

2018

# Evaluación Regional Temática Independiente sobre Migración Laboral (2014- 2017)

*Estudio de caso de Costa Rica*



## Índice de contenidos

Índice de cuadros .....	3
Índice de gráficos.....	3
Siglas .....	4
<b>1. Resumen Ejecutivo.....</b>	<b>5</b>
1.1. Estrategia de intervención de OIT en Costa Rica.....	5
1.2. Propósitos, alcance y clientes de la evaluación .....	5
1.3. Metodología de evaluación.....	6
1.4. Principales hallazgos y conclusiones.....	6
1.5. Recomendaciones, lecciones aprendidas y buenas prácticas emergentes.....	9
<b>2. Estrategia de intervención de la OIT en Costa Rica .....</b>	<b>11</b>
2.1. Características de la Migración Laboral .....	11
2.2. Intervenciones de OIT en Migración Laboral .....	13
<b>3. Evaluación Temática Regional sobre Migración Laboral .....</b>	<b>16</b>
3.1. Antecedentes y justificación de la evaluación .....	16
3.2. Propósitos, alcance y clientes de la evaluación .....	17
3.3. Metodología de evaluación.....	19
<b>4. Hallazgos de la evaluación .....</b>	<b>21</b>
4.1. Pertinencia.....	21
4.2. Coherencia estratégica .....	24
4.3. Efectividad (logros).....	27
4.4. Eficacia de la gestión.....	31
4.5. Orientación al impacto y sostenibilidad.....	34
<b>5. Conclusiones .....</b>	<b>36</b>
5.1. Conclusiones.....	36
5.2. Recomendaciones.....	38
5.3. Lecciones aprendidas.....	40
5.4. Buenas prácticas .....	41
<b>6. Anexos .....</b>	<b>44</b>
Anexo 1. Matriz de Evaluación – Estudio de Caso Costa Rica .....	44
Anexo 2. Lista de personas entrevistadas.....	0
Anexo 3. Documentación consultada .....	1

## Índice de cuadros

<b>Cuadro 1.</b> Costa Rica: Principales flujos de inmigración, dimensión y perfil sociodemográfico, 2017.....	11
<b>Cuadro 2.</b> Acciones de OIT en Costa Rica según lineamientos del MMML y Estrategia Regional de ML, 2014-2017.....	24
<b>Cuadro 3.</b> Intervenciones de OIT en ML según presupuesto y ejecución presupuestaria (USD), 2011 - 2015.....	33

## Índice de gráficos

<b>Gráfico 1:</b> Muestra de población entrevistada para el Estudio de Caso de Costa Rica, según sector.....	19
--	----

## Siglas

ACAD	Academia
ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
ALC	América Latina y el Caribe
CCSS	Caja Costarricense del Seguro Social
CIT	Conferencia Internacional del Trabajo
CMTC	Central del Movimiento de Trabajadores Costarricenses
CNAA	Cámara Nacional de Agricultura y Agroindustria
CNM	Consejo Nacional de Migración
CONAMAJ	Consejo Nacional de Mejoramiento de la Administración de Justicia
CONATT	Coalición Nacional Contra el Tráfico Ilícito de Migrantes y la Trata de Personas
CPO	Resultado Programático País (siglas en inglés)
CRM	Conferencia Regional sobre Migración
DGME	Dirección General de Migración y Extranjería
DIMEX	Documento de Identidad Migratoria para Extranjeros
EMP	Empleadores
ENEP	Estrategia Nacional de Empleo y Producción
ETD	Equipo de Trabajo Decente
ERML	Estrategia Regional sobre Migración Laboral de OIT 2016 - 2019
ETRML	Evaluación Temática Regional sobre Migración Laboral
GOB	Gobierno
INA	Instituto Nacional de Aprendizaje
INEC	Instituto Nacional de Estadísticas y Censos
IPM	Índice de Pobreza Multidimensional
MIDAS	Sistema de Análisis de Datos e Información sobre la Migración (siglas en inglés)
ML	Migración Laboral
MMML	Marco Multilateral de Migraciones Laborales
MTSS	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social
NIT	Normas Internacionales del Trabajo
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OIM	Organización Internacional de Migraciones
OINT	Organismo Internacional
OIT	Organización Internacional del Trabajo / Oficina Internacional del Trabajo
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OSC	Organización de la Sociedad Civil
OSR	Oficina Subregional
OR	Oficina Regional
PJ	Poder Judicial
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
PTDP	Programa de Trabajo Decente por País
RB	Presupuesto Regular (siglas en inglés)
RBSA	Cuenta Suplementaria de Presupuesto Regular (siglas en inglés)
RBTC	Presupuesto Regular para Cooperación Técnica (siglas en inglés)
SNU	Sistema de Naciones Unidas
TRAB	Trabajadores
UCCAEP	Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones del sector Empresarial Privado
XBTC	Presupuesto Extra para Cooperación Técnica (siglas en inglés)

# 1. Resumen Ejecutivo

## 1.1. Antecedentes y contexto

Costa Rica cuenta con una tasa oficial de inmigración de 8,8, la más alta de América Latina (excluyendo las islas del Caribe), mientras que la emigración alcanza el 2,8. El principal corredor migratorio se establece con Nicaragua, país donde se origina el 77% de la inmigración. Los migrantes nicaragüenses presentan tasas de ocupación mucho más altas que las de la población nacional, así como un nivel educativo menor, lo que implica inserción laboral en ocupaciones de baja calificación, principalmente en la agricultura, la construcción y los servicios (seguridad privada y servicios domésticos). La población migrante, principalmente, la nicaragüense, presenta mayor incidencia de pobreza, informalidad y exclusión social.

En cuanto a las intervenciones de OIT en el tema de migración laboral en Costa Rica, se implementaron 4 proyectos vinculados directamente al Resultado 7 (bienio 2014-2015) o Resultado 9 (bienio 2016-2017):

- 1) Proyecto Subregional Promoción de políticas de migración laboral género sensitivas en los corredores migratorios Nicaragua - Costa Rica - Panamá y Haití - República Dominicana (2011 - 2014). Presupuesto: USD 2,634,090. Donante: Unión Europea.
- 2) Proyecto El país fomenta el trabajo decente y la protección de los trabajadores migrantes (2014 - 2015). Presupuesto: UDS 253,000. Fondos RBSA.
- 3) Proyecto Regional Cooperación Sur-Sur para la protección de los derechos de los trabajadores y trabajadoras migrantes en América Latina y el Caribe (2014 - 2017). Presupuesto: USD 453,584. Donante: Gobierno de Brasil.
- 4) Proyecto Global Evaluación de la contribución económica de la migración laboral a los países en desarrollo como en los países de destino (2013 - 2018). Costa Rica es uno de los 10 países. Presupuesto: USD 1,422,174. Donante: Unión Europea.

Además, se identificaron en el Programa País (2016 - 2017), dos resultados vinculados indirectamente con migración laboral: a) Estrategias para la extensión de cobertura de la seguridad social a sectores como trabajo doméstico (CRI128) y la implementación de la Estrategia Nacional de Empleo y Productividad en el componente de Formalización de la Economía (CRI133).

La Oficina Subregional en San José ha ejecutado las intervenciones en migración laboral con personal contratado específicamente para implementar los proyectos, y con el apoyo técnico del Departamento de Migración en Ginebra. A partir de noviembre de 2016 se integró un especialista en migración laboral como parte del Equipo de Trabajo Decente.

## 1.2. Propósitos, alcance y clientes de la evaluación

La Evaluación Temática Regional sobre Migración Laboral es una evaluación de aprendizaje institucional, cuyo propósito principal es identificar lecciones aprendidas, buenas prácticas y recomendaciones para mejorar la eficacia de la respuesta de la OIT en materia de migración laboral. Se evaluó el conjunto de acciones desarrolladas bajo el Resultado 7 (bienio 2014 -

2015) y Resultado 9 (bienio 2016 – 2017) en las modalidades de cooperación técnica de Presupuesto regular (RBTC), Cuenta Suplementaria (RBSA) y Presupuesto Extra (XBTC). Se seleccionaron 4 países para desarrollar estudios de caso (Brasil, Chile, Costa Rica y República Dominicana), en los cuales OIT ha implementado la mayor cantidad de acciones y recursos. La evaluación se orientó por los siguientes criterios de evaluación: Pertinencia, Coherencia estratégica, Efectividad (logros), Eficacia de la gestión; y Orientación al impacto y Sostenibilidad.

Los clientes internos de la evaluación son la Dirección de la Oficina Regional de la OIT para ALC, la Dirección de las Oficinas Subregionales y Oficinas de País, los ETD, las Unidades de Programación en la Región, coordinadores de proyectos y EVAL; mientras que los clientes externos son los mandantes de OIT en los diferentes países, los socios en la ejecución de los Programas País y las agencias de las Naciones Unidas, tanto a nivel nacional como regional.

El presente informe corresponde a los resultados del estudio de caso de Costa Rica.

### 1.3. Metodología

El enfoque metodológico adoptado corresponde al de Evaluación basada en resultados, con énfasis en métodos cualitativos, debido a la naturaleza del objeto de evaluación. Para garantizar la objetividad, validez y confiabilidad de la información, se utilizaron 3 técnicas de recolección de datos (revisión documental, entrevistas individuales semi-estructuradas, entrevistas colectivas semiestructuradas). Se empleó un enfoque participativo y tripartito con el propósito de reflejar la diversidad de percepciones y opiniones de los constituyentes y otros actores involucrados en los programas y proyectos de OIT. Se utilizó una muestra a conveniencia, a partir de las sugerencias de los funcionarios de OIT. Para el estudio de caso de Costa Rica, la muestra estaba conformada por 25 personas (14 funcionarios de OIT, 5 de Gobierno, 3 Empleadores; 1 Trabajadores; 2 organismo internacional).

Entre las principales limitaciones para realizar la evaluación se pueden mencionar el corto período para realizar el trabajo de campo; la dispersión y diversidad de acciones desarrolladas por OIT en materia de migración laboral y los pocos representantes de organizaciones de empleadores y trabajadores a los que se tuvo acceso para las entrevistas.

### 1.4. Principales hallazgos y conclusiones

#### **Pertinencia**

Durante la presente década, la participación de OIT en el tema de migración laboral en Costa Rica ha sido intermitente y las acciones han tenido un carácter aislado, ya que la asistencia técnica ha dependido de la disponibilidad de recursos externos de cooperación financiera.

El tema de migración laboral ha tenido presencia en los Planes Nacionales de Desarrollo 2011 – 2014 y 2015 – 2018, así como en la Política Migratoria Integral para Costa Rica 2013 – 2023 y en el II Plan Nacional de Integración 2018 – 2023. Este nivel de priorización del tema por parte del país coincide con su inclusión en el Memorándum de Entendimiento para la puesta en marcha en la República de Costa Rica del Programa de Trabajo Decente por País 2012 – 2015, suscrito con la OIT.

Las diferentes intervenciones de OIT en materia de migración laboral durante el período evaluado han sido pertinentes, ya que sus objetivos y resultados esperados han coincidido con las necesidades y prioridades del país, particularmente con las del Gobierno, en materia de fortalecimiento del marco normativo y de políticas públicas, así como de mejoramiento de las capacidades institucionales para proteger, tutelar y equiparar los derechos laborales de la población migrante. Además, la respuesta de OIT también ha sido pertinente en cuanto a

visibilizar y posicionar el tema en la agenda nacional; sensibilizar a los sindicatos respecto a la necesidad de fortalecer sus capacidades en la defensa de los derechos de la población migrante. Sin embargo, las intervenciones de OIT no han logrado incidir en la agenda del sector empleador, ni coincidir con sus necesidades, por lo que su involucramiento en los procesos de formulación y ejecución de las políticas públicas y en las acciones promovidas por OIT, ha sido limitado.

La falta de mecanismos y metodologías sistemáticas para integrar la participación de los actores sociales en la formulación de las intervenciones de OIT, es un factor que ha afectado el nivel de pertinencia de la respuesta de la organización en el tema de migración laboral.

### **Coherencia estratégica**

Existe un adecuado nivel de coherencia estratégica entre las diferentes intervenciones de OIT y los lineamientos institucionales en materia de migración laboral plasmados en instrumentos como el Marco Multilateral de Migración Laboral (MMML), la Estrategia Regional de Migración Laboral (ERML) y la Agenda 2030. En el caso de Costa Rica, la respuesta de OIT se ha concentrado en las áreas de fortalecimiento del marco normativo (convenios internacionales, legislación, políticas) y de mejoramiento de las condiciones laborales de la población migrante (inspección del trabajo, acceso a la justicia laboral, ampliación de la seguridad social). Estas constituyen las áreas en las cuales el personal de la Oficina o los consultores contratados para la ejecución de los proyectos contaban con más conocimiento y experticia.

El nivel de conocimiento y apropiación que tienen los actores sociales de los instrumentos estratégicos de OIT en el tema de migración laboral, particularmente el MMML, la ERML, incluyendo algunos funcionarios de la Oficina, es limitado, lo cual ha representado un desafío para potenciar las oportunidades de incorporar la perspectiva migratoria en otras intervenciones que inciden directamente en la situación de la población migrante. Este es el caso del proceso de diálogo social promovido por OIT para implementar la Recomendación 204 sobre formalización de la economía informal, donde no se incluyó el eje de migración.

### **Efectividad**

Las intervenciones de OIT en materia de migración laboral han contribuido al fortalecimiento del marco normativo costarricense, particularmente la ratificación e implementación del Convenio 189, que ha dado sustento a reformas reglamentarias e institucionales para equiparar las condiciones laborales de quienes desarrollan trabajo doméstico con el resto de la población trabajadora. OIT brindó asistencia técnica para desarrollar un régimen especial de aseguramiento para trabajadoras domésticas, que se espera contribuya a aumentar la cobertura de la seguridad social para esta población altamente vulnerable por su condición migratoria, la informalidad y la discriminación salarial.

El apoyo de OIT para la armonización de la Política Migratoria Integral 2013 - 2023 con las NIT y las directrices de género de OIT, ha sido muy relevante. Este instrumento dota al país de un marco estratégico de largo plazo, en el cual predomina el enfoque de inclusión social, en lugar de la visión tradicional de seguridad nacional y control fronterizo. El eje de Trabajo, sin bien no se incorporó en el Primer Plan Nacional de Integración 2013 - 2017, por la falta de seguimiento de los actores del mundo laboral, sí está plasmado en el II Plan Nacional de Integración 2018 - 2023.

La OIT ha contribuido con el mejoramiento de los mecanismos de tutela de los derechos laborales de la población trabajadora migrante, tanto a nivel de inspección del trabajo como del acceso a la justicia laboral. Sin embargo, la tutela efectiva de los derechos no solo depende de los funcionarios de gobierno, sino también del nivel de sensibilización, conocimiento y

capacidades de los empleadores y trabajadores de cumplir, en forma voluntaria y consciente, con los derechos y obligaciones que corresponden. En este sentido, las estrategias y acciones dirigidas a estas dos poblaciones han sido limitadas, en especial, respecto al sector empleador.

Las contribuciones de OIT al ámbito de la gobernanza de las migraciones han sido limitadas, principalmente porque no se ha logrado involucrar al sector empleador en las acciones y espacios dedicados al tema de migración laboral. Tampoco se incorporó en forma explícita el tema de migración laboral en espacios de diálogo social promovidos, organizados y facilitados por la misma OIT, tales como la Mesa Tripartita para la Implementación de la Recomendación 204 sobre formalización de la economía informal.

Las capacidades de OIT en materia de normas internacionales del trabajo, estructura tripartita y su experticia en temas laborales, son los principales factores que facilitaron la efectividad de las intervenciones en las áreas señaladas. Sin embargo, la presencia intermitente y el débil posicionamiento de la organización en los espacios de toma de decisiones de las políticas migratorias; las dificultades para articular los intereses de los sectores en torno al diálogo social tripartito; y la falta de coordinación interna para integrar la perspectiva de migración laboral en otras intervenciones; han sido los principales obstáculos para lograr una mayor efectividad de la respuesta de OIT en materia de migración laboral.

### **Eficacia de la gestión**

La presencia y respuesta de OIT en el tema de migración laboral a nivel nacional se ha visto condicionada por la limitada capacidad instalada en la Oficina de San José para atender las demandas en la materia. La falta de sensibilización, conocimiento y experticia en migración laboral por parte de los especialistas en otros temas; la dispersión y diversidad de las solicitudes de los mandantes; la falta de recursos financieros, y ocasiones, la inadecuada gestión de los mismos; la escasa articulación entre los proyectos globales y las estrategias de largo plazo en el terreno; así como un sistema de programación, medición, seguimiento y evaluación que no privilegia la coordinación interna del personal; son algunos de los factores que han afectado la eficacia de la gestión de OIT.

### **Orientación al impacto y sostenibilidad**

Las intervenciones de OIT en materia de migración laboral contribuyeron en la generación de cambios significativos en el marco normativo e institucional costarricense, que favorecen la protección y tutela de los derechos de la población migrante. Por ejemplo, la Política Migratoria Integral 2013 – 2023 ha permitido integrar el tema laboral desde una perspectiva de equidad e inclusión social. De igual forma, la ratificación e implementación del Convenio 189 ha facilitado las reformas institucionales necesarias para avanzar paulatinamente hacia la equiparación de los derechos de las trabajadoras domésticas con el resto de la población trabajadora.

Los esfuerzos de sensibilización y capacitación a funcionarios de entidades de gobierno y a representantes del sector trabajador, han contribuido a movilizar el compromiso para continuar desarrollado acciones en el tema de migración laboral, con un enfoque de derechos humanos. Sin embargo, el diálogo social tripartito con la participación de todos los actores del mundo del trabajo, así como la y la operacionalización de un enfoque de corredor migratorio basado en acuerdos binacionales o multinacionales sólidos y sostenibles son ventanas de oportunidad para futuras intervenciones de OIT en el país.

La capacidad de respuesta de OIT en el tema de migración laboral se ha incrementado con la integración de un especialista en la materia para la subregión en noviembre 2016. Sin embargo, la oportunidad, efectividad, impacto y sostenibilidad de las acciones que se emprendan, dependerán, entre otros factores, de la capacidad del especialista y de Oficina en su conjunto,



de incorporar la perspectiva migratoria en su quehacer institucional, así como de incidir en las agendas de los mandantes para que el tema se convierta en una prioridad de sus respectivos sectores.

### 1.5. Recomendaciones:

**R1.** Sensibilizar y capacitar al personal de OIT en el enfoque de migración laboral basado en derechos humanos, así como en los instrumentos y estrategias disponibles para integrar esta perspectiva en las intervenciones.

**R2.** Mejorar la integración del tema migración laboral en las acciones programáticas del Equipo de Trabajo Decente a fin de lograr una mayor participación de los especialistas en la implementación de las intervenciones dirigidas a atender a la población migrante. Los CPO de los países que comparten corredores migratorios con Costa Rica deberían reflejar con claridad el vínculo conceptual, operativo y financiero entre el tema de migración laboral y los otros resultados.

**R3.** Definir la estrategia de posicionamiento de OIT en órganos regionales y nacionales de toma de decisiones en materia de migración, así como en los espacios consultivos, de acuerdo con la capacidad institucional para atender los compromisos derivados de dichos espacios.

**R4.** Dar seguimiento y profundizar los procesos relacionados con 4 áreas prioritarias: a) Política Migratoria Integral y Plan Nacional de Integración 2018 – 2023; b) Condiciones laborales de trabajadoras domésticas (seguridad social y salario mínimo); c) Comité Intersindical de Protección de Trabajadores Migrantes; y d) Sensibilización, capacitación e involucramiento del sector empleador en el tema de migración laboral, partiendo de sus necesidades y prioridades.

**R5.** Promover el diálogo social ampliado y asumir el rol de facilitador de dicho proceso, integrando el tema de migración laboral en los espacios de diálogo social existentes.

**R6.** Desarrollar una estrategia de movilización de recursos financieros que incluya la formulación y diseño de proyectos con la participación de los actores sociales.

**R7.** Mejorar la articulación entre proyectos globales/regionales y las estrategias de país

### 1.6. Lecciones aprendidas y buenas prácticas:

**LA 1.** La sensibilización, capacitación e involucramiento del sector empleador en el tema de migración laboral es fundamental para lograr un mayor nivel de apropiación de los productos y resultados generados por las intervenciones de OIT.

**LA 2.** Los esfuerzos para avanzar en la formalización de la economía informal en Costa Rica necesariamente requieren de la integración de la perspectiva migratoria, pues la población migrante es la más afectada por la informalidad.

**LA 3.** La integración de los beneficiarios en el diseño de las intervenciones es fundamental para lograr mayores niveles de compromiso, participación y apropiación de las acciones desarrolladas. Dicha integración resulta más efectiva si las intervenciones toman en consideración al sector en su conjunto y no solo a la población migrante específica.

**BP 1.** La ratificación del Convenio 189, acompañada de un proceso de incidencia política y técnica para integrar las normas a las políticas públicas e institucionales,

demuestra el potencial que tienen las NIT para promover otros cambios en las condiciones laborales de grupos vulnerables.

**BP 2.** El fortalecimiento de capacidades técnicas y organizativas de los sindicatos en torno al tema de migración laboral, así como la conformación del Comité Inter-sindical de Protección de Trabajadores Migrantes, ha permitido posicionar el tema en la agenda y construir propuestas de acción dirigidas a la población trabajadora migrante, tales como servicios de asesoría, promoción de afiliación, acuerdos binacionales y subregionales entre sindicatos, campañas de ratificación de los Convenios 97, 102 y 143, entre otras.

## 2. Estrategia de intervención de la OIT en Costa Rica

### 2.1. Características de la Migración Laboral

1. De acuerdo con las estadísticas de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), en 2015 Costa Rica registró una tasa de inmigración de 8,8 –la más alta de América Latina-, mientras que la emigración alcanzó un 2,8% (OCDE, 2017). Sin embargo, la Dirección General de Migración y Extranjería (DGME) de dicho país estima, que si a estas cifras oficiales se suma la población en situación irregular, alrededor del 13% de las personas que habitan el territorio nacional es inmigrante (625.000) y al menos un 5% de la población costarricense es emigrante (240.000). (DGME, 2017)
2. Debido a la relevancia de los flujos inmigratorios en comparación a la emigración, el análisis se centrará en la caracterización de los primeros.
3. Si bien, los perfiles sociodemográficos de las diferentes poblaciones inmigrantes en Costa Rica son muy heterogéneos (ver Cuadro 1), por el volumen y su presencia histórica, la inmigración proveniente de Nicaragua resulta la más relevante. Representa el 77% del total de extranjeros y su inserción obedece principalmente a motivos laborales. Los inmigrantes nicaragüenses presentan una tasa de ocupación (82,3) muy superior al promedio de la población costarricense (71,8). (DGME, 2017)

**Cuadro 1. Costa Rica: Principales flujos de inmigración, dimensión y perfil sociodemográfico, 2017**

Denominación	Dimensión	Perfil sociodemográfico
Inmigración nicaragüense	350.000 registrados y se estima entre 100 mil y 200 mil en situación irregular	Población en edad de trabajar que busca mejorar sus condiciones de vida, donde un más de la mitad son mujeres.
Inmigración de países latinoamericanos con situaciones conflictivas internas (Colombia, Guatemala, Honduras, El Salvador, Venezuela)	55.000 personas en 2016	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	40.000 personas	Población de altos ingresos y elevado nivel educativo con una alta participación de personas mayores de 50 años
Inmigración de países asiáticos	20.000 personas (se desconoce la cifra de irregulares)	Población en edad de trabajar con alta proporción de personas ocupadas por cuenta propia
Inmigración en tránsito hacia EEUU	25.000 personas, según PITS <sup>1/</sup>	Cubanos y de Haití, con altas necesidades humanitarias, pero que abandona el país en elevada proporción
Inmigración de personas de pueblos indígenas	15.000 – 20.000 personas	Principalmente de Panamá: etnias Bribri, Cabécar, Chorotega y Ngábe Buglé. Trabajan sobre todo en agricultura
Inmigración por solicitudes de refugio y asilo (Colombia, Triángulo Norte, Venezuela)	Cerca de 5.000 personas	Población de características socio-demográficas heterogéneas

<sup>1/</sup> Permisos de Ingreso, Tránsito y Salida

Fuente: Elaboración propia a partir de DGME (2017). Plan Nacional de Integración para Costa Rica 2018 – 2022, Cuadros 4 y 11.

4. La mayoría de la población migrante nicaragüense presenta un bajo nivel educativo, por lo que la inserción laboral se produce en ocupaciones no calificadas, principalmente en agricultura,

construcción y servicios, tales como seguridad privada y trabajo doméstico, sectores caracterizados por una elevada informalidad. Esta situación implica un ingreso promedio mensual muy inferior al promedio de la población nacional (58,6% del salario promedio de los nacionales)<sup>1</sup>, así como una mayor incidencia de la pobreza<sup>2</sup>. Las mujeres migrantes nicaragüenses constituyen uno de los grupos más afectados, ya que pese a contar con un nivel educativo más alto que el de los hombres migrantes de su país, su inserción laboral es en las ocupaciones de menos remuneración (trabajo doméstico).

5. El marco normativo y jurisprudencial reconoce la igualdad de derechos para la población trabajadora, con independencia de su situación migratoria. Sin embargo, tanto el MTSS como el Poder Judicial indican que la tutela de los derechos laborales de los migrantes sigue siendo un desafío. La falta de compromiso de algunos empleadores de cumplir con la normativa laboral; el desconocimiento de las y los trabajadores migrantes sobre sus derechos y el temor de hacerlos exigibles; así como las limitaciones de la inspección del trabajo para fiscalizar sectores como agricultura, construcción y servicios domésticos, en los cuales predomina la informalidad y la migración irregular, son los factores que hacen especialmente vulnerables a esta población.
6. Los principales problemas identificados por el MTSS en materia de cumplimiento de la legislación laboral se relacionan con la falta de aseguramiento, el irrespeto a la jornada laboral y el pago por debajo del salario mínimo.
7. Las trabajadoras migrantes en servicios domésticos es un grupo particularmente vulnerable. El salario mínimo para esta categoría ocupacional está fijado por debajo del salario mínimo de protección o salario mínimo minimorum (Trejos, 2015); y la cobertura del aseguramiento es extremadamente baja, pues mientras la nacional superaba el 62% en 2015, en servicio doméstico apenas alcanzaba el 10%. (Arias y otros, 2016).
8. Otros fenómenos migratorios de carácter laboral identificados por las autoridades costarricenses como prioridades de atención se vinculan con grupos vulnerables, tales como personas indígenas contratadas en agricultura, principalmente para la recolección de café; personas menores de edad que acompañan a sus familias o cruzan fronteras solas; así como las víctimas de trata con fines de explotación sexual o laboral; entre otros.

---

<sup>1</sup> En 2016, el salario promedio mensual de los nacionales era de 490.732 colones, el de los migrantes nicaragüenses de 287.835, mientras que el migrantes de otros países era de 1.827.453 colones, lo que representa 58,6% y 372,4% respecto al salario mensual promedio de los nacionales. (DGME, 2017)

<sup>2</sup> De acuerdo con el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM), en 2016, 23,5% de la población nacida en Costa Rica era pobre, mientras que este porcentaje alcanzó el 50,5% en el caso de los migrantes nicaragüenses y el 9,3% en los migrantes de otros países. El IPM mide la pobreza en términos del acceso de la población a cinco dimensiones: educación, salud, vivienda y uso de internet, trabajo y protección social. Ver: [http://www.inec.go.cr/sites/default/files/documentos/pobreza\\_y\\_presupuesto\\_de\\_hogares/pobreza/metodologias/mepobrezaenaho2015-01.pdf](http://www.inec.go.cr/sites/default/files/documentos/pobreza_y_presupuesto_de_hogares/pobreza/metodologias/mepobrezaenaho2015-01.pdf)

## 2.2. Intervenciones de OIT en Migración Laboral

9. Las acciones de OIT en un país o región pueden ser implementadas por medio de tres modalidades de intervención:

- a) Proyectos de cooperación técnica: son intervenciones ejecutadas directamente en el país, subregión, región o a nivel global sobre un tema específico, y son financiadas con Presupuesto Extra para Cooperación Técnica (XBTC por las siglas en inglés).
- b) Proyectos nacionales: son intervenciones financiadas con la Cuenta Suplementaria de Presupuesto Regular (RBSA por las siglas en inglés), que corresponden a fondos asignados a un país por parte de donantes sin un compromiso temático específico.
- c) Resultados Programático de País (CPO por las siglas en inglés): es el principal instrumento de programación de la OIT en un país o región, ya que incluye el conjunto de acciones de asistencia técnica que se implementan durante el bienio. Si bien los CPO refleja los objetivos y resultados de todas las fuentes de financiamiento, en la presente evaluación se tomará en consideración solamente las acciones financiadas con el Presupuesto Regular para Cooperación Técnica (RBTC por las siglas en inglés), además de las dos modalidades anteriores. Los recursos provenientes de Presupuesto Regular (RB por sus siglas en inglés) y de convenios de asistencia técnica suscritos entre el Gobierno nacional y la OIT (Direct Trust Funds –DTF por las siglas en inglés) serán incluidos en la medida en que se puedan identificar productos y resultados vinculados al tema de migración laboral.

10. Durante el período 2014 – 2017, se desarrollaron las siguientes intervenciones en Costa Rica vinculadas directamente con el Resultado 7 (bienio 2014-2015) o Resultado 9 (bienio 2016-2017) del Programa de Implementación de la OIT (Protección de trabajadores migrantes y acceso a un empleo productivo y a trabajo decente):

### 2.2.1. Proyectos de cooperación técnica:

11. Se desarrollaron 3 proyectos de cooperación que incluyeron a Costa Rica como uno de los países. Por el enfoque multinacional de las iniciativas, no es posible individualizar los recursos invertidos en el país.

Código	RLA/09/05/EEC	RLA/14/01/BRA	GLO/13/32/OECD
<b>Título del proyecto</b>	Promoción de políticas de migración laboral género sensitivas en los corredores migratorios Nicaragua - Costa Rica - Panamá y Haití - República Dominicana. (Proyecto Unión Europea-UE)	Cooperación Sur-Sur para la protección de los derechos de los trabajadores y trabajadoras migrantes en América Latina y el Caribe	Evaluación de la contribución económica de la migración laboral a los países en desarrollo como en los países de destino
<b>Cobertura</b>	Subregional	Regional (Brasil y LAC)	Global (10 países, incluyendo CR)
<b>Objetivos</b>	Objetivo general: Fortalecer la capacidad de los responsables de formular las políticas y de los interlocutores sociales para adoptar e implementar políticas, leyes y la administración de la	Objetivo general: Promover el reconocimiento efectivo de los derechos de trabajadoras y trabajadores migrantes en ALC, a través de una mayor integración en la región y del fortalecimiento de las	Objetivo general: Explicar empíricamente la forma en que la inmigración afecta las economías de varios países de ingresos bajo y de ingresos medios, considerando, en particular: la contribución al PIB y al

	migración laboral sensibles al género. Objetivos inmediatos: 1) Promover la adopción e implementación de políticas, leyes y la administración de la migración laboral sensibles al género; 2) Promover y apoyar estrategias que mejoren la cobertura del seguro social de trabajadores migrantes y sus familias; y 3) Apoyar mejoramiento de la equiparación de destrezas y promover el reconocimiento de certificados, diplomas y competencias de trabajadores migrantes.	políticas / acciones que los protejan en los países de ALC. Objetivos inmediatos: 1) Mejorar marcos normativos de Brasil en materia de ML, estrechando su relación con los países de ALC; y 2) Compartir las mejores prácticas de Brasil en el tema con los países de ALC, a fin de que mejoren su capacidad para elaborar políticas, acciones y normas integradas para la protección de trabajadores y trabajadoras migrantes.	crecimiento; la incidencia en el mercado de trabajo; y el impacto en las finanzas públicas y los servicios sociales.
<b>Fecha de implementación</b>	14 de febrero de 2011 al 13 de febrero de 2014	1 de setiembre de 2014 a 14 de julio de 2017	1 de agosto de 2014 a 31 de enero de 2018
<b>Donante</b>	Unión Europea / Comisión Europea	Gobierno de Brasil	Comisión Europea
<b>Presupuesto</b>	USD 2,634,090	USD 453,584	USD 1,422,174

### 2.2.2. Proyectos RBSA:

12. Durante el bienio 2014- 2015, para dar continuidad a los esfuerzos realizados en Costa Rica en el marco del proyecto de cooperación “Promoción de políticas de migración laboral género sensitivas en los corredores migratorios Nicaragua - Costa Rica - Panamá y Haití - República Dominicana” se implementó la iniciativa CRI/14/01/RBS – 104638 “El país fomenta el trabajo decente y la protección de los trabajadores migrantes”, que contó con un financiamiento de UDS 253,000.
13. El objetivo general del proyecto era “contribuir con la protección de trabajadores y trabajadoras nicaragüenses del sector agrícola y doméstico que laboran en condiciones de informalidad y bajo formas inaceptables de trabajo”. Los objetivos inmediatos eran: 1) Generar conocimiento sobre las condiciones de salud y seguridad en el trabajo, prácticas de contratación y acceso a la justicia, de trabajadores y trabajadoras migrantes de la Región Huetar Norte; y buenas prácticas empresariales sobre contratación y desarrollo de relaciones laborales con migrantes del sector agrícola, construcción turismo y doméstico; 2) Desarrollar estrategias de divulgación para sensibilizar a patronos y a trabajadores sobre la importancia de la regularización migratoria y la observancia de los derechos y garantías laborales y promoción de oportunidades de trabajo decente para los trabajadores migrantes; y 3) Fortalecer capacidades institucionales y de los interlocutores sociales y consensuar medidas para poner en práctica las recomendaciones de los estudios efectuados.
14. Dicha iniciativa se enmarcó en el Resultado 7 del CPO, y se vinculó con los resultados 5 (mujeres y hombres disponen de condiciones de trabajo mejores y más equitativas) y 11 (las administraciones del trabajo aplican una legislación laboral actualizada y prestan servicios eficaces).

### 2.2.3. Resultados Programáticos de País:

15. Para el bienio 2014 – 2015, el Resultado 7 del CPO de Costa Rica registró el contenido del RBSA indicado anteriormente, sin embargo, para el bienio 2016 – 2017, no se definieron acciones para el Resultado 9 relacionado con migración laboral.

#### **2.2.4. Otras intervenciones de OIT vinculadas a migración laboral:**

16. Durante el bienio 2016 – 2017, el tema de migración laboral mantuvo su presencia en la agenda de cooperación técnica de la OIT por medio de dos iniciativas, aunque no estuvieran inscritas bajo el Resultado 9:

- a) CRI128 - El país, con el apoyo de la OIT, adopta medidas para asegurar la sostenibilidad financiera del seguro social y para implementar estrategias de extensión de cobertura (trabajo doméstico, trabajadores independientes y pequeñas empresas). Esta acción forma parte del Resultado 3 (Establecimiento y extensión de pisos de protección social) y se originó en una solicitud directa de la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS). El monto RBTC asignado fue USD 7,755 para la asistencia técnica en diferentes áreas, una de las cuales es el apoyo al diseño y validación de estrategias para extender la cobertura de la seguridad social a los grupos mencionados.
- b) CRI133 - El país, con el apoyo de la OIT, toma medidas para crear empleo y trabajo decente a partir de la política de empleo y desarrollo productivo, poniendo énfasis en los jóvenes y mujeres. Esta iniciativa de fortalecimiento de capacidades del Gobierno y de los actores sociales, incluye entre sus componentes, el desarrollo de estrategias de formalización de la economía, así como el apoyo al MTSS para la Estrategia Nacional de Empleo y Producción (ENEP), áreas que se relacionan con el tema de migración laboral. Esta iniciativa se inscribe en el Resultado 1, y se vincula con el Resultado 6 (Formalización de la economía), y cuenta con un RBSA de USD 250,000, así como con un aporte directo del Gobierno de Costa Rica (DTF) de USD 270,000.

17. Es importante mencionar que la Oficina Subregional en San José ha ejecutado las intervenciones en materia de ML con personal contratado específicamente para implementar los proyectos, y con el apoyo técnico del Departamento MIGRANT en Ginebra. A partir de noviembre de 2016 se integró un especialista en ML, con la expectativa de que la respuesta de OIT en la materia sea más estable y permanente.

### 3. Evaluación Temática Regional sobre Migración Laboral

#### 3.1. Antecedentes y justificación de la evaluación

18. En 2013 y 2014, la OIT desarrolló un diagnóstico y mapeo de capacidades institucionales en los países de ALC, con el fin de identificar las fortalezas y debilidades institucionales y del marco normativo existentes en la Región en materia de formulación, gestión y seguimiento de las políticas públicas vinculadas a la migración laboral.
19. Si bien desde años previos, la OIT venía brindando asistencia técnica y habían implementado proyectos de cooperación técnica en el tema de migración laboral en ALC, no es sino hasta el año 2016, que a partir de un proceso sistemático de diagnóstico, formula la Estrategia Regional sobre Migración Laboral 2016 – 2019 (ERML). Dicho instrumento establece las líneas de acción y ejes transversales, en alineación con el Programa de Migración Equitativa de la OIT y el Resultado 9 del Programa y Presupuesto de la OIT.
20. Por otra parte, para el bienio 2016-2017, la Oficina de las Américas logró la aprobación de una propuesta para evaluar la contribución de la OIT en el tema de migración laboral en la Región, a fin de brindar insumos para la formulación del plan de acción de la Estrategia Regional, así como para orientar el trabajo de articulación e incidencia a nivel nacional y regional.
21. La presente Evaluación Temática Regional de Migración Laboral (ETRML) se guía por los siguientes principios:
  - El trabajo de la OIT sobre migración laboral se basa en el mandato constitucional de proteger a las y los trabajadores en países distintos a los suyos, en la Resolución y Conclusiones de la CIT de 2004, incluido su Plan de Acción para los Trabajadores Migrantes, cuyo Marco Multilateral sobre Migración Laboral (2006) es la pieza central.
  - La adopción de una perspectiva de migración laboral basado en derechos, que reconoce la autonomía de los Estados para gobernar dentro de sus fronteras y de acuerdo con las necesidades del mercado laboral.
  - La implementación del enfoque de derechos en la migración laboral parte de acciones como la cooperación técnica, la generación de conocimiento, la creación de capacidades y la promoción de los derechos laborales. Los medios de acción están intrínsecamente relacionados entre sí. Por ejemplo, la generación de conocimiento puede respaldar el desarrollo de capacidades, los proyectos de cooperación técnica a menudo contienen un componente de investigación y desarrollo de capacidades; y los resultados e impactos de los proyectos de cooperación técnica pueden testimoniar las competencias de la OIT en el área de la migración laboral.
  - Estos mecanismos de acción deben reflejar la estructura tripartita y el diálogo social que caracteriza el mandato de la OIT.



### 3.2. Propósitos, alcance y clientes de la evaluación

22. La ERTML se ha definido como una evaluación para el aprendizaje institucional, por lo que su propósito principal es identificar lecciones aprendidas, buenas prácticas y recomendaciones que contribuyan a mejorar la eficacia de la respuesta 3 de la OIT en materia de migración laboral, tanto a nivel de los países como a nivel binacional, subregional y regional.
23. Dichas lecciones aprendidas, buenas prácticas y recomendaciones permitirán ajustar los programas, estrategias, planes y proyectos, tanto de la OIT como de los constituyentes y socios estratégicos a las necesidades de los países, así como contribuir significativamente a la implementación efectiva de la Agenda 2030 y los ODS; del MMML; del Resultado 9 del Programa de Implementación de la OIT, y de la ERML.
24. El objetivo general de la evaluación es valorar la eficacia de la respuesta de la OIT a la temática de migración laboral en América Latina y el Caribe durante el período 2014 – 2017. Los objetivos específicos son los siguientes:
  - a) Valorar la pertinencia de la respuesta de la OIT respecto a las necesidades de los constituyentes en materia de migración laboral.
  - b) Identificar y valorar las contribuciones de la OIT a la implementación del MMML de 2007 en ALC y al cumplimiento del Resultado 9 del Programa de Implementación de la OIT.
  - c) Valorar la coherencia estratégica y metodológica de la respuesta de la OIT respecto a la ERML definida en 2016 y a la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.
  - d) Analizar la eficacia de la gestión de la OIT.
  - e) Valorar la sostenibilidad y la orientación al impacto de las principales contribuciones de OIT en materia de migración laboral, tanto a nivel nacional como subregional y regional.
  - f) Identificar lecciones aprendidas, buenas prácticas y recomendaciones para mejorar la respuesta de la OIT en materia de migración laboral en ALC.
25. Sobre el alcance de la evaluación, se incluyó el conjunto de acciones desarrolladas por la OIT en ALC en el tema de migración laboral durante el período 2014 – 2017, poniendo especial énfasis en las acciones desarrolladas en 4 países seleccionados como estudio de caso: Brasil, Chile, Costa Rica y República Dominicana.
26. Se definieron 5 criterios de evaluación: Pertinencia, Coherencia estratégica, Efectividad (logros), Eficacia de la gestión; y Orientación al impacto y Sostenibilidad, de las cuales se derivaron 12 interrogantes de evaluación. (Ver Anexo 1: Matriz de Evaluación – Estudio de Caso Costa Rica)

---

<sup>3</sup> Se entiende por “respuesta de la OIT” el conjunto de acciones implementadas por la Oficina Internacional del Trabajo mediante los programas regulares o permanentes de asistencia técnica a los países de la región, así como por medio de proyectos de cooperación técnica. Incluye las acciones ejecutadas a nivel nacional, binacional, subregional y regional, tanto con los constituyentes de la OIT (Gobiernos, Organizaciones de Trabajadores y Organizaciones de Empleadores) como con socios estratégicos en el tema de migración laboral.

<b>Criterios</b>	<b>Interrogantes de evaluación</b>
<b>Pertinencia</b>	<p>1) ¿En qué medida las acciones desarrolladas por OIT responden a las necesidades y prioridades de los constituyentes, tanto a nivel nacional como subregional y regional? ¿Cuáles necesidades o prioridades sí se atienden y cuáles no? ¿Por qué?</p> <p>2) ¿Cuál ha sido la participación de los mandantes y de los actores clave en el diseño de las intervenciones de OIT en materia de ML?</p>
<b>Coherencia estratégica</b>	<p>3) ¿En qué medida las acciones planificadas y ejecutadas por OIT, en sus diferentes modalidades, están alineadas con el MMML, la Estrategia Regional sobre Migración Laboral 2016 de la OIT, con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y con el Programa y Presupuesto de los bienios 2014-2015, y 2016-2017? ¿Cuáles son las principales áreas de alineación? ¿Cuáles son las principales áreas donde se identifican brechas o vacíos respecto a dichos instrumentos?</p> <p>4) ¿En qué medida el diseño de las intervenciones de OIT toman en consideración y operacionalizan el enfoque de ML en articulación con otras áreas de acción de la OIT, tales como empleo, protección social, legislación laboral, formación profesional, entre otras? ¿En qué medida dichas intervenciones atienden los 3 desafíos identificados en la Estrategia Regional: informalidad, condiciones laborales y migración irregular? ¿En qué medida operacionalizan los ejes transversales de OIT: género, diálogo social, derechos laborales y sustentabilidad ambiental?</p>
<b>Efectividad (logros)</b>	<p>5) ¿Cuáles han sido los principales productos y resultados de los programas y proyectos implementados por la OIT en materia de ML, de acuerdo con los ejecutores y los constituyentes? ¿Cuáles resultados esperados no se han logrado concretar?</p> <p>6) ¿Cuáles han sido los factores que han influido en el nivel de logro de los resultados, tomando en consideración los siguientes:</p> <p>6.1. Participación de los constituyentes en las acciones y en espacios de diálogo social</p> <p>6.2. Participación y coordinación con otros actores nacionales y regionales</p> <p>6.3. Liderazgo de OIT en el tema</p> <p>6.4. Coordinación con agencias del SNU</p> <p>6.5. Coordinación a lo interno de la OIT</p> <p>6.6. Las modalidades de entrega de la cooperación técnica de OIT (RBTC, RBSA, XBTC).</p> <p>6.7. El nivel de comprensión, apropiación e integración del enfoque de derechos, así como de instrumentos como el MMML, la Estrategia Regional de ML, la Agenda 2030, entre otros, por parte de los funcionarios de OIT y de los constituyentes.</p> <p>7) ¿Qué efectos no esperados se han derivado a la intervención de OIT en materia de ML, a nivel nacional y regional? ¿Cómo son valorados estos efectos no esperados por parte de los actores sociales?</p> <p>8) ¿En qué medida “la respuesta de OIT” (programas, proyectos y acciones implementados durante el período 2014-2017) ha permitido implementar en forma efectiva las directrices del MMML? ¿En qué medida han contribuido a cumplir con el Resultado 9 del Programa de Implementación de la OIT?</p>
<b>Eficacia de la gestión</b>	<p>9) ¿En qué medida los aspectos de coordinación y gestión administrativa de la OIT han influido en el papel que la organización ha desempeñado a nivel nacional, subregional y regional en el ámbito de la migración laboral?</p> <p>10) ¿Existen mecanismos de diseño, medición, seguimiento y evaluación de iniciativas en ML en la OIT? ¿En qué medida dichos mecanismos son suficientes y adecuados para valorar la efectividad e impacto de las intervenciones de OIT en el tema? ¿Qué medidas se deben adoptar para mejorar dichos mecanismos?</p>
<b>Sostenibilidad y orientación al impacto</b>	<p>11) ¿En qué medida el trabajo desarrollado por la OIT en los países permitió a los constituyentes construir y fortalecer sus capacidades para diseñar, implementar, dar seguimiento y evaluar políticas de migración laboral justas y efectivas?</p> <p>12) ¿Cuáles son las conclusiones, recomendaciones, buenas prácticas y lecciones aprendidas que se derivan de la intervención de OIT que pueden contribuir a redefinir (ajustar) la visión y orientación estratégica de la Región en el tema de ML a fin de mejorar la efectividad, sostenibilidad e impacto de las políticas de migración laboral?</p>

27. Los clientes internos de esta evaluación son la Dirección de la Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe, la Dirección de las Oficinas Subregionales y Oficinas de País, los ETD, las Unidades de Programación en la Región, coordinadores de proyectos de la OIT y EVAL; mientras que los clientes externos son los mandantes de los OIT en los diferentes países, los socios en la ejecución del programa país y las agencias de las Naciones Unidas, tanto a nivel nacional como regional.

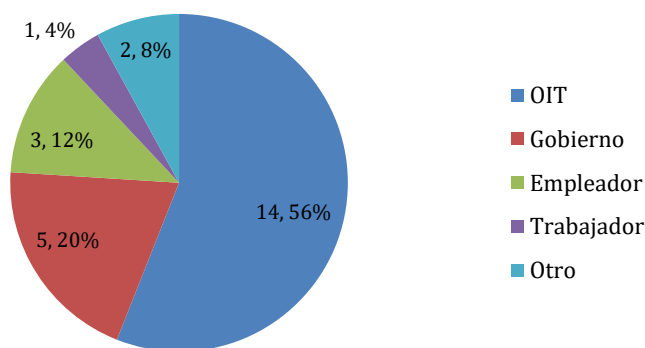
### 3.3. Metodología de evaluación

28. El enfoque metodológico adoptado corresponde al de Evaluación basada en resultados. Por la naturaleza del objeto de evaluación, especialmente por la diversidad de las modalidades de implementación; así como por la naturaleza no cuantificable de la mayoría de los objetivos, resultados y metas; el método utilizado es primordialmente cualitativo, con la utilización de algunos datos cuantitativos de acuerdo con la disponibilidad de los mismos.

29. Para garantizar la objetividad, validez y confiabilidad de la información, se utilizaron 4 técnicas de recolección de datos: revisión documental, entrevistas individuales semi-estructuradas, entrevistas colectivas semiestructuradas y un cuestionario escrito para el caso de Chile.

30. Se adoptó un enfoque participativo y tripartito con el propósito de reflejar la diversidad de percepciones y opiniones de los constituyentes y otros actores involucrados en los programas y proyectos de OIT en materia de ML. Se utilizó una muestra a conveniencia, donde la selección de las personas a entrevistar se realizó con base en las sugerencias de los funcionarios de OIT. Para el estudio de caso de Costa Rica, la muestra estaba conformada por 25 personas, la mayoría de las cuales son funcionarios de la Oficina Subregional de OIT para Centroamérica, Haití, Panamá y República Dominicana. Además, se incluyeron representantes de Gobierno, de organizaciones de empleadores y trabajadores, así como de organismos internacionales.

**Gráfico 1: Muestra de población entrevistada para el Estudio de Caso de Costa Rica, según sector. Diciembre 2017.**



31. De las 25 personas entrevistadas, el 60% son hombres y el 40% mujeres. La mayoría de las personas fueron entrevistadas en forma presencial, mientras que 7 personas (28%) se entrevistaron vía telefónica o por Skype. La recolección de información mediante entrevistas se realizó principalmente entre el 8 y el 17 de noviembre, y debido a la limitada disponibilidad

de las personas consultadas, algunas entrevistas se efectuaron el 5 de diciembre. (Ver Anexo 2: Lista de personas entrevistadas)

32. En cuanto a la revisión documental, la OIT proporcionó una gran cantidad de documentos, que incluyen informes técnicos, informes financieros, evaluaciones, investigaciones, notas técnicas, planes, documentos de proyectos, minutas de reuniones y actividades, entre otros. De la misma manera, se consultaron documentos facilitados por los actores y disponibles en internet. (Ver Anexo 3: Documentación consultada)
33. La metodología empleada para la ETRML se formuló en concordancia con las normas y estándares de evaluación del Sistema de las Naciones Unidas (SNU) desarrolladas por el Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas (UNEG), del cual forma parte la OIT, así como con las Directrices de Política de la OIT para realizar evaluaciones basadas en resultados (ILO Policy Guidelines for Results-Based Evaluation), el Código de Conducta para la Evaluación en el SNU y la Nota de Orientación 4 de la OIT: Considering gender in the monitoring and evaluation projects. De la misma forma, se tomaron en consideración las normas de calidad de evaluación del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).
34. Las principales limitaciones para realizar la ETRML fueron las siguientes:
  1. Plazo muy limitado (3 meses) para desarrollar la evaluación. Además, la época del año en que se realizó (Noviembre – Enero) implicó dificultades para ubicar a los informantes clave, pues coincidió con el cierre de actividad de fin de año en muchos de los países de la región.
  2. Dispersión y diversidad de las acciones desarrolladas por OIT en materia de ML, por lo que el objeto de evaluación no fue fácil de delimitar. Además, las intervenciones de OIT en los países seleccionados para desarrollar los estudios de caso son muy diferentes, por lo que fue difícil establecer ejes comunes para los estudios.
  3. Pocos informantes clave de las organizaciones de empleadores y trabajadores.

## 4. Hallazgos de la evaluación

### 4.1. Pertinencia

#### 4.1.1. Prioridades y necesidades de los actores sociales

35. La participación de OIT en el tema de ML ha sido *“intermitente”* y *“las acciones han sido de carácter aislado”* <sup>(OIT2)</sup> ya que la asistencia técnica ha dependido de la disponibilidad de recursos externos de cooperación financiera. Es por esta razón que la pertinencia de la respuesta de OIT, definida en términos del nivel de coincidencia de las intervenciones con las necesidades y prioridades de los actores sociales en Costa Rica, resulta heterogénea durante el período evaluado.
36. La evaluación del Proyecto UE ejecutado entre 2011 y 2014, estableció que esta intervención era *“altamente pertinente en los temas priorizados, la cobertura geográfica, los grupos meta seleccionados, el abordaje desde la perspectiva de los corredores migratorios y del enfoque sectorial, así como el énfasis en el fortalecimiento de las capacidades institucionales de los actores sociales para atender adecuadamente la problemática. En este sentido, la intervención toma como base e incorpora las necesidades del contexto y los sectores clave”*. Sin embargo, también se identificó que el proyecto enfatizó el apoyo al desarrollo de políticas y marcos regulatorios orientados a ordenar los flujos migratorios, pero su contribución a ampliar la cobertura de la seguridad social y avanzar en la certificación y homologación de competencias laborales para la población migrantes, fue muy limitado. (OIT, 2014a)
37. Para el período 2014 – 2015, las acciones del proyecto RBSA *“El país fomenta el trabajo decente y la protección de los trabajadores migrantes”*, se concentraron en apoyar 3 áreas: a) fortalecimiento de la Inspección del Trabajo mediante la incorporación al Sistema de Información Laboral y Administración de Casos (SILAC) de la variable de trabajadores migrantes, así como la capacitación de los inspectores sobre el procedimiento a seguir en casos de violación a derechos laborales de población migrante; b) apoyo a la identificación y adopción de medidas para eliminar las barreras de acceso a la justicia laboral por parte de la población migrante; y c) asistencia técnica a la CCSS para ampliar la cobertura de seguridad social a las trabajadoras domésticas. Los actores del sector Gobierno <sup>(GOB1, GOB2, GOB3)</sup> coinciden en que las áreas apoyadas por OIT son pertinentes a las necesidades del país, aunque no cubren la totalidad de los objetivos intermedios establecidos en el diseño del proyecto (ver sección 2.2.2).
38. En cuanto a otros actores sociales, las organizaciones de trabajadores lograron conformar y consolidar el Comité Intersindical de Protección a Trabajadores Migrantes, proceso en el cual OIT brindó capacitación sobre los Convenios 97 y 143 de trabajadores migrantes y 102 de seguridad social; así como acompañamiento para promover la conformación de comités similares en los países de la subregión. Si bien reconocen que el tópico de ML es muy incipiente en la agenda sindical, tienen claro el vínculo entre los temas migratorios y la informalidad, por lo que indican que su participación en espacios de diálogo social fomentados por OIT en materia de formalización de la economía, coinciden con sus prioridades. <sup>(TRAB1, OIT5)</sup>
39. Respecto al sector empleador, la OIT reconoce que no se ha logrado su involucramiento en las diferentes iniciativas promovidas en el tema de ML <sup>(OIT6, OIT11)</sup>, incluso los representantes de los empleadores aseguran que *“en el país no existe comprensión sobre las necesidades de mano de obra de los sectores productivos”* <sup>(EMP1)</sup>. Sus prioridades se encuentran en el ámbito de la

regulación migratoria, particularmente de los requisitos, plazos y costos de los permisos laborales para trabajadores temporales y transfronterizos en el sector agrícola, así como en las condiciones de aseguramiento con la CCSS. La agenda del sector empleador está muy focalizada en sus necesidades productivas, mientras que la del Gobierno y los otros actores, incluyendo OIT, es de carácter integral, y orientada a la inclusión social. De igual forma, el abordaje del tema de ML es incipiente para el sector empleador, pues no fue sino hasta el año 2013 que se conformó la Comisión de Mano de Obra Migrante en el seno de la UCCAEP <sup>(EMP2)</sup>.

40. En cuanto a la coincidencia entre las prioridades de OIT y de otras organizaciones que trabajan los fenómenos migratorios, durante el período evaluado, se ejecutaron actividades muy concretas con la Organización Internacional de Migraciones (OIM)<sup>4</sup>. Sin embargo, no ha existido un trabajo coordinado y articulado con visión de mediano o largo plazo. Al respecto, se menciona que la relación entre ambas agencias ha tenido altibajos, ya que en diversas ocasiones se han producido “*roces y tensiones*” derivados de la competencia por lograr recursos de parte de los donantes <sup>(OINT2)</sup>. En algunos casos, no ha habido tanta claridad sobre el ámbito de acción de cada una de las agencias, aunque en la teoría ha estado claramente definido. Aún así, hay un reconocimiento de que el nivel de respuesta de OIM en el tema migratorio, supera la capacidad instalada de OIT en el país <sup>(OIT11)</sup>.
41. En cuanto a los instrumentos de política pública, el Plan Nacional de Desarrollo 2011 – 2014, incluye el tema de migraciones en 2 de sus 4 ejes de acción: a) Seguridad Ciudadana y Justicia, Administración efectiva de los flujos migratorios: Mejorar el control migratorio y a prevenir la trata y el tráfico ilícito de migrantes; y b) Bienestar Social y Familia: Lograr la integración social de la población migrante, nacional y refugiada, en el marco de la política migratoria, a la sociedad costarricense. Además, en el sector Trabajo menciona a la población migrante como uno de los grupos vulnerables a los cuales debe orientarse los esfuerzos de mejoramiento de la empleabilidad (PND, 2011).
42. Por su parte, el Plan Nacional de Desarrollo 2015 – 2018 menciona el tema migratorio en el Sector 5.14 Política Internacional, Programa de Derechos Humanos de la población migrante y refugiada: “*garantizar la participación de Costa Rica en foros regionales, multilaterales y mecanismos de coordinación binacional para promover la integración y respeto de los derechos humanos de la población migrante y refugiada*”, en los temas de migración laboral, trata de personas, protección de las personas menores de edad, visa humanitaria y poblaciones indígenas. También aparece el tema en el Sector 5.16 Seguridad Ciudadana y Justicia, desde la perspectiva de lucha contra el crimen organizado, transfronterizo y actividades conexas, tales como la trata de personas. (PND, 2015)
43. La Política Migratoria Integral para Costa Rica 2013 – 2023 incluye la “*promoción de mejores condiciones de empleo y el respeto a los derechos laborales de las personas migrantes y refugiadas*”, en concordancia con la conceptualización de trabajo decente de la OIT (DGME, 2013). Sin embargo, en el primer Plan Nacional de Integración 2013 – 2017, instrumento que operacionaliza la política, no se contempló el eje de Trabajo. En el segundo Plan Nacional de Integración 2018 – 2023 se enmienda esta omisión, y se incluye como uno de los objetivos específicos el “*fomentar la incorporación al mercado laboral de personas migrantes en igualdad*”

---

<sup>4</sup> Estudio “La Travesía laboral de la población Ngäbe y Buglé de Costa Rica a Panamá : características y desafíos” elaborado por FLACSO en 2014; Taller RIAL sobre Migración Laboral: Aporte desde los Ministerio de Trabajo de las Américas, co-organizado por la OEA, OIT y OIM, con el auspicio del MTSS de Costa Rica, 13 y 14 de julio de 2017, San José, Costa Rica.

*de condiciones que la población nacional para garantizar el respeto a los derechos laborales”.* (DGME, 2017)

44. Costa Rica no cuenta con una política nacional de empleo, sin embargo, en 2014 se formuló la Estrategia Nacional de Empleo y Producción 2014 – 2018 (ENEP), la cual ha brindado lineamientos para el sector Trabajo. Dicha estrategia se desarrolló con el apoyo de OIT, y el tema de migración laboral solo aparece mencionado dentro del componente de prospección e intermediación laboral, donde las personas migrantes forman parte de los grupos vulnerables que requieren apoyo para insertarse adecuadamente en el mercado laboral. (ENEP, 2014).
45. Estos instrumentos de política pública conforman el marco de prioridades de país, donde se observan diferentes niveles de priorización del tema de ML. Sin embargo, dichas prioridades coinciden con las establecidas por OIT, particularmente en cuando a la adopción de políticas migratorias basadas en derechos y que promuevan las migraciones laborales regulares y ordenadas, en consonancia con las necesidades del mercado laboral y las normas nacionales e internacionales (Memorándum de Entendimiento para la puesta en marcha en la República de Costa Rica del Programa de Trabajo Decente por País 2012 – 2015, Prioridad 3, Resultados 3.3, 2011).

#### **4.1.2. Participación de los actores en diseño de las intervenciones**

46. La formulación de los proyectos de cooperación se ha realizado sin la participación de los actores sociales. Si bien la OIT ha recolectado insumos para la construcción de las propuestas, no se han establecidos procesos de participación y consulta sistemáticos para garantizar la incorporación de las necesidades y prioridades de los actores. Es por esa razón que durante el proceso de implementación de las intervenciones, se ha tenido que ajustar el diseño de evaluación para integrar dichas necesidades. (OIT4, OIT11)
47. La participación de OIT en los procesos de formulación de políticas nacionales laborales y migratorias, además de ser una oportunidad para incidir en el enfoque y proporcionar asistencia técnica desde las normas internacionales del trabajo (NIT), ha constituido una fuente de información para enriquecer las propuestas de intervención de OIT. (OIT11)
48. Durante el presente bienio, las acciones incluidas en el CPO de Costa Rica han sido por demanda directa de los actores sociales, particularmente de la CCSS para la asistencia técnica en la extensión de las modalidades de aseguramiento de difícil acceso; del MTSS para el diálogo social en torno a la formalización de la economía; y de los sindicatos para apoyar el fortalecimiento del Comité Intersindical de Protección a Trabajadores Migrantes (CPO CR 2016 – 2017).
49. **En resumen**, la respuesta de la OIT en el tema de ML ha sido pertinente a las necesidades y prioridades del Gobierno y de las organizaciones sindicales. Sin embargo, no lo ha sido respecto a las necesidades de los empleadores, de ahí la dificultad de establecer estrategias efectivas para su involucramiento en las acciones promovidas por OIT. La falta de mecanismos y metodologías sistemáticas para integrar la participación de los actores sociales en la formulación de las intervenciones de OIT, es un factor que ha afectado el nivel de pertinencia.

## 4.2. Coherencia estratégica

### 4.2.1. Alineamiento con el MMML, ERML y Agenda 2030.

50. Sobre el conocimiento de los actores sociales de los instrumentos de OIT en materia de ML, es importante mencionar que con algunas excepciones (OIT2, OIT3, OIT4, OIT11, GOB1, TRAB1, OINT1), las personas entrevistadas desconocían el contenido del MMML y de la ERML. Al respecto, indican que *“las instituciones conocen los instrumentos, pero no existen procesos que ayuden a implementar los contenidos”* (OINT1), y que *“hace falta elaborar un programa de aplicación de los instrumentos [...] crear un espacio de diálogo tripartito para su implementación, como se ha hecho con la implementación de la Recomendación 204 sobre formalización de la economía.”* (TRAB1)
51. La coherencia estratégica de la respuesta de OIT se valora a partir del alineamiento de las acciones con el MMML y con la ERML. En el siguiente cuadro se sistematizan las acciones de OIT de acuerdo con los lineamientos dichos instrumentos.

**Cuadro 2. Acciones de OIT en Costa Rica según lineamientos del MMML y Estrategia Regional de ML, 2014-2017**

Ejes prioritarios del MMML y de la ERML-OIT	Repuesta de OIT en Costa Rica
1. Trabajo decente y condiciones laborales equitativas (MMML1/ERML4-8-9)	1. Fortalecimiento de la Inspección del Trabajo: sensibilización, capacitación y sistema de información (Proyecto UE y RBSA-CR) 2. Fortalecimiento de la Unidad de Migración Laboral del MTSS (Proyecto UE y Proyecto Sur-Sur) 3. Apoyo al mejoramiento del acceso a la justicia laboral por parte de la población trabajadora migrante: diagnóstico, compilación de jurisprudencia y elaboración de materiales informativos (Proyecto UE y RBSA-CR)
2. Cooperación internacional y regional (MMML2)	4. Participación de OIT como observador en la Conferencia Regional de Migraciones (RBTC). 5. Fortalecimiento de Consulados de Nicaragua en Costa Rica para la difusión de información sobre migración y derechos laborales (Proyecto UE y RBSA-CR)
3. Información y generación de conocimiento (MMML3 / ERML11)	6. Investigación sobre la población indígena Ngöbe Buglé (Proyecto UE y RBSA) 7. Investigaciones sobre el acceso a la justicia laboral por parte de la población migrante (RBSA-CR)
4. Fortalecimiento del marco normativo (convenios internacionales, legislación, políticas) y gobernanza de las migraciones (MMML4 / ERML2-3-7-10)	8. Apoyo a la ratificación del Convenio 189 de la OIT y su implementación, en especial la ampliación de la cobertura de seguridad social para trabajadoras domésticas (Proyecto UE, RBSA-CR, RBTC, CR128) 9. Apoyo a la formulación de la Política Migratoria Integral 2013-2023 (Proyecto UE) 10. Apoyo a la implementación de las directrices del Poder Judicial para facilitar el acceso de las personas migrantes a la justicia laboral (RBSA-CR) 11. Apoyo al diálogo social para la implementación de la Recomendación 204 de la OIT para la formalización de la economía informal (CRI133)
5. Regularización y protección a migrantes (MMML5- 6-7/ ERML1)	12. Actividades para apoyar la operacionalización del Acuerdo binacional Nicaragua – Costa Rica para regular el trabajo temporal y transfronterizo (Proyecto UE) 13. Materiales informativos sobre procedimientos de regularización migratoria (Proyecto UE).
6. Integración e inclusión social (MMML8/ERML5-6)	14. Incidencia en los procesos de formulación de la Política Migratoria Integral 2013 – 2023 y en el II Plan Nacional de Integración 2018-2023, para incluir la visión de OIT sobre ML.
7. Reconocimiento del aporte de los migrantes	15. Investigación Contribución económica de la migración laboral en Costa Rica (Proyecto global OIT/OECD)



en el país de origen y de destino (MMML9/ERML12)	
---	--

52. Como se observa, la respuesta de OIT en Costa Rica ha sido diversa y coherente con los lineamientos de ambos instrumentos. Ha concentrado sus acciones en las áreas relativas al mejoramiento del marco normativo y de políticas públicas, así como en el de condiciones laborales equitativas, que son los ámbitos donde el personal de la Oficina tiene mayor experticia (OIT4, OIT11). Sin embargo, antes de la incorporación del especialista en migración laboral en noviembre de 2016, el posicionamiento de OIT en los espacios regionales y nacionales donde se deciden los asuntos migratorios había sido débil o inexistente (OIT7). El aporte de la organización en la promoción del diálogo tripartito, especialmente con la participación de los empleadores, ha sido poco efectivo. (GOB2, GOB5, TRAB1). En este sentido, la incidencia de OIT a nivel político para “sentar a la mesa” a los actores tripartitos ha sido muy limitada (GOB5).
53. Con respecto al alineamiento de la respuesta de OIT con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), específicamente el Objetivo 8 (Crecimiento económico y el trabajo decente), Meta 8.8 (Proteger los derechos laborales y promover un ambiente de trabajo seguro y protegido para todos los trabajadores, incluidos los trabajadores migrantes, en particular las mujeres migrantes y las personas con empleos precarios), los funcionarios de OIT vinculados directamente con el tema de ML, aseguran que todas sus acciones se formulan tomando en consideración el aporte que realizan al cumplimiento de dicha meta (OIT3, OIT10, OIT12, OIT14). Sin embargo, en el proceso de nacionalización de los ODS en Costa Rica –si bien aún está en proceso de definición- el tema de migración laboral no aparece entre las prioridades de la Agenda 2030 nacional<sup>5</sup>.

#### 4.2.2. Alineamiento del tema ML a nivel interno de la OIT

54. A partir del análisis de los CPO de Costa Rica para el período de evaluación, se evidencia que el Resultado 9 relativo a ML, se ha articulado con las acciones de protección social (Resultado 3), así como con los Resultados 2 (Ratificación y aplicación de NIT), 7 (Promoción del cumplimiento por medio de la inspección del trabajo) y 10 (Fortalecimiento de las organizaciones de trabajadores y empleadores). Además, ha logrado integrar en forma transversal el enfoque de género y NIT -y con menor efectividad- el diálogo social tripartito.
55. En cuanto al proceso de Diálogo social para la implementación de la Recomendación 204 para la formalización de la economía informal (CRI133), no se visualizó en su formulación ni en su ejecución el tema migratorio, pese a que existe un claro vínculo entre ambos temas (OIT3). Esta situación demuestra la necesidad de sensibilizar y capacitar al personal de OIT en la perspectiva y estrategias para abordar la ML desde las diferentes áreas de intervención de la organización (OIT2, OIT4, OIT7).
56. **En síntesis**, existe un adecuado nivel de coherencia estratégica entre la respuesta de OIT y los lineamientos institucionales en materia de ML plasmados en instrumentos como el MMML, la ERML y la Agenda 2030. Sin embargo, el nivel de conocimiento y apropiación que tienen los

<sup>5</sup> Ver: Pacto Nacional por el avance de los ODS en el marco de la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible en Costa Rica (2016). En: [http://ods.cr/sites/default/files/documentos/pacto\\_nacional\\_por\\_los\\_ods\\_final\\_firmado\\_0.pdf](http://ods.cr/sites/default/files/documentos/pacto_nacional_por_los_ods_final_firmado_0.pdf); MIDEPLAN (2017). Costa Rica: Construyendo una visión compartida del desarrollo sostenible. Reporte Nacional Voluntario de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. En: [http://ods.cr/sites/default/files/documentos/informepaisods\\_costa\\_rica.pdf](http://ods.cr/sites/default/files/documentos/informepaisods_costa_rica.pdf)

actores sociales, incluyendo algunos funcionarios de la OIT, es limitado, por lo que se han desaprovechado oportunidades de incorporar el tema de ML en iniciativas con posibilidades de incidir directamente en la situación de la población migrante.

### 4.3. Efectividad (logros)

57. En esta sección se analiza la efectividad de la respuesta de OIT en el tema de ML a partir de los principales productos y resultados generados durante el periodo 2014 – 2017, así como de los factores que incidieron en el nivel de logro alcanzado por la organización, a la luz de los objetivos que se había trazado y de la percepción de los actores sociales.

#### 4.3.1. Principales productos y resultados

a) Fortalecimiento del marco normativo y de la gobernanza de las migraciones:

58. Las evaluaciones del Proyecto UE, los informes de implementación y los actores sociales (OIT11, GOB1, TRAB1), coinciden en que una de las contribuciones más importante de OIT durante el período ha sido la promoción de la ratificación e implementación del Convenio 189 sobre trabajo doméstico; la divulgación de los Convenios 97 y 143 sobre trabajadores migrantes; la asistencia técnica para la formulación y aprobación de Política Migratoria Integral de Costa Rica 2013 – 2023, aunque el seguimiento para la elaboración del plan de acción fue muy limitado por parte de OIT.

59. Se realizaron esfuerzos para mejorar la coordinación entre las Direcciones Generales de Migración y Extranjería (DGME) de Costa Rica y Nicaragua; operacionalizar el Acuerdo binacional entre ambos país para los permisos de trabajadores temporales; así como el fortalecimiento de las funciones de divulgación y asesoría legal sobre derechos laborales de los Consulados de Nicaragua en Costa Rica. (OIT, 2014b).

60. Más recientemente, la OIT participó en el proceso de formulación del Plan Nacional de Integración 2018-2023, con el fin de integrar la perspectiva y contenidos normativos de OIT respecto a la ML (OIT3) (OIT, 2017b).

61. La OIT no logró avances en la promoción de espacios de diálogo tripartito en torno al tema de ML (OIT11, GOB2, GOB5). Si bien el eje de Trabajo ha sido asumido como parte de la agenda de órganos como el Consejo Nacional de Migración, el Foro Permanente sobre Población Migrante y Refugiada y la Subcomisión de Acceso a la Justicia de Personas Migrantes y Refugiada de la CONAMAJ (Poder Judicial), en dichos espacios no participa el sector empleador (GOB2, GOB5).

b) Mejoramiento de la tutela de derechos laborales:

62. La OIT ha brindado asistencia técnica a la Inspección del Trabajo en sensibilización y capacitación de inspectores sobre los procedimientos legales a seguir en casos de incumplimiento de los derechos y condiciones laborales de los trabajadores migrantes<sup>6</sup>; así como en la incorporación de indicadores sobre trabajadores migrantes al SILAC para visibilizar y dar seguimiento a las denuncias presentadas por esta población (OIT, 2017b).

---

<sup>6</sup> Producto del proceso de sensibilización y capacitación a inspectores, el MTSS generó la Directriz no. 464-14, del 6 de marzo de 2014, relativa a las figuras de la subcontratación, grupos de interés económicos y la materia migratoria con ocasión del trabajo inspectivo.

63. También se apoyó al mejoramiento del acceso a la justicia laboral para las personas migrantes, mediante la aplicación de NIT en las disposiciones del Poder Judicial, en las cuales se eliminó como requisito la situación migratoria regular para poder presentar una demanda judicial.<sup>7</sup>

c) Fortalecimiento de capacidades del sector trabajador:

64. La OIT brindó capacitación y asistencia técnica que permitió a las organizaciones sindicales incrementar su conocimiento sobre el tema de ML y mejorar los niveles de articulación y coordinación inter-sindical a nivel nacional y binacional. A raíz de este proceso, se creó un comité inter-sindical en Costa Rica para promover el tema en la agenda sindical y desarrollar acciones de divulgación de los derechos laborales a trabajadores migrantes y de incidencia política para promover la ratificación de los Convenios 97 y 143 de la OIT. <sup>(TRAB1)</sup> (OIT, 2014b; OIT, 2017b)

d) Extensión de la cobertura de seguridad social a trabajadoras domésticas:

65. Una de las principales estrategias derivadas de la implementación del Convenio 189 ha sido la ampliación de la cobertura de la seguridad social a trabajadoras domésticas, sector donde labora una gran cantidad de mujeres nicaragüenses. El largo proceso de sensibilización a los actores y de asistencia técnica brindado por OIT contribuyó a la aprobación en julio de 2017 de una modalidad de aseguramiento, con un subsidio estatal para la jornada parcial y la opción de aseguramiento multipatrono, lo cual se espera permita elevar la formalización de este sector<sup>8</sup>. Aún está pendiente la equiparación del salario mínimo para el trabajo doméstico, pues el mismo es inferior al salario mínimo de protección social<sup>9</sup>. <sup>(OIT<sup>9</sup>)</sup> (OIT, 2017b)

e) Visibilización y posicionamiento del tema de ML en la agenda de los actores sociales:

66. Los actores consideran que un aporte de la OIT ha sido colocar el tema de ML en la agenda de migración en general, con una perspectiva de derechos humanos, y no solo de necesidades del mercado laboral <sup>(OIT1, OINT2, GOB1, TRAB1)</sup>. Además, *“la OIT ha contribuido a modificar la visión de la migración como un tema de seguridad, a concebirse como un tema de inclusión social y laboral”* <sup>(GOB1)</sup>. También la promoción del enfoque de corredores migratorios ha permitido comprender la necesidad de *“coordinar acciones para garantizar el respeto de los derechos de los migrantes en los países de origen, tránsito y destino”* <sup>(TRAB1)</sup>. Sin embargo, existen desafíos importantes en

---

<sup>7</sup> Asistencia técnica para la revisión de las “Disposiciones para el acceso efectivo a los procesos judiciales laborales de las personas migrantes, solicitantes de la condición de refugio y refugiadas” (Consejo Superior del Poder Judicial, sesión No. 84-14, setiembre 2014); elaboración del “Diagnóstico sobre acceso a la justicia laboral por parte de trabajadores y trabajadoras migrantes” (2015); asistencia técnica para elaborar la estrategia de comunicación sobre acceso a la justicia laboral por parte de trabajadores y trabajadoras migrantes (producción y divulgación de materiales informativos para trabajadores migrantes y para jueces de trabajo).

<sup>8</sup> Es una iniciativa que entró en vigencia en agosto de 2017 y permite el aseguramiento con una base contributiva reducida, por jornada efectiva laborada, patronos múltiples e inscripción electrónica. Ver Reglamento para la inscripción de patronos y el aseguramiento contributivo de las trabajadoras domésticas y Escala de bases mínimas contributivas reducidas, únicamente para trabajadoras domésticas. La Gaceta, Año CXXXIX, Alcance No. 179. San José, Costa Rica, 21 de julio del 2017, págs. 24 a 28. En:

[https://www.imprentanacional.go.cr/pub/2017/07/21/ALCA179\\_21\\_07\\_2017.pdf](https://www.imprentanacional.go.cr/pub/2017/07/21/ALCA179_21_07_2017.pdf)

<sup>9</sup> A solicitud del Consejo Nacional de Salarios, en 2015 la OIT había desarrollado una propuesta para equiparar el salario de las trabajadoras domésticas al salario mínimo de protección. Dicha propuesta denominada “La aplicación de los Salarios Mínimos para el Servicio Doméstico en Costa Rica, propuesta de reforma” fue adoptada por el Consejo y establece que la equiparación debe realizarse en forma paulatina para evitar presiones en el mercado laboral. Ver:

[http://www.mtss.go.cr/prensa/comunicados/2017/octubre/sector\\_privado\\_aumento\\_salario.html](http://www.mtss.go.cr/prensa/comunicados/2017/octubre/sector_privado_aumento_salario.html)

materia de garantizar el enfoque de derechos en las políticas migratorias. Al respecto, se afirma que *“el Consejo Nacional de Migración no tiene el músculo político para armonizar una visión conjunta de la política migratoria nacional, y en el tema de ML existe una suerte de “dejar pasar” para los sectores productivos. Se sigue concibiendo como un tema de seguridad y no de derechos humanos”* (GOB5), de ahí que la labor de OIT y de los otros actores es fortalecer este órgano rector a fin de avanzar en la construcción de una visión más integral e inclusiva del fenómeno migratorio.

67. Por otra parte, en el 2017, a partir de la integración del especialista en ML en la Oficina Subregional en San José, se han promovido actividades regionales en el país, que han permitido posicionar a OIT como un actor relevante y con capacidades técnicas en el tema. Ejemplo de ello es el Taller sobre Migración Laboral: Aporte desde los Ministerio de Trabajo de las Américas de la Red Interamericana de Administración Laboral (RIAL), evento co-organizado por la OEA, OIT y OIM, con el objetivo de analizar e intercambiar experiencias (políticas y programas) e identificar lecciones aprendidas y recomendaciones, para fortalecer el quehacer de los Ministerios de Trabajo en materia de migración laboral<sup>10</sup> (OIT1, OIT3). Este posicionamiento se ha reforzado con la incorporación de la OIT como organismo observador de la Conferencia Regional de Migraciones (CRM)<sup>11</sup>, uno de los principales espacios de decisión política en materia de migración en la región. (OIT3, OIT10, OIT12)

#### **4.3.2. Principales factores que incidieron en el nivel de logro:**

68. Los actores sociales identificaron un conjunto de factores que incidieron, positiva y negativamente, en el nivel de logro de los objetivos de OIT en el tema de ML durante el período evaluado. A continuación se realiza un análisis de dichos factores:
- a) Instrumentos normativos, estructura tripartita y diálogo social:
69. Todas las personas entrevistadas afirmaron que la gran fortaleza y valor agregado de OIT en el tema de ML es el conjunto de instrumentos normativos que ha desarrollado a nivel global, tanto los convenios y recomendaciones como los lineamientos de política en materia laboral, incluyendo ML. De igual forma, el carácter tripartito de la organización y el enfoque de diálogo social se consideran como las ventajas de OIT frente a otros organismos internacionales que trabajan en el ámbito de las migraciones. Estas características le permiten a OIT incidir de forma integral en la protección de los derechos laborales, tomando en consideración las necesidades del mercado laboral y del sistema productivo.
70. Sin embargo, el carácter tripartito y el enfoque de diálogo social implican también desafíos en términos de lograr articular los intereses de los actores en torno al tema. Pese a que los actores consideran que el tema de migración tiene un nivel de medio a alto en sus instituciones, aunque las motivaciones y los enfoques son de diversa naturaleza (GOB1, GOB2, GOB4, TRAB1, EMP1), los funcionarios de OIT indican que no hay interés de los mandantes en el tema, *“no han cerrado puertas, pero tampoco hay una actitud activa”* (OIT2); que los ministros de trabajo *“no demandan apoyo en esta área”* (OIT4) y que los actores sociales, principalmente el Ministerio de Trabajo, no

---

<sup>10</sup> Evento efectuado el 13 y 14 de julio de 2017, en San José, Costa Rica, con el auspicio del MTSS de Costa Rica.

<sup>11</sup> La Conferencia Regional sobre Migración (CRM o Proceso Puebla) constituye un foro regional multilateral sobre migraciones internacionales en el que participan países que comparten, desde distintas perspectivas, una problemática común, con base en experiencias que involucran situaciones de origen, tránsito y destino de las migraciones. Se creó como resultado de la Cumbre de Presidentes Tuxtla II, efectuada en febrero de 1996. Ver: <http://www.crmsv.org/Descripcion.htm>

cuentan con las suficientes capacidades para impulsar el tema en la agenda nacional o regional (OIT3).

b) Posicionamiento institucional y capacidad de respuesta:

71. OIT cuenta con un mandato muy claro en materia de migraciones, el cual es promover la adopción de NIT y la formulación de políticas que promuevan el trabajo decente para las poblaciones migrantes. El abordaje del tema de ML desde el enfoque de derechos humanos y la posibilidad de articular en forma integral el tema a las políticas nacionales de empleo, productividad y desarrollo de los países de origen, tránsito y destino de las migraciones laborales, coloca a OIT en una *“posición privilegiada”*. Sin embargo, hasta antes del año 2011, *“OIT no había tenido trabajo en este tema, por lo que era difícil entrar en los espacios ya creados”*, así como posicionar a la organización en el tema amplio de las migraciones, donde habían otros actores con mayor presencia y experticia, tales como OIM y ACNUR (OIT11). En este sentido, la organización ha tenido un *“débil posicionamiento en los espacios donde se deciden las políticas de migración”*, tanto a nivel nacional como regional. (OIT7)
72. Los actores sociales consideran que OIT debería tener una mayor presencia e incidencia en los órganos de toma de decisiones sobre migración. (GOB5, OINT1, OINT2, OIT3, OIT7, OIT12) Sin embargo, este posicionamiento implicaría un aumento en la demanda de asistencia técnica y financiera por parte de los mandantes. La capacidad de respuesta de OIT con el modelo actual (un especialista en ML para atender 10 países de la Subregión, escasos recursos financieros y limitada articulación de acciones al interior de la Oficina), sería insuficiente para cumplir con las expectativas de los constituyentes y dar una respuesta integral en el tema (OIT2, OIT3, OIT4).

c) Coordinación y articulación con los actores sociales:

73. Uno de los factores que ha facilitado la coordinación y la articulación de las intervenciones de OIT con las prioridades nacionales es que *“Costa Rica tiene una política migratoria integral que convoca a otros ministerios, y que incluye lo laboral y la integración social”*. (OIT2)
74. En este marco, la relación con entidades como el MTSS, el Poder Judicial y la DGME ha sido fluida, pero se ha limitado a *“actividades muy específicas, pero no con contribuciones de largo plazo y más articuladas con la estrategia nacional”* (GOB4). Esta situación se explica por la escasez de recursos financieros y la limitada capacidad de respuesta de OIT durante el período evaluado.
75. Respecto a los sindicatos, la asistencia técnica de OIT para el fortalecimiento de capacidades de organización, propuesta e incidencia política, ha permitido incrementar su participación en los espacios de discusión y consulta en temas migratorios (OIT11). Existe un buen nivel de coordinación entre la OIT y el sector trabajador en materia de ML. Con las organizaciones de empleadores, la coordinación ha sido escasa y su participación es mínima en espacios interinstitucionales o intersectoriales relacionados con ML.
76. La coordinación y articulación con las agencias del SNU para el tema de ML ha sido compleja y ha variado a lo largo del tiempo. Durante el período evaluado, la coordinación se ha generado a partir de actividades muy específicas, como una investigación o talleres. Si bien el mandato de ACNUR, OIM y OIT es claro respecto a las áreas de competencia de cada agencia, *“en la práctica no siempre está tan claro”* (OINT2) y *“se dan traslapes”* (OIT3). Esto se ha generado porque los proyectos de cooperación financiados por los donantes pueden incluir áreas de competencia de otras agencias (OINT2). En todo caso, los representantes de los organismos internacionales

reconocen la necesidad de mejorar la coordinación y la articulación de esfuerzos para construir una visión común de la movilidad humana. Para ello, es fundamental la participación en forma regular de las agencias en órganos interinstitucionales, tales como la Coalición Nacional Contra el Tráfico Ilícito de Migrantes y la Trata de Personas (CONATT), y en los espacios creados para la nacionalización y seguimiento de la Agenda 2030. <sup>(OINT1)</sup>

d) Contexto político nacional y subregional:

77. Los cambios de autoridades en el MTSS (tres Ministros de Trabajo durante el período 2014-2017), así como en la DGME (dos Directoras de Migración), han afectado el nivel de prioridad y la continuidad del tema de ML en la agenda del Gobierno.
78. Las tensiones diplomáticas entre Costa Rica y Nicaragua por las disputas territoriales y los límites marítimos, han afectado la operacionalización del Acuerdo binacional sobre trabajadores temporales, así como la suscripción de otras iniciativas de colaboración binacionales. Incluso, los trámites para solicitar permisos temporales de trabajo para nicaragüenses, ya que las oficinas de gobierno de Nicaragua se muestran menos colaborativas para facilitar la documentación oficial requerida <sup>(GOB1, EMP1)</sup>.
79. **En conclusión**, las intervenciones de OIT en materia de ML han contribuido al fortalecimiento del marco normativo costarricense, con la ratificación del Convenio 189 y la aprobación de la Política Migratoria Integral, que incorpora el enfoque de género y de derechos humanos. Además, se ha aportado al mejoramiento de la tutela de los derechos laborales de la población trabajadora migrante, tanto a nivel de inspección del trabajo como del acceso a la justicia laboral. El apoyo a la extensión de la cobertura de la seguridad social a las trabajadoras domésticas, es un logro relevante, ya que mejora las condiciones de un sector altamente vulnerable por su condición migratoria, la informalidad y la discriminación salarial.
80. Si bien la OIT ha contribuido a incrementar la sensibilización y el conocimiento sobre la perspectiva de ML en las entidades públicas y en las organizaciones de trabajadores, sigue constituyendo un reto generar espacios tripartitos de diálogo social. El posicionamiento y la capacidad de respuesta que logre OIT en el tema de ML serán claves para lograr acuerdos tripartitos de largo plazo, que incorporen la perspectiva migratoria con enfoque de derechos humanos a las políticas nacionales de empleo, producción y desarrollo nacional. En este sentido, la participación del sector empleador es una tarea pendiente, así como el mejoramiento de las capacidades de coordinación de la OIT a nivel interno y con los diferentes actores sociales, incluyendo el SNU.

#### 4.4. Eficacia de la gestión

81. La Oficina Subregional de San José cuenta con 2 directores, 8 especialistas y 22 personas en servicios generales, así como con 4 funcionarios en proyectos de cooperación técnica. Con esta capacidad instalada atiende las demandas de asistencia técnica de alrededor de 10 países (OIT, 2017, Estructura organizativa). El Programa de Implementación de OIT en Costa Rica se caracteriza por la *“diversidad y dispersión”* de las acciones <sup>(OIT1, OIT2, OIT4)</sup>, por lo que existe una exigencia de focalizar los esfuerzos en función de las necesidades de los mandantes y de la disponibilidad de recursos financieros. <sup>(OIT1, OIT2)</sup>

82. Debido a que las intervenciones en ML previas al inicio de funciones del especialista en el tema a nivel subregional (noviembre 2016), se asumían con personal temporal de cooperación técnica o con consultores externos, *“la Oficina no ha logrado capitalizar las capacidades para continuar trabajando en el tema”* <sup>(OIT1)</sup>. De ahí, que la presencia e incidencia en espacios de toma de decisiones a nivel nacional y regional, ha sido *“intermitente”*.
83. Algunos funcionarios consideran que *“en la OIT no hay mucho interés en el tema”* y que hace falta mayor sensibilización y capacitación a directores y especialistas para que reconozcan su importancia y se apropien de los instrumentos normativos y de orientación estratégica, a fin de que se diseñen intervenciones –en las diferentes áreas– *“con una óptica migratoria”*. <sup>(OIT3, OIT11)</sup> En contraste, otros funcionarios afirman que el hecho de que se haya creado un puesto de especialista en ML evidencia la prioridad que se le está dando al tema, y que la labor de dicha persona consiste en generar las capacidades internas para integrar la perspectiva de ML en los otros ejes de trabajo de la organización. <sup>(OIT2, OIT7, OIT9)</sup>
84. La interdisciplinariedad que tiene la OIT es una ventaja para abordar el tema de ML en forma integral <sup>(OIT4)</sup>, sin embargo, hasta el momento, se ha desaprovechado este potencial debido a los siguientes factores: a) falta de comprensión y conocimiento sobre el tema <sup>(OIT3, OIT4)</sup>; b) debilidades en la metodología de diseño de las intervenciones; e c) insuficiente coordinación y articulación de las acciones a cargo de los diferentes especialistas. Estos factores han repercutido en la dispersión en el uso de los recursos financieros provenientes de las diferentes modalidades presupuestarias.
85. Respecto a la coordinación con los proyectos globales, *“la inversión que se realiza en el terreno es muy limitada”* <sup>(OIT1)</sup>, y en muchas ocasiones, se reduce a actividades muy concretas, que no están articuladas a una estrategia de mediano o largo plazo en el país.<sup>(OIT4)</sup> Por ejemplo, el *“Proyecto Evaluación de la contribución económica de la migración laboral en los países en desarrollo como en los países de destino”*, el estudio para Costa Rica fue realizado por la Universidad de Costa Rica y coordinado directamente por la OCDE. La participación de la Oficina de OIT en San José consistió en convocar y organizar el seminario de consulta nacional<sup>12</sup>, pero no se identificaron acciones de seguimiento técnico al estudio o a sus resultados y recomendaciones.
86. Uno de los aspectos que deberá priorizarse en el próximo bienio es la movilización de recursos <sup>(OIT2, OIT3 OIT4, OIT7)</sup>, ya que la asignación presupuestaria para el tema de ML en Costa Rica, se ha reducido considerablemente en el último bienio, tal como se detalló en la sección 1.2. Esta situación limita las posibilidades de seguimiento a las acciones desarrolladas en los periodos previos. Sin embargo, la evidencia indica que no solo es necesario incrementar los esfuerzos para la consecución de recursos financieros, sino también mejorar las capacidades de gestión.
87. Entre 2011 y 2017, OIT brindó cooperación técnica con financiamiento de XTBC (Proyecto UE 2011-2014, Proyecto 2013-2018), RBSA (Proyecto CR 2014-2025) y XBSA y TC (C128 y C133). Solamente fue posible individualizar la ejecución presupuestaria para dos de las intervenciones, ya que las otras son de carácter global, o bien, incluyen el tema de ML en forma indirecta. Tal como se observa en el siguiente cuadro, en ambos proyectos se presentó subejecución presupuestaria.

---

<sup>12</sup> Realizado el 21 de abril del 2015, en San José, Costa Rica. Ver: <http://www.oecd.org/dev/migration-development/eclm-seminario-costa-rica.htm>



**Cuadro 3. Oficina Subregional de San José, Costa Rica: Intervenciones de OIT en Costa Rica sobre ML según presupuesto y ejecución presupuestaria (USD), 2011 - 2015**

Intervención	Período	Presupuesto	Ejecución	Porcentaje	Monto sin ejecutar
Proyecto UE	2011-2014	2,678,795	2,203,426	82,2%	475,369
RBSA CR	2014 - 2015	253,000	234,305	92,6%	18,695

Fuente: Elaboración propia con base en OIT, 2014, Evaluación Final Proyecto UE y OIT, 2017, Presupuesto estimado Outcome 9.

88. El nivel de ejecución, en el caso del Proyecto UE, *“se vio afectado por los atrasos sufridos en los 6 primeros meses del Proyecto, asociados a retrasos en el desembolso de los fondos iniciales, la demora en el proceso de contratación del personal, los ritmos de revisión y aprobación de los informes de avance, el cierre de operaciones de ISCOD<sup>13</sup> en la región, y el cambio de la Coordinadora Técnica Principal del Proyecto”*. (OIT, 2014, Evaluación Final del Proyecto UE).
89. Respecto al sistema de programación, medición, seguimiento y evaluación de OIT, particularmente los CPO por resultados, no privilegia la coordinación interna entre los especialistas y dificulta la formulación de propuestas que contribuyen a varios resultados. En este último caso, se ha generado confusión respecto a la asignación de presupuesto, la delimitación de las responsabilidades de los especialistas, y el reporte de los productos y resultados generados (doble o triple reporte).<sup>(OIT4, OIT7, OIT9)</sup>
90. Aun así, se considera que *“es un logro importante que se creara un resultado específico sobre ML”*<sup>(OIT3)</sup>, porque ello permite visibilizar el tema de una forma más explícita. Sin embargo, el reto consiste en operacionalizar la perspectiva de ML en las prioridades de la subregión: informalidad, NIT y políticas de desarrollo productivo, de manera que se pueda potenciar el nivel de respuesta de la OIT en el tema.<sup>(OIT4)</sup>
91. **En síntesis**, la presencia y respuesta de OIT en el tema de ML a nivel nacional se ha visto condicionada por la limitada capacidad instalada en la Oficina de San José para atender las demandas en el tema. Factores como la falta de sensibilización, conocimiento y experticia en ML por parte de los especialistas; la dispersión y diversidad de las solicitudes de los mandantes; la falta de recursos financieros, y ocasiones, la inadecuada gestión de los mismos; la escasa articulación entre los proyectos globales y las estrategias de largo plazo en el terreno; así como un sistema de programación, medición, seguimiento y evaluación que no privilegia la coordinación interna entre los especialistas; son algunos de los factores que han influido en la eficacia de la gestión de la respuesta de OIT en el tema de ML.

<sup>13</sup> Organización sindical responsable de ejecutar uno de los componentes del proyecto.

#### 4.5. Orientación al impacto y sostenibilidad

92. La Política Migratoria Integral 2013 – 2023, la cual se formuló en concordancia con las NIT y las directrices de género promovidas por la OIT, ha generado cambios relevantes en el abordaje del tema de migraciones en Costa Rica. El enfoque de derechos humanos de la Política ha posibilitado la incorporación paulatina de acciones con una perspectiva de equidad e inclusión social, y no solo de seguridad nacional y control fronterizo. Por ejemplo, en el eje de Trabajo no solo se toma en consideración las necesidades del mercado laboral, sino que también se enfatiza en la protección y tutela de los derechos laborales de la población migrante, en igualdad de condiciones con los nacionales y con independencia del estatus migratorio.
93. Este esfuerzo por dotar al país de un marco de política de largo plazo ha demostrado ser sostenible, ya que pese al cambio de Administración en 2014, la Política continúa siendo el marco de acción de las instituciones involucradas en el tema. La elaboración de la Política Nacional de Integración 2018 – 2023, utilizando como referente la Política Migratoria Integral demuestra la continuidad y sostenibilidad de este resultado generado en 2013 <sup>(GOB1)</sup>. La mayoría de estos esfuerzos por operacionalizar la Política se han realizado sin el apoyo de OIT, aunque sí han contado con asistencia técnica y financiera de otros organismos como ACNUR, OIM y la Unión Europea. Además, el Gobierno cuenta el Fondo Social Migratorio, cuyos recursos *“representan una parte importante de la financiación disponible para garantizar la ejecución del II Plan Nacional de Integración”*. (DGME, 2017)
94. La ratificación y la implementación del Convenio 189 ha permitido impulsar una serie de reformas legales e institucionales en beneficio de la población trabajadora doméstica, conformada principalmente por mujeres nicaragüenses.
95. La incorporación de esta NIT a la legislación nacional, acompañada de un proceso liderado por OIT que incluyó sensibilización, acompañamiento y apropiación de los contenidos por parte de los actores sociales, ha mostrado el potencial que tienen los Convenios de generar cambios de mediano y largo plazo. En este caso, la asistencia técnica de OIT facilitó la adopción de medidas por parte de la CCSS para ampliar la cobertura de la seguridad social a esta población <sup>(OIT9)</sup>. De igual forma, la extensión de la cobertura de la seguridad social a otros sectores afectados por la información, y en la cual laboran gran cantidad de migrantes, es un proceso que continúa discutiéndose en espacios como la Mesa Tripartita para la Implementación de la Recomendación 204, que de igual forma está cuenta con la asistencia técnica de OIT (OIT, 2017b).
96. Las medidas adoptadas por la Inspección del Trabajo y el sistema de justicia laboral para mejorar la tutela de los derechos de la población migrante, continuarán ejecutándose por parte de las instituciones responsables, con sus propios recursos <sup>(GOB1, GOB2)</sup>. Sin embargo, el impacto que dichas medidas institucionales tienen sobre la situación de los migrantes es limitada si no se acompañan de procesos de sensibilización y capacitación a empleadores y trabajadores, para cumplir en forma voluntaria y consciente, con los derechos y obligaciones que les corresponde.
97. Respecto al fortalecimiento de la coordinación interinstitucional a nivel binacional Nicaragua – Costa Rica, los acuerdos suscritos se han caracterizado por su fragilidad, ya que su operacionalización ha dependido de la relación político-diplomática entre ambas naciones. En la coyuntura actual, dichos acuerdos binacionales funcionan con muchas limitaciones. <sup>(GOB1)</sup>

98. La sensibilización y capacitación brindada al sector sindical en materia de ML, facilitó la inclusión del tema en su agenda institucional, así como la conformación del Comité Inter-sindical de Protección al Trabajador Migrante. Para garantizar la continuidad del trabajo de este equipo técnico, las mismas organizaciones sindicales gestionaron el respaldo político de la Confederación Sindical de las Américas (CSA). Este respaldo, además de brindarles la orientación política, les ha permitido avanzar en la construcción de una red de comités inter-sindicales en los países de la subregión. Estos avances en la organización sindical en torno al tema de ML se plasman en su plan de acción 2018-2019, que incluye la divulgación y asesoría en derechos laborales a población migrante, así como una campaña para promover la ratificación de los Convenios 97 y 143 sobre trabajadores migrantes <sup>(TRAB1)</sup>.
99. Todos los actores sociales coinciden que la principal fortaleza de OIT es la estructura tripartita y el diálogo social como estrategia fundamental para lograr el compromiso y la sostenibilidad de los acuerdos nacionales. Sin embargo, en materia de ML, las intervenciones de OIT no lograron avanzar en la integración del tema a espacios tripartitos, principalmente por la imposibilidad de incorporar activamente al sector empleador a las acciones impulsadas en el marco de las intervenciones evaluadas.
100. Sobre la respuesta de OIT en el tema de ML en Costa Rica, la incorporación de un puesto de especialista en la Oficina de San José en noviembre de 2016, brinda mayores posibilidades de proporcionar una asistencia técnica más pertinente y coherente con los lineamientos de la organización. Sin embargo, la oportunidad y efectividad de dicha asistencia técnica, así como el impacto y la sostenibilidad, dependerá de factores tales como: a) la capacidad del especialista –y del Departamento de Migración- de sensibilizar y capacitar a los actores sociales –en particular a los empleadores- y a al personal de OIT sobre la perspectiva institucional de ML y las estrategias más apropiadas para atender las prioridades y necesidades del país; b) la formulación del Programa País en el cual el tema migratoria esté articulado en los diferentes resultados cuando corresponda; y c) la capacidad para movilizar recursos internos y externos para financiar las acciones propuestas, entre otros.
101. **En resumen**, las intervenciones de OIT en materia de ML lograron generar cambios significativos en el marco normativo e institucional costarricense, que favorecen la protección y tutela de los derechos de la población migrante. En especial, la Política Migratoria Integral 2013 – 2023 ha permitido integrar el tema laboral desde una perspectiva de equidad e inclusión social. De igual forma, la ratificación e implementación del Convenio 189 ha facilitado las reformas necesarias para avanzar en la equiparación de los derechos de las trabajadoras domésticas con el resto de la población trabajadora.
102. Los esfuerzos de sensibilización y capacitación a funcionarios de entidades de gobierno y a representantes del sector trabajador, han movilizado el compromiso y han generado las capacidades para continuar desarrollado acciones en el tema de ML, con un enfoque de derechos humanos.
103. La capacidad de respuesta de OIT en el tema de ML se ha incrementado con la integración de un especialista para la subregión. Sin embargo, la oportunidad, efectividad, impacto y sostenibilidad de las acciones que se emprendan, dependerán, entre otros factores, de la capacidad del especialista y de Oficina en su conjunto, de incorporar la perspectiva migratoria en su quehacer institucional, así como de incidir en las agendas de los mandantes para que el tema se convierta en una prioridad de sus respectivos sectores.

## 5. Conclusiones

### 5.1. Conclusiones

#### **Pertinencia**

104. Las diferentes intervenciones de OIT en el tema de ML han sido pertinentes, ya que sus objetivos y resultados esperados han coincidido con las necesidades y prioridades del país, particularmente con las del Gobierno, en materia de fortalecimiento del marco normativo (Convenio 189) y de políticas públicas (Política Migratoria Integral 2013 – 2023), así como de mejoramiento de las capacidades institucionales para proteger, tutelar y equiparar los derechos laborales de la población migrante (Inspección del Trabajo, Tribunales de Trabajo, aseguramiento para trabajadoras domésticas).
105. Además, la respuesta de OIT, que ha incluido la visibilización y posicionamiento del tema de ML con enfoque de derechos humanos en la agenda nacional, ha permitido sensibilizar a los sindicatos para que fortalezcan sus capacidades en la defensa de los derechos de la población migrante. Sin embargo, las intervenciones de OIT no han logrado incidir en la agenda del sector empleador, ni coincidir con sus necesidades, por lo que el involucramiento de este actor social en los procesos de formulación y ejecución de las políticas públicas y en las acciones promovidas por OIT, ha sido limitado.
106. La falta de mecanismos y metodologías sistemáticas para integrar la participación de los actores sociales en la formulación de las intervenciones de OIT, es un factor que ha afectado el nivel de pertinencia de las intervenciones.

#### **Coherencia estratégica**

107. Existe un adecuado nivel de coherencia estratégica entre las diferentes intervenciones de OIT y los lineamientos institucionales en materia de ML plasmados en instrumentos como el MMML, la ERML y la Agenda 2030, en particular en las áreas fortalecimiento del marco normativo (convenios internacionales, legislación, políticas) y de mejoramiento de las condiciones laborales de la población migrante. Estas constituyen las áreas en las cuales el personal de la Oficina o los consultores contaba con más conocimiento y experticia.
108. El nivel de conocimiento y apropiación que tienen los actores sociales de los instrumentos estratégicos de OIT en el tema de ML, incluyendo algunos funcionarios de la Oficina, es limitado, por lo que se no se ha logrado potenciar las oportunidades existentes de incorporar el tema de ML en iniciativas que inciden directamente en la situación de la población migrante. Este es el caso del proceso de diálogo social promovido por OIT para implementar la Recomendación 204 sobre formalización de la economía informal.

#### **Efectividad (logros)**

109. Las intervenciones de OIT en materia de ML han contribuido al fortalecimiento del marco normativo costarricense, particularmente la ratificación e implementación del Convenio 189, que ha dado sustento a reformas legales para equiparar las condiciones laborales de quienes desarrollan trabajo doméstico con el resto de la población trabajadora. En este proceso se

destaca la asistencia brindada por OIT para la implementación de una modalidad especial de aseguramiento para trabajadoras domésticas, que se espera aumente la cobertura de la seguridad social para esta población altamente vulnerable por su condición migratoria, la informalidad y la discriminación salarial.

110. El apoyo de OIT para la armonización de la Política Migratoria Integral 2013 - 2023 con las NIT y las directrices de género de OIT, ha sido muy relevante. Este instrumento dota al país de un marco estratégico de largo plazo, en el cual predomina el enfoque de inclusión social, en lugar de la visión tradicional de seguridad nacional y control fronterizo. El eje de Trabajo, sin bien no se incorporó en el Primer Plan Nacional de Integración 2013 - 2017, por la falta de seguimiento de los actores del mundo laboral, sí está plasmado en el Segundo Plan Nacional de Integración 2018 - 2023.
111. El mejoramiento de los mecanismos de tutela de los derechos laborales de la población trabajadora migrante, tanto a nivel de inspección del trabajo como del acceso a la justicia laboral, es un logro importante. Sin embargo, la tutela efectiva de los derechos no solo depende de los funcionarios de gobierno, sino también del nivel de sensibilización, conocimiento y capacidades de los empleadores y trabajadores de cumplir, en forma voluntaria y consciente, con los derechos y obligaciones que corresponden. En este sentido, las estrategias y acciones dirigidas a estas dos poblaciones han sido limitadas, en especial, respecto al sector patronal.
112. Un eje medular de la respuesta de OIT en todas las temáticas, incluyendo el de ML, es la promoción del diálogo social tripartito para mejorar la gobernanza. Durante el período evaluado, los logros en este ámbito fueron limitados, principalmente porque no se logró involucrar al sector empleador en las acciones y espacios dedicados al tema de ML. Tampoco se incorporó en forma explícita el tema de ML en espacios de diálogo social promovidos por la misma Oficina de OIT, tales como la Mesa Tripartita para la Implementación de la Recomendación 204 sobre formalización de la economía informal.
113. Las capacidades instaladas de OIT en materia de NIT; su estructura tripartita; y su experticia en los temas laborales, son los principales factores que facilitaron la efectividad de las intervenciones en las áreas señaladas. Sin embargo, factores como la presencia intermitente y el débil posicionamiento de la organización en los espacios de toma de decisiones de las políticas migratorias; las debilidades para articular los intereses de los sectores en torno al diálogo social tripartito; y la falta de coordinación interna para integrar la perspectiva de ML en otras intervenciones; han sido los principales obstáculos para lograr una mayor efectividad de las acciones desarrolladas durante el periodo evaluado.

### **Eficacia de la gestión**

114. La presencia y respuesta de OIT en el tema de ML a nivel nacional se ha visto condicionada por la limitada capacidad instalada en la Oficina de San José para atender las demandas en el tema. La falta de sensibilización, conocimiento y experticia en ML por parte de los especialistas en otros temas; la dispersión y diversidad de las solicitudes de los mandantes; la falta de recursos financieros, y ocasiones, la inadecuada gestión de los mismos; la escasa articulación entre los proyectos globales y las estrategias de largo plazo en el terreno; así como un sistema de programación, medición, seguimiento y evaluación que no privilegia la coordinación interna entre los especialistas; son algunos de los factores que han incluido en la eficacia de la gestión de OIT en el tema de ML.

## Orientación al impacto y sostenibilidad

115. Las intervenciones de OIT en materia de ML lograron generar cambios significativos en el marco normativo e institucional costarricense, que favorecen la protección y tutela de los derechos de la población migrante. En especial, la Política Migratoria Integral 2013 – 2023 ha permitido integrar el tema laboral desde una perspectiva de equidad e inclusión social. De igual forma, la ratificación e implementación del Convenio 189 ha facilitado las reformas necesarias para avanzar en la equiparación de los derechos de las trabajadoras domésticas con el resto de la población trabajadora.
116. Los esfuerzos de sensibilización y capacitación a funcionarios de entidades de gobierno y a representantes del sector trabajador, han movilizado el compromiso y han generado las capacidades para continuar desarrollado acciones en el tema de ML, con un enfoque de derechos humanos.
117. La capacidad de respuesta de OIT en el tema de ML se ha incrementado con la integración de un especialista para la subregión en noviembre 2016. Sin embargo, la oportunidad, efectividad, impacto y sostenibilidad de las acciones que se emprendan, dependerán, entre otros factores, de la capacidad del especialista y de Oficina en su conjunto, de incorporar la perspectiva migratoria en su quehacer institucional, así como de incidir en las agendas de los mandantes para que el tema se convierta en una prioridad de sus respectivos sectores.

### 5.2. Recomendaciones

#### **118. R1. Sensibilizar y capacitar al personal de OIT en el tema de ML.**

*Para: Especialista de ML y Oficina Subregional de San José. Prioridad: Alta. Plazo: 3 meses. Implicación presupuestaria: Baja.*

Sensibilizar y capacitar al personal de OIT, en particular a los especialistas, en el enfoque de ML basado en derechos humanos, así como en los instrumentos y estrategias disponibles para integrar esta perspectiva en las intervenciones, permitirá ampliar la respuesta de OIT en sus diferentes ámbitos de acción y potenciar el impacto. Dicho proceso debería incluir ejercicios de aplicación concreta del MMML, la ERML, y las metas e indicadores específicos sobre ML de la Agenda 2030, entre otros.

#### **119. R2. Mejorar los mecanismos de programación y seguimiento del CPO.**

*Para: Unidad de Programación. Prioridad: Alta. Plazo: 12 meses. Implicación presupuestaria: Sin implicación presupuestaria.*

Mejorar la integración del tema ML en las acciones programáticas del ETD, a fin de lograr una mayor participación de los especialistas en la implementación de las intervenciones dirigidas a atender a la población migrante. Los CPO de los países que comparten corredores migratorios con Costa Rica deberían reflejar con claridad el vínculo conceptual, operativo y financiero entre el tema de ML y los otros resultados. Además, los resultados vinculados a informalidad, protección social, trabajo doméstico, empleo rural y formación profesional (certificación de competencias), entre otros, deberían explicitar la relación con el tema de ML, cuando la población migrante constituye uno de los grupos especialmente vulnerables en estos temas.

**120. R3. Definir la estrategia de posicionamiento de OIT en los espacios sobre migraciones, a nivel nacional y regional.**

*Para: MIGRANT, Oficina Regional y Oficina Subregional de San José. Prioridad: Alta. Plazo: 3 meses. Implicación presupuestaria: Sin implicación presupuestaria.*

Definir la estrategia de posicionamiento de OIT frente a órganos de toma de decisiones en materia de migración (Conferencia Regional sobre Migración, Comisión Centroamericana de Directores de Migración y el Consejo Nacional de Migración de Costa Rica), así como ante los espacios consultivos existentes en el país (Foro Permanente de Migrantes y Refugiados; Subcomisión de Acceso a la Justicia para Población Migrante y Refugiada). El nivel de participación y los temas a colocar en la agenda deben fijarse tomando en consideración la capacidad institucional para asistir a las reuniones, así como para atender las demandas que se deriven de cada espacio.

**121. R4. Dar seguimiento a temas clave de la agenda migratoria nacional.**

*Para: Especialista en ML y Oficina Subregional de San José. Prioridad: Media. Plazo: 12 meses. Implicación presupuestaria: Alta.*

Dar seguimiento y profundizar los procesos relacionados con 4 áreas prioritarias, según los actores sociales: a) Política Migratoria Integral y Plan Nacional de Integración 2018 – 2023; b) Condiciones laborales de trabajadoras domésticas (seguridad social y salario mínimo); c) Comité Intersindical de Protección de Trabajadores Migrantes; y d) Sensibilización, capacitación e involucramiento del sector empleador en el tema de ML, partiendo de sus necesidades y prioridades.

**122. R5. Promover el diálogo social ampliado y asumir el rol de facilitador de dicho proceso.**

*Para: Especialista ML y Especialista de otros temas. Prioridad: Media. Plazo: 6 meses. Implicación presupuestaria: Baja.*

Integrar el tema de ML en los espacios de diálogo social existentes, tales como la Mesa de diálogo social para la implementación de la Recomendación 204 o la Mesa de diálogo sobre formación dual; que son espacios facilitados por OIT. También es fundamental incidir en la incorporación del tema en la agenda de órganos como el Consejo Superior de Trabajo, el Consejo de Salario Mínimo, la Mesa de Diálogo sobre Pensiones, así como en las juntas directivas tripartitas de instituciones como CCSS y el INA. Cuando sea posible, incluir en los espacios de diálogo, la participación de representantes de organizaciones de la sociedad civil conformada por poblaciones migrantes.

**123. R6. Desarrollar una estrategia de movilización de recursos financieros y alianzas**

*Para: MIGRANT, Oficina Regional y Oficina Subregional. Prioridad: Alta. Plazo: 6 meses. Implicación presupuestaria: Media.*

Desarrollar una estrategia de movilización de recursos financieros que incluya la formulación y diseño de proyectos con la participación de los actores sociales. Dichas intervenciones deberían partir de los instrumentos de políticas públicas existentes en el país, así como de las orientaciones estratégicas que brindan el MMML, la ERML y el Pacto Mundial para una Migración Segura, Regular y Ordenada. El enfoque de corredores migratorios, así como las acciones para fortalecer los acuerdos binacionales y regionales son fundamentales en estas intervenciones.

**124. R7. Mejorar la articulación entre proyectos globales/regionales y las estrategias de país**

Para: *MIGRANT* y *Oficina Regional*. *Prioridad: Media*. *Plazo: 12 meses*. *Implicación presupuestaria: Sin implicación presupuestaria*.

Mejorar la articulación entre los proyectos globales o regionales con las estrategias de país implica, entre otros aspectos, adaptar los objetivos y productos a las necesidades específicas del país; identificar con claridad el uso y el seguimiento que se dará a los productos generados, especialmente cuando finalice el proyecto; la clara asignación de responsabilidades respecto a los procesos de consulta, participación e información a los actores sociales; así como la posibilidad de compartir y complementar recursos financieros o técnicos para cumplir con los objetivos, tanto del proyecto global como de la estrategia de país.

### 5.3. Lecciones aprendidas

<b>Descripción de la lección aprendida</b>	<b>La sensibilización, capacitación e involucramiento del sector empleador en el tema de ML es fundamental para lograr un mayor nivel de apropiación de los productos y resultados generados por las intervenciones de OIT.</b>
Contexto y precondiciones	La integración e inclusión laboral de la población migrante en condiciones de trabajo decente solo es posible con la participación activa y voluntaria del sector empleador, pues son quienes contratan a los y las trabajadoras.
Usuarios y beneficiarios meta	Gobierno, OIT, organizaciones de empleadores, órganos tripartitos de diálogo social.
Factores causales para los desafíos	-Los empleadores alegan que las organizaciones de trabajadores y el Gobierno asume un discurso contra los empresarios, en el cual se les acusa de “violar los derechos de los trabajadores migrantes”, por lo tanto, es difícil para ellos participar en proyectos en los cuales se maneja este discurso.
Factores causales para el éxito	-Identificar y divulgar las buenas prácticas que tienen los empleadores respecto al cumplimiento de los derechos laborales de la población migrante. -Abordar el tema de migración laboral dentro de un sector, con una agenda más amplia y no solo el tema de migrantes. Por ejemplo, mejoras de productividad, cadenas de valor, certificaciones para la exportación, etc.
Aspectos administrativos de OIT (personal, recursos, diseño, implementación)	

<b>Descripción de la lección aprendida</b>	<b>Los esfuerzos para avanzar en la formalización de la economía informal en Costa Rica necesariamente requieren de la integración de la perspectiva migratoria, pues la población migrante es la más afectada por la informalidad.</b>
Contexto y precondiciones	-Un adecuado diagnóstico de la economía informal brinda información relevante sobre el vínculo entre la informalidad y la migración, para cada tipo de informalidad y para cada segmento de población migrante.
Usuarios y beneficiarios meta	Funcionarios de OIT Instituciones responsables de las políticas de formalización de la economía



Factores causales para los desafíos	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Tanto el equipo técnico que facilita el proceso como los actores deben tener conocimiento sobre cómo abordar ambos fenómenos, de manera que la política de formalización sea efectiva.</li> <li>- La formulación de una política de formalización de la economía informal es un proceso muy complejo, pues involucra muchas áreas técnicas que no son dominio tradicional de la OIT, y en las que los mandantes no siempre cuentan con capacidades técnicas para su abordaje, tales como los temas tributarios o de simplificación de trámites.</li> </ul>
Factores causales para el éxito	- Integración de las poblaciones en informalidad y migrantes a los procesos de formulación de políticas, pues generalmente no están representados o están sub representados en las organizaciones de empleadores y trabajadores contrapartes de OIT.
Aspectos administrativos de OIT (personal, recursos, diseño, implementación)	<p>Capacidad técnica de los facilitadores del proceso de diseño</p> <p>Recursos financieros para las actividades de capacitación, análisis y construcción conjunta.</p> <p>Capacidad para convocar e involucrar a otros actores no tradicionales de la OIT, como Ministerio de Hacienda, Ministerio de Economía, y organizaciones de la sociedad civil.</p>

<b>Descripción de la lección aprendida</b>	<b>La integración de los beneficiarios en el diseño de las intervenciones es fundamental para lograr mayores niveles de compromiso, participación y apropiación de las acciones desarrolladas. Dicha integración resulta más efectiva si las intervenciones toman en consideración al sector en su conjunto y no solo a la población migrante específica, por ejemplo, las trabajadoras domésticas, sean nacionales o extranjeras.</b>
Contexto y precondiciones	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Voluntad política para integrar a los actores sociales en los procesos de formulación de intervenciones</li> <li>-Tiempo y recursos técnicos y financieros para realizar la formulación y el diseño de las intervenciones en forma participativa.</li> </ul>
Usuarios y beneficiarios meta	Mandantes de OIT y funcionarios de OIT
Factores causales para los desafíos	Capacidad del equipo técnico de explicar a los actores sociales la dinámica del problema a resolver mediante la intervención, así como de administrar las expectativas e intereses de los actores.
Factores causales para el éxito	Adecuada identificación y comprensión del problema a resolver mediante la intervención, tanto por parte del equipo técnico como de los actores sociales.
Aspectos administrativos de OIT (personal, recursos, diseño, implementación)	<p>Capacidad técnica de los facilitadores del proceso de diseño</p> <p>Recursos financieros para las convocatorias y actividades de diseño y discusión</p> <p>Procesos de diseño se tornan más complejos y demandantes que si se hicieran solamente con el personal técnico de las instituciones.</p>

#### 5.4. Buenas prácticas

<b>Descripción de la buena práctica</b>	<b>La ratificación del Convenio 189, acompañada de un proceso de incidencia política y técnica para integrar las normas de dicho instrumento a las políticas públicas e institucionales, demuestra el potencial que tienen las NIT para promover</b>
---	--

	<b>otros cambios en las condiciones laborales de grupos vulnerables.</b>
Contexto y precondiciones	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Voluntad política</li> <li>- Marco normativo con brechas pequeñas respecto a la NIT</li> <li>- Recursos técnicos y financieros para impulsar la implementación de las normas, lo cual implica procesos de mediano y largo plazo.</li> <li>- Organizaciones sindicales o de la sociedad civil empoderadas en el tema y movilizadas</li> </ul>
Factores causales	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Las dinámicas del mercado laboral en Costa Rica, en donde la oferta de mano de obra en el sector de servicios domésticos ha sido insuficiente para cubrir la demanda, ha generado una equiparación de las condiciones laborales de este sector respecto a otros grupos de trabajadores.</li> <li>- El tema de las reformas al Código de Trabajo para eliminar las discriminaciones contra las trabajadoras domésticas se había discutido durante casi 2 décadas en CR, sin que se logaran cambios. Finalmente, en 2009, gracias a la acción del sindicato de trabajadoras domésticas, se logró una reforma integral al régimen de trabajo doméstico que equiparó la mayoría de las condiciones laborales de este sector con las de los otros sectores de trabajadores.</li> <li>- La disponibilidad de asistencia técnica de la OIT y de recursos financieros para impulsar las acciones de sensibilización y divulgación del Convenio 189.</li> </ul>
Usuarios y beneficiarios meta	Gobiernos, organizaciones de empleadores y trabajadores Funcionarios de OIT
Impacto mensurable	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Cambios en la legislación</li> <li>- Aumento de la afiliación a la seguridad social de trabajadoras domésticas</li> <li>- Mejoramiento de las condiciones salariales de las trabajadoras domésticas</li> </ul>
Potencia para ser replicable	Medianamente replicable. Las regulaciones nacionales sobre el trabajo doméstico son muy heterogéneas en ALC, por lo que la ratificación del Convenio 189 tiene mayor efectividad en aquellos países cuyas brechas para entre la normativa nacional y la internacional es reducida.
Vínculos con CPOs y objetivos de OIT	Resultados 2, 3, 6, 9, 10
Otros comentarios y documentos relevantes	

<b>Descripción de la buena práctica</b>	<b>El fortalecimiento de capacidades técnicas y organizativas de los sindicatos en torno al tema de ML, así como la conformación del Comité Inter-sindical de Protección de Trabajadores Migrantes, ha permitido posicionar el tema en la agenda y construir propuestas de acción dirigidas a la población trabajadora migrante, tales como servicios de asesoría, promoción de afiliación, acuerdos binacionales y subregionales entre sindicatos, campañas de ratificación de los Convenios 97, 102 y 143, entre otras.</b>
---	---

Contexto y precondiciones	Los sindicatos no tienen posiciones encontradas respecto al tema de ML y están en disposición de aprender y construir una visión compartida al respecto.
Factores causales	Sensibilización y capacitación a las organizaciones sindicales Acompañamiento para los aspectos organizativos Apoyo político y financiero de la CSA/CSU en el tema Liderazgo de las personas que asumieron el tema dentro de los sindicatos
Usuarios y beneficiarios meta	Organizaciones sindicales Funcionarios de OIT y otras organizaciones que trabajan los temas migratorios.
Impacto mensurable	La creación y funcionamiento permanente del Comité, que cuenta con un plan de trabajo, que incluye: acciones de sensibilización y capacitación, asesoría legal a migrantes, aumento de la afiliación de trabajadores migrantes.
Potencia para ser replicable	La experiencia ha sido replicada en los países de la subregión y en algunos de Suramérica. Se está organizando una red regional de comités intersindicales de protección a trabajadores migrantes.
Vínculos con CPOs y objetivos de OIT	Resultados 6, 9 y 10
Otros comentarios y documentos relevantes	

## 6. Anexos

### Anexo 1. Matriz de Evaluación – Estudio de Caso Costa Rica

INTERROGANTES DE EVALUACIÓN	VARIABLES E INDICADORES	Fuentes
<b>Pertinencia</b>		
1. ¿En qué medida las acciones desarrolladas por OIT en Costa Rica responden a las necesidades y prioridades de los constituyentes nacionales y de los de los otros países que forman parte de los corredores migratorios de CR? ¿Cuáles necesidades o prioridades sí se atienden y cuáles no? ¿Por qué?	- Percepción de los actores locales y nacionales sobre la incorporación de sus necesidades y prioridades en materia de ML en la respuesta de OIT (Proyecto de Cooperación Unión Europea, RBSA y RBTC)	- Revisión documental: PND, políticas migratorias, políticas de empleo, acuerdos subregionales o regionales, informes de evaluación de proyectos. - Consulta a informantes: Funcionarios de OIT, de gobierno y de organizaciones de empleadores, trabajadores, funcionarios de otras organizaciones, expertos.
2. ¿Cuál fue la participación del Gobierno, los empleadores, los trabajadores y otros actores en el diseño de las intervenciones de OIT en CR? ¿Participaron actores de otros países en el diseño?	- Tipo y nivel de participación de los mandatos y otros actores clave en el tema de ML, en el diseño de las intervenciones.	- Revisión documental: Informes de evaluación, diseños y PRODOC, - Consulta a informantes: Funcionarios de OIT, de gobierno y de organizaciones de empleadores, trabajadores, funcionarios de otras organizaciones.
<b>Coherencia estratégica</b>		
3. ¿En qué medida las acciones planificadas y ejecutadas por OIT en Costa Rica están alineadas con el MMML, la Estrategia Regional sobre Migración Laboral 2016 de la OIT, con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y con el Programa y Presupuesto de los bienios 2014-2015, y 2016-2017? ¿Cuáles son las principales áreas de alineación? ¿Cuáles son las principales áreas donde se identifican brechas o vacíos respecto a dichos instrumentos?	- Nivel de coherencia entre la respuesta de OIT en Costa Rica durante el período 2014 – 2017 con los lineamientos del MMML; líneas de acción de la Estrategia Regional sobre Migración Laboral 2016 y Programa y Presupuesto de OIT bienios 2014-2015 y 2016 - 2017. - Tipo y número de acciones de OIT alineadas con las metas 8.8, 10.7, 5.2, 8.7, 16.2, 16.9, 17.18, y los indicadores 10.c, 3.c y 4.b de los OSD (Agenda 2030).	- Revisión documental: Reporte de implementación de la OIT, informes de evaluación, informes técnicos, Reportes voluntarios de los OSD, Programas o Agendas Nacionales de Trabajo Decente. - Consulta a informantes: Funcionarios de OIT, de gobierno y de organizaciones de empleadores,

INTERROGANTES DE EVALUACIÓN	VARIABLES E INDICADORES	Fuentes
<p>4. ¿En qué medida el diseño de las intervenciones de OIT en CR toman en consideración y vinculan el tema de ML con otras <u>áreas de acción</u> de la OIT (los otros 9 outcomes del Programa y Presupuesto de OIT)? ¿En qué medida las intervenciones de OIT atiende los 3 <u>desafíos</u> identificados en la Estrategia Regional: informalidad, condiciones laborales y migración irregular? ¿En qué medida operacionalizan <u>los ejes transversales</u> de OIT: género, diálogo social, derechos laborales y sustentabilidad ambiental?</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Presencia del tema de ML en los PNTD, CPO por país, subregiones y región de la OIT.</li> <li>- Tipo y características de los enfoques adoptados por las intervenciones de OIT (en cuáles <u>áreas de acción, desafíos y ejes transversales</u> se ubica el trabajo de OIT?</li> <li>- Nivel de articulación de los temas de informalidad, condiciones laborales y migración irregular en las intervenciones relativas a ML.</li> <li>- Nivel de incorporación del enfoque de diálogo social, derechos laborales, sustentabilidad ambiental y género en los programas y proyectos de ML.</li> <li>- Grado de consistencia entre las acciones las intervenciones y las directrices de OIT sobre la transversalización del enfoque de género.</li> <li>- Nivel de incorporación del tema ML en acciones de OIT que no se ubican en el Resultado 9.</li> </ul>	<p>trabajadores, funcionarios de otras organizaciones.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Revisión documental: CPO, PRODOCs, reporte de implementación, informes de evaluación, informes técnicos.</li> <li>- Consulta a informantes: Funcionarios de OIT, de gobierno y de organizaciones de empleadores, trabajadores, funcionarios de otras organizaciones.</li> </ul>
<b>Efectividad del proyecto (logros)</b>		
<p>5. ¿Cuáles han sido los principales productos y resultados de las intervenciones de OIT en el tema de ML, de acuerdo con los ejecutores y los constituyentes? ¿Cuáles resultados esperados no se han logrado concretar?</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Nivel de logro de los objetivos del proyecto.</li> <li>- Nivel de cumplimiento del Outcome 7 (bienio 2014-2015) y Outcome 9 (bienio 2016-2017).</li> <li>- Percepción de los actores sobre la contribución de OIT al tema de migraciones laborales en Costa Rica.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Revisión documental: Reporte de implementación de OIT, informes técnicos de proyectos, informes de evaluación de proyectos, publicaciones y materiales producidos por la OIT.</li> <li>- Consulta a informantes: Funcionarios de OIT, de gobierno y de organizaciones de empleadores, trabajadores, funcionarios de otras organizaciones.</li> </ul>

INTERROGANTES DE EVALUACIÓN	VARIABLES E INDICADORES	Fuentes
<p>6. ¿Cuáles han sido los factores que han influido en el nivel de logro de los resultados, tomando en consideración los siguientes:</p> <p>6.1. Participación de los constituyentes en las acciones y en espacios de diálogo social</p> <p>6.2. Participación y coordinación con otros actores</p> <p>6.3. Liderazgo de OIT en el tema ML</p> <p>6.4. Coordinación con agencias del SNU</p> <p>6.5. Coordinación a lo interno de la OIT y con la Oficina Regional</p> <p>6.6. Las modalidades de entrega de la cooperación técnica de OIT.</p> <p>6.7. El nivel de comprensión, apropiación e integración del enfoque de derechos, así como de instrumentos como el MMML, la Estrategia Regional de ML, la Agenda 2030, entre otros, por parte de los funcionarios de OIT y de los constituyentes.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Percepción de los actores sobre los factores que influyen el nivel de logro de resultados de OIT en materia de ML en Brasil.</li> <li>- Tipo y características de las conclusiones y recomendaciones de las evaluaciones de las intervenciones de OIT.</li> <li>- Percepción de los actores sobre su nivel de conocimiento y apropiación, y el de los otros actores, del MMML, la Estrategia Regional de OIT sobre MK y la Agenda 2030 en cuanto a ML.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Revisión documental: Informes de evaluación de proyectos y otras intervenciones de OIT.</li> <li>- Consulta a informantes: Funcionarios de OIT, de gobierno y de organizaciones de empleadores, trabajadores, funcionarios de otras organizaciones.</li> </ul>
<p>7. ¿Qué efectos no esperados se han derivado de la intervención de OIT, a nivel nacional y en otros países? ¿Cómo son valorados estos efectos no esperados por parte de los actores sociales?</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Percepción de los actores sobre los efectos no esperados en materia de ML derivados de la intervención de OIT.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Revisión documental: Informes de evaluación de proyectos y otras intervenciones.</li> <li>- Consulta a informantes: Funcionarios de OIT, de gobierno y de organizaciones de empleadores, trabajadores, funcionarios de otras organizaciones.</li> </ul>
<p>8. ¿En qué medida las intervenciones de OIT ha permitido implementar en forma efectiva las directrices del MMML? ¿En qué medida han contribuido a cumplir con el Resultado 9 del Programa de Implementación de la OIT?</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Tipo y número de acciones de OIT que operacionalizan los contenidos del MMML.</li> <li>- Nivel de cumplimiento del Resultado 9 del Programa de Implementación de la OIT por país, subregión y región.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Revisión documental: Reporte de implementación de OIT, informes de evaluación.</li> <li>- Consulta a informantes: Funcionarios de OIT, de gobierno y de organizaciones de empleadores, trabajadores, funcionarios de otras organizaciones, expertos.</li> </ul>

INTERROGANTES DE EVALUACIÓN	VARIABLES E INDICADORES	Fuentes
<b>Eficacia de la gestión</b>		
<p>9. ¿En qué medida los aspectos de coordinación y gestión administrativa de la OIT han influido en el papel que la OIT ha desempeñado a nivel nacional y regional en materia de ML?</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Nivel de claridad en las funciones, competencias y responsabilidades de los diferentes departamentos y oficinas que implementan acciones en ML (MIGRANT, OR, OSR, OP)</li> <li>- Grado de agilidad y efectividad de los mecanismos de toma de decisiones, coordinación y comunicación al interior de la OIT y con las instancias administrativas.</li> <li>- Nivel de suficiencia y adecuación entre la estructura organizativa y los requerimientos de ejecución de la respuesta de OIT en materia de ML.</li> <li>- Tipo y grado de efectividad de las modalidades de implementación de la respuesta de OIT en materia de ML (RBTC, RBSA, XBTC).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Revisión documental: Informes de evaluación de proyectos y otras intervenciones de OIT.</li> <li>- Consulta a informantes: Funcionarios de OIT.</li> </ul>
<p>10. ¿Qué mecanismos de diseño, medición, seguimiento y evaluación se han implementado en las intervenciones de OIT? ¿En qué medida dichos mecanismos han sido suficientes y adecuados para valorar la efectividad e impacto de la respuesta de OIT? ¿Qué medidas se deben adoptar para mejorar dichos mecanismos?</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Tipo y características de los mecanismos de planificación, diseño, seguimiento y evaluación utilizados por OIT.</li> <li>- Nivel de suficiencia y adecuación de los mecanismos de diseño, medición, seguimiento y evaluación utilizados por OIT.</li> <li>- Percepción de los actores sobre la pertinencia, efectividad y sostenibilidad de los mecanismos de diseño, medición, seguimiento y evaluación de la OIT.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Revisión documental: Informes de evaluación de proyectos y otras intervenciones de OIT.</li> <li>- Consulta a informantes: Funcionarios de OIT, mandantes.</li> </ul>
<b>Orientación al impacto y la sostenibilidad</b>		
<p>11. ¿En qué medida la intervención de OIT permitió al Gobierno, empleadores y trabajadores de Costa Rica fortalecer sus capacidades en materia de políticas de migración laboral equitativas y efectivas?</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Tipo de acciones apoyadas por el Proyecto que continuarán ejecutándose en las instituciones y organizaciones sin apoyo de OIT.</li> <li>- Grado de utilización y adopción de los resultados y productos generados por OIT por parte de los gobiernos, empleadores, trabajadores y otras instituciones.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Revisión documental: Reporte de implementación de OIT, informes técnicos de proyectos, informes de evaluación de proyectos, publicaciones y materiales producidos por la OIT.</li> <li>- Consulta a informantes: Funcionarios de OIT, de gobierno y</li> </ul>

INTERROGANTES DE EVALUACIÓN	VARIABLES E INDICADORES	Fuentes
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Percepción de los actores clave sobre su nivel de conocimiento actitudes y prácticas en el tema de ML, así como sobre el nivel de conocimiento, actitudes y prácticas de los otros actores clave.</li> </ul>	<p>de organizaciones de empleadores, trabajadores, funcionarios de otras organizaciones.</p>
<p>12. ¿Cuáles son las conclusiones, recomendaciones, buenas prácticas y lecciones aprendidas que se derivan de la intervención que OIT ha brindado en Costa Rica en materia de ML? ¿De qué forma estas conclusiones, recomendaciones, lecciones aprendidas y buenas prácticas pueden contribuir a redefinir (ajustar) la visión y orientación estratégica de la Región en el tema de ML a fin de mejorar la efectividad, sostenibilidad e impacto de las políticas de migración laboral?</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Tipo y características de acciones desarrolladas por OIT o por sus constituyentes en materia de ML identificadas y documentadas como buenas prácticas, lecciones aprendidas y recomendaciones para mejorar el impacto de las intervenciones en materia de ML.</li> <li>- Percepción de los actores sociales sobre los cambios y ajustes que debe realizar OIT en su visión y orientación estratégica sobre el tema de ML en la Región.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Revisión documental: Informes de evaluación de proyectos y otras intervenciones de OIT.</li> <li>- Consulta a informantes: Funcionarios de OIT, de gobierno y de organizaciones de empleadores, trabajadores, funcionarios de otras organizaciones.</li> </ul>



## Anexo 2. Lista de personas entrevistadas

Institución	Nombre	Puesto
OIT- Oficina Subregional de San José	1. Carmen Moreno	Directora
	2. Leonardo Ferreira	Director Adjunto
	3. Francesco Carella	Especialista de Migración Laboral
	4. Walter Romero	Oficial de Programación
	5. Oscar Valverde	Especialista para Actividades con los Trabajadores
	6. Randall Arias	Especialista para Actividades con los Empleadores
	7. Álvaro Ramírez	Especialista en Desarrollo Empresarial y Formación Profesional
	8. Helmut Schwarzer	Especialista en Protección Social
	9. José Francisco Ortiz	Oficial Nacional en Protección Social
	10. Noortje Denkers	Oficial Proyecto Trabajo Infantil, encargada de temas de Niñez y Adolescencia Migrante
	11. Adriana Hidalgo	Ex CTA y Coordinadora de Programas de Migración Laboral en la OIT San José hasta 2016
OIT- Oficina Regional Lima	12. Guillermo Dema	Especialista Regional de Migración Laboral y Empleo Juvenil
	13. María José Chamorro	Jefe de la Unidad de Programación Regional (ex Especialista de Género)
OIT- Departamento de Migración, Ginebra	14. Gloria Moreno-Fontes	Especialista en Política Migratoria
MTSS	15. Johnny Ruiz	Jefe Departamento de Migraciones Laborales
Poder Judicial (CONAMAJ)	16. Sara Castillo Vargas	Directora Ejecutiva
	17. Gustavo Silesky	Asesor Jurídico
Director de Migración y Extranjería	18. Gisela Yockchen Mora	Directora General desde julio de 2016
	19. Katia Rodríguez	Ex Directora General, Período 2010 - 2016
CMTC (organización sindical)	20. Jonatan Monge	Coordinador (nacional para Costa Rica y regional para Centroamérica) del Comité Intersindical para los Derechos de los trabajadores migrantes
UCCAEP Cámara Nacional de Agricultura y Agroindustria.	21. Oscar Arias Moreira	Directivo y Presidente de la empresa Del Oro S.A.
	22. Martín Calderón Chaves	Director Ejecutivo
	23. Marilyn Núñez Alfaro	Asesora Legal
Organización Internacional de Migraciones (OIM)	24. Alexandra Bonnie	Coordinadora Programa Mesoamérica
	25. Salvador Gutiérrez	Oficial de Enlace Regional

## Anexo 3. Documentación consultada

### Informes y documentos:

- Arias L., Rodrigo, Barboza Ch., Luis A. y Ramírez G., José A. Estudio actuarial del Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte administrado por la Caja Costarricense del Seguro Social (Con corte al 31 de diciembre de 2015). San José, Costa Rica: Universidad de Costa Rica. En: <https://elguardian.cr/wp-content/uploads/2016/12/INFORME-DE-LA-UCR-SOBRE-EL-R%C3%89GIMEN-IVM-DE-LA-CCSS.pdf>
- CEPAL/OIT (2017). La inmigración laboral en América Latina. En: Coyuntura Laboral en América Latina. Santiago, Chile. Número 16, Mayo 2017.
- CONAMAJ (2017). Mediación Laboral Comunitaria. Serie Facilitando la Justicia en la Comunidad No. 7. San José, CONAMAJ, Poder Judicial.
- Consejo de Alto Nivel de los ODA. (2017). *Costa Rica: Construyendo una visión compartida del desarrollo sostenible*. Costa Rica: MIDEPLAN.
- DGME (2015) Ministerio de Gobernación y Policía. Informe Memoria Institucional 2014 (8 de mayo de 2014 - 31 de enero de 2015). Recuperado el 24 de noviembre de 2017, en: <http://www.migracion.go.cr/institucion/otros/memoria/Memoria%20Institucional%202014.pdf>
- DGME (2016) Ministerio de Gobernación y Policía. Informe Memoria Institucional 2015. Marzo 2016. Recuperado el 24 de noviembre de 2017 en: <http://www.migracion.go.cr/institucion/otros/memoria/Memoria%20Institucional%202015.pdf>
- DGME (2017a) Ministerio de Gobernación y Policía. Informe Memoria Institucional 2016. Marzo 2017. Recuperado el 24 de noviembre de 2017 en: <http://www.migracion.go.cr/institucion/otros/memoria/Memoria%20Institucional%202016.pdf>
- DGME (2017b). Regularizar a sus trabajadores y trabajadoras es un buen negocio. Guía para empresas agrícolas. DGME y OIT, 2014. Recuperado el 24 de noviembre de 2017, en: <http://www.migracion.go.cr/Guia%20para%20Empresas%20Agricolas.pdf>
- Gobierno de Costa Rica. (2007). *Política Nacional para la Igualdad y Equidad de Género 2007 -2017*. Costa Rica: Instituto Nacional de las Mujeres.
- Gobierno de Costa Rica. (2010). Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014 María Teresa Obregón. Costa Rica: Unidad de Comunicación MIDEPLAN.
- Gobierno de Costa Rica. (2013). *Costa Rica 2030 Objetivos de Desarrollo Nacional*. Costa Rica: MIDEPLAN.
- Gobierno de Costa Rica. (2013). *Política Migratoria Integral para Costa Rica*. Costa Rica: Consejo Nacional de Migración.
- Gobierno de Costa Rica. (2014). *Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018 "Alberto Cañas Escalante"*. Costa Rica: MIDEPLAN.
- Lupica, Carina (2017). La Migración Laboral en la Agenda de Trabajo Decente de la OIT. Buenas prácticas y lecciones aprendidas en Chile. OIT, Santiago, Chile.
- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. (2010). *Plan Nacional de Desarrollo 2011 - 2014*. Costa Rica: MIDEPLAN.
- Ministerio de Planificación y Política Económica. (2017). *Construyendo una visión compartida del desarrollo sostenible*. Costa Rica: MIDEPLAN.
- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. (2014). *Estrategia Nacional de Empleo y Productividad*. Costa Rica: MTSS.
- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y OIT. (2012). *Memorandum de Entendimiento Para la puesta en marcha en la Rep. De Costa Rica*. Costa Rica: OIT.
- OIT (2007). Marco multilateral de la OIT para las migraciones laborales. Principios y directrices no vinculantes para un enfoque de las migraciones laborales basado en los derechos.

- OIT (2013a). Evaluación Intermedia. Políticas de migración laboral sensibles al género en Nicaragua, Costa Rica, Panamá, Haití, República Dominicana. Marzo 2013.
- OIT (2013b). Independent Evaluation on the ILO's Work on International Labour Migration. Thematic Evaluation. Global. Date of evaluation: October 2013.
- OIT (2014a). Consejo de Administración. 320ª reunión, Ginebra, 13-27 de marzo de 2014. Aplicación del Programa de la OIT 2012-2013.
- OIT (2014b). Evaluación Final Interna. Proyecto Gender-Sensitive Labour Migration Policies in Nicaragua, Costa Rica, Panama, Haiti and Dominican Republic. Agosto 2014.
- OIT (2015a). Diagnóstico sobre el acceso a la justicia laboral por parte de trabajadores y trabajadoras migrantes en Costa Rica. Poder Judicial, CONAMAJ y OIT, San José, Costa Rica.
- OIT (2015b). La persona migrante en la jurisprudencia constitucional: el principio de igualdad y derecho al trabajo. Programa de Migración Laboral en el Triángulo Norte. CONAMAJ, OIT, San José, Costa Rica.
- OIT (2016). La migración laboral en América Latina y el Caribe. Diagnóstico, estrategia y líneas de trabajo de la OIT en la Región.
- OIT (2017a). Implementation Report (2012\_2013\_2014\_2015) Outcome 9\_7.
- OIT (2017b). Implementation Report. Subregional Central America. 2016-2017. IR Centroamérica 0709
- OIT, OIM, SICA (2013). "Flujos migratorios laborales intrarregionales: Situación actual, retos y oportunidades en Centroamérica y República Dominicana".
- OCDE/FUNDEVI (2017), Interacciones entre Políticas Públicas, Migración y Desarrollo en Costa Rica, Caminos de desarrollo, Éditions OCDE, París. En: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264279018-es>
- PANI-UNICEF. (2009). *Política Nacional para la Niñez y la Adolescencia Costa Rica*. Costa Rica: Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia.
- Trejos, Juan Diego (2015). El ajuste de los salarios mínimos en Costa Rica. Una evaluación de la fórmula acordada en 2011. OIT. San José, Costa Rica.
- United Nations, Department of Economic and Social Affairs (2015). Trends in International Migrant Stock: The 2015 revision (United Nations database, POP/DB/MIG/Stock/Rev.2015).

#### Normativa:

- Asamblea Legislativa. (2013). *Convenio sobre el trabajo decente para las trabajadoras y los trabajadores domésticos*. Decreto Legislativo No. 9169(14). Costa Rica: Gaceta Digital 241.
- Decreto Ejecutivo No. 38541-GOB-MTSS-MAG del 1 de agosto de 2014.
- Decreto N°40022-MTSS, publicado en La Gaceta 230, Alcance N°278 del 30 de noviembre del 2016. Rige 1º de enero del 2017.
- Ley General de Migración y Extranjería N° 8764, fue publicada en el Diario Oficial La Gaceta número 170 del 1º de setiembre de 2009
- Política Migratoria Integral, Decreto Ejecutivo N° 38099-G publicada en La Gaceta N° 245 del 19 de diciembre de 2013.
- Poder Judicial (2011). Política Institucional para el acceso a la justicia por parte de la población migrante y refugiada (PIMR). Aprobada en Sesión No. 32-10 del 8 de noviembre de 2011. CONAMAJ, San José, Costa Rica.
- Poder Judicial (2013). Acuerdo Consejo Superior 35-2013. Validez de los documentos de identidad para el acceso a los procesos judiciales de personas migrantes, refugiadas y solicitantes de la condición de refugiada. CONAMAJ, San José, Costa Rica.
- Poder Judicial (2014). Circular No. 220-2014. Disposiciones para el acceso efectivo a los procesos judiciales laborales de las personas migrantes, solicitantes de la condición de refugio y refugiados. San José, Costa Rica.
- Poder Judicial (2016). Acuerdo Consejo Superior 36-16. Lineamiento para la Aplicación de los Artículos 72 y 94, inciso 5 de la Ley General de Migración y Extranjería No. 8764. San José, Costa Rica.

