuales 149 206 (ciento cuarenta y nueve mil doscientos seis) se encuentran en la provincia de San José y específicamente en el cantón Central residen al menos 46 857 (cuarenta y seis mil ochocientos cincuenta y siete), quedando de esta forma, el cantón Central de San José, como el cantón en el que reside una mayor cantidad de migrantes.

Finalmente, siendo que de conformidad con el artículo dos de la Ley General de Migración y Extranjería (Ley n.º 8764), la materia migratoria es de interés público para el desarrollo del país, sus instituciones y la seguridad pública, era necesario realizar el examen de las acciones concretas desarrolladas para la protección de este grupo vulnerabilizado.

Metodología seguida.

Con el propósito de recuperar el proceso llevado a cabo se decidió describirlo en momentos, sin embargo, es necesario argumentar que el proceso no fue lineal, sino más bien dinámico, de acuerdo con el movimiento mismo que la realidad y el acceso a la información fue imponiendo en el proceso de responder a la pregunta generadora por la investigación.

Para realizar el estudio, se utilizó además del texto de la ley, fuentes primarias y secundarias que permitieron delimitar y analizar lo más detalladamente posible el marco jurídico de los Derechos Humanos, los procesos institucionales desarrollados por la Municipalidad de San José para garantizar la calidad de vida de la población migrante. Las fuentes consultadas fueron documentales y se desarrolló una entrevista a una profesional del departamento de Servicios Económicos y Sociales de la Municipalidad de San José. Se siguieron tres momentos a saber: preparatorio, recolección de la información y análisis de la información. Las cuales se describen a continuación.

Preparatorio

En este primer momento se desarrolló la propuesta de tema de investigación y la misma contiene:

- a) la justificación del tema,
- b) el estado de la cuestión, antecedentes de trabajos finales de graduación y estudios, como punto relevante de la investigación, para conocer que se ha indagado sobre el tema y cuales vacíos se plantean.
- c) los fundamentos teóricos atinentes, en este caso: Estado, gobierno local, derechos humanos, poblaciones vulnerabilizadas.
- d) la metodología, que será el eje orientador de cómo llevar a cabo la investigación y desde dónde y cómo, se entenderá epistemológicamente el objeto de estudio.

Recolección de información

Descripción y fundamentación de las técnicas e instrumentos seleccionados.

Para desarrollar el segundo momento, se utilizó la revisión bibliográfica y documental.

Revisión bibliográfica y documental

En todo el proceso de investigación se ha utilizado la revisión bibliográfica como una de las principales técnicas, ya que esta permite reconocer las investigaciones previas, los hallazgos encontrados, los vacíos existentes, las fortalezas, y en qué temáticas se podrían ahondar desde el espacio de interés para la investigación.

Las principales fuentes que se consultaron: libros, revistas, material audiovisual, trabajos finales de graduación, manuales, legislación vigente, bases de datos de texto completo, planes anuales operativos de la Municipalidad de San José, Plan del alcalde, Plan Estratégico Municipal.

Análisis de información

Es importante acotar que el análisis deberá estuvo presente durante todo el proceso de investigación; primero para delimitar el objeto, posteriormente con el primer acercamiento al objeto se realizó un análisis de la información que permitió planificar el segundo acercamiento al objeto, la revisión y fundamentación teórica que da luz

al análisis, misma que se hizo necesaria en este momento y finalmente el análisis de la información recolectada. Por último, se integró la información recabada, realizando un análisis de los hallazgos en general, en función de las categorías de análisis.

Estructura Capítular

Habiendo reseñado todos los aspectos medulares de la investigación –para el cumplimiento de sus fines y objetivos–, conviene exponer ahora que esta fue estructurada en tres capítulos, divididos cada uno en tres secciones, a excepción del último que solo consta de dos secciones.

El primero de ellos destaca el marco jurídico de protección en materia de Derechos Humanos, expone los instrumentos internacionales de protección y la normativa nacional en materia migratoria. En lo referente a los instrumentos internacionales se realizó un análisis de aquellos de aplicación indirecta y los específicos a la población migrante. Además, se llevó a cabo una revisión del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, específicamente los pronunciamientos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos vinculados con la materia. En cuanto al marco normativo nacional se analizó el marco constitucional, la legislación nacional y los elementos esenciales de la legislación migratoria. La última sección está relacionada con los derechos y deberes de la población migrante en relación con el acceso a la calidad de vida; por lo cual, se conceptualizó el término calidad de vida y se visibilizó la normativa que sustenta la obligatoriedad de los Estados de promover la calidad de vida de sus habitantes.

El segundo de ellos desarrolla la estructura, competencias, programas y proyectos de la Municipalidad de San José. También se analizó la relevancia de las políticas públicas locales.

De seguido, en el tercer y último capítulo se profundizó sobre el análisis de una política pública local en materia migratoria. Tomando como referencia el marco jurídico vigente, la Política Migratoria Integral para Costa Rica 2013-2023 y

exponiendo experiencias exitosas en otros países. Se realizó un estudio de derecho comparado con países como Chile y Brasil.

Por último, se realizó una propuesta de política pública local para la Municipalidad de San José.

CAPÍTULO I: Marco Jurídico de protección en materia de Derechos Humanos

Sección 1. Instrumentos Internacionales de protección

En virtud de los muchos actos crueles y vejatorios en contra de las personas como consecuencia de las guerras, y en especial de lo sucedido en la Segunda Guerra Mundial, los Estados llegaron a la conclusión de que era necesario un régimen internacional que regulara las acciones entre países y -especialmente- que resguardara la paz en las naciones.

Así como el orden legal de cada Estado tenía normas de protección para sus habitantes frente a los posibles daños que pudieran sufrir por actos cometidos por otros habitantes (el Derecho Penal, entre otros), la comunidad internacional debía crear un sistema que protegiera a los individuos del exceso en el ejercicio del poder por parte de los gobernantes, ya que no existe otra alternativa para ampararse frente a los actos del Estado.

Se estimó que el sistema que se creara debía partir de la premisa del carácter universal de los derechos humanos y debía contener un catálogo de los mismos, obligaciones de los Estados con relación a este catálogo y mecanismos de control a cargo de órganos internacionales que velarían por los derechos humanos determinando cuándo se había producido una violación y uniformando el alcance y contenido de cada uno de los derechos humanos consagrados internacionalmente. El establecimiento de un sistema internacional que controlara las violaciones esporádicas destruiría, en su raíz, la posibilidad de que en algún Estado se desarrollara una situación de violaciones masivas y sistemáticas que repugnarán la conciencia de la humanidad²

Es así como *grosso modo* surgen los sistemas internacionales de protección de los Derechos Humanos compuestos por instrumentos normativos tales como las Cartas de constitución de organismos internacionales, las declaraciones de derechos, los tratados o convenciones, y las resoluciones de los diferentes organismos supranacionales encargados de asegurar y vigilar el cumplimiento de los derechos de las personas.

² Cecilia Medina Quiroga y Claudio Nash Rojas. Manual de Derecho Internacional de los Derechos Humanos, 3-4

https://www.fundacionhenrydunant.org/images/stories/biblioteca/derechos_humanos/MEDINA_C._y_NASH_C._2003.Manual_de_Derecho_Internacional_de_los_DDHH.pdf

Consultado: 6 de abril, 2019.

En lo que respecta a las Declaraciones, es necesario indicar que su principal característica es que son meramente catálogos de derechos que -en tesis de principio- no tienen el carácter vinculante de otros instrumentos como lo tratados o convenciones.

En Derecho Internacional, los tratados o convenciones tienen por finalidad establecer derechos y obligaciones recíprocas entre las partes, siendo las partes normalmente dos Estados u ocasionalmente un Estado y una organización internacional. En materia de derechos humanos, por el contrario, aunque los tratados se celebran entre Estados, no emergen de ellos sólo obligaciones y derechos entre los Estados, sino que principalmente derechos para los individuos y obligaciones para los Estados, porque su objetivo es la protección de los derechos de las personas frente al Estado.

(...)

En definitiva, en el campo del Derecho Internacional contemporáneo se ha reconocido la particular naturaleza de los tratados de derechos humanos, como una regla oponible erga omnes, asumida en interés de la comunidad internacional como un todo y cuyos sujetos no son los Estados contratantes, sino que los individuos en cuya protección y defensa son dictadas estas normas internacionales, excluyendo este tema de la jurisdicción doméstica de los Estados.

Este cambio en la percepción de los tratados de derechos humanos trae importantes consecuencias: el incumplimiento de las obligaciones internacionales de derechos humanos de un Estado, no da a los otros Estados Partes del tratado derecho para denunciarlo o terminarlo²⁴, puesto que las obligaciones se establecen en beneficio de las personas y no de los Estados; las reservas a las obligaciones convencionales se encuentran limitadas y restringidas²⁵; el control de las actuaciones de los Estados queda sujeta al control internacional de los órganos creados por los propios instrumentos (...)³

Otro de los instrumentos de Derecho Internacional, son las resoluciones de la Asamblea General de la ONU y las resoluciones de la Asamblea General de la OEA, las cuales a pesar de que sirven de guía para interpretar su normativa, carecen -por sí mismas- de la capacidad de crear obligaciones para los Estados, distintas a las

³ Cecilia Medina Quiroga y Claudio Nash Rojas. *Manual de Derecho Internacional de los Derechos Humanos*, 8-9

https://www.fundacionhenrydunant.org/images/stories/biblioteca/derechos_humanos/MEDINA_C._y_NASH_C._2003.Manual_de_Derecho_Internacional_de_los_DDHH.pdf

Consultado: 6 de abril, 2019.

contenidas en otros instrumentos vinculantes; sobre este aspecto, pueden encontrarse al menos tres formas de caracterizarlas:

Se dice que una resolución que contenga una simple interpretación de una disposición de la Carta, debería ser considerada como vinculante para los Estados miembros de la ONU, ya que gozaría del mismo status legal que la propia disposición interpretada. Esta posición ha sido defendida sólidamente por la doctrina en relación con la Declaración Universal de los Derechos Humanos y lo mismo ha sucedido con la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, que se considera una elaboración de la Carta de la OEA²⁷.

Igualmente se señala que, en la medida en que una resolución contiene expresamente el deseo de los que la adoptan de que la violación de lo allí contenido constituirá una violación de la Carta de las Naciones Unidas, esa resolución constituye un compromiso internacional, por lo menos para aquellos Estados que votaron a favor de la resolución²⁸. Otros autores sostienen que el voto de la Asamblea General puede llegar a representar, acompañado de otras manifestaciones, la práctica necesaria y suficiente para crear una norma de derecho consuetudinario, ya que constituiría tanto una expresión de la conducta objetiva de los Estados como una manifestación de la opinio juris²⁹.⁴

Dada la existencia de instrumentos internacionales que contemplan reglas generales y otros que precisan los derechos y obligaciones de las personas de acuerdo con temas específicos, a continuación, se hace la respectiva referencia de la normativa.

1.1. Marco jurídico internacional en materia de derechos humanos

1.1.1. Instrumentos internacionales de aplicación indirecta.

La Carta de las Naciones Unidas o Carta San Francisco: fue firmada el 26 de junio de 1945 en San Francisco, por los representantes de cincuenta países decididos en preservar a las generaciones venideras del flagelo de la guerra; reafirmar la fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana, en la igualdad de derechos de hombres y mujeres y de las naciones

⁴ Cecilia Medina Quiroga y Claudio Nash Rojas. *Manual de Derecho Internacional de los Derechos Humanos*, 10

https://www.fundacionhenrydunant.org/images/stories/biblioteca/derechos_humanos/MEDINA_C_y_NASH_C.2003.Manual_de_Derecho_Internacional_de_los_DDHH.pdf

Consultado: 6 de abril, 2019.

grandes y pequeñas; crear condiciones justas y respetuosas de las obligaciones emanadas de los tratados y de otras fuentes del derecho internacional; promover el progreso social y elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de la libertad⁵.

Dicho órgano fue creado con la finalidad de *“practicar la tolerancia y a convivir en paz como buenos vecinos, a unir nuestras fuerzas para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, a asegurar, mediante la aceptación de principios y la adopción de métodos, que no se usará; la fuerza armada sino en servicio del interés común, y a emplear un mecanismo internacional para promover el progreso económico y social de todos los pueblos.”* Y con la creación de esta nueva organización internacional, se instauran, además, una serie de órganos de vital importancia, tales como: la Asamblea General, el Consejo de Seguridad, el Consejo Económico y Social y la Corte Internacional de Justicia (artículo 7 de la Carta de las Naciones Unidas), entre otros.

Ahora bien, es la Asamblea General de las Naciones Unidas, la cual, mediante sesión plenaria del 10 de diciembre de 1948 adopta la resolución n.º 217 A (III) en la que se proclama la Declaración Universal de Derechos Humanos. Este instrumento es uno de los hechos más importantes de la historia, pues es a partir de ahí que la comunidad internacional establece una serie de derechos, características, principios bajo los cuales deben enmarcarse todas las naciones.

El crecimiento de las actividades de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos ha sido paralelo a la fuerza que ha ido adquiriendo el movimiento internacional de derechos humanos desde que la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptara la Declaración Universal de Derechos Humanos el 10 de diciembre de 1948. Redactada como “un ideal común por el que todos los pueblos y naciones deben esforzarse”, la Declaración establece, por primera vez en la historia de la humanidad, los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales básicos de los que todos los seres humanos deben gozar. Ha sido, con el tiempo, ampliamente aceptada como las normas fundamentales

⁵ Preámbulo de la Carta de la ONU.

de derechos humanos que todos los gobiernos deben respetar.⁶

De esta forma, en el preámbulo se reafirma la fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana, así como la igualdad de derechos de hombre y mujeres y de las nacionales grandes y pequeñas. Es importante mencionar, que, si bien esta Declaración es un hito y marca un antes y un después en la historia, lo cierto es que su carácter no es vinculante per sé ya que “los esfuerzos de las organizaciones no gubernamentales no fueron suficientes para persuadir a los Estados a que adoptaran un tratado de derechos humanos jurídicamente vinculante. Solo hubo consenso para adoptar una Declaración Universal de los Derechos Humanos como un “ideal común por el que todos los pueblos y naciones debe esforzarse”. Debieron pasar veinte años para lograr la adopción de dos tratados generales (...)”⁷

A pesar de lo anterior, esta Declaración es de suma importancia ya que se instaure un catálogo de derechos como “*ideal común por el que todos los pueblos y naciones deben esforzarse*”, se reconoce el principio de igualdad y el concepto de dignidad (artículo uno), el principio de no discriminación (artículo dos), el derecho a la vida, a la libertad y la seguridad (artículo tres), la prohibición de: la esclavitud (artículo cuatro), la tortura (artículo cinco), detención arbitraria (artículo nueve), entre otras cosas.

Para efectos de lo que interesa en esta investigación, es necesario indicar que la Declaración Universal de Derechos Humanos establece el derecho de toda persona a tener un nivel de vida adecuado que le asegure la salud, bienestar, alimentación, vestido, asistencia médica y los servicios sociales necesarios (artículo veinticinco)

⁶ Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. Breve Historia. <http://www.ohchr.org/SP/AboutUs/Pages/BriefHistory.aspx> Consultado: 6 de abril, 2019.

⁷ Cecilia Medina Quiroga y Claudio Nash Rojas. Manual de Derecho Internacional de los Derechos Humanos, 4 https://www.fundacionhenrydunant.org/images/stories/biblioteca/derechos_humanos/MEDINA_C._y_NASH_C._2003.Manual_de_Derecho_Internacional_de_los_DDHH.pdf

Consultado: 6 de abril, 2019.

y aunado a ello, el derecho a la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales (artículo veintidós) y al trabajo (artículos veintitrés y veinticuatro).

Posterior a la promulgación de la Declaración Universal de Derechos Humanos, es hasta casi veinte años después que los Estados ratifican dos de los tratados más relevantes: el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, mismos que fueron aprobados en diciembre de 1966, su más importante distinción con la Declaración Universal de Derechos Humanos es que contienen un carácter jurídico vinculante y por lo tanto todos los Estados que ratifiquen quedan completamente obligados a sus disposiciones. Además, cada uno de los Pactos, tiene sus respectivos protocolos.⁸

En este caso, los Estados reconocieron que la libertad, la justicia y la paz en el mundo son derechos que se derivan de la dignidad inherente a la persona humana, por lo que no podía realizarse el ideal del ser humano libre, en el disfrute de las libertades civiles y políticas y liberado del temor y de la miseria, según propósitos de la Declaración Universal de Derechos Humanos, a menos que se crearan condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales. Conforme a lo anterior y a las obligaciones impuestas por la Carta de las Naciones Unidas sobre la promoción del respeto universal y efectivo de los derechos y libertades humanos, se procedió a dictar el Pacto de Derechos Civiles y Políticos (en lo sucesivo PDCP) y el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (en adelante PDESC).

Por otra parte, la Convención Americana de Derechos Humanos o “Pacto de San José”⁹ fue suscrita en la Conferencia Especializada Interamericana Sobre Derechos

⁸ Primer protocolo facultativo (Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 diciembre de 1966. Entrada en vigor: 23 de marzo de 1976) y Segundo Protocolo Facultativo (Aprobado y proclamado por la Asamblea General en su resolución 44/128 15 de diciembre de 1989) del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Protocolo facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 2008).

⁹ El Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador”.

Humanos (b-32) celebrada en San José, Costa Rica del 7 al 22 de noviembre de 1969, sobre este instrumento, se hará posterior referencia junto al apartado del Sistema Interamericano.

Posteriormente, el 25 de junio de 1993, fue aprobada la Declaración y Programa de Acción de Viena con la que, entre otras cosas, se reconoce y afirma que todos los derechos humanos tienen su origen en la dignidad y el valor de la persona humana, por lo que debe ser el principal beneficiario de esos derechos y libertades. Se reafirmando la adhesión a los propósitos y principios enunciados en la Carta de las Naciones Unidas y en la Declaración Universal de Derechos Humanos, se subraya la responsabilidad de todos los Estados, de fomentar y propiciar el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción alguna por motivos de raza, sexo, idioma o religión y se recuerda la determinación de reafirmar la fe en los derechos fundamentales, en la dignidad y el valor de la persona humana y en la igualdad de derechos de hombres y mujeres y de las naciones grandes y pequeñas.

1.1.2. Instrumentos internacionales específicos a la población migrante.

En sintonía con el apartado anterior, existe una serie de instrumentos internacionales, que tienen incidencia sobre el análisis requerido para efectos de esta investigación, por lo que su referencia es de carácter obligatoria, entre estos se encuentran:

La Convención sobre el Estatuto de los Refugiados: adoptada el 28 de julio de 1951, fue creada después de la Segunda Guerra Mundial, en ella se concibe el concepto de refugiado (artículo 1) y se instaura el principio de no devolución (artículo 33). Además, en consideración de las falencias con dicho instrumento, el 28 de setiembre de 1954 se adoptó la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas, donde al igual que con los refugiados, se consagró el concepto de apátrida (artículo 1).

La Convención contra Tortura y Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (adoptada en el año 1984) y relacionada con ella, la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional; el Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire; y el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños (todos adoptados por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 15 de noviembre de 2000).

La Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (adoptada por la Asamblea General en su resolución 45/158, de 18 de diciembre de 1990).

La Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial (adoptada y abierta a la firma y ratificación por la Asamblea General en su resolución 2106 A (XX), de 21 de diciembre de 1965).

1.2. Vinculatoriedad de los instrumentos internacionales en Costa Rica

Partiendo de la premisa de que “Costa Rica es una República democrática, libre, independiente, multiétnica y pluricultural”¹⁰ se puede decir que, en el ejercicio de su soberanía, nuestro país dispone libremente las reglas normativas aplicables en su territorio, así como la jerarquía aplicable en caso de conflicto entre ellas; por lo que, a pesar de que exista en la doctrina, una jerarquización normativa como la denominada “pirámide de Kelsen”, Costa Rica -sin detrimento de sus disposiciones internas– ha implementado reglas distintas para la aplicación de algunos instrumentos internacionales.

En este sentido, el artículo siete de nuestra Carta Magna señala que los tratados públicos, los convenios internacionales, así como los concordatos, debidamente aprobados por la Asamblea Legislativa, tendrán autoridad superior a las leyes desde su promulgación o desde el día que en ellos se establezca.

¹⁰ Artículo 1. Constitución Política de la República de Costa Rica.

Asimismo, el artículo seis de la Ley General de la Administración Pública (Ley n.º 6227) establece la jerarquía de las fuentes del ordenamiento jurídico administrativo del país, consignándose en los tres primeros lugares a la Constitución Política (norma de primer nivel), a los tratados internacionales y las normas de la Comunidad Centroamericana (en segundo lugar) y, en tercer lugar, a las leyes y los demás actos con valor de ley.

No obstante, en cuanto a la aplicación de los instrumentos internacionales de protección de Derechos Humanos en el país, es necesario mencionar que a raíz de una reforma a nuestra Constitución Política en el año 1989 (Ley n.º 7128, Ley de Reforma Constitucional), se incorporó al artículo 48 de la Carta Magna, la tutela constitucional de los derechos consagrados en instrumentos internacionales sobre materia de Derechos Humanos. El artículo actualmente señala lo siguiente:

Artículo 48.- (*) Toda persona tiene derecho al recurso de hábeas corpus para garantizar su libertad e integridad personales, y al recurso de amparo para mantener o restablecer el goce de los otros derechos consagrados en esta Constitución, así como de los de carácter fundamental establecidos en los instrumentos internacionales sobre derechos humanos, aplicables en la República. Ambos recursos serán de competencia de la Sala indicada en el artículo 10.

Sobre ello, mediante voto N° 1147-90 de las dieciséis horas del veintiuno de setiembre de mil novecientos noventa, la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia determinó en el considerando III, que existen “una serie de principios y normas internacionales de derechos humanos, que tienen, no sólo el rango superior a la ley ordinaria que les confiere el artículo 7 de la Constitución, sino también un amparo constitucional directo que prácticamente los equipara a los consagrados expresamente por la propia Carta Fundamental al tenor del artículo 48 de la misma (...)”

Además de lo anterior, respecto a los instrumentos internacionales de Derechos Humanos, la Sala Constitucional no ha escatimado en plasmar en sus resoluciones, el reconocimiento de un rango incluso superior a la Constitución Política, en la medida en que estos otorguen más derechos o garantías.

Al punto de que, como lo ha reconocido la jurisprudencia de esta Sala, los instrumentos de derechos Humanos vigentes en Costa Rica, tienen no solamente un valor similar a la Constitución Política, sino que en la medida en que otorguen mayores derechos o garantías a las personas, priman por sobre la Constitución (vid. sentencia N° 3435-92 y su aclaración, N° 5759-93). Por eso algunos estudiosos han señalado que la reforma constitucional de 1989, sobre la jurisdicción constitucional, es tal vez la mayor conquista que desde el punto de vista jurídico ha experimentado Costa Rica, en los últimos cincuenta años.¹¹

Otra de las características de nuestro sistema costarricense en cuanto a la aplicación de los instrumentos internacionales de protección de Derechos Humanos, es que a pesar de lo que establece el artículo 7¹² de la Constitución Política, la Sala Constitucional ha interpretado que incluso los instrumentos que no han sido debidamente aprobados por la Asamblea Legislativa pueden y deben ser aplicados en nuestro país (sobre este aspecto pueden verse los votos n.° 1801-1998 y n.° 9685-2000).

Asimismo, importa destacar que esta vis expansiva de los derechos fundamentales ha llegado a tal punto que la propia Sala ha reconocido que las autoridades nacionales están vinculadas “no solamente [por] convenciones, tratados o acuerdos [internacionales] formalmente suscritos y aprobados conforme al trámite constitucional mismo (...), sino cualquier otro instrumento que tenga la naturaleza propia de la protección de los Derechos Humanos, aunque no haya sufrido ese trámite (...)” (Sala Constitucional: Considerando V del Voto n.° 9685-2000 de las catorce horas con cincuenta y seis minutos del primero de noviembre de 2000). Lo anterior implica que, a lo interno del Estado costarricense, se encuentran vigentes y, por ende, son aplicables, todos los

¹¹ Voto n.° 2313-95. Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia.

¹² Artículo 7- (*) *Los tratados públicos, los convenios internacionales y los concordatos, debidamente aprobados por la Asamblea Legislativa, tendrán desde su promulgación o desde el día que ellos designen, autoridad superior a las leyes.*

Los tratados públicos y los convenios internacionales referentes a la integridad territorial o la organización política del país, requerirán aprobación de la Asamblea Legislativa, por votación no menor de las tres cuartas partes de la totalidad de sus miembros, y la de los dos tercios de los miembros de una Asamblea Constituyente, convocada al efecto.

(*) *Reformado el artículo 7 por la Ley N° 4123 de 31 de mayo de 1968, publicada en el tomo II de la Colección de Leyes y Decretos de 1968.*

instrumentos internacionales que por su naturaleza se avoquen a la protección de los derechos fundamentales.¹³

1.3. Sistema Interamericano de Derechos Humanos: pronunciamientos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos

Al igual que en las demás latitudes, los países del continente americano buscaron crear un sistema jurídico internacional mediante el cual afianzar la solidaridad y la paz en la región, “para algunos de los gobiernos latinoamericanos constituía también un objetivo fortalecer el respeto por los derechos humanos, por la justicia y por la democracia tanto en el ámbito regional como nacional”.¹⁴

Es así como durante la Conferencia Interamericana sobre Problemas de la Guerra y la Paz se da inicio a los primeros resabios de voluntad política dirigidos a constituir un Sistema Regional de Protección de los Derechos Humanos de sus conciudadanos. En este sentido, indica el jurista costarricense Manuel Ventura Robles:

El primer indicio de una clara voluntad estatal hacia la protección internacional de los derechos humanos en el sistema interamericano se dio en la Conferencia Interamericana sobre Problemas de la Guerra y de la Paz, celebrada en la Ciudad de México en el año 1945.

Por medio de su Resolución XL se encomendó al Comité Jurídico Interamericano redactar un “anteproyecto de Declaración de los Derechos y Deberes Internacionales del Hombre” para ser considerado por el Consejo Interamericano de Jurisconsultos (de ahora en adelante “el Consejo” o el “Consejo Interamericano”). La Conferencia Internacional de Jurisconsultos nunca se llevó a cabo y, por ende, este proyecto, ya preparado por el Comité Jurídico, fue sometido a la Novena Conferencia Internacional Americana celebrada en Bogotá

¹³ Amador Garita, Carolina y Rodríguez Mata, Nelson David. 2016. El control de convencionalidad en Costa Rica: propuesta de aplicación por los jueces ordinarios. (Tesis de Licenciatura en Derecho, Universidad de Costa Rica), 452.

¹⁴ Cecilia Medina Quiroga y Claudio Nash Rojas. Sistema Interamericano de Derechos Humanos: Introducción a sus Mecanismos de Protección, 13 https://www.fundacionhenrydunant.org/images/stories/biblioteca/derechos_humanos/MEDINA_C._y_NASH_C._2007._Sistema_interamericano_de_derechos_humanos.pdf
Consultado: 6 de abril, 2019.

en 1948, en la cual, mediante Resolución XXX fue aprobada la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.

La Conferencia de Bogotá adoptó además la Carta Internacional Americana de Garantías Sociales, la cual constituye, según el autor Héctor Gros Espiell, un complemento conceptual y un perfeccionamiento normativo de la Declaración Americana de Derecho y Deberes del Hombre en lo que respecta a los derechos sociales.¹⁵

Posteriormente, mediante Resolución N° IX de la Conferencia Internacional Interamericana celebrada el 30 de marzo de 1948, se adoptó la Carta Constitucional de la Organización de Estados Americanos. Esta Carta fue la primera fuente jurídica del sistema, ya que es hasta posterior a esta que se aprueba la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre por medio de su Resolución XXX:

La adopción de la Declaración fue precedida de un arduo debate, tanto respecto de su naturaleza jurídica como del modo de proteger los derechos humanos que allí se consagrarían. El muy incipiente estado de desarrollo del derecho internacional de los derechos humanos impidió que los Estados que conformarían la Organización de Estados Americanos adoptaran una convención internacional que produjera obligaciones para los Estados parte y que estableciera un mecanismo internacional para el control del cumplimiento de estas obligaciones. La mayoría de los Estados se inclinó por adoptar sólo una declaración, es decir, un documento que contendría un conjunto de principios para guiar la conducta de los Estados en el ámbito de los derechos humanos, pero que no establecería obligaciones vinculantes para los firmantes. Esto determinó, naturalmente, la decisión de no crear un mecanismo internacional para la protección de los derechos en ella incorporados.¹⁶

De acuerdo con lo anterior, puede notarse que al igual como sucedió con el Sistema Universal, el Sistema Interamericano de Derechos Humanos se fue consolidando, en primera instancia, con el respaldo de una Carta Fundamental o Carta Constitutiva

¹⁵ Manuel Ventura. 2004. La Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en Materia de Derechos Civiles y Políticos, Revista IIDH, vol. 40: 98. <http://www.corteidh.or.cr/tablas/R08064-3.pdf> Consultado: 27 de julio, 2019

¹⁶ Cecilia Medina Quiroga y Claudio Nash Rojas. Sistema Interamericano de Derechos Humanos: Introducción a sus Mecanismos de Protección, 14 https://www.fundacionhenrydunant.org/images/stories/biblioteca/derechos_humanos/MEDINA_C._y_NASH_C._2007._Sistema_interamericano_de_derechos_humanos.pdf Consultado: 6 de abril, 2019.

y una Declaración de Derechos Humanos. Posteriormente, en 1959 durante la Quinta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, celebrada en Santiago de Chile, se dispuso la resolución número VIII con la cual, entre otras cosas, crea la Comisión Interamericana de Derechos Humanos¹⁷:

Esta resolución declara que dados los progresos alcanzados en materia de derechos humanos después de once años de proclamada la Declaración Americana y los avances que paralelamente se experimentaron en el seno de las Naciones Unidas y del Consejo de Europa “se halla preparado el ambiente en el Hemisferio para que se celebre una convención”. Considera “indispensable que tales derechos sean protegidos por un régimen jurídico a fin de que el hombre no se vea compelido al supremo recurso de la rebelión contra la tiranía y la opresión”. Con tal propósito, en la Parte I de la resolución de encomienda al Consejo Interamericano de Jurisconsultos la elaboración de un “proyecto de Convención sobre derechos humanos.. [y] el proyecto o proyectos de convención sobre la creación de una Corte Interamericana de Protección de los Derechos Humanos y de otros órganos adecuados para la tutela y observancia de los mismos”. En la Parte II de la resolución mencionada, la Quinta Reunión de Consulta crea la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Mediante la creación de la Comisión, los Estados americanos subsanaron la carencia de órganos específicamente encargados de velar por la observancia de los derechos humanos en el sistema¹⁸

Finalmente, durante la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos, celebrada del 7 de noviembre de 1969 al 22 de noviembre del mismo año en la ciudad de San José de Costa Rica, se adoptó la Convención Americana sobre Derechos Humanos; no obstante, es hasta el 18 de julio de 1978 que dicho instrumento jurídico entró en vigor.

La Convención Americana es fruto del progresivo desarrollo del sistema interamericano de protección de los derechos humanos¹⁵ y se estructura en una parte sustantiva y otra orgánica. En la primera se fija un catálogo de derechos y libertades fundamentales, además de normas relativas a las obligaciones que asumen los Estados, la interpretación de la Convención, las restricciones permitidas, la suspensión de los derechos, cláusulas sobre las obligaciones

¹⁷ La Comisión Interamericana de Derechos Humanos inició sus funciones en 1960, cuando el Consejo de la OEA aprobó su Estatuto y eligió sus primeros miembros

¹⁸ Corte Interamericana de Derechos Humanos. Documentos básicos en materia de derechos humanos en el Sistema Interamericano Actualizado a junio de 2016. San José Costa Rica. <http://www.corteidh.or.cr/sitios/libros/todos/docs/documentosbasicos2017.pdf>

Consultado: 8 de setiembre, 2019.

respecto de los Estados Federales y deberes de los titulares de derechos. La parte orgánica establece los órganos encargados de la protección y promoción de los derechos y libertades consagrados en el mismo cuerpo normativo –la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos– y mecanismos de control.¹⁹

Ahora bien, al igual que sucede con todos los tratados o convenciones, la aplicación de la Convención Interamericana es de carácter obligatorio para que aquellos Estados que la suscriban; pero conviene indicar que una de las características de este Sistema, en palabras del auto Miranda Bonilla, es que puede considerarse un sistema bifronte:

El Sistema Interamericano de Derechos Humanos puede ser considerado un sistema bifronte en la medida que presenta dos caras de protección internacional. Por un lado, aparecen las competencias que, en materia de derechos humanos, posee la OEA respecto de todos sus miembros con independencia de que hayan suscrito la Convención Americana y aceptado la competencia contenciosa. Así, por ejemplo, la Comisión IDH no puede someter un caso ante la Corte IDH y esta mucho menos determinar su responsabilidad internacional en contra países como Estados Unidos y Canadá. Por el otro, se encuentran los organismos y procedimientos previstos en la Convención Americana y otros instrumentos conexos, y que solo son aplicables a Estados partes.²⁰

En 1978, se aprobó la sede de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), estableciéndose en San José Costa Rica, y en fecha 22 de mayo de 1979, durante el Séptimo Período Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General de la OEA, se eligió a los juristas que serían los primeros jueces que compondrían dicho Tribunal. Actualmente, la Corte IDH la componen las siguientes personas: Elizabeth Odio Benito (Jueza), Eduardo Vio Grossi, (Juez Vicepresidente), Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot (Juez Presidente), Humberto

¹⁹ Cecilia Medina Quiroga y Claudio Nash Rojas. Sistema Interamericano de Derechos Humanos: Introducción a sus Mecanismos de Protección, 17 https://www.fundacionhenrydunant.org/images/stories/biblioteca/derechos_humanos/MEDINA_C._y_NASH_C._2007._Sistema_interamericano_de_derechos_humanos.pdf
Consultado: 6 de abril, 2019.

²⁰ Haideer Miranda Bonilla. 2015. Derechos fundamentales en América Latina. San José, Costa Rica: Editorial Jurídica Continental, 42-43.

Antonio Sierra Porto (Juez), Patricio Pazmiño Freire (Juez), Eugenio Raúl Zaffaroni (Juez), y Ricardo Pérez Manrique (Juez).

1.3.1. Pronunciamiento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en relación con la materia de los migrantes.

Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados. Opinión Consultiva OC-18/03 del 17 de septiembre de 2003.

Mediante la resolución de cita, la Corte Interamericana de Derechos Humanos conoció la consulta interpuesta por los Estados Unidos Mexicanos respecto a la Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados y como parte de los aspectos de mayor importancia para efectos de esta investigación, se encuentra lo siguiente:

En primer término: los derechos humanos deben ser respetados y garantizados por todos los Estados en condiciones de igualdad para todas las personas. Según establece la Corte IDH:

83. La no discriminación, junto con la igualdad ante la ley y la igual protección de la ley a favor de todas las personas, son elementos constitutivos de un principio básico y general relacionado con la protección de los derechos humanos. El elemento de la igualdad es difícil de desligar de la no discriminación. Incluso, los instrumentos ya citados (supra párr. 71), al hablar de igualdad ante la ley, señalan que este principio debe garantizarse sin discriminación alguna. Este Tribunal ha indicado que “[e]n función del reconocimiento de la igualdad ante la ley se prohíbe todo tratamiento discriminatorio

Asimismo, señala que no solo se trata de respetar el derecho sino no debe introducir regulaciones discriminatorias y adecuar su ordenamiento (incluso cuando ello conlleve la necesidad de suprimir alguna disposición.

88. El principio de igualdad y no discriminación posee un carácter fundamental para la salvaguardia de los derechos humanos tanto en el derecho internacional como en el interno. Por consiguiente, los Estados tienen la obligación de no introducir en su ordenamiento jurídico regulaciones discriminatorias, de eliminar de dicho ordenamiento las regulaciones de carácter discriminatorio y de combatir las prácticas discriminatorias.

Lo anterior, se justifica porque se considera que dichos principios forman parte del *jus cogens*.

101. En concordancia con ello, este Tribunal considera que el principio de igualdad ante la ley, igual protección ante la ley y no discriminación, pertenece al *jus cogens*, puesto que sobre él descansa todo el andamiaje jurídico del orden público nacional e internacional y es un principio fundamental que permea todo ordenamiento jurídico. Hoy día no se admite ningún acto jurídico que entre en conflicto con dicho principio fundamental, no se admiten tratos discriminatorios en perjuicio de ninguna persona, por motivos de género, raza, color, idioma, religión o convicción, opinión política o de otra índole, origen nacional, étnico o social, nacionalidad, edad, situación económica, patrimonio, estado civil, nacimiento o cualquier otra condición. Este principio (igualdad y no discriminación) forma parte del derecho internacional general. En la actual etapa de la evolución del derecho internacional, el principio fundamental de igualdad y no discriminación ha ingresado en el dominio del *jus cogens*.”

Otra de las manifestaciones realizadas por la Corte, es el carácter obligatorio *erga omnes* de respetar y garantizar el acceso efectivo en su ordenamiento interno a los recursos judiciales necesarios, independientemente de un estatus migratorio.

En lo que respecta a los derechos laborales de los trabajadores migrantes en situación irregular, se entiende que estos nacen a partir de la condición de trabajador, por lo que su condición migratoria no debería incidir en su pleno disfrute.

Al respecto, es menester citar los párrafos siguientes:

134. De este modo, la calidad migratoria de una persona no puede constituir, de manera alguna, una justificación para privarla del goce y ejercicio de sus derechos humanos, entre ellos los de carácter laboral. El migrante, al asumir una relación de trabajo, adquiere derechos por ser trabajador, que deben ser reconocidos y garantizados, independientemente de su situación regular o irregular en el Estado de empleo. Estos derechos son consecuencia de la relación laboral.

135. Es importante precisar que el Estado y los particulares en un Estado, no están obligados a brindar trabajo a los migrantes indocumentados. Los Estados y los particulares, tales como los empleadores, pueden abstenerse de establecer una relación de trabajo con los migrantes en situación irregular.

136. Sin embargo, si los migrantes indocumentados son contratados para trabajar, inmediatamente se convierten en titulares de los derechos laborales que corresponden a los trabajadores, sin que exista posibilidad de discriminación por su situación irregular. Esto es de suma importancia, ya que uno de los principales problemas que se presentan en el marco de la inmigración es que se contrata a personas migrantes que carecen de permiso de trabajo en condiciones

desfavorables en comparación con los otros trabajadores.

Aunado a lo anterior, la Corte aclara que el respeto a tales derechos necesariamente debe ser cumplidos tanto en el derecho público como el privado.

140. En una relación laboral regida por el derecho privado, se debe tener en cuenta que existe una obligación de respeto de los derechos humanos entre particulares. Esto es, de la obligación positiva de asegurar la efectividad de los derechos humanos protegidos, que existe en cabeza de los Estados, se derivan efectos en relación con terceros (*erga omnes*). Dicha obligación ha sido desarrollada por la doctrina jurídica y, particularmente, por la teoría del *Drittwirkung*, según la cual los derechos fundamentales deben ser respetados tanto por los poderes públicos como por los particulares en relación con otros particulares.

Finalmente, sobre las obligaciones estatales en la determinación de las políticas migratorias a la luz de los instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos, la Corte IDH “considera que los Estados no pueden subordinar o condicionar la observancia del principio de la igualdad ante la ley y la no discriminación a la consecución de los objetivos de sus políticas públicas, cualesquiera que sean éstas, incluidas las de carácter migratorio”.

1.4. Sobre la dignidad humana y la obligatoriedad del respeto a los principios de igualdad y no discriminación de la población migrante

A pesar de que el término de Derechos Humanos no ha llegado a acuñarse de una manera única y estandarizada, podría decirse que actualmente existen varios elementos característicos con los cuales la comunidad internacional ha aceptado asociarlo, como, por ejemplo: dignidad humana, libertad e igualdad.

Cabe destacar que por sí mismos también podrían asemejarse a “fórmulas vacías”, pero su relevancia radica en que han sido conceptos incorporados en los distintos ordenamientos jurídicos e incluso, “(...) se ha destacado que “[e]l principio de igual

dignidad de todos los seres humanos constituye el fundamento de base del edificio de los derechos humanos. (...)”²¹.

En primera instancia, se puede hacer referencia referir a dicho concepto según lo contemplado en el Preámbulo de la Declaración Universal de Derechos Humanos, ya que la Asamblea General consideró que: *“la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de las comunidades”*.

Asimismo, en el artículo número 1, se acordó que *“Todos los seres humanos nacen libre e iguales en dignidad y derechos (...)”* y, en el artículo número 2 se reconoce que *toda persona tiene los derechos y libertades proclamados en dicha Declaración sin distinción alguna*.

De igual forma, en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, se decretó que el reconocimiento de los derechos allí dispuestos *derivan de la dignidad inherente a la persona humana* y que no puede realizarse el ideal del ser humano libre en el disfrute de sus libertades, a menos que se generen condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos civiles y políticos, tanto como sus derechos económicos, sociales y culturales.

En este mismo sentido, en el preámbulo de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y con especial relevancia para esta investigación, se reconoció que los derechos esenciales del hombre no surgen del hecho de ser nacional de un determinado Estado, sino que tienen como fundamento los atributos de la persona humana. El artículo n.º 1 establece que los Estados Partes en la Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona sin discriminación y posteriormente en el

²¹ Instituto Interamericano de Derechos Humanos. 2008. Comisión Internacional de Juristas. Comentario del Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 24-25

artículo n.º 11, párrafo 1 primero se dispone que *"Toda persona tiene derecho al (...) reconocimiento de su dignidad"*.

En lo que respecta al Derecho Interno, la Carta Magna en su artículo 33 no solo dispone el principio de igualdad ante la ley, sino que en el mismo acto prohíbe cualquier discriminación contraria a la dignidad humana.

Ahora bien, para efectos de esta investigación, se entiende que para respetar el principio de igualdad y no discriminación, es ineludible el respeto a la dignidad humana y viceversa; lo anterior, partiendo de otra de las características²² de los Derechos Humanos: su carácter indivisible.

1.4.1. La Dignidad Humana en la jurisprudencia.

Es oportuno señalar que, a nivel de derecho interno, el máximo intérprete de las normas constitucionales costarricenses (entiéndase la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia) ha plasmado en su jurisprudencia algunas cuestiones relativas a la dignidad humana y de igual forma lo ha hecho la Corte Interamericana de Derechos Humanos; por esta razón resulta oportuno hacer la respectiva referencia a algunas de las cuestiones precisadas por ambos Tribunales.

Respecto al reconocimiento de la dignidad individual, mediante Voto n.º 1261-1990 de las quince horas del diez de setiembre de mil novecientos noventa la Sala Constitucional señaló que por el simple hecho de ser "ser humano", la persona es depositaria -inmediatamente- de una serie de derechos que no pueden serle desconocidos, en este sentido:

...IV.- SOBRE EL RECONOCIMIENTO A LA DIGNIDAD INDIVIDUAL. Costa Rica, en el artículo 1º de su Constitución Política, al constituirse en Estado según

²² De acuerdo con la Declaración y Programa de Acción de Viena: "5. *Todos los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes y están relacionados entre sí. La comunidad internacional debe tratar los derechos humanos en forma global y de manera justa y equitativa, en pie de igualdad y dándoles a todos el mismo peso. Debe tenerse en cuenta la importancia de las particularidades nacionales y regionales, así como de los diversos patrimonios históricos, culturales y religiosos, pero los Estados tienen el deber, sean cuales fueren sus sistemas políticos, económicos y culturales, de promover y proteger todos los derechos humanos y las libertades fundamentales.*"

los principios básicos de una democracia, optó por una formulación política en la que el ser humano, por el simple hecho de serlo, por haber nacido tal, es depositario de una serie de derechos que le son dados en protección de su dignidad, derechos que no pueden serle desconocidos sino en razón de intereses sociales superiores, debidamente reconocidos en la propia Constitución o las leyes.

Asimismo, mediante resolución n.º 6470-1999 de las catorce horas treinta y seis minutos del dieciocho de agosto de mil novecientos noventa y nueve, la Sala Constitucional asoció al reconocimiento de un sistema democrático, la garantía de la dignidad humana, expresando lo siguiente:

(...) Esta positivación del "principio democrático" constituye uno de los pilares – por no decir, el núcleo o esencia- en el que se asienta nuestro sistema republicano, y conlleva que todo el sistema normativo deba ser interpretado conforme a los principios que informan este sistema de vida y de conceptualización del Estado, en el que los derechos reconocidos a las personas les deben ser respetados por esa sola condición, independientemente de su origen nacional, raza, credo político o religioso, sin discriminaciones a su dignidad como ser humano. (...)

Por otra parte, pero no menos importante, es oportuno referir a la resolución n.º 1428-1996 de las quince horas y treinta y seis minutos del veintisiete de marzo de mil novecientos noventa y seis, en dicha oportunidad, la Sala no solo reconoce el derecho a la dignidad humana, sino que,

(...) La dignidad humana se da así como límite, como barrera a cualquier injerencia del poder en el individuo y, aun cuando es de difícil definición y determinación, puede describirse o considerarse como el más profundo sentimiento que cada uno tiene de sus derechos y condiciones fundamentales para existir, a través del cual se da el sentido de la propia identidad como persona y del significado como ciudadano. Ese sentimiento nos da la percepción del valor que le asignamos a la persona humana y que es la base para el reconocimiento de los demás derechos y atributos, en primera instancia propios, pero que al mismo tiempo trae su reconocimiento en los demás. Por eso se dice que la dignidad humana es la plataforma de la igualdad, porque los parámetros de valoración son siempre los mismos para toda persona, sin excepción. (...)

En otro orden de ideas, la Corte IDH en el caso FLEURY Y OTROS VS. HAITÍ²³, señaló que incluso al momento de su detención, toda persona debe ser tratada con el debido respeto a su dignidad, conforme a lo dispuesto por el artículo 5.2 de la CADH.

Asimismo, en el caso NADEGE DORZEMA Y OTROS VS. REPÚBLICA DOMINICANA²⁴ señaló en cuanto a los derechos de los migrantes y el respeto a la igualdad y no discriminación, lo siguiente:

233. En cuanto a los derechos de los migrantes, el Tribunal recuerda que es permisible que el Estado otorgue un trato distinto a los migrantes documentados en relación con los migrantes indocumentados, o bien entre migrantes y nacionales, siempre que ese trato sea razonable, objetivo y proporcional y no lesione derechos humanos²⁹⁰. Ejemplo de ello puede ser establecer mecanismos de control para la entrada y salida de migrantes, pero siempre asegurando el debido proceso y la dignidad humana independientemente de su condición migratoria²⁹¹.

234. En este sentido, la Corte recuerda que el derecho internacional de los derechos humanos no sólo prohíbe políticas y prácticas deliberadamente discriminatorias, sino también aquellas cuyo impacto sea discriminatorio contra ciertas categorías de personas, aun cuando no se pueda probar la intención discriminatoria²⁹².

235. La Corte estima que una violación del derecho a la igualdad y no discriminación se produce también ante situaciones y casos de discriminación indirecta reflejada en el impacto desproporcionado de normas, acciones, políticas o en otras medidas que, aun cuando sean o parezcan ser neutrales en su formulación, o tengan un alcance general y no diferenciado, produzcan efectos negativos para ciertos grupos vulnerables²⁹³. Tal concepto de discriminación indirecta también ha sido reconocido, entre otros órganos, por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, el cual ha establecido que cuando una política general o medida tiene un efecto desproporcionado perjudicial en un grupo particular puede ser considerada discriminatoria aún si no fue dirigida específicamente a ese grupo²⁹⁴.

236. Además, la Corte ha señalado que “los Estados deben abstenerse de realizar acciones que de cualquier manera vayan dirigidas, directa o indirectamente, a crear situaciones de discriminación de jure o de facto”²⁹⁵. Los Estados están obligados “a adoptar medidas positivas para revertir o cambiar situaciones discriminatorias existentes en sus sociedades, en perjuicio de

²³ Caso Fleury y otros Vs. Haití. Fondo y Reparaciones. Sentencia de 23 de noviembre de 2011. Serie C No. 236, párr. 86

²⁴ Caso Nadege Dorzema y Otros Vs. República Dominicana. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de octubre de 2012. Serie C No 251, párr. 233-236

determinado grupo de personas. Esto implica el deber especial de protección que el Estado debe ejercer con respecto de actuaciones y prácticas de terceros que, bajo su tolerancia o aquiescencia, creen, mantengan o favorezcan las situaciones discriminatorias.”

Finalmente, al conocer de una opinión consultiva presentada por el gobierno de Costa Rica, respecto a una reforma constitucional en materia de naturalizaciones, la Corte IDH reconoció que bajo los principios de igualdad y no discriminación es posible que -bajo ciertas circunstancias- exista un tratamiento jurídico distinto. Al respecto:

56. Sin embargo, por lo mismo que la igualdad y la no discriminación se desprenden de la idea de unidad de dignidad y naturaleza de la persona es preciso concluir que no todo tratamiento jurídico diferente es propiamente discriminatorio, porque no toda distinción de trato puede considerarse ofensiva, por sí misma, de la dignidad humana. (...) Existen, en efecto, ciertas desigualdades de hecho que legítimamente pueden traducirse en desigualdades de tratamiento jurídico, sin que tales situaciones contraríen la justicia. Por el contrario, pueden ser un vehículo para realizarla o para proteger a quienes aparezcan como jurídicamente débiles. Mal podría, por ejemplo, verse una discriminación por razón de edad o condición social en los casos en que la ley limita el ejercicio de la capacidad civil a quienes, por ser menores o no gozar de salud mental, no están en condiciones de ejercerla sin riesgo de su propio patrimonio.

Sección 2. Marco normativo nacional: Población migrante

2.1. Marco constitucional.

El punto de partida para analizar el marco normativo vinculante en materia de migraciones es la carta magna: la Constitución Política de la República de Costa Rica, entendida como la norma básica de todo ordenamiento jurídico, la cual establece garantías y libertades de todo administrado y rige las relaciones entre los poderes del Estado y entre estos y los individuos.

Esta norma viene a establecer el Derecho de la Constitución, definido por el tratadista Hernández Valle como “...aquella rama del Derecho Público interno que se ocupa de la estructura del estado, de la composición y funcionamiento de los órganos constitucionales, de los principios fundamentales del régimen político del

estado y de los derechos fundamentales reconocidos por el ordenamiento a los administrados”²⁵

Este régimen constitucional debe ser el marco bajo el cual se realice una adecuada formulación de las leyes y que, además, debe estar apegado a los tratados internacionales de los que Costa Rica sea parte.

El lunes 24 de agosto del 2015 en el Teatro Nacional, el entonces Presidente de la República -Luis Guillermo Solís Rivera-, en un acto solemne, firma la reforma a nuestra la Constitución Política y modifica el artículo 1 de la siguiente manera: **“Costa Rica es una República democrática, libre, independiente, multiétnica y pluricultural”**.

A partir del reconocimiento de la multiétnicidad y pluriculturalidad, la integración de la población migrante y refugiada cobra especial importancia para el cumplimiento del artículo 1 de nuestra Constitución Política.

Por lo anterior, interesa estudiar aquellas normas consagradas en la Constitución Política y que están estrictamente relacionadas con los tres derechos fundamentales objeto de análisis de la presente investigación, a saber: el derecho a la salud, a la vivienda y al trabajo.

2.1.1. Derechos fundamentales reconocidos.

El derecho de la constitución es de vital importancia porque es parte de la estructura interna del estado, estructura que será analizada desde los procesos de descentralización en un gobierno local.

El estudio de los derechos humanos recogidos por el régimen constitucional es fundamental y la Constitución Política reconoce en el Artículo 19 la igualdad de personas extranjeras en cuanto a deberes y derechos individuales y sociales con respecto a las personas costarricenses, dicho artículo versa:

²⁵ Rubén Hernández Valle. 2004. El Derecho de la Constitución. Vol. I. San José: Editorial Juricentro, 29.

Los extranjeros tienen los mismos deberes y derechos individuales y sociales que los costarricenses, con las excepciones y limitaciones que esta Constitución y las leyes establecen. No pueden intervenir en los asuntos políticos del país, y están sometidos a la jurisdicción de los tribunales de justicia y de las autoridades de la República sin que puedan ocurrir a la vía diplomática, salvo lo que dispongan los convenios internacionales.²⁶

En el mismo cuerpo normativo, el Artículo 33 viene a garantizar que “toda persona es igual ante la ley y no podrá practicarse discriminación alguna contraria a la dignidad humana”²⁷. Es claro el texto constitucional al establecer principios de igualdad y no discriminación a personas extranjeras, migrantes, entre otros; sin embargo, esos derechos, vienen acompañados de algunas limitaciones o excepciones, a saber:

- *La prohibición de intervenir en asuntos de política interna (Artículo 19)*
- *La prohibición de ejercer dirección o autoridad en los sindicatos (Artículo 60)*
- *La prohibición de ser diputado, ministro de Estado o magistrado, a no ser por naturalización y luego de diez años de haberla obtenido (Artículos 108, 142 y 149)*
- *La prohibición de ser Presidente o Vicepresidente de la República, Presidente o Vicepresidente de la Asamblea Legislativa (Artículos 115 y 131).²⁸*

La Constitución Política también establece el derecho a la nacionalidad reconocido por el artículo 14:

“ARTÍCULO 14.- Son costarricenses por naturalización:

- 1) Los que hayan adquirido esta nacionalidad en virtud de leyes anteriores.*
- 2) Los nacionales de otros países de Centroamérica, los españoles y los iberoamericanos por nacimiento que hayan residido oficialmente en el país durante cinco años y que cumplan con los demás requisitos que fije la ley.*
- 3) Los centroamericanos, los españoles y los iberoamericanos que no lo sean por nacimiento y los demás extranjeros que hayan residido oficialmente en el país durante siete años como mínimo y que cumplan con los demás requisitos que fije la ley.*
- 4) La mujer extranjera que al contraer matrimonio con costarricense pierde su nacionalidad.*

²⁶ Constitución Política de Costa Rica, del 7 de noviembre de 1949 y sus reformas.

²⁷ Constitución Política de Costa Rica, del 7 de noviembre de 1949 y sus reformas.

²⁸ Consejo Nacional de Migración. Política Migratoria Integral para Costa Rica. San José, septiembre de 2013, 12

5) Las personas extranjeras que al casarse con costarricenses pierdan su nacionalidad o que luego de haber estado casadas dos años con costarricenses, y de residir por ese mismo período en el país, manifiesten su deseo de adquirir la nacionalidad costarricense”²⁹

El artículo anterior, ofrece la posibilidad de naturalizarse a toda persona extranjera que desee adquirir la nacionalidad costarricense, y que haya cumplido con los requisitos establecidos en la ley.

Por su parte, el artículo 21 garantiza la inviolabilidad de la vida humana. Este principio fundamental es asegurado para nacionales y extranjeros sin distinción alguna, y es vital que la vida humana sea protegida y asegurada en condiciones de calidad desde una perspectiva de derechos; entendiendo que la calidad de vida “es el grado en que las personas o grupos sociales viven en forma libre, digna, saludable, segura, creativa, solidaria y sin discriminación de ningún tipo”³⁰.

El Artículo 56 asume especial relevancia porque establece el trabajo como un derecho y una obligación de la sociedad, el mismo versa:

El trabajo es un derecho del individuo y una obligación con la sociedad. El Estado debe procurar que todos tengan ocupación honesta y útil, debidamente remunerada, e impedir que por causa de ella se establezcan condiciones que en alguna forma menoscaben la libertad o la dignidad del hombre o degraden su trabajo a la condición de simple mercancía. El Estado garantiza el derecho de libre elección de trabajo

En el artículo 65 está contenida la obligatoriedad del Estado para promover la construcción de viviendas y crear el patrimonio familiar del trabajador. Ambos artículos no hacen distinción alguna entre nacionales y extranjeros, y se complementan al establecer dos derechos fundamentales como lo son el trabajo y la vivienda.

El texto constitucional garantiza los principios de igualdad y no discriminación, así como derechos fundamentales, sin embargo, este reconocimiento de derechos se

²⁹ Constitución Política de Costa Rica, del 7 de noviembre de 1949 y sus reformas.

³⁰ Estado de la Nación. 2000. Anexo. Propuesta preliminar para el estudio de la calidad de vida en Costa Rica.

acompaña de algunas excepciones y limitaciones; entre ellas, es importante destacar:

- ✚ La prohibición de intervenir en asuntos de política interna: *“Los extranjeros tienen los mismos deberes y derechos individuales y sociales que los costarricenses, con las excepciones y limitaciones que esta Constitución y las leyes establecen. No pueden intervenir en los asuntos políticos del país, y están sometidos a la jurisdicción de los tribunales de justicia y de las autoridades de la República, sin que puedan ocurrir a la vía diplomática, salvo lo que dispongan los convenios internacionales”* (Artículo 19)
- ✚ La prohibición de ejercer dirección o autoridad en los sindicatos: *“Tanto los patronos como los trabajadores podrán sindicalizarse libremente, con el fin exclusivo de obtener y conservar beneficios económicos, sociales o profesionales. Queda prohibido a los extranjeros ejercer dirección o autoridad en los sindicatos”* (Artículo 60).
- ✚ La prohibición de ser diputado, ministro de Estado o magistrado, a no ser por naturalización y luego de diez años de haberla obtenido: *“Para ser Diputado se requiere: 1) Ser ciudadano en ejercicio; 2) Ser costarricense por nacimiento, o por naturalización con diez años de residir en el país después de haber obtenido la nacionalidad; 3) Haber cumplido veintiún años de edad.”* (Artículo 108); *“Para ser Ministro se requiere: 1) Ser ciudadano en ejercicio; 2) Ser costarricense por nacimiento, o por naturalización con diez años de residencia en el país, después de haber obtenido la nacionalidad; 3) Ser del estado seglar 4) Haber cumplido veinticinco años de edad”* (Artículo 142).
- ✚ La prohibición de ser Presidente o Vicepresidente de la República: *“Para ser Presidente o Vicepresidente de la República se requiere: 1) Ser costarricense por nacimiento y ciudadano en ejercicio; 2) Ser del estado seglar; 3) Ser mayor de treinta años”* (Artículo 131).

Finalmente, las figuras de deportación y expulsión reconocidas en el título X de la LGME, están relacionadas con el derecho de asilo y no devolución de los

extranjeros, reconocido en el artículo 31 de la carta magna *“El territorio de Costa Rica será asilo para todo perseguido por razones políticas. Si por imperativo legal se decretare su expulsión, nunca podrá enviársele al país donde fuere perseguido.”*

2.2. Legislación nacional

La Ley General de Migración y Extranjería, Ley N° 8764, publicada el primero de setiembre de 2009, y cuya vigencia se dio a partir del primero de marzo de 2010, es la normativa que rige actualmente la materia migratoria y de extranjería en el país.

Dicho marco jurídico regulatorio en materia migratoria resguarda los derechos y obligaciones de los extranjeros y establece el marco de competencia de la Administración con apego a los principios de legalidad y reserva de ley.

El artículo 3 establece que la LGME viene a regular no solo el control de las personas migrantes sino, además, busca la integración de este grupo poblacional al resto de la sociedad, el mismo artículo versa:

Mediante la presente Ley se regula el control de las personas migrantes y se fomenta la integración de estas a la sociedad, con base en los principios de respeto a la vida humana, a la diversidad cultural y de las personas, a la solidaridad, la equidad de género, así como a los derechos humanos garantizados en la Constitución Política, los tratados y los convenios internacionales debidamente suscritos, ratificados y vigentes en el país. La Dirección de Migración y Extranjería determinará las condiciones para el ingreso de personas no residentes al país; para ello, establecerá los criterios para la clasificación de visa restringida, visa consular e ingreso sin visa.³¹

La LGME regula el ingreso, la permanencia y el egreso de las personas extranjeras al territorio de la República y establece que las estas gozarán de los derechos y garantías individuales y sociales reconocidos para los costarricenses en la Constitución Política, salvo las limitaciones que allí se establezcan. Asimismo, se establece que las normas relativas a sus derechos fundamentales se interpretarán conforme a los convenios, tratados y acuerdos internacionales ratificados y vigentes.

³¹ Ley General de Migración y Extranjería, Ley N.° 8464.

Un aspecto vital de la LGME es que establece el interés público de la materia de migraciones y en su título II, detalla los principios generales de la Política Migratoria, así su artículo 5 versa:

La presente Ley fomentará la integración de las personas migrantes al desarrollo del país; para ello, la Dirección de Migración y Extranjería diseñará estrategias y políticas públicas dirigidas a fortalecer la sostenibilidad del Estado social de derecho. El Poder Ejecutivo, con apego a lo establecido en nuestra Constitución Política, los tratados y los convenios internacionales ratificados y vigentes en Costa Rica y en esta Ley, determinará la política migratoria de Estado, regulará la integración de las personas migrantes, respetará su cultura y favorecerá el desarrollo social, económico y cultural del país, en concordancia con la seguridad pública; también velará por la cohesión social y la seguridad jurídica de las personas extranjeras que habitan en el territorio nacional.³²

La política migratoria es un pilar para la presente investigación por que insta los lineamientos a seguir en esta materia y refleja los compromisos que el Estado costarricense ha asumido para los próximos 10 años (2013-2023), buscando mejorar y controlar los flujos migratorios, procurando una adecuada integración de las personas migrantes, y el elemento medular. Se tiene como propósito la promoción del desarrollo nacional mediante el ordenamiento y articulación de las acciones interinstitucionales en materia migratoria y la orientación hacia la promoción de los derechos humanos de las personas migrantes y el trabajo coordinado entre instituciones públicas, organismos internacionales y organizaciones sociales.

Según la Política Migratoria, algunos aspectos novedosos establecidos en la Ley General de Migración y Extranjería son los siguientes:

- ✚ Se equipara el estatus de refugio a lo que establecen los instrumentos internacionales (Artículos 106-123) e incorpora dentro de la definición el motivo de género como persecución.
- ✚ Los plazos de aprehensión para fines de verificación migratoria se adecuan a lo establecido en la Constitución Política; por tanto, no podrán exceder las 24

³² Ley General de Migración y Extranjería, Ley N.º 8464

horas, sin resolución debidamente fundamentada (Artículo 31, Numeral 5, Inciso a).

- ✚ Se adecua la ley a los compromisos internacionales sobre derechos humanos en lo relativo a la migración suscritos por el país.
- ✚ Incorpora el delito de tráfico ilícito de personas (Artículo 249).
- ✚ Se constituye una estructura de apoyo para la implementación de la ley, incluyendo el fortalecimiento del Consejo Nacional de Migración y la incorporación de dos representantes de la sociedad civil (Artículo 10).
- ✚ Se crea el Tribunal Administrativo Migratorio como segunda instancia para resolver recursos de apelación contra resoluciones de la DGME y de la Comisión de Visas Restringidas y Refugio (Artículos 25-30).
- ✚ Se establece un fondo social migratorio que será destinado a apoyar las acciones de integración (Artículos 241-245).
- ✚ Se fortalece la policía profesional de migración y extranjería (Artículos 15-19) al introducirse el principio de profesionalización de la policía migratoria: se amplían sus competencias para el combate efectivo de los delitos de trata de personas y tráfico ilícito de migrantes, estableciéndose una relación fundamental con el Ministerio Público.³³

De igual manera, la Política Migratoria Integral para Costa Rica indica que la jurisprudencia de la Sala Constitucional ha adoptado un criterio de equiparación de derechos fundamentales entre personas extranjeras y nacionales³⁴. Para muestra el voto número 02570-97 (1997) de la Sala Constitucional, en lo que interesa, versa:

En lo que al conjunto de derechos fundamentales se refiere, sólo serían válidas las diferencias entre los nacionales quienes no lo sean, si éstas tienen rango constitucional y legal, y en este último caso, siempre en la medida en que la diferenciación se ajuste plenamente a los parámetros de razonabilidad y proporcionalidad que orientan la función legislativa, y por supuesto en tanto no sea contraria a la dignidad humana. Esta Sala, en desarrollo del contenido de la norma en análisis ha eliminado por inconstitucionales, una serie de restricciones

³³ Consejo Nacional de Migración, Política Migratoria Integral para Costa Rica, San José, setiembre de 2013, 16.

³⁴ Consejo Nacional de Migración. Política Migratoria Integral para Costa Rica. San José, septiembre de 2013, 12-13

al ejercicio de derechos fundamentales por parte de los extranjeros, cuyo único fundamento lo fue el criterio de la nacionalidad, el cual se ha desechado reiteradamente como motivo validante (sic) de diferenciaciones entre unos y otros.³⁵

Con lo anterior, se han eliminado restricciones a las personas extranjeras que antes estaban únicamente vinculadas a su condición de migrantes, y hoy los criterios se acercan más a parámetros de razonabilidad y proporcionalidad que benefician a la población migrante y se acercan más a un cumplimiento de garantías y derechos fundamentales.

En el cuadro siguiente se realiza un detalle de la legislación nacional relativa a migración,

Cuadro N.º 1. Legislación Nacional relativa a Migración

Normativa

| | |
|--|---|
| Ley General de Migración y Extranjería (Ley núm. 8764) | Reformas a: Código de Familia (Ley núm. 5476) Código Penal (Ley núm. 4573) Código Notarial (Ley núm. 7764) Ley General de Migración y Extranjería (Ley núm. 8764) |
| Reglamento de Extranjería Decreto núm. 37112-G (17 de mayo de 2012) | Reglamento para el Registro de Empresas ante la Dirección General de Migración y Extranjería y la Regulación Migratoria de su Personal núm. 36576-G-COMEX |
| Reglamento del Fondo de Depósito de Garantía de la Ley General de Migración y Extranjería núm. 36539-G | Reforma al Reglamento de Organización y Servicio de la Policía Profesional de Migración núm. 36393-G |
| Reglamento de Control Migratorio núm. 36769-G | Reglamento Policía Especial (Decreto núm. 31999-G) |
| Reglamento de personas refugiadas (Decreto núm. 36831-G) | Reglamento para la Aplicación de la Ley General de Migración y Extranjería núm. 8764 a las Personas Menores de Edad núm. 36659-G |
| Decreto Ejecutivo núm. 34199-G-MSP-J-MEP-S-MTSS-RREE que refuerza la Coalición Nacional Contra Tráfico Ilícito de Migrantes y la Trata de Personas | Decreto núm. 35144-MG-MTSS Se crea el Equipo de Respuesta Inmediata para la atención de situaciones de trata |

³⁵ Consejo Nacional de Migración. Política Migratoria Integral para Costa Rica. San José, septiembre de 2013, 12-13.

| | |
|---|---|
| Directriz núm. 030-MTSS Recomienda Dirección General de Migración y Extranjería otorgue la categoría de residente temporal al personal de las empresas registradas y acreditadas ante ella | Integra el Consejo de Bienestar Social y Familia a la Dirección de Migración y Extranjería núm. 082-P |
| Circular de la CCSS núm. GP-40.032/GF-41.818 (30 agosto 2011) Lineamientos para atender, de manera temporal, las solicitudes de pensión del Régimen no contributivo presentadas por extranjeros, de conformidad con la recomendación emitida por la Dirección Administración de Pensiones en oficio DAP-1365-2011 del 29 de agosto de 2011 | Ley contra la Trata de Personas y Actividades Conexas (Ley núm. 9095) |
| Directriz núm. DVM-PICR-003-2012 referente al carné consular y consulados móviles en Upala, Ciudad Quesada y Guatuso | Reglamento para la Organización y Funcionamiento del Gobierno Estudiantil y el Código Electoral Estudiantil (2009), reformado a través de los decretos núm. 35333-MEP y 35367-MEP |
| Decreto Ejecutivo núm. 35589-MEP sobre matrícula y traslado de estudiantes | |

Fuente: Elaboración propia, Política Migratoria para Costa Rica, 2013, p. 17

2.3. Elementos esenciales de la legislación migratoria

2.3.1. Migrante y migración.

En el plano internacional, no existe una definición universalmente aceptada de migrante, y la LGME tampoco esboza un concepto o una definición de migrante, solamente hace énfasis en que las personas extranjeras “gozarán de los derechos y las garantías individuales y sociales reconocidos para las personas costarricenses en la Constitución Política, salvo las limitaciones que esta establezca [...] las normas relativas a los derechos fundamentales de las personas extranjeras se interpretarán conforme a los convenios en materia de derechos humanos y a los tratados y acuerdos internacionales ratificados que se encuentren vigentes”.

Pese a lo anterior, se retoma del Glosario para la Migración de la Organización Internacional para las Migraciones (en lo sucesivo OIM), la definición de migración como “movimiento de población hacia el territorio de otro Estado o dentro del mismo

que abarca todo movimiento de personas sea cual fuere su tamaño, su composición o sus causas; incluye migración de refugiados, personas desplazadas, personas desarraigadas, migrantes económicos”³⁶.

Asimismo, sobre el concepto de específico de migrantes, de acuerdo con la información consignada en la página oficial de la OIM, se puede indicar que el migrante es“(...) cualquier persona que se desplaza o se ha desplazado a través de una frontera internacional o dentro de un país, fuera de su lugar habitual de residencia independientemente de: 1) su situación jurídica; 2) el carácter voluntario o involuntario del desplazamiento; 3) las causas del desplazamiento; o 4) la duración de su estancia (...).”³⁷

Ahora, dentro de este concepto, se pueden identificar diferentes categorías, ya sea por su condición migratoria (regular o irregular), como por el motivo de su desplazamiento: migrantes laborales, migrantes en condición de refugio, entre otros.

Con respecto al refugio, debe indicarse que este pretende salvaguardar la vida, integridad física y libertad de las personas. La Convención sobre el estatuto de los refugiados, define en su artículo primero a las personas refugiadas de la siguiente manera:

Artículo 1. -- Definición del término "refugiado" A. A los efectos de la presente Convención, el término "refugiado" se aplicará a toda persona: 1) Que haya sido considerada como refugiada en virtud de los Arreglos del 12 de mayo de 1926 y del 30 de junio de 1928, o de las Convenciones del 28 de octubre de 1933 y del 10 de febrero de 1938, del Protocolo del 14 de septiembre de 1939 o de la Constitución de la Organización Internacional de Refugiados. Las decisiones denegatorias adoptadas por la Organización Internacional de Refugiados durante el período de sus actividades no impedirán que se reconozca la condición de refugiado a personas que reúnan las condiciones establecidas en el párrafo 2 de la presente sección. 2) Que, como resultado de acontecimientos ocurridos antes del 1.º de enero de 1951 y debido a fundados temores de ser perseguida

³⁶ Organización Internacional para las Migraciones. 2006. Glosario para la Migración. Derecho Internacional sobre Migración, No. 7, 38.

³⁷ Organización Internacional para las Migraciones. Definición de la OIM del término “Migrante”. <https://www.iom.int/es/quien-es-un-migrante>,

Consultado: 6 de abril, 2019.

por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él. En los casos de personas que tengan más de una nacionalidad, se entenderá que la expresión "del país de su nacionalidad" se refiere a cualquiera de los países cuya nacionalidad posean; y no se considerará carente de la protección del país de su nacionalidad a la persona que, sin razón válida derivada de un fundado temor, no se haya acogido a la protección de uno de los países cuya nacionalidad posea.

B. 1) A los fines de la presente Convención, las palabras "acontecimientos ocurridos antes del 1.º de enero de 1951", que figuran el artículo 1 de la sección A, podrán entenderse como: a) "Acontecimientos ocurridos antes del 1.º de enero de 1951, en Europa", o como b) "Acontecimientos ocurridos antes del 1.º de enero de 1951, en Europa o en otro lugar"; y cada Estado Contratante formulará en el momento de la firma, de la ratificación o de la adhesión, una declaración en que precise el alcance que desea dar a esa expresión, con respecto a las obligaciones asumidas por él en virtud de la presente Convención. 2) Todo Estado Contratante que haya adoptado la fórmula a podrá en cualquier momento extender sus obligaciones, mediante la adopción de la fórmula b por notificación dirigida al Secretario General de las Naciones Unidas.

C. En los casos que se enumeran a continuación, esta Convención cesará de ser aplicable a toda persona comprendida en las disposiciones de la sección A precedente: 1) Si se ha acogido de nuevo, voluntariamente, a la protección del país de su nacionalidad, o 2) Si, habiendo perdido su nacionalidad, la ha recobrado voluntariamente; o 3) Si ha adquirido una nueva nacionalidad y disfruta de la protección del país de su nueva nacionalidad; o 4) Si voluntariamente se ha establecido de nuevo en el país que había abandonado o fuera del cual había permanecido por temor de ser perseguida; o 5) Si, por haber desaparecido las circunstancias en virtud de las cuales fue reconocida como refugiada, no puede continuar negándose a acogerse a la protección del país de su nacionalidad. Queda entendido, sin embargo, que las disposiciones del presente párrafo no se aplicarán a los refugiados comprendidos en el párrafo 1 de la sección A del presente artículo que puedan invocar, para negarse a acogerse a la protección del país de su nacionalidad, razones imperiosas derivadas de persecuciones anteriores. 6) Si se trata de una persona que no tiene nacionalidad y, por haber desaparecido las circunstancias en virtud de las cuales fue reconocida como refugiada, está en condiciones de regresar al país donde antes tenía su residencia habitual. Queda entendido, sin embargo, que las disposiciones del presente párrafo no se aplicarán a los refugiados comprendidos en el párrafo 1 de la sección A del presente artículo que puedan invocar, 3 para negarse a acogerse a la protección del país donde tenían residencia habitual, razones imperiosas derivadas de persecuciones anteriores.

D. Esta Convención no será aplicable a las personas que reciban actualmente protección o asistencia de un órgano u organismo de las Naciones Unidas distinto del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. Cuando esta protección o asistencia haya cesado por cualquier

motivo, sin que la suerte de tales personas se haya solucionado definitivamente con arreglo a las resoluciones aprobadas sobre el particular por la Asamblea General de las Naciones Unidas, esas personas tendrán ipso facto derecho a los beneficios del régimen de esta Convención. E. Esta Convención no será aplicable a las personas a quienes las autoridades competentes del país donde hayan fijado su residencia reconozcan los derechos y obligaciones inherentes a la posesión de la nacionalidad de tal país. F. Las disposiciones de esta Convención no serán aplicables a persona alguna respecto de la cual existan motivos fundados para considerar: a) Que ha cometido un delito contra la paz, un delito de guerra o un delito contra la humanidad, de los definidos en los instrumentos internacionales elaborados para adoptar disposiciones respecto de tales delitos; b) Que ha cometido un grave delito común, fuera del país de refugio, antes de ser admitida en él como refugiada; c) Que se ha hecho culpable de actos contrarios a las finalidades y a los principios de las Naciones Unidas.³⁸

La Ley de Migración y Extranjería de Costa Rica también incluye, en su artículo 106 la definición de la condición de refugiado. El artículo 106 versa:

El reconocimiento de la condición de refugiado estará sujeto a las normas estipuladas en los instrumentos internacionales aprobados, ratificados y vigentes por el Gobierno de Costa Rica sobre la materia. A efectos de la presente Ley, el término refugiado se aplicará a toda persona extranjera a quien la Dirección General le reconozca tal condición. Se entenderá como refugiado a la persona que: 1) Debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, género, pertenencia a determinado grupo u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, por causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país. 2) Al carecer de nacionalidad y por hallarse fuera del país donde antes tenía su residencia habitual, no pueda o, por causa de dichos temores, no quiera regresar a él. Toda persona refugiada que se encuentre en el territorio nacional tiene la obligación de acatar las leyes y los reglamentos vigentes, así como las medidas que adopte el país para el mantenimiento del orden público; además de las disposiciones de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967. La unidad familiar, elemento natural y fundamental de la sociedad, es un derecho esencial del refugiado. En consecuencia, la condición de refugiado le será reconocida al núcleo familiar primario y a otros familiares dependientes y parientes dentro del primer orden de consanguinidad o afinidad.³⁹

³⁸ Convención sobre El Estatuto de los Refugiados. Adoptada en Ginebra, Suiza, el 28 de julio de 1951 por la Conferencia de Plenipotenciarios sobre el Estatuto de los Refugiados y de los Apátridas (Naciones Unidas), convocada por la Asamblea General en su resolución 429 (V), del 14 de diciembre de 1950.

³⁹ Ley General de Migración y extranjería, N°8764.

Este país incluye un sexto motivo de reconocimiento para la condición de refugio: género. Lo relacionado con la materia se regula por medio del Reglamento de personas refugiadas de Costa Rica.

2.4. Legislación comparada en materia de migraciones

Para desarrollar esta sección sobre legislación comparada se escoge a Chile, por dos razones: en primer lugar, porque los sistemas de seguridad social son similares y estos sistemas de los países iberoamericanos deben ser uno de los principales instrumentos para lograr la equidad económica y social en los pueblos de esta comunidad; en segundo lugar, porque el país chileno ha iniciado un proceso para implementar una nueva legislación en materia de migraciones, que establece:

El Estado reconoce a los extranjeros la igualdad ante la ley, la plenitud de sus derechos laborales y el acceso a la salud y la educación parvularia, básica y media al igual que a todos los nacionales. Los residentes podrán solicitar la reunificación familiar, así como enviar remesas a sus familiares. Se promoverán los derechos humanos del migrante, su no criminalización y el debido proceso⁴⁰

Actualmente, el decreto ley N° 1094 de 1975, establece normas sobre extranjeros en Chile, en su artículo 91 establece las obligaciones del Ministerio del Interior, el mismo versa:

Artículo 91.- Corresponderá al Ministerio del Interior la aplicación de las disposiciones del presente decreto ley y su reglamento. Ejercerá, especialmente, las siguientes atribuciones: 1.- Proponer la política nacional migratoria o de extranjeros con informe de los organismos que tengan injerencia en cada caso; 2.- Supervigilar el cumplimiento de la legislación de extranjería y proponer su modificación o complementación y aplicar, a través del Departamento de Extranjería y Migración, las disposiciones del presente decreto ley y su reglamento...

Como dicha ley data del 75, y han transcurrido varias décadas, existe una propuesta de una nueva Ley de Migración para Chile. La propuesta actual ya pasó por discusión en la Cámara de Diputados, y fue aprobada por este ente en enero 2019. Ahora se encuentra en la Cámara del Senado, donde la estarán discutiendo por

⁴⁰ Nueva Ley de Migraciones. <https://www.gob.cl/nuevaleydemigracion/>
Consultado: 14 de septiembre, 2019.

varios meses. Después de esto, el presidente la debe firmar, y luego debe determinarse cómo y cuándo se aplicará. El Jefe de Extranjería en una entrevista realizada el 15 de febrero 2019 recalcó que se espera que la ley se discuta durante este año y se empiece a aplicar a partir del 2020⁴¹.

La Reforma Migratoria y Política Nacional de Migraciones y Extranjería del Gobierno de Chile, se basa en los siguientes fundamentos:

- ✚ Sentido de urgencia
- ✚ Migración segura, ordenada y regular
- ✚ Igualdad de derechos y obligaciones
- ✚ Integración
- ✚ Respeto a los Derechos Fundamentales

La reforma propuesta reconoce la importancia de las migraciones como un tema país y desarrollan la ley y la política desde una perspectiva de derechos fundamentales, donde se reconoce la igualdad de derechos y obligaciones entre migrantes y nacionales.

Además, el proyecto reconoce el derecho y acceso a la salud, este se amplía, ya que los migrantes tendrán acceso garantizado por ley a la salud en las mismas condiciones que cualquier chileno, sin importar su condición migratoria; también el derecho y acceso a la educación, el proyecto de ley garantiza a los menores de edad extranjeros, con independencia de la condición migratoria de sus padres, el acceso a la educación preescolar, básica y media en las mismas condiciones que cualquier chileno y finalmente el derecho y acceso a la Seguridad Social y otros beneficios de cargo fiscal.

Todos los aspectos mencionados serán de suma importancia para el análisis de las políticas públicas costarricenses y la comparación con la legislación chilena.

⁴¹ Nueva Ley de Migraciones. <https://www.gob.cl/nuevaleydemigracion/>
Consultado: 14 de septiembre, 2019

Sección 3. Derechos y deberes de la población migrante en relación con el acceso a la calidad de vida.

3.1. Conceptualización y análisis de sus elementos.

La calidad de vida desde una perspectiva de derechos.

Al igual que el concepto de Derechos Humanos, no existe una definición clara sobre calidad de vida; no obstante, puede indicarse al menos el reconocimiento de una evolución respecto a dicho tema, dejándose de lado aquellas acepciones que comparaban o medían la calidad de vida de las personas de acuerdo con las condiciones estrictamente materiales y, en el caso de la calidad de vida de un país, con base en la evaluación de su Producto Nacional Bruto o Producto Interno Bruto, para asociarlo a otras perspectivas como del bienestar de la persona.⁴²

De acuerdo con Salvador Cabecedo, la calidad de vida tiene que ver tanto con condiciones objetivas de la vida humana como con la percepción que tiene el sujeto en relación con dichas condiciones. Al respecto se indica:

El término calidad de vida viene a ser el resultado de la relación entre las condiciones objetivas de la vida humana y la percepción de ellas por parte del sujeto. El resultado positivo de esta relación redonda en un determinado índice de satisfacción y de felicidad en la persona. La calidad de vida es un concepto que abarca todos los aspectos de la vida tal como los experimentamos las personas, incluyendo aspectos tales como la salud física, el equilibrio psíquico, la autonomía mental y la responsabilidad social.⁴³

Por otra parte, de acuerdo con el Estado de la Nación, se puede hablar de buena o mala calidad de vida según las condiciones o estilos de las personas puedan

⁴² Hazel Brenes Umaña. 2004 Propuesta de un índice de la calidad de vida en Costa Rica. (Tesis Magíster Scientiae en Estadística. Escuela de Estadística. Universidad de Costa Rica. San José) , 1.

⁴³ Manuel Salvador Cabecedo. 2003. Hacia un concepto integral de calidad de vida: La Universidad y los mayores. Castelló de la Plana: Publicacions de la Universitat Jaume I, D.L. I, 9-10. https://books.google.co.cr/books?id=qXqK8UUG8gUC&printsec=frontcover&dq=calidad+de+vida+concepto&hl=es&sa=X&ved=0ahUKEwjBxJn_yoDbAhXPxlkKHTP3AoMQ6AEIJAA#v=onepage&q=calidad%20de%20vida%20concepto&f=false

Consultado: 6 de abril, 2019.

permitir o restrinjan otra serie de derechos o valores básicos para tener “una buena vida”.

Por calidad de vida se entiende el grado en que las personas o grupos sociales viven en forma libre, digna, saludable, segura, creativa, solidaria y sin discriminación de ningún tipo (Proyecto Estado de la Nación, 2000)¹. Hablaremos de una buena calidad de vida cuando, en general, las condiciones y estilos de vida de las personas, individualmente consideradas, o los grupos sociales a los que pertenecen, permiten una existencia en la cual se cumple con los valores de libertad, dignidad, seguridad, creatividad, solidaridad y equidad en el trato, que son, para nuestros efectos, las aspiraciones de una buena vida en la Costa Rica contemporánea. Por el contrario, hablaremos de una mala calidad de vida cuando las condiciones y estilos de vida de las personas o los grupos sociales a los que pertenecen son tales que, en la práctica, las personas no ejercitan o experimentan, o lo hacen de una manera socialmente considerada como muy deficitaria, los valores propios de una buena vida.⁴⁴

Asimismo, en su “Propuesta de un índice para la medición de la calidad de vida en Costa Rica” Brenes y Gutiérrez definen el concepto de calidad de vida de la siguiente forma:

Para el desarrollo de este proyecto calidad de vida se definió como el conjunto de condiciones que contribuyen a hacer agradable y valiosa la vida. Dichas condiciones están referidas a vivir en forma libre, digna, segura, creativa y solidaria. Cabe destacar que esta definición es el resultado de la consulta bibliográfica de los principales enfoques empleados en las últimas décadas para evaluar la calidad de vida (Brenes, 2004).

La dimensión libertad, está referida a la necesidad que tienen las personas de poder desarrollar sus puntos de vista, tener autonomía personal sin interferencia del Estado, poder participar libremente en la escogencia de las autoridades e influir en las decisiones públicas que afectan a las comunidades nacionales, regionales o locales (FH, 2003). Según Nussbaum (1999), los derechos políticos no son sólo importantes para satisfacer necesidades, sino también son decisivos para poder formularlas.

La dignidad en este caso está relacionada al derecho de las personas a tener un trabajo justo y adecuadamente retribuido, bajo condiciones de seguridad e higiene ocupacional, tener oportunidades para la realización y el crecimiento personal, vivir en un medio ambiente seguro y como lo estableció la Organización Mundial de la Salud, (OMS) desde 1960, las personas deben poder gozar de un estado general de bienestar físico, mental y social, y no meramente no tener enfermedades o dolencias (van Poll, 1997). Una persona que no goce de plena

⁴⁴ Estado de la Nación. 2000. Anexo. Propuesta preliminar para el estudio de la calidad de vida en Costa Rica.

seguridad (económica, personal, jurídica y ciudadana), tampoco puede tener una buena calidad de vida. Según los resultados de la Encuesta de Calidad de vida de Unimer RI (2002), 95,5% de las personas encuestadas estuvieron de acuerdo con que la calidad de vida es “contar con un buen balance de tiempo para el trabajo, el amor, la recreación, el estudio, el pensamiento y el ejercicio”. Para que esto pueda ser una realidad las personas deben tener acceso a eventos de entretenimiento, deportivos, artes visuales y recibir estímulos para desarrollar su capacidad de invención y creación. Estos elementos son los que se asocian a la dimensión creatividad.

El último aspecto de la calidad de vida está relacionado con la necesidad de todos y para todos de contribuir con los otros seres humanos, es decir la solidaridad que exista entre los habitantes de un país.⁴⁵

Como parte de lo señalado anteriormente, se puede arribar a que el concepto de calidad de vida refiere a aquellas condiciones indispensables para que las personas puedan tener una buena vida. Estas condiciones pueden entenderse como valores principales para el desarrollo de la vida cotidiana.

Si bien cada autor puede sumarle o restarle condiciones, valores o elementos que consideran ser indispensables para tener una calidad de vida buena, para efectos de este trabajo de investigación, se tomarán solamente tres factores: la salud, la vivienda y el trabajo.

Teniendo en cuenta que dichos factores serian el punto medular, conforme a lo que para estos efectos se requiere para una buena calidad de vida, y que los Estados deben asegurar la satisfacción de los niveles esenciales de atención primaria de la salud, trabajo, así como de vivienda; independientemente de su ciudadanía, nacionalidad o situación de migratoria, es necesario exponer a continuación tales temáticas.

⁴⁵ Hazel Brenes y Edgar E. Gutiérrez Espeleta. 2007. Propuesta de un índice para la medición de la calidad de vida en Costa Rica. Revista de Ciencias Sociales (Cr) [en línea], II: 115. <http://www.redalyc.org/pdf/153/153116.pdf>

Consultado: 6 de abril, 2019

Sobre el concepto de salud

El párrafo primero del artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, establece que los Estados partes reconocen "*el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental*", por lo que en virtud del principio de no discriminación previsto, tanto en la Declaración Universal de Derechos Humanos como en el párrafo segundo del artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, también debe garantizarse el derecho a la salud para los migrantes.

De acuerdo con la Constitución de la Organización Mundial de la Salud⁴⁶, en su preámbulo se establece que: "*La salud es un estado de completo bienestar físico, mental y social, y no solamente la ausencia de afecciones o enfermedades.*" Según lo anterior, se instituye un concepto amplio de salud, ya que comprende el estado completo de la persona en tres estadios: físico, mental y social.

De igual forma, no solo se dispone que la salud es una cuestión integral para el ser humano, sino que además este es un derecho fundamental sin distinción alguna: "*El goce del grado máximo de salud que se pueda lograr es uno de los derechos fundamentales de todo ser humano sin distinción de raza, religión, ideología política o condición económica o social.*"

En virtud de esto, por tratarse de un derecho fundamental que resulta de carácter indispensable para el ejercicio de los demás derechos, el Estado tiene la obligación de promover y proteger la salud de los habitantes de la Nación desde esta perspectiva amplia, lo cual implicaría no solo la atención de enfermedades, sino la prevención de estas desde todos los ámbitos.

Derechos humanos en salud Son los derechos que buscan garantizar la salud integral, el bienestar, para todas las personas sin discriminación por razón de sexo, etnia, religión, nacionalidad, condición económica, edad, escolaridad, preferencia sexual y condición de salud.

Son los derechos que aseguran que las personas sean tratadas con dignidad,

⁴⁶La Constitución fue adoptada por la Conferencia Sanitaria Internacional, celebrada en Nueva York del 19 de junio al 22 de julio de 1946 http://www.who.int/governance/eb/who_constitution_sp.pdf

igualdad, equidad y respeto en los diferentes espacios donde se construye la salud. Será una violación a los derechos humanos en salud cualquier trato inequitativo, excluyente, desigual, degradante o estigmatizador que obstaculice la construcción de la salud, el bienestar y el desarrollo de las personas.

Es parte de nuestro derecho a vivir con salud colocar en el centro de la reflexión la práctica social de la salud más allá de sólo la atención médica de la salud. Es condición para hacer efectivo este derecho lograr consolidar una práctica que tenga como proyecto no sólo resolver la enfermedad, sino construir la salud, el bien-estar.

El derecho a la Salud implica una acción de conservación y otra de restablecimiento a la salud por parte del poder público como de la sociedad, la familia y del mismo individuo. (Quirós Edda. Dirección Servicios de Salud. Eje Derechos Humanos y género en Salud)⁴⁷

En concordancia con lo anterior, en el informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes se indica lo siguiente:

21. En el análisis del contenido normativo de este derecho, se recuerda que el derecho a la salud no es el derecho a la buena salud, sino al disfrute de la diversidad de instalaciones, bienes, servicios y condiciones que se necesitan para alcanzar el más alto nivel posible de salud¹². Esos bienes, servicios e instalaciones deben encontrarse disponibles y ser accesibles, aceptables y de buena calidad¹³

22. Desde el punto de vista de la accesibilidad, las instalaciones, los bienes y los servicios de salud deben estar material y económicamente al alcance de todos los sectores de la población, especialmente de los grupos vulnerables o marginados, sin discriminación por ningún motivo. En ese sentido, el principio de no discriminación representa un punto de partida importante, aunque a menudo, en la ley y en la práctica, los migrantes son objeto de discriminación cuando tratan de acceder a la atención de la salud. Numerosos países anfitriones justifican la restricción del acceso de los migrantes a la atención de la salud alegando que protegen sus sistemas de bienestar contra reclamaciones abusivas y, cada vez más, utilizan esas restricciones como medio de disuadir la inmigración. Aunque este razonamiento pueda parecer interesante y útil desde el punto de vista político en los países anfitriones, en varios estudios se pone en tela de juicio esta

⁴⁷ Edda Quirós R. Algunas definiciones relacionadas con los Derechos Humanos en Salud. Ministerio de Salud, Costa Rica. https://www.ministeriodesalud.go.cr/gestores_en_salud/derechos%20humanos/derechos%20humanos/definidhsalud.pdf

Consultado: 7 de abril, 2019.

premisa, así como el efecto disuasivo deliberado de las medidas correspondientes.⁴⁸

Otra de las cuestiones que resultan de interés, es asociar cómo cada uno de estos elementos incide en los otros, verbigracia: se comenta que las malas condiciones de trabajo o de vivienda afectan a la salud de los migrantes y no solo salud física, sino que también la salud mental por lo que estos se ven más expuestos a enfermedades como ansiedad, depresión y otras. Lo anterior, por cuanto aunado a estas malas condiciones, también se interrelacionan factores como el aislamiento social y familiar, incluso, según la Organización Mundial de la Salud (OMS), esta exposición a una mayor cantidad de riesgos hace que los migrantes sean más vulnerables a los trastornos psicosociales, el uso indebido de drogas, el alcoholismo y la violencia.

Ahora bien, de acuerdo con el Informe de cita, por obvias razones, no solo debe hablarse de la existencia o no de derechos relativos a la salud de los migrantes, sino que es obligatorio su análisis respecto al acceso de los mismos, por cuanto existe una profunda brecha entre la aplicación universal de los derechos humanos en teoría y el disfrute de estos derechos en la práctica a pesar de que las normas internacionales exigen que los Estados proporcionen una atención primaria esencial.

Según se menciona, en muchos casos puede ser que los migrantes -beneficiándose del cambio de su país a otro – mejores sus condiciones sanitarias, pero estos beneficios se reducen con el paso del tiempo, ya que no se trata de una mejora por sí misma, sino que básicamente en muchos casos las condiciones de su país de origen son precarias (y justamente por eso es por lo que se decide migrar). En este sentido, conviene citar textualmente las palabras del señor Jorge Bustamante en su

⁴⁸ Asamblea General Naciones Unidas. “Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes, Sr. Jorge Bustamante”. Consejo de Derechos Humanos A/HRC/14/30. <https://www.refworld.org/es/type,MISSION,,49f6c8282,0.html>
Consultado: 7 de abril, 2019.

carácter de Relator Especial de los derechos de los migrantes:

27. El derecho y el acceso de los migrantes a la atención de la salud y el nivel de esa atención varía notablemente en función de cada Estado, así como la situación de inmigración del interesado²¹. Puede ir desde la atención de urgencia hasta una amplia cobertura que abarque a todos, incluidos los migrantes en situación irregular. En un extremo del espectro, los migrantes en situación regular que cumplen ciertas condiciones pueden tener derechos comparables a los ciudadanos de los Estados anfitriones, aunque existan diferencias entre los migrantes de largo y corto plazo con respecto a los derechos y el acceso²². En el otro extremo, puede suceder que los no nacionales carezcan de acceso a medicamentos esenciales para la supervivencia porque los establecimientos se nieguen a tratar a los "extranjeros" o a quienes no presenten un documento de identidad del país ²³. Entre ambos extremos puede existir el cobro del servicio de atención de la salud preventiva y primaria, que incluye la atención de urgencia y servicios médicos gratuitos en determinados casos²⁴. No obstante, la mayoría de los países subordinan el acceso a la atención de la salud sin carácter urgente a la situación regular o irregular del migrante.

28. Si bien los Estados han elaborado diferentes criterios para determinar en qué consiste la atención de la salud de urgencia, lamentablemente en ellos se omite tratar la cuestión fundamental de no supeditar la atención de la salud a la situación de inmigración de la persona interesada. A este respecto, no se justifica un mero compromiso de brindar una atención de urgencia, no sólo desde una perspectiva de derechos humanos, sino también desde el punto de vista de la salud pública, puesto que no recibir ningún tipo de atención preventiva y primaria puede generar riesgos sanitarios tanto para los migrantes como para la comunidad de acogida. Los expertos han sugerido que dada la relativamente pequeña proporción de migrantes en situación irregular y la escasa utilización que hacen de los servicios, proporcionarles acceso a la atención preventiva y primaria en lugar de una intervención de urgencia con retraso, puede efectivamente reducir los costos del sistema sanitario²⁵. En este contexto, el Relator Especial subraya la importancia crucial de ofrecer a los migrantes la atención de la salud primaria esencial, puesto que suelen verse obligados a automedicarse y a utilizar los servicios de salud en una etapa ulterior a medida que se agravan sus dolencias, y en mayor medida que los miembros de la comunidad de acogida.⁴⁹

Sobre este punto cabe destacar que, de acuerdo con el Diagnóstico sobre el contexto migratorio de Costa Rica en el 2017, elaborado por la Fundación Género y Sociedad en coordinación con la Dirección de Integración y Desarrollo Humano del Centro Internacional para el Desarrollo de Políticas Migratorias: en el campo de los servicios de salud se ha producido un avance desde principios de siglo, tanto

⁴⁹ Ibid, pág. 9

por resoluciones de la Sala Constitucional como por la legislación migratoria. No obstante, dicha mejoría se ve relacionada especialmente con los migrantes en condición regular ya que en el caso de las personas migrantes en condición irregular muchas de ellas no tienen acceso a dichos servicios excepto al tratarse de situaciones de emergencia o grupos especiales como personas menores de edad, adultos mayores y mujeres embarazadas, por cuanto la normativa exige su tratamiento, el cual debiera ser pagado posteriormente. Asimismo, conforme a lo señalado por dicho Diagnóstico: “están contempladas sin excepción las personas en las campañas de vacunación y la atención en situaciones de desastres y pandemias, recientemente se ha logrado el acceso a antiretrovirales.”⁵⁰

Sobre el trabajo

El trabajo es también un derecho humano y se encuentra consagrado tanto en nuestra Constitución Política como en diversos instrumentos internacionales, su mayor importancia radica en que por medio de su consecución, se da pie a que haya una mayor posibilidad de que las personas puedan vivir con dignidad y puedan acceder, con mayor facilidad, a otros derechos fundamentales.

En Costa Rica, lo relativo al derecho del trabajo se encuentra consagrado constitucionalmente en el título V sobre “*Las garantías sociales*”, específicamente en los artículos cincuenta y seis y siguientes. Al respecto, resulta oportuno replicar lo siguiente:

El capítulo de Garantías Sociales y el Código de Trabajo recogen, adoptan, positivizan (sic) y plasman los conceptos esenciales del derecho del trabajo ya para esa época desarrollados por la doctrina. Efectivamente, la mayoría de tratadistas, viejos y nuevos, coinciden en reconocer un carácter protector al derecho laboral, del cual se derivan un conjunto de instituciones jurídicas peculiares que le dan autonomía y autosuficiencia. Se dejó de considerar el

⁵⁰ Fundación Género y Sociedad en coordinación con la Dirección de Integración y Desarrollo Humano del Centro Internacional para el Desarrollo de Políticas Migratorias. Diagnóstico sobre el contexto migratorio de Costa Rica en el 2017.

http://www.migracion.go.cr/integracion_desarrollo/Diagnostico%20Contexto%20Migratorio%20de%20Costa%20Rica%202017.pdf

Consultado: 7 de abril, 2019.

trabajo como mercancía al eliminar la figura civil del arrendamiento de servicios. A partir de ese momento nunca jamás sería posible confundir o mezclar la fuerza de trabajo que presta el trabajador con su persona. En adelante el trabajo deberá ser una forma de realización del ser humano, y el derecho tenderá a su protección y garantía cuidando de que no se menoscabe ni la dignidad ni la libertad de la persona. El Estado entonces, a través de la ley y de la Constitución establecerá un conjunto de disposiciones imperativas, indisponibles e irrenunciables para garantizar una vida digna con motivo del trabajo, disposiciones que son mínimos, siempre superables y mejorables por convenio entre trabajador y patrono.⁵¹

Además, cabe resaltar que el artículo cincuenta y seis define el trabajo como un derecho del individuo, y sobre lo particular, es menester referir lo indicado por la Sala Constitucional mediante voto n.º 2007-9937 de las quince horas con treinta y dos minutos del veintiocho de junio de dos mil siete en la que se señaló en lo que interesa:

...el derecho al trabajo es considerado un derecho fundamental del hombre, cuyo ejercicio le permite lograr una existencia digna y cuyo cumplimiento debe el Estado vigilar, proteger, fomentar e implementar por los medios correspondientes, cerciorándose de que en todos los organismos oficiales o privados, no se apliquen políticas de empleo discriminatorias a la hora de contratar, formar, ascender o conservar a una persona en el empleo. En este sentido, el artículo 56 de la Constitución Política garantiza a todos los habitantes de la república el derecho al trabajo, y establece la obligación del Estado de procurar a sus ciudadanos una ocupación debidamente remunerada, e impedir que por causa de ella se establezcan condiciones que menoscaben la libertad o dignidad del individuo. De esta misma manera lo hace la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y la Carta Internacional Americana de Garantías Sociales.

Ahora bien, con respecto al concepto de trabajador, el artículo cuatro del Código de Trabajo establece que es “toda persona física que presta a otra u otras sus servicios materiales, intelectuales o de ambos géneros en virtud de un contrato de trabajo

⁵¹ Hubert May Cantillano. Derecho constitucional al trabajo, 5
<https://revistas.ucr.ac.cr/index.php/iusdoctrina/article/download/13601/12921>
Consultado: 7 de abril, 2019.

expreso o implícito, verbal o escrito, individual o colectivo”. A su vez, el contrato de trabajo se caracteriza por tres elementos a saber:

Prestación personal del servicio: Esto significa que el trabajo debe ser realizado única y exclusivamente por la persona trabajadora contratada y no por otra persona. La persona trabajadora siempre será una persona física.

Salario o remuneración: Es la suma de dinero que recibe la persona trabajadora de parte de la persona empleadora, a cambio del trabajo que realiza y;

Subordinación: Es la situación en que se encuentra la persona trabajadora en relación con la persona empleadora (física o jurídica) que recibe los servicios y paga por ellos.⁵²

Por otra parte, específicamente sobre el concepto de trabajador migrante, se puede hacer referencia a lo dispuesto en el Glosario sobre Migración que establece que es: Toda persona que vaya a realizar, realice o haya (realizado una actividad remunerada en un Estado del que no sea nacional. (Art. 2 (1) de la Convención sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migrantes y los miembros de su familia, 1990).⁵³

En otro orden de ideas, Corrales Villalobos, Rosa y Luna Alfaro, Marlen, señalan que:

Al hablar de trabajador migrante nos referimos a quien no trabaja por cuenta propia, sino que se somete al mandato laboral de un patrono en una empresa grande o pequeña. No significa esto, que quien parte a un país para trabajar independiente o en alguna profesión u oficio, pierda su calidad de migrante por no estar empleado, simplemente se refiere a que no son los mismos efectos legales de la mayoría de disposiciones laborales que reglan al trabajador migrante, entendido éste como aquel que es parte de una relación que mantiene un vínculo de dependencia.⁵⁴

⁵² Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de Costa Rica. Contrato de Trabajo.

http://www.mtss.go.cr/temas-laborales/08_Contrato_Trabajo_ind.pdf

Consultado: 7 de abril, 2019.

⁵³ Organización Internacional para las Migraciones. 2006. Glosario para la Migración. Derecho Internacional sobre Migración, No. 7: 73.

⁵⁴ Rosa Corrales Villalobos y Marlen Luna Alfaro. 2002. Derecho al trabajo de los migrantes en Costa Rica. (Trabajo Final de Graduación para optar por el grado de Licenciatura en Derecho. Universidad de Costa Rica), 26

En este orden de ideas, es imprescindible mencionar a la Organización Internacional de Trabajo (OIT), este es un organismo que se funda en 1919, a través del Tratado de Versalles, por considerarse que los problemas de la clase trabajadora no eran solo problemas locales, sino que eran problemas que interesaban a todas las naciones; razón por la cual, como parte de sus misiones, se encuentra el mejoramiento de las condiciones de trabajo.

Asimismo, de acuerdo con la Declaración relativa a los fines y objetivos de la Organización Internacional del Trabajo (Declaración de Filadelfia), se establecen cuatro principios: 1. El trabajo no es una simple mercancía, 2. La libertad de expresión y asociación es esencial para el progreso humano; 3. La pobreza es un peligro para la prosperidad de todos; y, 4. Para la lucha contra la pobreza deben estar unidos empleadores y trabajadores.

Ahora, en lo que respecta a la materia de los migrantes, debe entenderse que conforme al numeral diecinueve de la Carta Magna: los extranjeros tienen los mismos deberes y derechos individuales y sociales que los costarricenses, exceptuando las limitaciones propias establecidas por la Constitución y la ley.

En concordancia con lo anterior, sobre el tema del trabajador migrante, el artículo sesenta y ocho constitucional señala que no puede hacerse discriminación respecto al salario, ventajas o condiciones de trabajo entre costarricenses y extranjeros, o respecto de algún grupo de trabajadores. La única excepción a lo anterior se trata de que bajo igualdad de condiciones deberá preferirse al trabajador costarricense.

De manera entonces que el derecho a migrar, al igual que el derecho a trabajar, no son derechos otorgados o denegados por algún Estado a sus ciudadanos, sino son derechos humanos inherentes a la propia persona humana como tal, derechos fundamentales que han sido ya reconocidos en la gran mayoría de las legislaciones contemporáneas, siempre más allá de lo que el concepto esquivo e inasible de “soberanía nacional” signifique hoy día en un mundo global de fronteras nacionales diluidas y porosas.⁵⁵

⁵⁵ Ángel Guillermo Ruiz Moreno. El derecho humano al trabajo de los migrantes. Revista Latinoamericana de Derecho Social, 208.

Sin embargo, en Costa Rica este derecho fundamental se encuentra enmarcado solamente para los trabajadores extranjeros cuya condición migratoria sea regular, por cuanto la Ley General de Migración y Extranjería, Ley n.º 8764, establece en el *artículo 177 que las "personas físicas o los representantes de las personas jurídicas, públicas o privadas, que proporcionen trabajo u ocupación a personas extranjeras no habilitadas, para que ejerzan actividades laborales en el país o realicen actividades diferentes de las autorizadas, serán sancionadas por la Dirección General con una multa que oscilará entre dos y hasta doce veces el monto de un salario base (...)"* disponiendo así, un régimen sancionatorio ante las posibles infracciones a la normativa migratoria tanto para esta población como para sus patronos.

Lo anterior resulta importante, por cuanto su condición de trabajador ilegal propicia que los migrantes acepten condiciones desfavorables que van en contra de la dignidad humana y que no puedan tener acceso a otros derechos.

Los trabajadores nicaragüenses, por ejemplo, se ven compelidos a acceder a actividades laborales bastante pesadas, en algunos casos riesgosos para la salud ocupacional, mal pagadas y con un nivel de reconocimiento social bastante bajo. Se trata de la constitución de nichos laborales étnicos en los que prevalecen trabajos en plantaciones agrícolas, construcción, servicio doméstico y vigilancia, entre otros.

Respecto de la estabilidad en el empleo, se conoce de las dificultades de muchos trabajadores inmigrantes vinculados con actividades agrícolas temporales, en las que las condiciones de estacionalidad dificultan la permanencia en un solo trabajo por largas temporadas. Por ejemplo, recientes procesos cíclicos en algunas actividades, como la producción cafetalera, empujan en algunos momentos hacia la disminución paulatina de la demanda, pero en otros más bien la conducen a un aumento, según las necesidades de las zonas productoras.⁵⁶

https://ac.els-cdn.com/S1870467016000087/1-s2.0-S1870467016000087-main.pdf?_tid=7e578d5f-f3f3-4253-a5dd-cd76ffe43f4e&acdnat=1538803585_f036eda96ef5260f34913549faa658b2

Consultado: 10 de abril, 2019.

⁵⁶ Abelardo Morales Gamboa. Inmigración en Costa Rica: Características sociales y laborales, integración y políticas públicas. Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía-División de Población de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 41.

Pero no solamente se trata de que en la mayoría de los casos las personas migrantes son las que se ven obligadas -por su condición de vulnerabilidad- a los trabajos más pesados o riesgosos, sino también se ven afectados por despidos anticipados (antes de cumplir el mínimo requerido para el reconocimiento de derechos laborales), así como el incumplimiento de mínimos y máximos en las jornadas laborales y diferencias salariales injustificadas.

En efecto, la población inmigrante, en particular la nicaragüense, debe trabajar más horas a la semana para equiparar el ingreso de un costarricense en su misma ocupación, siendo crítica la situación para las mujeres, que deben laborar en promedio diez horas más que las costarricenses en la misma actividad, pues su pago por hora es un 20% menor al que obtiene una nativa.⁵⁷

Cabe destacar que Costa Rica ha adoptado muchas de las disposiciones internacionales para proteger los derechos de los migrantes y los trabajadores, como por ejemplo la Convención sobre el Tráfico ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire; la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo y Declaración de Principios de la Organización; el Convenio número 111 de la Organización Internacional del Trabajo sobre la discriminación en el empleo y la ocupación y el Convenio 117 de la Organización Internacional del Trabajo sobre política social (normas y objetivos básicos).

No obstante, Costa Rica no ha ratificado varios instrumentos internacionales de protección específica al trabajador migrante como lo son el Convenio número 97 de la Organización Internacional del Trabajo, relativo a los Trabajadores Migrantes; el Convenio número 143 de la Organización Internacional del Trabajo, relativo a Migraciones en Condiciones Abusivas y la Promoción de la Igualdad de Trabajo y de Trato de los Trabajadores Migrantes; y la Acción Inmediata para su Eliminación; el Convenio para la Represión del Tráfico de Personas y de la Explotación de la Prostitución Ajena y la Convención Internacional sobre la Protección de los

https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7225/S0800525_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Consultado: 13 julio, 2019.

⁵⁷ Ibid. pág. 42

Derechos Humanos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus familiares.

Sobre el derecho a una vivienda digna

El derecho a una vivienda digna es fundamental y se encuentra recogido en instrumentos de protección internacional como la Declaración Universal de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (artículos 25 y 11, respectivamente) así como en el ordenamiento jurídico costarricense (artículo 65 de la Constitución Política y artículo 1 de la Ley General de Arrendamientos Urbanos y Suburbanos, entre otros). En el artículo 27 de la Convención sobre los Derechos del Niño se garantiza específicamente el derecho de los niños a una vivienda adecuada “El hogar trasciende las cuatro paredes para resguardar; simbólica la posibilidad de poder consolidar una vida en el país. El acceso a vivienda simboliza **crear raíces** en Costa Rica.”⁵⁸

Se podría indicar que el derecho a una vivienda digna es la armonización de derechos estrictamente privados (derecho a la propiedad) en relación con los derechos sociales por el interés social que reviste. Debe tenerse en cuenta que no solo implica la posibilidad de tener “cuatro paredes y un techo” que pudiera funcionar como una casa, sino que la vivienda debe permitir el ejercicio de una “vida adecuada”, por lo anterior, el Comité de las Naciones Unidas de Derechos Económicos, Sociales y Culturales definió en la Observación General n.º 4⁵⁹ las siete principales características que deben de cumplirse:

a) Seguridad jurídica de la tenencia.

⁵⁸ Gabriela Vargas Selva. 2011. Necesidades y vivencias de la población migrante en Costa Rica, 56. Ístmica. Revista de la Facultad de Filosofía y Letras Universidad de Costa Rica. No. 14. <https://www.revistas.una.ac.cr/index.php/istmica/article/view/5507/5334>
Consultado: 27 de julio, 2018.

⁵⁹ El derecho a una vivienda adecuada (Art.11, párr. 1): 13/12/91 CESCR Observación general Nº 4 (General Comments) 6º período de sesiones (1991): <http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2005/3594.pdf?view=1>
Consultado: 27 de julio, 2018.

- b) Disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura.
- c) Gastos soportables.
- d) Habitabilidad.
- e) Asequibilidad.
- f) Lugar.
- g) Adecuación cultural.

Ahora, el derecho a la vivienda no significa solo su disposición axiológica y normativa, sino que exige que los Estados deban crear las condiciones necesarias -en el plano público y privado- para asegurar su disfrute efectivo. Esta situación lleva aparejada la necesidad de aplicar el principio de igualdad y no discriminación, ya que en la práctica subsisten problemas que impiden que sea efectivo, verbigracia, de acuerdo con el Informe del Relator, citado, para la población migrante existen tanto casos de discriminación directa como indirecta.

43. Sin embargo, en la práctica subsisten diversos problemas que impiden que este elemento del derecho a la vivienda adecuada sea plenamente efectivo. En el mercado privado de la vivienda, la discriminación suele impedir el acceso de los migrantes a una vivienda adecuada. La discriminación puede ser directa en el sentido de que algunos anuncios de viviendas indiquen explícitamente que no se desea a ciertos grupos de personas. (...)

45. Los migrantes pueden ser objeto de discriminación indirecta, en el sentido de que algunos criterios para tener acceso a viviendas de alquiler pueden tener sobre ellos un efecto desproporcionadamente importante. Por ejemplo, cuando los propietarios exigen referencias de alquileres, créditos o empleos anteriores como parte de las condiciones de solicitud de vivienda, los migrantes que acaban de llegar se encuentran en una situación de desventaja por no poseer esas referencias en el Estado anfitrión⁵¹. Aplicar esos criterios puede constituir discriminación cuando tienen un efecto desproporcionado sobre las personas por motivos de ciudadanía o situación de inmigración⁵². Además, los nuevos inmigrantes que no hablan el idioma del Estado anfitrión pueden tener dificultad para adquirir información sobre la legislación, los contratos u otras obligaciones

relativas a la vivienda, así como sobre la ayuda gubernamental o comunitaria en materia de vivienda.⁶⁰

La garantía de los derechos humanos antes descritos, que engloban el concepto de calidad de vida, forma parte de las competencias de un Estado Social de Derecho y específicamente, de las competencias a nivel territorial, de un gobierno local por cuanto todos se encuentran interrelacionados, lo cual supone que la falta de uno de ellos suponga “en efecto dominó” la violación de otros tantos y que, además:

70. (...). Obstruir y limitar el acceso a los servicios, las instituciones y los bienes que permiten el ejercicio efectivo de esos derechos fundamentales representa no solamente una violación de los derechos humanos de los inmigrantes, sino también un obstáculo a su integración y su participación activa en los Estados anfitriones.⁶¹

3.2. Normativa que sustenta la obligatoriedad de los Estados de promover la calidad de vida de sus habitantes

La historia del ser humano es indisociable de la migración. Desde nuestros orígenes hasta las noticias que nos llegan día con día, cuenta cómo los flujos migratorios humanos no se han detenido nunca: miles de personas salen de su país de origen para dirigirse a otro punto, las razones son diversas, pero, en el fondo, por un único motivo: la búsqueda de bienestar. Ese bienestar está intrínsecamente relacionado con el concepto de calidad de vida, de buscar mejores condiciones de salud, trabajo, vivienda, entre otros.

A partir de lo anterior, cada estado está en la obligación de generar normas y políticas públicas que garanticen ciertas condiciones a sus habitantes, sin hacer distinción por género, raza, condición migratoria y otros.

Ahora bien, cuando se hace referencia a los deberes y obligaciones de la población migrante, su regulación a nivel nacional y la obligación de los estados

⁶⁰ Asamblea General Naciones Unidas. Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes, Sr. Jorge Bustamante, 13. Consejo de Derechos Humanos A/HRC/14/30, <https://www.refworld.org/es/type,MISSION,,49f6c8282,0.html>

Consultado: 27 de julio, 2019.

⁶¹ *Íbid.* pág. 21

de velar por el cumplimiento; se está frente a lo estipulado en la LGME, dado que este cuerpo normativo también establece en su Título IV los derechos, limitaciones y obligaciones de las personas extranjeras, su artículo 31, en lo que interesa, versa:

Las personas extranjeras gozarán de los derechos y las garantías individuales y sociales, reconocidos para las personas costarricenses en la Constitución Política, salvo las limitaciones que esta establezca. Las normas relativas a los derechos fundamentales de las personas extranjeras se interpretarán conforme a los convenios en materia de derechos humanos y a los tratados y acuerdos internacionales ratificados que se encuentren vigentes y, específicamente, por lo siguiente:

1) Toda persona extranjera tendrá derecho de acceso a la justicia, al respeto de las garantías del debido proceso, al derecho de defensa y al derecho de petición y respuesta.

2) Las personas extranjeras que cuenten con autorización para permanecer en el país podrán circular libremente por el territorio nacional, por el tiempo que defina la autorización.

3) Las personas extranjeras estarán sujetas a los requisitos fijados en esta Ley, su Reglamento y en otras normas jurídicas aplicables, para ingresar al país, permanecer en él o egresar de él.

4) Las personas extranjeras podrán ser compelidas a abandonar el país, cuando sean sujetas a sanciones administrativas, según lo dispuesto en la presente Ley o cuando así lo disponga la autoridad judicial.

5) Las personas extranjeras únicamente podrán ser detenidas según lo dispuesto por la Constitución Política, las leyes y las disposiciones contempladas en la presente Ley. Para la aplicación de la legislación migratoria, este derecho podrá ser limitado bajo los siguientes supuestos y condiciones de carácter excepcional, siempre y cuando no exista otra medida menos gravosa: a) Aprehensión cautelar por un máximo de veinticuatro horas, para efectos de verificar su condición migratoria. Este plazo podrá ser ampliado en situaciones especiales y bajo resolución justificada y emitida por el director general. Confirmada la infracción migratoria y al descartarse otra medida menos gravosa, la Dirección General deberá dictar el procedimiento de deportación. b) Una vez resuelta la identificación de la persona extranjera, por parte del consulado de su país de origen, la detención administrativa no podrá exceder el plazo máximo de treinta días naturales y en dicho término deberá ejecutarse la deportación dictada. Este plazo podrá ser ampliado en situaciones especiales y justificadas por parte de la Dirección General. c) En caso de detención administrativa, la persona extranjera tendrá derecho a permanecer durante el período de aprehensión en un lugar que cuente con las condiciones necesarias para garantizar un trato digno y respetuoso, así como las especificidades de género, generacional o discapacidad.

6) Las personas extranjeras tendrán acceso al sistema de seguridad social costarricense, de acuerdo con la legislación vigente y su categoría migratoria.

Asimismo, tendrán el deber de contribuir con la sostenibilidad del sistema de seguridad social y de contribuir con los gastos públicos.

7) Toda persona extranjera que se encuentre sometida al control y los procedimientos migratorios deberá ser informada de las razones de su aprehensión, ofrecérsele posibilidad de comunicación, incluida la requerida para la asistencia consular, acceso a un abogado por cuenta propia; además, deberá contar con un intérprete, en caso de que sea necesario, así como el pleno acceso al expediente administrativo. En caso de aprehensión, tendrá derecho a que se le garantice un trato digno y adecuado, tomando en cuenta las especificidades en razón de género, edad, discapacidad y otros.

8) Toda persona extranjera tiene derecho a buscar y recibir asilo en el territorio nacional, en razón de los convenios internacionales suscritos y ratificados por el país.

9) Ningún extranjero solicitante de refugio o que se le haya otorgado dicha condición, podrá ser expulsado, deportado o rechazado a otro país, sea o no de origen, donde su derecho a la vida esté en riesgo.

10) Toda persona extranjera autorizada a permanecer legalmente en el país tiene derecho a integrarse plenamente a la sociedad costarricense⁶²

Ahora bien, el artículo 32 de la misma ley, hace referencia a que las personas extranjeras que se encuentren en el país estarán sujetas al pago de las mismas cargas tributarias o de seguridad social que las costarricenses, según las normas jurídicas aplicables en esas materias; y en artículo 33 de la LGME se detallan las obligaciones de este grupo poblacional, establecidas de la siguiente manera:

1) A excepción de los no residentes señalados en el artículo 89 de esta Ley, las personas extranjeras autorizadas para permanecer legalmente en el país, están en la obligación de comunicar por escrito, a la Dirección General, todo cambio de su domicilio. Además, deberán indicar, expresamente, el lugar para la recepción de notificaciones dentro del perímetro judicial de San José o en las oficinas regionales de la Dirección General o en un medio electrónico mediante el cual sea posible comunicarles cualquier resolución administrativa; en caso contrario, se tendrán por notificadas en el transcurso de veinticuatro horas.

2) Las personas extranjeras que se encuentren en territorio nacional tendrán la obligación de portar, conservar y presentar, a solicitud de la autoridad competente, la documentación que acredite su identidad, expedida por las autoridades competentes del país de origen o de procedencia, así como la que acredite su situación migratoria en Costa Rica, salvo en los supuestos previstos en esta Ley y su Reglamento respectivo.

3) Las personas extranjeras tendrán la obligación de egresar del país cuando venza el plazo de permanencia autorizado por la autoridad migratoria, salvo que medie la solicitud de un cambio de categoría o una prórroga otorgada por dicha autoridad migratoria. Toda estancia irregular en territorio costarricense hará que

⁶² Ley General de Migración y extranjería, N.º 8764.

las personas extranjeras deban cancelar una multa migratoria equivalente a cien dólares moneda de los Estados Unidos de América (US\$100,00), por cada mes de estancia irregular en el país o, en su defecto, se les prohibirá el ingreso por un plazo equivalente al triple del tiempo de su permanencia irregular.

4) Las personas extranjeras usuarias de los servicios migratorios y a las que se les haya concedido un estatus legal en Costa Rica, pagarán un monto adicional de veinticinco dólares moneda de los Estados Unidos de América (US\$25,00), en el momento en que se otorgue dicha regularización, así como cada vez que se dé su renovación de permanencia en el país. Lo recaudado por tal concepto se destinará al Fondo Social de Migración creado en la presente Ley.

5) Las categorías de personas no residentes y las categorías especiales pagarán un monto anual equivalente a cinco dólares moneda de los Estados Unidos de América (US\$5,00). Lo recaudado se destinará al Fondo Social de Migración. Quedarán exentos de estos pagos, las personas menores de edad, refugiadas, asiladas, apátridas, personas mayores de edad con discapacidad y trabajadores transfronterizos, así como turistas. La Dirección de Migración y Extranjería, con base en criterios emitidos por el Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos y el IMAS, podrá exonerar a las personas extranjeras de dicho pago, cuando la condición socioeconómica así lo justifique. Además, podrá hacerlo, mediante resolución fundada, cuando por medios razonables se determine dicha situación de vulnerabilidad social.

A partir del marco normativo vinculante, los Estados deben procurar generar las políticas públicas nacionales y locales que materialicen y se traduzcan en acciones concretas en beneficio de la población migrantes, estos aspectos serán analizados en los capítulos siguientes.

CAPÍTULO II: La Municipalidad de San José y su estructura organizacional

Sección 1. Competencias del gobierno local y procesos de descentralización

1.1 Antecedentes

1.1.1 La Costa Rica colonial.

Durante la colonia, el modelo definido para las provincias de la Corona Española lo fueron los ayuntamientos, figura que ha sido comúnmente comparada con lo que en la actualidad se conoce por gobiernos locales, municipio o municipalidades.

De acuerdo con lo expuesto por los autores Víctor Castro y otros en su tesis final de graduación denominada: “Evolución Constitucional del Régimen Municipal en Costa Rica”, a pesar de que la figura de los cabildos no reúne todas las condiciones de un verdadero municipio, puede considerarse que el primer municipio en nuestro país surgió en 1524 con la fundación que hicieron los conquistadores españoles en nuestro territorio, denominada Villa de Bruselas y ubicada en Orotina.

Además, indican que la fundación de la primera ciudad dentro del Valle Central “*Garcimuñoz*” es el punto de partida del municipio, ciudad que sería trasladada posteriormente al Valle del Guarco y denominada “Cartago”.⁶³

Para esta época, “las personas que desempeñaban cargos municipales eran representantes de la incipiente aristocracia urbana; los fundadores de un poblado de hecho entraban a formar parte de dicha sociedad con lo cual tenían fácil acceso a dichos cargos públicos.”⁶⁴

Lo anterior sufre un cambio cuando el Rey Felipe II decretó en 1591 la venta de oficios municipales mediante subasta, ello conllevó a que las provincias pobres y en general los municipios, vivieran una época crítica que incluso significó que en el

⁶³ Víctor Castro, José Zeledón y Juan Sanabria. Evolución Constitucional del Régimen Municipal en Costa Rica. (Tesis para optar por el grado de licenciatura en Derecho, Universidad de Costa Rica, 1981), 43.

⁶⁴ Ibid. pág. 45

siglo XVIII se diera por un período de 36 años, una inopia de cabildo en Cartago. Lo cual es hasta 1812 que, con la Constitución de Cádiz, se elimina la compra de oficios municipales pasándose a elegir mediante el sufragio, situación que significó un aumento de estos.

A pesar de tal progreso, en 1814 y por un período de seis años, se suspende la vigencia de la Constitución de Cádiz, por lo que hasta 1820 se restablecen los ayuntamientos.⁶⁵

1.1.2 Costa Rica independiente: antes de la Constitución de 1949.

Con la declaración de independencia de Costa Rica a la Corona de España, en 1821, se promulga el Pacto Social Fundamental Interino o Pacto de Concordia, instrumento que, a pesar de no incluir específicamente la organización o características de los ayuntamientos, reconoce que es por medio de estos que los individuos se organizan. Además, los “(...) entonces llamados Legados de los Pueblos establecieron una Junta de Gobierno Provisional, con la figura del Alcalde (sic) Constitucional de Vecindad y Secretario de Ayuntamiento”.⁶⁶

De forma posterior, el 17 de marzo de 1823 se dicta el Primer Estatuto Político de la Provincia de Costa Rica en el cual, la figura del Alcalde Constitucional “es un funcionario con poderes en negocios comunes, civiles y criminales, asumiendo la jefatura política, militar y de hacienda, incluso con facultades de instruir sumarios en caso de infracciones de las diputaciones”⁶⁷.

Mientras tanto, con el Segundo Estatuto Político del 16 de mayo de 1823, se crea la figura de “Jefe Político, separado del funcionario de hacienda y del militar, siempre con la asistencia de un Secretario. En este sentido el Gobierno se reservó los negocios comunes, civiles y criminales juzgados por tribunal nombrado por la Junta

⁶⁵ Ibid. pág. 46-48

⁶⁶ Jaime Ordoñez, Bernal Arias y Adrián Torrealba. Descentralización y Gobiernos Locales en Costa Rica. Bases para una reforma jurídica e institucional. (San José, Costa Rica: Instituto Centroamericano de Gobernabilidad, 2010), 28

⁶⁷ Ídem.

gubernativa.”⁶⁸

Cabe destacar que el 28 de diciembre de 1824, se dicta lo que algunos autores denominan “la primera ley municipal”, por cuanto la Ley o Decreto número XXIX establece y regula las municipalidades en todos los pueblos, independientemente de su población. Poco tiempo después, el 25 de enero de 1825 el Congreso Constituyente aprueba la Ley Fundamental del Estado de Costa Rica, mediante la cual se consolida el concepto de Municipalidad, se incluye un capítulo relativo al “Gobierno Interior de los Pueblos” se reitera que todo pueblo deberá tener una municipalidad electa popularmente y se establecen los requisitos de sus miembros, así como la obligación de que estos deban renovarse.

Aunado a lo anterior, se promulgan leyes reglamentarias que permiten legislar los temas tanto económicos y financieros, como temas relacionados con la organización municipal, sea: integración, deberes y atribuciones de las figuras municipales (Decreto LXXII y Decreto CXLVII del 29 de noviembre de 1825 y 23 de octubre de 1827, respectivamente).

(...) al inicio de la vida independiente de Costa Rica, las municipalidades fueron responsables por el planteamiento físico de pueblos y villas, la prestación de servicios públicos fundamentales, y la conciliación de conflictos en materia civil. Sin embargo, después de dos décadas de vida independiente, se gesta un proceso de unificación nacional y de centralización política del Estado costarricense que desacelera el incipiente desarrollo del régimen municipal.⁶⁹

Sin embargo, a pesar del auge y el avance normativo en materia municipal, con el gobierno del señor Braulio Carrillo Colina, el 8 de marzo de 1841 se dicta la Ley de Bases y Garantías mediante la cual se instauran los “jefes políticos” que eran dependientes del poder central y con ello limitan las facultades de las municipalidades a tal punto que –a pesar de existir posteriores constituciones y normativa relacionada– la doctrina es conteste en señalar que dicha figura queda

⁶⁸ Ibid. pág. 29.

⁶⁹ Justo Aguilar Fong y Violeta Pallavicini. El régimen municipal en Costa Rica: un análisis económico y político. (San José, Costa Rica: Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas, Universidad de Costa Rica, 2019), 31

abrogada prácticamente hasta la constitución de 1949, donde se vuelve a dar mayor importancia y se reviste de competencias al gobierno municipal.

1.1.3 Costa Rica actual: Constitución de 1949.

Ahora bien, con la instauración de la Junta Fundadora de la Segunda República en 1948, y la promulgación -en noviembre del año 1949- de la Constitución Política de Costa Rica, se dictamina lo relativo al Régimen Municipal costarricense.

El título XII de la Carta Magna define que la división del territorio nacional lo será en provincias, cantones y distritos (artículo 168) y que la administración de los intereses y servicios locales en cada cantón estará a cargo del Gobierno Municipal (artículo 169), esta última frase es de suma importancia ya que lleva consigo un robustecimiento del poder del Gobierno Local, por cuanto se traslada constitucionalmente una competencia del Poder Central (administración de los intereses y servicios locales) hacia las municipalidades (competencia delimitada en razón de materia y territorio).

El numeral 169 constitucional, también señala que ese Gobierno Municipal estará integrado por un cuerpo deliberante integrado por regidores municipales de elección popular y un funcionario ejecutivo designado por ley.

Por su parte, la versión original de la Constitución Política señalaba en el artículo 170 únicamente que “Las corporaciones municipales son autónomas.” No obstante, en el año 2001, fue reformado de manera que no solo se puntualizan como organizaciones autónomas, sino que se amplían sus competencias (aunque condicionadas a la promulgación de las leyes respectivas), quedando el texto de la siguiente manera:

ARTÍCULO 170.-Las corporaciones municipales son autónomas. En el Presupuesto Ordinario de la República, se les asignará a todas las municipalidades del país una suma que no será inferior a un diez por ciento (10%) de los ingresos ordinarios calculados para el año económico correspondiente. La ley determinará las competencias que se trasladarán del Poder Ejecutivo a las corporaciones municipales y la distribución de los recursos indicados. Transitorio.-La asignación presupuestaria establecida en el artículo 170 será

progresiva, a razón de un uno coma cinco por ciento (1,5%) por año, hasta completar el diez por ciento (10%) total.

Periódicamente, en cada asignación de los recursos establecidos en el artículo 170, la Asamblea Legislativa deberá aprobar una ley que indique las competencias por trasladar a las corporaciones municipales. Hasta que la Asamblea Legislativa apruebe cada una de las leyes, no se les asignarán a las municipalidades los recursos correspondientes a ese período, de conformidad con lo indicado en ese mismo numeral.

En sintonía con lo anterior, pero casi 10 años después de aprobada la reforma al artículo 170 de la Constitución Política, la Asamblea Legislativa aprueba el 4 de marzo de 2010 la Ley General de Transferencia de Competencias del Poder Ejecutivo a las Municipalidades, la cual es publicada en el diario oficial La Gaceta el 4 de mayo de 2010 y finalmente en 2015, se promulga la primera Ley Especial para la Transferencia de Competencias: Atención Plena y Exclusiva de la Red Vial Cantonal (Ley n.º 9329).

1.2 Naturaleza de los gobiernos locales.

Previo a establecer la naturaleza de los gobiernos locales, es necesario mencionar de forma somera que Costa Rica es un Estado de corte centralista (hay una concentración del poder en el Gobierno Central) y con una conformación básica: Poder Legislativo, Poder Ejecutivo y Poder Judicial, así como un Tribunal Supremo de Elecciones con rango e independencia de poder. Por lo que, para describir los gobiernos locales, resulta de suma importancia referir en primera instancia a los conceptos de desconcentración, descentralización y autonomía municipal.

1.2.1 Descentralización y desconcentración.

Consideran algunos autores, que una de las metas de la descentralización ha sido satisfacer fines democráticos, por cuanto el Estado descentraliza parte de sus competencias para que sean los entes menores quienes gobiernen lo relacionado a determinados servicios y, en este sentido: “La noción de descentralización consiste fundamentalmente en que ciertas competencias del Estado, van a ser atribuidas a un ente menor en relación con el Estado. Su característica es que entre ellos no existe una relación de jerarquía pues el nuevo ente, va a ser

independiente”.⁷⁰

Por otra parte, al comparar un concepto con el otro, señalan lo siguiente:

...considerar la descentralización como el proceso mediante el cual transfieren ciertas responsabilidades, competencias, capacidades, políticas, fiscales o administrativas, a unidades subnacionales del Gobierno.

(...) La descentralización difiere de la desconcentración en que esta última, una institución delega competencias a sus propios órganos para facilitar la consecución de sus propios fines. Por tal razón, la desconcentración se materializa mediante una decisión administrativa del superior jerárquico de la institución, quien delega la gestión de ciertas funciones institucionales a unidades más cercanas a los usuarios de los bienes y servicios públicos. Por lo tanto, la desconcentración no genera una nueva figura jurídica, es decir, no elimina las relaciones jerárquicas entre el órgano central y las unidades desconcentradas.

En contraste, la descentralización constituye un acto mediante el cual el gobierno central atribuye competencias a un nuevo ente, “separado de la administración central, dotado de personería jurídica propia y constituido por órganos propios que expresan la voluntad del ente” (Jiménez Nieto, 1975, p.122). Por tal razón, la descentralización requiere para su concreción de una ley emanada del Poder Legislativo, en la cual se indica el grado de autonomía otorgada al nuevo ente y por el tipo de descentralización.⁷¹

Ahora, por lo valioso del aporte conviene replicar el cuadro 2 de la tesis de grado denominada “La política social en el escenario de los municipios: perspectiva actual y nuevos desafíos en torno a las manifestaciones de pobreza urbana y desigualdad en el cantón Central de San José”, mediante el cual se resume cronológicamente el proceso descentralizador del Estado en Costa Rica:

Cuadro N.º 2. Proceso descentralizador del Estado en Costa Rica

| Período histórico | Gestión Pública |
|--------------------------|---|
| 1949 | La Constitución Política sienta las bases de la autonomía administrativa, financiera y política de las municipalidades. Establece el mecanismo de elección de los regidores y define en términos generales el papel representativo de los síndicos ante los Concejos Municipales. |
| 1968 | Ley de Planificación Urbana: Establece que, a las municipalidades, les corresponde el proceso continuo e integral de análisis y formulación de |

⁷⁰ Víctor Castro Retana y otros. “Evolución Constitucional del Régimen Municipal en Costa Rica”. Tesis para optar por el grado de licenciatura en Derecho. Universidad de Costa Rica. 1981. pp.173

⁷¹ Justo Aguilar Fong y Violeta Pallavicini. El régimen municipal en Costa Rica: un análisis económico y político. Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas, Universidad de Costa Rica, San José, Costa Rica, 2019, pp 3-4

| Período histórico | Gestión Pública |
|-------------------|--|
| | planes y reglamentos sobre desarrollo urbano, tendiente a procurar la seguridad, salud, comodidad y bienestar de la comunidad. La Sala Constitucional en su voto 5445-99, reafirmó que la planificación del territorio es potestad exclusiva del gobierno local y que las instituciones centralizadas solo podrán intervenir de manera complementaria o en caso de omisión de regulación cantonal. |
| 1986-1990 | Programa de Racionalización del Sector Público y Democratización Geográfica del primer gobierno de Arias Sánchez, que propuso el fortalecimiento del régimen municipal mediante los Concejos Regionales de Desarrollo, los cuales se constituyeron como órganos de planificación regional. Sin embargo, aunque a partir de este período se comienza a plantear la transformación del Estado y su modernización, este objetivo no se alcanzó porque en el campo social los esfuerzos se centraron en los programas de vivienda. |
| 1994 | Se crea una comisión bipartidista denominada Comisión de Reforma Integral Municipal, que tuvo como propósito concretar una ley que acogiera las mociones planteadas en el VII Congreso de Municipalidades. Las propuestas fueron presentadas en un informe ante los poderes ejecutivos y legislativos, a raíz de ello se integra en la Asamblea Legislativa la Comisión Especial de Descentralización y Fortalecimiento de los Gobiernos Locales. |
| 1995 | Reactivación de los Concejos Municipales de Distrito en los cantones de Pérez Zeledón, Puriscal y Alajuela como una experiencia piloto de descentralización política, que según Chinchilla y Rodríguez (1998), buscaba establecer un modelo para la participación (sic) de los y las actores(as) locales en los procesos de toma de decisiones para la elaboración de la política local municipal. A través de esta iniciativa, se facultó a los Concejos Municipales la creación de los Concejos de Distrito, los cuales a su vez contaron con personería jurídica. Según los autores, dicho proyecto se originó gracias al impulso que otorgó tanto la Agencia para el Desarrollo Interamericano (AID) como "Compañeros de las Américas" (una ONG dedicada a apoyar experiencias de desarrollo local) en conjunto con el diputado Ottón Solís. |
| 1995 | Ley del Impuesto de Bienes Inmuebles: sustituye al anterior impuesto territorial recaudado por el Ministerio de Hacienda. Se les asigna a las municipalidades el carácter de administración tributaria, encargándose de realizar valoraciones de bienes inmuebles, facturar, recaudar y tramitar el cobro judicial y de administrar, en sus respectivos territorios, los tributos que genera dicha ley. |
| 1998 | Aprobación del Código Municipal que hizo públicas las sesiones de los concejos municipales y la elección popular de la o el alcalde, alcaldesa. Esta reforma pretendió fortalecer la autonomía municipal, definiendo que el gobierno local estaría compuesto por un concejo integrado por regidores(as). Se plantea el establecimiento de siete comisiones: Hacienda y Presupuesto, Obras Públicas, Asuntos Sociales, Gobierno y Administración, Asuntos Jurídicos, Asuntos Ambientales, Asuntos Culturales y Condición de la Mujer. Se otorga mayor fuerza a los convenios y empresas municipales, introduciendo operaciones usadas en la administración privada. |
| 1998 | Ley N° 7755 sobre el Control de las Partidas Específicas con cargo al Presupuesto Nacional. Las partidas específicas son un conjunto de |

| Período histórico | Gestión Pública |
|-------------------|--|
| | recursos públicos asignados en los presupuestos nacionales para atender las necesidades públicas locales, comunales o regionales, expresadas en proyectos de inversión o programas de interés social, mediante esta ley se designa a las municipalidades como administradoras de dichos fondos públicos que eran manejados discrecionalmente por los diputados. De esta manera, Chinchilla y Rodríguez (1998) afirman que a través de una comisión se definían anualmente la distribución de estos recursos a partir de los criterios de población, pobreza y extensión geográfica. Los concejos municipales promoverían los mecanismos participativos, mientras los concejos de distrito definirían los proyectos u obras a financiar |
| 1998 | Triángulo de la Solidaridad: promovió un cambio hacia la participación comunitaria en donde las municipalidades, las instituciones del Estado y los espacios locales articularon esfuerzos, con base en Molina y Valverde (2001), esta política social giraba en torno a los criterios de descentralización, modernización institucional, regionalización efectiva, mapeo social, asamblea de vecinos y planificación estratégica. |
| 2001 | Ley de Simplificación y Eficiencia Tributaria: establece un impuesto único por tipo de combustible, sea este de producción nacional o importado. En el artículo 5, se desglosa el destino de los recursos producto del impuesto, en el cual las municipalidades son una de las beneficiarias, con el fin de que construyan y mantengan la red vial cantonal. |
| 2001 | Reforma al artículo 170: El artículo 170 aprobado en 1949, establecía la autonomía de los gobiernos locales, pero en el 2001 se realiza la reforma constitucional que establece una asignación del 10% a las municipalidades, por concepto de los ingresos ordinarios calculados para el año económico correspondiente. La asignación presupuestaria establecida en el artículo 170 sería progresiva, a razón de 1,5% por año, hasta completar el 10% total. |
| 2008 | Política Nacional para la Descentralización y Fortalecimiento Municipal: constituye la primera política pública en materia de descentralización y establece objetivos concretos para la modernización municipal y autonomía financiera de los gobiernos locales durante el período 2008-2009. Asimismo, abarca temas relacionados al género, ambiente, participación ciudadana y desarrollo humano cantonal. |
| 2009 | Código Electoral: representó un importante instrumento de apoyo al proceso de descentralización y reconocimiento de las autoridades locales. Establece la elección de todas las autoridades municipales en forma conjunta y a medio período de las elecciones de autoridades nacionales. |

Fuente: Kung Quesada, Joselyn, 2015, páginas 13-16.

Aunado a lo anterior, es necesario señalar que en 1971 se crea el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM) mediante la Ley de Organización y Funcionamiento del Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (Ley n.º 4716 del 09 de febrero de 1971), el cual se crea con el objetivo de fortalecer el régimen mediante la coordinación de las municipalidades.

Además, como un hito en el proceso descentralizador costarricense en 2015 se promulga la primera Ley Especial para la Transferencia de Competencias: Atención Plena y Exclusiva de la Red Vial Cantonal (Ley n.º 9329).

1.2.2 Autonomía municipal.

En el voto N.º 5445-99 de las catorce horas treinta minutos del catorce de julio de mil novecientos noventa y nueve, la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia señaló que la autonomía debe entenderse como un autogobierno administrativo y que por lo tanto las municipalidades gozan de autonomía constitucionalmente garantizada y reforzada. Además, conforme a la interpretación realizada según la voluntad del constituyente, llega a la conclusión de que

...la Asamblea Nacional Constituyente al ocuparse del tema de la autonomía municipal, lo hace como una reacción evidente a la experiencia histórica de la intervención del Poder Ejecutivo en los asuntos locales. Es decir, si lo que privaba en los años anteriores al proceso constituyente, era un sistema municipal intervenido directamente por el Poder Ejecutivo, lo que se quiso fue concebir uno distinto, que se desligara por completo de esa interferencia⁷²

Dicho lo anterior, en palabras del máximo interprete constitucional, por autonomía municipal debe entenderse:

(...) la capacidad que tienen las Municipalidades de decidir libremente y bajo su propia responsabilidad, todo lo referente a la organización de determinada localidad (el cantón, en nuestro caso). Así, algún sector de la doctrina ha dicho que esa autonomía implica la libre elección de sus propias autoridades; la libre gestión en las materias de su competencia; la creación, recaudación e inversión de sus propios ingresos; y específicamente, se refiere a que abarca una autonomía política, normativa, tributaria y administrativa⁷³

Del concepto indicado, llama la atención que la autonomía se encuentra ligada a la libre elección de autoridades municipales y que de esta se pueden derivar hasta cuatro tipos de autonomía: política, normativa, tributaria y administrativa. De igual forma, el artículo cuatro del Código Municipal (Ley n.º 7794 del 30 de abril de 1998)

⁷² Voto n.º 5445-99 de las catorce horas treinta minutos del catorce de julio de mil novecientos noventa y nueve de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia.

⁷³ Ídem.

reitera estos tipos de autonomía municipal y define sus atribuciones:

Artículo 4.-La municipalidad posee la autonomía política, administrativa y financiera que le confiere la Constitución Política. Dentro de sus atribuciones se incluyen las siguientes:

a) Dictar los reglamentos autónomos de organización y de servicio, así como cualquier otra disposición que autorice el ordenamiento jurídico.

b) Acordar sus presupuestos y ejecutarlos.

c) Administrar y prestar los servicios públicos municipales, así como velar por su vigilancia y control.

(Así reformado el inciso anterior por el artículo 2° de la ley N° 9542 "Ley de Fortalecimiento de la Policía Municipal" del 23 de abril del 2018)

d) Aprobar las tasas, los precios y las contribuciones municipales, así como proponer los proyectos de tarifas de impuestos municipales.

e) Percibir y administrar, en su carácter de administración tributaria, los tributos y demás ingresos municipales.

f) Concertar, con personas o entidades nacionales o extranjeras, pactos, convenios o contratos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.

g) Convocar al municipio a consultas populares, para los fines establecidos en esta Ley y su Reglamento.

h) Promover un desarrollo local participativo e inclusivo, que contemple la diversidad de las necesidades y los intereses de la población.

i) Impulsar políticas públicas locales para la promoción de los derechos y la ciudadanía de las mujeres, en favor de la igualdad y la equidad de género.

Sobre los tipos de autonomía, en la resolución de la Sala Constitucional, mencionada *ut supra*, se define lo siguiente:

autonomía política: como la que da origen al autogobierno, que conlleva la elección de sus autoridades a través de mecanismos de carácter democrático y representativo, tal y como lo señala nuestra Constitución Política en su artículo 169; autonomía normativa: en virtud de la cual las municipalidades tienen la potestad de dictar su propio ordenamiento en las materias de su competencia, potestad que en nuestro país se refiere únicamente a la potestad reglamentaria que regula internamente la organización de la corporación y los servicios que presta (reglamentos autónomos de organización y de servicio); autonomía tributaria: conocida también como potestad impositiva, y se refiere a que la iniciativa para la creación, modificación, extinción o exención de los tributos municipales corresponde a estos entes, potestad sujeta a la aprobación señalada en el artículo 121, inciso 13 de la Constitución Política cuando así corresponda; y autonomía administrativa: como la potestad que implica no sólo la autonormación, sino también la autoadministración y, por lo tanto, la libertad frente al Estado para la adopción de las decisiones fundamentales del ente.⁷⁴

⁷⁴ Ídem.

1.2.3 Gobierno Municipal.

Ahora bien, en cuanto al concepto de Gobierno Municipal, se dice que:

El Gobierno Municipal regula el funcionamiento de la ciudad, estableciendo normas según las cuales el orden, la seguridad, la libertad y la existencia misma de los habitantes encuentra amplia satisfacción.

La participación activa de los ciudadanos es importante, para que por medio de ella se sienta responsable de su progreso y bienestar⁷⁵

De igual manera, según los órganos que integran el gobierno local, pueden ser clasificados en cuatro sistemas:

1. SISTEMA CLASICO:

Es el sistema más generalizado. En él coexisten dos órganos: uno deliberante y colegiado y otro ejecutivo y unipersonal. Normalmente sus miembros son elegidos por el pueblo, aunque en algunos países la persona que ocupa el segundo de dichos órganos es designada directamente por el Poder Ejecutivo, igual que en nuestro país antes de entrar en vigencia el Código Municipal”

2. SISTEMA DE UN UNICO ORGANO UNIPERSONAL:

En este no existe cuerpo deliberante y todos los poderes se concentran en un único organismo de carácter unipersonal. Este sistema es propio de países en donde imperan regímenes autoritarios.

3. SISTEMA DE GOBIERNO POR COMISION:

Su característica esencial consiste en que la dirección del Municipio está a cargo de un solo órgano colegiado, es decir, de una comisión que ejercer funciones ejecutivas y deliberativas y cuyos miembros son elegidos popularmente. Este sistema tiene amplia difusión en el Sur de los Estados Unidos de América.

4. SISTEMA DE GOBIERNO DE CONCEJO E INTENDENTE:

El Gobierno Municipal está compuesto, por un lado, de un cuerpo deliberante e integración pluripersonal -responsable de la determinación de la política administrativa y de la elaboración de los reglamentos locales y, por otro lado, de un funcionario ejecutivo subordinado al órgano anterior cuyas decisiones y resoluciones debe ejecutar.⁷⁶

En el caso de Costa Rica, la Carta Magna dispone que el gobierno local está conformado por un cuerpo deliberante, integrado por regidores municipales de elección popular, y de un funcionario ejecutivo que designará la ley (artículo 169).

⁷⁵ Castro, Víctor, Zeledón José y Sanabria Juan. “Evolución Constitucional del Régimen Municipal en Costa Rica”. (Tesis para optar por el grado de licenciatura en Derecho, Universidad de Costa Rica, 1981), 152

⁷⁶ Ibid. pág. 187

Asimismo, los artículos 171, 172 establecen que los regidores Municipales serán elegidos por cuatro años, desempeñarán sus cargos obligatoriamente y la ley determinará su número y la forma en que actuarán. Además, cada distrito estará representado ante la municipalidad por un síndico propietario y un suplente con voz, pero sin voto y en casos calificados, para la administración de los intereses y servicios en los distritos del cantón, las municipalidades podrán crear concejos municipales de distrito, como órganos adscritos a la respectiva municipalidad con autonomía funcional propia.

Por su parte, el Código Municipal hace una distinción entre municipio, municipalidad y gobierno local, entendiendo al primero como el conjunto de personas vecinas y residentes del mismo cantón que promueven y administran sus propios intereses, por medio del gobierno municipal, a la segunda como una persona jurídica estatal, con patrimonio propio y personalidad, y capacidad jurídica plenas para ejecutar todo tipo de actos y contratos necesarios para cumplir sus fines y por último, al gobierno local como el órgano compuesto por un cuerpo deliberativo denominado Concejo e integrado por los regidores, un alcalde y su respectivo suplente, miembros que serán escogidos por medio de elección popular (artículos 1, 2 y 12 Ley n.º 7794).

Por lo indicado, podría llegarse a la conclusión de que "(...) el régimen municipal [de] Costa Rica sí tiene la naturaleza de unidad política, pues se trata de una persona jurídica estatal con personalidad propia (capacidad de actuar y representarse con independencia de otros entes del Estado) y autonomía (política, administrativa y financiera)."⁷⁷

1.2.4 Estructura del Gobierno Local costarricense.

En la actualidad, este país se encuentra conformado por 7 provincias, 82 cantones y 486 distritos. Cada uno de los 82 cantones se conforman al menos por una Alcaldía, una Vicealcaldía primera, una Vicealcaldía segunda, Regidores

⁷⁷ Jaime Ordoñez, Bernal Arias y Adrián Torrealba. Descentralización y Gobiernos Locales en Costa Rica. Bases para una reforma jurídica e institucional. (San José, Costa Rica: Instituto Centroamericano de Gobernabilidad, 2010), 46.

propietarios y suplentes (cuya cantidad estará determinada por la ley según su población), así como Síndicos y Miembros de Concejo de Distrito propietarios y suplentes por cada uno de los distritos del cantón.

En el caso de los cantones que tengan distritos donde se hayan creado “Intendencias” o concejos municipales de distrito conforme a la Ley General de Concejos Municipales de Distrito (Ley n.º 8173), tendrán –además de lo indicado *supra*– las figuras del Intendente y Viceintendente y, en dicha circunscripción distrital los Miembros de Concejo de Distrito se llamarán Miembros de Concejo Municipal de Distrito. Actualmente existen 8 intendencias, a saber:

Cuadro N.º 3. Intendencias por cantón y provincia

| Provincia | Cantón | Distrito |
|------------|------------|---------------|
| Alajuela | San Ramón | Peñas Blancas |
| Cartago | Alvarado | Cervantes |
| Cartago | Jiménez | Tucurrique |
| Guanacaste | Abangares | Colorado |
| Puntarenas | Puntarenas | Lepanto |
| Puntarenas | Puntarenas | Paquera |
| Puntarenas | Puntarenas | Monteverde |
| Puntarenas | Puntarenas | Cóbano |

Fuente: Elaboración propia, 2020

Como ha sido expuesto, tanto la Constitución Política (artículo 169) como el Código Municipal (artículo 12) establecen que el Gobierno Municipal estará conformado por un cuerpo deliberativo (denominado Concejo e integrado por los regidores) y además por un funcionario ejecutivo/alcalde y su respectivo suplente.

Cabe señalar que todos los cargos de elección popular a nivel municipal son electos por medio de elecciones generales a realizarse el primer domingo de febrero, dos años después de las elecciones nacionales y tomarán posesión de sus cargos, el primero de mayo del mismo año de su elección por un periodo de cuatro años y podrán ser reelegidos (artículos 171 de la Constitución Política, 150 del Código Electoral, Ley n.º 8765; y 14 del Código Municipal).

Una vez indicado lo anterior, es procedente caracterizar los cargos referidos:

Alcalde: de conformidad con el artículo 14 del Código Municipal, el alcalde es el funcionario ejecutivo indicado en el artículo 169 de la Carta Magna; además, existirán dos vicealcaldes (primero y segundo).

- El vicealcalde primero realizará las funciones administrativas y operativas que el alcalde titular le asigne y sustituirá, de pleno derecho, al alcalde municipal en sus ausencias temporales y definitivas, con las mismas responsabilidades y competencias del alcalde durante el plazo de la sustitución.
- El vicealcalde segundo únicamente sustituirá al alcalde, de pleno derecho y con las mismas responsabilidades y competencias, cuando el vicealcalde primero no pueda cumplir con su labor de sustitución.

Los requisitos para ser alcalde se encuentran descritos en el numeral 15 del Código Municipal y son los siguientes: a) Ser costarricense y ciudadano en ejercicio; b) Pertener al estado seglar; y c) Estar inscrito electoralmente, por lo menos con dos años de anterioridad, en el cantón donde ha de servir el cargo. Por otra parte, no podrán ser candidatos a la Alcaldía: a) Quienes estén inhabilitados por sentencia judicial firme para ejercer cargos públicos y b) Los funcionarios públicos que posean prohibición absoluta, según el artículo 146 del Código Electoral y dentro de los seis meses anteriores a la fecha de las elecciones, hayan desempeñado esos cargos.

En cuanto a sus funciones, el artículo 17 del Código Municipal indica lo siguiente:

- a) Ejercer las funciones inherentes a la condición de administrador general y jefe de las dependencias municipales, vigilando la organización, el funcionamiento, la coordinación y el fiel cumplimiento de los acuerdos municipales, las leyes y los reglamentos en general.
- b) Delegar las funciones encomendadas por esta ley, con base en los artículos 89 y siguientes de la Ley General de la Administración Pública.
- c) Asistir, con voz pero sin voto, a todas las sesiones del Concejo Municipal, asambleas, reuniones y demás actos que la municipalidad realice.
- d) Sancionar y promulgar las resoluciones y los acuerdos aprobados por el Concejo Municipal y ejercer el veto, conforme a este código.

- e) Antes de entrar en posesión de su cargo, presentar, al concejo municipal, un programa de gobierno basado en un diagnóstico de la realidad del cantón. Este debe incorporar la perspectiva de género, el enfoque de derechos humanos y el principio de no discriminación por motivos de sexo o por cualquier otra condición. Este programa de gobierno deberá ser difundido a las diferentes organizaciones y a las personas vecinas del cantón.
- f) Rendir al Concejo Municipal, semestralmente, un informe de los egresos que autorice, según lo dispuesto en el inciso f) de este artículo.
- g) Rendir cuentas a los vecinos del cantón, mediante un informe de labores ante el Concejo Municipal, para ser discutido y aprobado en la primera quincena de marzo de cada año. Dicho informe debe incluir los resultados de la aplicación de las políticas para la igualdad y la equidad de género.
- h) Autorizar los egresos de la municipalidad, conforme al inciso e) del artículo 13 de este código.
- i) Presentar los proyectos de presupuesto, ordinario y extraordinario, de la municipalidad, en forma coherente con el Plan de desarrollo municipal, ante el Concejo Municipal para su discusión y aprobación.
- j) Proponer al Concejo la creación de plazas y servicios indispensables para el buen funcionamiento del gobierno municipal.
- k) Nombrar, promover, remover al personal de la municipalidad, así como concederle licencias e imponerle sanciones; todo de acuerdo con este código y los reglamentos respectivos. Las mismas atribuciones tendrá sobre el personal de confianza a su cargo.
- l) Vigilar el desarrollo correcto de la política adoptada por la municipalidad, el logro de los fines propuestos en su programa de gobierno y la correcta ejecución de los presupuestos municipales;
- m) Convocar al Concejo a sesiones extraordinarias o cuando se lo solicite, con veinticuatro horas de anticipación, por lo menos la tercera parte de los regidores propietarios.
- n) Ostentar la representación legal de la municipalidad, con las facultades que le otorguen la presente ley y el Concejo Municipal.
- ñ) Cumplir las demás atribuciones y obligaciones que le correspondan, conforme a este código, los reglamentos municipales y demás disposiciones legales pertinentes.
- o) Fiscalizar y garantizar que la municipalidad cumpla con una política de igualdad y equidad entre los géneros acorde con la legislación existente adoptada por el Estado, mediante el impulso de políticas, planes y acciones a favor de la equidad e igualdad entre los géneros.
- p) Impulsar una estrategia municipal para la gestión del desarrollo que promueva la igualdad y equidad de género tanto en el quehacer municipal como en el ámbito local, con la previsión de los recursos necesarios.

Concejo Municipal: se encuentra conformado por los regidores y síndicos del cantón (estos últimos solo cuentan con voz, pero sin voto), el Concejo es dirigido por un presidente el cual durará en su cargo por un periodo de dos años (artículo 33 del

Código Municipal). De acuerdo con el artículo 13 del Código Municipal, el Concejo Municipal tiene las siguientes atribuciones:

- a) Fijar la política y las prioridades de desarrollo del municipio, conforme al programa de gobierno inscrito por el alcalde municipal para el período por el cual fue elegido y mediante la participación de los vecinos.
- b) Acordar los presupuestos y aprobar las contribuciones, tasas y precios que cobre por los servicios municipales, así como proponer los proyectos de tributos municipales a la Asamblea Legislativa.
- c) Dictar los reglamentos de la Corporación, conforme a esta ley.
- d) Organizar, mediante reglamento, la prestación de los servicios municipales.
- e) Celebrar convenios, comprometer los fondos o bienes y autorizar los egresos de la municipalidad, excepto los gastos fijos y la adquisición de bienes y servicios que estén bajo la competencia del alcalde municipal, según el reglamento que se emita, el cual deberá cumplir con los principios de la Ley de Contratación Administrativa, No. 7494, de 2 de mayo de 1995 y su reglamento.
- f) Nombrar y remover a la persona auditora, contadora, según el caso, así como a quien ocupe la secretaría del concejo.
- g) Nombrar directamente, por mayoría simple y con un criterio de equidad entre géneros, a las personas miembros de las juntas administrativas de los centros oficiales de enseñanza y de las juntas de educación, quienes solo podrán ser removidos por justa causa. Además, nombrar, por igual mayoría, a las personas representantes de las municipalidades ante cualquier órgano o ente que los requiera.
- h) Nombrar directamente y por mayoría absoluta a los miembros de la Comisión Municipal de Accesibilidad (Comad), quienes podrán ser removidos por el concejo, por justa causa. La Comad será la encargada de velar por que en el cantón se cumpla la Ley N.º 7600, Igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad, de 2 de mayo de 1996; para cumplir su cometido trabajará en coordinación con el Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial (Cnree) y funcionará al amparo de este Código y del reglamento que deberá dictarle el concejo municipal, ante el cual la Comad deberá rendir cuentas.
- i) Resolver los recursos que deba conocer de acuerdo con este código.
- j) Proponer a la Asamblea Legislativa los proyectos de ley necesarios para el desarrollo municipal, a fin de que los acoja, presente y tramite. Asimismo, evacuar las consultas legislativas sobre proyectos en trámite.
- k) Acordar la celebración de plebiscitos, referendos y cabildos de conformidad con el reglamento que se elaborará con el asesoramiento del Tribunal Supremo de Elecciones, observando, en cuanto a la forma e implementación de estas consultas populares, lo preceptuado por la legislación electoral vigente. En la celebración de los plebiscitos, referendos y cabildos que realicen las municipalidades, deberán estar presentes los delegados que designe el Tribunal Supremo de Elecciones, quienes darán fe de que se cumplieron los requisitos formales exigidos en el código y el reglamento supraindicado. Los delegados del Tribunal supervisarán el desarrollo correcto de los procesos citados.

l) Aprobar el Plan de Desarrollo Municipal y el Plan Anual Operativo que elabore la persona titular de la alcaldía, con base en su programa de gobierno e incorporando en él la diversidad de necesidades e intereses de la población para promover la igualdad y la equidad de género.

Estos planes constituyen la base del proceso presupuestario de las municipalidades.

m) Conocer los informes de auditoría o contaduría, según el caso, y resolver lo que corresponda.

n) Crear las comisiones especiales y las comisiones permanentes asignarles funciones.

ñ) Conferir distinciones honoríficas de acuerdo con el reglamento que se emitirá para el efecto.

o) Comunicar, al Tribunal Supremo de Elecciones, las faltas que justifiquen la remoción automática del cargo de regidor o alcalde municipal.

p) Dictar las medidas de ordenamiento urbano.

q) Constituir, por iniciativa del alcalde municipal, establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales y autorizar la constitución de sociedades públicas de economía mixta.

r) Autorizar las membresías ante entidades nacionales y extranjeras, públicas o privadas, que estime pertinentes para beneficio del cantón.

s) Acordar, si se estima pertinente, la creación del servicio de policía municipal dentro de su jurisdicción territorial, su respectivo reglamento y su partida presupuestaria.

t) Las demás atribuciones que la ley señale expresamente.

Aunado a lo expuesto, “se destaca la particularidad de que los Concejos Municipales en Costa Rica son dirigidos por un presidente escogido entre los regidores, en tanto que al alcalde le corresponde las funciones ejecutivas de la municipalidad, a diferencia de algunos países de la región, en los que el alcalde es, a su vez, quien preside el Consejo, como en los casos de Honduras, El Salvador y Nicaragua, para citar algunos.”⁷⁸

1.3 Sobre la Ley General de Transferencia de Competencias del Poder Ejecutivo a las Municipalidades y su Reglamento

La Ley General de Transferencia de Competencias del Poder Ejecutivo a las Municipalidades (Ley n.º 8801 del 28 de abril de 2010 y publicada en el diario oficial La Gaceta el 4 de mayo de 2010) encuadra el marco normativo necesario para la

⁷⁸ Carlos Olivas Rojas. Gobiernos Locales Centroamericanos: Apuntes normativos y mapeo de actores. (San José, Costa Rica: Cuadernos Centroamericanos del ICAP; n. 17, 2016), 10.

ejecución de la reforma constitucional de 2001 con el fin de transferir recursos del presupuesto de ingresos y gastos de la República, así como la titularidad de competencias administrativas del Poder Ejecutivo a los gobiernos locales.

Lo anterior, con el objetivo de contribuir al proceso de descentralización territorial y la modernización del Estado costarricense de manera que la prestación de los servicios públicos a los ciudadanos sea más eficiente, eficaz y transparente y pueda mejorarse la gobernabilidad democrática y la fiscalización social en la gestión pública.

Asimismo, de acuerdo con lo expuesto en el artículo 4 de la Ley n.º 8801 referida, son principios orientadores del proceso de transferencia de fondos públicos y de competencias del Poder Ejecutivo y de sus órganos a las municipalidades, los siguientes:

a) Subsidiariedad: las competencias municipales serán ejercidas de manera subsidiaria y temporal por la Administración Pública central o descentralizada, cuando de manera excepcional lo amerite el interés público y la protección de los derechos de los vecinos de un cantón.

b) Complementariedad: la transferencia de competencias del Poder Ejecutivo y de sus órganos a las municipalidades permitirá el ejercicio concurrente de competencias, cuando sea necesario, para garantizar la mejor prestación de los servicios públicos a los vecinos y el equilibrio entre la Administración Pública nacional y la administración pública municipal.

c) Equidad: la distribución de los recursos del Estado hacia los gobiernos locales será proporcional y adecuada a las necesidades y capacidades de cada municipalidad, así como al ámbito, los alcances y la cobertura de las competencias, atribuciones y servicios descentralizados.

d) Gradualidad: el proceso de descentralización se ejecutará de manera gradual, progresiva y ordenada, conforme a los criterios aquí dispuestos, para permitir la transferencia de recursos nacionales hacia los gobiernos locales, una clara asignación de competencias a los gobiernos locales y asegurar la eficiencia y eficacia de los servicios municipales.

e) Asimetría: el proceso de descentralización tomará en cuenta las diferencias existentes entre cada municipalidad, respecto de su capacidad de gestión efectiva para prestar servicios básicos a los vecinos o la construcción de obras públicas urgentes, fomentará la homologación de las competencias ejercidas por todos los gobiernos locales y definirá criterios objetivos para asignarlas de manera equitativa y progresiva.

f) Permanencia: la descentralización es una política permanente de Estado, de orden público y vinculante para la Administración Pública central.

g) Democratización: la descentralización municipal fomentará la participación democrática de los vecinos en el funcionamiento y la organización de los gobiernos locales, y promoverá la igualdad de oportunidades para el desarrollo humano.

h) Integración regional: el proceso de descentralización promoverá la integración de los intereses y servicios de cada cantón con los de los cantones vecinos, conforme a sus características naturales; impulsará la mejor planificación y ordenación del territorio, la mejor distribución de la población y la más justa distribución económica y social de la riqueza.

i) Financiamiento: cada ley especial especificará cuáles competencias se transfieren, las reglas sobre su ejercicio y los fondos necesarios para ejercerla.

Dicha norma dispuso además que el Poder Ejecutivo tendría que reglamentar la ley dentro del plazo de cuatro meses siguientes a su publicación, por lo que mediante Decreto n.º 36004-PLAN del 5 de mayo de 2010 se promulgó el Reglamento a la Ley General de Transferencia de Competencias del Poder Ejecutivo a las Municipalidades y, como parte de las situaciones que regula se encuentran las competencias que no son transferibles, las cuales, de acuerdo con el artículo 3, son las relacionadas con programas de educación formal y del campo de la salud, pero también se hace la salvedad de que ello no impedirá que los entes locales puedan apoyar las labores del Poder Ejecutivo en estas materias.

1.3.1 Sobre Ley Especial para la Transferencia de Competencias: Atención Plena y Exclusiva de la Red Vial Cantonal (Ley n.º 9329)

En cumplimiento del mandato establecido en el artículo 170 de la Constitución Política y las disposiciones contenidas en la Ley n.º 8801, en el año dos mil quince, se promulga la primera ley especial para la transferencia de competencias, cuyo objeto o finalidad -de conformidad con lo dispuesto en su artículo primero- es transferir a los gobiernos locales la atención plena y exclusiva de la red vial cantonal regulada en la Ley General de Caminos Públicos (Ley N.º 5060 de 22 de agosto de 1972), específicamente, según lo dispuesto por el artículo 4, esta ley faculta la arrogación y la atribución directa, exclusiva y plena por los gobiernos locales de las competencias relativas a la administración de la red vial cantonal.

(...) No obstante, los gobiernos locales podrán ejercer la competencia transferida en esta ley de manera mancomunada, por medio de convenios, federaciones o

confederaciones de municipalidades, o cualquier otro mecanismo de gestión municipal establecido en la normativa jurídica nacional o local, incluyendo la creación de unidades ejecutoras intercantonales o regionales.

Importa subrayar que de conformidad con dicho numeral, una vez realizada la transferencia de la competencia, la responsabilidad por la ejecución presupuestaria de la misma será asumida por los funcionarios encargados del gobierno local respectivo y acarreará la responsabilidad disciplinaria correspondiente.

En virtud de lo expuesto, se concluye que a pesar de que han transcurrido 19 años desde la reforma constitucional, el proceso de descentralización y robustecimiento de las municipalidades no ha cumplido los objetivos que perseguía el espíritu de la norma, y a pesar de la importancia para el desarrollo local, no ha existido voluntad política para completar el proceso de transferencia de las competencias municipales.

Sección 2. Políticas públicas locales

2.1 Definición de políticas públicas, políticas públicas locales y su caracterización

Justamente para la atención y la prestación de servicios a las comunidades, los gobiernos locales, deben elaborar políticas públicas locales, mismas que deberían guardar correspondencia con las políticas públicas nacionales.

La política pública consta de un fin o meta particular, un curso deseado de eventos, una línea de acción preferida, una intención manifiesta y la implementación o puesta en práctica de esa acción. Y es definida como el conjunto de acciones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación a una cuestión que concita atención, interés y movilización de otros actores de la sociedad⁷⁹. Esa respuesta del Estado estará determinada por el derecho y la ideología.

⁷⁹ Sandra Huenchuan. 2003. Políticas públicas y políticas de vejez: aspectos teóricos-conceptuales. (Naciones Unidas, CEPAL).

Según Lahera, una política pública:

Corresponde a aquellos cursos de acción y flujo de información relacionados con un objetivo político definido en forma democrática; los que son desarrollados por el sector público y, frecuentemente, con la participación de la comunidad y el sector privado. Una política pública de calidad incluirá orientaciones o contenidos, instrumentos o mecanismos, definiciones o modificaciones institucionales, y la previsión de sus resultados⁸⁰.

Sumado a la definición de políticas anterior, Abarca⁸¹ señala que las políticas públicas deben observarse como una práctica y un proceso social que está incentivado por la necesidad de reconciliar demandas conflictivas y el establecimiento de incentivos de acciones colectivas entre individuos, comunidades, empresas o instituciones públicas.

Según el IIDH, citado por Largaespada⁸² “las políticas públicas son un buen sitio para dirigir acciones de incidencia política, debido a que es donde se establecen las líneas de acción más cercanas y específicas con la población. Existen tres tipos de políticas públicas a saber:

- Políticas que regulan: son las que ponen reglas.
- Políticas que distribuyen recursos: hacia las personas y sectores específicos de la población.
- Políticas que redistribuyen recursos: son las que toman de unas personas para darle a otras.”

⁸⁰ Eugenio Lahera. Política y Políticas Públicas. Proyecto FRA/02/073 Política y Políticas Públicas en los procesos de reforma en América Latina. Similitudes y diversidades. (Naciones Unidas. Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile, 2004), 8.

⁸¹ Allan Abarca. 2002. Las políticas públicas como perspectiva de análisis. Revista de Ciencias Sociales, Nº 97: 95-103. San José, Costa Rica.

⁸² Sofía Largaespada Carvajal. 2014. Estrategia para el mejoramiento del programa de becas de la Municipalidad de Mora. (Tesis sometida a la consideración del tribunal examinador del Programa de Posgrado en Gerencia de proyectos de desarrollo para optar por el título de magíster scientiae en gerencia de proyectos de desarrollo. Instituto Centroamericano de Administración Pública), 34.

Por su parte Velásquez⁸³ define la política pública como un “proceso integrador de decisiones, acciones, inacciones, acuerdos e instrumentos, adelantado por autoridades públicas con la participación eventual de los particulares, y encaminado a mitigar, solucionar o prevenir una situación definida como problemática. La política pública hace parte de un ambiente determinado del cual se nutre y al cual pretende modificar o mantener”.

En la misma línea, Velásquez acota que para que una política sea pública tiene que:

Contar necesariamente con la participación de autoridades públicas, esto es, con personas e instituciones facultadas expresamente por el ordenamiento jurídico para hacer parte del proceso de formación de las políticas y las políticas públicas no son exclusivamente las que el presidente de la República y sus Ministros, con la participación del Congreso, implementan a escala nacional, ya que la definición propuesta incluye también aquellas que se toman en otras áreas de gobierno, por ejemplo en el sector descentralizado de servicios en el nivel departamental o municipal⁸⁴.

Estas políticas deberían orientarse a atender las demandas de poblaciones en condiciones de exclusión o grupos sociales más vulnerabilizados. Según Lahera (s.f.), citado por Largaespada el desarrollo de la política posee cuatro etapas en las que existen distorsiones a saber:

- ✚ Origen: desde esta etapa se plantean las normas o disposiciones de la política. Para que sea de excelencia debe haber incorporado la participación de la comunidad y el sector privado.
- ✚ Diseño: podría ser defectuoso, si es producto de una mera declaración política, que no cuenta con el apoyo financiero o el recurso humano.
- ✚ Gestión: esta parte es habitualmente imperfecta cuando no se mejora la política sustantiva de manera integrada, pues tienden a gastarse recursos sin haber mejoras.

⁸³ Raúl G. Velásquez. 2010. Hacia una nueva definición del concepto Política Pública. Revista Política Pública Hoy, Nº 2:5.

⁸⁴ Raúl G. Velásquez. 2010. Hacia una nueva definición del concepto Política Pública. Revista Política Pública Hoy, Nº. 2: 6.

- ✚ Evaluación: este proceso podría no existir, por lo que la pérdida de la eficiencia y efectividad de las políticas es muy grande. También podrían evaluarse parcialmente las políticas, dejando de lado aspectos relevantes⁸⁵.

Por lo anterior, el proceso de construcción de una política pública no siempre es lineal, y en ocasiones si no se realizan consultas a comunidades, diagnósticos o estudios que respalden la construcción de la política pública, sea nacional o local, podría no responder adecuadamente a las necesidades de una comunidad o grupo poblacional en específico.

El ***Manual de Formulación de Políticas Públicas*** señala que luego de revisar a varios autores, existen aspectos comunes sobre la definición de una política pública, y estos elementos en los que coinciden son:

- a) Una política pública no son solo decisiones, ni acciones aisladas, sino que se trata de acciones que involucran a una diversidad más o menos amplia de actores, públicos y privados. Piense por ejemplo en la política de la persona joven, donde intervienen, entre otros, los siguientes actores públicos: Ministerio de Salud, Caja Costarricense del Seguro Social, Ministerio de Educación Pública, Ministerio de Cultura y Juventud y el Consejo de la Persona Joven, la Red Consultiva de persona joven integrada entre otros por miembros de los comités cantonales de la persona joven, representantes de partidos políticos y ONG's.
- b) Dichas acciones son orientadas por objetivos y metas, con el fin de resolver un problema público. Ejemplo de problemas públicos son: persistencia del porcentaje de hogares en condición de pobreza y pobreza extrema, alto porcentaje de embarazos no planeados con fuerte presencia en población adolescente, surgimiento de nuevas demandas de salud derivadas del envejecimiento de la población, entre otros.
- c) Así como la movilización de recursos que apuntan hacia la solución de un problema social o colectivo. Entre los recursos que son necesarios movilizar se encuentran: i) recursos legales que dan legalidad y legitimidad a la aplicación de la política; ii) recursos económicos, para dar contenido a la implementación de la política, ya sea porque es necesario otorgar becas a un grupo definido de la sociedad, así como pagar los salarios, infraestructura y demás necesidades para poder aplicar la política, iii) recursos organizativos, los cuales se refieren tanto a contar con una organización responsable de implementar la política, como a la capacidad para coordinar las acciones entre los distintos actores (públicos y

⁸⁵ Sofía Largaespada Carvajal. 2014. Estrategia para el mejoramiento del programa de becas de la Municipalidad de Mora. (Tesis sometida a la consideración del tribunal examinador del Programa de Posgrado en Gerencia de proyectos de desarrollo para optar por el título de magíster scientiae en gerencia de proyectos de desarrollo. Instituto Centroamericano de Administración Pública), 35.

privados) que intervendrán en la implementación de la política, iv) recurso cognitivo, es decir, contar con la información y los conocimientos necesarios para poder elegir aquella alternativa de solución que, en principio, parece la mejor alternativa para enfrentar el problema público. Como parte de este recurso cognitivo es que la política cuente con mecanismos que permitan el constante monitoreo de los resultados que se están obteniendo con ella y de la evolución que podría tener el problema.

d) Las políticas públicas se basan en reglas, sean estas más abstractas como leyes o decretos, como las más concretas y operativas relacionadas con decisiones administrativas, las normas técnicas para regular un servicio público, autorizaciones, entre otras. Por ejemplo, la Ley N° 8089 y el Decreto Ejecutivo N° 29756-RE “Aprobación y Ratificación del Protocolo Facultativo de la CEDAW (Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer)” sentó las bases para la formulación de la Política de Igualdad y Equidad de Género”, además de la Ley 7801 de 1998 de creación del Instituto Nacional de las Mujeres⁸⁶.

La política no puede proceder solamente de un ente gubernamental, debe responder a una necesidad, a un problema previamente estudiado, analizado y además, su sustento debe ser jurídico, en una ley o decreto, es decir se requiere “la creación de un marco legal (sea este una Ley, Decreto Ejecutivo, entre otros) mediante el cual se le validez legal al contenido de la política pública y por ende sea posible su aplicación”⁸⁷

En el cuadro siguiente se detallan las características ideales de una política pública de excelencia:

⁸⁶ Horacio Chamizo, Violeta Pallavicini y Jean Vargas. Manual de Formulación de Políticas Públicas (Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), el Ministerio de Planificación y Política Económica y la Universidad de Costa Rica específicamente el Doctorado de Políticas Públicas, 2013), 8-9.

⁸⁷ Horacio Chamizo, Violeta Pallavicini y Jean Vargas. Manual de Formulación de Políticas Públicas (Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), el Ministerio de Planificación y Política Económica y la Universidad de Costa Rica específicamente el Doctorado de Políticas Públicas, 2013), 16.

Cuadro N.º 4. Características de una Política Pública de excelencia

| |
|--|
| Fundamentación amplia y no sólo específica (cuál es la idea, a dónde vamos) |
| Estimación de costos y de alternativas de financiamiento |
| Factores para una evaluación de costo-beneficio social |
| Beneficio social marginal comparado con el de otras políticas (qué es prioritario) |
| Consistencia interna y agrega (a qué agrega o qué inicia) |
| De apoyos y críticas probables (políticas, corporativas, académicas) |
| Oportunidad política |
| Lugar en la secuencia de medidas pertinentes (qué es primero, qué condiciona qué) |
| Claridad de objetivos |
| Funcionalidad de los instrumentos |
| Indicadores (costo unitario, economía, eficacia, eficiencia) |

Fuente: Elaboración propia a partir de Lahera, 2004.

Otra característica fundamental de las políticas públicas debe ser el enfoque de Derechos Humanos, es decir, que la política tome como marco de referencia los principios y estándares internacionales de Derechos Humanos -la convención internacional sobre derechos humanos- para orientar la formulación, implementación y evaluación de las políticas⁸⁸.

El denominado Enfoque de derechos (EBC), ha sido conocido originalmente como “*Rights based approach*”, y se puede indicar que,

...proviene de la literatura y de la práctica del desarrollo. Emergió hacia los inicios de los años noventa después de terminada la Guerra Fría y tomó mayor relevancia con la Cumbre de Copenhague sobre Desarrollo Social en 1995. Bajo la forma de “reivindicación de derechos”, el enfoque de derechos ha venido siendo un discurso permanente en países latinoamericanos y en el África, donde

⁸⁸ Horacio Chamizo, Violeta Pallavicini y Jean Vargas. Manual de Formulación de Políticas Públicas (Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), el Ministerio de Planificación y Política Económica y la Universidad de Costa Rica específicamente el Doctorado de Políticas Públicas, 2013), 17.

se construyó una tendencia nacionalista y anticolonialista para ir definiendo los límites a la dominación y el abuso.⁸⁹

El EBDH es un instrumento metodológico que debe ser incorporado a las políticas públicas, dado que usa el discurso de la teoría constitucional e internacional de los derechos humanos y a su vez incorpora una dimensión política en el análisis: el de la decisión pública adoptada a través de las políticas públicas del Estado, quien se hace principal responsable de la vigencia de los derechos y pone al ciudadano al centro de toda decisión⁹⁰, es decir, agrega un componente de participación pública de las personas interesadas, en el caso en concreto: la participación de las personas migrantes.

Chacón⁹¹ detalla el valor práctico de un enfoque basado en los derechos humanos y lo expone en el siguiente cuadro:

Cuadro N.º 5. El valor práctico de un enfoque basado en los derechos humanos

| Fines | Valores a proteger y conseguir | Medios |
|--|--|--|
| 1. ¿Los derechos de quién se tutelan en el EBDH? | -El enfoque basado en los derechos humanos se centra en la realización de los derechos de las poblaciones excluidas y marginadas, y de | Deben fijarse prioridades ante la limitación de recursos para hacerle frente a tales requerimientos, entendiendo |

⁸⁹ Alza Barco, Carlos. 2014. Enfoque basado en derechos humanos: ¿Qué es y cómo se aplica a las políticas públicas? En Burgorgue-Larsen, (Laurence), Maués, (Antonio) y Sánchez Mojica, (Beatriz) coords. "Manual de Derechos Humanos y Políticas Públicas", Red de Derechos Humanos y Educación Superior, Bogotá Colombia, 52-53 https://www.upf.edu/dhes-alfa/materiales/res/dhpp_pdf/DHPP_Manual_v3.51-78.pdf
Consultado: 19 de octubre, 2020.

⁹⁰ Alza Barco, Carlos. 2014. Enfoque basado en derechos humanos: ¿Qué es y cómo se aplica a las políticas públicas? En Burgorgue-Larsen, (Laurence), Maués, (Antonio) y Sánchez Mojica, (Beatriz) coords. "Manual de Derechos Humanos y Políticas Públicas", Red de Derechos Humanos y Educación Superior, Bogotá Colombia, 54. https://www.upf.edu/dhes-alfa/materiales/res/dhpp_pdf/DHPP_Manual_v3.51-78.pdf
Consultado: 19 de octubre, 2020.

⁹¹ Chacón Mata, Alfonso. 2017. Criterios definidores y conceptuales del enfoque basado en derechos humanos: De la Teoría a la Práctica, Revista Vasca de Administración Pública, Instituto Vasco de Administración Pública-Gobierno Vasco, España, Nº 108: 61-63. <https://www.euskadi.net/r61s20001x/es/t59aWar/t59aMostrarFicheroServlet?t59aldRevista=2&R01HNoPortal=true&t59aTipoEjemplar=R&t59aSeccion=38&t59aContenido=2&t59aCorrelativo=1&t59aVersion=1&t59aNumEjemplar=108>
Consultado el 19 de octubre de 2020

| | | |
|---|--|--|
| | <p>aquellas cuyos derechos corren el riesgo de ser infringidos</p> <p>-La universalidad significa que todas las personas tienen derechos humanos, No significa que todos los problemas de todas las personas deban ser abordados de una vez</p> | <p>que un país no puede avanzar de forma sostenida sin reconocer los principios de derechos humanos (especialmente la universalidad) como principios básicos de gobernanza.</p> |
| <p>2. <i>Un planteamiento holístico del EBDH</i></p> | <p>Un programa orientado por el enfoque basado en los derechos humanos adopta una visión holística del entorno, teniendo en cuenta la familia, la comunidad, la sociedad civil y las autoridades locales y nacionales.</p> <p>- Un enfoque basado en los derechos humanos suprime los sesgos sectoriales y facilita una respuesta integrada a problemas de desarrollo que tienen múltiples dimensiones</p> | <p>Tiene presente el marco social, político y legal que determina la relación entre esas instituciones y las exigencias, los deberes y las responsabilidades resultantes.</p> <p>-Respuesta integral a los problemas de desarrollo.</p> |
| <p>3. <i>Instrumentos internacionales y EBDH.</i></p> | <p>-Los resultados específicos, el nivel de prestación de servicios y la conducta se derivan de los instrumentos universales de derechos humanos, los convenios y otros objetivos, metas, normas o reglamentos internacionalmente acordados.</p> <p>-El enfoque basado en los derechos humanos ayuda a los países a traducir esas metas y normas en resultados nacionales alcanzables en un plazo determinado</p> | <p>-Instar a los Estados a que suscriban y ratifiquen los instrumentos internacionales de derechos humanos</p> <p>-Establecer control de convencionalidad a lo interno, para que el ordenamiento jurídico pueda hacer valer estas disposiciones exógenas en su fuero endógeno.</p> |
| <p>4. <i>Proceso participativo en el EBDH.</i></p> | <p>-El enfoque basado en los derechos humanos pretende tanto ayudar en la formulación participativa del necesario marco político y legislativo como velar por que los procesos participativos y democráticos sean institucionalizados a nivel local y nacional (inclusive aumentando la capacidad de las familias, las comunidades y la sociedad civil para participar constructivamente en los foros pertinentes).</p> <p>-Debe reflejar el consenso entre las personas cuyos</p> | <p>-Las responsabilidades en el logro de esos resultados o niveles se determinan mediante procesos participativos (elaboración de políticas, planificación nacional)</p> |

| | | |
|---|--|--|
| | derechos son infringidos y las personas que tienen el deber de actuar al respecto. | |
| 5. <i>Transparencia y rendición de cuentas desde el EBDH.</i> | - El enfoque contribuye a que el proceso de formulación de políticas sea más transparente y da a la población y las comunidades capacidad de acción para que los que tienen el deber de actuar rindan cuentas al respecto, asegurando que existan vías de reparación efectivas en caso de violación de derechos. | -El enfoque en cuestión ayuda a formular políticas, leyes, reglamentos y presupuestos que determinan claramente qué derechos humanos particulares hay que abordar (qué debe hacerse y en qué grado, quién es responsable) y vela por que se disponga de las capacidades necesarias (o de recursos para conseguir las capacidades que faltan). |
| 6. <i>Vigilancia en el EBDH.</i> | -Un enfoque del desarrollo basado en los derechos humanos apoya la vigilancia de los compromisos del Estado | -A través de la ayuda de las recomendaciones de los órganos creados en virtud de los tratados de derechos humanos, y -Mediante evaluaciones públicas e independientes de la actuación del Estado. |
| 7. <i>Resultados sostenidos con la aplicación del EBDH.</i> | Un enfoque basado en los derechos humanos lleva a resultados mejores y sostenidos en los esfuerzos de desarrollo y hace que las inversiones den mayores beneficios | *Aumentando la capacidad de los principales agentes para emprender el diálogo, cumplir sus propias responsabilidades y hacer que el Estado rinda cuentas; *Fortaleciendo la cohesión social mediante la búsqueda del consenso con procesos participativos y canalizando la asistencia a los excluidos y más marginados; *Codificando el consenso social y político sobre la rendición de cuentas en materia de resultados en leyes, políticas y programas acordes con los convenios internacionales; *Anclando los derechos humanos en un marco de leyes e instituciones; *Institucionalizando los procesos democráticos, y *Fortaleciendo las capacidades de las personas y las instituciones para cumplir sus obligaciones, expresadas en leyes, políticas y programas locales, nacionales e internacionales. |

Fuente: OACDH, págs. 16-18, citado por Chacón, 2017.

Este enfoque basado en los derechos humanos considera que el primer paso para otorgar poder a los sectores que históricamente han excluidos es reconocer que ellos son titulares de derechos que obligan al Estado, “al introducir este concepto se procura cambiar la lógica de los procesos de elaboración de políticas, para que el punto de partida no sea la existencia de personas con necesidades que deben ser asistidas, sino sujetos con derecho a demandar determinadas prestaciones y conductas”⁹²

Por lo anterior, “las acciones que se emprendan en este campo no son consideradas solo como el cumplimiento de mandatos morales o políticos, sino como la vía escogida para hacer efectivas las obligaciones jurídicas, imperativas y exigibles, impuestas por los tratados de derechos humanos. Los derechos demandan obligaciones y las obligaciones requieren mecanismos para hacerlas exigibles y darles cumplimiento”⁹³; es la traducción y materialización de esos derechos y garantías individuales en políticas públicas vinculadas con la mejora en la calidad de vida de las personas. En otras palabras, no es solo aquello que el Estado no debe hacer a fin de evitar violaciones de derechos humanos, es también aquello que debe hacer con el objetivo de garantizar el cumplimiento de los derechos civiles, políticos, económicos y culturales.

En el cuadro siguiente se muestra la diferencia entre el enfoque tradicional de políticas públicas y el enfoque de derechos humanos:

Cuadro N.º 6. Los efectos sobre la ciudadanía según si una política está o no sustentada en un enfoque de derechos

| Enfoque de Derechos | Inexistencia Enfoque de Derechos |
|---|---|
| Todos disponen de las prestaciones basadas en el derecho instituido, en condiciones de alta calidad, independientemente de su condición socioeconómica. | Sólo aquellos que pueden pagar o los que son acreedores de un programa compensatorio pueden acceder a las prestaciones, con calidades variables |

⁹² Víctor Abramovich. 2006. Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo. Revista de la CEPAL, 88:35-51

⁹³ Ibid.

| | |
|---|--|
| Todos tienen el respaldo de la ley y de los procedimientos, así como la información necesaria para exigir el cumplimiento de las obligaciones de los prestadores (incluida la calidad y la oportunidad) | Poca claridad acerca de las obligaciones de la prestadora y alta dependencia de su discrecionalidad. |
| Todos pueden participar en la elección de las políticas, en su implementación y en su monitoreo y evaluación | Participación nominal o reservada a intereses corporativos. |
| Todos pueden disfrutar de un enfoque integral para la plena realización del derecho instituido. | Realización parcial |

Fuente: Cunill Grau, 2010:5, citado por Chamizo y otros⁹⁴

El enfoque de derechos, tanto en las políticas como en las estrategias de desarrollo, considera el derecho internacional sobre derechos humanos como un marco orientador y visualiza al individuo como un participante activo, un sujeto de derechos.

2.2 Contexto nacional e internacional de las políticas de migración

2.2.1 Políticas de migración en Costa Rica.

En este país desde setiembre del 2013 se cuenta con una **Política Migratoria Integral para Costa Rica**. Esta forma parte de las obligaciones establecidas en la Ley General de Migración y Extranjería (Ley N.º 8764) y de las competencias del Consejo Nacional de Migración (CNM) como el órgano encargado de recomendar al Poder Ejecutivo la política migratoria, las medidas y acciones necesarias para su ejecución.

La política migratoria integral para Costa Rica refleja los compromisos del Estado costarricense para los próximos 10 años (2013-2023) a fin de gestionar y controlar los flujos migratorios, procura una adecuada integración de las personas migrantes,

⁹⁴Horacio Chamizo, Violeta Pallavicini y Jean Vargas. Manual de Formulación de Políticas Públicas (Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), el Ministerio de Planificación y Política Económica y la Universidad de Costa Rica específicamente el Doctorado de Políticas Públicas, 2013), 18.

así como la promoción del desarrollo nacional mediante el ordenamiento y articulación de las acciones interinstitucionales en materia migratoria⁹⁵.

Contar con una política nacional migratoria, que además es presentada como una política integral; representa un avance y un reto país. Es la oportunidad de adoptar medidas y acciones prioritarias, pero a la vez es necesario un Plan de Acción que operacionalice su contenido y ponga en marchas todas las gestiones propuestas.

Recuadro 1: Resumen del proceso de construcción de la Política Migratoria Integral para Costa Rica y la metodología empleada

La Política Migratoria Integral para Costa Rica 2013-2023 se construyó en seis etapas, lideradas por el Consejo Nacional de Migración:

1. Elaboración de la propuesta metodológica para la formulación de la política migratoria integral.
2. Elaboración de documentos base.
3. Recolección de la información.
4. Sistematización de la información y construcción del Modelo de Gestión.
5. Redacción del documento de política migratoria integral.
6. Aprobación final y entrega oficial del documento de política migratoria.

El proceso de construcción de la política migratoria inició con la elaboración de algunos documentos base. Esta etapa se centró en la revisión de los documentos pertinentes (políticas nacionales, políticas internacionales de migración, mandato de la Ley General de Migración y Reglamentos de la Ley General de Migración, y la redacción del índice de contenido, los enfoques y principios de la política y el análisis de situación de la migración en Costa Rica. Durante esta etapa se definieron los ejes estratégicos de la política y, a partir de ellos, se diseñó y organizó el proceso de consultas a los diversos sectores.

La etapa de recolección de la información consistió en el desarrollo de consultas presenciales bajo la modalidad de talleres y grupos focales con representantes de organizaciones sociales, académicas, empresariales y representantes de instituciones públicas, así como entrevistas a informantes clave, en total se realizaron 13 talleres, dos grupos focales y 16 entrevistas.

La etapa de sistematización de la información de los aportes realizados por todas las personas consultadas consistió en procesar y ordenar la información. Esta información fue utilizada para realizar la matriz de lineamientos de la política migratoria a partir de ejes estratégicos y subtemas. Con la matriz de información unificada, se sostuvieron reuniones de trabajo con miembros del CNM y personal técnico de la DGME y MIDEPLAN a fin de generar los lineamientos de la política migratoria (objetivos, metas, estrategias, actores responsables). Asimismo, se diseñó un modelo de gestión para la política, que contiene la definición de las instancias de conducción política, coordinación técnica y los mecanismos de seguimiento y evaluación.

En la etapa de validación, el documento se sometió a consideración del Consejo Nacional de Migración con el objetivo de recoger sus observaciones y sugerencias finales. Una vez aprobado por el CNM, el documento será remitido a la señora Presidenta de la República como cabeza del Poder ejecutivo para su conocimiento y aprobación.

Fuente: Elaboración propia a partir de Política Migratoria Integral para Costa Rica.

⁹⁵ Política Migratoria Integral para Costa Rica.

Para la puesta en marcha de la Política, el CNM elaboró un Plan de Acción 2016-2019, los temas de dicho Plan estaban vinculados con la Política y los principios de este se detallan en la siguiente figura:

Figura n.º 1: Principios de la Política Migratoria Integral para Costa Rica



Fuente: Plan de Acción 2016-2019, página 3.

Pese a contar con dos instrumentos de suma importancia para garantizar acciones y medidas tendientes a integrar a la población migrante, el informe sobre Interacciones entre Políticas Públicas, Migración y Desarrollo en Costa Rica,

Sugiere que la migración, a través de las dimensiones analizadas en el estudio de IPPMD –emigración, remesas, migración de retorno e inmigración– puede contribuir al desarrollo económico y social de Costa Rica. Sin embargo, este potencial de desarrollo no parece estar plenamente realizado. Para aprovechar el impacto de la migración sobre el desarrollo, el país necesita un marco de políticas más coherente⁹⁶

El mismo estudio señala que una agenda política más coherente puede canalizar el potencial de desarrollo de la migración, para tales efectos sugieren una serie de recomendaciones de políticas para cada sector estudiado en el proyecto IPPMD en Costa Rica y en el informe comparativo también se especifican las

⁹⁶ OCDE/FUNDEVI. 2017. Interacciones entre Políticas Públicas, Migración y Desarrollo en Costa Rica, Caminos de desarrollo, Éditions OCDE, París, 33.

recomendaciones de políticas a través de los diferentes sectores y las diferentes dimensiones migratorias, derivadas del estudio de diez países. En las líneas siguientes se detallan las acciones de interés vinculadas con los tres derechos humanos objeto de análisis de la presente investigación, a saber: salud, trabajo y vivienda. Es importante señalar que el informe sobre Interacciones entre Políticas Públicas, Migración y Desarrollo en Costa Rica solamente analiza las variables de salud y trabajo, no así el tema de vivienda.

Cuadro N.º 7. Recomendaciones de políticas para cada sector estudiado en el proyecto IPPMD en Costa Rica

| Recomendaciones | Descripción | Acciones |
|--|--|--|
| <p>La integración de la migración y el desarrollo en las políticas en materia de mercado laboral</p> | <p>El estudio de IPPMD muestra que los programas de capacitación profesional en Costa Rica pueden tener repercusiones indirectas y no intencionales sobre las decisiones en materia de migración. El vínculo positivo entre los programas de capacitación profesional y los planes de emigración indica que estos programas pueden estimular la emigración, al incrementar potencialmente la empleabilidad en el extranjero de los aspirantes a la migración. Además, los resultados también muestran que los inmigrantes, a pesar de que contribuyen con una importante mano de obra poco calificada, no se benefician por igual de las agencias de empleo o de la capacitación profesional que las personas nacidas en el país. ¿Qué utilidad tienen estos hallazgos para las políticas?</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Garantizar que los programas de capacitación profesional satisfacen las necesidades del mercado laboral nacional. Trazar un mapa de la escasez de mano de obra y fortalecer los mecanismos de coordinación con el sector privado son pasos importantes. • Ampliar las actividades de las agencias públicas de empleo para llegar a los inmigrantes de forma que tengan mayores posibilidades de encontrar un trabajo formal. • Desarrollar mejores sistemas de información, a través de una extensa red de agencias de empleo, para ayudar a los inmigrantes, así como los trabajadores autóctonos, a encontrar los empleos que mejor correspondan a sus competencias. |
| <p>Ampliar la cobertura de los servicios de protección social y de salud para mejorar los resultados en</p> | <p>Un sistema adecuado de protección social y cobertura de salud es esencial para garantizar la cohesión social, contribuir al bienestar y</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Aumentar de jure, pero también de facto, el acceso universal a la protección social, como los planes de pensiones, las |

| Recomendaciones | Descripción | Acciones |
|---|---|---|
| materia de migración y de desarrollo | mejorar la productividad. A pesar de que Costa Rica ha hecho de la protección social y la salud una prioridad, todavía existen obstáculos para el acceso de los inmigrantes a la protección social y los servicios de salud. Los hallazgos muestran que los hogares con inmigrantes tienden a beneficiarse mucho menos de las transferencias sociales del gobierno que los hogares sin inmigrantes. Los inmigrantes también tienen menos probabilidades de haber visitado un centro de salud. Además, es menos probable que los inmigrantes tengan acceso a prestaciones relacionadas con su empleo, como las prestaciones de salud y las pensiones, lo que se explica en gran medida por la menor probabilidad de que los inmigrantes tengan un contrato laboral formal. Abordar estas desigualdades en el acceso al empleo en el sector formal es importante para integrar mejor a los inmigrantes en el mercado laboral y en la sociedad en general. Para lograrlo, los encargados del diseño de políticas pueden: | prestaciones de salud, la afiliación sindical y las disposiciones en materia de contrato de trabajo formales, especialmente en las zonas rurales. <ul style="list-style-type: none"> • Investigar por qué los inmigrantes utilizan los centros de salud con menos frecuencia y, en caso necesario, ajustar las inversiones en dichas instalaciones en los barrios donde hay altos niveles de inmigración, especialmente en las zonas rurales |

Fuente: Elaboración propia, 2020, a partir de OCDE/FUNDEVI, 2017.

El estudio hace un llamado a ampliar las actividades de las agencias públicas de empleo para llegar a los inmigrantes, mejorando desde los canales de información hasta el acceso a la misma, de forma que este grupo poblacional tenga mayores posibilidades de encontrar un trabajo formal, y de igual manera hace énfasis en la necesidad inmediata de acceso universal a la protección social, como los planes de pensiones, las prestaciones de salud, la afiliación sindical y las disposiciones en

materia de contrato de trabajo formales. Estos dos elementos garantizarían condiciones mínimas a las personas migrantes en materia de trabajo y salud.

Un elemento de suma importancia es que el estudio refleja el limitado acceso de las personas inmigrantes a prestaciones de salud y a contratos laborales formales; lo cual debe llamar la atención sobre la fiscalización realizadas como país a las contrataciones y si estas cumplen con el marco normativo vigente; es decir, si las personas inmigrantes contratadas son aseguradas por sus patronos tanto en la Caja Costarricense de Seguro Social, por temas de salud, como en el Instituto Nacional de Seguros por riesgos del trabajo; estos últimos dos aspectos serán analizados en el capítulo III de la presente investigación.

2.2.2 Situación de las políticas migratorias a nivel mundial.

Según el Informe sobre las Migraciones en el Mundo 2020, elaborado por la Organización Internacional para las Migraciones de la Organización de las Naciones Unidas, en los últimos años se ha dado un cambio histórico a nivel mundial, en que los Estados Miembros de las Naciones Unidas han aunado fuerzas para concertar dos pactos mundiales sobre las manifestaciones internacionales de la migración y el desplazamiento: el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular y el Pacto Mundial sobre los Refugiados⁹⁷.

Un elemento que llama la atención es que en los últimos años se ha dado un aumento de a escala de la migración y se estima que en el mundo hay cerca de 272 millones de migrantes internacionales, y que casi dos tercios de ellos son migrantes laborales, estas estimaciones del número y la proporción de migrantes

⁹⁷ Organización Internacional para las Migraciones. Informe sobre las Migraciones en el Mundo 2020, 1. <https://publications.iom.int/books/informe-sobre-las-migraciones-en-el-mundo-2020?language=en>

Consultado: 25 de enero, 2020.

internacionales ya superan algunas proyecciones hechas para el año 2050, que pronosticaban un 2,6%, o 230 millones, de migrantes internacionales⁹⁸

Recuadro 2: Sinopsis de la Parte I: Datos e información sobre la migración y los migrantes

En 2019 había en el mundo 272 millones de migrantes internacionales (equivalentes al 3,5% de la población mundial)

- El 52% de los migrantes internacionales eran varones; el 48% eran mujeres.
- El 74% de los migrantes internacionales eran personas en edad de trabajar (de 20 a 64 años).

La India siguió siendo el principal país de origen de migrantes internacionales

- La India tuvo el número más alto de migrantes residentes en el extranjero (17,5 millones), seguida de México y China (11,8 millones y 10,7 millones, respectivamente).
- Los Estados Unidos de América mantuvieron el primer lugar entre los países de destino (con 50,7 millones de migrantes internacionales).

El número de trabajadores migrantes disminuyó ligeramente en los países de ingreso alto y aumentó en los demás

- Entre 2013 y 2017, los países de ingresos altos experimentaron una ligera caída del número de trabajadores migrantes (de 112,3 millones a 111,2 millones). Los países de ingreso mediano alto registraron el aumento más marcado (de 17,5 millones a 30,5 millones).
- En 2017, a nivel mundial, los trabajadores migrantes varones superaron a las mujeres en 28 millones. Ese año, la fuerza total de trabajadores migrantes se compuso de 96 millones de hombres (el 58%) y 68 millones de mujeres (el 42%).

Las remesas internacionales ascendieron a 689.000 millones de dólares de los Estados Unidos en 2018

- Los tres principales países receptores de remesas fueron la India (78.600 millones de dólares de los Estados Unidos), China (67.400 millones de dólares de los Estados Unidos) y México (35.700 millones de dólares de los Estados Unidos).
- Los Estados Unidos de América siguieron siendo el principal país expedidor de remesas (68.000 millones de dólares de los Estados Unidos), seguidos de los Emiratos Árabes Unidos (44.400 millones de dólares de los Estados Unidos) y la Arabia Saudita (36.100 millones de dólares de los Estados Unidos).

La población mundial de refugiados se cifró en 25,9 millones en 2018

- Ese año hubo 20,4 millones de refugiados bajo el mandato de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y 5,5 millones de refugiados bajo el mandato del Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente (OOPS).
- El 52% de la población mundial de refugiados tenía menos de 18 años.

El número de desplazados internos a raíz de la violencia y los conflictos alcanzó los 41,3 millones de personas

- Esta cifra fue la más alta jamás registrada desde que comenzó a funcionar el Centro de Seguimiento de los Desplazamientos Internos en 1998.
- La República Árabe Siria tuvo el número más alto de personas desplazadas (6,1 millones), seguida de Colombia (5,8 millones) y la República Democrática del Congo (3,1 millones).

El total mundial de personas apátridas se situó en 3,9 millones en 2018

⁹⁸ Organización Internacional para las Migraciones. Informe sobre las Migraciones en el Mundo 2020, 2 <https://publications.iom.int/books/informe-sobre-las-migraciones-en-el-mundo-2020?language=en>

Consultado: 25 de enero, 2020.

- Bangladesh tuvo el número más elevado de apátridas (alrededor de 906.000), seguido de Côte d'Ivoire (692.000) y Myanmar (620.000).

Los patrones de migración varían de una región a otra

- Mientras que la mayoría de los migrantes internacionales nacidos en África, Asia y Europa residen dentro de sus regiones natales, la mayor parte de los migrantes de América Latina y el Caribe y América del Norte residen fuera de las regiones en que nacieron. En Oceanía, el número de migrantes intrarregionales siguió siendo muy similar al de los residentes fuera de la región en 2019.
- Más de la mitad de los migrantes internacionales del mundo (141 millones) vivían en Europa y América del Norte.

La migración fue un determinante fundamental del cambio demográfico en varios países

- La migración intrarregional contribuyó de manera importante al cambio demográfico en algunos países africanos, como Guinea Ecuatorial.
- La migración laboral contribuyó a generar cambios demográficos sustanciales, especialmente en los Estados del Consejo de Cooperación del Golfo (CCG). Salvo en Omán y la Arabia Saudita, los migrantes representaron la mayoría de la población en los países del CCG.

El desplazamiento siguió siendo un fenómeno importante en algunas regiones

- La República Árabe Siria y Turquía fueron los países de origen y de acogida de las mayores cantidades de refugiados a nivel mundial, con 6,7 millones y 3,7 millones, respectivamente. El Canadá pasó a ser el principal país de reasentamiento de refugiados, superando a los Estados Unidos de América en este parámetro en 2018.
- Filipinas tuvo el número más elevado de nuevos desplazamientos a raíz de desastres en 2018 (3,8 millones).
- Alrededor de 4 millones de venezolanos habían abandonado el país a mediados de 2019. La República Bolivariana de Venezuela fue el principal país de origen de solicitantes de asilo en 2018 (más de 340.000).

La publicación de investigaciones y análisis sobre la migración no deja de aumentar

- El número de publicaciones académicas relacionadas con la migración aumentó continuamente, alcanzando un nivel sin precedentes en los dos últimos años. Las organizaciones internacionales produjeron una cantidad importante de publicaciones sobre una amplia variedad de aspectos de la migración.
- En las publicaciones académicas sobre la migración predominan las perspectivas de los países de destino, especialmente en relación con Europa. Una comparación geográfica de las afiliaciones principales de los autores que publicaron en determinadas revistas indica que la mayoría pertenecen a instituciones de países desarrollados.

Fuente: Organización Internacional para las Migraciones, Informe sobre las Migraciones en el Mundo 2020: 3-5.

El recuadro anterior retoma los datos del Informe sobre las Migraciones en el Mundo 2020, señala que los patrones de las migraciones varían de una región a otra y el porcentaje de migrantes en el mundo ha llegado a superar las estimaciones que se tenían para el año 2050. Un dato que llama la atención también es el aumento en las migraciones laborales a nivel mundial, donde las migraciones ya no se dan solo a países en desarrollo sino también a aquellos en vías de desarrollo.

Otro elemento que es importante retomar del informe es la vinculación que realiza entre las migraciones y la política, este indica que la migración es un tema eminentemente político, así, en:

...el último decenio, la politización de la migración se ha puesto de manifiesto de distintas formas: por el miedo de los países occidentales a una afluencia de masas de migrantes procedentes de los países del antiguo bloque soviético y, en la Unión Europea, de una invasión de ciudadanos de los nuevos países miembros ante cada ampliación de la Unión; por el cuestionamiento del papel de los migrantes en las turbulencias sociales y económicas generadas por la crisis financiera en Asia Sudoriental; por las políticas restrictivas y la violenta reacción contra la inmigración después de los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001; por los repetidos estallidos de xenofobia en varios países africanos que culpan a los migrantes de sus crisis internas; y por la explotación de los problemas de la migración por algunos políticos para ganarse a nuevos sectores del electorado. Todos estos ejemplos ilustran la estrecha vinculación existente entre las cuestiones económicas, políticas y sociales, por una parte, y la movilidad, por la otra⁹⁹.

2.3 Organismos involucrados en la planificación y puesta en marcha de las políticas públicas locales.

Las políticas públicas son planificadas, elaboradas, publicadas y gestionadas por las instancias públicas competentes dependiendo de la materia, por ejemplo, cuando se trata de derechos de las mujeres, el INAMU es el ente llamado a elaborar las políticas públicas necesarias. En el caso que interesa para efectos de la investigación, es el Consejo Nacional de Migración (CNM) el órgano encargado de recomendar al Poder Ejecutivo la política migratoria y las medidas y acciones necesarias para su ejecución.

El Consejo Nacional de Migración elaboró en el 2013 la Política Migratoria Integral para Costa Rica y su respectivo plan de acción. Esta política establece los ejes y lineamientos para que cada institución pública asuma lo correspondiente en esta

⁹⁹ Organización Internacional para las Migraciones. Informe sobre las Migraciones en el Mundo 2020, 9 <https://publications.iom.int/books/informe-sobre-las-migraciones-en-el-mundo-2020?language=en>

Consultado: 25 de enero, 2020.

materia. En el cuadro siguiente se detallan los ejes y subtemas de la política migratoria:

Cuadro N.º 8. Ejes Estratégicos de la Política Migratoria Integral para Costa Rica

| Eje Estratégico | Subtema |
|--|---|
| Servicios Migratorios | <ul style="list-style-type: none"> • Regularización migratoria • Gestión de la información y seguridad jurídica • Costarricenses en el exterior • Fronteras seguras |
| Integración y Desarrollo | <ul style="list-style-type: none"> • Empleo • Salud • Educación • Cultura y sociedad • Fomento económico |
| Protección de Derechos Humanos y Grupos Vulnerables | <ul style="list-style-type: none"> • Tráfico ilícito de migrantes y trata de personas • Poblaciones vulnerables • Refugio, asilo y apatridia |

Fuente: Política Migratoria Integral para Costa Rica, 2013:53.

Ahora bien, dentro de la matriz de lineamientos de Política Migratoria se establecen los objetivos, las metas, las estrategias y los actores responsables para que esas metas se cumplan. Las Municipalidades tienen un llamado internamente de la política para asumir y generar acciones en temas como fomento económico, salud, cultura y sociedad. Sin embargo, la incorporación de lo local en la agenda pública es relativamente reciente, se debe recordar que Costa Rica se ha caracterizado por ser históricamente centralista, y la tendencia a la descentralización ha tomado fuerza en los últimos años.

Se puede indicar que, en la actualidad, las municipalidades cumplen un papel fundamental en la ejecución de las políticas sociales, al ser las organizaciones más cercanas a las comunidades y quienes podrían conocer con mayor certeza las necesidades de sus habitantes¹⁰⁰.

¹⁰⁰ Sofía Largaespada Carvajal. 2014. Estrategia para el mejoramiento del programa de becas de la Municipalidad de Mora. (Tesis sometida a la consideración del tribunal examinador del Programa de Posgrado en Gerencia de proyectos de desarrollo para optar por el título de magíster scientiae

Las Municipalidades tienen competencias ya definidas en el Código Municipal, y una de ellas es la obligación de gestionar las políticas locales que mejoren la calidad de vida de las personas de un cantón determinado. Sin embargo, al igual que en otras materias como las migraciones, existe un componente político que permea la toma de decisiones y la puesta en marcha de esas políticas.

Sección 3. Programas y proyectos: la especificación de los derechos humanos

3.1 Sobre un gobierno local: la Municipalidad de San José

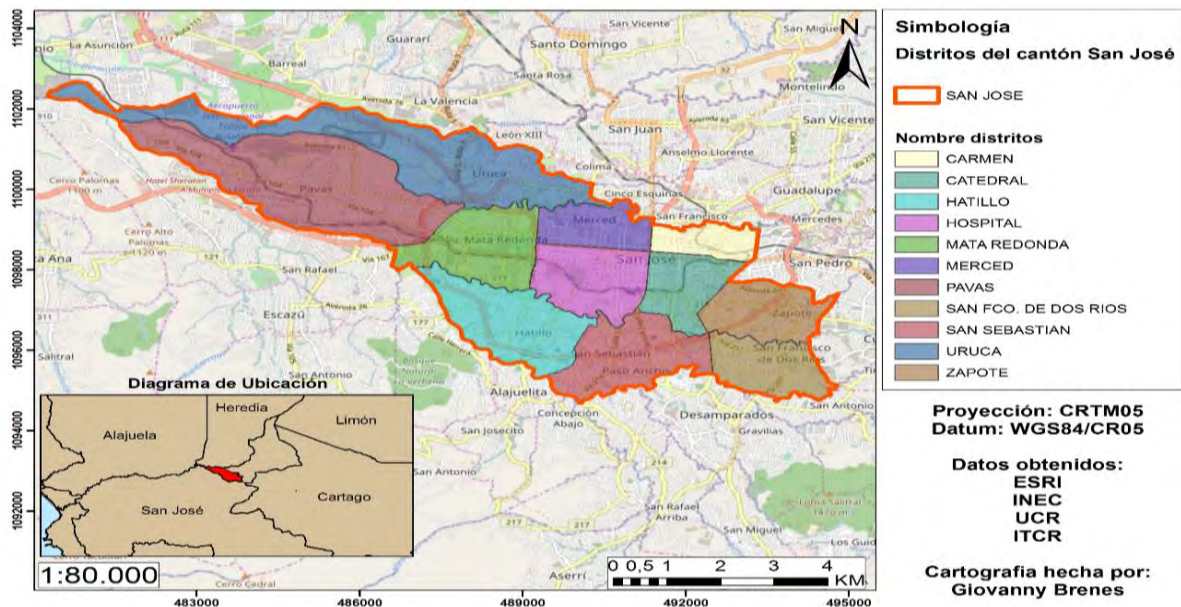
3.1.1 Macrolocalización.

El ámbito de acción de la municipalidad corresponde a todo el territorio y población perteneciente al cantón Central de San José, las coordenadas geográficas medias del cantón están dadas por 09° 56' 16" latitud norte y 84° 06' 55" longitud oeste. La anchura máxima es de dieciséis kilómetros, en la dirección noroeste a sureste, desde la planta eléctrica Electriona, hasta el puente sobre el río Tiribí, carretera regional No. 211, que va de San Francisco de Dos Ríos a San Antonio de Desamparados.

Su extensión corresponde a 44.62 kilómetros cuadrados y es el cantón más poblado del país, con 288 054 habitantes según el Censo 2011, con una población urbana del 100% y una densidad de 6.456 habitantes por kilómetro cuadrado. Sus límites son: al norte con los cantones de Tibás, Heredia y Santo Domingo; así como con los cantones de Belén (noroeste); Goicoechea (noreste); con Montes de Oca y Curridabat al este; al sur con Desamparados y Alajuelita; y al oeste con Escazú.

en gerencia de proyectos de desarrollo. Instituto Centroamericano de Administración Pública), 37-38.

Mapa Base N.º 1: Distritos del cantón Central San José



Fuente: Mapa base de los distritos del cantón Central de San José, tomado del sitio oficial de la Municipalidad de San José https://www.msj.go.cr/MSJ/Municipalidad/Observatorio_SanJoseenCifras/Estudio%20Ni%C3%B1ez%20y%20Adolescencia/Informe%20final%20y%20mapas%202016-2017/Mapas/Base2.png

3.1.2 Microlocalización.

Los programas y proyectos de la Municipalidad de San José que interesa analizar en el marco del cumplimiento de los derechos humanos de la población migrante forman parte de la Gerencia de Provisión y Servicios, específicamente del Departamento de Servicios Sociales y Económicos.

3.1.3 Generalidades de la institución.

Con fundamento en el artículo 168 de nuestra Constitución Política, el territorio nacional se divide en provincias, estas en cantones y los cantones en distritos. Asimismo, la División Territorial Costarricense, Ley n.º 4366 del año 1969, establece que las provincias son siete: San José, Alajuela, Cartago, Heredia, Guanacaste, Puntarenas y Limón; y, en lo que respecta al cantón de San José, este corresponde al cantón primero o Central de la provincia de San José.

Antecedentes del asentamiento humano en el cantón:

De acuerdo con lo referido en el Diagnóstico Cantonal¹⁰¹ elaborado por el Observatorio Municipal de la Municipalidad de San José, este territorio estuvo habitado por indígenas del Reino Huetar de Occidente, y era de los dominios del cacique Garabito, que a finales del siglo XVI comenzó a ser poblado por colonizadores españoles.

Cabe destacar que, para la época, el territorio de San José únicamente funcionaba como lugar de paso entre los Valles de Aserrí y Barva, pues a pesar de que había asentamientos en Aserrí, Barva, Curridabá y Pacaca, las poblaciones de mayor trascendencia eran Cartago y Espíritu Santo de Esparza.

Incluso, este territorio fue poblado debido a las exigencias de las autoridades, ya que motivadas en tener mayor dominio sobre las poblaciones dispersas en el Valle de Aserrí (para poder recaudar impuestos e impartir oficios religiosos), en el año 1736 se decretó el establecimiento de una Iglesia dedicada al patriarca San Joseph o San José con el fin de que se construyeran viviendas a su alrededor (en el lugar que actualmente se ubica a media cuadra entre las avenidas central y primera, frente al costado este del Banco Central de Costa Rica). No obstante, dicho objetivo no fue logrado hasta el año de 1755, una vez que se había facilitado el acceso al agua y que se coartó la voluntad de los pobladores bajo pena de multas y castigos corporales a quienes no realizaran el respectivo traslado.

Posteriormente, algunos vecinos de la incipiente villita, construyeron una nueva iglesia parroquial de adobes, que concluyen en 1776, en el lugar donde hoy se encuentra la iglesia catedral, ostentando el rango de parroquia. En 1783 los feligreses eran casi cinco mil y se dedicaban al cultivo de maíz, caña y trigo. En la segunda mitad del siglo XVIII la Boca del Monte empezó a ser conocida por

¹⁰¹ Municipalidad de San José, Observatorio Municipal Dirección de Planificación y Evaluación, Diagnóstico Cantonal, 2011, https://www.msj.go.cr/MSJ/Municipalidad/SitePages/SJC_diagnostico_cantonal.ASPX

Consultado: 7 de marzo, 2020

sus pobladores como "La Villita" o "Villa Nueva" hasta que en 1801 el gobernador Tomás de Acosta la llamó oficialmente "San José".¹⁰²

San José es nombrada municipalidad en 1812 gracias al sacerdote Florencio del Castillo y, tiempo después, en la sesión del 13 de octubre de 1813, las Cortes de Cádiz otorgaron el título de ciudad a San José; lo anterior, como premio a los méritos y servicios de Costa Rica por cuanto, al contrario de El Salvador, Honduras y Nicaragua, en los años 1811 y 1812, en este territorio no se habían producido revueltas y, por el contrario, este pueblo incluso había colaborado con sus fuerzas militares.

San José, capital de Costa Rica:

Desde el año 1563, el poblado o Villa de Cartago había sido la capital de Costa Rica; sin embargo, con la proclamación de independencia y promulgación del Pacto Social Fundamental Interino de Costa Rica o Pacto de Concordia, en 1821, se estableció un sistema de rotación, por lo cual dicha figura iba a recaer tres meses continuos al año, en cada una de las cuatro poblaciones mayores de la provincia.

Ahora bien, en virtud de las diferencias existentes entre los poblados de Cartago – Heredia versus San José – Alajuela, el 05 de abril de 1823 se llevó a cabo la Guerra Civil de Ochomogo y, con la victoria de San José y Alajuela, se decretó que San José sería la capital de manera permanente.

No obstante, el 03 de abril de 1834, se decretó la Ley de la Ambulancia (Ley N.º 58), la cual disponía que en virtud de que la voluntad general reclamaba la residencia periódica de las supremas autoridades en las ciudades de Alajuela, Heredia, Cartago y San José y que, con fundamento en la igualdad civil de las personas iguales, así como el deseo de perfeccionar la confraternidad de los

¹⁰² Municipalidad de San José, Observatorio Municipal Dirección de Planificación y Evaluación, Diagnóstico Cantonal, 2011, https://www.msj.go.cr/MSJ/Municipalidad/SitePages/SJC_diagnostico_cantonal.ASPX

Consultado: 7 de marzo, 2020

costarricenses, las supremas autoridades del Estado residirían por un periodo de cuatro años en las ciudades referidas.

Aunado a ello, mediante Decreto – Ley N.º 64 del 09 de junio de 1834, se adicionó la Ley de la Ambulancia, aclarándose que la sede suprema del gobierno residiría perpetuamente por periodos de cuatro años, según el siguiente orden: Alajuela, Heredia, Cartago y San José, y así sucesivamente.

De forma posterior, mediante Decreto-Ley N.º 134 del 02 de setiembre de 1835, se derogó la Ley de Ambulancia, se estableció como punto donde debían residir las Supremas autoridades la población del Murciélago (Tibás), y se dispuso que mientras se construyeran los edificios necesarios, residirían unas en Heredia y otras en San José.

El seis de octubre de 1835, Heredia le declaró la guerra a San José y a los dos días siguientes, Alajuela y Cartago (en ese orden) se adhirieron a lo resuelto por Heredia¹⁰³, ocurriendo así la denominada Guerra de la Liga. Importa destacar que, con el vencimiento de San José sobre Heredia, Cartago y Alajuela, dicho lugar se consolidó como la capital de Costa Rica.

El desarrollo urbanista en San José:

En el año 1841, se promulga la Ley General de Bases y Garantías, en dicho instrumento (artículo 1.3) se consagró la división del territorio en cinco Departamentos, cuyas cabeceras serían: Cartago, San José, Heredia, Alajuela y Guanacaste, así como su subdivisión en pueblos y estos en barrios y cuarteles (conservándose eso sí, aquellos títulos de Ciudad o Villa ganados hasta el momento).

Asimismo, el año 1841 con Carrillo se empiezan a instalar en algunas callejuelas y cuadrantes de la capital, así como el primer alumbrado público, alumbrado que consistió en farolas con candelas de sebo “sistema muy limitado que duraba tan solo unas pocas horas y que además debía de ser financiado y mantenido por

¹⁰³ Ricardo Fernández Guardia. 1867-1950 La Guerra de la Liga y la Invasión de Quijano. (San José EUNED, Primera Edición, 2007), 27-28

los vecinos.”, gestionado a su vez por los denominados “serenos” (Pedro, 2004).¹⁰⁴

Posteriormente, es Juan Rafael Mora Porras quien mediante Decreto LXXVII o Reglamento de Policía, se reglamenta lo relativo al alumbrado y serenos de la ciudad de San José, estableciendo que los faroles se colocarían salientes fuera de la pared, por lo menos una vara, y sostenidos por un pescante o barra de hierro (artículo 3). Pero además de lo anterior, se reglamenta lo relativo al tamaño de las calles y los edificios, así como el requerimiento de planos expedidos por autoridades competentes. Cabe indicar que, con el gobierno de Mora se construyeron los primeros edificios públicos y obras con formas arquitectónicas modernas, dejando de lado lo colonial y que, con dicha normativa se buscaba regular el ornato y aseo.

En los años posteriores se ensancharon las vías de comunicación y se construyeron edificios emblemáticos tales como la Universidad de Santo Tomás (1843) y el Hospital San Juan de Dios (1845), hospital que sería declarado Patrimonio Cultural e Institución Benemérita de la Patria, mediante Decreto N.º 23714-C, publicado en La Gaceta del 25 de octubre de 1994.

Asimismo, en el año 1858 se aprobó la construcción del primer sistema de cañerías, el cual es inaugurado diez años después, en 1868 y en lo que respecta al alumbrado eléctrico con bombillos, este fue inaugurado 1884.

Esta potenciación del territorio genera una atracción de personas a la ciudad, sin embargo, otro de los fenómenos que emerge es la polarización entre un San José elitista (áreas hacia el norte y este con buenas condiciones topográficas) y otro pobre (áreas del sur y noroeste cuyos terrenos no eran muy buenos). Sin embargo, dado que, con el paso del tiempo, los comercios empiezan a implementarse en gran medida en los distritos centrales, ocurre un despoblamiento de los mismos.

¹⁰⁴ Julio Solís Moreira y Paulo Coto Murillo. Convivencia urbana en San José. Un estudio sobre las prácticas cotidianas, las representaciones y proyecciones de las y los habitantes de barrio Cristo Rey y Escalante (2011-2013) (San José, CICDE-UNED, 2014), 19-20

De conformidad con lo indicado, en el Diagnóstico Cantonal referido, se concluye lo siguiente:

(...) el crecimiento urbano anárquico, la precaria planificación económica, social y administrativa, el surgimiento de asentamientos en los barrios periféricos de la ciudad, provocado, en gran medida, por la migración del campo y el proceso de industrialización, la migración extranjera, la marginación social, la pobreza, la inseguridad, la drogadicción, el comercio informal, el deterioro de barrios, viviendas y edificios y el despoblamiento del centro capitalino constituyeron visibles y negativas manifestaciones de una degradación urbana que empezó a comienzos de los años cincuenta del siglo XX . Al día de hoy, San José se ha convertido en una ciudad cien por ciento urbanizada y como en sus inicios en tiempos de la colonia, de nuevo funge como lugar de paso.¹⁰⁵

Características relevantes del cantón de San José:

Con ocasión del último Censo Nacional y los datos recopilados por la Dirección de Planificación y Evaluación en el Diagnóstico Cantonal, así como otros instrumentos consultados, los datos que caracterizan el cantón de San José y por ende inciden en la municipalidad, son los siguientes:

- Extensión territorial y límites.

Conforme a lo indicado, la extensión territorial del cantón son 44,62 kilómetros cuadrados y en conjunto con otros trece cantones (Curridabat, Montes de Oca, Escazú, Tibás, Alajuelita, Desamparados, Goicochea, Vázquez de Coronado, Escazú, Moravia, Aserrí, Santa Ana, La Unión de Tres Ríos y parte de Mora) forma parte del área denominada como Gran Área Metropolitana (GAM).

Además, limita al este con los cantones de Curridabat y Montes de Oca, al oeste con el cantón de Escazú, al norte con los cantones de Tibás, Heredia y Santo Domingo y al sur limita con los cantones de Alajuelita y Desamparados.

¹⁰⁵ Municipalidad de San José, Observatorio Municipal Dirección de Planificación y Evaluación, Diagnóstico Cantonal, 2011, https://www.msj.go.cr/MSJ/Municipalidad/SitePages/SJC_diagnostico_cantonal.ASPX

Consultado: 7 de marzo, 2020

- División territorial

De conformidad con el Decreto n.º CLXVII de 1848 que designaba los límites de la República y demarcaba las Provincias, los Cantones y las Parroquias, se determina que el cantón de San José estaba integrado por diez distritos; no obstante, mediante decreto ejecutivo n.º 11562-G del 27 de mayo 1980, se sumó uno más, razón por la cual, actualmente el cantón Central de la provincia de San José, se compone por los siguientes once distritos: Carmen, Merced, Hospital, Catedral, Zapote, San Francisco de Dos Ríos, Uruca, Mata Redonda, Pavas, Hatillo y San Sebastián.

- Población

De acuerdo con los datos del último Censo, el cantón de San José tiene una densidad de población de 6.456 (seis mil cuatrocientos cincuenta y seis) personas por km², y se compone por un total de 288.054 (doscientos ochenta y ocho mil cincuenta y cuatro) personas, de las cuales 136.371 (ciento treinta y seis mil trescientos setenta) corresponden a hombres y 151.683 (ciento cincuenta y un mil seiscientos ochenta y tres) corresponden a mujeres.

Ahora, desagregando dicha información, se desprende que los distritos con mayor población son Pavas con 71.384 (setenta y un mil trescientos ochenta y cuatro) personas, Hatillo con 50.511 (cincuenta mil quinientas once) personas, San Sebastián con 40.065 (cuarenta mil sesenta y cinco) personas, Uruca con 31.728 (treinta y un mil setecientos veintiocho) personas y San Francisco de Dos Ríos con 20.209 (veinte mil doscientas nueve) personas.

Por otra parte, los restantes distritos son aquellos que poseen una población menor a los veinte mil habitantes, sea, Hospital con 19.270 (diecinueve mil doscientas setenta) personas, Zapote con 18.679 (dieciocho mil seiscientos setenta y nueve) personas, Catedral con 12.936 (doce mil novecientas treinta y seis) personas, Merced con 12.257 (doce mil doscientas cincuenta y siete) personas, Mata Redonda con 8.313 (ocho mil trescientas trece) personas y el distrito Carmen con solo 2.702 (dos mil setecientos dos) personas.

En lo que respecta a la categorización por sexo, llama la atención que la cantidad de mujeres en cada uno de los once distritos es superior al total de hombres, el detalle se observa en el siguiente cuadro:

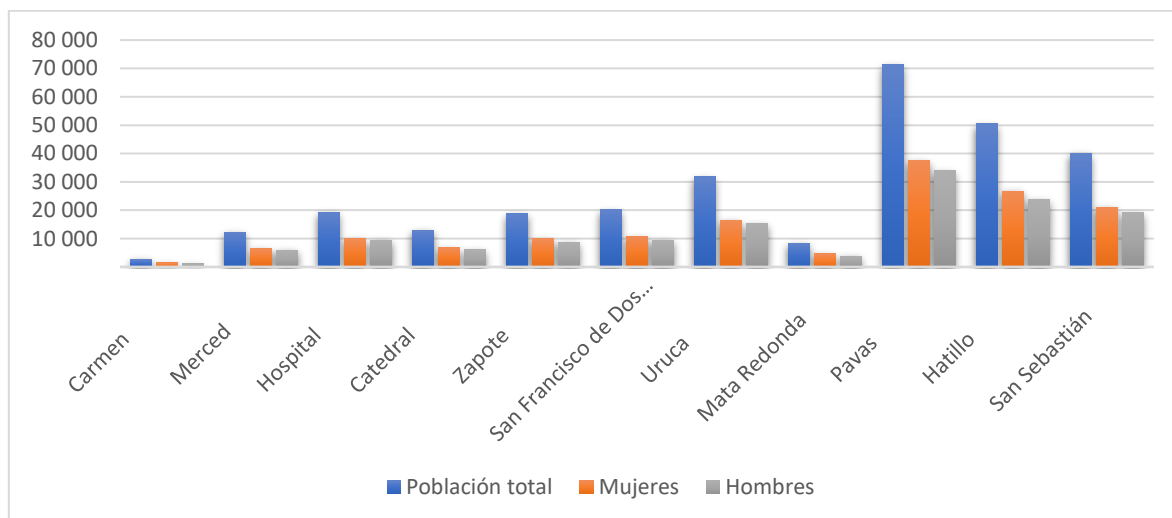
Cuadro N.º 9. Cantidad de Mujeres y Hombres por Distrito

| DISTRITO | MUJERES | HOMBRES |
|---------------------------|---------|---------|
| Carmen | 1 521 | 1 181 |
| Merced | 6 371 | 5 886 |
| Hospital | 9 906 | 9 364 |
| Catedral | 6 836 | 6 100 |
| Zapote | 9 989 | 8 690 |
| San Francisco de Dos Ríos | 10 774 | 9 435 |
| Uruca | 16 434 | 15 294 |
| Mata Redonda | 4 587 | 3 726 |
| Pavas | 37 506 | 33 878 |
| Hatillo | 26 756 | 23 755 |
| San Sebastián | 21 003 | 19 062 |

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Censo de población del INEC, 2011 y los Indicadores Censales desagregados de los Barrios del cantón, Municipalidad de San José, 2013.

Asimismo, para efectos de una mayor comprensión de la información expuesta, puede verse el siguiente gráfico:

Gráfico n.º 1. Población del cantón: Hombres/Mujeres

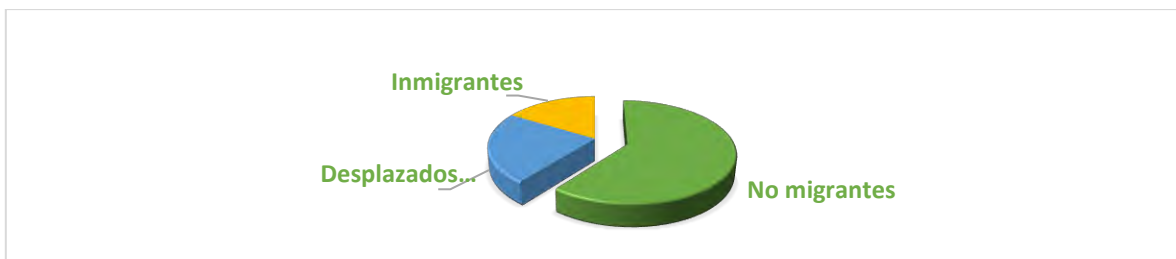


Fuente: Elaboración propia con base en datos del Censo de población del INEC, 2011 y los Indicadores Censales desagregados de los Barrios del cantón, Municipalidad de San José, 2013.

- Migrantes

Dado que el *quid* de la presente investigación es la población migrante, resulta indispensable señalar que del total de 288.054 (doscientos ochenta y ocho mil cincuenta y cuatro) habitantes del cantón de San José, 174.987 (ciento setenta y cuatro mil novecientos ochenta y siete) personas no son migrantes, 46.857 (cuarenta y seis mil ochocientos cincuenta y siete) son inmigrantes y 66.210 (sesenta y seis mil doscientos diez) son desplazados internos. Su representación gráfica es la siguiente:

Gráfico n.º 2. Población del cantón: Migrantes



Fuente: Elaboración propia con base en el Censo de Población total por característica migratoria del INEC, 2011.

Respecto a la cantidad de hombres y mujeres en cada una de las tres categorías indicadas (no migrantes, desplazados internos e inmigrantes), se desprende que la cantidad de hombres es inferior al total de mujeres y se visualiza de la siguiente manera:

Gráfico n.º 3. Población migrante en el cantón: Hombre/Mujer



Fuente: Elaboración propia con base en el Censo de Población total por característica migratoria del INEC, 2011.

- Datos de vivienda

Según los datos del Censo 2011 del INEC, respecto a los indicadores de condiciones de habitabilidad según cantón y distrito, en el cantón de San José hay un total de 87.109 (ochenta y siete mil ciento nueve) viviendas, de las cuales 87.049 (ochenta y siete mil cuarenta y nueve) corresponden a viviendas individuales y las restantes 60 (sesenta), a viviendas colectivas.

Del total de viviendas individuales en el cantón, 81 903 (ochenta y un mil novecientos tres) se encuentran ocupadas y 5 146 (cinco mil ciento cuarenta y seis), están desocupadas.

Ahora, con respecto al total de viviendas individuales ocupadas y con fundamento en los indicadores de tenencia, estado y hacinamiento de la vivienda¹⁰⁶, en este país existe un total de 1 211.964 (un millón doscientos once mil novecientos sesenta y cuatro) viviendas individuales ocupadas, con un promedio de 3,5 ocupantes por vivienda.

En el caso del cantón de San José, la cantidad corresponde a 81 903 (ochenta y un mil novecientos tres) viviendas individuales ocupadas, con un promedio de ocupantes por vivienda idéntico al nacional. Sin embargo, en distritos como Pavas, Uruca, Hatillo y Hospital, el promedio de ocupantes por vivienda es superior al promedio del cantón y del país ya que en los dos primeros distritos corresponde 3,8 ocupantes por vivienda y 3,6 los dos últimos. A continuación, el detalle:

Cuadro N.º 10. Ocupación de la vivienda

| Cantón y/o Distrito | Total de viviendas individuales ocupadas | Promedio de ocupantes por vivienda |
|---------------------|--|------------------------------------|
| San José | 81 903 | 3,5 |
| Carmen | 1 042 | 2,5 |
| Merced | 3 669 | 3,3 |
| Hospital | 5 174 | 3,6 |

¹⁰⁶ Instituto Nacional de Estadística y Censo, 2011. <https://www.inec.cr/documento/censo-2011-indicadores-de-tenencia-estado-y-hacinamiento-de-la-vivienda-segun-provincia>

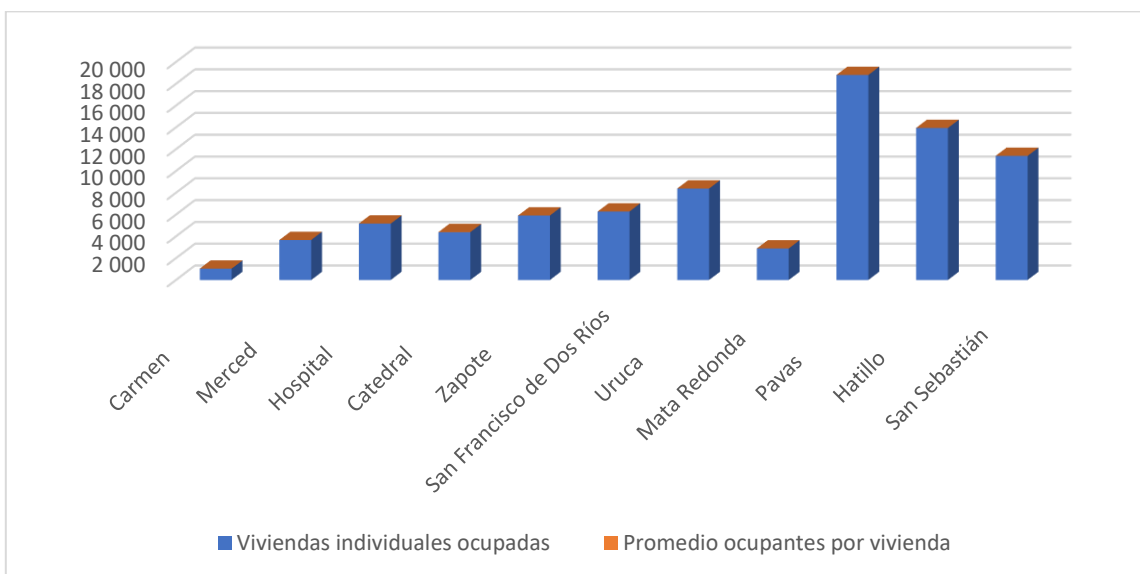
Consultado: 26 de marzo de 2020

| Cantón y/o Distrito | Total de viviendas individuales ocupadas | Promedio de ocupantes por vivienda |
|---------------------------|--|------------------------------------|
| Catedral | 4 390 | 2,9 |
| Zapote | 5 913 | 3,1 |
| San Francisco de Dos Ríos | 6 281 | 3,2 |
| Uruca | 8 389 | 3,8 |
| Mata Redonda | 2 893 | 2,9 |
| Pavas | 18 814 | 3,8 |
| Hatillo | 13 949 | 3,6 |
| San Sebastián | 11 389 | 3,5 |

Fuente: Elaboración propia con base en el Censo de Indicador de tenencia, estado y hacinamiento de la vivienda elaborado por el INEC, 2011.

Para mayor claridad, su representación gráfica:

Gráfico n.º 4. Ocupación de las viviendas



Fuente: Elaboración propia con base en el Censo de Indicador de tenencia, estado y hacinamiento de la vivienda elaborado por el INEC, 2011.

Como parte de los datos registrados, el porcentaje total de viviendas individuales ocupadas se subdivide en aquellas que son propias (que ya fueron pagadas o que se encuentran pagando a plazos), alquiladas, prestadas, en precario o con otro tipo de tenencia.

Sobre estos parámetros, el cantón de San José tiene un 59,0% de viviendas propias, 31,6% alquiladas, 3,3% prestadas, 5,4% que están en precario y 0,6% con otro tipo de tenencia.

Los porcentajes desglosados a nivel distrital se consigan según lo siguiente:

Cuadro N.º 11. Viviendas individuales ocupadas: Porcentajes por tipo de vivienda

| Distrito | Propias | Alquiladas | Prestadas | Precario | Otra |
|---------------------------|---------|------------|-----------|----------|------|
| Carmen | 54,4 | 40,8 | 4,6 | 0,0 | 0,2 |
| Merced | 38,5 | 54,7 | 4,5 | 1,7 | 0,6 |
| Hospital | 46,4 | 47,6 | 4,6 | 0,8 | 0,7 |
| Catedral | 41,2 | 54,7 | 3,7 | 0,0 | 0,4 |
| Zapote | 64,5 | 31,5 | 3,3 | 0,2 | 0,5 |
| San Francisco de Dos Ríos | 66,1 | 30,9 | 2,6 | 0,0 | 0,4 |
| Uruca | 36,6 | 23,2 | 3,1 | 36,0 | 1,0 |
| Mata Redonda | 61,6 | 34,9 | 2,9 | 0,1 | 0,5 |
| Pavas | 65,6 | 24,9 | 3,4 | 5,6 | 0,6 |
| Hatillo | 72,0 | 23,8 | 3,0 | 0,6 | 0,6 |
| San Sebastián | 61,2 | 33,7 | 3,2 | 1,4 | 0,6 |

Fuente: Elaboración propia con base en el Censo: Indicadores de condiciones de habitabilidad según cantón y distrito elaborado por el INEC, 2011

Otra clasificación de las viviendas individuales ocupadas tiene que ver con aquellas que se encuentran en buen estado y las que se encuentran hacinadas (hacinamiento según dormitorios). Sobre este punto, en el cantón de San José, el porcentaje de viviendas individuales ocupadas que están en buen estado es de 63,4% y el porcentaje de las viviendas hacinadas es de 6,8%.

Cuadro N.º 12. Porcentaje de viviendas individuales ocupadas: estado y hacinamiento

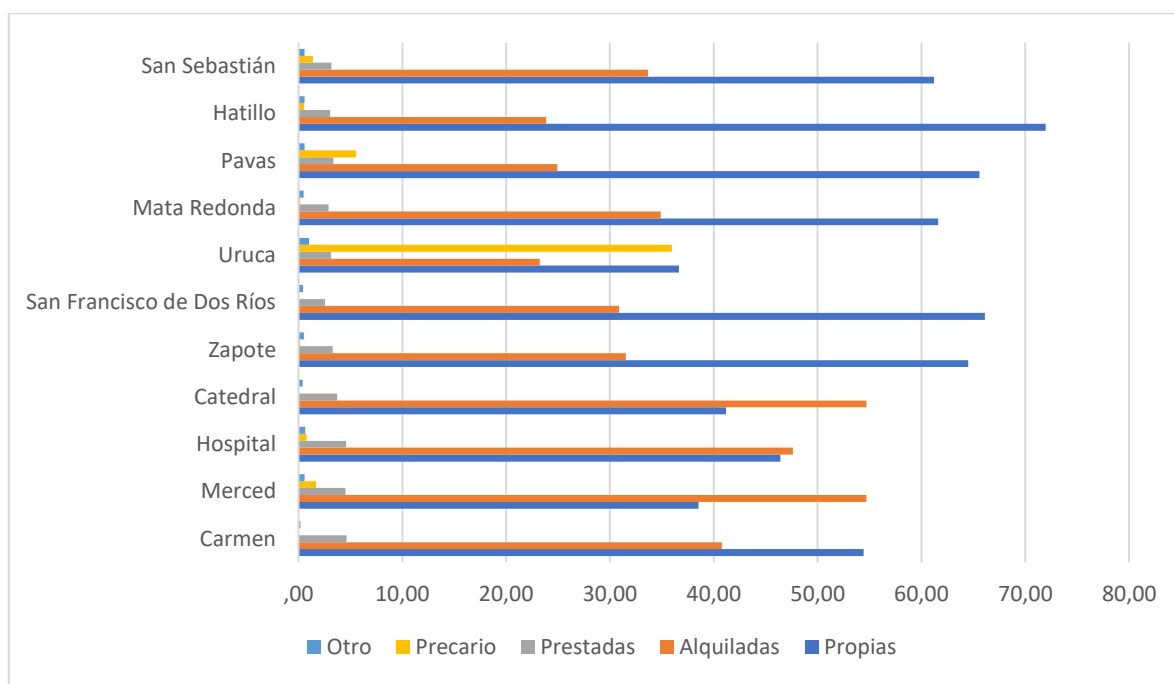
| Distrito | En buen estado | Hacinadas |
|---------------------------|----------------|-----------|
| Carmen | 76,8 | 1,0 |
| Merced | 57,5 | 9,9 |
| Hospital | 50,0 | 8,9 |
| Catedral | 62,9 | 4,8 |
| Zapote | 73,8 | 2,4 |
| San Francisco de Dos Ríos | 82,3 | 2,0 |
| Uruca | 49,6 | 16,3 |
| Mata Redonda | 82,5 | 2,1 |

| Distrito | En buen estado | Hacinadas |
|---------------|----------------|-----------|
| Pavas | 60,7 | 8,1 |
| Hatillo | 62,7 | 4,4 |
| San Sebastián | 65,1 | 5,9 |

Fuente: Elaboración propia con base en el Censo: Indicadores de tenencia, estado y hacinamiento de la vivienda, según provincia, cantón y distrito. Elaborado por el INEC, 2011

Ahora, al comparar los datos de cada uno de los distritos del cantón, con respecto a los tipos de viviendas (propias y alquiladas), se concluye que los distritos de Hatillo, San Francisco de Dos Ríos y Pavas son los distritos del cantón capitalino que obtuvieron el porcentaje más alto respecto a que los ocupantes de las viviendas son los propietarios de las mismas y, por el contrario, los distritos de Catedral, Merced y Hospital son los que poseen el mayor porcentaje de viviendas alquiladas a sus ocupantes.

Gráfico n.º 5. Tipo de vivienda



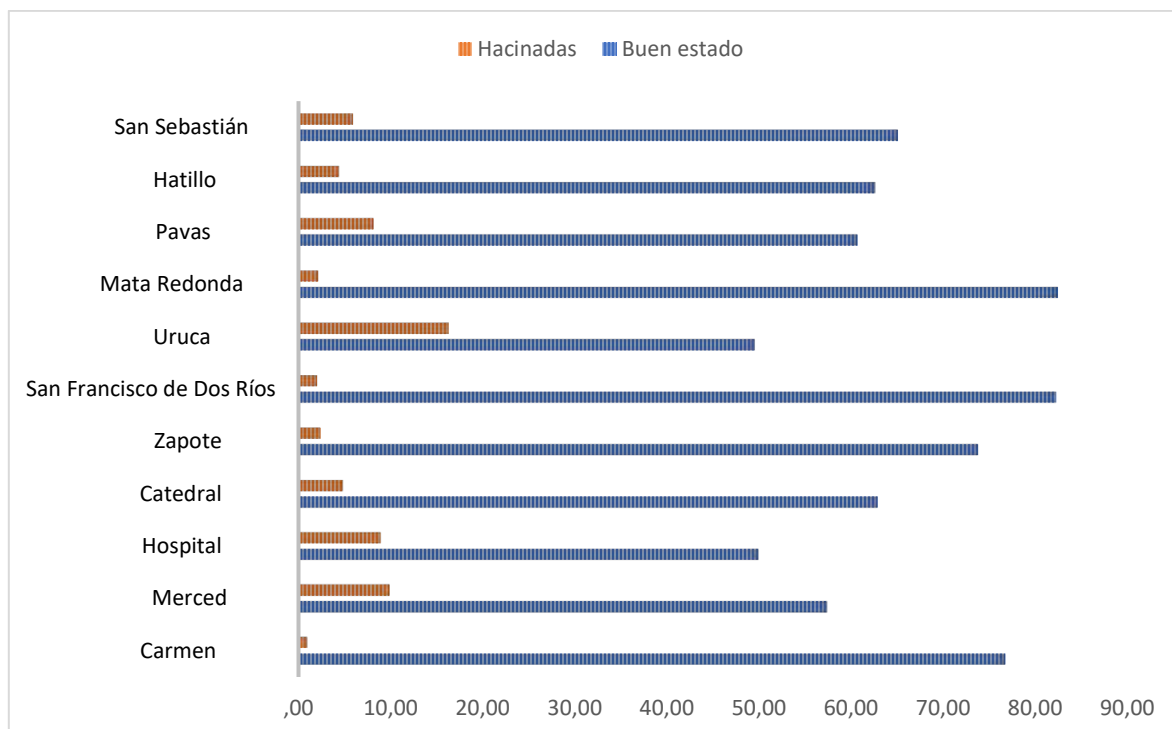
Fuente: Elaboración propia con base en el Censo: Indicadores de condiciones de habitabilidad según cantón y distrito elaborado por el INEC, 2011.

Ahora, en relación con el estado de la vivienda, los distritos de Mata Redonda, San Francisco de Dos Ríos y Carmen son los que poseen un mayor porcentaje de viviendas individuales ocupadas que se encuentran en buen estado (y además un menor porcentaje de viviendas hacinadas), mientras que los distritos de Uruca,

Merced y Hospital son lo que poseen mayores porcentajes de viviendas individuales ocupadas hacinadas.

Cabe indicar que el distrito de Uruca no solo presenta el mayor porcentaje de viviendas hacinadas (más del quince por ciento) y el menor porcentaje de viviendas en buen estado (menos del cincuenta por ciento), sino que también presenta doce asentamientos en precario¹⁰⁷.

Gráfico n.º 6. Estado de la vivienda



Fuente: Elaboración propia con base en el Censo de Indicador de tenencia, estado y hacinamiento de la vivienda elaborado por el INEC, 2011.

Finalmente, en cuanto al porcentaje de viviendas individuales ocupadas con acceso a los servicios básicos (agua de acueducto, servicio sanitario conectado a alcantarillado sanitario o tanque séptico y electricidad), todos los distritos del cantón

¹⁰⁷ Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos. Dirección de Vivienda y Asentamientos Humanos. Precarios dentro de la GAM 2011-2013, [https://www.mivah.go.cr/Documentos/precarios/Asentamientos en Precario Dentro GAM 2011-2013.pdf](https://www.mivah.go.cr/Documentos/precarios/Asentamientos%20en%20Precario%20Dentro%20GAM%202011-2013.pdf)

Consultado: 26 de marzo de 2020

poseen porcentajes que superan el noventa y cinco por ciento de las viviendas, lo que se traduce en porcentajes de 99,7, 96,6 y 99,9, respectivamente, para el cantón.

El detalle porcentual de la disponibilidad de servicios básicos en cada uno de los distritos del cantón josefino se consigna a continuación:

Cuadro N.º 13. Disponibilidad de servicios de agua, servicio sanitario y electricidad

| Distrito | Abastecimiento de agua acueducto | Servicio sanitario | Electricidad |
|---------------------------|---|---------------------------|---------------------|
| Carmen | 99,6 | 98,8 | 100,0 |
| Merced | 99,4 | 95,2 | 99,9 |
| Hospital | 99,7 | 96,1 | 99,8 |
| Catedral | 99,8 | 98,5 | 100,0 |
| Zapote | 100,0 | 98,7 | 100,0 |
| San Francisco de Dos Ríos | 100,0 | 99,3 | 100,0 |
| Uruca | 99,5 | 92,4 | 100,0 |
| Mata Redonda | 99,8 | 97,3 | 99,9 |
| Pavas | 99,6 | 95,0 | 100,0 |
| Hatillo | 99,9 | 98,3 | 99,9 |
| San Sebastián | 99,8 | 97,0 | 99,9 |

Fuente: Elaboración propia con base en el Censo: Indicadores de disponibilidad de servicios básicos, según provincia, cantón y distrito. INEC 2011

- Datos de salud

De conformidad con los indicadores de aseguramiento en el cantón de San José, el porcentaje de población asegurada es de 85,8%, de los cuales un 43,0% son asegurados directos, un 42,0% es población asegurada indirecta y un 0,8% pertenece a la categoría de “otras formas” de aseguramiento. Además, el porcentaje total de hombres asegurados es de 84,2%, mientras que el porcentaje de mujeres aseguradas es mayor: 87,2%.

Cuadro N.º 14. Indicadores de aseguramiento: Porcentajes

| Distrito | Población asegurada | Hombres asegurados | Mujeres aseguradas | Población asegurada directa | Población asegurada indirecta | Población asegurada por otras formas |
|-----------------|----------------------------|---------------------------|---------------------------|------------------------------------|--------------------------------------|---|
| Carmen | 86,7 | 85,0 | 88,0 | 58,4 | 26,8 | 1,4 |
| Merced | 81,9 | 82,0 | 81,8 | 42,2 | 38,7 | 0,9 |
| Hospital | 81,4 | 79,9 | 82,8 | 40,1 | 40,5 | 0,8 |

| Distrito | Población asegurada | Hombres asegurados | Mujeres aseguradas | Población asegurada directa | Población asegurada indirecta | Población asegurada por otras formas |
|---------------------------|----------------------------|---------------------------|---------------------------|------------------------------------|--------------------------------------|---|
| Catedral | 85,8 | 84,1 | 87,3 | 49,5 | 35,6 | 0,8 |
| Zapote | 90,0 | 88,2 | 91,5 | 51,2 | 38,0 | 0,8 |
| San Francisco de Dos Ríos | 90,3 | 89,0 | 91,5 | 51,7 | 37,6 | 0,9 |
| Uruca | 79,2 | 79,3 | 79,1 | 35,4 | 43,0 | 0,8 |
| Mata Redonda | 88,3 | 87,6 | 88,9 | 52,3 | 34,0 | 2,0 |
| Pavas | 85,5 | 83,9 | 87,0 | 40,1 | 44,5 | 0,9 |
| Hatillo | 87,7 | 85,4 | 89,7 | 42,4 | 44,7 | 0,6 |
| San Sebastián | 87,6 | 85,2 | 89,7 | 43,2 | 43,9 | 0,5 |

Fuente: Elaboración propia con base en el Censo: Indicadores de discapacidad y de aseguramiento según cantón y distrito. INEC, 2011.

Según lo expuesto, se denota que los porcentajes de personas aseguradas en el cantón de San José no resulta ser un número alarmante (es semejante al promedio de cantones, ya que en nuestro país el porcentaje de población asegurada corresponde a un 85,5%); no obstante, se encuentra por debajo de otros cantones de la provincia de San José (verbigracia Acosta, Montes de Oca y Puriscal que superan el 89%) y de todos sus distritos, Uruca nuevamente sobresale de manera negativa, ya que es el distrito que posee una menor cantidad de población asegurada.

En cuanto a infraestructura y servicios de salud, el cantón de San José se caracteriza por tener en su territorio cuatro centros médicos de mayor importancia en el país, como lo son el Hospital San Juan de Dios, Hospital Calderón Guardia y Hospital México, por ser Hospitales Clase A, pero, además, el Centro Nacional de Rehabilitación (CENARE) que actualmente ha cobrado gran relevancia por su reconversión como Centro Especializado de Atención de Pacientes con COVID-19 (CEACO).

Aunado a ello y no menos importantes, los hospitales especializados: Hospital Nacional de Niños, Hospital Geriátrico Raúl Blanco Cervantes, Hospital de la Mujer y Hospital Psiquiátrico.

- Datos de trabajo

Como fue señalado líneas atrás, con el paso de los años la capital de Costa Rica: San José, se ha convertido en un lugar comercial, o inclusive, un lugar de paso; sin embargo, las oportunidades de empleo han variado con los años y hasta disminuido. Respecto a ello, conviene citar lo expuesto en el Diagnóstico Cantonal de la Municipalidad de San José publicado en junio de 2016:

(...) es importante señalar que hay una fuerte tendencia de desplazamiento de la actividad de comercio y servicios en dos direcciones:

a. En desplazamiento o extensión del centro comercial principal hacia los mejores distritos residenciales, el eje comercial de Paseo Colón - Rohrmoser, Una extensión de esta ,ancha sobre el corredor Paseo Colón.

b. Una tendencia más marcada y dinámica hacia el desplazamiento de la actividad comercial y de servicios del Cantón Central hacia otros cantones del Área Metropolitana de San José, especialmente Escazú, Montes de Oca, Goicoechea, y Curridabat y en menor medida Tibás y Moravia.

En ese sentido se hace necesario formular políticas de renovación urbana que revitalicen la ciudad, le hagan adquirir nuevas ventajas competitivas, orienten racionalmente la descentralización y ayuden a sustituir viejas actividades por nuevas actividades económicas capaces de generar empleo e ingresos sustantivos al municipio.

Por otra parte, es importante de destacar que la economía del cantón está fundamentada en la pequeña y mediana empresa. Según datos de la CCSS, aproximadamente el 77% de las empresas del cantón tienen entre 1 y 5 empleados y el 19% entre 6 y 31 empleados, representando en conjunto el 96% de los establecimientos del cantón; las grandes empresas de más de 100 empleados si acaso alcanzan el 0,8%. Es por ello que cualquier iniciativa de desarrollo económico cantonal debe tomar en consideración la dinamización y el apoyo a las llamadas MIPYME (Micro, Pequeña y Medianas Empresas).¹⁰⁸

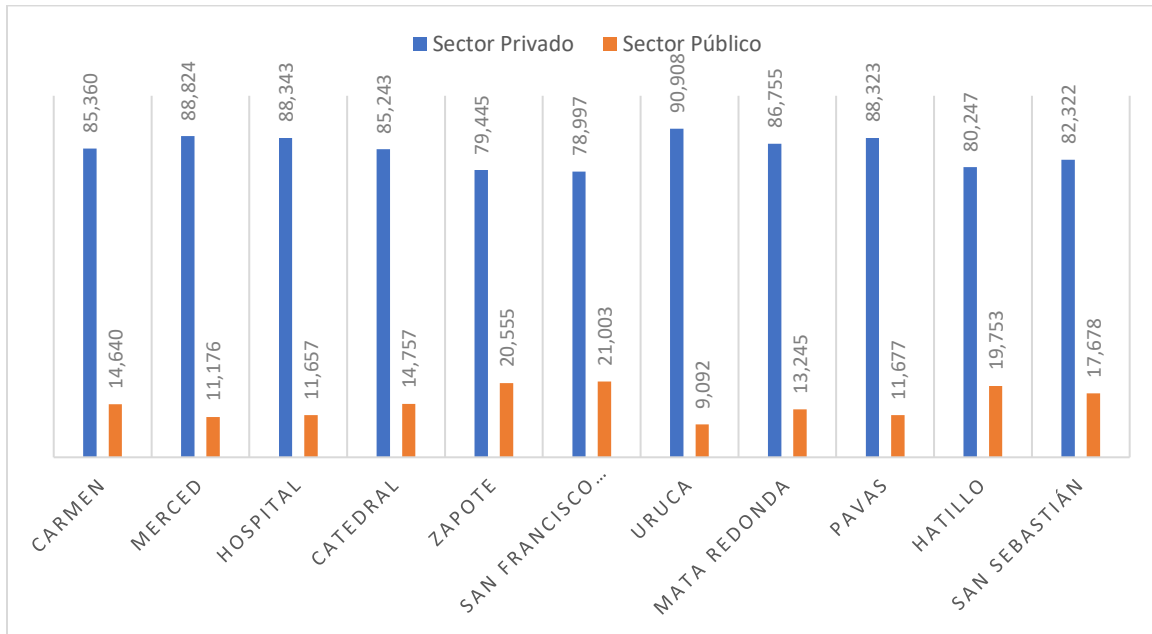
Ahora bien, respecto al tema de fuerza de trabajo, la población ocupada en el Cantón de San José, es de 123.040 (ciento veintitrés mil cuarenta) de los cuales la

¹⁰⁸ Municipalidad de San José, Dirección de Planificación y Evaluación, Diagnóstico Cantonal, 2016, [https://www.msj.go.cr/MSJ/Municipalidad/SitePages/SJC diagnostico cantonal.ASPX](https://www.msj.go.cr/MSJ/Municipalidad/SitePages/SJC_diagnostico_cantonal.ASPX)
Consultado: 8 de marzo, 2020

mayor cantidad (29 400) se encuentran en el distrito de Pavas y la menor cantidad (1332) en el distrito Carmen.

Grosso modo, algunas de las características económicas más relevantes son las siguientes:

Gráfico n.º 7. Porcentajes de la población ocupada según sector



Fuente: Elaboración propia con base en el Censo: Indicadores económicos según cantón y distrito. INEC, 2011.

Cuadro N.º 15. Tasas de desempleo por sexo

| Circunscripción | Tasa de desempleo masculino | Tasa de desempleo femenino |
|---------------------------|-----------------------------|----------------------------|
| San José | 4,1 | 3,7 |
| Carmen | 2,7 | 2,7 |
| Merced | 2,9 | 5,0 |
| Hospital | 4,3 | 4,6 |
| Catedral | 3,5 | 3,1 |
| Zapote | 3,4 | 2,3 |
| San Francisco de Dos Ríos | 2,9 | 1,7 |
| Uruca | 3,7 | 4,5 |
| Mata Redonda | 4,1 | 2,7 |

| Circunscripción | Tasa de desempleo masculino | Tasa de desempleo femenino |
|-----------------|-----------------------------|----------------------------|
| Pavas | 4,4 | 4,0 |
| Hatillo | 4,9 | 4,2 |
| San Sebastián | 4,6 | 3,5 |

Fuente: Elaboración propia con base en el Censo: Indicadores económicos según cantón y distrito. INEC, 2011

- Calidad de vida

Con fundamento en el último *ranking* de calidad de vida (2019) desarrollado y publicado por la consultora Mercer de 231 (doscientas treinta y un) ciudades evaluadas respecto a las condiciones de vida local, San José se encuentra la posición número 103 (ciento tres). Para realizar dicho estudio, se analizan una serie de factores generales, como, por ejemplo: el entorno social, político, económico, sociocultural, la calidad y acceso a la educación, servicios médicos y de salud, servicios públicos como electricidad, agua y transporte público, alimentación, alojamientos, e incluso temas relacionados con el clima y los desastres naturales.¹⁰⁹

Cabe indicar que las cinco mejores ciudades, de acuerdo con el *ranking* referido, corresponden a Viena, Zúrich, Vancouver, Múnich y Auckland, los cuales corresponden a los países de Austria, Suiza, Canadá, Alemania y Nueva Zelanda, respectivamente.¹¹⁰

3.1.4 Misión, visión y valores institucionales.

De conformidad con los compromisos de servicio adquiridos en el desarrollo de sus funciones, instituciones o entidades pueden definir sus postulados a efectos de

¹⁰⁹ Mercer España, Viena encabeza el 21º ranking de calidad de vida de MERCER, sitio web, <https://www.mercer.es/sala-de-prensa/estudio-calidad-vida-2019.html>

Consultado: 14 de mayo, 2020

¹¹⁰ Mercer, Quality of living city ranking 2019, sitio web <https://mobilityexchange.mercer.com/Insights/quality-of-living-rankings>

Consultado: 14 de marzo, 2020

cumplir las metas planteadas o los objetivos deseables. En el caso de la Municipalidad de San José, se responde a la misión, visión y valores descritos infra:

Misión: La Municipalidad de San José es el ente rector del cantón que planifica y dirige el desarrollo de la ciudad, presta servicios públicos; con calidad, oportunidad, efectividad y ética, para satisfacer las necesidades de su población y visitantes.

Visión: Ser un gobierno local líder en la generación de desarrollo económico, social, cultural, urbano, tecnológico y ambiental, que articula de forma integrada y consensuada sus esfuerzos con diferentes actores sociales, de forma inclusiva, solidaria y con equidad; para una mejor convivencia y calidad de vida de sus habitantes.

(...)

Valores: Lealtad, Respeto, Compromiso, Servicio, Honestidad.¹¹¹

3.1.5 Estructura organizacional y funciones.

De acuerdo con lo señalado en la sección primera, el Código Municipal, hace una distinción entre gobierno local y municipalidad, entendiéndose el primero como el órgano compuesto por un cuerpo deliberativo denominado Concejo y a la segunda como una persona jurídica estatal, con patrimonio propio y personalidad, y capacidad jurídica plenas para ejecutar todo tipo de actos y contratos necesarios para cumplir sus fines.

Esta distinción es sumamente importante, ya que precisamente ello supone que existen una serie de órganos administrativos de los cuales es necesario hacer referencia, ya que son los encargados de cumplir la misión perseguida por la entidad y prestar los servicios requeridos por la comunidad.

En el caso particular de la Municipalidad de San José, además de la Alcaldía (Alcalde y Vicealcalde) que responde a las funciones y obligaciones establecidas en el Código Municipal, existen tres Gerencias (Gerencia Gestión Municipalidad y Desarrollo Urbano, Gerencia Provisión de Servicios y Gerencia Administrativa

¹¹¹ Municipalidad de San José, Marco Estratégico, sitio web https://www.msj.go.cr/MSJ/Municipalidad/SitePages/marco_estrategico.aspx
Consultado: 1 de abril, 2020

Financiera y Tecnologías de Información y Comunicación), cuatro Direcciones (Dirección de Planificación Estratégica Institucional, Dirección de Asuntos Jurídicos, Dirección de Seguridad Ciudadana y Policía Municipal y la Dirección de Recursos Humanos) y tres Secciones (Sección de Comunicación Institucional, Sección de Protocolo y Relaciones Internacionales y la Sección de Contraloría de Servicios).

Cabe indicar que cada uno de estos órganos tiene funciones específicas y puede subdividirse en otros; razón por la cual, es necesaria su descripción en los siguientes apartados.

Alcaldía

En lo que respecta a la denominación y funciones del alcalde, esto se encuentra contemplado en los artículos 14 y 17 del Código Municipal los cuales fueron desarrollados en la Sección 1 del Capítulo 2 de esta investigación, por lo que, con la finalidad de evitar su redundancia, se omite hacer referencia.

Sin embargo, con la necesidad de ahondar en la función de administrador general de la municipalidad correspondiente al alcalde, es menester traer a colación lo indicado por la Procuraduría General de la República que en ese sentido expresó:

(...) se desprende que el Alcalde, además de ejercer conjuntamente con el Concejo Municipal la función de Gobierno Municipal, es el administrador general y jefe de las dependencias municipales, de manera que le corresponde mantener una adecuada planificación, organización, funcionamiento y coordinación del ente municipal.

(...) De lo anteriormente expuesto es claro que al Concejo Municipal le corresponde el nombramiento del contador, auditor y el secretario del Concejo Municipal, de manera que la competencia para nombrar y remover a los demás funcionarios del ente municipal recae directamente en el Alcalde.

Al respecto, la jurisprudencia judicial del Tribunal Contencioso Administrativo Sección III, señaló lo siguiente:

*“Como podemos apreciar, a través de un papel protagónico, corresponde al Alcalde -funcionario electo democráticamente en cada localidad-, la administración de los recursos humanos, materiales y financieros con el objetivo de alcanzar los fines propuestos. **Su tarea se resume en las funciones básicas de planeación, organización, integración, dirección y control de la gestión municipal. A ello se debe el hecho de que el nombramiento de los funcionarios municipales sea de su exclusiva competencia, tarea que le es intransferible e irrenunciable (artículo 66 de la ley General de la***

Administración Pública). El Concejo Municipal, aun cuando es el cuerpo deliberante de la municipalidad, no tiene poderes para intervenir en esta clase de labores, debiendo limitarse al ejercicio de las tareas encomendadas en el numeral 13 del Código Municipal (principio de legalidad, en su vertiente positiva), el cual tiene restringidas sus facultades para nombrar, únicamente, los puestos del auditor, el secretario y el contador (artículos 52 y 53 del Código Municipal). Es por ello que conforme lo señala el Alcalde, considera este Tribunal que la orden emanada por el Concejo de reinstalar a los funcionarios despedidos; sí es una intromisión contraria al ordenamiento jurídico dentro de las competencias del Alcalde. (Resolución N.º 252-2013 de las catorce horas treinta y cinco minutos del veinte de junio del dos mil trece (el resaltado no es del original)¹¹²

De la cita anterior se colige que, a pesar de que el ordenamiento jurídico costarricense le otorga la calidad de cuerpo deliberante al Concejo, lo cierto es que en materia de administración de la institución, el alcalde posee funciones exclusivas que no puede arrogarse ningún otro órgano, y deja claro que ni siquiera el Concejo podría intervenir en los temas de planeación, organización, integración, dirección y control de la gestión municipal.

Dirección de Planificación Estratégica Institucional

Se encarga de todo lo relativo a la planificación de la municipalidad, por lo que sus labores se centran en la asesoría, formulación y ejecución de los distintos planes.

De forma que, sus funciones son las siguientes:

1. Formular, organizar y dirigir la ejecución del plan de desarrollo cantonal, asegurando que sea coherente con los lineamientos del Plan de Gobierno del Alcalde.
2. Velar por el cumplimiento de los lineamientos internos y externos de planificación estratégica con el fin de alcanzar el desarrollo local sostenible del cantón.
3. Asesorar a las dependencias municipales en la elaboración de los planes operativos anuales.
4. Elaborar semestral y anualmente el informe de ejecución del Plan Operativo Anual con el fin de determinar el nivel de cumplimiento de las metas así como las

¹¹² Procuraduría General de la República. Dictamen C-277-2014 del 05 de setiembre de 2014. http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Pronunciamiento/pro_ficha.aspx?param1=PRD¶m6=1&nDictamen=18397&strTipM=T

Consultado el 31 de marzo de 2020

desviaciones y las oportunidades de mejora para la toma de decisiones a nivel gerencial.

5. Informar al Alcalde Municipal sobre el nivel de ejecución del POA de cada instancia municipal.

6. Mantener actualizado el Plan Operativo Anual de acuerdo a las Modificaciones Físicas y Presupuestarias que realice la administración municipal durante el año en curso.

7. Realizar anualmente y al final del periodo un informe de ejecución del Plan de Desarrollo Municipal.

8. Formular las políticas y objetivos generales del municipio de manera anual en coordinación con la Alcaldía y otras instancias municipales.

9. Velar porque los Planes Operativos Anuales estén alineados a lo establecido en el Plan de Desarrollo Municipal de cada periodo.

10. Coordinar la elaboración de propuestas al Plan Director Urbano.

11. Asesorar al Despacho del Alcalde, Gerencias y dependencias municipales en materia de planificación.¹¹³

Dirección de Asuntos Jurídicos

La Dirección de Asuntos Jurídicos, es el órgano asesor de la municipalidad (asesora tanto a quien ostente el cargo de alcalde, como a los demás órganos), por lo que todas sus funciones están relacionadas con el quehacer jurídico de la institución.

En este sentido, posee la legitimación para la representación administrativa y judicial de la municipalidad siendo la encargada de plantear las acciones judiciales necesarias para la protección de los servicios e intereses municipales ya sea como demandante o demandado.

Asimismo, esta Dirección tiene la función de emitir criterios, confeccionar contratos, convenios y evacuar todas las consultas que se formulen, por vía escrita, así como redactar lo correspondiente a instrumentos jurídicos necesarios para regular aspectos de importancia de la Municipalidad, ya sea creando nueva normativa o reformando la existente.

¹¹³ Municipalidad de San José. Organización Municipal, Dirección de Planificación Estratégica Institucional, sitio web
https://www.msj.go.cr/MSJ/Municipalidad/SitePages/dir_planificacion_urbana.aspx

Consultado: 1 de abril de 2020.

Este órgano también es el encargado de emitir criterio respecto a los proyectos de Ley relacionados con la gestión municipal o local que han sido trasladados por las distintas Comisiones de la Asamblea Legislativa.

Otras labores de este órgano son las siguientes:

“(…)

8. Ejercer el control jurídico previo con relación a las distintas contrataciones administrativas, que promueve la Municipalidad y emitir el criterio en forma oportuna.

9. Gestionar ante la Secretaria Municipal, el Notario Externo de Municipalidad o el Registro Nacional, según corresponda, las certificaciones notariales de personería jurídica del Despacho del Alcalde y los distintos apoderados, así como de todos aquellos documentos o expedientes que deben ser trasladados a los órganos jurisdiccionales, a la Contraloría General de la República, Defensoría de los Habitantes de la República o cualquier otra instancia, donde deban gestarse acciones institucionales que así lo ameriten.

10. Brindar la asesoría jurídica especializada a las diferentes instancias municipales que por la naturaleza de sus funciones requieran la presencia permanente de profesionales en derecho entre su personal.

11. Velar porque exista un criterio conjunto entre lo que estipula la Dirección Asuntos Jurídicos y lo que se determina en las diferentes instancias municipales que requieren la presencia permanente de profesionales en derecho entre su personal.

12. Gestionar ante las instancias municipales pertinentes, lo que corresponda para el recibo de áreas públicas, por traspasos que realicen a la Municipalidad urbanizadores públicos o privados, hasta la formalización de estos por medio de escritura pública, que lleve a cabo el Notario Externo de la Municipalidad o el Notario Público que aporte el urbanizador, previo visto bueno de esta Dirección, para la firma del testimonio por el Alcalde Municipal.”¹¹⁴

Dirección de Recursos Humanos

Esta Dirección se conforma por cinco Secciones (Sección Gestión Administrativa del Recurso Humano, Sección de Desarrollo de Personal, Sección de Reclutamiento y Selección, Sección de Evaluación del Desempeño y Sección

¹¹⁴ Municipalidad de San José. Organización Municipal, Dirección de Asuntos Jurídicos, sitio web https://www.msj.go.cr/MSJ/Municipalidad/SitePages/dir_asuntos_juridicos.aspx Consultado: 22 de marzo de 2020

Calidad de Vida Laboral) y una Oficina (Oficina de Asuntos Laborales), además dentro de sus funciones más importantes, se encuentran las siguientes:

Implementar, promover e impulsar normas y programas que mejoren la calidad de vida y salud ocupacional del trabajador (a) municipal, así como velar por que estos programas cumplan con su cometido. Del mismo modo, es la encargada de orientar una cultura organizacional y relaciones de trabajo acordes a las necesidades institucionales.

Promover un ambiente de desarrollo de competencias, generar políticas para la dotación del recurso humano requerido por la municipalidad, velar por el desarrollo de instrumentos que permitan la evaluación sistemática y eficaz del desempeño del personal y la actualización constante de dichos sistemas de manera que se permitan plantear deberes y responsabilidades.

Además de lo anterior, dicho órgano debe coordinar con la Dirección de Asuntos Jurídicos, lo relativo a la defensa institucional en temas de empleo público, así como:

1. Dirigir el proceso administrativo y productivo del área de competencia a fin de orientar la acción integral de sus unidades componentes, planificando, organizando, controlando y evaluando resultados de acuerdo con los planes y sistemas utilizados.
2. Planificar, organizar, dirigir y controlar los programas de reclutamiento y selección de personal, clasificación y valoración de puestos, evaluación del desempeño, remuneraciones, trámite y registro, desarrollo de personal, calidad de vida laboral y relaciones laborales.
3. Interpretar y aplicar las políticas, normas y reglamentos en lo que respecta a la Administración de Recursos Humanos.
4. Asesorar a la Alcaldía, en lo relacionado a la interpretación y elaboración de políticas en materia de Administración de Recursos Humanos.
5. Asesorar a los funcionarios de la Institución, en cuanto a la interpretación y aplicación de reglamentos, normas y procedimientos en materia de recursos humanos, a fin de proponer soluciones adecuadas. (...)¹¹⁵

¹¹⁵ Municipalidad de San José. Organización Municipal, Dirección de Recursos Humanos, sitio web https://www.msj.go.cr/MSJ/Municipalidad/SitePages/dir._recursos_humanos.aspx
Consultado: 21 de marzo de 2020.

Dirección de Seguridad Ciudadana y Policía Municipal¹¹⁶

Se divide en tres Secciones: Sección Seguridad Electrónica, Sección Control de la Vialidad y Sección de Seguridad Interna Municipal.

Esta Dirección es la competente de mantener el orden público y resguardar los bienes del municipio y a comunidad, para lo cual además debe suministrar la vigilancia en el cantón y colaborar al mejoramiento de la seguridad de los ciudadanos, la prevención del delito o incluso la atención de llamadas de auxilio y la atención de aspectos que puedan poner en peligro la vida humana, la moral pública, entre otros.

Este órgano debe prestar colaboración a la Comisión Nacional de Emergencias en caso de catástrofes o calamidades, y actuar en conjunto con los demás entes policiales, judiciales y de investigación.

Aunado a lo indicado, la Dirección de Seguridad Ciudadana y Policía Municipal debe normar, regular y atender lo relativo a las ventas callejeras, actividades, ferias y mercados, para lo cual, debe trabajar en coordinación con otras instituciones, plantear alternativas, realizar operativos, llevar registros de vendedores y de las actividades realizadas y también tendrán que atender y coordinar cualquier recurso legal presentado sobre dichas actividades.

Departamento Comunicaciones

De acuerdo con la información publicada en el sitio web de la institución, las funciones generales de esta dependencia son las descritas a continuación:

1. Desarrollar, seleccionar y suministrar información de relevancia institucional a todas las dependencias.
2. Coordinar con las otras instancias municipales cualquier proceso de divulgación.

¹¹⁶ Municipalidad de San José. Organización Municipal, Dirección de Seguridad Ciudadana y Policía Municipal, sitio web
https://www.msj.go.cr/MSJ/Municipalidad/SitePages/dir_seguridad_ciudadana.aspx

Consultado: 21 de marzo de 2020.

3. Desarrollar la edición, corrección de estilo y publicación de libros y material de prensa y otros relacionados con el acontecer de la institución.
4. Convocar a los medios de comunicación colectiva para la cobertura de conferencias, inauguraciones, entre otros.
5. Brindar apoyo logístico y de organización, a todas las instancias municipales en la preparación y ejecución de diversas actividades.
6. Actualizar desde el punto de vista de la Comunicación Social, los contenidos que las diversas dependencias municipales poseen dentro de la Página Web, así como en Redes Sociales.
7. Propiciar la utilización de medios de comunicación de acuerdo con la información requerida.
8. Desarrollar los medios y la información relevantes para fortalecer la oferta turística de la ciudad de San José, con el fin de mejorar su competitividad en el ámbito internacional.
9. Asesorar al Alcalde en temas de imagen institucional.
10. Coordina la Publicidad de la Municipalidad de San José.¹¹⁷

Sección de Contraloría de Servicios¹¹⁸

Esta sección, es la encargada de todo lo relativo a las quejas, inconformidades y sugerencias respecto a los servicios brindados por la municipalidad; como parte de sus funciones primordiales, se encuentran: definir los mecanismos y procedimientos que garanticen la pronta atención y resolución de las quejas de acuerdo con el tipo de reclamo de que se trate y mantener un registrado actualizado de las mismas.

También le corresponde valorar en caso de que sea necesaria la intervención de otros órganos (verbigracia: Alcaldía, Concejo Municipal) por existir una conducta contraria a derecho y realizar las mediciones de percepción de los ciudadanos.

¹¹⁷ Municipalidad de San José. Organización Municipal, Departamento de Comunicaciones, sitio web https://www.msj.go.cr/MSJ/Municipalidad/SitePages/dep._comunicaciones.aspx

Consultado: 22 de marzo de 2020.

¹¹⁸ Municipalidad de San José. Organización Municipal, Sección de Contraloría de Servicios, sitio web <https://www.msj.go.cr/MSJ/Municipalidad/SitePages/contraloria.aspx>

Consultado: 21 de marzo de 2020.

Sección Protocolo y Relaciones Internacionales¹¹⁹

Como parte de sus funciones, la Sección de Protocolo y Relaciones Internacionales tiene que regular lo relativo a la gestión de actos protocolarios que deben ser seguidos por parte de los funcionarios municipales que actúan en representación de la institución, por lo que deben dar seguimiento y tomar las medidas necesarias en caso de incumplimientos.

Aunado a lo anterior, tiene la obligación de planear, dirigir, organizar, coordinar, supervisar y evaluar: la atención de los actos de tipo oficial, cultural y social, los requerimientos necesarios para recibir y atender personalidades o delegaciones que visiten la municipalidad y la salida de funcionarios municipales que acudan a actividades (fuera o dentro del país) en representación de la entidad.

Gerencia Gestión Municipalidad y Desarrollo Urbano

La Gerencia Gestión Municipalidad y Desarrollo Urbano se divide en tres Direcciones (Dirección de Desarrollo Urbano, Dirección de Simplificación, Regulación y Control de Trámites y Dirección Control Urbano), cuatro Departamentos (Departamento Plataforma de Servicios, Departamento Desarrollo Económico, Social y Cultural, Departamento de Gestión Ambiental y Departamento Información Catastral y Geográfica) y dos Secciones (Sección Permisos de Construcción y Sección Patentes). Las funciones de la Gerencia son:

1. Procurar el desarrollo sostenible del cantón de San José coordinando e interrelacionando el desarrollo socio-cultural, económico, urbano y ambiental.
2. Analizar los determinantes del desarrollo sostenible local, con énfasis en la identificación de las inequidades en las condiciones de la población y en el acceso a los servicios, así como en el impacto sobre las demandas y necesidades actuales y futuras de la población
3. Desarrollar métodos y procedimientos para el establecimiento de prioridades en materia de desarrollo local sostenible, poblaciones vulnerables, programas e

¹¹⁹ Municipalidad de San José. Manual de clases y cargos [https://www.msj.go.cr/MSJ/DatosAbiertos/Planificacin%20Institucional/Manual%20de%20Clases%20y%20Cargos%20-%20General%202019%20\(actualizado%20a%20Agosto%202019\).pdf](https://www.msj.go.cr/MSJ/DatosAbiertos/Planificacin%20Institucional/Manual%20de%20Clases%20y%20Cargos%20-%20General%202019%20(actualizado%20a%20Agosto%202019).pdf)

Consultado: 22 de marzo de 2020.

intervenciones con base en criterios de efectividad, costo y externalidades positivas.

4. Dirección, concertación y movilización de recursos y actores locales y de otros sectores que ejercen influencia en la formulación de políticas de desarrollo local.

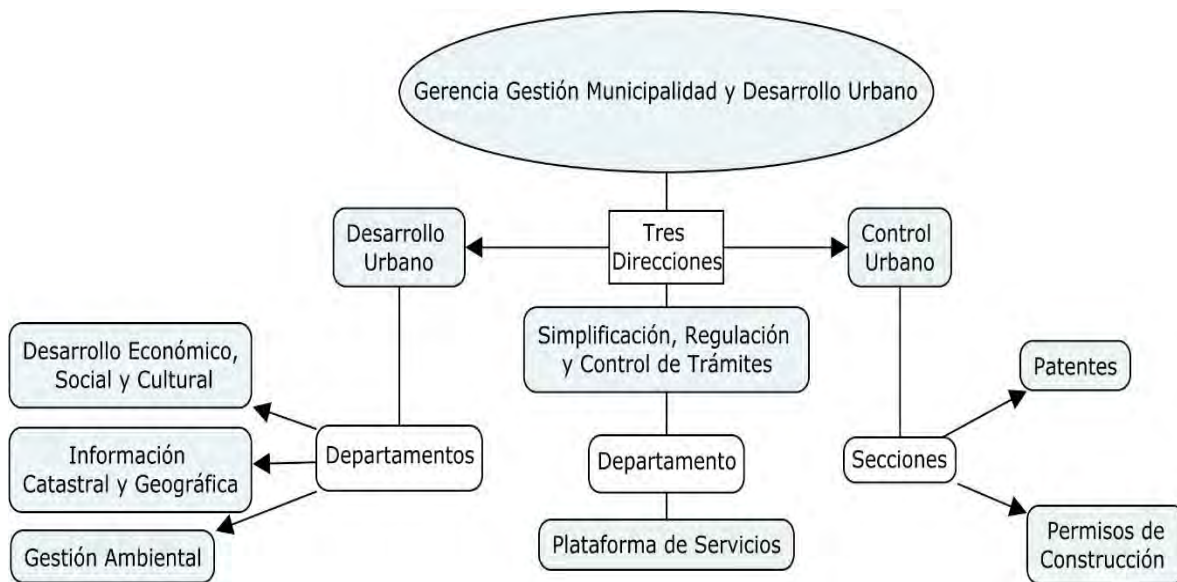
5. Asegurar que exista coherencia entre las etapas de la rectoría municipal: planificación, regulación, promoción, seguimiento y la modulación del financiamiento, en todos los ámbitos de acción municipal.

6. Planificar el desarrollo urbano del cantón.

7. Orientar la elaboración del Plan de Accesibilidad, así como dar seguimiento a la ejecución de los proyectos y las acciones del mismo.¹²⁰

Con respecto a la distribución de las Direcciones, Departamentos y Secciones, puede verse a continuación.

Figura n.º 2. Organigrama de la Gerencia de Gestión Municipal y Desarrollo Humano.



Fuente: Elaboración propia con base en el organigrama de la Municipalidad de San José.

¹²⁰ Municipalidad de San José. Organización Municipal, Gerencia Gestión Municipal y Desarrollo, sitio web https://www.msj.go.cr/MSJ/Municipalidad/SitePages/gcia_gestion_municipal.aspx Consultado 23 de marzo de 2020

Gerencia Provisión de Servicios

Este órgano está compuesto por cuatro Departamentos (Departamento de Servicios Ambientales, Departamento Servicios Culturales, Departamento Servicios Sociales y Económicos, Departamento Mejoramiento del Hábitat Humano y Regeneración Urbana), ocho Secciones (Sección Mejoramiento Barrios y Hábitat Comunitario, Sección Organización y Participación Comunitaria, Sección Gestión de Proyectos, Sección Mercados y Cementerios, Sección Diseño e Ingeniería, Sección Construcción y Mantenimiento de Red Pluvial, Sección Construcción de Vías y Maquinaria, Sección Mantenimiento de Instalaciones, Edificios y Obras Municipales) y la Oficina Municipal de Gestión del Riesgo a Desastres.

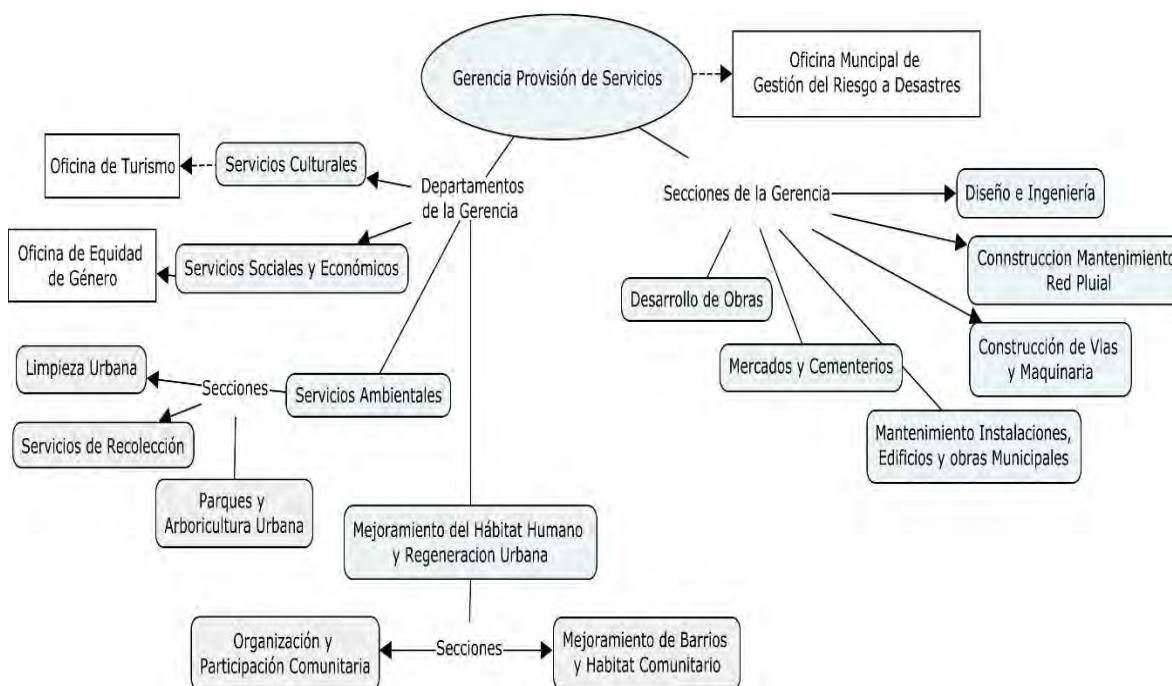
Las funciones de esta Gerencia están relacionadas con todo el planeamiento y desarrollo de proyectos, a efectos de brindar los servicios necesarios para la comunidad con respecto a los presupuestos destinados al efecto, puntualmente algunas de las labores son:

1. Garantizar que los servicios atiendan las expectativas de calidad y eficiencia de los habitantes y entidades usuarias.
2. Coordinación para la definición de nuevos proyectos con base en los planes de largo y mediano plazo.
3. Coordinar la ejecución de los servicios y programas definidos en los planes generales y en el presupuesto.
4. Procurar el uso eficiente de los recursos destinados a programas específicos así como a servicios regulares que presta la municipalidad.
5. Programar y supervisar la ejecución de los programas temporales asignados a esta gerencia y sus dependencias.
6. Coordinar con los miembros de la comunidad, Concejo Municipal y la Alcaldía, la viabilidad y el desarrollo de proyectos comunales bajo la modalidad de Planes Cooperativos.
7. Ejecutar y supervisar lo establecido en el Reglamento a la Ley de Control de Partidas Específicas con Cargo al Presupuesto Nacional y todo lo concerniente al uso de inversiones de las partidas específicas asignadas a la Municipalidad de San José.¹²¹

¹²¹ Municipalidad de San José. Organización Municipal, Gerencia Provisión de Servicios, sitio web, https://www.msj.go.cr/MSJ/Municipalidad/SitePages/gcia_provision_servicios.aspx

Consultado: 23 de marzo de 2020

Figura n.º 3. Organigrama de la Gerencia de Provisión de Servicios



Fuente: Elaboración propia con base en el organigrama de la Municipalidad de San José.

Gerencia Administrativa Financiera y Tecnologías de la Información y Comunicación.

Las Dependencias directas de esta Gerencia son la Dirección Administrativa, la Dirección Financiera y la Dirección de Tecnologías de Información y Comunicaciones y sus funciones son las siguientes:

1. Velar por que los servicios internos de apoyo se presten de manera expedita y eficaz.
2. Garantizar, mediante la coordinación con la Gerencia de Gestión Municipal y la Gerencia de Provisión de Servicios, que las variables financieras del Municipio se consideren en la toma de decisiones y en el planeamiento estratégico.
3. Asegurar el adecuado funcionamiento financiero del municipio.
4. Supervisar que los recursos y equipos de la institución sean aprovechados y utilizados eficientemente.
5. Presentar ante el Comité de Tecnologías de Información y Comunicaciones, el Plan Estratégico de Tecnologías de Información y Comunicaciones, y planes de acción, que debe ser ejecutado por la Dirección de Tecnologías de Información y Comunicación.
6. Desarrollar los mecanismos de control necesarios para el seguimiento en la implementación del Plan Estratégico de tecnologías de Información y Comunicaciones y al alcance de los objetivos propuestos por parte de la

Dirección de Tecnologías de Información y Comunicación (TIC), determinando las responsabilidades del personal a cargo de los procesos de TIC.

7. Asesorar y apoyar las iniciativas de Ciudad Inteligente, gobierno digital o similares, que vayan acordes a los objetivos institucionales.

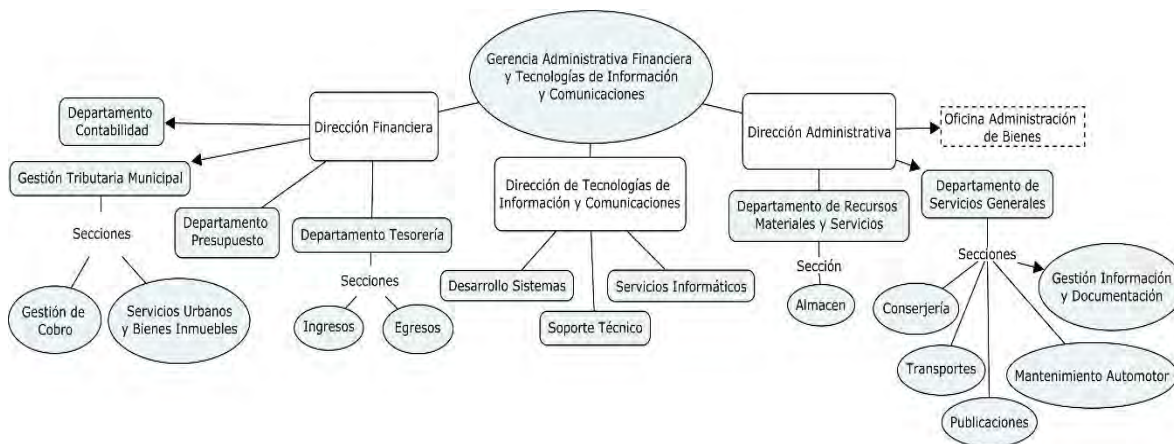
8. Efectuar la revisión de la gestión continua de riesgos que esté integrada al sistema específico de valoración del riesgo institucional y considere el marco normativo que le resulte aplicable a las tecnologías de información (TI).

9. Definir los procesos de planificación que logren el balance óptimo entre sus requerimientos, su capacidad presupuestaria y las oportunidades que brindan las tecnologías existentes y emergentes para lograr que las TI apoyen la misión, visión y objetivos estratégicos municipales.

10. Asegurar la independencia de la función de TI respecto de las áreas usuarias y que ésta mantenga la coordinación y comunicación con las demás dependencias tanto internas como externas. Esto mediante el apoyo a la coordinación del Comité Gerencial de Tecnologías de Información y la ejecución de la Dirección de Tecnologías de Información.

11. Optimizar el uso de los recursos financieros invertidos en la gestión de TI, procurando el logro de los objetivos de esa inversión, controlando en forma efectiva dichos recursos y observando el marco jurídico que al efecto le resulte aplicable.¹²²

Figura n.º 4. Organigrama de la Gerencia Administrativa, Financiera y Tecnologías de Información y Comunicaciones



Fuente: Elaboración propia con base en el organigrama de la Municipalidad de San José.

¹²² Municipalidad de San José. Organización Municipal. Gerencia Administrativa Financiera y Tecnologías de la Información y Comunicación, sitio web https://www.msj.go.cr/MSJ/Municipalidad/SitePages/gcia_administrativa_financiera.aspx

Consultado: 21 de marzo de 2020

3.2 Sobre la Gerencia de Provisión y Servicios: Departamento de Servicios Sociales y Económicos

3.2.1 Programas implementados en el departamento.

El departamento de Servicios Sociales y Económicos es un espacio de atención profesional orientado al desarrollo y fortalecimiento de la familia josefina. Cuenta con los siguientes servicios:

Cuadro N.º 16. Servicios que ofrece la Municipalidad de San José a la población

| | |
|--|--|
| Oficina de Valoración | Punto de partida para la identificación profesional de las necesidades y capacidades de las familias que consultan el Centro Municipal de Desarrollo Familiar, a efectos de establecer los servicios que pueden contribuir con su fortalecimiento y desarrollo |
| Promoción del Empleo y Autonomía Económica | Desde la oficina municipal de empleo se desarrollarán servicios dirigidos a generar oportunidades laborales y de autonomía económica para las familias josefinas en situación de pobreza y vulnerabilidad social |
| Actividades socioeducativas y de capacitación | Área de información, formación y capacitación permanente en ámbitos dirigidos al desarrollo y fortalecimiento personal y familiar |
| Orientación e intervención terapéutica | Atención profesional psicosocial a nivel individual, familiar y grupal, orientada a potenciar habilidades y actitudes resilientes antes situaciones adversas que vulneran el desarrollo personal |
| Asistencia social | Atención de necesidades concretas mediante subsidios económicos, becas estudiantiles, provisión de sillas de ruedas, bastones y otros |
| Mediación y resolución de conflictos familiares | En alianza con el Ministerio de Justicia y Paz y la participación de expertos en mediación, se promoverá la resolución pacífica y satisfactoria de conflictos familiares |
| Ventanillita de oferta interinstitucional | Atención y orientación periódica por parte de diversas instituciones del Estado que, en materia social, facilitaran a los ciudadanos la información y requerimientos sobre programas gubernamentales existentes |
| Red Cantonal de Voluntariado | Articulación de múltiples formas de voluntariado para la promoción de la solidaridad y corresponsabilidad social en beneficio de las familias josefinas en situación de vulnerabilidad |

Fuente: Elaboración propia, a partir de afiche facilitado por Licda. Maricruz Ramírez Córdoba, Encargada de Proceso, Departamento de Servicios Sociales y Económicos, MSJ.

Durante el año 2019 se implementaron y atendieron varias poblaciones a través de los programas y proyectos de la Municipalidad de San José, en el cuadro siguiente se destacan los alcances más relevantes:

Cuadro N.º 17. Programas y proyectos implementados por la Municipalidad de San José durante el año 2019

| Programa | Detalle |
|--|---|
| <p>Centros Infantiles</p> | <p>Se atendieron 309 niños y niñas: 228 en el CECUDI de Pavas y 81 en el CECUDI de Hatillo en el que se realizaron las siguientes actividades.</p> <p>Participación y aporte de recursos en Celebraciones, como el transporte para las giras educativas, la alimentación para la celebración del Día del Niño y la Niña, el Día Familiar, la Fiesta de la Alegría, Veladas Navideñas, relaciones intergeneracionales, entre otras.</p> <p>Implementación de actividades socioeducativas para 407 pre y adolescentes en temas como: Proyecto de vida, prevención de embarazos tempranos, relaciones intergeneracionales y entre pares, valores, maternidad y paternidad responsables y trata de personas. Los distritos beneficiados son San Francisco de Dos Ríos, Zapote, Mata Redonda, Hatillo, Pavas y Hospital.</p> |
| <p>Programa Integral para Personas Adultas Mayores (PRIPAM)</p> | <p>Se implementaron actividades de sensibilización en materia de vejez y envejecimiento y de clubes, talleres y celebraciones dirigidas a la convivencia, esparcimiento y formación de 470 adultos/as mayores de los distritos de Hatillo, San Francisco de Dos Ríos y San Sebastián.</p> <p>Se llevó a cabo un convivio navideño en los diferentes Centros de Encuentro con almuerzo, y entrega de uvas y manzanas, en varios distritos:</p> <ul style="list-style-type: none"> o 29 de noviembre en San Francisco de Dos Ríos: 75 participantes o 13 de diciembre en Hatillo: 200 personas mayores o 14 de diciembre se realizó en San Sebastián: 65 adultos mayores. |
| <p>Oficina Equidad de Género</p> | <p>Realización de seis eventos para la mujer:</p> <ul style="list-style-type: none"> o Día de la Mujer Municipalista: 8 de marzo, desarrollaron actividades sobre el valor de la Mujer y otras actividades recreativas como <i>stand up comedy</i>, clase de Yoga y clase de Zumba. En total participaron 115 mujeres. La actividad se realizó en el Auditorio Matilde Marín del Edificio José Figueres Ferrer. o Día de la Mujer, Salud y Deporte: Se contó con stand a cargo de Coopesalud, artesanías y manualidades, actividades culturales, recreativas, y una feria de empleo. Día 26 de mayo en el Bulevar frente Iglesia Santa Barbará de Pavas. Participaron 400 personas. |

| Programa | Detalle |
|---------------------------------|---|
| | <p>o Seguimiento a Agenda Mujer: Se realizaron dos sesiones los días 7 y 14 de mayo en donde se trabajó en el tema: Áreas prioritarias de agenda de Mujer y Plan estratégico 2018-2020. Participaron 18 mujeres del cantón Central de San José. En representación de los 11 distritos. Las actividades se desarrollaron en las instalaciones del Piso 7 del Centro de Formación del Ministerio de Hacienda.</p> <p>o Campaña de Prevención del Cáncer de Mama: Se realizó el 27 de octubre con el objetivo de promover la detección temprana del cáncer de mama. Participaron aproximadamente 150 personas, Y la actividad se realizó en la Plazoleta González Víquez contiguo al Comité Cantonal de Deportes de San José.</p> <p>o Campaña Cultura y Paz No Violencia Contra la Mujer: Se realizó el VI Festival Pavas por la Paz, el día 23 de noviembre, contó con una participación de 400 personas en el Parque la Libertad ubicado en Villa Esperanza de Pavas.</p> <p>o Seguimiento a Agenda de Mujer: Se brindó apoyo al fortalecimiento de del Grupo conformado por 18 mujeres que representan los 11 distritos del Cantón Central de San José, quienes se capacitaron en temas sobre: Sororidad de género, derechos Humanos, Liderazgo y Autoestima. Las actividades se realizaron en el mes de agosto, setiembre, octubre y noviembre del año 2018, en el Centro Municipal de Desarrollo Familiar.</p> <p>En el Centro Municipal de Desarrollo Familiar se brindó a las mujeres participantes dos talleres socioeducativos en los temas de dependencia emocional y proyecto de vida. Participaron 57 mujeres. Se realizaron el 16 y 21 de mayo respectivamente en las Instalaciones del Centro Municipal de Desarrollo Familiar.</p> |
| <p>Programa Juventud</p> | <p>Se desarrollaron diversas acciones socioeducativas y de promoción de la participación y organización juvenil dirigido a 376 jóvenes del cantón y se apoyaron las acciones del Comité Cantonal de la Persona Joven:</p> <p>Club de Danza Urbana con 34 jóvenes del cantón Central de San José. Liceo de Rincón Grande de Pavas y en San José Centro, contiguo a librería Lehman.</p> <p>Convocatoria de jóvenes para la participación del Programa de Empleabilidad de Aldeas Infantiles SOS, se convocó a 29 jóvenes del cantón, para la participación en el Programa de Empleabilidad de Aldeas Infantiles SOS. La actividad se realizó el 30 de mayo en el Edificio Hogares de Costa Rica.</p> <p>Curso de Inglés con 35 jóvenes del cantón Central de San José, se desarrolla en el marco del Convenio de cooperación suscrito con el INA. El curso se realiza en el Departamento de Servicios Sociales y Económicos.</p> <p>Curso de Portugués con 15 jóvenes del cantón Central de San José. Se desarrolla en coordinación con el Centro de</p> |

| Programa | Detalle |
|--|--|
| | Estudios Brasileños curso se realiza en el Centro de Estudios Brasileños en Paseo Colón. |
| Atención de Indigencia y Drogadicción | <p>Se atendieron 1865 personas habitantes de calle con servicios de dormitorio, aseo e higiene personal, alimentación, intervención psicosocial, referencia interinstitucional y otros.</p> <p>Se gestionaron 29 internamientos en centros de rehabilitación para población en situación de indigencia de San José.</p> <p>Se logró la identificación e inducción de las personas con consumo problemático de sustancias psicoactivas interesadas en iniciar procesos de tratamiento y rehabilitación para adicciones desde el Dormitorio Municipal.</p> |

Fuente: Elaboración propia, a partir de Informe de Labores 2018-2019 de la Municipalidad de San José, facilitado por Licda. Maricruz Ramírez Córdoba, Encargada de Proceso, Departamento de Servicios Sociales y Económicos, M.S.J.

3.2.2 Programas y proyectos vinculados con población migrante.

En lo referente a los programas y proyectos vinculados con población migrante, en el apartado anterior se detalla la información general con la cual cuenta la Municipalidad de San José en sus sitios web y afiches informativos.

Como no existía ninguna precisión sobre datos o programas directamente relacionados con población migrante, se investigó sobre cada área de la Gerencia de Provisión y Servicios, específicamente las que prestaban servicios de atención a poblaciones en condición de vulnerabilidad, y se solicitó una entrevista a la jefatura del Departamento de Servicios Sociales y Económicos, a la Licda. Mariella Echeverría Chavarría. Después de varios correos y llamadas telefónicas, en los cuales al inicio se señaló, por parte de la encargada, que no tenían datos ni programas específicos dirigidos a la población de interés; dada la insistencia, se programó una entrevista con la Encargada de Proceso la Licda. Maricruz Ramírez Córdoba del mismo departamento.

La entrevista se llevó a cabo el día 17 de febrero del 2020, con un instrumento de entrevista semiestructurada, donde se consultaron aspectos como: instrumentos de planificación de la institución (Plan Estratégico Municipal, Planes de Desarrollo Humano Local, Plan del alcalde, Plan Anual Operativo), si esos planes se han

articulado con las políticas nacional y han sido sometidos a consultas ciudadanas, y si la Municipalidad contaba con Políticas públicas locales aprobadas por el Concejo Municipal.

Los hallazgos de la entrevista se ahondarán en el apartado “Análisis de una política pública local en materia migratoria”; sin embargo, llama la atención que actualmente no cuenten con información específica de cuántas personas de las atendidas en sus programas y proyectos son migrantes, sea en condición regular o irregular.

Lo anterior en tanto se denota que no se están gestionando acciones a lo interno dirigidas a la atención de la población migrante y menos aún, planificando la realización de instrumentos y mecanismos (políticas públicas) tendientes a dar cumplimiento a la normativa nacional dirigida a esta población y a las normas internacionales de derechos humanos.

Un aspecto que es vital, y es parte medular de la presente investigación, es la “especificación” de los derechos humanos de titularidad universal, porque si bien es cierto las normas internacionales de derechos humanos son en principio de aplicación universal, se extienden a todas las personas o grupos de personas, sin discriminación de ningún tipo, el régimen internacional de derechos humanos ha adoptado normas específicas para ciertos colectivos¹²³.

Es a partir de este principio de especificación de los derechos humanos, que se ha investigado sobre las normas que en Costa Rica dan sustento al mismo, empezando por una Ley General de Migración y Extranjería, una política pública en materia de migraciones y su respectivo plan de acción y desde estas, como articular una

¹²³ Luis Rodríguez-Piñero Royo. Los desafíos de la protección internacional de los derechos humanos de las personas de edad. Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la CEPAL. Serie: Documentos de Proyectos. No. 305. Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile, 2010, 23

https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/3749/1/S2009907_es.pdf

Consultado: 10 de abril, 2020.

política pública local que responda a las necesidades de una población en condición de vulnerabilidad como lo es el colectivo de migrantes.

Según Rodríguez-Piñero Royo, citando a Norberto Bobbio, este proceso ha sido descrito como:

[...] una fase de “especificación” de los derechos humanos de titularidad universal, una etapa que sigue a su “positivación”, “generalización” e “internacionalización” a lo largo de la primera mitad del siglo XX (Bobbio, 1991). El proceso de especificación ha llevado a la adopción de una serie de tratados y otros instrumentos de carácter universal o regional, que concretizan la formulación de las normas generales de derechos humanos para determinados colectivos¹²⁴.

El fundamento de la especificación de las normas de derechos humanos de carácter universal radica, en un argumento basado en la igualdad y estos aspectos serán analizados en el capítulo III de la investigación.

¹²⁴ Luis Rodríguez-Piñero Royo. Los desafíos de la protección internacional de los derechos humanos de las personas de edad. Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la CEPAL. Serie: Documentos de Proyectos. No. 305. Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile, 2010, 23

https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/3749/1/S2009907_es.pdf

Consultado: 10 de abril, 2020.

CAPÍTULO III: Análisis de una política pública local en materia migratoria

Sección 1. Acciones afirmativas desarrolladas por el gobierno local

1.1 Cumplimiento de la Política Migratoria Integral para Costa Rica 2013-2023

1.1.1 Generalidades de la Política Migratoria Integral.

De conformidad con lo establecido en la Ley General de Migración y Extranjería, Ley número 8764, el Consejo Nacional de Migración es el órgano encargado de recomendar al Poder Ejecutivo la política migratoria, así como las medidas y acciones necesarias para su ejecución.

Las acciones y medidas de la política deben orientarse hacia la promoción de los derechos humanos de las personas migrantes, la coordinación interinstitucional, el apoyo de organismos internacionales, organizaciones sociales y sociedad civil.

La Política Migratoria Integral para Costa Rica, tiene como objetivo general: establecer un sistema de coordinación interinstitucional por parte del Estado costarricense que promueva una efectiva gestión de la realidad migratoria, consecuente con las necesidades del desarrollo integral de la nación, la seguridad nacional y el respeto a los derechos humanos¹²⁵. Y como objetivos específicos los siguientes:

- 1) Promover mejoras en el proceso de servicios migratorios mediante la simplificación de trámites, la coordinación interinstitucional y la creación de servicios accesibles para todos los sectores de la población meta (incluyendo personas con discapacidad).
- 2) Mejorar los niveles de regularización migratoria.
- 3) Mejorar el acceso y la calidad de la información sobre gestiones migratorias.
- 4) Agilizar las gestiones que realizan los costarricenses en las sedes consulares con la simplificación de trámites y la mejora de la coordinación interinstitucional.
- 5) Controlar el ingreso, la permanencia y el egreso de personas al país, en concordancia con las políticas de desarrollo nacional y seguridad pública y en estricto apego a las obligaciones internacionales asumidas por el Estado.

¹²⁵ Consejo Nacional de Migración. Política Migratoria Integral para Costa Rica. San José, septiembre de 2013, 51.

- 6) Fortalecer los puntos de control migratorio en número y capacidad a lo largo de las fronteras terrestres y marítimas.
- 7) Promover mejores condiciones de empleo y el respeto a los derechos laborales de las personas migrantes y refugiadas.
- 8) Facilitar las condiciones de acceso a la salud de las personas migrantes y refugiadas.
- 9) Promover las condiciones de acceso al sistema educativo costarricense para las personas migrantes y refugiadas en todos los niveles y modalidades de educación pública, técnica y superior.
- 10) Promover la integración y respeto a los derechos humanos de la población migrante y refugiada dentro de la sociedad costarricense, sin perder el acervo cultural propio.
- 11) Promover, regular, orientar y ordenar los flujos migratorios de forma tal que contribuyan al desarrollo económico de la sociedad costarricense.
- 12) Promover la inversión en Costa Rica de las personas costarricenses radicadas en el exterior.
- 13) Garantizar la protección, atención y defensa de las víctimas de los delitos de trata de personas y tráfico ilícito de migrantes.
- 14) Garantizar la protección, atención y defensa a las poblaciones vulnerables.
- 15) Garantizar que el Estado costarricense brinde protección a toda persona con fundados temores de ser perseguida, enfrente peligro de ser sometida a tortura o a otros tratos crueles, inhumanos o degradantes o no pueda regresar a su país de origen u otro, según lo establecido en la legislación nacional e internacional¹²⁶

Como ya se había mencionado en el capítulo II, la Política Migratoria Integral para Costa Rica 2013-2023 se construyó en seis etapas, lideradas por el Consejo Nacional de Migración y es de suma importancia para esta investigación analizar el enfoque desde el cual la política es definida y construida, siendo que estos “cumplen un importante papel de orientación de la dirección que debe seguirse para cumplir con los propósitos de una política”¹²⁷.

En el cuadro siguiente se resumen los enfoques orientadores de la Política:

Cuadro N.º 18. Enfoques de la Política Migratoria Integral

| Enfoques | Definiciones en la Política Migratoria Integral |
|------------------------------------|---|
| Enfoque de derechos humanos | Desde este enfoque se reconoce la responsabilidad del Estado de generar condiciones para el bienestar y |

¹²⁶ Consejo Nacional de Migración. Política Migratoria Integral para Costa Rica. San José, septiembre de 2013, 51-52.

¹²⁷ Consejo Nacional de Migración. Política Migratoria Integral para Costa Rica. San José, septiembre de 2013, 45.

| Enfoques | Definiciones en la Política Migratoria Integral |
|--|--|
| | desarrollo de todas las personas, sin importar su sexo, género, origen étnico, religión, opinión política, origen nacional o social, posición económica, nacimiento, identidad de género, orientación sexual, condición migratoria o cualquier otra condición. Se traduce en que todas las acciones derivadas de la política buscarán promover la igualdad y equidad entre las personas al ejercer sus derechos, reconociendo las desventajas que enfrentan algunos sectores de la población y la necesidad de que se les brinde atención especial para la consecución del bienestar. |
| Enfoque de género | Parte de reconocer las diferencias biológicas entre mujeres y hombres, pero reconoce que cada cultura le asigna una valoración distinta a esas diferencias. Reconoce que las diferencias de género por sí mismas no generan las desigualdades; estas se producen cuando un grupo social le asigna un valor a esas diferencias. Este enfoque de igualdad de género implica la revisión de las políticas públicas, que no son neutras en cuestión de género. |
| Enfoque de diversidad | Reconoce la diversidad como inherente a la condición humana y como una característica que aporta al desarrollo humano de los países. Reconoce, además, que hay determinados grupos en desventaja social debido a construcciones y estereotipos creados a partir de sus realidades. Las acciones derivadas de la política tendrán que velar por los derechos de aquellas personas que sufren cualquier tipo de discriminación por pertenecer a un grupo reconocido como diverso, sea en términos de sexo, género, cultura, sociedad, de nacionalidad, étnico, político, etario o de identidad de género u orientación sexual. |
| Enfoque de integración | Se reconoce la importancia de que todas las personas que habitan un territorio sean tomadas en cuenta para alcanzar objetivos de desarrollo y bienestar. |
| Enfoque de desarrollo humano sostenible | Este enfoque implica el reconocimiento de la responsabilidad del Estado de generar condiciones para el bienestar y desarrollo de las personas en un contexto de sostenibilidad ambiental, social y económica. Las acciones deben contribuir a promover modelos económicos que permitan el uso sostenible de los recursos naturales, el respeto a los derechos humanos y una redistribución equitativa de la riqueza, así como la promoción de la inversión social en aras de garantizar el acceso equitativo a la seguridad social de las personas migrantes y sus familias. Se debe contribuir a velar por un medioambiente sano y un hábitat saludable que garantice la existencia de recursos naturales para las futuras generaciones, tomando en cuenta que el acceso y explotación sostenible de los recursos naturales son aspectos fundamentales para la construcción de sociedades justas y para el bienestar de las personas. |

| Enfoques | Definiciones en la Política Migratoria Integral |
|--|--|
| <p align="center">Enfoque de participación social</p> | <p>Parte del reconocimiento de que la participación no es una necesidad que puede o no ser satisfecha por el Estado, sino un derecho inherente a las personas y las organizaciones. Se orienta hacia la pro-actividad durante todas las etapas del proceso y debe entenderse en dos sentidos: el primero, como una construcción participativa de la política; y el segundo, como una política que promueve la participación. Busca promover una responsabilidad compartida en la organización, la unión de esfuerzos y las intervenciones que contribuyan a la elaboración, ejecución y evaluación de la política.</p> |
| <p align="center">Enfoque de seguridad humana</p> | <p>La seguridad humana se entiende como una condición fundamental para el adecuado ejercicio de los derechos humanos y para que las personas alcancen el bienestar en el marco de una vida digna, saludable y placentera. Reconoce los riesgos, amenazas y vulnerabilidades que enfrentan las personas migrantes y refugiadas, tanto aquellas que llegan al país o que están en tránsito, como aquellas que han migrado hacia otros países. Busca priorizar la seguridad de las personas en diversas dimensiones tales como: alimentaria, jurídica, social, laboral y ambiental. Reconoce la responsabilidad del Estado de generar las condiciones adecuadas para la seguridad humana, ante potenciales riesgos, amenazas y vulnerabilidades. También implica o comprende la responsabilidad de las personas migrantes por alcanzar la seguridad humana.</p> |
| <p align="center">Enfoque de integralidad</p> | <p>Implica que contemple las diferentes dimensiones del fenómeno migratorio, a saber: gestión, desarrollo, seguridad e integración. Reconoce las responsabilidades para todos los sectores que se vinculan con población migrante, refugiada, emigrada y retornada, independientemente del mandato que tengan. De este enfoque surgen responsabilidades y derechos para estas poblaciones, en los diferentes ámbitos en que se desenvuelve: salud, trabajo, educación y vivienda, entre otros. Reconoce, además, la incidencia de estas poblaciones en la dinámica sociodemográfica, económica, social, cultural y política del país. En ese sentido, cuando se dice que la política es integral, significa que es intersectorial y multidimensional y que incluye un enfoque de corresponsabilidad.</p> |
| <p align="center">Enfoque de interculturalidad</p> | <p>Reconoce que Costa Rica es un país con una gran diversidad cultural y social, donde conviven diversas culturas con estilos de vida diferentes. Se orienta a la protección de la identidad nacional, y a promover la coexistencia con otros escenarios multiculturales, multiétnicos, multilingüísticos y multirreligiosos,</p> |

| Enfoques | Definiciones en la Política Migratoria Integral |
|--|--|
| | reconociendo el derecho de todas las personas, sean migrantes o no, a disfrutar de su cultura. Se quiere propiciar un diálogo entre las diversas expresiones culturales, al mismo nivel y sin establecer relaciones de poder ni desigualdad, asegurando que las diferencias no se conviertan en discriminaciones, sino como una posibilidad de enriquecimiento mutuo, como fuentes de saber, de pensamiento y de experiencias para la vida en sociedad. |
| Enfoque etario | Considera los rasgos diferenciadores de los niños, niñas, adolescentes, personas adultas y adultas mayores para comprender que las necesidades y las capacidades de las personas migrantes, refugiadas, emigradas y retornadas varían de una etapa a otra de su vida. La política tomará en cuenta el modo de atender esta diversidad etaria, lo cual implica un análisis de los entornos inmediatos, factores de protección y participación, acorde con las capacidades efectivas de estos grupos y la creatividad para promover el protagonismo de las personas en las distintas etapas de vida. |
| Enfoque de prevención social | Se orienta a reducir, eliminar y neutralizar anticipadamente las condiciones que propician la inseguridad, tales como delitos, emergencias médicas y desastres naturales, entre otros. Esto implica la participación activa y solidaria de las personas de la comunidad y las instituciones públicas y privadas a fin de realizar acciones coordinadas y planificadas en conjunto para el mejoramiento de las condiciones sociales, económicas y culturales que favorezcan el desarrollo del país. Todo este esfuerzo debe estar orientado a desestimular las conductas criminales, disminuir la victimización de personas migrantes y refugiadas y, consecuentemente, generar en el país un entorno más seguro para todas las personas. |
| Enfoque de equiparación de oportunidades de las personas migrantes con discapacidad y adultas mayores | Promueve procesos de ajuste del entorno, los servicios, las actividades, la información y la documentación a las necesidades de las personas, en particular de las personas con discapacidad y adultas mayores migrantes y refugiadas, con el fin de garantizar el pleno ejercicio de sus derechos para una vida digna en todos los ámbitos. |

Fuente: Elaboración propia, a partir de Política Migratoria Integral para Costa Rica, 2013, p. 53

Los enfoques desde los cuales se orienta la política son de vital importancia para entender cómo se abordará el fenómeno de las migraciones, si la comprensión de este se orienta o no en el marco de respeto de los derechos humanos y la igualdad. Al respecto interesa reconocer la relevancia del enfoque de integración porque parte

de considerar a las personas migrantes que habitan dentro de un territorio determinado para la consecución de los objetivos de desarrollo y bienestar.

Además, el enfoque de desarrollo humano sostenible reconoce la responsabilidad del Estado de generar condiciones para el bienestar y desarrollo de las personas en un contexto de sostenibilidad ambiental, social y económica. La responsabilidad del Estado es un elemento central, dado que debe ser garante del marco jurídico internacional de derechos humanos, de generar el marco normativo interno y a partir de este, elaborar las políticas públicas necesarias para atender a la población migrante.

Considerar las variables sociales y económicas en la elaboración de políticas públicas es de suma importancia, más aun teniendo en cuenta que según el informe “*Cómo los inmigrantes contribuyen a la economía de Costa Rica*” elaborado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y la Organización Internacional del Trabajo (OIT) del 2018, las personas migrantes representan un 9% de la población nacional pero aportan un 11.9% a la economía nacional. El informe señala que:

La contribución calculada de los inmigrantes al valor agregado es inferior a su proporción entre los empleados, pero superior a su proporción en la población. Según el cálculo no ajustado, los inmigrantes producen el 11.9% del valor agregado (Cuadro 5.1). El cálculo ajustado indica un valor de 11.1%, ligeramente más bajo, debido al menor número de años de escolaridad de las poblaciones inmigrantes. Ambas proporciones son inferiores a la proporción de los inmigrantes en la población empleada (14.3%), según el censo de 2011. Este resultado se debe a la concentración de inmigrantes superior al promedio en sectores de valor agregado relativamente bajo, como la construcción, la agricultura y la pesca, así como los hoteles y los restaurantes. Sin embargo, la proporción de valor agregado producido por los inmigrantes fue más alta que su proporción en la población general en 2011 (9.1%). Esto se debe a que los inmigrantes, a diferencia de la población autóctona, tienen mayor probabilidad de estar en edad de trabajar, y tienden más a participar en la fuerza de trabajo¹²⁸.

¹²⁸ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y la Organización Internacional del Trabajo (OIT). *Cómo los inmigrantes contribuyen a la economía de Costa Rica*, Éditions OCDE, París, 2018, 105, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264303867-es>
Consultado: 25 de julio, 2020

El estudio mencionado se centra en tres canales principales a través de los cuales los inmigrantes realizan contribuciones económicas a Costa Rica: los mercados laborales, el crecimiento económico y las finanzas públicas. Estos tres elementos contribuyen al análisis de las políticas públicas y deben ser tomados en consideración cuando se realizan planes de acción de esas políticas.

Recuadro 3: Canales principales a través de los cuales los inmigrantes realizan contribuciones económicas a Costa Rica

- Mercados laborales: los inmigrantes en Costa Rica parecen estar bien integrados en la fuerza de trabajo, con una tasa de participación entre ocho y diez puntos porcentuales más alta que la de la población nacida en el período 2001-16. En promedio, los inmigrantes tienen niveles de educación más bajos que la población autóctona, lo que se refleja en las ocupaciones que tienen y sus ingresos laborales. El análisis empírico en este informe sugiere que la inmigración puede reducir las oportunidades de empleo de los trabajadores autóctonos a través de una mayor competencia, pero no afecta sus salarios.
- Crecimiento económico: los inmigrantes contribuyen positivamente al crecimiento económico. Con base en la distribución sectorial de los trabajadores y el valor agregado dentro de cada sector, se estima que los inmigrantes contribuyen entre 11.1% y 11.9% del valor agregado en Costa Rica, por encima de su porcentaje de la población (9.1%). Los inmigrantes están sobrerrepresentados en sectores de baja productividad, como la construcción y la agricultura, pero es más probable que estén en edad laboral y tengan una mayor tasa de participación laboral en comparación con la población autóctona.
- Finanzas públicas: en 2013, el último año para el que se dispuso de datos, el gasto público en inmigrantes fue mayor que las contribuciones de los inmigrantes al presupuesto del gobierno. El impacto fiscal neto tanto para los inmigrantes como para la población autóctona es negativo, pero más para los inmigrantes. Esto se debe a su menor contribución fiscal, que se debe principalmente a las diferencias en los impuestos sobre los bienes y servicios y las contribuciones a la seguridad social. El gasto público fue similar para los inmigrantes y los autóctonos.

Fuente: OCDE/OIT, 2018, p. 15.

Finalmente, interesa analizar que la política reconoce que un enfoque debe ser la integralidad, lo que implica se contemple las diferentes dimensiones del fenómeno migratorio: gestión, desarrollo, seguridad e integración.

Este enfoque supone un compromiso muy amplio porque comprende la responsabilidad de todos los sectores que se involucran con la materia de migraciones (migrantes, refugio, emigrados, retornados, entre otros), y dentro de esos sectores, los gobiernos locales tienen un llamado a cumplir con políticas públicas locales alineadas con la política migratoria integral para Costa Rica.

Sin embargo, este aspecto de integración no se está cumpliendo a cabalidad, el estudio de la OCDE y la OIT, señala que la contribución limitada de la inmigración en la mayoría de las tres áreas que fueron examinadas -mercado laboral, crecimiento económico y finanzas públicas- sugiere que el potencial de desarrollo de la inmigración no se está aplicando plenamente en Costa Rica; esta falta de integración puede dañar la cohesión social y limitar su contribución al desarrollo de las sociedades de acogida¹²⁹.

El mismo estudio apunta a varios aspectos fundamentales:

La falta de acceso a ciertos servicios públicos y al mercado laboral en general puede exacerbar su vulnerabilidad. Las políticas destinadas a promover la integración, mejorando el acceso a los servicios públicos y al mercado laboral, podrían mejorar la contribución económica de los inmigrantes a Costa Rica. Además de las políticas dirigidas directamente a los inmigrantes, las políticas sectoriales no migratorias pueden ayudar a maximizar aún más la contribución económica de la inmigración. Por lo tanto, es importante tener en cuenta la inmigración al diseñar políticas relacionadas con sectores como la protección social, el mercado de trabajo y la educación. Aumentar las tasas de matriculación escolar de los inmigrantes y sus hijos, y proporcionarles oportunidades para mejorar sus habilidades, podría beneficiar a los inmigrantes y al país en general¹³⁰.

Resulta esencial reconocer y garantizar el acceso a servicios públicos y al mercado laboral a las personas migrantes, y llevarlo a cabo por medio de políticas no solo nacionales, sino locales y sectoriales que contribuyan con una adecuada integración de este grupo poblacional, y esto último puede mejorar la contribución económica de la inmigración.

¹²⁹ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Cómo los inmigrantes contribuyen a la economía de Costa Rica, Éditions OCDE, París, 2018, 16, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264303867-es>
Consultado: 25 de julio, 2020

¹³⁰ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Cómo los inmigrantes contribuyen a la economía de Costa Rica, Éditions OCDE, París, 2018, 16, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264303867-es>
Consultado: 25 de julio, 2020

Ahora bien, la política también se orienta y se regula en una serie de principios, que se definen como “un conjunto de valores y creencias que orientan y regulan la vida de una organización, institución o política pública”¹³¹.

Cuadro N.º 19. Principios de la Política Migratoria Integral

| Principios | Definiciones en la Política Migratoria Integral |
|---------------------------------------|--|
| Principio de igualdad | <p>El principio de igualdad se orienta a garantizar la no existencia de excepciones ni privilegios hacia unas u otras personas, de manera tal que se propicien contextos en que todas las personas sean consideradas iguales y, por tanto, no se superpongan los intereses de grupos dominantes sobre los intereses de grupos vulnerables.</p> <p>Para implementar adecuadamente este principio, debe procurarse un contexto libre de discriminación y que promueva la inclusión social, donde los derechos de las personas, su autonomía, valor y diferencias se rijan por su condición de seres humanos y no por factores sociales.</p> |
| Principio de equidad | <p>La equidad es un principio íntimamente ligado al de igualdad ya que surge precisamente de la reivindicación política del principio de igualdad. El principio de equidad reconoce que si bien todos los seres humanos deben ser considerados iguales, hay condiciones sociales que comprometen y generan brechas que ponen en desventaja a ciertos grupos y poblaciones. Por estas brechas se irrespetan el valor de estas personas, sus derechos y su autonomía y se discriminan sus diferencias. El principio de equidad busca generar contextos en que estas brechas sean identificadas y se vayan cerrando mediante acciones positivas de tal manera que se protejan y garanticen los derechos humanos y se promuevan mejores oportunidades para lograr un adecuado desarrollo humano de todas las personas.</p> |
| Principio de no discriminación | <p>Este principio se refiere al reconocimiento y aceptación de las diferencias como condiciones reales entre los seres humanos, las cuales no justifican tratos diferenciados ni privilegios para determinados grupos considerados dominantes en detrimento de otros grupos vulnerados o que se consideran minorías. Se suma a este principio el de afirmación positiva, que implica la prioridad de la atención de las necesidades de las poblaciones más vulnerables y la garantía de sus derechos.</p> |
| Principio de exigibilidad | <p>Se orienta a reconocer y crear contextos que garanticen condiciones sociales y materiales que permitan exigir los derechos de las personas migrantes, refugiadas, emigradas</p> |

¹³¹ Consejo Nacional de Migración. Política Migratoria Integral para Costa Rica. San José, septiembre de 2013, 48-49.

| Principios | Definiciones en la Política Migratoria Integral |
|---|---|
| | y retornadas sin distinción de sexo, género, grupo etario, religión, grupo étnico, identidad de género, orientación sexual o nacionalidad. |
| Principio de solidaridad | Este principio se vincula con la idea de unidad e intereses comunes entre seres humanos. Refiere a la apertura de espacios para la ayuda mutua y la búsqueda del bienestar común, promoviendo la colaboración, integración, interacción y servicios interpersonales a favor del crecimiento personal y colectivo y del desarrollo de todos los seres humanos. |
| Principio de corresponsabilidad | Este principio se vincula con la idea de extender y hacer comprensible para la población migrante y refugiada tanto sus obligaciones como las del Estado costarricense en el marco del Estado Social Democrático de Derecho que cobija a todos los habitantes del país. |
| Principio de respeto a los derechos laborales de los trabajadores y trabajadoras migrantes | Este principio se complementa con el principio de no discriminación y con el enfoque de derechos humanos. Se refiere al respeto a los derechos laborales de las personas migrantes trabajadoras, sin importar su condición migratoria. Se parte de que los derechos laborales de las personas son intrínsecos a su calidad de trabajadoras y no a su condición migratoria. Por tanto, una situación migratoria irregular no puede ser justificación para irrespetar estos derechos ni las condiciones dignas y decentes de trabajo. En el marco de este principio se entiende trabajo decente como el trabajo productivo, bien remunerado y que respeta y protege los derechos humanos y laborales de todas las personas, sin discriminación de sexo, género, edad, etnia, país de origen, identidad de género, orientación sexual o cualquier otra condición. El trabajo decente exige condiciones de equidad, libertad, seguridad y dignidad, y debe contribuir al logro de metas más amplias como la erradicación de la pobreza, la inclusión social, el fortalecimiento de la democracia y el desarrollo integral de las personas y las sociedades. |
| Principio del interés superior del niño, la niña y adolescente | Este principio le garantiza al niño, niña o adolescente que, ante cualquier situación, se debe tomar la medida que mejor satisfaga sus derechos de manera plena y eficiente en un ambiente físico y mental sano, y en procura de su pleno desarrollo personal. Los derechos de los niños, niñas y adolescentes deben ser considerados como un todo; por lo tanto, los principios de no discriminación, supervivencia y desarrollo, así como respeto de la opinión de la persona menor de edad deben tenerse en cuenta para determinar el interés superior en una situación concreta o el interés superior de la niñez y la adolescencia como grupo. |

Fuente: Elaboración propia, a partir de Política Migratoria Integral para Costa Rica, 2013, p. 53

Estos principios contribuyen a orientar y regular la Política en materia migratoria. Para la presente investigación es de suma relevancia el principio de respeto a los derechos laborales de las personas migrantes, el cual se basa en el enfoque de derechos humanos y no discriminación; se parte de derechos laborales de las personas independientemente de su condición migratoria. Este reconocimiento, y garantizar su aplicación, constituiría un gran avance en cuanto a las condiciones laborales de las personas migrantes, dado que las situaciones de migraciones irregulares se asocian a condiciones laborales de explotación y no respeto del marco normativo vigente en materia laboral.

Según el informe del proyecto IPPMD:

[...] la manera en que la inmigración afecta el mercado de trabajo puede diferir en los países en desarrollo debido a las diferencias estructurales y a la diversidad de las características de los inmigrantes (Böhme y Kups, 2017). Estudios previos sobre Costa Rica han encontrado poca evidencia de que la inmigración nicaragüense esté afectando el nivel salarial de los trabajadores costarricenses (Gindling, 2008).¹³²

Además, el mismo informe del proyecto IPPMD, reveló que es menos probable que los inmigrantes tengan acceso a prestaciones relacionadas con su empleo y que los contratos son, en su mayoría, informales.

Cabe destacar uno de los hallazgos del *Diagnóstico del Contexto Migratorio de Costa Rica 2017*, el cual señala que,

La normativa costarricense, de orientación garantista, establece que los trabajadores inmigrantes deben tener las mismas condiciones que los costarricenses, sin embargo las fuentes consultadas incluyendo al MTSS, señalan que con una frecuencia apreciable se incumplen algunas disposiciones básicas: trabajo durante más de ocho horas diarias, cobro de salarios por debajo del mínimo legal, no reconocimiento ni aseguramiento formal por parte de los patronos. Tales situaciones se producen sobre todo en la construcción, la agricultura y el empleo doméstico, ámbitos donde tienen lugar una alta participación de personas inmigrantes, existe consenso entre las fuentes consultadas acerca de que el problema principal se refiere a la debilidad

¹³² Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos /Fundación de la Universidad de Costa Rica. 2017. Interacciones entre Políticas Públicas, Migración y Desarrollo en Costa Rica, Caminos de desarrollo, Éditions OCDE, París, 81.

institucional de la inspección de trabajo, que muchas veces es sustituida en la práctica por las inspecciones que realizan las entidades que dependen de la DGME. El Comité Intersindical de Costa Rica por los Derechos de las Personas Trabajadoras Migrantes (CI-CR) plantea que debe fortalecerse considerablemente la inspección de trabajo y que, cuando la DGME ponga en práctica las competencias que posee de visitar los lugares de trabajo y residencia, lo haga siempre con inspectores del MTSS (CI-CR, 2015)¹³³.

La coyuntura actual de nuestro país agrava las condiciones no solo para las personas migrantes sino para todas las personas que forman parte de la PEA. Así, de acuerdo con los datos del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social al 5 de junio de 2020, las empresas en Costa Rica solicitaron reducir la jornada a 137.122 personas y solo 389 solicitudes se han rechazado; además, de los 59.835 trámites de suspensión de contratos, únicamente se han denegado 588. Esta situación evidencia una toma de decisiones, de cara a la emergencia generada por el COVID-19, que ha sido nefasta para miles de costarricenses y que según personas expertas podría significar un verdadero retroceso en materia de derechos laborales¹³⁴.

En la misma línea, los nuevos focos de contagio en la zona norte y en la capital, están íntimamente relacionados con las precarias condiciones laborales y de salud con las que operan las plantaciones agrícolas en el primer caso, y en el segundo, con las cuarterías y condiciones de hacinamiento en precarios ubicados en el Gran Área Metropolitana. La situación provocada por el COVID19 ha puesto de manifiesto una gran afectación a personas en condición de pobreza, migrantes y como la desigualdad social juega un papel importante en esta crisis, que ahora es económica, social y de salud.

¹³³ Fundación Género y Sociedad en coordinación con la Dirección de Integración y Desarrollo. Diagnóstico del contexto migratorio en Costa Rica 2017. San José, 2017, 43.

¹³⁴ Semanario Universidad. Pandemia abre las puertas para retroceso en derechos laborales. <https://semanariouniversidad.com/pais/pandemia-abre-las-puertas-para-retroceso-en-derechos-laborales/>

Consultado: 7 de agosto, 2020.

Para muestra, el periódico (digital) Surcos, publica un artículo acerca de cómo la explotación laboral en plantaciones agroindustriales, agrava los impactos durante la pandemia del COVID-19,

Advertimos un vínculo innegable entre la producción agroindustrial (de piña, naranja y otros productos) y el aumento de casos por COVID19 en la zona norte, que se expresa en las siguientes situaciones que denunciarnos:

1. Estas empresas han funcionado por muchos años a partir de la explotación de trabajadores(as) costarricenses y migrantes; estos últimos representan un alto porcentaje del personal contratado. En estas fincas el trabajo se desarrolla muchas veces en condiciones inhumanas, lo que les permite maximizar sus ganancias. Es conocido que a los(as) trabajadores(as) migrantes indocumentados se les contrata con salarios menores a lo establecido por ley y sin garantías laborales, lo cual implica su exclusión del sistema de salud. De igual manera, los(as) trabajadores(as) costarricenses sufren constantes atropellos a su dignidad y violaciones a sus derechos laborales.
2. Muchos(as) trabajadores(as) migrantes se mueven a través de las fronteras gracias a redes de corrupción, donde se ven involucrados funcionarios públicos, empresas, transportistas, contratistas y otros, quienes aprovechan su condición de vulnerabilidad para lucrar.
3. Las condiciones de trabajo en general no cumplen con la legislación establecida, lo cual en el marco de la pandemia se refleja en una falta de protocolos sanitarios.

Esta situación no es nueva, sino el resultado de prácticas históricas de estas empresas, de los gobiernos de turno y las redes criminales y representan en este momento de la Pandemia un alto costo social para el país¹³⁵.

El periódico digital Interferencia, que forma parte de radioemisoras UCR, ha venido publicando una serie de testimonios de las condiciones que enfrentan las personas migrantes en el cantón Central de San José. Se retoman datos de periódicos y revistas digitales porque las condiciones actuales de la pandemia y su impacto en la población migrante, es tan reciente, que no existen otras fuentes que permitan evidenciar la catástrofe provocada por este virus en diversos grupos poblacionales,

¹³⁵ SURCOS. Explotación laboral en plantaciones agroindustriales agrava impactos de COVID-19 <https://surcosdigital.com/explotacion-laboral-en-plantaciones-agroindustriales-agrava-impactos-de-covid-19/>

Consultado: 7 de agosto, 2020.

con lo cual se han agudizado sus condiciones de pobreza y precarizado aún más el empleo. Así,

[..] La crisis política que inició en Nicaragua desde abril del 2019 dejó un saldo de 328 muertos, 3 desaparecidos, 700 detenidos y enjuiciados y más de 70.000 personas exiliadas, de acuerdo a un informe que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) presentó en septiembre pasado. Según ese reporte, unos 55.000 exiliados se habían movilizado a Costa Rica. La situación de esas personas en la provincia de San José ya era crítica, pero habían subsistido con trabajos informales y la ayuda de otros compatriotas. Aun así, la pandemia que inició en marzo de este año rompió esa frágil estabilidad por la pérdida de oportunidades laborales. La tasa de desempleo en Costa Rica llegó a 15.7% al mes de abril, la cifra más alta de la historia. Ahora, esos exiliados enfrentan los efectos de dos crisis: una es política y la otra es sanitaria. La única salida para algunos de ellos ha sido refugiarse en la intemperie. [...] Más de 3.700 personas están en condición de calle en Costa Rica, la mayoría en San José, según datos de enero del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS). El grupo Coalición de Nicaragüenses en el Exilio dice haber identificado al menos 50 solicitantes de refugio nicaragüenses en condición de calle por el impacto económico de la pandemia.¹³⁶.

Con la información presentada se puede determinar cómo la crisis actual ha impactado y agudizado la desigualdad social. Además, el deterioro de las actividades económicas incide directamente en las condiciones de empleo de las personas, se ha disminuido la jornada laboral, lo cual ha afectado las condiciones laborales, incentivando el empleo informal, o incrementando el desempleo. Respecto a este último, la CEPAL espera que la tasa de desempleo de la región suba a 11.5%, con 37.7 millones de personas sin trabajo; un aumento de 11.6 millones respecto al año anterior¹³⁷.

¹³⁶Interferencia, Radio Emisoras UCR. La calle, refugio de migrantes golpeados por el covid-19. <https://radios.ucr.ac.cr/2020/06/interferencia/la-calle-refugio-de-migrantes-golpeados-por-el-covid-19/>

Consultado: 7 de agosto, 2020.

¹³⁷INCAE. La pandemia del desempleo. <https://www.incae.edu/es/blog/2020/06/22/la-pandemia-del-desempleo.html>

Consultado: 7 de agosto, 2020.

1.1.2 Ejes y actores.

Los lineamientos de la Política Migratoria de cita se basan específicamente en tres ejes estratégicos: a) Servicios Migratorios, b) Integración y Desarrollo y c) Protección de los Derechos Humanos y Grupos Vulnerables. Además, dentro de cada uno de estos ejes estratégicos, se encuentran una serie de subtemas, según lo siguiente:

- a) Servicios Migratorios
 - i. Regularización migratoria.
 - ii. Gestión de la información y seguridad jurídica.
 - iii. Costarricenses en el exterior.
 - iv. Fronteras seguras.
- b) Integración y Desarrollo.
 - i. Empleo.
 - ii. Salud.
 - iii. Educación.
 - iv. Cultura y sociedad.
 - v. Fomento económico.
- c) Protección de los Derechos Humanos y Grupos Vulnerables.
 - i. Tráfico ilícito de migrantes y trata de personas.
 - ii. Poblaciones vulnerables.
 - iii. Refugio, asilo y apatridia.

Cabe indicar que en el Plan de Acción 2016-2019¹³⁸, se establece como una recomendación del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, (MIDEPLAN), incluir un cuarto eje estratégico para la Política Migratoria denominado “Fortalecimiento Institucional”, relacionado no solo con el fortalecimiento del Consejo Nacional de Migración y la Dirección General de Migración y Extranjería, sino también respecto a mejoras en estructuras y acuerdos

¹³⁸ Consejo Nacional de migración. República de Costa Rica. Política Migratoria. Plan de Acción 2016-2019.

interinstitucionales que permitan flujos de información, así como la capacitación y sensibilización de funcionarios públicos respecto a temas de interés.

De acuerdo con la temática de cada uno de los ejes, se establecen los objetivos, las metas, las estrategias, así como los actores responsables. Estos últimos son las entidades encargadas de llevar a cabo de forma directa o indirectamente las estrategias dispuestas conforme al Plan de Acción, para cumplir los objetivos y alcanzar las metas propuestas.

Debido a la importancia de esta materia, como actores responsables se establecen más de cincuenta entidades, dentro de los que se encuentran desde la Presidencia de la República y varios de sus ministerios, hasta algunas instituciones autónomas, diferentes órganos policiales, gobiernos locales e incluso organizaciones de la sociedad civil.

Estos actores responsables pueden coincidir o variar según sean los lineamientos de la Política Migratoria y las competencias de cada uno de ellos. Algunos de los actores responsables incluidos dentro de la Política Migratoria Integral para Costa Rica son los siguientes:

- Dirección General de Migración y Extranjería.
- Comisión de Visas Restringidas y Refugio.
- Tribunal Administrativo Migratorio.
- Red de Organizaciones Civiles para las Migraciones.
- Coalición Nacional contra el Tráfico Ilícito de Migrantes y la Trata de Personas.
- Foro Permanente sobre Población Migrante y Refugiada.
- Ministerios de: Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones; Comercio Exterior; Cultura y Juventud; Economía, Industria y Comercio; Educación Pública; Gobernación y Policía; Hacienda; Justicia y Paz; Planificación

Nacional y Política Económica; Relaciones Exteriores y Culto; Salud; Seguridad Pública; y, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

- Fuerza Pública, Policía de Fronteras y Policía Turística.
- Comisión Nacional de Asuntos Indígenas.
- Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor.
- Coalición Costarricense de Iniciativas de Desarrollo.
- Sistema Bancario Estatal.
- Instituto Costarricense de Turismo.
- Tribunal Supremo de Elecciones.
- Gobiernos Locales.
- Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad.
- Universidades Públicas.
- Caja Costarricense del Seguro Social.
- Instituto de Ayudas Mixta.
- Instituto Nacional de Aprendizaje.

Ahora bien, con fundamento en el énfasis de la investigación, resulta de interés referir con mayor detalle las competencias asignadas específicamente a los gobiernos locales. En este sentido, debe destacarse que únicamente se incluyen (de manera directa) dentro del tema o eje estratégico denominado Integración y Desarrollo, específicamente en tres subtemas: salud, cultura y sociedad y fomento económico, el detalle es referido a continuación:

1. Salud

En virtud de que el objetivo es facilitar las condiciones de acceso a la salud, a fin de lograr con la población migrante y refugiada las metas de aumentar los niveles de aseguramiento, el acceso y uso de la población migrante a servicios de salud pública, la cobertura de los programas de salud sexual y reproductiva y disminuir la mortalidad infantil y materna; dentro del subtema de salud se establecen las siguientes estrategias:

Identificar las principales limitaciones para el aseguramiento de las personas migrantes y refugiadas para el diseño de una campaña inclusiva de aseguramiento de esta población.

Reforzar la capacitación e información inclusiva sobre trámites de aseguramiento de personas migrantes y refugiadas para funcionarios y funcionarias de la CCSS, patronos, trabajadores y población en general.

Facilitar el acceso a los servicios de la salud de grupos de mayor vulnerabilidad como personas menores de edad y mujeres embarazadas.

Realizar campañas de promoción dirigidas a los migrantes y refugiados y a patronos que promuevan el aseguramiento y cumplimiento de las obligaciones patronales.

Realizar campañas de información dirigidas a todos los grupos de migrantes y refugiados, de promoción de la salud.

Reforzar los espacios de diálogo interinstitucional y de sociedad civil para garantizar el derecho humano y universal a la salud de la población migrante y refugiada.

Promover mecanismos inclusivos, en especial, para que las personas solicitantes de la condición de refugiado accedan a servicios de salud.

Impulsar mecanismos sistemáticos para garantizar los recursos financieros para que la CCSS pueda satisfacer las necesidades de salud de la población migrante y refugiada.

Promover el conocimiento y el acceso de las mujeres migrantes y refugiadas a sus derechos en materia de salud sexual y reproductiva.¹³⁹

Sobre este punto, conviene señalar que, como parte de las estrategias, el Plan de Acción referido incluía la necesidad de ampliar el número de personas migrantes y refugiadas que acceden a un puesto de trabajo decente, lo cual es importante ya que el tema del trabajo y salud en nuestro país se encuentran estrechamente vinculados.

¹³⁹ Consejo Nacional de Migración. Política Migratoria Integral para Costa Rica. San José, septiembre de 2013, 59.

2. Cultura y Sociedad.

En lo que respecta a la cultura y sociedad, se busca como objetivo promover la integración y el respeto a los derechos humanos de las personas migrantes y refugiadas dentro de la sociedad costarricense (sin que ello signifique la pérdida del acervo cultural de cada cual), con la finalidad de aumentar la cobertura de programas de integración y mejorar tanto la percepción de la población migrante y refugiada respecto al trato (o clima de acogida) en Costa Rica, como a la percepción de los costarricenses respecto ellos.

En este sentido, las estrategias para lograr el cometido son:

Promover actividades y espacios que permitan enriquecer el acervo cultural costarricense a partir de los elementos culturales propios de la población migrante y refugiada.

Generar estrategias interculturales que fortalezcan los distintos niveles de socialización: comunidad local, provincia, país.

Generar campañas de sensibilización contra la xenofobia y la discriminación a la población migrante y refugiada.

Incluir en los programas de integración y las campañas informativas, elaboradas en formatos accesibles tomando en cuenta la diversidad de idiomas de la población migrante y refugiada, así como a las poblaciones indígenas.

Aumentar la cantidad de personas beneficiarias de los programas de integración.

Dar continuidad a los estudios de percepción de la población migrante y refugiada con respecto al clima de acogida en Costa Rica y condiciones de acceso a los servicios públicos.

Difundir el aporte de las personas migrantes y refugiadas al desarrollo del país.

Informar sobre la condición de refugio, de manera tal que se sensibilice a la población general y se logre minimizar la xenofobia, los estereotipos y la desinformación.¹⁴⁰

3. Fomento económico

Bajo este subtema, y respecto a los flujos migratorios en Costa Rica, se busca promoverlos, orientarlos, regularlos y ordenarlos para que contribuyan al desarrollo económico del país, con el fin de lograr en los territorios con alta concentración de población migrante y refugiada, un aumento en el Índice de Desarrollo Humano,

¹⁴⁰ Consejo Nacional de Migración. Política Migratoria Integral para Costa Rica. San José, septiembre de 2013, 61-62

también mejorar y aumentar el indicador PIB de la población migrante y refugiada, así como lo relativo a las PYME y microPYME creadas por dicha población.

Conforme a lo anterior, para lograr el objetivo y las metas planteadas, se definen las siguientes estrategias:

Diagnosticar e identificar las necesidades de los sectores productivos nacionales para impulsar una migración enfocada a un desarrollo integral para el país.

Identificar el aporte total al PIB de la población migrante y refugiada.

Visibilizar los aportes de la población migrante y refugiada en los sectores productivos del país.

Construir escenarios de desarrollo de acuerdo a las tendencias migratorias y las necesidades de migración laboral en el mercado costarricense.

Desarrollar estudios sectoriales del mercado laboral que identifiquen la oferta y la demanda de empleo en Costa Rica.

Orientar la inmigración hacia actividades y ramas económicas que resulten de interés para el Estado.

(...)

Identificar las áreas de desarrollo económico y social del país que requieren mano de obra calificada migrante y refugiada.

Fomentar la coordinación interinstitucional para facilitar la implementación de la Estrategia Nacional de Turismo.

Prevenir, combatir, sancionar y erradicar el uso de la figura del turismo para otros fines como la explotación sexual, la trata de personas, el tráfico ilícito de migrantes, tráfico de armas y tráfico de órganos, entre otros.

Promover el turismo con responsabilidad social, cultural y ambiental.

Fomentar en las empresas del sector turístico la responsabilidad social, cultural y ambiental.

Fomentar programas de emprendedurismo y empresarialismo orientados a población migrante y refugiada, incluidas personas con discapacidad.

Promover la coordinación interinstitucional para facilitar la implementación de los tratados de libre comercio suscritos por Costa Rica.

Promover la participación de la población migrante y refugiada en los espacios de diálogo y discusión a nivel local como las asociaciones de desarrollo.

Investigar y analizar el impacto de los flujos migratorios en el desarrollo sostenible del país para la generación de políticas públicas relacionadas con la migración.

Incorporar acciones estratégicas en el Plan Nacional de Desarrollo que reconozcan y potencien la migración como un factor de desarrollo.

(...)

(...)¹⁴¹

¹⁴¹ Consejo Nacional de Migración. Política Migratoria Integral para Costa Rica. San José, septiembre de 2013, 61-62

Resulta necesario indicar que el subtema de fomento económico también está referido a la promoción de la inversión en el país de costarricenses en el extranjero; sin embargo, se omite su inclusión por no tratarse del tema bajo examen.

Con fundamento en lo expuesto, se denota que, del total de estrategias establecidas para lograr los objetivos, donde se incluyen a los gobiernos locales como parte de los actores responsables, existen ciertas labores que los gobiernos locales no podrían realizar de forma independiente o por sí mismos; sin embargo, ante esa dificultad, su función -y no menos importante- radica en la coordinación que pudiera brindar a efectos de proporcionar un acercamiento a la población de cita.

De igual forma, podría determinarse que incluso la mayor parte de las acciones referidas a realizar campañas, concienciar, informar, realizar estudios o incluir a la población migrante en las diferentes acciones, son cuestiones que sí pueden ser realizadas por iniciativa propia, y que, además, se facilitan para los gobiernos locales por su cercanía con las personas.

1.1.3 Plan Nacional de Integración.

El Plan Nacional de Integración 2018-2022¹⁴², constituye una herramienta asociada a la Política Migratoria Integral para Costa Rica (2013 – 2023) y su plan de acción, para guiar los parámetros bajo los cuales se pretenden fortalecer los procesos de integración de la población migrante, refugiada y solicitante de refugio. Así,

El Plan Nacional de Integración para Costa Rica 2018 – 2022, surge como una respuesta propositiva para orientar las acciones del país durante los próximos años en cuanto a la integración de la población migrante, refugiada y solicitante de refugio, en el marco de la iniciativa financiada por la Unión Europea e implementada por el Centro Internacional para el Desarrollo de Políticas Migratorias (ICMPD).

Inicialmente el Plan presenta un acercamiento al contexto migratorio de Costa Rica, describiendo las particularidades que se visualizan dentro de los flujos migratorios que ingresan al país, así como las causas, efectos e impactos. De igual manera se incluyen las características sociodemográficas de estos grupos, con lo cual se logra identificar aspectos como actividad laboral y educativa;

¹⁴² Es importante señalar que hubo un Plan anterior que abarcaba el periodo 2013-2017, para efectos de la investigación se analizará únicamente el vigente.

ambos apartados dan lugar al diagnóstico de las necesidades de la población migrante en Costa Rica.

En segunda instancia, se incluye una recapitulación del marco normativo de Costa Rica referido a la protección de las personas migrantes, para lo cual se realiza un balance de los compromisos asumidos tanto a nivel internacional como regional, así como de los instrumentos nacionales como las políticas transversales que constituyen una base más para el desarrollo de esta iniciativa¹⁴³.

Por su parte el objetivo general del plan plantea:

Garantizar la integración e inclusión social de la población migrante y refugiada en el país, fomentando la igualdad de oportunidades, la equidad y el respeto a los DDHH, mediante el trabajo conjunto y articulado de la institucionalidad pública y privada, para mejorar integralmente los espacios sociales, económicos y culturales¹⁴⁴.

Los objetivos específicos se detallan en las líneas siguientes:

- Articular de manera interinstitucional respuestas integrales a las necesidades de la población migrante y refugiada.
- Impulsar el reconocimiento de la diversidad cultural para la convivencia y la cohesión social, en el marco de la Política Nacional para una sociedad libre de racismo, discriminación racial y xenofobia.
- Garantizar la Integración e inclusión social de la población migrante vulnerable, refugiada y solicitante de refugio en la sociedad costarricense.
- Adecuar las políticas, estrategias, directrices, lineamientos y procedimientos a las particularidades de las personas migrantes, refugiadas y solicitantes de refugio, para garantizar el derecho humano a la salud.
- Fomentar la incorporación al mercado laboral de personas migrantes en igualdad de condiciones que la población nacional para garantizar el respeto a los derechos laborales.
- Propiciar en la comunidad educativa un contexto que reconozca la diversidad socio-cultural y libre de discriminación, para el acceso y goce pleno de los derechos humanos de personas migrantes, refugiadas y solicitantes de refugio, así como la convivencia y la interculturalidad¹⁴⁵.

¹⁴³ Dirección de Integración y Desarrollo Humano. Plan Nacional de Integración para Costa Rica 2018-2022. San José, 2017, 11.

¹⁴⁴ Dirección de Integración y Desarrollo Humano. Plan Nacional de Integración para Costa Rica 2018-2022. San José, 2017, 36.

¹⁴⁵ Dirección de Integración y Desarrollo Humano. Plan Nacional de Integración para Costa Rica 2018-2022. San José, 2017, 37.

Los principios y enfoques que son aplicables al Plan Nacional de Integración ya fueron definidos por la Política Migratoria Integral para Costa Rica (2013 – 2023). El plan desarrolla su contexto de aplicación, detalla un panorama general de las migraciones en Costa Rica así como las características sociodemográficas de las migraciones; presenta datos del diagnóstico específico de las necesidades de la población migrante en Costa Rica, desarrolla un marco normativo para la defensa y promoción de la integración migrante en Costa Rica (normativa nacional e internacional aplicable a la materia) y, a partir de todo esto, elabora una serie de ejes estratégicos para abordar la temática: reconocimiento de la diversidad, poblaciones migrantes, refugiadas y solicitantes de refugio en condición de vulnerabilidad; migración y trabajo, migración y salud, migración y educación.

Avances en los ejes estratégicos del Plan Nacional de Integración

El Plan Nacional de Integración presenta los avances que se han obtenido por cada eje estratégico desde el año 2010 hasta el año 2017. Para una mejor comprensión, en el cuadro siguiente se detalla cada uno de ellos:

Cuadro N.º 20. Avance en ejes estratégicos

| Eje estratégico | Avances desde 2010 en el eje estratégico |
|--|---|
| Reconocimiento de la diversidad | <p>Reforma del art. 1 de la Constitución Política, al establecer el carácter multiétnico y pluricultural de Costa Rica.</p> <p>La ley 8764 permite la participación de organizaciones que representan a poblaciones inmigrantes en el Consejo Nacional de Migración y el espacio de interlocución sectorial: Foro Permanente sobre Población Migrante y Refugiada.</p> <p>Los inmigrantes, sobre todo los nicaragüenses, han conformado organizaciones propias y tienen apoyo de organizaciones sociales y sindicatos costarricenses.</p> <p>Los inmigrantes pueden participar en las Asociaciones de Desarrollo Comunal costarricenses en las cuales existen recursos para incentivarlo</p> <p>Existe una Política Nacional para una sociedad libre de racismo, discriminación y xenofobia.</p> <p>Los estudios de opinión reflejan un cambio en la percepción de los nacionales acerca de los inmigrantes, pasando de una opinión negativa generalizada a una mayor diversidad de percepciones.</p> |

| Eje estratégico | Avances desde 2010 en el eje estratégico |
|--|---|
| <p>Poblaciones migrantes, solicitantes de refugio y refugiadas en condición de vulnerabilidad</p> | <p>Acceso a los programas para apoyar la superación de la pobreza</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ La mayoría de los programas sociales permiten el acceso de las familias inmigrantes en condición de pobreza. ▪ Algunos programas son accesibles a los inmigrantes sin importar su estatus migratorio. ▪ La estrategia Puente al Desarrollo para atender la extrema pobreza acoge a las familias inmigrantes en los lugares donde opera. ▪ Organismos internacionales y ONG que velan y tienen programas para la protección y asistencia social. <p>Retornados costarricenses</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Mejora de los servicios consulares en el exterior. ▪ Una proporción apreciable regresa en mejores condiciones socioeconómicas que cuando emigró (aumento de cuenta propia). ▪ Mejora de los servicios sociales en Costa Rica. <p>Refugiados y asilados</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Formalización en la estructura organizacional en la DGME de la Unidad del Subproceso de Refugio para el procesamiento de solicitudes. ▪ Presencia de ACNUR de larga data en Costa Rica (1979), con diversos programas de asistencia e integración, con participación de agencias implementadoras. ▪ Establecimiento de convenios y acuerdos de ACNUR-DGME con sectores (empresarial), ONG e instituciones nacionales para refugiados. ▪ Figura especial de aseguramiento para casos especiales de emergencia de refugiados, a partir de convenio ACNUR-CCSS. ▪ Asilo se ha incorporado a la PMICR. ▪ Reglamento de personas apátridas. <p>Población indígena</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Mejora del proceso de documentación de la población indígena que llega a Costa Rica por frontera con Panamá. ▪ Reducción de las tasas para trámites a la población indígena inmigrante (mayores beneficiarios: pueblo Ngäbe Buglé y Miskita). ▪ Abordaje integral de población indígena Ngäbe Buglé con participación de diversas instituciones, ONG, cooperación, liderado por CCSS. <p>Personas menores de edad no acompañadas</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Visibilización de tema en la agenda de los cuerpos policiales y de administración de justicia como población vulnerable en riesgo de trata y tráfico ilegal de personas. |

| Eje estratégico | Avances desde 2010 en el eje estratégico |
|------------------------------|--|
| | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Desarrollo de protocolos PANI, DGME, MREE. <p>Mujeres migrantes víctimas de violencia</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Política pública, mecanismos y servicios de atención que incluye a esta población sin restricción. ▪ Inclusión de la pertenencia a esta población como causal válido para la solicitud de refugio. <p>Víctimas de trata de personas y tráfico ilícito de migrantes</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Ley No. 9095 y creación de la CONATT y su respectivo Fondo (FONATT). ▪ Plan de Trata. ▪ Visibilización del fenómeno de trata y tráfico ilegal de personas a nivel público y en los sectores seguridad y justicia. ▪ Incorporación de la temática de trata en los trabajos de la CONAMAJ. ▪ ONG que trabajan con población víctima de trata y tráfico. <p>Poblaciones LGTBI</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Visibilización de la condición de riesgo y exclusión social por esta condición por parte de ONG y agencias implementadoras. ▪ Inclusión de la pertenencia a esta población como causal válido para la solicitud de refugio. |
| Migración y trabajo | <p>Contexto normativo laboral costarricense de corte garantista.</p> <p>Resoluciones de la Sala Constitucional a favor de otorgar igual trato a trabajadores inmigrantes.</p> <p>Acuerdos binacionales con Nicaragua y Panamá para ordenamiento de los flujos migratorios laborales.</p> |
| Migración y salud | <p>Resoluciones de la Sala Constitucional a favor del acceso de los inmigrantes al sistema de salud.</p> <p>Acceso irrestricto al sistema de salud cuando los inmigrantes están asegurados por CCSS.</p> <p>Atención universal a todas las personas menores de edad, sin condicionamiento por estatus migratorio (Código Niñez y Adolescencia).</p> <p>Establecimiento de directrices por parte del Ministerio de Salud para la atención a inmigrantes no asegurados o irregulares.</p> <p>Aplicación de control sanitario en zonas fronterizas con enfoque epidemiológico (proyectos pilotos) y atención e incorporación de niños inmigrantes en CEN-CINAI en los centros de la red de cuidado.</p> |
| Migración y educación | <p>La normativa costarricense permite el acceso de los menores al sistema educativo, independientemente de su estatus migratorio.</p> |

| Eje estratégico | Avances desde 2010 en el eje estratégico |
|---|---|
| | <p>Se ha producido una mejora sustantiva en el acceso de las familias migrantes a las becas y ayudas económicas (FONABE, AVANCEMOS).</p> <p>Se ha superado el impedimento a los inmigrantes para participar en las Juntas de Educación y gobiernos estudiantiles.</p> <p>Para los estudiantes mayores de edad la ley establece una categoría migratoria específica.</p> |
| <p>Fortalecimiento institucional</p> | <p>Se aprobó en el año 2013 la Política Migratoria Integral de Costa Rica que recoge de manera amplia esta materia y presenta una matriz de lineamientos con acciones para los distintos ejes.</p> <p>Se establece el Fondo Social Migratorio para promover la integración.</p> <p>Se crea la Dirección de Integración y Desarrollo Humano en la DGME.</p> <p>Se prepara la formulación de un II Plan Nacional de Integración coordinado por la DIDH.</p> <p>La ley No. 8764 creó el Consejo Nacional de Migración (CNM) con la participación de 6 ministros, la DGME, el ICT, la CCSS y 2 representantes de la sociedad civil y le dio la competencia de asesor al Poder Ejecutivo en materia de política migratoria.</p> <p>Existe de larga data el Foro Permanente para la Población Migrante y Refugiada.</p> <p>Existe una Comisión interinstitucional para operar el FSM.</p> |

Fuente: Dirección de Integración y Desarrollo Humano. Plan Nacional de Integración para Costa Rica 2018-2022. San José, 2017.

Los ejes destacan el compromiso en materia de salud, trabajo y exponen la necesidad del fortalecimiento institucional; sin embargo, dentro del análisis del plan no se hace mención al trabajo desde lo local, de la necesidad de crear políticas públicas locales que respondan al marco normativo nacional e internacional y que vengán a garantizar mejores condiciones de trabajo, vivienda y salud para la población migrante.

Un panorama de las migraciones

Según el Plan Nacional de Integración, en la actualidad dos de las características más relevantes de la migración en Costa Rica se reflejan en una gran presencia de la población nicaragüense y en la composición por sexo que revela una mayor presencia de mujeres entre quienes proceden de Nicaragua, en comparación con la

migración procedente de otros países¹⁴⁶. En el cuadro siguiente se muestran los principales flujos de inmigración, donde es evidente que la mayor parte de los inmigrantes provienen de Nicaragua, y se estima que un gran porcentaje de estos se encuentra en condición irregular:

Cuadro N.º 21. Principales flujos de inmigración según denominación y dimensión

| Costa Rica: Principales flujos de inmigración Denominación | Dimensión |
|---|--|
| Inmigración nicaragüense | 350.000 registrados y se estima entre 100 mil y 200 mil en situación irregular |
| Inmigración de países latinoamericanos con situaciones conflictivas internas (Colombia, Guatemala, Honduras, El Salvador, Venezuela), | 55.000 personas en 2016. |
| Inmigración de países con mayor desarrollo: EEUU y Europa | 40.000 personas |
| Inmigración de países asiáticos | 20.000 personas (se desconoce la cifra de irregulares) |
| Inmigración en tránsito hacia EEUU | 25.000 personas, según PITS. |
| Inmigración de personas de pueblos indígenas | 15.000 – 20.000 personas |
| Inmigración por solicitudes de refugio y asilo (Colombia, Triángulo Norte, Venezuela) | Cerca de 5.000 personas |

Fuente: Dirección General de Migración y Extranjería con la coordinación de la Dirección de Integración y Desarrollo, 2017, 25.

A la población se les caracterizó por medio de un perfil sociodemográfico, dicho perfil se incluye dentro del Plan de Nacional de Integración, y refleja que el segmento de inmigrantes nicaragüenses se encuentra en edad de trabajar y buscan mejorar sus condiciones de vida; mientras que los inmigrantes de otros países latinoamericanos se caracterizan por ser una población heterogénea que integra personas trabajadoras de mediana y baja cualificación y sectores de alta cualificación e ingresos. En el cuadro siguiente se detalla el perfil sociodemográfico completo de los diferentes segmentos de inmigrantes en Costa Rica:

¹⁴⁶ Dirección de Integración y Desarrollo Humano. Plan Nacional de Integración para Costa Rica 2018-2022. San José, 2017, 19.

Cuadro N.º 22. Perfil sociodemográfico de los diferentes segmentos de inmigrantes en Costa Rica

| Denominación | Perfil sociodemográfico |
|---|--|
| Inmigración nicaragüense | Población en edad de trabajar que busca mejorar sus condiciones de vida |
| Inmigración de países latinoamericanos con situaciones conflictivas internas (Colombia, Guatemala, Honduras, El Salvador, Venezuela), | Población heterogénea que integra personas trabajadoras de mediana y baja cualificación y sectores de alta cualificación e ingresos (empresarios, ejecutivos, inversores, rentistas) |
| Inmigración de países con mayor desarrollo: EEUU y Europa | Población de altos ingresos y elevado nivel educativo con una alta participación de personas mayores de 50 años |
| Inmigración de países asiáticos | Población en edad de trabajar con alta proporción de personas ocupadas por cuenta propia. |
| Inmigración en tránsito hacia EEUU | Cubanos y de países africanos (en realidad de Haití), con altas necesidades humanitarias, pero que abandona el país en elevada proporción. |
| Inmigración de personas de pueblos indígenas | Principalmente de Panamá: etnias Bribri, Cabécar, Chorotega y Ngäbe. Trabajan sobre todo en agricultura. |
| Inmigración por solicitudes de refugio y asilo (Colombia, Triángulo Norte, Venezuela) | Población de características socio-demográficas heterogéneas |

Fuente: Dirección General de Migración y Extranjería con la coordinación de la Dirección de Integración y Desarrollo, 2017, 25.

Dentro de esta caracterización del fenómeno de las migraciones en nuestro país, es importante mencionar que el Centro Centroamericano de Población (UCR), con financiamiento de la Organización Internacional para las Migraciones publicó en 2016 la *Encuesta Nacional de Inmigración y Emigración en Costa Rica*. Dicha encuesta y alianza entre el CCP y la OIM, se crea para contribuir a la generación de información y estadísticas confiables sobre migración en Costa Rica, información que sirva como línea base para instituciones, organismos gubernamentales y no gubernamentales, en la toma de decisiones y en la elaboración de acciones dirigidas a la población migrante.

La encuesta indica en términos relativos que,

[...] la mayoría de los inmigrantes son originarios de Nicaragua, ya que un 85,7% del total de encuestados llegaron de este vecino país. Y el otro 14,2% lo componen personas nacidas en Colombia (2,3%), El Salvador (1,9%), Panamá

(1,7%) y Estados Unidos (1,5%), principalmente y un resto llegados desde otros países centroamericanos, sudamericanos y europeos.

Entre otras características resaltan el hecho de que términos de género una relativa mayoría sean mujeres entre los inmigrantes (55%), mientras que en términos etarios poco más del 65% se concentran en edades adultas económicamente activas (20 a 44 años de edad)¹⁴⁷.

La encuesta logra captar información de personas provenientes de 30 países, dentro del proyecto migratorio de estas personas, resalta como principal razón la falta de oportunidades de empleo en su país de origen (32%), y en consecuencia un 17% indicó que también la búsqueda de trabajo; además, otras razones estaban asociadas a traslados forzados como conflictos políticos (5,8%), violencia social (1,5%).

A partir de lo anterior es posible identificar que una de las principales razones del ingreso de personas migrantes a nuestro país está estrechamente vinculada con la búsqueda de mejorar su calidad de vida, a través de mejores condiciones de empleo que les permitan acceder a bienes y servicios. Por ende, se determina la importancia de analizar el derecho humano a la salud, a la vivienda y al trabajo, como garantes de calidad de vida, tanto en la población migrante como nacional.

1.2 Políticas públicas locales vinculadas con la política pública nacional

Cuando se hace referencia al fenómeno migratorio y a las políticas públicas elaboradas por y para atender las necesidades de las personas migrantes, se debe tener en cuenta que,

El universo de población inmigrante podría situarse en torno a las 650 mil personas tomando en cuenta la migración irregular estimada, representando alrededor de un 13% de la población total que habita en Costa Rica y mostrando una composición diferenciada y compleja acentuada por los últimos fenómenos migratorios de carácter transicional¹⁴⁸.

¹⁴⁷ Centro Centroamericano de Población de la Universidad de Costa Rica. Encuesta Nacional de Inmigración y Emigración en Costa Rica (ENIE 2016). Informe General. Financiado por la Organización Internacional para las Migraciones. 2016, 11.

¹⁴⁸ Dirección de Integración y Desarrollo Humano. Plan Nacional de Integración para Costa Rica 2018-2022. San José, 2017, 18.

Lo anterior hace sumamente compleja la labor de atender a este grupo poblacional tan poco homogéneo y que ha llegado a representar un 13% de la población que habita en nuestro país. De acuerdo con la información recopilada en el último censo, se desprende que en Costa Rica existen al menos 385 899 (trescientos ochenta y cinco mil ochocientos noventa y nueve) migrantes extranjeros, de los cuales 149 206 (ciento cuarenta y nueve mil doscientos seis) se encuentran en la provincia de San José y específicamente en el cantón Central residen al menos 46 857 (cuarenta y seis mil ochocientos cincuenta y siete), quedando de esta forma, el cantón Central de San José, como el que posee la mayor cantidad de migrantes.

Al residir una cantidad considerable de personas migrantes en el cantón Central de San José se hace evidente la necesidad de conocer las acciones que han sido desarrolladas, en el último decenio, directa o indirectamente por la Municipalidad de San José, en el marco de las obligaciones que el Estado de Costa Rica ha adoptado al ratificar los diversos instrumentos de protección en materia de Derechos Humanos.

En el capítulo II se realizó una presentación y análisis de los programas y proyectos que tiene la Municipalidad dirigidos a grupos poblacionales vulnerabilizados. En este apartado corresponde identificar y analizar si existen programas o proyectos específicos dirigidos a población migrante o bien si desde los existentes se han desarrollado acciones para su atención.

1.2.1 Acciones dirigidas a población migrante.

Como se mencionó en el apartado anterior se llevó a cabo una entrevista el día 17 de febrero del 2020 con la Encargada de Proceso en el Departamento de Servicios Sociales y Económicos, la Licda. Maricruz Ramírez Córdoba, para conocer los programas y proyectos que desarrolla el departamento. Posteriormente, para ahondar en temas que no fueron abarcados en la entrevista, se envía nota a la alcaldía de la Municipalidad de San José solicitando ampliar información sobre si la Municipalidad cuenta o no con una política pública local en materia migratoria o bien, la existencia de programas o proyectos implementados (o a implementarse)

dirigidos a dicha población. Mediante oficio DSSE-399-2020 del jueves 16 de julio del 2020, la municipalidad contesta que,

Sobre este particular le informo que además del perfil específico de atención de cada servicio, la principal condicionante para acceder a los servicios sociales es habitar en el Cantón de San José, debido a la jurisdicción territorial propia del régimen municipal. Además de ello, se verifica tanto para nacionales como para extranjeros, que los documentos de identificación personales se encuentren vigentes y a derecho (en el caso de población extranjera deben tener condición migratoria regular). Eso no limita desde ningún punto de vista la posibilidad de dar guía y orientación adecuada en caso de tener una condición irregular, por ejemplo, en la búsqueda de empleo, que es uno de los servicios que atiende el tipo de población que usted refiere en la consulta. Por ello, aunque no existe una política local dirigida específicamente a población migrante¹⁴⁹, es importante dejar en claro que nuestros servicios no son excluyentes para ese grupo poblacional y que nuestro departamento siempre ha estado anuente a participar de cualesquiera iniciativas que las instituciones competentes en la materia pueden proponer o liderar. Cabe destacar, ya en el pasado mediante iniciativas interinstitucionales, funcionarios de nuestra dependencia han participado en talleres organizados por la Dirección de Migración y Extranjería y el Ministerio de Trabajo en los que se buscaba elaborar de forma conjunta un proyecto de atención dirigido a este grupo poblacional¹⁵⁰.

Con la respuesta de la Municipalidad de San José, queda claro que no existe una política local dirigida a este grupo poblacional y por ende se asume la ausencia de una línea clara para la atención de la materia de migraciones. De manera evidente la Municipalidad no está alineada con los lineamientos de la Política Migratoria Integral que establecen como actores responsables a los gobiernos locales en lo referente a empleo, salud, cultura y sociedad. Sin embargo, algunas acciones desarrolladas por la Municipalidad han captado de manera indirecta población migrante, el detalle se desarrolla en el apartado siguiente.

1.2.2 Ausencia de una línea clara para la atención de la materia.

Si bien, las funcionarias de la Municipalidad han indicado en entrevistas y oficios que los servicios ofrecidos por el gobierno local no son excluyentes para el grupo

¹⁴⁹ El subrayado no corresponde al texto original.

¹⁵⁰ Departamento de Servicios Sociales y Económicos, oficio DSSE-399-2020 del jueves 16 de julio del 2020.

poblacional en mención y que han participado como departamento en iniciativas que las instituciones competentes en la materia pueden proponer o liderar; no han gestionado o desarrollado como actores responsables –según los lineamientos de la Política- políticas públicas locales que se enmarquen en el cumplimiento de la normativa nacional e internacional y que se traduzcan en planes de acción dirigidos a las personas migrantes residentes del cantón Central de San José. Además, han indicado que parte de limitantes en la gestión de los programas de Servicios Sociales y Económicos, es el presupuesto institucional (reducido) y la capacidad instalada del talento humano.

Adjunto al oficio DSSE-399-2020, se facilitaron datos de las personas migrantes que hicieron uso del servicio brindado por el centro dormitorio y el servicio de empleo que ofrece el gobierno local.

De esta manera, en el oficio supra citado se indicó que la Municipalidad cuenta con los siguientes programas que atienden (directa o indirectamente) población migrante¹⁵¹,

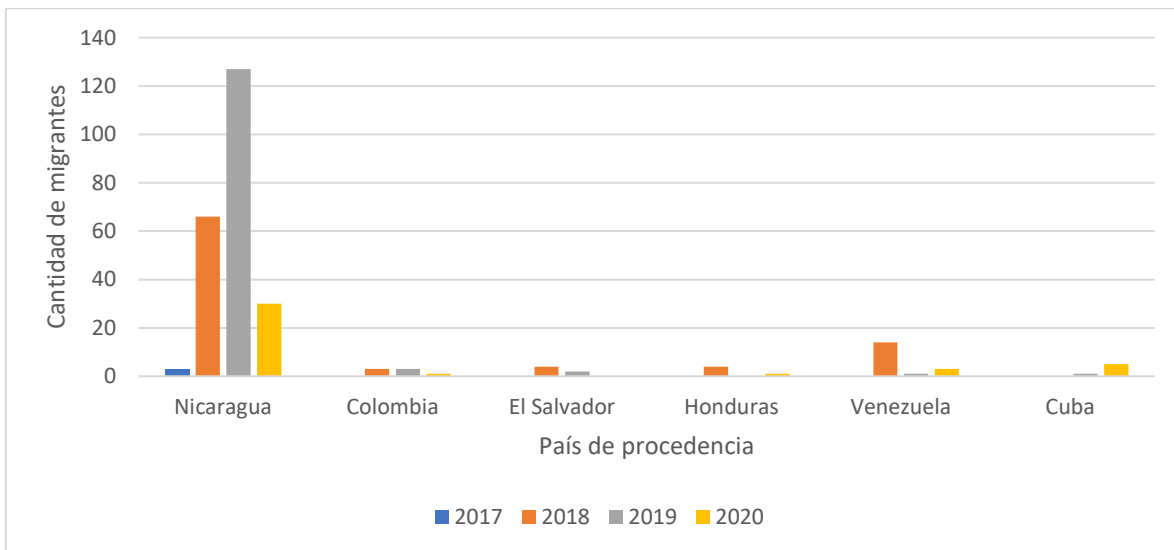
- **Oficina Municipal de Empleo.** Como punto de partida, cabe señalar, que la Oficina Municipal de Empleo de la Municipalidad de San José, funciona en alianza con el Ministerio de Trabajo, la misma se rige por el Convenio de Cooperación Interinstitucional, por ello los servicios de empleo, que se brindan en este Cantón están determinadas por dicho convenio. Mismo que tiene como objetivo general Fortalecer la alianza de cooperación técnica y operativa entre el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y la Municipalidad de San José, para el establecimiento y funcionamiento de una Oficina Municipal de Empleo que ponga a disposición los programas ofrecidos por la Dirección Nacional de Empleo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social a la población desempleada y subempleada del cantón josefino (Convenio

¹⁵¹ La información que se presenta en viñetas fue suministrada en oficio DSSE-399-2020 de fecha jueves 16 de julio del 2020, suscrito por la Licda. Mariella Echeverría Chavarría, jefa del Departamento de Servicios Sociales y Económicos de la Municipalidad de San José.

MTSS-MSJ, 2017). Es importante indicar que, por ser un servicio de intermediación y orientación laboral, este les vincula directamente con los empleadores, por esto, es indispensable que la persona esté habilitada legalmente para firmar contratos laborales en el país, por ejemplo, debe presentar como requisito mínimo para personas extranjeras el respectivo permiso laboral, al día.

En el siguiente gráfico se expone la cantidad de personas migrantes atendida por la oficina durante los años 2017 al 2020 según nacionalidad. Este refleja que la mayoría de las personas que han utilizado el servicio provienen de Nicaragua y en menor cantidad de Venezuela.

Gráfico n.º 8: Cantidad de personas migrantes atendidas por la oficina durante los años 2017 al 2020, según nacionalidad



Fuente: Elaboración propia a partir de datos suministrados en oficio DSSE-399-2020

- **Dormitorio Municipal.** Esta iniciativa del 2008 –única a nivel de país- busca reducir el daño de la sobrevivencia en calle y de las adicciones que sufren, y a la vez pretende contribuir a mitigar el impacto que su pernoctación en espacios públicos genera a la población habitante, comerciante y visitante de la ciudad de San José. El objetivo general de este programa es Mejorar la calidad de vida de las personas habitantes de calle de San José ofreciéndoles un centro de pernoctación y de coordinación de servicios

públicos y privados que promuevan su dignificación y favorezcan sus oportunidades de recuperación y reinserción social. En este servicio de atención a personas habitantes de calle, contamos con un flujo continuo de extranjeros, quienes sin distinción de su nacionalidad pueden hacer uso de los beneficios a los que tiene acceso cualquier persona, una vez que cumpla con algunos requisitos de ingreso, por ejemplo, no estar bajo los efectos del alcohol, entre otros.

En los cuadros siguientes se presenta información de las personas extranjeras que hicieron uso del servicio del centro durante los meses de enero y febrero del año en curso.

Cuadro N.º 23. Ingresos de personas extranjeras año 2020

| Mes | Cantidad mujeres | Cantidad hombres | Total |
|--------------|-------------------------|-------------------------|--------------|
| Enero | 7 | 30 | 37 |
| Febrero | 5 | 34 | 39 |
| Total | 12 | 64 | 76 |

Fuente: Elaboración propia a partir de datos suministrados por la Municipalidad de San José en oficio DSSE-399-2020

Cuadro N.º 24. Distribución de mujeres según país año 2020

| País | Enero | Febrero |
|--------------|--------------|----------------|
| Nicaragua | 5 | 4 |
| Cuba | 1 | 1 |
| Venezuela | 1 | 2 |
| Total | 7 | 7 |

Fuente: Elaboración propia a partir de datos suministrados por la Municipalidad de San José en oficio DSSE-399-2020

Cuadro N.º 25. Distribución de hombres según país año 2020

| País | Enero | Febrero |
|----------------|--------------|----------------|
| Nicaragua | 5 | 15 |
| Cuba | 1 | 13 |
| Venezuela | 1 | 1 |
| El Salvador | 0 | 3 |
| Angola | 0 | 1 |
| Arabia Saudita | 0 | 1 |
| Total | 7 | 34 |

Fuente: Elaboración propia a partir de datos suministrados por la Municipalidad de San José en oficio DSSE-399-2020

- **Becas Municipales.** El Código Municipal en su artículo 62, faculta a las Corporaciones Municipales a otorgar becas a estudiantes de escasos recursos económicos del cantón, con el fin de contribuir con su permanencia en el sistema educativo. Este programa tiene como objetivo otorgar una beca municipal a estudiantes de secundaria y primaria habitantes del cantón que carezcan de recursos económicos, para que inicien, se mantengan y finalicen sus estudios de educación básica y diversificada. La población meta está dividida en:
 - Estudiantes de primaria: menores de 18 años que asistan a centros educativos públicos del cantón, que no cuente con beca de otra Institución y que presenten problemas económicos para iniciar o continuar sus estudios.
 - Estudiantes de secundaria: que asistan a centros educativos públicos, que no cuente con beca de otra institución y que presenten problemas económicos para iniciar o continuar sus estudios.
- **CECUDI.** Son los centros de cuidado de primera infancia, impulsados por la Administración Chinchilla Miranda. En San José actualmente se cuenta con dos, uno ubicado en Hatillo y otro en Pavas, los centros de cuidado y desarrollo infantil benefician a niños y niñas de 0 a 6 años que asisten de manera permanente al servicio. Se trata de un servicio municipal de cuidado y desarrollo infantil temprano con énfasis educativo, que promueve en los niños y las niñas el placer de aprender y el pleno desarrollo de sus capacidades y habilidades, mediante métodos innovadores y de primera calidad, desarrollados por personal altamente capacitado y comprometido, que, además, impulsa de forma permanente la participación de las familias, de la comunidad y del entorno. Tienen un horario de 6:00 a.m. a 6:00 p.m. de lunes a viernes y brindan servicios de estimulación temprana, cuatro tiempos de alimentación (Menú elaborado por una profesional en Nutrición), cuidado y atención individualizada, actividades recreativas y deportivas, talleres de arte y música entre otros. Algunos de los niños beneficiarios provienen de familias

con padres extranjeros, o son extranjeros. Ambos centros de cuidado reciben niños de otras nacionalidades, en su mayoría nicaragüenses, salvadoreños, colombianos y venezolanos, así como otras nacionalidades.

- **Ayudas temporales.** La Municipalidad de San José, con base en el artículo 62 del Código Municipal, otorga anualmente ayudas económicas temporales en efectivo a familias que presentan situaciones coyunturales de infortunio por crisis sociales transitorias (incapacidad o discapacidad temporal, muerte de algún miembro del núcleo familiar, desempleo y otras), o por ocurrencia o prevención de desastres que ponen en riesgo sus viviendas e integridad física (incendios, deslizamientos de tierra, inundaciones). El objetivo del programa es apoyar mediante un subsidio económico a los y las habitantes del cantón que se encuentran en una situación coyuntural de infortunio por crisis sociales transitorias o por ocurrencia o prevención de desastres que ponen en riesgo sus viviendas e integridad física. Población Meta: Familias habitantes del Cantón Central de San José que enfrentan una situación circunstancial de infortunio por crisis sociales transitorias o por ocurrencia o prevención de desastres que ponen en riesgo sus viviendas e integridad física, según Reglamento. Además de los servicios mencionados, el Departamento de Servicios Sociales de esta Municipalidad, se ocupa de conocer la oferta de las organizaciones competentes en la materia, con el fin de hacer una labor de referencia y orientación adecuada cuando se requiere.

1.2.3 Mecanismos requeridos para garantizar una adecuada implementación de los programas y proyectos dirigidos a población migrante.

Conforme a lo *supra* indicado, en la Municipalidad de San José existen muchas falencias respecto a la implementación de programas y/o proyectos dirigidos a la población migrante, ya que en realidad -a pesar de que se han catalogado abiertos a colaborar con dicha población- lo cierto es que no existen políticas locales enfocadas de manera directa a esta población.

Incluso en los programas que atienden personas migrantes, se ha mencionado que no existe un registro específico respecto a esta población, por lo cual no es posible conocer las características o necesidades de dichas personas.

A efectos de garantizar una adecuada implementación de cualquier programa municipal a futuro, es necesario que a lo interno de esta entidad se establezcan diversas modificaciones o cambios estructurales para conocer las condiciones de las personas migrantes del cantón en los diferentes ámbitos y específicamente en cuanto a salud, vivienda y trabajo se refieran.

En primera instancia es indispensable que se lleven registros donde se permita diferenciar claramente entre la población nacional y extranjera que acuda a solicitar servicios ante la municipalidad, esto porque el simple hecho de que al no llevar registros no se permite conocer la situación actual y por lo tanto se invisibiliza cualquier problemática existente.

Sobre este aspecto, conviene mencionar que el Grupo Mundial sobre Migración (el cual es un grupo interinstitucional integrado por diferentes organismos y jefes de estado)¹⁵² estableció en el Manual para mejorar la producción y el uso de datos de migración para el desarrollo (2017)¹⁵³ que:

...la falta de evidencia sobre los impactos de la migración en el desarrollo ha obstaculizado esfuerzos, especialmente en los países en desarrollo, para integrar la migración en planes y estrategias de desarrollo, y hacer un seguimiento de la contribución de la migración a la implementación de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y otros Objetivos de desarrollo acordados a nivel internacional.¹⁵⁴

¹⁵² Organización Internacional para las Migraciones. Grupo Mundial sobre Migración. <https://www.iom.int/es/grupo-mundial-sobre-migracion>
Consultado: 3 de agosto, 2020.

¹⁵³ El manual puede accederse en <https://primi.iom.int/es/repositorio/manual-para-mejorar-la-produccion-y-el-uso-de-datos-de-migracion-para-el-desarrollo> en su versión en inglés.

¹⁵⁴ Organización Internacional para las Migraciones. Características del proceso de recolección y uso de los registros administrativos sobre migración en Centroamérica, México y el Caribe. https://rosan jose.iom.int/site/sites/default/files/rpcc-final_esp-dig_0.pdf
Consultado: 3 de agosto, 2020, 16

Este asunto, sin embargo, no podría tomarse a la ligera, ya que es necesario que existan datos confiables y útiles que permitan reducir la incertidumbre y establecer las políticas que sean acordes a las necesidades.

De igual forma, no solo se trata de que la información sea pertinente, sino incluso que la manera en que es adquirida sea la idónea, por lo tanto, los funcionarios también deben ser capacitados y sensibilizados respecto a estos temas, con el fin de que la recolección de datos no se convierta en otra forma de discriminación, sino que por el contrario, esto se enfoque en derechos.

De forma paralela, es necesario que se establezca una línea clara de trabajo para esta población, por lo que es vital que exista una coordinación y comunicación entre las diversas áreas de la municipalidad a fin de que no haya información duplicada o contradictoria entre sí.

Una vez que se ha iniciado con estas actividades, debe plantearse un análisis de los servicios prestados, en relación con las necesidades que existen respecto a la toda población del cantón, para poder delimitar las líneas de trabajo de las áreas conforme a lo mencionado.

Conforme a lo anterior y en razón de lo referido sobre la Política Migratoria Integral, es evidente que debe existir una mayor iniciativa o mayor participación por parte de la municipalidad de San José, como actor responsable, pues a pesar de la evidencia de que podría existir el interés de prestar colaboración en caso de ser solicitado; se observa una inacción por parte de las autoridades porque, como fue indicado en apartados anteriores, existen obligaciones referidas a los gobiernos locales las cuales no han sido cumplidas y no existen motivos para pensar que se encuentran trabajando en ello.

Debe tenerse en cuenta que en este país el tema de la inmigración no es un asunto menos importante, pues mientras que la mayoría de los países de la región muestran flujos de migración neta negativos, donde la emigración es mucho más

alta que la inmigración, especialmente los Países del Norte de Centroamérica y México, el caso de Costa Rica -junto a Panamá- es la excepción.¹⁵⁵

Además, específicamente el cantón de San José, por ser la capital de este país y en general por sus particularidades, al ser incluso un cantón de tránsito, resulta llamativo para muchos de los inmigrantes que no se mantienen en los cantones fronterizos, pero que justamente al tratarse muchas veces de personas que vienen buscando nuevos ingresos, o huyendo de situaciones difíciles en sus países de origen, pueden llegar a San José y vivir en condiciones paupérrimas (un ejemplo de ello es la gran cantidad de personas que buscan un espacio en el dormitorio municipal, lo que significa que si no lo encuentran, probablemente deban dormir en las calles o alquilar un espacio en “cuarterías”); esta situación debería ser de total interés para cualquier gobierno local.

1.2.4 Algunas apreciaciones de Derecho Comparado.

En Costa Rica, la regulación de la materia migratoria se encuentra vinculada al gobierno central únicamente. De hecho, ni siquiera respecto a la integración del Consejo Nacional de Migración (quien funge como órgano asesor en esta materia), existe representación de los gobiernos locales.

Por otra parte, aun cuando en la Política Migratoria Integral se establecen algunas responsabilidades para los gobiernos locales, en el caso bajo estudio se ha concluido que no ha existido una iniciativa por parte del gobierno municipal para establecer medidas que propicien la protección de los derechos humanos de las personas migrantes.

Debido a lo expuesto, resulta de interés hacer un pequeño examen de otras normativas, en esta oportunidad, específicamente sobre los países de Chile, México, Argentina y Brasil.

¹⁵⁵ Organización Internacional para las Migraciones. Características del proceso de recolección y uso de los registros administrativos sobre migración en Centroamérica, México y el Caribe. https://rosanjose.iom.int/site/sites/default/files/rpcc-final_esp-dig_0.pdf

Consultado: 3 de agosto, 2020, 41

Chile.

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 3, 4, 24, 33, 46, 99, 110, 111, 115 bis, 116 y 118 de la Constitución Política¹⁵⁶, la República Democrática de Chile es un Estado Unitario y su administración será funcional y territorialmente descentralizada, o desconcentrada, según la ley.

El gobierno y la administración del Estado corresponden al presidente de la República, quien es el jefe del Estado y tendrá la colaboración directa e inmediata de los ministros de Estado. Asimismo, existe un Congreso Nacional compuesto por dos ramas: la Cámara de Diputados y el Senado.

En relación con el territorio, este se encuentra dividido por regiones y estas a su vez en provincias y para los efectos de la administración local, las provincias se dividirán en comunas.

El gobierno de cada región estará a cargo de un intendente; asimismo, en cada provincia existirá una gobernación que será un órgano territorialmente desconcentrado del intendente y estará a cargo de un gobernador; la administración local de la comuna o agrupación de comunas que determine la ley reside en una municipalidad, la que estará constituida por el alcalde, que es su máxima autoridad, y por el concejo.

Ahora bien, en lo que respecta a la materia migratoria y en consonancia con lo expuesto en el capítulo primero de esta investigación, el país chileno actualmente se encuentra con una nueva Ley de Migración y Extranjería en trámite desde el año 2013, la cual a pesar de tener detractores (especialmente chilenos en el extranjero), también ha sido catalogada como un cuerpo jurídico moderno que se basa en los principios de promoción, respeto y garantía de los derechos humanos, interés superior del niño, niña o adolescente, la integración e inclusión, no criminalización y el principio *pro homine*.

¹⁵⁶ Constitución Política de Chile. <https://www.senado.cl/constitucion-politica-capitulo-i-bases-de-la-institucionalidad/senado/2012-01-16/093048.html>

Consultado: 3 de agosto, 2020.

Actualmente, logró un avance en el Senado ya que fue despachada días atrás por la Comisión de Derechos Humanos y pasó a la Comisión de Hacienda, cabe indicar que uno de los aspectos que ha sido más controversial, responde precisamente a que se incorporó la posibilidad de otorgar una residencia temporal a los extranjeros irregulares que mantengan dos años de estadía y acrediten sustento económico.

Como parte de las ideas matrices, se incluye lo siguiente:

(...) cada cuatro años, el presidente de la República deberá definir la Política Nacional de Migración y Extranjería, con la asesoría de un Consejo de Política Migratoria. La iniciativa también crea el Servicio Nacional de Migraciones, que llevará a cabo las acciones, planes y programas necesarios para su ejecución de la política migratoria. Asimismo, este organismo se encargará de administrar el Registro Nacional de Extranjeros, que tendrá carácter reservado.

Por otra parte, el proyecto reconoce que los extranjeros tendrán derecho a la libre circulación, a la igualdad de trato y que, por tanto, podrán acceder en igualdad de condiciones a derechos laborales, de salud, educación y de protección judicial. Los migrantes con más de dos años de residencia podrán acceder a la seguridad social y a beneficios de cargo fiscal. En tanto, aquellos que gocen de residencia definitiva podrán acceder a la vivienda propia.

Respecto de los profesionales, técnicos y grados académicos obtenidos en el extranjero, el Ministerio de Educación reglamentará el procedimiento de reconocimiento y revalidación de títulos, los cuales se harán en instituciones de educación superior preferentemente estatales o que cuenten con un mínimo de cinco años de acreditación.

El proyecto además reestructura la nómina de visas que se otorgan a los ciudadanos extranjeros, estableciendo 5 categorías: Permanencia Transitoria (de 90 días), Residencia Oficial (para los diplomáticos y funcionarios de organismos internacionales); Residencia Temporal (en la cual se podrá contemplar subcategorías migratorias, a definir por el Ministerio de Interior); Residencia Definitiva (para aquellos que hayan residido 24 meses); y Nacionalidad Calificada (a la que pueden optar extranjeros con residencia definitiva y con dos años de residencia continuada).¹⁵⁷

 Argentina.

El sistema de gobierno argentino se encuentra regulado en los artículos 1, 2, 5, 6, 44, 45, 54, 86, 87, 100, 108, 121, de la Constitución Nacional de Argentina, al

¹⁵⁷ Nueva Ley de Migración: Comisión de Derechos Humanos despacha iniciativa y pasa a Hacienda. <https://www.senado.cl/nueva-ley-de-migracion-comision-de-derechos-humanos-despacha-iniciativa/senado/2020-05-08/152912.html>

Consultado: 3 de agosto, 2020.

respecto se indica que adopta para su gobierno la forma representativa republicana federal, católico, apostólico y romano, constituido por provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. El gobierno federal puede intervenir en el territorio de las provincias para garantizar la forma republicana de gobierno, repeler invasiones exteriores, y a requisición de sus autoridades constituidas para sostenerlas o restablecerlas, si hubiesen sido depuestas por la sedición, o por invasión de otra.

En Argentina existen 23 provincias Buenos Aires, Catamarca, Córdoba, Corrientes, Chaco, Chubut, Entre Ríos, Formosa, Jujuy, La Pampa, La Rioja, Mendoza, Misiones, Neuquén, Río Negro, Salta, Santa Cruz, Santa Fe, San Juan, San Luis, Santiago del Estero, Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, Tucumán.

El Poder Ejecutivo será desempeñado por un ciudadano con el título de "presidente de la Nación Argentina" y el Poder Legislativo se encuentra compuesto por un Congreso, que a su vez se conforma por dos Cámaras: una de Diputados de la Nación y otra de Senadores de las provincias y de la ciudad de Buenos Aires.

En relación con el régimen municipal, la Constitución Nacional establece en los artículos 5, 75.30, y 123 que cada una de las provincias dictará su propia constitución asegurando la autonomía municipal y relegando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero. Sin embargo,

A pesar de lo dispuesto en la Constitución Nacional, hay tres constituciones provinciales que aún no han otorgado autonomía municipal: Santa Fe, Mendoza y Buenos Aires. Es decir, que estas constituciones provinciales no acatan lo previsto en la Constitución Nacional en lo que se refiere a la autonomía de su régimen municipal.¹⁵⁸

Por ello, se ha llegado a considerar que en la práctica dicha autonomía es inexistente o incluso en caso de que sí sea aplicable en casos excepcionales, está

¹⁵⁸ María Isabel García Morales. Federalismo y régimen municipal en Argentina. <http://www.revistas.unam.mx/index.php/rel/article/download/47776/42960>

Consultado: 8 de agosto, 2020, 10

sumamente limitada a los intereses de los gobiernos provinciales, ya que son estos quienes determinan hasta los niveles de gobierno local.

De manera que su capacidad de decisión está supeditada a lo que disponga la legislatura provincial. Esta visión en la configuración de la estructura de los órdenes de gobierno soslaya la capacidad política de los municipios de manera que se les asigna una función principalmente administrativa.

(...)

Cada una de las 23 constituciones provinciales determina los criterios para establecer las categorías de nivel de gobierno local, y de ello dependerá la transferencia de recursos fiscales, sus atribuciones administrativas y la elección de autoridades. Únicamente los gobiernos locales que son reconocidos como municipios pueden elegir intendente²⁹ y consejo deliberante.³⁰

Algunas provincias, como Buenos Aires³¹ y Mendoza, con independencia del tamaño de sus gobiernos locales, les otorgaron a todos ellos la categoría de municipio, es decir, en estas provincias solamente se reconoce una categoría de gobierno local. Mientras que otras provincias definen varios niveles diferenciales.¹⁵⁹

Las competencias municipales también son otorgadas por cada una de las constituciones provinciales,

(...) siendo en general: construcción y mantenimiento de la infraestructura urbana; regulación y control de las actividades que se desarrollan en el territorio, y asistencia a la población en riesgo. En cuanto a las competencias fiscales municipales, éstas dependen de la provincia y de la categoría de municipio; cada ley de coparticipación provincial determina estas facultades.

La Constitución Nacional vigente contempla a los municipios como parte del régimen provincial y le confiere a éste determinar sus facultades y atribuciones. La propia Constitución somete a los municipios al poder de las provincias.

En materia de migración, la inmigración internacional es un proceso muy relevante para la historia de Argentina, “debido a la influencia que ejerció en la configuración económica, política, social y cultural de esta nación desde los inicios de su etapa

¹⁵⁹ García Morales María Isabel. Federalismo y régimen municipal en Argentina. <http://www.revistas.unam.mx/index.php/rel/article/download/47776/42960>

Consultado: 8 de agosto, 2020, 13-14

independiente, sumado a su impacto demográfico que no tuvo correlato a nivel latinoamericano”¹⁶⁰

En consonancia con ello, la Constitución Nacional establece que los extranjeros gozan en el territorio de la Nación de todos los derechos civiles del ciudadano (artículo 20).

Por su parte, los artículos 25 y 125 constitucionales establecen que es competencia del gobierno federal regular lo atinente a la cuestión migratoria y que las provincias pueden promover, entre otras cosas, la inmigración por leyes protectoras de estos fines (de administración de justicia, de intereses económicos y trabajos de utilidad común), y con sus recursos propios.

No obstante, como ha sido referido en líneas previas, pareciera que dicha normativa no es suficiente para que los gobiernos locales que son los que interactúan en mayor medida con la población migrante, pudieran y quisieran instaurar políticas para mejorar las condiciones de los migrantes en sus localidades.

El desafío de allanar este camino responde, grosso modo, a que hoy en día se hace evidente que como consecuencia de procesos descentralizadores, los municipios argentinos son los responsables primarios de garantizar el acceso de sus poblaciones –incluidos los grupos migrantes– a un conjunto de bienes y servicios sociales de manera suficiente y pertinente. Además, en el ámbito estricto de las políticas migratorias, deben establecer los mecanismos institucionales y esquemas de articulación intragubernamental que faciliten la implementación de la legislación migratoria vigente en todas sus facetas y aristas. Pero sumado a este rol instrumentador, la particular dinámica que puede asumir la presencia migrante en cada territorio, hace que los municipios estén expuestos a la recepción de demandas variadas y dinámicas en cuanto al complejo proceso de inserción social de los migrantes, y por extensión, su comportamiento puede asumir un espectro amplio de manifestaciones, que solo puede comprenderse en profundidad, promoviendo líneas de investigación sobre el tema.¹⁶¹

¹⁶⁰ Julieta Nicolao. El rol de los gobiernos locales en las investigaciones migratorias en Argentina. Si Somos Americanos. Revista de Estudios Transfronterizos, (2020). 152-175. <https://scielo.conicyt.cl/pdf/ssa/v20n1/0719-0948-ssa-20-01-152.pdf>

Consultado: 8 de agosto, 2020, 157

¹⁶¹ Julieta Nicolao. El rol de los gobiernos locales en las investigaciones migratorias en Argentina. Si Somos Americanos. Revista de Estudios Transfronterizos, (2020). 152-175. <https://scielo.conicyt.cl/pdf/ssa/v20n1/0719-0948-ssa-20-01-152.pdf>

México

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, organiza al país como una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México, unidos en una federación establecida (artículo 40).

El ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión, se deposita en un solo individuo denominado presidente de los Estados Unidos Mexicanos (artículo 80).

Siendo que la división de poderes resulta aplicable tanto para el gobierno federal como para los estados, el poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo. (Artículo 116)

En lo que concierne a la Ciudad de México, esta es una entidad federativa que goza de autonomía en todo lo concerniente a su régimen interior y a su organización política y administrativa, de acuerdo con el artículo 122 de la norma suprema.

Respecto a los municipios, la Constitución Política otorga autonomía política con respecto al estado de la Federación al que pertenecen; no obstante, cabe indicar que en la práctica se encuentran subordinados generalmente por temas de presupuesto.

En cuanto a sus competencias y facultades (municipios en México), el artículo 115 de la Constitución Política establece que les corresponde:

Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; formular planes de desarrollo regional; autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para las construcciones; participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de

ordenamiento en esta materia; intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquéllos afecten su ámbito territorial y celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.

Aunado a ello, los Municipios tendrán que brindar los servicios de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas, residuales, alumbrado público, entre otros.

Ahora, en lo que respecta a la materia de migración, los Estados Unidos Mexicanos encuentran parte importante de sus reglas en la Ley de Migración¹⁶², la cual fue publicada el veinticinco de mayo de dos mil once, y de acuerdo con el artículo uno, sus disposiciones son de orden público y observancia en toda la República. Su objeto es regular lo relativo al ingreso y salida de personas mexicanas y extranjeras del país, así como el tránsito y estancia de los extranjeros. Todo ello, a la luz del respeto, protección y salvaguarda de los derechos humanos, de contribución al desarrollo nacional, así como de preservación de la soberanía y de la seguridad nacionales.

En cuanto a la relación existente entre el tema de migración y los municipios, se observa que los numerales 72, 73 y 75 de la Ley de Migración establecen que la Secretaría de Gobernación podrá celebrar convenios con dependencias y entidades del Gobierno Federal, entidades federativas y municipios para:

- a. implementar acciones tendientes a coadyuvar con los actos humanitarios, de asistencia o de protección a los migrantes que realizan las organizaciones de la sociedad civil legalmente constituidas,
- b. implementar acciones que permitan brindar una atención adecuada a las personas migrantes que, por diferentes factores o la combinación de ellos, enfrentan situaciones de vulnerabilidad.

¹⁶² Ley de Migración. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LMigra_130420.pdf
Consultado: 10 de agosto, 2020.

- c. establecer acciones de coordinación en materia de prevención, persecución, combate y atención a los migrantes que son víctimas del delito.

Asimismo, al igual que en el caso de Costa Rica la Nueva Política Migratoria del Gobierno de México 2018-2024 establece que con respecto a la “Integración y reintegración de personas migrantes”, en un primer momento, son los gobiernos locales los encargados de llevar a cabo las acciones atinentes a la integración y reintegración de dichas personas y que (...) *resulta fundamental dotar de información, capacitar y sensibilizar al funcionariado público local sobre las implicaciones de los procesos de integración y reintegración en las comunidades receptoras de personas migrantes.*¹⁶³

A pesar de que podría existir una comunicación entre el gobierno federal y los municipios y que la Ley de Migración establece algunas disposiciones relevantes como la referencia específica a los derechos de los migrantes y su protección, lo cierto es que no existen políticas públicas específicas para los gobiernos locales.

Sobre la necesidad de políticas migratorias locales en México y que resulta aplicable a nuestro país, puede indicarse que:

El gobierno municipal está llamado a jugar un papel estratégico en la generación de bienes y servicios públicos, dada su cercanía con la población y su territorio, así como por sus facultades y competencias constitucionales. Dado que algunas de las necesidades y problemas no reconocen fronteras entre municipios, el trabajo coordinado y asociado entre gobiernos municipales es una tarea esencial para lograr el desarrollo y el ordenamiento integral de los territorios municipales (mancomunidades).

Las políticas públicas, legal y socialmente sustentadas, pueden derivar en programas y proyectos adecuados a las necesidades de los municipios migratorios, con bases sólidas de coordinación y administración, que pueden trascender los periodos de gobierno municipal conforme a la evaluación y los resultados que arroje cada una de las estrategias y políticas implementadas.

¹⁶³ Centro de Estudios Migratorios/Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de Personas/Subsecretaría de Derechos Humanos, Población y Migración /Secretaría de Gobernación. Nueva Política Migratoria del Gobierno de México 2018-2024
<http://politicamigratoria.gob.mx/work/models/PoliticaMigratoria/Documentos/NPM/npm2018-2024.pdf>

Consultado: 8 de agosto, 2020, 32

En este contexto, consideramos que el municipio debe mantener, en todo momento, un sentido social, buscando de manera permanente el bien común, basado en principios rectores, como la responsabilidad social y la subsidiariedad.¹⁶⁴

Brasil: el caso de Sao Paulo

La Constitución Política¹⁶⁵ (artículos 1, 2, 18, 25, 29, 32, 33, 44, 76, 92), establece que la República Federativa de Brasil, formada por la unión indisoluble de los Estados y Municipios y del Distrito Federal, se constituye en Estado Democrático de Derecho, con los poderes Legislativo (ejercido por el Congreso Nacional que se compone por el Senado Federal y la Cámara de Diputados), Ejecutivo (presidente de la República y Ministros) y Judicial, como independientes y armónicos.

En cuanto a la organización política y administrativa, esta comprende la Unión, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios. Los Estados son veintiséis (Acre, Alagoas, Amapá, Amazonas, Bahía, Ceará, Espírito Santo, Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Pará, Paraíba, Paraná, Pernambuco, Piauí, Río de Janeiro, Río Grande do Norte, Río Grande do Sul, Roraima, Santa Catarina, São Paulo, Sergipe, Tocantins) y estos se organizan y se rigen por las Constituciones y leyes que adopten.

Ahora bien, respecto al tema de las migraciones en este país, se puede indicar lo siguiente:

Los movimientos poblacionales entre los países de la región son históricos y comprenden formas muy diversas de movilidad, motivadas principalmente por factores económicos, pero también políticos⁹. En las últimas décadas, la permeabilidad de las fronteras de los países suramericanos, en un contexto de creciente integración regional, ha contribuido al aumento de los movimientos poblacionales fronterizos o entre países limítrofes¹⁰.

¹⁶⁴Salvador Espinosa Martínez. Propuesta municipal de atención a migrantes internacionales. <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r29116.pdf>

Consultado: 8 de agosto, 2020, 8

¹⁶⁵ Constitución Política de la República Federativa del Brasil, 1988. <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/0507.pdf>

Consultado: 12 de agosto, 2020.

Las migraciones regionales hacia Brasil comenzaron a intensificarse desde la década de 1970. Sin embargo, el tema ganó visibilidad a partir de las décadas de 1980 y especialmente 1990. Desde principios del siglo XXI, con las mejoras alcanzadas en materia económica y social, Brasil recobró la fuerza que tuvo en épocas anteriores en términos de recepción de flujos migratorios¹⁶⁶

Cabe mencionar que la normativa en materia de migración de Brasil es de nueva data ya que mediante Ley n.º 13445, de 24 de mayo de 2017, se estableció la nueva Ley de Migración de ese país, la cual ha sido enaltecida, entre otras cosas, por incorporar el repudio y prevención de la xenofobia, la no criminalización de la migración, el acceso libre e igualitario a los servicios públicos o programas sociales, el acceso a los derechos y las libertades civiles y los derechos sociales, culturales y económicos, mecanismos de protección y el derecho a la migración y al desarrollo humano como derecho inalienable.

El caso de Sao Paulo

La Constitución brasileña no otorga competencias en materia de legislación migratoria a los gobiernos estaduais y municipales. Sin embargo, en el marco de las iniciativas novedosas que se han venido desarrollando en el ámbito de la ciudad de San Pablo, el 7 de julio de 2016 se sancionó la Ley Municipal Nro. 16478/2016 que instituye la política municipal para la población migrante.

(...)

La Ley dispone una serie de objetivos, principios, directrices y acciones prioritarias, y establece pautas para el funcionamiento de un Consejo Municipal de Inmigrantes. Se trata de la primera ley del país en instituir directrices para una política pública migratoria en el ámbito municipal.

La normativa institucionaliza el conjunto de políticas públicas que se han venido implementando en la ciudad de San Pablo durante los últimos años, fundamentalmente desde la Coordinación de Políticas para Migrantes (CPMig), en el ámbito de la Secretaría Municipal de Derechos Humanos y Ciudadanía (SMDHC)¹⁶⁷

¹⁶⁶Instituto de Políticas Públicas de Derechos Humanos del Mercosur (IPPDH) (2017). Migrantes regionales en la ciudad de San Pablo. Derechos políticos y sociales. Buenos Aires: Organización Internacional para las Migraciones-IPPDH. <http://www.ippdh.mercosur.int/wp-content/uploads/2017/01/San-Pablo-Final.pdf>

Consultado: 12 de agosto, 2020, 17

¹⁶⁷ Instituto de Políticas Públicas de Derechos Humanos del Mercosur (IPPDH) (2017). Migrantes regionales en la ciudad de San Pablo. Derechos políticos y sociales. Buenos Aires: Organización Internacional para las Migraciones-IPPDH. <http://www.ippdh.mercosur.int/wp-content/uploads/2017/01/San-Pablo-Final.pdf>

En este sentido, la Política Municipal para la Población Inmigrante¹⁶⁸, se establece para ser implementada de forma transversal a las políticas y servicios públicos bajo los siguientes objetivos:

- I – asegurar al inmigrante el acceso a derechos sociales y a los servicios públicos;
- II – promover el respeto a la diversidad y a la interculturalidad;
- III – impedir violaciones de derechos;
- IV – promover la participación social y desarrollar acciones coordinadas con la sociedad civil.

El artículo 2 de la Ley Municipal n.º 16.478, establece como principios de la política, los siguientes:

- I – igualdad de derechos y de oportunidades, considerando las necesidades específicas de los inmigrantes;
- II – promoción de la regularización de la situación de la población inmigrante;
- III – universalidad, indivisibilidad e interdependencia de los derechos humanos de los inmigrantes;
- IV – combate a la xenofobia, al racismo, al prejuicio y a cualquier forma de discriminación;
- V – promoción de los derechos sociales de los inmigrantes, a través del acceso universalizado a los servicios públicos, según los términos de la legislación municipal;
- VI – fomento a la convivencia familiar y comunitaria.

Las acciones prioritarias en la implementación de la política se encuentran definidas en el artículo 7 y son las siguientes:

- I – asegurar a la población inmigrante el derecho a la asistencia social, asegurando el acceso a los mínimos sociales y ofertando servicios de acogida al inmigrante en situación de vulnerabilidad social;
- II – asegurar el acceso universal de la población inmigrante a la salud, observadas:
 - a) las necesidades especiales relacionadas al proceso de desplazamiento;
 - b) las diferencias de perfiles epidemiológicos;
 - c) las características del sistema de salud del país de origen;
- III – promover el derecho del inmigrante al trabajo digno, atendidas las siguientes orientaciones:

Consultado: 12 de agosto, 2020, 93

¹⁶⁸ Ayuntamiento de Sao Paulo. Ley Municipal n.º 16.478.

https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/direitos_humanos/Politica%20Municipal%20para%20Inmigrantes.pdf Consultado: 12 de agosto, 2020.

- a) igualdad de tratamiento y de oportunidades en relación a los demás trabajadores;
- b) inclusión de la población inmigrante en el mercado formal de trabajo;
- c) fomentar el espíritu empresarial;
- IV – asegurar a todos los niños, adolescentes, jóvenes y personas adultas inmigrantes el derecho a la educación en la red de enseñanza pública municipal, a través de su acceso, permanencia y término;
- V – valorizar la diversidad cultural, asegurando la participación de la población inmigrante en la agenda cultural del Municipio, observadas:
 - a) la apertura a la ocupación cultural de espacios públicos;
 - b) el incentivo a la producción intercultural;
- VI – coordinar acciones en el sentido de dar acceso a la población inmigrante a programas habitacionales, promoviendo su derecho a vivienda digna, sea provisoria, de corto y medio plazo o definitiva;
- VII – incluir a la población inmigrante en los programas y acciones de deportes, tiempo libre y recreación, así como asegurar su acceso a las estructuras deportivas municipales.

Sin lugar a duda, esta política funge como un instrumento que debería ser replicado por los diferentes municipios de la región, con el fin de lograr consolidar pautas y estrategias basadas en la promoción de los derechos humanos de todos los habitantes.

A modo de conclusión, es necesario indicar que, la “inclusión de los migrantes y la implementación de acciones orientadas a garantizar sus derechos obligan a redirigir el análisis hacia las ciudades, municipios y áreas metropolitanas”¹⁶⁹. Pero además, obliga a los gobiernos locales a ser proactivos en la implementación de mecanismos que permitan a su vez generar políticas o programas locales enfocados en el bienestar de todos sus conciudadanos, especialmente si se toma en cuenta que El Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular, promueve la colaboración entre los múltiples interesados para abordar la migración en todas sus dimensiones e incluye a los gobiernos locales como órganos necesarios para cumplir los objetivos del mismo.

¹⁶⁹ Instituto de Políticas Públicas de Derechos Humanos del Mercosur (IPPDH) (2017). Migrantes regionales en la ciudad de San Pablo. Derechos políticos y sociales. Buenos Aires: Organización Internacional para las Migraciones-IPPDH. <http://www.ippdh.mercosur.int/wp-content/uploads/2017/01/San-Pablo-Final.pdf>

Consultado: 12 de agosto, 2020, 16

Sección 2. Recomendaciones para impulsar medidas o alternativas que permitan garantizar la calidad de vida de la población migrante

Al iniciar la investigación se hizo énfasis en la importancia de la calidad de vida desde una perspectiva de Derechos Humanos, incorporando a la definición los derechos a:

- a) Salud
- b) Empleo
- c) Vivienda

A partir de la investigación realizada, se puede arribar al concepto de calidad de vida referido a aquellas condiciones indispensables para que las personas puedan tener una buena existencia. Estas condiciones pueden entenderse como valores principales y derechos para el desarrollo de las actividades cotidianas.

Si bien cada autor estudiado puede sumarle o restarle condiciones, valores o elementos que consideran ser indispensables para tener una calidad de vida buena, para efectos de la investigación se detallan las acciones de mejora según los pilares fundamentales de análisis: la salud, la vivienda y el trabajo.

2.1 Nuevas prácticas y políticas sociales que promuevan el desarrollo de la población migrante y permitan garantizar una calidad de vida digna

Al analizar el marco jurídico de protección a población migrante en materia de Derechos Humanos, instrumentos internacionales de aplicación indirecta, instrumentos internacionales específicos a la población migrante, el marco normativo nacional y propiamente las políticas públicas que se desprenden de todo ese bagaje jurídico; se arriba a varias consideraciones necesarias e importantes para garantizar la calidad de vida de la población migrante en el cantón Central de San José.

2.1.1 Sobre el derecho a una vivienda digna

Según Porfirio Guevara y Ronald Arce del Centro Latinoamericano para la Competitividad y el Desarrollo Sostenible (CLACDS) de INCAE Business School,

existen al menos tres razones para explicar un déficit de vivienda en Centro América:

La precariedad de los presupuestos públicos centroamericanos que limita la capacidad de los gobiernos para desarrollar la infraestructura de vivienda y para la vivienda, o sea la provisión de servicios públicos conexos. La precariedad de la población misma que excluye a una gran parte de los hogares de los esquemas tradicionales de financiamiento para construcción y mantenimiento de la vivienda, y finalmente, un débil desempeño institucional o marco regulatorio que inhibe la inversión privada en vivienda¹⁷⁰.

Esta situación empeora por una baja e ineficiente inversión pública y cerrar la brecha de vivienda en Centroamérica es todo un reto, dadas las severas restricciones fiscales en la mayoría o en todos los países de la región¹⁷¹.

El escenario descrito pone de relieve una situación compleja en la región para sus habitantes, la cual se agudiza para las personas migrantes que no cumplen con ciertos requisitos para acceder a beneficios estatales o bien al sistema bancario nacional.

Actualmente, a raíz de la pandemia, fue evidente que una gran parte de las personas en condición de vulnerabilidad, entre ellas, migrantes, residen en el cantón Central de San José en cuarterías porque no tienen acceso a otro tipo de vivienda.

Al respecto en la edición matutina de Telenoticias del martes 7 de julio del año en curso, el director de la Policía Municipal de San José, el señor Marcelo Solano, aseguró que se calcula que en las cuarterías josefinas habitan más de 15 mil personas y:

Estamos frente a un fenómeno que no ha dejado de crecer desde hace dos o tres décadas hacia atrás. No estamos hablando de una, dos o seis, como las que

¹⁷⁰ Porfirio Guevara y Ronald Arce. Estado de la Vivienda en Centroamérica. Centro Latinoamericano para la Competitividad y el Desarrollo Sostenible (CLACDS) de INCAE Business School, 2016, 15, http://x.incae.edu/ES/clacds/publicaciones/pdf/Estado_de_la_Vivienda_en_CA.pdf
Consultado: 29 de agosto, 2020

¹⁷¹ Porfirio Guevara y Ronald Arce. Estado de la Vivienda en Centroamérica. Centro Latinoamericano para la Competitividad y el Desarrollo Sostenible (CLACDS) de INCAE Business School, 2016, 15, http://x.incae.edu/ES/clacds/publicaciones/pdf/Estado_de_la_Vivienda_en_CA.pdf
Consultado: 29 de agosto, 2020

tenemos en custodia, sino que estamos hablando de que hace una década, en el 2011, el INEC daba cuenta de más de 5 mil cuarterías en todo el país, en ese entonces se hablaba de 11 mil personas viviendo en estas condiciones en todo el país. Una década después, hoy, en el momento que estamos viviendo, la situación se ha agravado a más del doble y solo en San José podríamos estar hablando de 400 cuarterías en donde podrían vivir al menos 15 mil personas. Solano agregó que **estas miles de personas habitan en condiciones precarias: Son completamente oscuras, poco ventiladas, algunos completos laberintos con puertas y puertas donde, en cada una, podría haber dos o tres núcleos familiares. Las más difíciles son como un salón, lleno de colchones de espumas o de colchonetas, en donde la gente hace fila en las noches para ingresar y paga mil o dos mil colones con el único derecho de permanecer en esa espuma durante de la noche. Generalmente comparten uno o dos baños para 60, 70 u 80 personas y comparten una pequeña cocina a las que el Cuerpo de Bomberos tiene muchísimos años advirtiendo del peligro. Al ser salones comunes no hay certeza del riesgo que afrontan las personas vulnerables que habitan ahí".** Para el oficial, **"en las cuarterías tenemos un ejemplo de donde el Estado no ha tenido éxito en materia social"**, un ejemplo que ahora estalla con más fuerza, en medio de la pandemia mundial de la COVID-19.¹⁷²

La situación descrita por el funcionario municipal pone de manifiesto una situación precaria que viven los y las habitantes del cantón Central de San José, donde el municipio con el programa del Centro Dormitorio no logra atender y mucho menos resolver la problemática de vivienda que enfrentan sus habitantes.

Por lo anterior, en la temática de vivienda es necesario visibilizar la importancia de atribuir competencias a los gobiernos locales; es decir, de descentralizar las atribuciones del Ejecutivo. Porque desde lo local se tiene una mayor claridad de las necesidades y se puede alcanzar un mayor acercamiento con las poblaciones vulnerabilizadas.

¹⁷² Delfino. Primero Zona Norte, ahora las cuarterías: "El COVID-19 nos está reflejando las condiciones sociales que han estado ahí siempre y no hemos querido ver". <https://delfino.cr/2020/07/primero-zona-norte-ahora-las-cuarterias-el-covid-19-nos-esta-reflejando-las-condiciones-sociales-que-han-estado-ahi-siempre-y-no-hemos-querido-ver>
Consultado: 29 de agosto, 2020.

Así, el trabajo interinstitucional entre gobierno local y entidades como el INVU, el IMAS, el BAHVI; permitiría mejorar el acceso a bonos de vivienda y destinar de una mejor manera los recursos estatales¹⁷³.

Los problemas identificados, al igual como se destacó en el capítulo II de la presente investigación, muestran una falta de coordinación institucional y la necesidad de una política pública local, alineada con la política pública nacional en materia de migraciones.

Una acción de mejora es el seguimiento a la Política Nacional de Vivienda y Asentamientos Humanos 2013 a 2030 y su respectivo plan de acción. Dado que en este se plantean dos aspectos importantes desde las municipalidades:

- a) La creación y coordinación de un sistema de información digital, a escala nacional, regional, cantonal y distrital, sobre las necesidades de vivienda y asentamientos humanos. Según el documento este sistema debía estar terminado en 2022, sin embargo, hasta la fecha se desconoce su nivel de avance y al menos en las entrevistas realizadas en la Municipalidad no tenían conocimiento de esta iniciativa.
- b) Impulsar, en coordinación con las municipalidades, la construcción de vivienda de interés social y de clase media, en los cantones, con énfasis en los 20 cantones que suman el mayor déficit habitacional del país, por medio de “Programas de Vivienda Accesible”. Este es otro proyecto que aún no está siendo desarrollado.

¹⁷³ Según Informe Final de la auditoría interna del BAHVI (FO-FIN-002-2018), del seguimiento a la ejecución presupuestaria de los recursos comprometidos FOSUVI (Fondo de Subsidios para la Vivienda); la subejecución de los recursos comprometidos del presupuesto del FOSUVI, al cierre de cada período, indica que la gestión de estos no ha sido la adecuada en términos de eficiencia y eficacia, afectando el cumplimiento de los objetivos institucionales relacionados. Estudio disponible en:

https://www.banhvi.fi.cr/transparencia/informes_institucionales/informes_de_auditoria/2018/111a%20%20Informe%20Seguimiento%20Ejecucion%20Recursos%20comprometidos%20FOSUVI%202017..pdf

Ahora bien, las acciones planteadas son fundamentales para el avance en materia de vivienda a nivel cantonal, pero la política no establece una línea en materia de migraciones, este sería un elemento para tomar en consideración.

Además, otra acción de mejora puede estar desarrollada en la Ley Municipal del ayuntamiento de Sao Paulo, N° 16.478 de 8 de julio de 2016 que *“Instituye la Política Municipal para la Población Inmigrante”*, que señala la necesidad de coordinar acciones en el sentido de dar acceso a la población inmigrante a programas habitacionales, promoviendo su derecho a vivienda digna, sea provisoria, de corto y medio plazo o definitiva; todo lo anterior como una atribución del municipio.

Las acciones que se planteen deben desarrollarse desde el enfoque de derechos humanos, perspectiva de género y necesariamente deben ser inclusivas.

2.1.2 Sobre el derecho al trabajo

En materia de trabajo la Municipalidad de San José actualmente cuenta con una oficina municipal de empleo que funciona en alianza con el Ministerio de Trabajo, la misma se rige por un Convenio de Cooperación Interinstitucional. Esta es una acción afirmativa y según los datos presentados en la sección anterior, una gran cantidad de migrantes nicaragüenses, entre el año 2017 y 2020, han usado el servicio que podría denominarse intermediación de empleo.

Sin embargo, los requisitos y lineamientos en materia de empleo complican el acceso a estos servicios de intermediación para personas migrantes.

La Municipalidad ha venido funcionando como una intermediaria en esta materia, pero se hace menester implementar acciones encaminadas al desarrollo económico local, que permitan fomentar el empleo local, realizar procesos de capacitación y encadenamientos productivos. De igual manera, en cuanto al acceso a la información es importante facilitar el acompañamiento para que estas personas migrantes que consultan puedan iniciar el proceso de regularización de su condición migratoria.

Las acciones que se emprendan y posteriormente que se instauren como proyectos y programas dirigidos a población migrante, pueden realizarse con el

acompañamiento vía convenio de cooperación con la Organización Internacional para las Migraciones (OIM).

2.1.3 Sobre el derecho a la salud.

Como se ha venido mencionando, el trabajo de *“Interacciones entre Políticas Públicas, Migración y Desarrollo en Costa Rica”* de la OCDE, señaló que en este país debe ampliarse la cobertura de los servicios de protección social y de salud para mejorar los resultados en materia de migración y de desarrollo. Y este tema de salud y seguridad social está estrechamente ligado a la temática de empleo, justamente la precarización de la condición de empleo limita y, en la mayoría de los casos, anula la posibilidad de contar con seguro y garantías sociales; por lo cual ambos deben abordarse de manera conjunta e interinstitucionalmente entre las instancias involucradas: Ministerio de Salud, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Caja Costarricense de Seguro Social y gobiernos locales.

La política migratoria integral establece que los gobiernos locales son actores responsables en: aumentar los niveles de aseguramiento de la población migrante y refugiada, disminuir la mortalidad infantil y materna en la población migrante y refugiada, aumentar el acceso y uso de la población migrante a servicios de salud pública, aumentar la cobertura de los programas de salud sexual y reproductiva en la población migrante y refugiada.

En esa línea, como acciones afirmativas es vital establecer proyectos y programas de acceso a la información dirigidos a la población migrante, así como facilitar el acompañamiento y asesoría para trámites de seguro por el estado, materia de pensiones y generar campañas y capacitaciones en materia de salud sexual, reproductiva y derechos de esta población.

2.2 Sobre la necesidad de modificar o implementar normativa en relación con las competencias de la Municipalidad de San José con el fin de desarrollar mayores acciones para la protección de la población migrante

De acuerdo con el artículo diecinueve (19) de la Carta Magna, existe una reserva de ley para regular la materia migratoria, al establecer que los extranjeros tienen los mismos deberes y derechos individuales y sociales que los costarricenses (principio de igualdad), se hace la salvedad de que ello estará condicionado a las excepciones y limitaciones que se establezcan en la Constitución Política y la ley.

Esto significa que la intervención del legislador (al cual se le otorgaron estas facultades o atribuciones), resulta en una condición *sine qua non* para que se puedan asignar nuevas o mayores competencias a las municipalidades de regular o generar algún cambio a efectos de ser más participativas en lo referente a los migrantes y todo lo que ello conlleva.

Para que se permitan generar acciones concretas para el logro de los cambios, necesarios en pro de la mejora de la calidad de vida de las personas migrantes, es necesario valorar la modificación o implementación de alguna normativa. Sin ánimos de limitar las posibles reformas, debe tomarse en consideración los siguientes aspectos:

2.2.1 Competencias de las municipalidades.

En primera instancia, respecto al papel de las municipalidades en materia migratoria, y conforme a todo lo que se ha venido desarrollando en esta investigación, se puede concluir que los gobiernos locales -a pesar de ser el contacto más cercano, y por ende quienes se relacionan más constantemente con los migrantes de la comunidad- su participación -en lo relativo a dicha materia- es muy poca o inclusive, nula.

En este sentido, el artículo cinco (5) de la Ley de Migración y Extranjería establece que es al Poder Ejecutivo a quien le corresponde determinar la política migratoria nacional y regular los flujos migratorios:

La presente Ley fomentará la integración de las personas migrantes al desarrollo del país; para ello, la Dirección de Migración y Extranjería diseñará estrategias y políticas públicas dirigidas a fortalecer la sostenibilidad del Estado social de derecho.

El Poder Ejecutivo, con apego a lo establecido en nuestra Constitución Política, los tratados y los convenios internacionales ratificados y vigentes en Costa Rica y en esta Ley, determinará la política migratoria de Estado, regulará la integración de las personas migrantes, respetará su cultura y favorecerá el desarrollo social, económico y cultural del país, en concordancia con la seguridad pública; también velará por la cohesión social y la seguridad jurídica de las personas extranjeras que habitan en el territorio nacional.¹⁷⁴

Asimismo, de acuerdo con los artículos nueve y diez (9 y 10) de la Ley de cita, se crea al Consejo Nacional de Migración, como el órgano asesor del Poder Ejecutivo, del Ministerio de Gobernación y Policía y de la Dirección General de Migración y Extranjería, y su integración será la siguiente:

- 1) El ministro o la ministra de Gobernación y Policía, quien lo presidirá.
- 2) El ministro o la ministra de Relaciones Exteriores y Culto.
- 3) El ministro o la ministra de Trabajo y Seguridad Social.
- 4) El ministro o la ministra de Planificación Nacional y Política Económica.
- 5) El ministro o la ministra de Salud.
- 6) El ministro o la ministra de Educación.
- 7) El director o la directora general de Migración y Extranjería.
- 8) El presidente ejecutivo o la presidenta ejecutiva del Instituto Costarricense de Turismo.
- 9) El presidente ejecutivo o la presidenta ejecutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social.
- 10) Dos personas representantes de las organizaciones de la sociedad civil, vinculadas al tema migratorio, nombradas por la Defensoría de los Habitantes, según se establezca en el Reglamento de esta Ley.¹⁷⁵

Según la lista referida, se observa que no existe ningún puesto para los gobiernos locales. Quienes integran este órgano son de vital importancia ya que el Consejo

¹⁷⁴ Ley General de Migración y Extranjería, Ley n.° 8764.

¹⁷⁵ Ley General de Migración y Extranjería, Ley n.° 8764.

Nacional de Migración es, entre otras cosas, el ente encargado de recomendar la política migratoria del país, así como las medidas y acciones para su ejecución y la modificación de la legislación migratoria o conexas que se considere necesaria.¹⁷⁶

Así las cosas, se podría decir que sería conveniente para los gobiernos locales tener algún representante directo dentro del Consejo Nacional de Migración para que obtener la perspectiva del ámbito municipal.

Por cuanto, a pesar de que la misma Ley de Migración y Extranjería establece las acciones conjuntas por implementar por la política migratoria implementará por medio de la coordinación interinstitucional (artículo 7), y debido al interés público que conlleva la materia migratoria, una simple coordinación tal vez no ha sido suficiente, por cuanto se requiere de un mayor involucramiento de las municipalidades.

Conforme ha sido expuesto en capítulos anteriores, al menos en el caso de la municipalidad del cantón Central de la provincia de San José, se denota que no existe un sentimiento de responsabilidad estricta en materia migratoria, lo cual quizá podría cambiar con un puesto en el Consejo, que además de representar, permita exponer la realidad desde el punto de vista municipal.

Esto último queda reflejado en oficio del Departamento de Servicios Sociales y Económicos N° DSSE-399-2020 del jueves 16 de julio del 2020, el cual forma parte de la respuesta dada por la Licenciada Mariella Echeverría Chavarría jefa del departamento en mención, ante consulta realizada por las investigadoras de la presente tesis, textualmente señala:

Por ello, aunque no existe una política local dirigida específicamente a población migrante, es importante dejar en claro que nuestros servicios no son excluyentes para ese grupo poblacional y que nuestro departamento siempre ha estado

¹⁷⁶ Artículo 11, de la Ley de Migración y Extranjería sobre las funciones del Consejo.

anente a participar de cualesquiera iniciativas que las instituciones competentes en la materia pueden proponer o liderar¹⁷⁷.

De lo anterior se desprende que, si bien las funcionarias municipales exponen haberse involucrado en iniciativas de otras instituciones, no existe claridad de la obligatoriedad que existe de un liderazgo por parte de los gobiernos locales, el cual ha sido establecido en la normativa vigente y en las políticas públicas en materia de migraciones. Por ende, no es el simple hecho de participar en iniciativas de otras entidades, sino más bien, asumir la planificación, la organización y la ejecución de acciones concretas alineadas y que cumplan con lo ya establecido en la normativa vigente y en la Política Pública Migratoria Integral para Costa Rica.

Asimismo, es menester la implementación de lineamientos más específicos respecto a las obligaciones de las municipalidades para con las personas extranjeras, los cuales podrían desarrollarse en las políticas migratorias del país o incluso generarse a nivel interno de cada gobierno local, con fundamento en la obligación de promover el desarrollo local participativo e inclusivo de toda la población (artículo 4 inciso h) del Código Municipal).

2.2.2 Reformas normativas necesarias para asegurar la calidad de vida de los migrantes: derecho al trabajo, vivienda digna y salud.

Las personas migrantes, como cualquier otra persona habitante de este país, son sujetos de derechos, entre ellos los económicos, sociales y culturales, tales como el derecho a la vivienda digna, a la salud, al trabajo, los cuales se encuentran protegidos especialmente por el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador).

Respecto al tema de los derechos de extranjeros y nacionales y su trato igualitario, la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, mediante voto n.º 1415-1999

¹⁷⁷ Departamento de Servicios Sociales y Económicos, oficio DSSE-399-2020 del jueves 16 de julio del 2020

de las nueve horas del veintiséis de febrero de mil novecientos noventa y nueve, señaló lo siguiente:

En general, este Tribunal Constitucional ha considerado que, en tratándose de derechos fundamentales o derechos humanos, los costarricenses y los extranjeros están en igualdad de condiciones, ya que esos derechos no derivan de la condición de nacional o extranjero, sino de la propia dignidad humana. De manera que, en esa materia, cualquier distinción que se hiciese entre costarricense y extranjeros sería contraria a los artículos 19 y 33 constitucionales. Así, corresponden a esa esfera de derechos derivados de la dignidad humana el de ser reconocido como sujeto de derecho, el derecho a la vida, a la integridad física y moral, a la salud, al disfrute de un ambiente sano y libre de contaminación, a la intimidad y, en general, todos aquellos derechos que por su naturaleza no requieren de condiciones especiales de nacionalidad o de ciudadanía de su titular para su ejercicio, por ser consustanciales a la esencia misma del ser humano (ver en este sentido la sentencia N° 1684-91). Por el contrario, existen otros derechos que dependen de la condición de nacional para ejercerlo, como lo es el sufragio. La Constitución Política, en el artículo 19, contempla la posibilidad de que la propia Constitución o a ley ordinaria establezcan excepciones y limitaciones al principio general de que los extranjeros tienen los mismos deberes y derechos individuales y sociales que los costarricenses. Pero, por supuesto, para que la distinción que, en relación con un determinado derecho, se haga entre extranjeros y nacionales no violente el contenido del artículo 19, en relación con el 33, ambos de la Constitución Política, es necesario que aquella sea razonable y que, como ya se dijo, no se trate de derechos fundamentales, en los cuales cualquier distinción resultaría odiosa e implicaría una discriminación contraria al Derecho Constitucional. Por otra parte, el principio de igualdad no significa igualitarismo, ya que, como bien lo ha dicho esta Sala reiteradamente, ello implicaría dar un trato igual a circunstancias desiguales, lo que redundaría en una desigualdad aún mayor y en una abierta injusticia. El principio de igualdad obliga a tratar iguales a los iguales y desiguales a los desiguales, lo que resulta completamente razonable. Ahora bien, el legislador puede distinguir entre nacionales y extranjeros y, con base en ello, dar un trato diverso a unos y otros, siempre y cuando el fundamento de tal distinción resulte razonable. De allí que sea admisible un trato desigual entre extranjeros y costarricenses, en la medida en que no se lesione un derecho fundamental.¹⁷⁸

En virtud de lo expuesto, resulta en una obligación insoslayable que la Municipalidad de San José promueva la protección de los derechos humanos de las personas

¹⁷⁸Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Voto n.° 1415-1999 de las 9: 00 horas del 26 de febrero de 1999.

extranjeras, así como de los costarricenses. Esto en especial si se tiene en cuenta que como parte de las atribuciones de las municipalidades se establece: “*promover un desarrollo local participativo e inclusivo, que contemple la diversidad de las necesidades y los intereses de la población.*” (Artículo 4 inciso h) del Código Municipal).

Protección del derecho a una vivienda digna.

La Constitución Política establece el deber del Estado de promover la construcción de viviendas populares y al respecto, la Sala Constitucional mediante voto n.º 6054-2008 de las dieciséis horas veintiún minutos del dieciséis de abril de dos mil dieciocho, señaló lo siguiente:

“IV. Sobre el derecho fundamental a una vivienda digna. El artículo 65 de la Constitución, ya mencionado, encarga al Estado promover la construcción de viviendas populares, mientras que al suscribir el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Costa Rica reconoció el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, lo que incluye la vivienda. Este derecho, además de tener su sustrato individual, debe enmarcarse como derivado de la concepción del Estado como Estado social de Derecho, atribuyendo a esta expresión el significado que se especificó en la sentencia número 2000-05500 de las 14:33 horas del 5 de julio del 2000, según el cual las autoridades públicas están obligadas a hacer posible

“[...] la realización de la justicia material, entre otras vías mediante prestaciones positivas, restituyendo a determinado sector de la población el goce de condiciones sociales y económicas apropiadas para una vida digna, que en la realidad no existen o con las que no se cuenta, situación esta última que ha podido derivar, incluso de modo indirecto, de la actuación o política económica desarrollada por el propio Estado.”¹⁷⁹

De igual forma, la Sala Constitucional ha aclarado que este derecho no implica el de reclamar que se suministre una solución habitacional individual e inmediata, ya

¹⁷⁹ Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Voto n.º 6054-2008 de las 16:21 horas del 16 de abril de 2018.

que la responsabilidad y decisión de destinar y distribuir los recursos a esos fines es, primero que nada, política.¹⁸⁰

En materia de vivienda puede decirse que uno de los avances, con respecto a la población migrante lo es en cuanto a la naturaleza jurídica del bono familiar para vivienda, ya que estaba contemplado como un beneficio o una ayuda proporcionada por el Estado únicamente a los costarricenses de bajos recursos según el artículo dos de la Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (ley n.º 5662). Incluso, esta situación había sido examinada por la Sala Constitucional mediante resolución n.º 1415-1999 señaló lo siguiente:

(...) se trata de un acto de liberalidad por parte del Estado el que, en vista de que los recursos a otorgar son limitados, los racionaliza, fijando el monto de la ayuda o bono y los posibles beneficiarios, en este caso, costarricenses de bajos recursos económicos que cumplan con los requisitos legales y reglamentarios establecidos (artículo 2 de la Ley 5662). La exclusión de los extranjeros como posibles beneficiarios es una decisión discrecional del legislador que no resulta contraria a los artículos 19 y 33 constitucionales, ya que no se les está limitando el disfrute de ningún derecho, sino que, simplemente, el legislador determinó que el beneficio en cuestión sólo debía otorgarse a los nacionales, a fin de solucionar, en la medida de lo posible, el problema de vivienda de éstos. Es decir, con ello el legislador trata de favorecer exclusivamente a los nacionales con ese beneficio, habida cuenta de que los recursos de los que se dispone no alcanzan para satisfacer ni siquiera la demanda de los costarricenses de escasos recursos, mucho menos las de los extranjeros. Se trata de una cuestión de prioridades, en la que el legislador ha decidido tratar de solucionar el problema de vivienda a los costarricenses de escasos recursos, con prelación a la de otros grupos, incluso de otros costarricenses.

Sin embargo, con la reforma aprobada mediante la ley n.º 8783, se incluye a los extranjeros residentes dentro de las personas que pueden acceder al bono de la vivienda.

Ahora, conforme a lo examinado a lo largo de la investigación, el derecho a la vivienda digna no solo implica la posibilidad de que algunos puedan solicitar bonos

¹⁸⁰ Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Voto n.º 6054-2008 de las 16:21 horas del 16 de abril de 2008.

de vivienda; sino que es necesaria la existencia de una normativa que permita verificar las condiciones en las que vive la población.

En este sentido, es necesario que se regule normativamente el tema de las cuarterías en el país y especialmente en el cantón Central de la provincia de San José, porque como se ha indicado es un problema que actualmente ha cobrado más relevancia, pero sin lugar a duda, ha existido siempre.

Dado que eliminar las cuarterías sin más, probablemente conllevaría a un mayor número de personas en condición de calle, es urgente que sea rediseñado el concepto de “cuartería” por otra forma de espacios compartidos o que al menos sean reguladas para que se respeten condiciones mínimas de higiene y salubridad e incluso se impongan sanciones pecuniarias para los dueños de los edificios utilizados para estos fines.

De igual forma, es necesario que la Municipalidad de San José como gobierno local tome medidas e instruya lineamientos para evitar la discriminación directa e indirecta que puedan sufrir los migrantes en materia de acceso a la vivienda, según lo expuesto por el señor Jorge Bustamante en su Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes¹⁸¹, como, por ejemplo, respecto a los migrantes que no hablan español y pudieran tener dificultades para adquirir información.

Sobre la protección del derecho al Trabajo

Es evidente, que en todos los países -y Costa Rica no es la excepción- es importante que existan reglas para gestionar la migración laboral y controlar dichos flujos, a efectos de que la población nacional no se vea afectada e incluso para conocer cuáles son los tipos de migrantes que se podrían atraer para contrarrestar las

¹⁸¹ Asamblea General Naciones Unidas. Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes, Sr. Jorge Bustamante, 13. Consejo de Derechos Humanos A/HRC/14/30, <https://www.refworld.org/es/type/MISSION,,,49f6c8282,0.html>

Consultado: 01 de setiembre 2020.

carencias existentes en algunas labores específicas que no resultan atractivas para los nacionales.

Sin embargo, la prohibición para trabajar que existe en el país -tratándose de migrantes irregulares- conforme a la Ley de Migración y Extranjería, es una de las normas que debería revisarse, por cuanto más que evitar o disuadir el ingreso irregular de migrantes, en muchas ocasiones se llega a producir la explotación laboral de esas personas que se contratan de manera secreta y que, por lo tanto, en pocas ocasiones se respetan sus derechos laborales.

Esta situación (respecto al irrespeto de los derechos de la persona trabajadora), como ha sido desarrollada en el capítulo primero de esta investigación, es contraria a lo establecido por la Corte IDH en el tanto la calidad migratoria de una persona no puede ser justificación para privarla de sus derechos humanos de carácter laboral¹⁸².

Cabe mencionar que la misma Ley establece que ello no exime a los empleadores del cumplimiento de las obligaciones con respecto al personal que haya sido contratado (artículo 178); sin embargo, con lo ahí descrito no se podría asegurar que no existan casos de personas a quienes se les vulneran sus derechos fundamentales.

Otra de las situaciones que podrían revisarse más a fondo para una posible implementación en nuestro país tiene que ver con lo expuesto en la sección primera de este capítulo respecto al caso de Chile.

Según lo referido en líneas atrás, en el proyecto de Ley de Migración y Extranjería que se encuentra en trámite en ese país, se plantea la posibilidad de otorgar una residencia temporal a los extranjeros irregulares que mantengan dos años de estadía y acrediten sustento económico. Esta situación permitiría regularizar a los extranjeros que quizá ya se encuentran arraigados en este país pero que no

¹⁸² Corte Interamericana de Derechos Humanos. Opinión Consultiva OC-18/03 del 17 de septiembre de 2003.

cumplen los requisitos para poner en regla su condición, lo cual a fin de cuentas podría promover situaciones discriminatorias y contrarias a la dignidad humana, así como invisibilizarlos.

No menos importante es traer a colación la necesidad de que Costa Rica pueda adscribir los convenios internacionales no suscritos en materia del derecho al trabajo como el Convenio sobre los trabajadores migrantes (disposiciones complementarias), y la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares.

En lo que respecta a esta última, mediante Opinión Jurídica n.º 045-2009 del 12 de mayo de 2009, la Procuraduría General de la República emitió un criterio técnico-jurídico en el que, se expresó lo descrito a continuación:

En definitiva, la Convención internacional sobre la cual se nos pide opinión, constituye en este momento el instrumento de Derecho Internacional más completo en materia de protección de los derechos de los trabajadores migratorios y de sus familiares. Su objetivo esencial es que todos los trabajadores migratorios puedan gozar de sus derechos humanos independientemente de su situación jurídica, y para ello provee un marco básico –*normativa mínima*– para adoptar y mejorar la legislación y prácticas nacionales en la gestión de las migraciones de trabajadores extranjeros y los miembros de sus familias. No se trata sólo de instrumento de derechos humanos sino que contiene también numerosas disposiciones que sientan principios para la elaboración de una política nacional y para la consulta y cooperación interestatales con miras a la formulación de una política internacional integral sobre migraciones laborales.

(...)

Por lo expuesto, en cuanto al contenido de la Convención, llegamos a la conclusión de que, en términos generales, no presenta vicios aparentes de inconstitucionalidad e ilegalidad, y que por ello, no existiría obstáculo alguno que impida su eventual ratificación por parte del Estado costarricense.¹⁸³

Es oportuno mencionar que también se realizaron algunos comentarios finales sobre el impacto económico en el país, específicamente respecto al tema educativo

¹⁸³ Procuraduría General de la República. Opinión Jurídica n.º 045-2009 de fecha 12 de mayo de 2009.

http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/pronunciamiento/pro_ficha.aspx?param1=PRD¶m6=1&nDictamen=15884&strTipM=T

Consultado 25 de agosto de 2020

de los hijos de trabajadores migrantes de escasos recursos, los cuales tendrían que ser beneficiarios de cualquier programa asistencial del Gobierno lo cual garantice el acceso y la permanencia en el sistema educativo y en cuanto a la igualdad de trato en relación con el acceso a la vivienda, incluyendo planes sociales para ello; ambos temas que con las condiciones actuales ya se vienen dando.

Sobre la protección del derecho a la Salud

El actuar de las municipalidades se encuentra delimitado tanto por la competencia territorial como por la competencia material. En este sentido, proteger los derechos al trabajo, vivienda y especialmente a la salud, podrían resultar incompatibles con las facultades y atribuciones asignadas al régimen municipal.

En Costa Rica lo relacionado a la atención de salud, *grosso modo*, se encuentra referido al Ministerio de Salud y la Caja Costarricense del Seguro Social, por lo cual resulta más complejo para los municipios materializar las acciones que permitan la protección de este derecho.

Sin embargo, las labores de coordinación que pudieran llevar a cabo las municipalidades son de suma importancia, tanto en cuanto a la vigilancia de la salud como a la difusión de campañas de promoción de la salud para la población migrante.

Para ello, es indispensable que existan bases de datos en la municipalidad respecto a la población de su comunidad y las condiciones en las que se encuentran pues precisamente la mejor manera de cumplir con las necesidades de todas las personas es conociendo sobre las particularidades de cada una.

De igual forma, respetando el derecho a la intimidad y las restricciones establecidas por el ordenamiento jurídico, pueden existir alianzas interinstitucionales que por medio de la información recolectada por la municipalidad (la cual debe tomar en cuenta lo expresado en párrafos anteriores) se promueva la atención de otras áreas que, debido a competencias, la municipalidad no puede ayudar eficazmente a los ciudadanos.

Dado que muchos de los cambios normativos no dependen directamente del régimen municipal, la implementación de una política migratoria municipal donde los derechos fundamentales sean el eje central, podría ser la solución más pronta y factible que se pudiera aplicar.

2.3 Propuesta de política pública local

En virtud de las necesidades existentes de la población migrante para tener calidad de vida, en relación con el disfrute de los derechos a la salud, el trabajo y la vivienda digna y, considerando las obligaciones de los gobiernos locales para promover un desarrollo local inclusivo que contemple las distintas necesidades e intereses de la población, se procede a presentar una propuesta de política pública local para su implementación en la Municipalidad de San José.

Esta propuesta se fundamenta tanto en normativa nacional, como internacional de derechos humanos y se toma como base postulados de derecho comparado, pero, sin dejar de lado las características propias de dicha Municipalidad.

Lo anterior, con la finalidad no solo de permitir y fomentar el disfrute de derechos fundamentales, sino que, además, cumplir con los principios y lineamientos establecidos en la Política Migratoria Integral para Costa Rica.

Además, es importante señalar que la presente política plantea áreas de intervención y líneas generales de acción, no así el Plan de Acción de la Política Pública Local, para elaborarlo, es menester que la Municipalidad, además de tener como línea base la presente investigación, realice un diagnóstico que permita evidenciar las necesidades de la población migrante que reside en el cantón, le haga participe del proceso de elaboración mediante la consulta y que este incorpore el Enfoque basado en Derechos Humanos (EBDH).

Índice de la política

| | |
|---|-----|
| Abreviaciones y acrónimos | 210 |
| Introducción | 211 |
| Caracterización Institucional | 213 |
| Sobre un gobierno local: la Municipalidad de San José..... | 213 |
| Macro localización | 213 |
| Micro localización | 214 |
| Generalidades de la institución | 214 |
| Misión, visión y valores institucionales | 214 |
| Estructura organizacional | 215 |
| Sobre la necesidad de una política pública local..... | 216 |
| Datos relevantes | 216 |
| El estado de situación: Planteamiento de la Problemática | 217 |
| Presentación e inclusión del tema en la agenda política | 219 |
| Consideraciones generales..... | 219 |
| El reconocimiento del marco legal nacional e internacional | 222 |
| Normativa a nivel nacional | 222 |
| Normativa a nivel internacional | 225 |
| Marco teórico referencial de la Política | 230 |
| Objetivos Estratégicos Generales y Específicos de la Política..... | 234 |
| Objetivo General: | 234 |
| Objetivos Específicos: | 234 |
| Ámbito de Aplicación | 235 |
| Mecanismos para la gestión y papel de los entes participantes | 235 |
| La Evaluación y el Seguimiento de la Política..... | 239 |
| Bibliografía de la política..... | 240 |

Abreviaciones y acrónimos

| | |
|------------------|--|
| Corte IDH | Corte Interamericana de Derechos Humanos |
| CCP | Centro Centroamericano de Población |
| CCSS | Caja Costarricense de la Seguridad Social |
| CNM | Consejo Nacional de Migración |
| DGME | Dirección General de Migración y Extranjería |
| EBDH | Enfoque Basado en Derechos Humanos |
| INEC | Instituto Nacional de Estadística y Censos |
| LGME | Ley General de Migración y Extranjería |
| MEP | Ministerio de Educación |
| MTSS | Ministerio de Trabajo y Seguridad Social |
| OCDE | Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico |
| OIM | Organización Internacional para las Migraciones |

Introducción

Previo a exponer lo pertinente, se hace la salvedad respecto a que la información consignada en esta política, corresponde en gran parte a la información presentada en los capítulos primero, segundo y tercero (primeras secciones y apartados) del trabajo final de graduación denominado “*Derechos Humanos y Política Pública Local: Un análisis jurídico de los procesos institucionales de la Municipalidad de San José, realizados en el último decenio para garantizar la calidad de vida a la población migrante*”. Además, es importante señalar que la presente política plantea áreas de intervención y líneas generales de acción, no así el Plan de Acción de la Política Pública Local, para elaborarlo, es menester que la Municipalidad, además de tener como línea base la investigación supra citada, realice un diagnóstico que permita evidenciar las necesidades de la población migrante que reside en el cantón, le haga partícipe del proceso de elaboración mediante la consulta y que este incorpore el Enfoque basado en Derechos Humanos (EBDH).

Ahora bien, un estudio denominado “*Interacciones entre Políticas Públicas, Migración y Desarrollo en Costa Rica*”, elaborado por el equipo de la Unidad de Migración y Competencias del Centro de Desarrollo de la OCDE, en colaboración con el Centro Centroamericano de Población (CCP) de la Universidad de Costa Rica, y la Dirección General de Migración y Extranjería (DGME); revela que en Costa Rica tener la condición de migrante supone una significativa desventaja de acceso al mercado laboral, a servicios de educación, a la protección social, salud y al uso de productos financieros.

El investigador del CCP-UCR, Arodys Robles Soto explica que esta exclusión del desarrollo de una proporción de la población –que representa, según los últimos cálculos del CCP entre el 12% y 13%–, es un potencial foco de conflicto y un problema desde cualquier punto de vista muy serio para el desarrollo nacional¹⁸⁴.

¹⁸⁴ Noticias Universidad de Costa Rica. Más del 12% de la población en Costa Rica está excluida,

Considerar las variables sociales y económicas en la elaboración de políticas públicas es de suma importancia, especialmente teniendo en cuenta que según el informe “*Cómo los inmigrantes contribuyen a la economía de Costa Rica*” elaborado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y la Organización Internacional del Trabajo (OIT) del 2018, las personas migrantes representan un 9% de la población nacional, pero aportan un 11.9% a la economía nacional.

Un abordaje correcto de la temática de las migraciones es de vital importancia para el desarrollo de un país, y lo es más a nivel de un municipio donde una cantidad considerable de su población son migrantes.

El marco normativo nacional en materia de migraciones viene acompañado de una política pública que establece la obligatoriedad de los gobiernos locales de generar acciones concretas a favor de una población que, históricamente se ha encontrado en una condición de exclusión social.

Por lo anterior, la Municipalidad de San José como gobierno local, posee un llamado a garantizar la salud y bienestar de sus habitantes, en especial, de construir y planificar acciones inclusivas, desde un enfoque de derechos humanos y con perspectiva de género; dirigidas a grupos poblacionales en condiciones de vulnerabilidad, como lo han sido las personas migrantes.

Finalmente, con la política se espera contribuir con el mejoramiento de la calidad de vida de la población migrante residente en el cantón Central de San José.

<https://www.ucr.ac.cr/noticias/2017/07/28/mas-del-12-de-la-poblacion-en-costa-rica-esta-excluida.html>

Consultada: el 01 de abril, 2019.

Caracterización Institucional

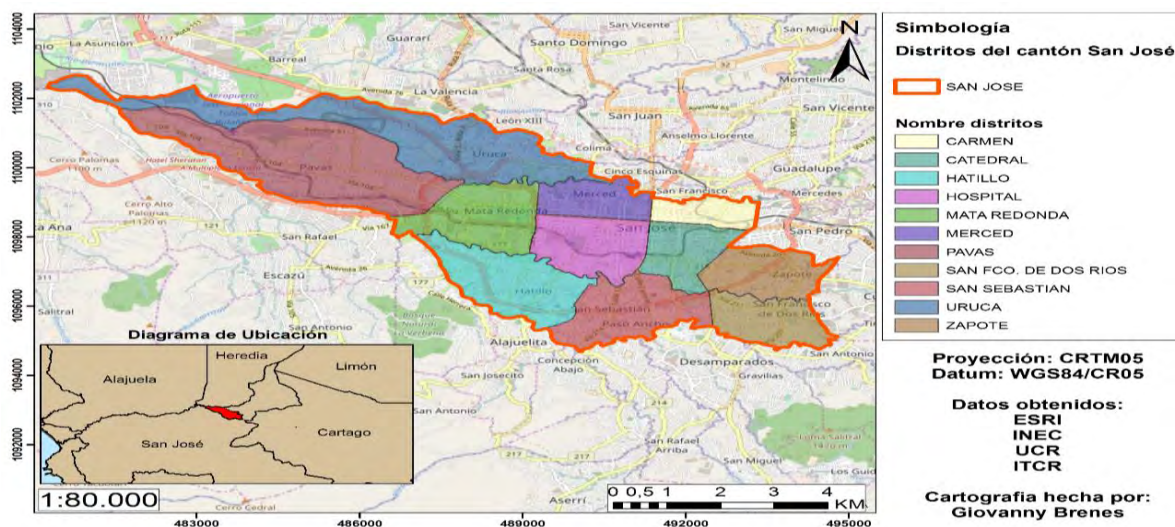
Sobre un gobierno local: la Municipalidad de San José

Macro localización

El ámbito de acción de la municipalidad corresponde a todo el territorio y población perteneciente al cantón Central de San José, las coordenadas geográficas medias del cantón están dadas por 09° 56' 16" latitud norte y 84° 06' 55" longitud oeste. La anchura máxima es de dieciséis kilómetros, en la dirección noroeste a sureste, desde la planta eléctrica Electriona, hasta el puente sobre el río Tiribí, carretera regional No. 211, que va de San Francisco de Dos Ríos a San Antonio de Desamparados.

La extensión corresponde a 44.62 kilómetros cuadrados es el cantón más poblado del país, con 288 054 habitantes según el Censo 2011, con una población urbana del 100% y una densidad de 6. 456 habitantes por kilómetro cuadrado. Sus límites son al norte con los cantones de Tibás, Heredia y Santo Domingo, así como con los cantones de Belén (noroeste) y Goicoechea (noreste); con Montes de Oca y Curridabat al este: al sur con Desamparados y Alajuelita y al oeste con Escazú.

Mapa Base N.º 1: Distritos del cantón Central San José



Fuente: Mapa base de los distritos del cantón Central de San José, tomado del sitio oficial de la Municipalidad de San José https://www.msj.go.cr/MSJ/Municipalidad/Observatorio_SanJoseenCifras/Estudio%20Ni%C3%B1ez%20y%20Adolescencia/Informe%20final%20y%20mapas%202016-2017/Mapas/Base2.png

Micro localización

Los programas y proyectos de la Municipalidad de San José que interesa analizar en el marco del cumplimiento de los derechos humanos de la población migrante forman parte de la Gerencia de Provisión y Servicios, específicamente del Departamento de Servicios Sociales y Económicos.

Generalidades de la institución

Con fundamento en el artículo 168 de la Constitución Política de Costa Rica, el territorio nacional se divide en provincias, estas en cantones y los cantones en distritos. Asimismo, la División Territorial Costarricense, Ley n.º 4366 del año 1969, establece que las provincias son siete: San José, Alajuela, Cartago, Heredia, Guanacaste, Puntarenas y Limón; y, en lo que respecta al cantón de San José, este corresponde al cantón primero o Central de la provincia de San José.

Misión, visión y valores institucionales

De conformidad con los compromisos de servicio adquiridos en el desarrollo de sus funciones, instituciones o entidades pueden definir sus postulados a efectos de cumplir las metas planteadas o los objetivos deseables. En el caso de la Municipalidad de San José, se responde a la misión, visión y valores descritos infra:

Misión: La Municipalidad de San José es el ente rector del cantón que planifica y dirige el desarrollo de la ciudad, presta servicios públicos; con calidad, oportunidad, efectividad y ética, para satisfacer las necesidades de su población y visitantes.

Visión: Ser un gobierno local líder en la generación de desarrollo económico, social, cultural, urbano, tecnológico y ambiental, que articula de forma integrada y consensuada sus esfuerzos con diferentes actores sociales, de forma inclusiva, solidaria y con equidad; para una mejor convivencia y calidad de vida de sus habitantes.

(...)

Valores: Lealtad, Respeto, Compromiso, Servicio, Honestidad.¹⁸⁵

¹⁸⁵ Municipalidad de San José, Marco Estratégico, sitio web https://www.msj.go.cr/MSJ/Municipalidad/SitePages/marco_estrategico.aspx

Consultado: 1 de abril, 2020

Estructura organizacional

El Código Municipal hace una distinción entre gobierno local y municipalidad, entendiéndose el primero como el órgano compuesto por un cuerpo deliberativo denominado Concejo y a la segunda como una persona jurídica estatal, con patrimonio propio y personalidad, y capacidad jurídica plenas para ejecutar todo tipo de actos y contratos necesarios para cumplir sus fines. Esta distinción es sumamente importante, ya que precisamente ello supone que existen una serie de órganos administrativos de los cuales es necesario hacer referencia, ya que son los encargados de cumplir la misión perseguida por la entidad y prestar los servicios requeridos por la comunidad.

En el caso particular de la Municipalidad de San José, además de la Alcaldía (Alcalde y Vicealcalde) que responde a las funciones y obligaciones establecidas en el Código Municipal, existen tres gerencias (Gerencia Gestión Municipalidad y Desarrollo Urbano, Gerencia Provisión de Servicios y Gerencia Administrativa Financiera y Tecnologías de Información y Comunicación), cuatro direcciones (Dirección de Planificación Estratégica Institucional, Dirección de Asuntos Jurídicos, Dirección de Seguridad Ciudadana y Policía Municipal y la Dirección de Recursos Humanos) y tres secciones (Sección de Comunicación Institucional, Sección de Protocolo y Relaciones Internacionales y la Sección de Contraloría de Servicios).

Sobre la necesidad de una política pública local

Datos relevantes

De acuerdo con el último Censo del año 2011, realizado por el Instituto Nacional de Estadística y Censo, el cantón Central de la provincia de San José es el más poblado del país, con una cantidad de 136 371 (ciento treinta y seis mil trescientos setenta y uno) hombres y 151 683 (ciento cincuenta y un mil seiscientos ochenta y tres) mujeres, para un total de 288 054 (doscientas ochenta y ocho mil cincuenta y cuatro) personas. También, debido a que el cantón Central de la provincia de San José es el más poblado, posee varios de los distritos que presentan mayores problemas de seguridad como Pavas y Merced, y además es una de las municipalidades con mayor capacidad económica.

En lo que respecta a la población migrante, de acuerdo con la información recopilada en el último censo, se desprende que en Costa Rica existen al menos 385 899 (trescientos ochenta y cinco mil ochocientos noventa y nueve) migrantes extranjeros, de los cuales 149 206 (ciento cuarenta y nueve mil doscientos seis) se encuentran en la provincia de San José y específicamente en el cantón Central residen al menos 46 857 (cuarenta y seis mil ochocientos cincuenta y siete), quedando de esta forma, el cantón Central de San José, como en el que reside una mayor cantidad de migrantes.

Finalmente, siendo que de conformidad con el artículo dos de la Ley General de Migración y Extranjería (Ley n.º 8764), la materia migratoria es de interés público para el desarrollo del país, sus instituciones y la seguridad pública, es necesario que la Municipalidad de San José cuente con una política pública dirigida a garantizar el resguardo de los derechos de la población migrante.

Además, la Política Migratoria Integral para Costa Rica establece obligaciones a los gobiernos locales en temáticas como salud, empleo, fomento económico, cultura y sociedad; mismas que deben estar contenidas en una política pública local y su respectivo plan de acción.

El estado de situación: Planteamiento de la problemática

La presente política nace como una iniciativa de una investigación para un proyecto final de graduación de Licenciatura en Derecho de la Universidad de Costa Rica.

El proyecto de investigación que se planteó parte de la inquietud de desarrollar un tema de actualidad e interés nacional: los derechos humanos de la población migrante. Específicamente, la respuesta de un gobierno local, como lo es la Municipalidad de San José, ante un fenómeno creciente, que buscaba servir, justamente como aporte en el análisis y elaboración de una política migratoria local integral.

Cuando se revisó la información disponible sobre las migraciones al territorio nacional, se denota que los datos más recientes del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC) son del 2011 y han transcurrido siete años y las condiciones han variado considerablemente.

Por su parte, desde el Centro Centroamericano de Población (CCP) de la Universidad de Costa Rica, se realiza en 2016 la “**Encuesta Nacional de Inmigración y Emigración en Costa Rica**”, financiada con recursos de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), en esta se otorga importancia al acontecer nacional en materia de migraciones.

La encuesta evidencia la importancia creciente de la migración internacional en los países de la región latinoamericana y señala que los tradicionales datos obtenidos de censos y encuestas de empleo son insuficientes para el conocimiento adecuado de una serie de aspectos críticos en torno a la migración.


En términos relativos la encuesta constata que la mayoría de los inmigrantes son originarios de Nicaragua, ya que un 85% del total de encuestados llegó de este país vecino. El otro 14,2% está compuesto por personas nacidas en Colombia (1,7%),

El Salvador (1,9%), Panamá (1,7%) y Estados Unidos (1,5%) principalmente y un resto llegado de otros países centroamericanos, sudamericanos y europeos¹⁸⁶.

Ahora bien, siendo que desde años atrás esto ha sido una problemática social, evidentemente el Estado costarricense ha establecido variada normativa para su protección y también ha adoptado instrumentos internacionales para el resguardo de los derechos de estas personas; sin embargo, establecer un marco de protección sin que se generen acciones concretas por los gobiernos locales (que en razón de sus competencias y de la relación de vecindad de sus representantes, son aquellos que se encuentran con un panorama más claro de las necesidades de su comunidad); sería caer ante una falacia normativista al considerar que escribir las normas de protección en papel son suficientes para combatir dicha discriminación y brindarle una calidad de vida digna a todas las personas.

Las crecientes migraciones y la cantidad de personas inmigrantes que viven en el país, enfocado específicamente en el cantón Central de San José, plantea el siguiente problema: En el marco del cumplimiento de los Derechos Humanos, ¿cuál ha sido el enfoque de la Municipalidad de San José para garantizar la calidad de vida de la población migrante?

En virtud de lo anterior, surge la necesidad y el interés de plantear el diseño de una política pública local en la Municipalidad de San José dirigida a garantizar la calidad de vida de la población migrante y el resguardo del marco normativo, nacional e internacional, vigente en materia de migraciones, así se ha denominado de la siguiente manera:



Política para la promoción de los derechos, la garantía de la calidad de vida de la población migrante y el resguardo del marco normativo, nacional e internacional, vigente en materia de migraciones

¹⁸⁶ La información se extrae del Informe General sobre la Encuesta General de Inmigración y Emigración de Costa Rica (ENIE 2016).

Presentación e inclusión del tema en la agenda política

La Municipalidad de San José presenta la Política para la promoción de los derechos, la garantía de la calidad de vida de la población migrante y el resguardo del marco normativo, nacional e internacional, vigente en materia de migraciones 2020-2030. La política se encuentra alineada a los objetivos y metas planteados en la Política Migratoria Integral para Costa Rica

Esta política es una respuesta a las necesidades institucionales evidenciadas en el proyecto final de graduación y la materialización de acciones concretas dirigidas a la población migrante residente en el cantón Central de San José. La política es un compromiso de la Municipalidad de San José con el bienestar y los derechos de las personas migrantes.

Para este proceso se llevó una investigación como parte de un proyecto final de graduación, con el propósito de visibilizar el tema y posicionarlo a nivel institucional.

El propósito de esta política es desarrollar programas y proyectos vinculados con la promoción de los derechos y el resguardo del marco normativo, nacional e internacional, vigente en materia de migraciones, cuya finalidad primordial es promover y garantizar la calidad de vida de la población migrante residente en el cantón Central de San José.

La presente política también incorpora el enfoque de género y diversidad como parte del compromiso en todo quehacer municipal, con el objetivo de garantizar que todas las acciones brindadas por la municipalidad se orienten y están alineados con los principios de diversidad, igualdad y la equidad.

Consideraciones generales.

Se requiere de una Política para la promoción de los derechos, la garantía de la calidad de vida de la población migrante y el resguardo del marco normativo, nacional e internacional, vigente en materia de migraciones porque una política pública:

Corresponde a aquellos cursos de acción y flujo de información relacionados con un objetivo político definido en forma democrática; los que son desarrollados por el sector público y, frecuentemente, con la participación de la comunidad y el sector privado. Una política pública de calidad incluirá orientaciones o contenidos, instrumentos o mecanismos, definiciones o modificaciones institucionales, y la previsión de sus resultados¹⁸⁷

Esta se constituye como un instrumento estratégico para planificar y desarrollar un plan de acción para materializar un programa dirigido a las personas migrantes residentes en el cantón Central de San José. Para lo cual será necesario un diagnóstico de necesidades que tiene como línea base la investigación desarrollada en el proyecto final de graduación titulado: *“Derechos Humanos y Política Pública Local: Un análisis jurídico de los procesos institucionales de la Municipalidad de San José, realizado en el último decenio para garantizar la calidad de vida a la población migrante”*.

Esto permitirá que la construcción de ese plan se realice desde las personas migrantes como actores en este proceso, que se vincule, responda a sus necesidades y, sobre todo, garantice una mejor calidad de vida para este grupo poblacional.

La política implica un compromiso de la Administración y la toma de decisiones por parte de quienes tienen poder de influencia o decisión: el Concejo Municipal.

Esta política reconoce que el tema de migraciones es de interés institucional. Reconoce también que un programa permitiría realizar labores de educativas de promoción de derechos, convenios para la atención de diversas necesidades, coordinaciones interinstitucionales para proporcionar campañas informativas sobre temas de interés como salud, trabajo y vivienda. Así como el seguimiento y evaluación de las acciones planteadas.

Lo anterior implica realizar un trabajo interdisciplinario con la presencia de diferentes profesionales, que garanticen un manejo ético, con suficiente conocimiento de la

¹⁸⁷ Eugenio Lahera. Política y Políticas Públicas. Proyecto FRA/02/073 Política y Políticas Públicas en los procesos de reforma en América Latina. Similitudes y diversidades. Publicación de las Naciones Unidas. Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile. 2004.; pp8.

temática y que estén dispuestos a trabajar en equipo para favorecer la integralidad en el manejo de la materia.

La política está dirigida a las personas migrantes residentes en el cantón Central de San José. A través de los insumos brindados por la investigación supra citada; se establecieron los objetivos: general y específicos, las líneas de acción y las acciones afirmativas específicas. Estas últimas, así como las definiciones de conceptos fundamentales para la comprensión de la política, se encuentran en el apartado correspondiente.

El reconocimiento del marco legal nacional e internacional

Esta Política forma parte de las regulaciones de la Municipalidad de San José y está desarrollada según el marco legal existente en este país, los convenios y tratados suscritos por el Estado costarricense, así como por las políticas públicas nacionales, reglamentos, decretos, jurisprudencia, entre otros.

Lo anterior implica que las disposiciones contenidas en esta son de acatamiento obligatorio para las personas funcionarias y las autoridades políticas de la Municipalidad. Al respecto, se retoman los siguientes instrumentos legales:

Normativa a nivel nacional

Como parte de la normativa nacional que regula la materia de las migraciones en nuestro país, se encuentra:

- Constitución Política de la República de Costa Rica.
- Ley General de Migración y Extranjería, Ley n.º 8764.
- Política Migratoria Integral para Costa Rica
- Reglamento de Extranjería, Decreto núm. 37112-G (17 de mayo de 2012)
- Reglamento para la Aplicación de la Ley General de Migración y Extranjería núm. 8764 a las Personas Menores de Edad núm. 36659-G

Para una mayor comprensión, se indican de manera específica los numerales de la normativa nacional de mayor relevancia para la presente política, según lo descrito a continuación:

Tabla 1: Normativa Nacional

| NORMATIVA | ARTÍCULO | ASPECTO RELEVANTE ASOCIADO A LA POLÍTICA |
|-----------------------|------------|--|
| Constitución Política | Artículo 1 | <i>Costa Rica es una República democrática, libre, independiente, multiétnica y pluricultural.</i> |
| | Artículo 7 | <i>Los tratados públicos, los convenios internacionales y los concordatos, debidamente aprobados por la Asamblea Legislativa, tendrán desde su promulgación o desde el día que ellos designen, autoridad superior a las leyes.</i> |

| | | |
|---|-------------|---|
| | Artículo 19 | <i>Los extranjeros tienen los mismos deberes y derechos individuales y sociales que los costarricenses, con las excepciones y limitaciones que esta Constitución y las leyes establecen</i> |
| | Artículo 21 | <i>La vida humana es inviolable</i> |
| | Artículo 33 | <i>Toda persona es igual ante la ley y no podrá practicarse discriminación alguna contraria a la dignidad humana</i> |
| | Artículo 56 | <i>El trabajo es un derecho del individuo y una obligación con la sociedad. El Estado debe procurar que todos tengan ocupación honesta y útil, debidamente remunerada, e impedir que por causa de ella se establezcan condiciones que en alguna forma menoscaben la libertad o la dignidad del hombre o degraden su trabajo a la condición de simple mercancía. El Estado garantiza el derecho de libre elección de trabajo</i> |
| | Artículo 65 | <i>El Estado promoverá la construcción de viviendas populares y creará el patrimonio familiar del trabajador</i> |
| | Artículo 68 | <i>No podrá hacerse discriminación respecto al salario, ventajas o condiciones de trabajo entre costarricenses y extranjeros, o respecto de algún grupo de trabajadores.</i> |
| Código Municipal | Artículo 4 | <i>La municipalidad posee la autonomía política, administrativa y financiera que le confiere la Constitución Política (...) h) Promover un desarrollo local participativo e inclusivo, que contemple la diversidad de las necesidades y los intereses de la población (...).</i> |
| | Artículo 5 | <i>Las municipalidades fomentarán la participación activa, consciente y democrática del pueblo en las decisiones del gobierno local.</i> |
| | Artículo 13 | <i>Son atribuciones del concejo: a) Fijar la política y las prioridades de desarrollo del municipio, conforme al programa de gobierno inscrito por el alcalde municipal para el período por el cual fue elegido y mediante la participación de los vecinos.</i> |
| Ley General de Migración y Extranjería, Ley n.º 8764 | Artículo 2 | <i>Declárase la materia migratoria de interés público para el desarrollo del país, sus instituciones y la seguridad pública.</i> |
| | Artículo 5 | <i>La presente Ley fomentará la integración de las personas migrantes al desarrollo del país; para ello, la Dirección de Migración y Extranjería diseñará</i> |

| | | |
|--|----------------------------|--|
| | | <i>estrategias y políticas públicas dirigidas a fortalecer la sostenibilidad del Estado social de derecho.</i> |
| | Artículo 7 | <i>La política migratoria se orientará a la implementación de acciones conjuntas, por medio de la coordinación interinstitucional, a fin de brindar una respuesta efectiva a la situación migratoria.</i> |
| | Artículo 178 | <i>La verificación de la infracción de lo dispuesto en la presente Ley o su Reglamento, no exime a los empleadores del cumplimiento de las obligaciones inherentes al régimen de seguridad social, ni del pago de salarios u otro tipo de remuneración al que tenga derecho el personal que haya sido contratado; para ello, se le comunicará al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social lo correspondiente</i> |
| Política Migratoria Integral para Costa Rica. | Subtema Salud | <i>Facilitar las condiciones de acceso a la salud de las personas migrantes y refugiadas.</i> |
| | Subtema Cultura y Sociedad | <i>Promover la integración y respeto a los derechos humanos de la población migrante y refugiada dentro de la sociedad costarricense, sin perder el acervo cultural propio</i> |
| | Subtema Fomento Económico | <i>Promover, regular, orientar y ordenar los flujos migratorios de forma tal que contribuyan al desarrollo económico de la sociedad costarricense.</i> |

Fuente: Elaboración propia, 2020.

Asimismo, conviene indicar que la jurisprudencia de la Sala Constitucional ha adoptado un criterio de equiparación de derechos fundamentales entre personas extranjeras y nacionales.

Para lo que interesa el voto n.º 02570-1997 de la Sala Constitucional, en lo que interesa, versa:

En lo que al conjunto de derechos fundamentales se refiere, sólo serían válidas las diferencias entre los nacionales quienes no lo sean, si éstas tienen rango constitucional y legal, y en este último caso, siempre en la medida en que la diferenciación se ajuste plenamente a los parámetros de razonabilidad y proporcionalidad que orientan la función legislativa, y por supuesto en tanto no sea contraria a la dignidad humana. Esta Sala, en desarrollo del contenido de la norma en análisis ha eliminado por inconstitucionales, una serie de restricciones al ejercicio de derechos fundamentales por parte de los extranjeros, cuyo único fundamento lo fue el criterio de la nacionalidad, el cual se ha desechado reiteradamente como motivo validante (sic) de diferenciaciones entre unos y otros.

Normativa a nivel internacional

De previo a enlistar la normativa internacional, es conveniente señalar que Costa Rica -en el ejercicio de su soberanía- dispone libremente las reglas normativas aplicables en su territorio, así como la jerarquía aplicable en caso de conflicto entre ellas; por lo que se establece que los tratados públicos, los convenios internacionales, así como los concordatos, debidamente aprobados por la Asamblea Legislativa, tendrán autoridad superior a las leyes desde su promulgación o desde el día que en ellos se instituyan.

Aunado a lo anterior, en cuanto a los instrumentos internacionales de Derechos Humanos se ha reconocido un rango superior a la Constitución Política, en la medida en que estos otorguen más derechos o garantías. Sobre este aspecto, la Sala Constitucional dispuso lo descrito en el siguiente párrafo:

Al punto de que, como lo ha reconocido la jurisprudencia de esta Sala, los instrumentos de derechos Humanos vigentes en Costa Rica, tienen no solamente un valor similar a la Constitución Política, sino que en la medida en que otorguen mayores derechos o garantías a las personas, priman por sobre la Constitución (vid. sentencia N° 3435-92 y su aclaración, N° 5759-93). Por eso algunos estudiosos han señalado que la reforma constitucional de 1989, sobre la jurisdicción constitucional, es tal vez la mayor conquista que desde el punto de vista jurídico ha experimentado Costa Rica, en los últimos cincuenta años.¹⁸⁸

Así las cosas, el marco normativo internacional bajo el cual se sustenta esta política es el siguiente:

- Carta de las Naciones Unidas o Carta San Francisco
- Constitución de la Organización Mundial de la Salud
- Convención Americana de Derechos Humanos o “Pacto de San José
- Convención contra Tortura y Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes (adoptada en el año 1984).
- Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional.

¹⁸⁸ Voto n.° 2313-95. Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia.

- Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial
- Declaración Universal de Derechos Humanos
- Declaración y Programa de Acción de Viena
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
- Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular.
- Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire.
- Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños (todos adoptados por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 15 de noviembre de 2000).

De igual forma, a continuación, se hace referencia de manera específica a los artículos de la normativa internacional de mayor relevancia para la presente política, según lo siguiente:

Tabla 2: Normativa Internacional

| NORMATIVA | ARTÍCULO | ASPECTO RELEVANTE ASOCIADO A LA POLÍTICA |
|--|-----------------|--|
| Constitución Organización Mundial de la Salud | Preámbulo | <i>La salud es un estado de completo bienestar físico, mental y social, y no solamente la ausencia de afecciones o enfermedades. El goce del grado máximo de salud que se pueda lograr es uno de los derechos fundamentales de todo ser humano sin distinción de raza, religión, ideología política o condición económica o social.</i> |
| Convención Americana de Derechos Humanos | Artículo 1 | <i>1. Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que éste sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social</i> |
| Declaración Universal de Derechos Humanos | Artículo 1 | <i>Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros</i> |

| NORMATIVA | ARTÍCULO | ASPECTO RELEVANTE ASOCIADO A LA POLÍTICA |
|--|-------------|---|
| | Artículo 2 | <i>1. Toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición.</i> |
| | Artículo 23 | <i>1. Toda persona tiene derecho al trabajo...</i> |
| | Artículo 25 | <i>1. Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez y otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.</i> |
| Declaración y Programa de Acción de Viena | Preámbulo | <i>Reconociendo y afirmando que todos los derechos humanos tienen su origen en la dignidad y el valor de la persona humana, y que ésta es el sujeto central de los derechos humanos y las libertades fundamentales, por lo que debe ser el principal beneficiario de esos derechos y libertades y debe participar activamente en su realización,</i> |
| Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales | Artículo 2 | <i>2 Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a garantizar el ejercicio de los derechos que en él se enuncian, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.</i> |
| | Artículo 6 | <i>1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho a trabajar, que comprende el derecho de toda persona a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido o aceptado, y tomarán medidas adecuadas para garantizar este derecho.</i> |
| | Artículo 7 | <i>Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona al goce de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias que le aseguren en especial: a) (...) i) Un salario equitativo e igual por trabajo de igual valor, sin distinciones de ninguna especie (...)</i> |

| NORMATIVA | ARTÍCULO | ASPECTO RELEVANTE ASOCIADO A LA POLÍTICA |
|--|-------------|--|
| | Artículo 11 | 1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento. |
| Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular | Artículo 12 | el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental |
| | Artículo 23 | Nos comprometemos a responder a las necesidades de los migrantes que se encuentran en situaciones de vulnerabilidad, que pueden derivarse de las circunstancias en que viajan o de las condiciones a que se enfrentan en los países de origen, tránsito y destino, prestándoles asistencia y protegiendo sus derechos humanos, de conformidad con nuestras obligaciones en virtud del derecho internacional |
| | Artículo 31 | Nos comprometemos a velar por que todos los migrantes, independientemente de su estatus migratorio, puedan ejercer sus derechos humanos accediendo a los servicios básicos en condiciones de seguridad. Nos comprometemos además a reforzar los sistemas que prestan servicios inclusivos a los migrantes, sin perjuicio de que los nacionales y los migrantes en situación regular puedan tener derecho a servicios más amplios, asegurando al mismo tiempo que cualquier trato diferenciado se base en la ley, sea proporcionado y persiga un propósito legítimo, de conformidad con el derecho internacional de los derechos humanos. |
| | Artículo 32 | Nos comprometemos a fomentar la inclusividad y cohesión de las sociedades empoderando a los migrantes para que se conviertan en miembros activos de la sociedad y promoviendo la interacción de las comunidades receptoras y los migrantes en el ejercicio de sus derechos y obligaciones recíprocos, incluido el cumplimiento de la legislación nacional y el respeto de las costumbres del país de destino |

| NORMATIVA | ARTÍCULO | ASPECTO RELEVANTE ASOCIADO A LA POLÍTICA |
|-----------|-------------|---|
| | Artículo 33 | <i>Nos comprometemos a eliminar todas las formas de discriminación y a condenar y combatir las expresiones, los actos y las manifestaciones de racismo, discriminación racial, violencia, xenofobia y formas conexas de intolerancia contra todos los migrantes, de conformidad con el derecho internacional de los derechos humanos.</i> |

Fuente: Elaboración propia, 2020.

Es fundamental, en este marco normativo, hacer referencia -aunque de forma somera- al pronunciamiento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en relación con la materia de los migrantes.

En este sentido, ante consulta interpuesta por los Estados Unidos Mexicanos, la Corte IDH, mediante Opinión Consultiva n.º OC-18/03 del 17 de septiembre de 2003 se refirió a la Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados, según la cual se indicó que “la no discriminación, junto con la igualdad ante la ley y la igual protección de la ley a favor de todas las personas, son elementos constitutivos de un principio básico y general relacionado con la protección de los derechos humanos”¹⁸⁹.

Asimismo, se hizo ver que “los Estados tienen la obligación de no introducir en su ordenamiento jurídico regulaciones discriminatorias, de eliminar de dicho ordenamiento las regulaciones de carácter discriminatorio y de combatir las prácticas discriminatorias”¹⁹⁰.

¹⁸⁹ Corte IDH. Condición Jurídica y derechos de los migrantes indocumentados, 17 de septiembre de 2003. Opinión Consultiva OC-18/03 párr. 83

¹⁹⁰ Corte IDH. Condición Jurídica y derechos de los migrantes indocumentados, 17 de septiembre de 2003. Opinión Consultiva OC-18/03 párr. 88

Marco teórico referencial de la Política

Para los efectos que se deriven de la aplicación de la presente Política, se entenderá por:

- ✓ **Calidad de vida:** aquellas condiciones indispensables para que las personas puedan tener una buena existencia. Estas condiciones pueden entenderse como valores principales para el desarrollo de las actividades cotidianas. Para efectos de esta política, las condiciones estarán circunscritas a la salud, la vivienda digna y el trabajo.
- ✓ **Consejo Nacional de Migración:** órgano encargado de recomendar a los órganos competentes, la política migratoria nacional, así como las medidas y acciones necesarias para su ejecución.
- ✓ **Derechos humanos:** derechos universales que son inherentes a todas las personas, sin distinción alguna, por el solo hecho de serlo, además son inalienables, indivisibles e interdependientes y deben ser respetados, protegidos y promovidos por los ordenamientos jurídicos.
- ✓ **Discriminación:** tratamiento desigual, de exclusión o de inferioridad dado, debido a una condición particular (sexo, etnia, religión, nacionalidad, condición económica, edad, escolaridad, preferencia sexual o condición de salud) de la persona o grupo de personas.
- ✓ **Enfoque de diversidad:** implica reconocer y validar los diferentes grupos presentes en la comunidad y considerar las diversidades étnica, etaria, lingüística, sociocultural, biológica y sexual. Por tanto, los esfuerzos y estrategias a desarrollar en una comunidad deben validar y proteger a los grupos sociales, asegurando los mismos derechos a las personas más allá de los diversos grupos a los que pertenezca.
- ✓ **Enfoque de género:** Implica entender cómo influye las concepciones de género en el quehacer de hombres y mujeres y cómo les ha afectado en el

diario vivir desde las desigualdades sociales que les ha generado y principalmente generado vulnerabilidades en las mujeres.

- ✓ **Garantizar:** dar seguridad que una determinada cosa o acción se va a realizar o va a suceder.
- ✓ **Gobierno local:** órgano compuesto por un cuerpo deliberativo denominado Concejo e integrado por los regidores, un alcalde y su respectivo suplente, miembros que serán escogidos por medio de elección popular. Es la estructura organizativa, eminentemente política, encargada de definir y dictar las políticas, lineamientos, reglamentos y planes de un determinado cantón.
- ✓ **Marco normativo:** conjunto general de normas y criterios nacionales e internaciones que regulan la conducta humana en torno a distintos temas.
- ✓ **Municipalidad:** persona jurídica estatal, con patrimonio propio y personalidad, y capacidad jurídica plenas para ejecutar todo tipo de actos y contratos necesarios para cumplir sus fines.
- ✓ **Persona refugiada:** persona que, debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, género, pertenencia a un determinado grupo u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país.
- ✓ **Población migrante:** grupo de personas que se encuentran residiendo en un lugar distinto al de su nacionalidad. Para efectos de esta política, son el grupo de personas que se encuentran residiendo en el cantón de San José y que no son costarricenses.
- ✓ **Población vulnerable:** personas que por diferentes circunstancias se encuentran en mayor medida expuestas a la exclusión, la pobreza y los efectos de la inequidad y la violencia de todo orden.

- ✓ **Política:** es la capacidad de fijarse independientemente políticas de acción y de inversión, planes, programas y su propio presupuesto.
- ✓ **Política pública local:** línea de acción que pretenden resolver un problema identificado como prioritarios en un cantón. Las políticas públicas locales son intervenciones para corregir las desigualdades a nivel social, económico, cultural y político, que se dan por razones de sexo, etnia, religión, nacionalidad, entre otros. Por ello, deben responder a las necesidades sentidas de la población, contar con la voluntad política de las autoridades municipales y con recursos humanos y financieros para su implementación.
- ✓ **Principio de equidad:** el cual reconoce las condiciones de desigualdad en que se encuentran las personas, por razones como la etnia, el sexo, género, la clase social, la edad, entre otras, y plantea el reto de dar respuestas diferenciadas, según las necesidades específicas, con el fin de lograr una mayor justicia.
- ✓ **Promoción:** proceso político diseñado para influir en la toma de decisiones.
- ✓ **Resguardo/ Resguardar:** proteger o hacer que una persona no reciba daño o no llegue hasta ella algo que lo produce.
- ✓ **Salud:** estado de completo bienestar físico, mental y social, y no solamente la ausencia de afecciones o enfermedades.
- ✓ **Trabajador:** toda persona física que presta a otra u otras sus servicios materiales, intelectuales o de ambos géneros en virtud de un contrato de trabajo expreso o implícito, verbal o escrito, individual o colectivo.
- ✓ **Trabajo:** derecho fundamental de la persona cuyo ejercicio permite lograr una existencia digna.
- ✓ **Trabajo interdisciplinario:** desarrollo de actividades realizadas con el intercambio y la cooperación entre profesionales de distintas disciplinas.

- ✓ **Quehacer municipal:** acciones y/o actividades desarrolladas por la municipalidad, según sus competencias.

- ✓ **Vivienda digna:** vivienda que permite el ejercicio de una vida adecuada. Deben valorarse siete características: a) Seguridad jurídica de la tenencia; b) Disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura; c) Gastos soportables; d) Habitabilidad; e) Asequibilidad; f) Lugar; g) Adecuación cultural.

Objetivos estratégicos generales y específicos de la política

En las líneas siguientes se desarrollan los objetivos de la política:

Objetivo general:

Fomentar el desarrollo, el bienestar y la calidad de vida de las personas migrantes residentes en el cantón Central de San José, mediante la planificación, el diseño e implementación de estrategias, con el fin de garantizar la promoción de sus derechos y el resguardo del marco normativo, nacional e internacional, vigente en materia de migraciones.

Objetivos específicos:

- Diseñar un programa dirigido a las personas migrantes residentes en el cantón Central de San José, alineado con los principios y ejes de la Política Migratoria Integral para Costa Rica.
- Implementar acciones y proyectos vinculados con la promoción de los derechos de las personas migrantes, especialmente en materia de salud, vivienda, trabajo y educación.
- Cumplir con lo establecido en la normativa vigente, nacional e internacional, sobre materia de migraciones.

Ámbito de aplicación

Mecanismos para la gestión y papel de los entes participantes

La Política para la promoción de los derechos, la garantía de la calidad de vida de la población migrante y el resguardo del marco normativo, nacional e internacional, vigente en materia de migraciones para el cantón Central de San José se estructura en torno a tres áreas a saber:



Tabla 3: Áreas de intervención y líneas generales de acción

| Áreas de intervención | Líneas generales de acción |
|--|--|
| <p>Desarrollo institucional: tiene que ver con la incorporación de criterios en el desarrollo organizacional de la municipalidad, en su quehacer interno, que garantice la sostenibilidad de las acciones en el municipio y su liderazgo como gobierno local.</p> | <ul style="list-style-type: none">-Sensibilizar y capacitar en materia de migraciones y derechos humanos a las y los funcionarios y colaboradores de la Municipalidad de San José.-Capacitar al personal institucional que atiende en primera línea en la materia de migraciones y derechos humanos.-De ser necesario, capacitar al personal en algún idioma que sea requerido para la atención de población que no habla el idioma oficial de Costa Rica.-Integrar criterios de equidad de género, diversidad, igualdad, derechos humanos, derechos de población migrante, entre otros, en los sistemas de planificación, seguimiento y evaluación de la municipalidad para garantizar que sean transversales estos conceptos y enfoques en cada uno de los procesos y subprocesos municipales.-Incorporar presupuestos y recursos a campañas de divulgación de la política.-Asignar recursos al departamento de Servicios Sociales y Económicos para que genere acciones a lo |

| Áreas de intervención | Líneas generales de acción |
|--|--|
| | <p>interno de la Municipalidad vinculadas con la materia de migraciones.</p> <p>-Dotar del personal necesario al departamento de Servicios Sociales y Económicos para que pueda emprender las acciones establecidas en la política.</p> |
| <p>Servicios públicos: se refiere a las principales incorporaciones y cambios que se deben de generar para la incorporación de programas dirigidos a la atención de la población migrante. De forma que se garantice el respeto al marco normativo vigente y se incremente la calidad de vida de la población migrante.</p> | <p>-Crear un subproceso dentro del departamento de Servicios Sociales y Económicos encargado de planificar, atender y gestionar las acciones establecidas en la política y sus planes de acción.</p> <p>-Propiciar espacios de formación y participación política local de las personas migrantes.</p> <p>-Implementar un programa de sensibilización dirigido a la población del cantón Central de San José para promover la cultura del respeto y aceptación de la persona migrante residente en el cantón.</p> <p>-Desarrollar bases de datos que permitan reconocer la situación de las personas migrantes residentes del cantón, en relación con el disfrute de sus derechos fundamentales.</p> <p>-Implementar acciones encaminadas al desarrollo económico local, que permitan fomentar el empleo local, realizar procesos de capacitación y encadenamientos productivos.</p> <p>-Promover el derecho del migrante al trabajo digno, atendidas las siguientes orientaciones:</p> <ol style="list-style-type: none"> a) igualdad de tratamiento y de oportunidades en relación con los demás trabajadores; b) inclusión de la población migrante en el mercado formal de trabajo; c) fomentar el espíritu empresarial; d) promover ante el empresario y patrono local, el aseguramiento de sus trabajadores. <p>-Establecer espacios para brindar información respecto a sus derechos y sobre trámites migraciones.</p> <p>-Brindar acompañamientos en la realización de gestiones.</p> <p>-En cuanto al acceso a la información es importante facilitar el acompañamiento para que estas personas migrantes que consultan puedan iniciar el proceso de regularización de su condición migratoria.</p> |

| Áreas de intervención | Líneas generales de acción |
|---|--|
| <p>Coordinación interinstitucional: tiene que ver con el trabajo en coordinación con instituciones estatales, ministerios, asociaciones y organizaciones que atienden y poseen un llamado a garantizar la calidad de vida de las personas migrantes.</p> | <ul style="list-style-type: none"> -Gestionar la firma de Convenios Marco con instituciones, ONG y entes estratégicos en materia de migraciones. -En materia de salud, coordinar acciones con Ministerio de Salud y Caja Costarricense de Seguro Social. -En coordinación con Ministerio de Salud y Caja Costarricense de Seguro Social, desarrollar campañas informativas en materia de salud sexual y reproductiva de las personas migrantes. Así como la importancia de la vacunación. -Buscar alternativas para ampliar la cobertura de los servicios de protección social y de salud para mejorar los resultados en materia de migración y de desarrollo. -Aumentar los niveles de aseguramiento de la población migrante y refugiada, disminuir la mortalidad infantil y materna en la población migrante y refugiada, aumentar el acceso y uso de la población migrante a servicios de salud pública. -En materia de cultura y sociedad, promover acciones en conjunto con el Ministerio de Cultura, Juventud y Deporte. - Coordinar acciones para dar acceso a la población migrante a programas habitacionales, promoviendo su derecho a vivienda digna, sea provisoria, de corto y medio plazo o definitiva. - En lo referente al acceso a una vivienda digna para las personas migrantes, dar seguimiento a la Política Nacional de Vivienda y Asentamientos Humanos 2013 a 2030 y su respectivo plan de acción. Dado que en este se plantean dos aspectos importantes desde las municipalidades: <ul style="list-style-type: none"> c) La creación y coordinación de un sistema de información digital, a escala nacional, regional, cantonal y distrital, sobre las necesidades de vivienda y asentamientos humanos. Según el documento este sistema debía estar terminado en 2022, sin embargo, hasta la fecha se desconoce su nivel de avance y al menos en las entrevistas realizadas en la Municipalidad no tenían conocimiento de esta iniciativa. d) Impulsar, en coordinación con las municipalidades, la construcción de vivienda de interés social y de |

| Áreas de intervención | Líneas generales de acción |
|-----------------------|---|
| | <p>clase media, en los cantones, con énfasis en los 20 cantones que suman el mayor déficit habitacional del país, por medio de “Programas de Vivienda Accesible”.</p> <p>-En materia de trabajo, planificar y trabajar en conjunto con el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social para fiscalizar que las empresas dentro del cantón cumplan con la normativa vigente en cuanto a salarios mínimos, aseguramiento de sus empleados, pólizas de riesgos del trabajo, entre otros.</p> |

Fuente: Elaboración propia, 2020.

La Evaluación y el seguimiento de la política.

Esta política tiene un carácter estratégico porque pretende promover cambios en el mediano y largo plazo.

Durante este proceso se realizará el monitoreo y las valoraciones de las actividades del control de gestión, de cumplimiento de objetivos y fines del proyecto, es decir, una evaluación de las estrategias, con el fin de observar la marcha de las acciones y detectar situaciones críticas, así como la valoración de la eficacia total del programa.

Su implementación requiere de un seguimiento y acompañamiento por parte de un equipo técnico que pueda coordinar el proceso. Para lograr este objetivo, se conformará una comisión interna que asuma este proceso, liderada por el departamento de Servicios Sociales y Económicos.

Finalmente, se realizarán evaluaciones de resultados anualmente, y dos evaluaciones de impacto, al cabo de los primeros cinco años y al finalizar el proceso en el 2030, estos procesos permitirán conocer el nivel de cumplimiento de los objetivos, los resultados alcanzados y los retos o desafíos pendientes.

Bibliografía de la política

Lahera, Eugenio. Política y Políticas Públicas. Proyecto FRA/02/073 Política y Políticas Públicas en los procesos de reforma en América Latina. Similitudes y diversidades. Publicación de las Naciones Unidas. Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile. 2004.

Informe General sobre la Encuesta General de Inmigración y Emigración de Costa Rica. 2016

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Voto n.º 2313-95 de las dieciséis horas con dieciocho minutos del día nueve de mayo de mil novecientos noventa y cinco.

Corte IDH. Condición Jurídica y derechos de los migrantes indocumentados, 17 de septiembre de 2003. Opinión Consultiva OC-18/03

Sitio Web de la Municipalidad de San José, Costa Rica. Marco Estratégico.
https://www.msj.go.cr/MSJ/Municipalidad/SitePages/marco_estrategico.asp

X

CONCLUSIONES

Una vez analizada la información obtenida a lo largo del proceso de investigación, para dar respuesta a los objetivos planteados, se procede a desarrollar las conclusiones derivadas del mismo.

A partir del estudio esbozado a lo largo de este trabajo de investigación, se pudo comprobar, con fundamentos, de acuerdo con la normativa vigente, la hipótesis originalmente planteada; se afirma, con plena certeza que la Municipalidad de San José no ha garantizado la calidad de vida de las personas migrantes por medio de la creación de políticas públicas desde un enfoque de derechos humanos, siendo que, según datos del último Censo (2011) en el cantón Central residen al menos 46 857 (cuarenta y seis mil ochocientos cincuenta y siete) personas migrantes, de las cuales, un alto porcentaje, podría encontrarse en condición de pobreza y cuyos derechos fundamentales más básicos, como el derecho a la salud, a la vivienda y al trabajo, son vulnerados.

Es decir, no se ha evidenciado el cumplimiento de la normativa nacional e internacional desde el gobierno local para gestionar acciones, programas y proyectos que garanticen la calidad de vida de esta población. Se han observado mecanismos aislados desde la asistencia social, no vinculados al cumplimiento del marco legal, ni alineados a la Política Migratoria Integral para Costa Rica.

Es preocupante que no exista una respuesta de un gobierno local, como lo es la Municipalidad de San José, ante un fenómeno creciente y más aún en un contexto de pandemia, donde fue evidente que en el casco central de San José existen al menos 400 cuarterías, en su mayoría con residentes migrantes en condición de vulnerabilidad social.

Concomitantemente, se pudo dar respuesta al problema de investigación trazado, alcanzándose con satisfacción el objetivo general formulado y los objetivos específicos planteados, por cuanto se determinó y caracterizó el marco jurídico vigente en materia de derechos humanos aplicables a la población migrante; se definieron e identificaron los procesos institucionales desarrollados por la

Municipalidad de San José en el último decenio para garantizar la calidad de vida de la población migrante; se determinó la coherencia entre el marco jurídico vinculante en materia de derechos humanos y los procesos institucionales de la Municipalidad de San José para garantizar la calidad de vida de la población migrante; y finalmente a partir de lo evidenciado, se realizaron no solo recomendaciones de tareas que deben ser impulsadas por la Municipalidad de San José para garantizar la calidad de vida de la población migrante sino que se elaboró una propuesta de política pública local para ser implementada en el gobierno local.

En lo que respecta al marco jurídico de protección en materia de derechos humanos, es importante señalar que este país ha venido adoptando una serie de instrumentos (verbigracia: Declaración Universal de Derechos Humanos, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Convención Americana de Derechos Humanos o “Pacto de San José”, Declaración y Programa de Acción de Viena) que establecen un catálogo de libertades y derechos para las personas (por el simple hecho de serlo), así como obligaciones para los Estados.

La vinculatoriedad de estos instrumentos en Costa Rica tiene rango de ley e incluso, de acuerdo con lo interpretado por la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, en la medida en que se otorguen mayores derechos o garantías a las personas, las normas relativas a derechos humanos priman sobre la Constitución Política.

De igual forma, el ordenamiento jurídico nacional refleja también los postulados del derecho internacional de los derechos humanos, entre otras cosas, respecto a la protección de la dignidad humana y la igualdad de las personas; por lo que es innegable la responsabilidad de los gobiernos locales para el resguardo de los derechos de todos los miembros de la comunidad y la implementación de las medidas que fomenten su disfrute.

En este sentido, se ha podido determinar que, en materia normativa, las personas migrantes deben ser tratados en condiciones de igualdad y, aunque puedan existir restricciones, estas no pueden ser discriminatorias directa ni indirectamente. Ello

significa que, aun cuando la Ley General de Migración y Extranjería no establece puntualmente acciones concretas asignadas a los gobiernos locales para con las personas migrantes, ciertamente, existen condiciones mínimas que deben promoverse a nivel local con el fin de permitir la integración, los postulados de la política migratoria y garantizar la calidad de vida de esta población.

En relación con el concepto de calidad de vida, se llegó a la conclusión de que refiere a aquellas condiciones indispensables para que las personas puedan tener una buena vida y se enmarcó específicamente al disfrute y protección del derecho a la salud, a la vivienda digna y al trabajo.

Estos tres elementos se encuentran protegidos tanto por la normativa nacional como internacional y se estableció que la mayor importancia radica en que el acceso a estos da pie a que haya una mayor posibilidad de que las personas puedan vivir con dignidad y puedan acceder, con mayor facilidad, a otros derechos fundamentales.

De igual manera existe una obligación de cumplimiento de la legislación vigente desde los gobiernos locales y, como se señaló en el diseño del trabajo final de graduación y en toda la investigación desarrollada, es clara la capacidad y potestad que tienen las municipalidades de decidir libremente todo lo referente a la organización de determinada localidad; esto se resume en la autonomía municipal para gestionar materias de su competencia, para la creación, recaudación e inversión de sus propios ingresos y específicamente, se refiere a que abarca una autonomía política, normativa, tributaria y administrativa, en la cual tienen plena autoridad para definir sus planes operativos, programas y proyectos a desarrollar.

Dentro de esas competencias y la autonomía municipal, definidas constitucionalmente y en el sistema político costarricense; las municipalidades deberían desempeñar un papel estratégico en diversos escenarios: la participación ciudadana, la descentralización política y la atención de los intereses de las comunidades de los respectivos cantones. Sin embargo, se denota, que no existe una política pública local definida por el municipio para dar respuesta a una población vulnerable, la migrante.

Las acciones desarrolladas por la Municipalidad de San José son aisladas, no se vinculan con el marco normativo vigente ni tienen correspondencia con las políticas públicas nacionales. Existe una ausencia de representación del gobierno local en la toma de decisiones de la materia de migraciones, y además, sus funcionarios han asumido la temática como una participación a partir de llamados de las instancias “competentes” obviando que la Municipalidad de San José debería liderar procesos en materia migratoria para salvaguardar los derechos de las personas residentes en el cantón Central.

El contexto actual, las violaciones históricas de los derechos humanos y la vulnerabilidad en que se encuentran diversas poblaciones, entre ellas las personas migrantes, ha llevado a la necesidad de no solo cumplir con la normativa vigente sino además, a salvaguardar su integridad física, emocional y psicológica así como garantizar su calidad de vida a través de instrumentos específicos en materia de derechos humanos, es lo que se ha denominado como la especificación de los derechos humanos mediante instrumentos dirigidos a poblaciones especialmente vulnerabilizadas.

Por ende, el punto de partida no es la existencia de personas migrantes con necesidades que deben ser asistidas, sino la visualización de estas personas como sujetos con derechos que obligan al Estado y al resto de la sociedad no solo a respetar convenios internacionales sino además a crear un marco normativo nacional especial y políticas públicas que cumplan y garanticen la su calidad de vida.

En este país existe todo el marco normativo, ya descrito en el primer capítulo de la tesis y también se cuenta con una política migratoria integral para Costa Rica y su respectivo plan de acción. Ambos instrumentos establecen actores estratégicos y obligaciones que vinculan a los gobiernos locales, y exigen una participación activa y propositiva en ejes claves como lo son: trabajo, salud, cultura, sociedad y fomento económico. Sin embargo, desde la Municipalidad de San José no ha existido un liderazgo en materia de migraciones, ni un compromiso para desarrollar una política pública alineada con la política nacional que venga a materializar las acciones que

deben llevarse a cabo para garantizar la calidad de vida de las personas migrantes residentes en el cantón Central de San José.

Hoy la Municipalidad de San José tiene una deuda con las personas migrantes al no contar con una política pública local en materia migratoria.

Por otra parte, respecto a la materia migratoria, se observaron experiencias exitosas en derecho comparado; tal es el caso de la República Federativa de Brasil, que posee una Ley de Migración relativamente nueva (del año 2017) y que se distingue por incorporar principios de no discriminación, prevención de la xenofobia, mecanismos de protección a las migraciones, entre otras cosas.

Aunado a ello, de este país se destaca la incorporación de la Ley Municipal n.º 16478/2016 de Sao Paulo, ya que, a pesar de la inexistencia de competencias constitucionales a los gobiernos municipales en esta materia, la ciudad de Sao Paulo implementó una política pública migratoria en el ámbito municipal, la cual, por lo novedoso e importante de los principios allí consignados, se tomó como un modelo a seguir para la propuesta de política pública local recomendada en esta investigación.

Así como en el caso de Sao Paulo, para llevar a cabo estas acciones en nuestro país, se ha determinado que no se hace necesaria una compleja reforma constitucional o legal, sino que se requiere el compromiso de parte de los gobiernos locales para aplicar las normas dispuestas y materializar la puesta en marcha de las políticas públicas nacionales.

Esto se fundamenta, en que si bien la materia migratoria no forma parte de las competencias delegadas a las municipalidades (ya sea bajo la figura de la descentralización o la desconcentración); lo cierto es que establecer los lineamientos para proteger y garantizar los derechos humanos de esta población no responde a una competencia de carácter administrativo, sino a una obligación más general que parte de los instrumentos nacionales e internacionales de derechos humanos adoptados por nuestro país, así como los principios que forman parte del

ius cogens y que cualquier órgano estatal se encuentra en la obligación de velar por su cumplimiento.

Ahora bien, aunque no sea necesaria una reforma a la Carta Magna o a la ley para que se pueda materializar una política pública local, conviene hacer hincapié en que también es necesario mejorar algunas situaciones para lo cual se requiere, necesariamente, la modificación a nivel normativo, verbigracia: lo referido para permitir que los gobiernos locales puedan ser tomados en cuenta dentro del Consejo Nacional de Migración, entre otras.

Pero mientras eso sucede, se hace necesario que el gobierno local, tanto el de San José como en el resto del país asuman el compromiso de crear y poner en marcha políticas públicas locales dirigidas a las personas migrantes, políticas que contengan acciones concretas para atender necesidades en materia de empleo, salud, fomento económico, vivienda.

Las diversas fuentes consultadas a través de la investigación han permitido poner de manifiesto que las condiciones para personas migrantes no son iguales que para las personas nacionales. Pese a que la normativa costarricense establece que los trabajadores inmigrantes deben tener las mismas condiciones que los costarricenses, han sido notorias las violaciones a los derechos laborales de las personas migrantes; trabajos en condiciones de explotación y sin contar con aseguramiento o pólizas de riesgos del trabajo.

De igual manera el acceso a créditos o programas de vivienda es diferenciado entre migrantes y nacionales, y en el cantón Central de San José las condiciones son aún más limitadas.

Por lo anterior se hace urgente la intervención del gobierno local en todos los temas que establece la normativa y la política migratoria integral para Costa Rica, garantizando la calidad de vida de las personas migrantes residentes del cantón Central de San José.

BIBLIOGRAFÍA

Libros

Aguilar Fong, Justo y Pallavicini, Violeta. *El régimen municipal en Costa Rica: un análisis económico y político*. Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas, Universidad de Costa Rica, San José, Costa Rica, 2019

Artavia Barrantes, Sergio y otros. *Constitucionalismo costarricense: libro homenaje al Profesor Rubén Hernández Valle*. San José, Costa Rica, 2017. (artículo de Murillo Arias, Mauro. Las competencias municipales en la Constitución).

Centro Centroamericano de Población de la Universidad de Costa Rica. *Encuesta Nacional de Inmigración y Emigración en Costa Rica (ENIE 2016)*. Informe General. Financiado por la Organización Internacional para las Migraciones. 2016, 11.

Chamizo, Horacio; Pallavicini, Violeta y Vargas, Jean. *Manual de Formulación de Políticas Públicas (Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), el Ministerio de Planificación y Política Económica y la Universidad de Costa Rica específicamente el Doctorado de Políticas Públicas, 2013)*, 8-9.

Conforth, Maurice. *El materialismo y el método dialéctico*. Colección Tlapali. Sociedad Mexicana de difusión cultural. México, DF. 1961.

Esquivel Corella, Freddy. *Gerencia Social: un análisis crítico desde trabajo social*. 1 Ed. Buenos Aires: Espacio. 2005.

Estado de la Nación. Anexo. *Propuesta preliminar para el estudio de la calidad de vida en Costa Rica*. 2000.

Fernández, Xinia y Robles, Arodys. *Informe de Estado de Situación de la Persona Adulta Mayor en Costa Rica*. San José, Costa Rica. 2008.

- Fernández Guardia, Ricardo, 1867-1950 *La Guerra de la Liga y la Invasión de Quijano*. (San José EUNED, Primera Edición, 2007)
- Fundación Género y Sociedad en coordinación con la Dirección de Integración y Desarrollo. *Diagnóstico del contexto migratorio en Costa Rica 2017*. San José, 2017
- García González, Daniel. *La cuestión municipal en Centroamérica: un desafío para la consolidación democrática y la modernización del Estado*. 2 Edición San José, Costa Rica, 2005.
- Gurdián-Fernández, Alicia. *El Paradigma Cualitativo en la Investigación Socio-Educativa*. Coordinación Educativa y Cultural Centroamericana (CECC) Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI). San José, Costa Rica. 2007
- Hernández, Roberto; Fernández, Carlos y Baptista, Pilar *Metodología de la Investigación*. Impreso en México, 2000
- Hernández Valle, Rubén. *El Derecho de la Constitución*. Vol. I. San José: Editorial Juricentro, 2004.
- Huenchuan, Sandra. *Políticas públicas y políticas de vejez: aspectos teóricos-conceptuales*. Naciones Unidas, CEPAL. 2003
- Huenchuan, Sandra. *Los derechos de las personas mayores. Materiales de estudio y divulgación. Módulo 1 hacia un cambio de paradigma sobre el envejecimiento y la vejez*. Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE). 2011
- Huenchuan, Sandra. *Informe sobre la aplicación de la Estrategia Regional de Implementación para América Latina y el Caribe del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento y la Declaración de Brasilia*

en América Latina y el Caribe. Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE). 2012

Huenchuan, Sandra. *Envejecimiento, solidaridad y protección social: La hora de avanzar hacia la igualdad*. Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)- División de Población de la CEPAL. Impreso en Santiago, Chile. 2012

Instituto Interamericano de Derechos Humanos. *Comentario del Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. Comisión Internacional de Juristas, 2008.

Lahera, Eugenio. Política y Políticas Públicas. *Proyecto FRA/02/073 Política y Políticas Públicas en los procesos de reforma en América Latina. Similitudes y diversidades*. Publicación de las Naciones Unidas. Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile. 2004.

Miranda Bonilla, Haideer. *Derechos fundamentales en América Latina*. San José, Costa Rica: Editorial Jurídica Continental, 2015

Molina, Iván y Palmer, Steven. *Costa Rica del Siglo XX al XXI: Historia de una sociedad*. Editorial Universidad Estatal a Distancia. San José, Costa Rica. 2005.

Olivas Rojas, Carlos. *Gobiernos Locales Centroamericanos: Apuntes normativos y mapeo de actores*. Cuadernos Centroamericanos del ICAP No. 17, San José, Costa Rica, 2016

Organización Internacional de las Migraciones, *Glosario sobre Migración*, Derecho Internacional sobre Migración, N.º 7, 2006.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos/Fundación de la Universidad de Costa Rica. *Interacciones entre Políticas Públicas, Migración*

y Desarrollo en Costa Rica, Caminos de desarrollo, Éditions OCDE, París, 2017

Ordoñez, Jaime; Arias, Bernal y Torrealba, Adrián. *Descentralización y Gobiernos Locales en Costa Rica. Bases para una reforma jurídica e institucional*. Instituto Centroamericano de Gobernabilidad. San José, Costa Rica, 2010.

Peces-Barba Martínez, Gregorio, *Derechos fundamentales*. Madrid: Universidad Complutense, Facultad de Derecho, Sección de Publicaciones, 1986.

Rhenán Segura. Jorge. *Costa Rica y la protección Internacional de los Derechos Humanos (1945-1995)*. Escuela de Relaciones Internacionales. Universidad Nacional, Heredia Costa Rica, 1997.

Rhenán Segura. Jorge. *Costa Rica: Las Naciones Unidas y los Organismos Internacionales*. Escuela de Relaciones Internacionales, Universidad Nacional, Heredia Costa Rica, 1997.

Solís Moreira, Julio y Coto Murillo, Paulo. *Convivencia urbana en San José. Un estudio sobre las prácticas cotidianas, las representaciones y proyecciones de las y los habitantes de barrio Cristo Rey y Escalante (2011-2013)*. San José, CICDE-UNED, 2014

Varela Jara, Julio. *Las migraciones internas -análisis censal-*. Universidad Nacional Facultad de Ciencias Sociales. Instituto de Estudios Sociales en Población, Heredia Costa Rica, 1989.

Vargas Solís, Luis Paulino. *Modelo desarrollista y de industrialización sustitutiva*. - 1 ed. - Serie de Cuadernos de Historia de las Instituciones de Costa Rica N° 8. Editorial de la Universidad de Costa Rica, San José Costa Rica, 2003.

Artículos de Revistas

Abarca, Allan. 2002. "Las políticas públicas como perspectiva de análisis". *Revista de Ciencias Sociales*, N.º 97: 95-103.

Abramovich, Víctor. 2006. "Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo". *Revista de la CEPAL*, 88:35-51.

Huenchuan, Sandra y Morlachetti, A. "Derechos sociales y envejecimiento: modalidades y perspectivas de respeto y garantía en América Latina" *Revista Notas de Población* No 85 (LC/G. 2346-P. Santiago, Chile. (2007).

Laura García Juan. "Políticas públicas orientadas hacia la igualdad de derechos. La llave para preservar la paz social en los nuevos países receptores de flujos migratorios laborales" *Revista IIDH/Instituto Interamericano de Derechos Humanos* No. 62 (julio-diciembre 2015).

Velásquez Raúl G. "Hacia una nueva definición del concepto Política Pública". *Revista Política Pública Hoy*, n.º 2 (marzo 2010).

Tesis

Alvarado Herrera, Sebastián. "Los Derechos Humanos de la persona migrante frente a la Administración Pública en la aplicación de la Ley General de Migración y Extranjería". Tesis de Licenciatura en Derecho, Universidad de Costa Rica, 2009.

Amador Garita Carolina y Rodríguez Mata, Nelson David. "El control de convencionalidad en Costa Rica: propuesta de aplicación por los jueces ordinarios". Tesis de Licenciatura en Derecho, Universidad de Costa Rica, 2016.

Ángulo Cubillo, Grettel; Barboza Pineda, Nelson; Muñoz Salazar, Gilbert y Ulate Barrantes, Jacobo. "Descentralización y gestión local en Costa Rica: El caso

de Sarapiquí y Desamparados”. Memoria del Seminario de Graduación para optar por el título de Licenciatura en Sociología, Universidad de Costa Rica, 1996.

Avendaño Huete, Tania. “El acceso a la salud y a la seguridad social como derecho fundamental y humano de las mujeres migrantes nicaragüenses en Costa Rica”. Tesis de Licenciatura en Derecho, Universidad de Costa Rica, 2009.

Brenes Umaña, Hazel. “Propuesta de un índice de la calidad de vida en Costa Rica”. Tesis Magíster Scientiae en Estadística. Universidad de Costa Rica. San José, Costa Rica, 2004.

Carvajal Salas, Gabriel y González Obando, Thomas. “Los Alcances Jurídicos y aplicativos del Derecho Internacional Humanitario en la Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos”. Tesis de Licenciatura en Derecho, Universidad de Costa Rica, 2017

Castro Retana, Víctor y otros. “Evolución Constitucional del Régimen Municipal en Costa Rica”. Tesis para optar por el grado de licenciatura en Derecho. Universidad de Costa Rica. 1981.

Chacón Vargas, Luisa Inés. “Justiciabilidad por conexión. Protección de los Derechos económicos, sociales y culturales en el Sistema Interamericano de Protección y Promoción de los Derechos Humanos”. Tesis de Licenciatura en Derecho, Universidad de Costa Rica, 2014.

Corrales Villalobos, Rosa y Luna Alfaro, Marlen. “Derecho al trabajo de los migrantes en Costa Rica”. Trabajo Final de Graduación para optar por el grado de Licenciatura en Derecho. Universidad de Costa Rica. 2002.

Díaz Chanto, Gabriela; Fernández González, Laura; Monge Cordero, Ligia; Salazar Blanco, Juan Pablo y Zúñiga Céspedes, Jeannette. “Régimen Municipal: perspectivas de cambio en la administración de los intereses locales”.

Memoria del Seminario de Graduación para optar por el título de Licenciatura en Derecho, Universidad de Costa Rica, 2003.

Guerrero Segura, Efraín Antonio y Solís Ruballos, Salvador Enrique. “Estudio crítico de la Ley General de Migración y Extranjería N. 8764 en cuanto al ingreso, permanencia y egreso de los extranjeros en Costa Rica”. Tesis para optar por el grado de licenciatura en derecho. Universidad de Costa Rica. 2012.

Hernández Melgar, Carolina Esperanza. “Derechos Fundamentales y Migración Internacional”. Tesis para optar al grado de Doctor en Derecho, Universidad de Castilla-La Mancha, 2015.

Jiménez Castillo, Andreina y Obando Vives, Valentina. “Alcances del actuar de los Concejos Municipales de Distrito en relación con la autonomía funcional otorgada por el ordenamiento jurídico costarricense”. Tesis para optar por el grado de licenciatura en derecho. Universidad de Costa Rica. 2010.

Kung Quesada, Joselyn. “La política social en el escenario de los municipios: perspectiva actual y nuevos desafíos en torno a las manifestaciones de pobreza urbana y desigualdad en el cantón Central de San José.” Tesis para optar por el grado de licenciatura en trabajo social. Universidad de Costa Rica. 2015.

Largaespada Carvajal, Sofía “Estrategia para el mejoramiento del programa de becas de la Municipalidad de Mora”. Tesis sometida a la consideración del tribunal examinador del Programa de Posgrado en Gerencia de proyectos de desarrollo para optar por el título de magíster scientiae en gerencia de proyectos de desarrollo. Instituto Centroamericano de Administración Pública. 2014.

Oguilve Varga, Gabriel y Monge Rodríguez Mauren. “La protección de la dignidad humana en la jurisprudencia de la Sala Constitucional y en la Corte

Interamericana de Derechos Humanos”. Tesis de Licenciatura en Derecho, Universidad de Costa Rica, 2018.

Rojas Salas, Gwendolyne. “La red local del cantón central de San José en el desarrollo de la política de protección de los derechos de la niñez y la adolescencia: sus características, posibilidades y restricciones”. Tesis para optar por el grado de licenciatura en trabajo social. Universidad de Costa Rica. 2003.

Ponencias

Romero-Pérez, Jorge Enrique. La autonomía constitucional de las municipalidades. Ponencia al Congreso Internacional de Estudios Municipales. Escuela de Administración Pública. Universidad de Costa Rica. San José, Costa Rica, 18 al 20 de febrero del 2004.

Normativa Nacional

Constitución Política de 7 de setiembre de 1949 y sus reformas. San José, 1949.

Hernández-Valle, Rubén compilador. *Constitución Política de la República de Costa Rica: comentada, anotada y con citas de jurisprudencia*. San José, Costa Rica: Editorial Juricentro, 2008.

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. Aprobación de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, Ley n.º 7615 del 24 de julio de 1996. San José, 1996.

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. Código Civil. Ley n.º 63 de 28 de setiembre de 1887.

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. Código Municipal. Ley n.º 7794 de 30 de abril de 1998.

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. Ley General de transferencia de competencias del Poder Ejecutivo a las Municipalidades. Ley n.º 8801 de 28 de abril de 2010.

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. Ley General de Migración y extranjería. Ley n.º 8764 de 19 de agosto de 2009.

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. Ley General de la Administración Pública n.º 6227 del 28 de abril de 1978. San José, 1978.

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos. Ley n.º 8131 de 18 de setiembre de 2001.

Contraloría General de la República. Lineamientos Generales sobre la Planificación del Desarrollo Local (L-1-2009-CO-DFOE) Resoluciones-R-SC-1-2009 de las nueve horas del veintiséis de febrero de 2009.

Contraloría General de la República. “Directrices Generales a las Municipalidades y Concejos Municipales de Distrito para el adecuado uso, registro, incorporación y validación de información en el Sistema Integrado de Información Municipal (SIIM)”, la Resolución RDC-120-2010 del 16/07/2010 (Gaceta Nª155 11-08-2010).

Consejo Nacional de Migración. Política Migratoria Integral para Costa Rica. San José, septiembre de 2013.

Dirección de Integración y Desarrollo Humano. Plan Nacional de Integración para Costa Rica 2018-2022. San José, 2017.

Normativa Internacional

Ayuntamiento de Sao Paulo. Ley Municipal n.º 16.478.
https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/direitos_humano

[s/Politica%20Municipal%20para%20Inmigrantes.pdf](#) Consultado: 12 de agosto, 2020.

Carta de la Organización de los Estados Americanos.

Constitución Política de la República Federativa del Brasil, 1988.
<https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/0507.pdf>
Consultado: 12 de agosto, 2020.

Constitución Política de Chile. Consultado el 3 de agosto de 2020.
<https://www.senado.cl/constitucion-politica-capitulo-i-bases-de-la-institucionalidad/senado/2012-01-16/093048.html>

Convención Interamericana para la Eliminación de toda forma de discriminación e intolerancia.

Convención Interamericana contra el racismo, la discriminación racial y formas conexas de intolerancia.

Convención Interamericana para prevenir y sancionar la tortura.

Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación racial.

Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares.

Convención sobre los Derechos del Niño. Aprobada en el cuadragésimo cuarto período de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, firmada por Costa Rica el 26 de enero de 1990.

Convención sobre El Estatuto de los Refugiados. Adoptada en Ginebra, Suiza, el 28 de julio de 1951 por la Conferencia de Plenipotenciarios sobre el Estatuto de

los Refugiados y de los Apátridas (Naciones Unidas), convocada por la Asamblea General en su resolución 429 (V), del 14 de diciembre de 1950.

Declaración Universal de Derechos Humanos.

Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.

Konrad-Adenauer-Stiftung. Convención Americana sobre Derechos Humanos. Comentario. El Salvador, 2014.

Ley de Migración. Consultado el 10 de agosto, 2020.
http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LMigra_130420.pdf

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Protocolo Facultativo al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

Protocolo Facultativo al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Pacto Mundial sobre Migración.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Protocolo Adicional a la Convención Americana en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador”.

Protocolo Facultativo al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Protocolo Facultativo al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Resoluciones

Procuraduría General de la República. Opinión Jurídica n.º 045-2009 de fecha 12 de mayo de 2009.

Procuraduría General de la República. Dictamen C-277-2014 del 05 de setiembre de 2014.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Voto n.º 2313-1995 de las dieciséis horas con dieciocho minutos del día nueve de mayo de mil novecientos noventa y cinco de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Voto n.º 1801-1998 de las nueve horas con doce minutos del trece de marzo de mil novecientos noventa y ocho de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Voto n.º 1415-1999 de las nueve horas del veintiséis de febrero de mil novecientos noventa y nueve de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Voto n.º 5445-1999 de las catorce horas treinta minutos del catorce de julio de mil novecientos noventa y nueve de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Voto n.º 9685-2000 de las catorce horas con cincuenta y seis minutos del primero de noviembre del dos mil de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Voto n.º 6054-2008 de las dieciséis horas veintiún minutos del dieciséis de abril de dos mil dieciocho de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia.

Jurisprudencia de la Corte IDH

Opinión consultiva OC-4/84 del 19 de enero de 1984. Propuesta de modificación a la Constitución Política de Costa Rica relacionada con la naturalización.

Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003, solicitada por los Estados Unidos Mexicanos.

Caso Fleury y Otros Vs. Haití. Fondo y Reparaciones. Sentencia de 23 de noviembre de 2011. Serie C No 236.

Caso Nadege Dorzema y Otros Vs. República Dominicana. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de octubre de 2012. Serie C No 251.

Documentos en sitios web

Alza Barco, Carlos. 2014. Enfoque basado en derechos humanos: ¿Qué es y cómo se aplica a las políticas públicas? En Burgorgue-Larsen, (Laurence), Maués, (Antonio) y Sánchez Mojica, (Beatriz) coords. "Manual de Derechos Humanos y Políticas Públicas", Red de Derechos Humanos y Educación Superior, Bogotá Colombia. (Consultado: 19 de octubre, 2020), https://www.upf.edu/dhesalfa/materiales/res/dhpp_pdf/DHPP_Manual_v3.51-78.pdf

Barreat Montero, Yariani. Estudio Psicosocial de la Indigencia en Mérida. Revista de la Facultad de Medicina, Universidad de los Andes. Vol. 16. N° 1. 2007. <http://erevistas.saber.ula.ve/index.php/medula/article/view/5743/5544>.

Bohórquez Monsalve Viviana y Aguirre Román Javier. Las tensiones de la Dignidad Humana: Conceptualización y aplicación en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Revista Internacional de Derechos Humanos. Vol. 6 n.11 dic. 2009 (Consultado el 10 de agosto de 2019), <http://www.corteidh.or.cr/tablas/r24903.pdf>.

Brenes, Hazel, Gutiérrez Espeleta, Edgar E., Propuesta de un índice para la medición de la calidad de vida en Costa Rica. Revista de Ciencias Sociales (Cr) [en línea] 2007, II (Sin mes) pág. 115. <http://www.redalyc.org/pdf/153/153116.pdf>.

Carpizo, Jorge. Los derechos humanos: naturaleza, denominación y características. Cuestiones Constitucionales Revista Mexicana de Derecho Constitucional. Número 25, Julio-Diciembre 2011. <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/cuestiones-constitucionales/article/view/5965/7906>.

Centro de Estudios Migratorios/Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de Personas/Subsecretaría de Derechos Humanos, Población y Migración /Secretaría de Gobernación. Nueva Política Migratoria del Gobierno de México 2018-2024 (Consultado el 8 de agosto 2020) <http://politicamigratoria.gob.mx/work/models/PoliticaMigratoria/Documentos/NPM/npm2018-2024.pdf>.

Chacón Mata, Alfonso. 2017. Criterios definidores y conceptuales del enfoque basado en derechos humanos: De la Teoría a la Práctica, Revista Vasca de Administración Pública, Instituto Vasco de Administración Pública-Gobierno Vasco, España, N° 108. (Consultado el 19 de octubre de 2020) <https://www.euskadi.net/r61s20001x/es/t59aWar/t59aMostrarFicheroServlet?t59aldRevista=2&R01HNoPortal=true&t59aTipoEjemplar=R&t59aSeccion=38&t59aContenido=2&t59aCorrelativo=1&t59aVersion=1&t59aNumEjemplar=108>

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Derecho Humanos de los Migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México. Organización de Estados Americanos. Serie L/V/II. Doc. 48/13, Relatoría sobre los derechos de los Migrantes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. 2013. (Consultado el 10 de agosto de 2019)

<http://www.oas.org/es/cidh/migrantes/docs/pdf/informe-migrantes-mexico-2013.pdf>.

Comité de Derechos Humanos, observación general n.º 18, <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/BDL/2001/1404>.

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observación general n.º 4, El derecho a una vivienda adecuada (Art.11, párrafo 1): 6º período de sesiones (1991) <http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2005/3594.pdf?view=1>.

Espinosa Martínez, Salvador. Propuesta municipal de atención a migrantes internacionales. (Consultado el 8 de agosto 2020). <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r29116.pdf>.

Fundación Género y Sociedad en coordinación con la Dirección de Integración y Desarrollo Humano del Centro Internacional para el Desarrollo de Políticas Migratorias. Diagnóstico sobre el contexto migratorio de Costa Rica en el 2017. http://www.migracion.go.cr/integracion_desarrollo/Diagnostico%20Contexto%20Migratorio%20de%20Costa%20Rica%202017.pdf.

García Morales María Isabel. Federalismo y régimen municipal en Argentina. (Consultado: 8 de agosto, 2020) <http://www.revistas.unam.mx/index.php/rel/article/download/47776/42960>.

Guevara Porfirio y Arce Ronald. Estado de la Vivienda en Centroamérica. Centro Latinoamericano para la Competitividad y el Desarrollo Sostenible (CLACDS) de INCAE Business School, 2016 (Consultado el 29 de agosto 2020) http://x.incae.edu/ES/clacds/publicaciones/pdf/Estado_de_la_Vivienda_en_CA.pdf.

Global Migration Group. 2017. "Handbook for Improving the Production and Use of Migration Data for Development", Global Knowledge Partnership for Migration

and Development (KNOMAD), World Bank, Washington, DC.
https://primi.iom.int/sites/default/files/repositorio/handbook_for_improving_the_production_and_use_of_migration_data_for_development.pdf.

INCAE. La pandemia del desempleo. (Consultado el 7 de agosto de 2020),
<https://www.incae.edu/es/blog/2020/06/22/la-pandemia-del-desempleo.html>.

Instituto Nacional de Estadística y Censos. Temas especiales de población.
<http://www.inec.go.cr/poblacion/temas-especiales-de-poblacion>.

Instituto Nacional de Estadística y Censo, 2011. Indicadores de tenencia, estado y hacinamiento de la vivienda según provincia. (Consultado el 26 de marzo de 2020) <https://www.inec.cr/documento/censo-2011-indicadores-de-tenencia-estado-y-hacinamiento-de-la-vivienda-segun-provincia>.

Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del MERCOSUR. “Derechos humanos de personas migrantes”. (Consultado el 6 de abril de 2019),
<http://www.corteidh.or.cr/tablas/r33203.pdf>.

Instituto de Políticas Públicas de Derechos Humanos del Mercosur (IPPDH) (2017). Migrantes regionales en la ciudad de San Pablo. Derechos políticos y sociales. Buenos Aires: Organización Internacional para las Migraciones-IPPDH. (Consultado el 12 de agosto 2020) <http://www.ippdh.mercosur.int/wp-content/uploads/2017/01/San-Pablo-Final.pdf>.

May Cantillano Hubert. Derecho constitucional al trabajo. Tomado desde:
<https://revistas.ucr.ac.cr/index.php/iusdoctrina/article/download/13601/1292>
1 .

Medina Quiroga, Cecilia y Nash Rojas, Claudio. Manual de Derecho Internacional de los Derechos Humanos. (Consultado el 6 de abril de 2019),
https://www.fundacionhenrydunant.org/images/stories/biblioteca/derechos_humanos/MEDINA_C._y_NASH_C._2003.Manual_de_Derecho_Internacional_de_los_DDHH.pdf.

Medina Quiroga, Cecilia y Nash Rojas, Claudio. Sistema Interamericano de Derechos Humanos: Introducción a sus Mecanismos de Protección. (Consultado el 6 de abril de 2019), [https://www.fundacionhenrydunant.org/images/stories/biblioteca/derechos_humanos/MEDINA C. y NASH C. 2007. Sistema interamericano de derechos humanos.pdf](https://www.fundacionhenrydunant.org/images/stories/biblioteca/derechos_humanos/MEDINA_C._y_NASH_C._2007._Sistema_interamericano_de_derechos_humanos.pdf).

Mercer España, Viena encabeza el 21º ranking de calidad de vida de MERCER, sitio web. (Consultado el 14 de mayo 2020) <https://www.mercer.es/sala-de-prensa/estudio-calidad-vida-2019.html>.

Mercer, Quality of living city ranking 2019, sitio web. (Consultado el 14 de marzo 2020) <https://mobilityexchange.mercer.com/Insights/quality-of-living-rankings>.

Ministerio de Salud-Organización Panamericana de la Salud. “Migración y Salud en Costa Rica: Elementos para su análisis” San José Costa Rica, 2003. (Consultado el 13 de julio de 2019), http://www.flacso.or.cr/images/flippingbook/pdfs/libros/migracion_salud.pdf.

Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos. Dirección de Vivienda y Asentamientos Humanos. Precarios dentro de la GAM 2011-2013 (Consultado el 26 de marzo de 2020), [https://www.mivah.go.cr/Documentos/precarios/Asentamientos en Precario Dentro GAM 2011-2013.pdf](https://www.mivah.go.cr/Documentos/precarios/Asentamientos_en_Precario_Dentro_GAM_2011-2013.pdf).

Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de Costa Rica. Contrato de Trabajo. [http://www.mtss.go.cr/temas-laborales/08 Contrato Trabajo ind.pdf](http://www.mtss.go.cr/temas-laborales/08_Contrato_Trabajo_ind.pdf).

Morales Gamboa, Abelardo. Inmigración en Costa Rica: Características sociales y laborales, integración y políticas públicas. Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía-División de Población de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (Consultado el 13 julio de 2019)

https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7225/S0800525_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

Municipalidad de San José. Dirección de Planificación y Evaluación, Diagnóstico Cantonal, 2016. (Consultado el 8 de marzo de 2020) https://www.msj.go.cr/MSJ/Municipalidad/SitePages/SJC_diagnostico_cantonal.ASPX.

Municipalidad de San José. Manual de clases y cargos. (Consultado el 22 de marzo de 2020), [https://www.msj.go.cr/MSJ/DatosAbiertos/Planificacin%20Institucional/Manual%20de%20Clases%20y%20Cargos%20-%20General%202019%20\(actualizado%20a%20Agosto%202019\).pdf](https://www.msj.go.cr/MSJ/DatosAbiertos/Planificacin%20Institucional/Manual%20de%20Clases%20y%20Cargos%20-%20General%202019%20(actualizado%20a%20Agosto%202019).pdf).

Municipalidad de San José. Marco Estratégico, sitio web. (Consultado 1 de abril 2020), https://www.msj.go.cr/MSJ/Municipalidad/SitePages/marco_estrategico.aspx.

Municipalidad de San José. Organización Municipal, Dirección de Planificación Estratégica Institucional, sitio web. (Consultado el 1 de abril de 2020), https://www.msj.go.cr/MSJ/Municipalidad/SitePages/dir._planificacion_urbana.aspx.

Municipalidad de San José. Organización Municipal, Dirección de Asuntos Jurídicos, sitio web. (Consultado el 22 de marzo de 2020), https://www.msj.go.cr/MSJ/Municipalidad/SitePages/dir._asuntos_juridicos.aspx.

Municipalidad de San José. Organización Municipal, Dirección de Recursos Humanos, sitio web. (Consultado el 21 de marzo de 2020), https://www.msj.go.cr/MSJ/Municipalidad/SitePages/dir._recursos_humanos.aspx.

Municipalidad de San José. Organización Municipal, Dirección de Seguridad Ciudadana y Policía Municipal, sitio web. (Consultado el 22 de marzo de 2020), https://www.msj.go.cr/MSJ/Municipalidad/SitePages/dir_seguridad_ciudadana.aspx.

Municipalidad de San José. Organización Municipal, Departamento de Comunicaciones, sitio web, (Consultado el 22 de marzo de 2020). https://www.msj.go.cr/MSJ/Municipalidad/SitePages/dep_comunicaciones.aspx.

Municipalidad de San José. Organización Municipal, Sección de Contraloría de Servicios, sitio web. (Consultado el 22 de marzo de 2020), <https://www.msj.go.cr/MSJ/Municipalidad/SitePages/contraloria.aspx>.

Municipalidad de San José. Organización Municipal, Gerencia Gestión Municipal y Desarrollo, sitio web, (Consultado 23 de marzo de 2020) https://www.msj.go.cr/MSJ/Municipalidad/SitePages/gcia_gestion_municipal.aspx.

Municipalidad de San José. Organización Municipal, Gerencia Provisión de Servicios, sitio web, (Consultado el 23 de marzo de 2020). https://www.msj.go.cr/MSJ/Municipalidad/SitePages/gcia_provision_servicios.aspx.

Municipalidad de San José. Organización Municipal. Gerencia Administrativa Financiera y Tecnologías de la Información y Comunicación, sitio web (Consultado el 21 de marzo de 2020) https://www.msj.go.cr/MSJ/Municipalidad/SitePages/gcia_administrativa_financiera.aspx.

Naciones Unidas, Asamblea General. “Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes, Sr. Jorge Bustamante”. Consejo de

Derechos Humanos A/HRC/14/30. (Consultado 27 de julio de 2019), <https://www.refworld.org/es/type,MISSION,,49f6c8282,0.html>.

Naciones Unidas, Asamblea General. “Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado”. Consejo de Derechos Humanos A/65/261. (Consultado el 27 de julio de 2019), <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N10/478/94/PDF/N1047894.pdf?OpenElement>.

Nicolao, Julieta. El rol de los gobiernos locales en las investigaciones migratorias en Argentina. Si Somos Americanos. Revista de Estudios Transfronterizos, (2020). 152-175. (Consultado el 8 de agosto de 2020). <https://scielo.conicyt.cl/pdf/ssa/v20n1/0719-0948-ssa-20-01-152.pdf>.

Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. Breve Historia. Tomado desde <http://www.ohchr.org/SP/AboutUs/Pages/BriefHistory.aspx>.

Organización Internacional para las Migraciones. Grupo Mundial sobre Migración. (Consultado el 3 de agosto 2020), <https://www.iom.int/es/grupo-mundial-sobre-migracion>.

Organización Internacional para las Migraciones. Definición de la OIM del término “Migrante” (Consultado 6 de abril de 2019) <https://www.iom.int/es/quien-es-un-migrante>.

Organización Internacional para las Migraciones. “Migración Internacional, salud y derechos humanos”. (Consultado el 27 de julio 2019), https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Migration/WHO_IOM_UNOHCHR_Publication_sp.pdf.

Organización Internacional para las Migraciones. Características del proceso de recolección y uso de los registros administrativos sobre migración en Centroamérica, México y el Caribe. (Consultado el 3 de agosto de 2020) https://rosanjose.iom.int/site/sites/default/files/rpcc-final_esp-dig_0.pdf.

Organización Internacional para las Migraciones. Informe sobre las Migraciones en el Mundo 2020, (Consultado el 25 de enero, 2020), <https://publications.iom.int/books/informe-sobre-las-migraciones-en-el-mundo-2020?language=en>.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Cómo los inmigrantes contribuyen a la economía de Costa Rica, Éditions OCDE, París, 2018. (Consultado el 25 de julio de 2020) <http://dx.doi.org/10.1787/9789264303867-es>.

Orozco Solano, Víctor, El valor normativo de los Instrumentos Internacionales en materia de Derechos Humanos en el Sistema de Justicia Constitucional Costarricense: El caso particular de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Revista Judicial, Costa Rica No. 113, setiembre (2014). (Consultado el 04 de setiembre de 2016), https://www.poder-judicial.go.cr/escuelajudicial/documentos/revs_juds/Revista%20113/PDFs/02_archivo.pdf.

Peces-Barba Martínez G. Sobre el Fundamento de los Derechos Humanos. Un problema de Moral y Derecho. Tomado desde: https://e-archivo.uc3m.es/bitstream/handle/10016/12917/sobre_Peces_1989.pdf?sequence=1.

Picado, Sonia. La fundamentación histórica, filosófica y jurídica de los Derechos Humanos. (Consultado el 13 de julio de 2019), http://www.ucipfg.com/Repositorio/MCSH/MCSH-01/Unidad_1/Lecturas/4.pdf.

Pizarro Sotomayor, Andrés y Méndez Powell Fernando. Manual de Derecho Internacional de Derechos Humanos. Aspectos Sustantivos. (Consultado el 13 de julio de 2019), <http://www.corteidh.or.cr/tablas/22950.pdf>.

Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA (ONUSIDA). “El derecho de los migrantes a la salud”. https://www.ministeriodesalud.go.cr/gestores_en_salud/derechos%20humanos/migracion/oimonusidaderesalud.pdf.

Quirós R. Edda. Algunas definiciones relacionadas con los Derechos Humanos en Salud. Ministerio de Salud, Costa Rica. Tomado desde: https://www.ministeriodesalud.go.cr/gestores_en_salud/derechos%20humanos/derechos%20humanos/definidhsalud.pdf.

Red de Organizaciones que en Costa Rica trabajan en incidencia de Derechos Humanos. “Panorama actual desde las organizaciones sociales”. (Consultado 6 de abril de 2019), https://lib.ohchr.org/HRBodies/UPR/Documents/Session6/CR/JS1_CRI_UPR_S06_2009_Annex1_S.pdf

Rodríguez Artavia, Allan. El derecho a la salud en las inmigrantes nicaragüenses: una realidad a medias desde el trato de igualdad al otro. Revista Enfermería Actual en Costa Rica, No 34 (I) 2013. (Consultado el 6 de abril de 2019), <http://www.binasss.sa.cr/revistas/enfermeria/v34n1/art5.pdf>.

Rodríguez-Piñero Royo, Luis. *Los desafíos de la protección internacional de los derechos humanos de las personas de edad*. Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la CEPAL. Serie: Documentos de Proyectos. No. 305. Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile, 2010. (Consultado el 10 de abril de 2020), https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/3749/1/S2009907_es.pdf.

Ruiz Moreno Ángel Guillermo. El derecho humano al trabajo de los migrantes. Revista Latinoamericana de Derecho Social. Tomado desde: <https://ac.els-cdn.com/S1870467016000087/1-s2.0-S1870467016000087->

[main.pdf? tid=7e578d5f-f3f3-4253-a5dd-cd76ffe43f4e&acdnat=1538803585_f036eda96ef5260f34913549faa658b2](#) .

Rojas Madrigal, Carolina. Indigencia en San José: Expresión de la Exclusión Social y el Desarraigo. Revista Reflexiones-UCR. 85 (1-2): 189-197 (2006). Tomado desde:

<https://revistas.ucr.ac.cr/index.php/reflexiones/article/view/11443/10790pp190>.

Salvador Cabecedo, Manuel. Hacia un concepto integral de calidad de vida: La Universidad y los mayores. Castelló de la Plana: Publicacions de la Universitat Jaume I, D.L. 2003. I, de. Páginas 9-10. Tomado desde: https://books.google.co.cr/books?id=qXqK8UUG8gUC&printsec=frontcover&dq=calidad+de+vida+concepto&hl=es&sa=X&ved=0ahUKEwjBxJn_yoDbAhXPxlkKHTP3AoMQ6AEIJjAA#v=onepage&q=calidad%20de%20vida%20concepto&f=false.

Senado del Gobierno de Chile. Nueva Ley de Migración: Comisión de Derechos Humanos despacha iniciativa y pasa a Hacienda. (Consultado el 3 de agosto de 2020), <https://www.senado.cl/nueva-ley-de-migracion-comision-de-derechos-humanos-despacha-iniciativa/senado/2020-05-08/152912.html>.

Thompson José y Antezana Paula. De la construcción de la doctrina de la dignidad humana a la elaboración y aplicación del enfoque de seguridad humana. Revista IIDH. Vol. 54. (Consultado el 10 de agosto de 2019), <http://www.corteidh.or.cr/tablas/r28395.pdf>.

Unión Parlamentaria. Organización Internacional del Trabajo y Naciones Unidas-Oficina del Alto Comisionado. "Migración, derechos humanos y gobernanza. Manual para parlamentarios N° 24." 2015. (Consultado el 13 de julio de 2019), https://www.ohchr.org/Documents/Publications/MigrationHR_and_Governance_HR_PUB_15_3_SP.pdf.

Vargas Selva, Gabriela. Necesidades y vivencias de la población migrante en Costa Rica. Ístmica. Revista de la Facultad de Filosofía y Letras. Universidad de Costa Rica. No. 14. 2011. (Consultado el 27 de julio de 2019), <https://www.revistas.una.ac.cr/index.php/istmica/article/view/5507/5334>.

Ventura, Manuel. “La Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en Materia de Derechos Civiles y Políticos”, Revista IIDH, vol. 40 (2004), (Consultado el 27 de julio de 2019), <http://www.corteidh.or.cr/tablas/R08064-3.pdf>.

Noticias

Mora, Andrea. 2020. “Primero Zona Norte, ahora las cuarterías: “El COVID-19 nos está reflejando las condiciones sociales que han estado ahí siempre y no hemos querido ver”. DELFINO 7 de julio de 2020 (Consultado el 29 de agosto 2020), <https://delfino.cr/2020/07/primero-zona-norte-ahora-las-cuarterias-el-covid-19-nos-esta-reflejando-las-condiciones-sociales-que-han-estado-ahi-siempre-y-no-hemos-querido-ver>.

Bolaños David. 2020. “La calle, refugio de migrantes golpeados por el covid-19”. Interferencia, Radio Emisoras UCR. 24 de junio de 2020, (Consultado el 7 de agosto de 2020), <https://radios.ucr.ac.cr/2020/06/interferencia/la-calle-refugio-de-migrantes-golpeados-por-el-covid-19/>.

Chinchilla Monge, Marcos. 2020. “Explotación laboral en plantaciones agroindustriales agrava impactos de COVID-19”. SURCOS, 09 junio de 2020. (Consultado el 7 de agosto de 2020), <https://surcosdigital.com/explotacion-laboral-en-plantaciones-agroindustriales-agrava-impactos-de-covid-19/>.

Núñez Chacón, María y Muñoz Solano, Daniela. 2020. “Pandemia abre las puertas para retroceso en derechos laborales” Semanario Universidad. 10 de junio de 2020 (Consultado el 7 de agosto de 2020),

<https://semanariouniversidad.com/pais/pandemia-abre-las-puertas-para-retroceso-en-derechos-laborales/>.

Otros

Centro Centroamericano de Población (CCP) “Encuesta Nacional de Inmigración y Emigración en Costa Rica”. Universidad de Costa Rica con recursos de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM). 2016.

ANEXOS

Anexo n.º 1. Entrevista

Entrevista semiestructurada

La entrevista se llevó a cabo el día 17 de febrero del 2020, con un instrumento de entrevista semiestructurada, donde se consultaron aspectos como:

A nivel institucional:

1. Con ¿cuáles instrumentos de planificación cuenta actualmente la Municipalidad de San José y su vigencia: Plan Estratégico Municipal (PEM), Planes de Desarrollo Humano Local (FOMUDE), Plan del alcalde, Plan Anual Operativo, entre otros?
2. Desde su percepción, ¿esos planes se han articulado con las políticas nacional y han sido sometidos a consultas ciudadanas?
3. Cuenta la Municipalidad con Políticas públicas locales aprobadas por el Concejo Municipal, de ser así, ¿cuáles?

A nivel del departamento:

4. ¿Qué programas posee el Departamento y a cuáles poblaciones están dirigidos?
5. Según su criterio profesional y su experiencia en la institución, ¿cuáles considera usted, son las principales necesidades o demandas que presenta la población del cantón Central?
6. ¿Considera usted que las demandas y necesidades de la población del cantón Central son respondidas de manera adecuada por los servicios sociales o programas ejecutados por esta entidad? Justifique.
7. ¿De qué manera se articula la política social nacional con la política social local? ¿Y cuál es su relación con los procesos de descentralización?