

ACCIONES DE LA DEFENSORÍA A FAVOR DE LAS PERSONAS EN SITUACIÓN DE POBREZA

4.1. Para favorecer el ejercicio de otros derechos sociales. Seguridad social. Pensiones RNC (II.4 4.1.a)

El desempeño RNC ha sido motivo recurrente de intervención de la DHR en los últimos 15 años. La principal deficiencia comprobada en el trámite de pensiones del RNC es la reiterada dilación en la respuesta de la CCSS¹. Al respecto, sus responsables han justificado el retardo al señalar que existe un exceso de solicitudes, que carecen de suficientes profesionales en Trabajo Social para realizar visitas de campo, y el análisis previo a la concesión del beneficio resulta de suma complejidad y ello demanda tiempo. Mientras tanto, las y los solicitantes se quejan de que la CCSS no les responde su solicitud, no les informa sobre los motivos de la demora y mucho menos sobre el plazo estimado para resolver.

La reiterada interposición de denuncias relacionadas con la dilación de las resoluciones de las solicitudes de pensión y de los recursos de apelación del RNC impulsó a la DHR a realizar una investigación de oficio con el objetivo de identificar los problemas estructurales del Programa y a partir de la determinación de situaciones irregulares que se lograran señalar, emitir recomendaciones que permitan a las autoridades de la CCSS, tomar acciones encaminadas a eliminar los obstáculos que enfrentan las oficinas implicadas con la gestión del RNC.

Durante el tiempo en que se desarrolló la investigación de oficio, se solicitó a la Dirección Institucional de Contralorías de Servicio de la CCSS atender las quejas de las personas que se encontraban molestas por la dilación en que había incurrido la CCSS para pronunciarse sobre sus gestiones de pensión. Esa colaboración resultó ser de un gran valor agregado debido a que dicha Dirección pudo experimentar las dificultades que enfrentan las y los usuarios para obtener información respecto de sus trámites, corroboró que el tiempo de resolución es excesivo y que la efectividad de las mismas es reducida. Por ejemplo, de 454 disconformidades sólo 241 casos (53,08%) recibieron respuesta, de éstas el 5% (12) resolvieron en definitiva el trámite, sin embargo, un 95% de los casos que obtienen respuesta permanecen sin resolución final. La Dirección de Contralorías de Servicio determinó, con base en las respuestas recibidas, que la falta de informes de Trabajo Social seguía siendo el factor de mayor incidencia en la dilación del dictado de las resoluciones.

Producto la investigación realizada la DHR, comprobó que:

- La demanda de estudios socioeconómicos que se requiere para la toma de decisiones es excesiva debido a que es fundamental verificar la necesidad de amparo económico inmediato de los potenciales beneficiarios previo al otorgamiento o rechazo de una pensión del RNC.
- No obstante, la cantidad de profesionales en Trabajo Social asignados a dicha labor es reducida y no sólo están dedicados a ello sino que deben atender a los contribuyentes el IVM y ejecutar labores de prestaciones sociales. Este es uno de los dos cuellos de botella que limitan la capacidad de respuesta del RNC.

¹Defensoría de los Habitantes de la República de Costa Rica *Informe Anual 2011-2012* pp-116-200

- La calificación de la invalidez es otro de los aspectos que más incide en la demora de las resoluciones porque en el procedimiento está involucrada el Área de Salud a la que corresponde por jurisdicción valorar a la persona solicitante y la Dirección de Calificadora de la Invalidez, que emite criterio técnico sobre el porcentaje de invalidez del petente, indispensable para que sea emitida la resolución final.
- Problemas de logística por escasez de recursos tales como vehículos, choferes, y mensajeros ocasionan demora en el traslado de los expedientes de una oficina a otra.
- Existe filtración de personas que sin ser pobres son beneficiarios de una pensión del RNC. Contrario sensu, personas que siendo pobres no ingresan al programa porque la administración no los detecta.
- Los habitantes deben enfrentar numerosas dificultades para obtener la información de sus trámites de pensión en las sedes regionales de la CCSS ya sea por problemas con el control de expedientes, atrasos en la diligencia de notificación, porque existen problemas de sensibilidad en la atención de los habitantes que requieren asistencia por parte de la CCSS o porque el lenguaje utilizado en las resoluciones es complejo para la población meta.
- No existe una instancia interna oficial de la CCSS que permita a los usuarios presentar sus eventuales quejas y denuncias por el servicio recibido en la atención del trámite de solicitudes de pensión.
- La información socioeconómica que generan diversas instituciones como resultado de sus competencias no se incorpora en un sistema que permita colectivizar los resultados de forma que se evite la duplicación de esfuerzos de entidades del mismo Estado.
- No existe un plan de desconcentración debidamente estructurado que permita el mejoramiento del servicio.

Con base en lo anterior, la DHR recomendó a la Junta Directiva de la CCSS valorar la posibilidad de variar la reglamentación del RNC a efecto de dar por válidos los estudios socioeconómicos de otras entidades públicas, con el objetivo de identificar personas que requieran pensiones del RNC; solicitar a la Gerencia de Pensiones, informes periódicos de cumplimiento de las recomendaciones emitidas por la Auditoría Interna; adaptar el Reglamento de funcionamiento de las Contralorías de Servicios de la CCSS, a lo dispuesto en el decreto de Creación de las Contralorías de Servicios²; digitalizar los expedientes del RNC; solicitar un estudio técnico que estime el costo operativo del RNC; solicitar un estudio que justifique la necesidad de destinar fondos asignados al combate de la pobreza para solventar gastos administrativos.

Asimismo, solicitó a la Gerencia de Pensiones capacitar al personal que interviene en la tramitación de casos relacionados con el RNC en materia de derechos humanos principalmente en el tema de acceso a la información pública; investigar los motivos que justifican el rechazo de aproximadamente el 53% de las solicitudes del RNC; brindar a la población información sencilla y clara sobre requisitos, trámites y perfil de las personas que califican para una pensión del RNC; reducir las filtraciones y exclusiones.

En reiteradas oportunidades la CCSS ha señalado que la gestión en materia de pensiones del RNC se ve restringida porque los recursos que el Gobierno le asigna a ese programa son limitados, lo cual provoca que se tenga que dar prioridad a la atención de los casos

² (Decreto Ejecutivo N° 34587-PLAN La Creación, Organización y Funcionamiento del Sistema Nacional de Contralorías de Servicios publicado en el diario oficial La Gaceta N°127 de 2 de julio de 2008)

que la política de Estado establece como de atención primaria. Los recursos financieros de este Régimen de Pensiones provienen principalmente del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares. El porcentaje a transferir de los ingresos totales de dicho fondo al RNC fue reducido del 20% al 10,35%, mediante Ley N° 8783, no obstante, la CGR ha sido enfática en señalar que de acuerdo con los controles que el ente contralor ha realizado de la actividad financiera de éste Régimen, los registros no revelan un uso eficiente de los recursos financieros por parte de la CCSS³.

Con posterioridad a la emisión de las citadas recomendaciones, la DHR comprobó que los estudios socioeconómicos seguían siendo uno de los elementos que más dilatan la gestión de las pensiones del RNC. Por ello, la Defensoría recomendó a la CCSS valorar la posibilidad de modificar la reglamentación del Programa del RNC, a efecto de validar los estudios socioeconómicos de otras entidades públicas y de esa forma reducir los plazos resolutivos de las solicitudes de pensión. En respuesta a la propuesta de la Defensoría, la CCSS señaló que no es posible utilizar estudios técnicos de otras instancias porque no todos los trabajadores sociales utilizan las mismas variables, indicadores, técnicas e instrumentos que las establecidas para el RNC, lo cual podría aumentar el margen de error y las filtraciones. A pesar de la negativa expresada por las autoridades de la CCSS, se informó que están trabajando en red con Trabajo Social del Seguro de Salud y con el Poder Judicial.

Por otro lado, la DHR ha detectado que algunos funcionarios tienen dificultad para comprender la problemática y las necesidades que enfrenta la población que gestiona pensiones del RNC. Con el propósito de sensibilizar al personal de la CCSS, la Defensoría recomendó a la Gerencia de Pensiones promover y fortalecer programas de capacitación para los trabajadores del RNC, sobre los instrumentos internacionales de derechos humanos y realizar talleres de sensibilización que involucren a los trabajadores sociales, jefes de las sucursales y demás personal que interviene en la tramitación de casos relacionados con dicho régimen. Asimismo, se sugirió estructurar un plan de capacitación para estos mismos funcionarios en el cual se haga énfasis en el derecho constitucional de acceso a la información pública y sobre los alcances de la Ley N° 8220 y su reglamento.

Respecto de las filtraciones en el sistema, en marzo 2013 la CCSS informó que se ha estado llevando a cabo un proceso de revisión de cumplimiento de requisitos reglamentarios de los actuales beneficiarios del RNC con el propósito de ejecutar los procedimientos necesarios para cancelar, anular o suspender las pensiones de aquellas personas cuyas condiciones actuales no se ajustan al reglamento de dicho programa.

Finalmente, la Gerencia de Pensiones de la CCSS informó a esta Defensoría que la institución trabaja actualmente en implementar un Nuevo Modelo de Pensiones, el cual podría estar listo para el año 2017. De igual forma, esta Defensoría motivada por el perfil de las y los solicitantes según cada caso conocido⁴, detrás del cual se presentaba un escenario desalentador por las condiciones de pobreza extrema, acompañado por una expectativa de satisfacer sus necesidades básicas, en particular la alimentaria y vigilante del derecho de acceso del programa; la DHR formuló una serie de consideraciones respecto a la urgencia de revisar lo actuado. También abogó para que se hiciera efectivo el incremento de la cobertura vertical y horizontal del Programa de reparto no

³Informes DFOE-SOC-IF-38-2010 del 26 de marzo de 2010 y No. DFOE-SOC-IF-03-2011 del 29 de abril de 2011.

⁴ Defensoría de los Habitantes de la República de Costa Rica *Informe Anual 2010-2011* pp-193

contributivo. De ese modo se emitieron diversas recomendaciones a la Gerencia de Pensiones de la C.C.S.S. tendientes a introducir los cambios estructurales y prestacionales para garantizar el acceso y permanencia de las y los beneficiarios en el programa, así como para evaluar las áreas de gestión y el fortalecimiento integral del Régimen, de conformidad con el objetivo de su creación de dar protección a la población en desamparo económico. Recomendaciones que fueron acogidas e integradas en la propuesta del Plan de Mejoramiento Integral de la Gerencia de Pensiones.

Finalmente, la DHR ha comprobado y denunciado⁵ que el análisis de la distribución de la pobreza por regiones le ha posibilitado a la administración gubernamental una mejor asignación de los recursos necesarios para su atención en algunos cantones prioritarios. No obstante, aunque la procedencia de las quejas recibidas, coincide con esa distribución, el modelo de gestión del Régimen de Pensión no Contributivo (RNC) no es congruente con esta distribución por lo que no responde a las necesidades de las personas adultas mayores más necesitadas.

Propuesta jurídica de la Defensoría de elevar a principio laboral la corresponsabilidad social del cuidado⁶

Con la finalidad de promover el avance en el cumplimiento de los derechos laborales de las mujeres y la corresponsabilidad social del cuidado de los hijos e hijas, personas adultas mayores y población con discapacidad, la DHR, desarrolló una propuesta en conjunto con representantes del INAMU, del Centro Feminista de Información y Acción del MTSS, de la Fundación Friedrich Ebert, de la Asociación Nacional de Empleados Públicos y dos profesionales a título personal expertas en el tema, que incluyó la reforma a varios artículos del Código de Trabajo.

La iniciativa plantea declarar la corresponsabilidad como un principio del Derecho laboral, y brindar cobertura a las necesidades de cuidado de niños y niñas, de las mujeres y hombres trabajadores del país. Se propone una reforma puntual del artículo 100 del CT para establecer que los trabajadores y trabajadoras, las y los patronos y el Estado son solidariamente responsables del cuidado de los niños y niñas. Se busca, además, garantizar los derechos de los niños y niñas, mediante el cuidado en espacios de calidad, involucrando al sector privado empresarial mediante el concepto de corresponsabilidad social e inversión tripartita (en infraestructura propia o en la existente) y el fortalecimiento de la infraestructura existente que permita ampliar la cobertura, con un aporte de la parte trabajadora.

Se presentaron varios proyectos de ley a la Asamblea Legislativa, pero fueron archivados.

d) Vivienda y servicios domiciliarios. Acceso a vivienda

A lo largo de su existencia la DHR se ha ocupado de las denuncias que sistemáticamente se presentan en relación con la falta de vivienda digna, los problemas derivados de la falta o irregularidades en la asignación de bonos familiares para la vivienda, la mala calidad constructiva de residencias edificadas con fondos públicos y la

⁵ Defensoría de los Habitantes de la República de Costa Rica *Informe Anual 2015-2016* pp.-265-266

⁶ Defensoría de los Habitantes de la República de Costa Rica *Informe Anual 2009-2010* pp 219-220

utilización de terrenos para esos fines que no cuentan en muchas ocasiones con vocación urbanística.

Aún cuando muchas de las denuncias⁷, revelan problemas administrativos y de coordinación que involucran a las instituciones públicas del sector, tales como el Ministerio del ramo, el BAHNVI y el INVU, la mayoría de las quejas presentadas se refieren, con preponderancia, a las actuaciones u omisiones de las entidades autorizadas del SFNV y a la ausencia o inadecuada fiscalización y control por parte de las instituciones públicas sobre tales entidades y sobre las empresas desarrolladoras.

La DHR ha denunciado que la indolencia con que las entidades autorizadas del SFNV tratan los problemas de mala calidad constructiva, constituye un problema muy serio que implica, en la práctica, miles de millones de pérdidas del erario público. La dignidad de la vivienda no sólo se explica en función de las poblaciones a las que se debe garantizar el derecho, sino, además, de las características intrínsecas que deben contar esas viviendas y sus entornos.

En ese sentido, la DHR ha planteado a las autoridades responsables que las políticas urbanísticas deben ser integradas a los planes de erradicación de precarios, a los que deben sumarse acciones de saneamiento ambiental, instalación y mantenimiento de servicios públicos básicos y construcción de zonas de recreo y esparcimiento. Consecuentemente, si el tema de vivienda se sigue abordando como una “ayuda” y no como un derecho humano, difícilmente el Estado podrá avanzar hacia la dignificación de los espacios urbanos.

Por otro lado, la DHR ha denunciado que la falta de control sobre las actividades de las entidades autorizadas y de las empresas desarrolladoras que se aprovechan de los recursos públicos, constituye sin embargo uno de los problemas principales a resolver por el Poder Ejecutivo. Esas acciones de control deben, además, constituirse en verdaderas experiencias educativas, que permitan garantizar la sostenibilidad y la eficiencia de los programas destinados a dotar de vivienda digna a las personas y familias necesitadas. Si las familias que participan en los programas estatales no son capacitadas en sus derechos, no son involucradas en los procesos de supervisión y control, ni son informados sobre la necesidad de dar mantenimiento a las viviendas y otras responsabilidades como propietarios, seguirán siendo vistas desde una perspectiva asistencial que las ubica como simple “beneficiarias” y no como sujetos activos del desarrollo nacional.

4.2. En otros ámbitos b) Derecho laboral. La metodología para la fijación del salario mínimo

La DHR solicitó MTSS revisar la fijación de salarios mínimos, como un instrumento para el combate a la pobreza⁸. El Poder Ejecutivo modificó la metodología para los salarios del sector privado en el año 2009, incluyendo en el cálculo la inflación esperada y el comportamiento de la productividad del país. Sin embargo, esas modificaciones no resultaron suficientes para garantizar que las familias que tienen como ingreso único el salario mínimo fijado con esa metodología puedan salir de la pobreza. Al respecto, la

⁷ Defensoría de los Habitantes de la República de Costa Rica *Informe Anual 2005-2006* pp112-115

⁸ Defensoría de los Habitantes de la República de Costa Rica *Informe Anual 2010-2011* pp-156

DHR fue consultada por la Asamblea Legislativa en relación con un proyecto de ley que pretendía crear la figura del "Salario Mínimo Vital"⁹, como un derecho a que toda persona ocupada tenga un salario suficiente para tener una vida digna.

En relación con esa iniciativa de ley, la DHR manifestó su acuerdo con la propuesta¹⁰, por cuanto tiene claro que un trabajador que percibe el salario mínimo vigente para el sector privado, no alcanza a sacar de la pobreza a una familia de tres miembros en Costa Rica, ubicando a esa familia por debajo de la línea de pobreza¹¹. Asimismo, la DHR consideró pertinente que se estableciera por ley el mecanismo de fijación de los salarios mínimos, para otorgar seguridad jurídica a las y los trabajadores, de manera de que no exista riesgo de que por negociación entre Poder Ejecutivo y sector empresarial se pueda eliminar algún criterio.

No obstante, la DHR advirtió que el proyecto de ley carecía de un análisis del potencial impacto en la productividad, competitividad y generación de empleo del país, valoraciones que, de conformidad con el Convenio sobre la fijación de salarios mínimos, N° 131 de la OIT¹², deben realizarse de previo a la adopción de medidas legales en esta materia.

La tutela al derecho al pago del salario mínimo¹³

La DHR recibe en forma reiterada quejas por incumplimiento del pago mínimo en el sector privado, remuneración hecha a la población trabajadora más vulnerable del país, y que se ubica en puestos de trabajos no calificados y servicios domésticos. Según el INEC, este sector de la población representa alrededor del 22.3% de la fuerza laboral del país.¹⁴ De ahí la denuncia de la DHR por la labor que realiza o deja de realizar la Inspección del Trabajo del MTSS. Una de las razones por las cuales esta Inspección no logra brindar atención oportuna al volumen de denuncias que recibe es la falta de personal. Por eso, la DHR recomendó al MTSS agotar las gestiones ante el Ministerio de Hacienda y la Autoridad Presupuestaria, para conseguir las plazas requeridas con el fin de reforzar la Inspección del Trabajo y poder así abarcar mediante inspecciones focalizadas a un mayor número de trabajadores que requieren de una protección efectiva de sus derechos laborales.

c) Derecho financiero y tributario. La estructura fiscal¹⁵

La DHR ha planteado a la Asamblea Legislativa su preocupación con respecto al contexto económico actual del país y su impacto en los Derechos Humanos, particularmente en cuanto a:

- El avance de la desigualdad en la distribución del ingreso¹⁶.

⁹ Proyecto de Ley N° 19312

¹⁰ Defensoría de los Habitantes de la República de Costa Rica *Oficio DH-DAEC-0450-2015*, 17 de junio, 2015

¹¹ OIT y FAO (2014) "Incumplimiento con el Salario Mínimo en América Latina: El peso de los factores económicos e institucionales", p. 26

¹² Ratificado por Costa Rica en el 1979

¹³ Defensoría de los Habitantes de la República de Costa Rica *Informe Anual 2010-2011* pp-229

¹⁴ Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, INEC. "Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples julio 2009" "Cifras Básicas sobre Fuerza de Trabajo julio 2009" Páginas 2-6

¹⁵ Entre los años 2002 y 2015, han sido constantes los planteamientos de la DHR en materia fiscal en sus Informes Anuales

¹⁶ El Informe del Estado de la Nación 2010 advirtió que "la desigualdad en la distribución del ingreso mostró un fuerte incremento entre 2008 y 2009: la relación entre los ingresos de los hogares más ricos y los de los más pobres aumentó de 16,0 a 19,2 veces en el caso de los hogares del primer decil (10% más pobre) con respecto al décimo decil (10% más rico), y de 9,0 a 10,1 veces entre los quintiles quinto y primero. El coeficiente de Gini pasó de 0,421 en 2008, a 0,437 en 2009, el valor más elevado del período 1990-2009 (...)"

- La regresividad del sistema tributario y la insuficiencia de recursos del Estado para cumplir con sus funciones¹⁷.
- La creciente inequidad y la tendencia hacia al individualismo u debilitamiento de la cohesión social.
- La desconfianza de las y los habitantes hacia las instituciones públicas y el consecuente desestímulo a la solidaridad.

En cuanto a la regresividad del sistema tributario, la DHR ha planteado a la Asamblea Legislativa que para atender las causas estructurales del déficit fiscal, es necesaria una reforma tributaria integral: replantear la estructura de impuestos vigente, en la cual el mayor porcentaje de impuestos corresponde a los indirectos (ventas y consumo) y en menor medida, a los impuestos directos (renta). Esto deviene en un sistema tributario poco solidario con una estructura impositiva de tendencia regresiva.

A los largo de los últimos 15 años, la DHR ha analizado diversos proyectos de ley con propuestas de reformas a la estructura tributaria del país, partiendo de la premisa de que desde, la perspectiva de los derechos humanos, los impuestos constituyen un instrumento fundamental para su realización, siempre y cuando se generen dentro de un esquema de equidad, solidaridad y progresividad. Entre estos planteamientos se encuentra lo relativo al cambio del impuesto de ventas por el “impuesto al valor agregado” (IVA), el cual puede tener un impacto positivo en la recaudación fiscal pues facilita los controles cruzados tanto para la Administración Tributaria como para las empresas. Sin embargo, ese impuesto mantiene la regresividad que caracteriza al impuesto de ventas y ello se agrava por la propuesta de ampliar la aplicación del IVA a bienes y servicios que actualmente están exentos del impuesto de ventas.

Por ello, la DHR ha recomendado que cualquier propuesta de transición hacia el IVA esté acompañada de varias exenciones de bienes y servicios que son consumidos por los grupos sociales de menos ingresos: una canasta alimentaria saludable, artículos de higiene personal y del hogar, transporte público, medicamentos, útiles escolares, consumo básico de electricidad y agua potable, entre otros. Ante el argumento de que esos bienes y servicios también son consumidos por otros sectores de la población, la DHR ha señalado que aunque ello suceda, el impacto que el precio de esos bienes y servicios en el presupuesto familiar de los grupos con menores ingresos es porcentualmente mayor que el de otros grupos, por lo que la distorsión señalada puede estar más que justificada. Pero además, en ciertos bienes y servicios es posible eliminar la exoneración, por ejemplo si se consume más de cierta cantidad de kw/h de electricidad o gravar el consumo de agua según sea la condición socioeconómica del núcleo familiar, utilizando la información existente a nivel de cantones y distritos.

f) Otros. Posibles impactos del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana (TLC)¹⁸

En el año 2005, Costa Rica entra en una discusión sobre la conveniencia de firmar un Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana (TLC). El Tratado fue consultado por la Asamblea Legislativa a la DHR

¹⁷ Aproximadamente, la relación entre impuestos directos e indirectos es de 24,0% a 76,0%, respectivamente, según se puede verificar en diferentes documentos del Ministerio de Hacienda

¹⁸ Defensoría de los Habitantes de la República de Costa Rica *Informe Anual 2005-2006 y 2006-2007*

para su análisis desde la perspectiva de los Derechos Humanos. En su informe, la DHR advirtió a la Asamblea sobre diversos riesgos, particularmente por la eventual pérdida o limitación a las facultades estatales adoptar y ejecutar decisiones en materia de política pública, impactos importantes en materia laboral y riesgo de que aumentara la concentración de la riqueza:

Limitaciones en materia de política pública

La DHR advirtió a la Asamblea Legislativa que el Tratado fue negociado con la “técnica de listas negativas”. Esto implica que las obligaciones del Tratado se extienden a todas aquellas materias que Costa Rica expresamente no haya excluido en las llamadas “reservas”. Asimismo, como cualquier tratado internacional, el Tratado tiene rango superior a las leyes. Esto aunado al hecho de que abarca muchísimas áreas de la vida nacional, por lo que puede afirmarse que con su ratificación, se desconoce qué leyes, presentes y futuras, quedan “sujetas” a los contenidos del mismo por el tiempo de su vigencia.

La DHR advirtió que con la firma del Tratado los países buscaban garantizar seguridad jurídica (saber a qué atenerse) a los inversionistas privados, protegiendo los intereses de éstos de las acciones discrecionales y políticas públicas que podrían asumir los Estados socios. Esta seguridad jurídica es un mecanismo para atraer inversión externa. Producto de ello, los países tienen una limitación en el margen de maniobra de sus autoridades públicas para la formulación de políticas públicas, en especial la política económica. Por ejemplo, en el Tratado, todos los países, excepto Costa Rica, establecieron una reserva para proteger su derecho a adoptar o mantener cualquier medida incompatible con las obligaciones de Tratado Nacional (en servicios e inversiones), que otorgue derechos o preferencias a las minorías social o económicamente en desventaja.

Analizado el Tratado, la Defensoría confirmó que Costa Rica no hizo reserva alguna en ese sentido. En otras palabras, Costa Rica no protegió la capacidad del Estado para aplicar medidas de protección a minorías que choquen con las de Tratado Nacional, quedando con ello mucho más limitado que el resto de los países parte, en sus posibilidades de diseñar políticas de desarrollo.

Más desigualdad y exclusión

La DHR señaló a la Asamblea Legislativa que la experiencia de las dos décadas anteriores a la firma del Tratado demostró que el crecimiento en las exportaciones no se había traducido en una mejor calidad de vida para todos los y las habitantes. La riqueza creció, pero también la desigualdad y la pobreza. Por ello, la DHR advirtió que si la aprobación del Proyecto no se acompañaba de mecanismos eficientes y efectivos de redistribución de la riqueza, se podría esperar una profundización de la desigualdad y de la exclusión.

5. GRUPOS VULNERABLES 5.1. Niñez y adolescencia. Derecho a la protección de niños, niñas y adolescentes en condiciones de explotación sexual comercial ¹⁹ (II.5§5.1)

En un informe presentado por la DHR ante del Comité Internacional de los Derechos del Niño se expusieron los problemas relacionados con la niñez y la adolescencia que aumentan las posibilidades de riesgo en prácticas de explotación sexual. Del análisis de los casos conocidos en sede judicial sobre este tipo de actividad delictiva, se llamó la atención sobre la falta de aplicabilidad de la Ley contra la Explotación Sexual Comercial, aprobada en 1999. Se indicó en dicho informe que “... *del total de los casos denunciados en el año 2004, sobre el delito de mantener relaciones sexuales con persona menor de edad, se reportan solamente nueve de los cuales seis son de San José. Se muestra cómo a cinco años de vigencia de la ley, el porcentaje de denuncia es exiguo, de lo que se infiere que la problemática aún no cuenta con el abordaje intenso y adecuado que requiere la realidad de las situaciones de abuso y explotación sexual hacia las personas menores de edad que se da en el país. Da la impresión que aún no se trata de un tema lo suficientemente incorporado en la psique social, al cual se acompañan otras situaciones que coadyuvan a aumentar el grado de vulnerabilidad de esta población*”.

Por otra parte, se acotó en dicho informe que si bien el Estado costarricense da cuenta del desarrollo de un importante marco normativo dirigido a la prohibición de la explotación sexual comercial de los niños, niñas y adolescentes y otras actividades ilícitas conexas que ponen en peligro la dignidad y la integridad física y moral y demás derechos de este grupo de población, se enfatiza en la necesidad de fortalecer esa normativa, atendiendo no solo a la complejidad del problema y las diversas manifestaciones que tiene, conocedores que la actividad delictiva es más rápida y creativa que la respuesta institucional, sino además en las necesidades particulares de las víctimas.

En ese sentido, la DHR llamó la atención de la Asamblea Legislativa en cuanto al análisis y aprobación de propuestas legislativas, como el Proyecto de ley de Fortalecimiento de la lucha contra la Explotación Sexual de las personas menores. Asimismo, la DHR hizo recomendaciones relativas a la elaboración del Plan Nacional contra la Explotación Sexual Comercial de niños, niñas y adolescentes para el período 2006-2010. Entre ellas, inclusión de la situación de los adolescentes varones en razón de su identidad psicosexual y que son víctimas de explotación sexual comercial, teniendo en cuenta que no existían políticas públicas para esta población. También la DHR recomendó que este Plan incluyera un efectivo sistema de seguimiento y monitoreo que garantizara su efectivo cumplimiento y valorara su impacto en la eliminación de la explotación sexual comercial hacia los niños, niñas y adolescentes. Asimismo, dentro esa perspectiva integral, la DHR recomendó que el PANI, como entidad estatal protectora de la niñez y la adolescencia, capacitara a su personal en temas relacionados con la diversidad sexual, género y masculinidad, para fortalecer las capacidades institucionales para asegurar un abordaje integral preventivo y protector de la niñez y adolescencia en riesgo.

¹⁹ Informe cit pp 436

Desnutrición Infantil²⁰

En diciembre de 2006, el Poder Ejecutivo aprobó la Política Nacional de Alimentación y Nutrición que incluía, entre otras estrategias, el desarrollo e implementación de un Plan Nacional hacia la Erradicación de la Desnutrición Infantil, Atención Integral al 100% de familias pobres con niños desnutridos, moderados y severos, Promoción de la Lactancia Materna, Fortalecimiento de la Vigilancia Nutricional, la atención con alimentación complementaria al 100% de los niños detectados con desnutrición; y el establecimiento de mecanismos de coordinación entre los diferentes entes encargados de la atención de la niñez. La DHR asumió de oficio el compromiso de velar por el cumplimiento efectivo de éstas y otras iniciativas.

Participó en calidad de observadora de las reuniones de la Comisión Nacional de Desnutrición.²¹ En ese espacio, la DHR recomendó:

1. Mayor y mejor coordinación interinstitucional para el abordaje de la desnutrición infantil.
2. Mayor y mejor coordinación interinstitucional para el abordaje de la desnutrición infantil.
3. Dotar a los Programas del CEN-CINAI de recursos económicos que les permitan ampliar su cobertura.
4. Fortalecer el programa de Distribución de Alimentos a Familias (DAF), considerando uno de sus mayores problemas: el transporte del personal y alimentos a zonas de difícil acceso.
5. Diseñar un efectivo sistema de vigilancia nutricional que permita detectar e intervenir ante la presencia de casos de desnutrición leve, moderada y severa.
6. Adecuar los indicadores de cumplimiento al CNA, ante los nuevos retos que plantea la Política Nacional de Alimentación y Nutrición Infantil y el Plan Nacional hacia la erradicación de la desnutrición infantil, así como mejorar los procedimientos de recolección de información, pues se evidencian diferencias importantes en la información suministrada por las regiones.

5.2. Mujeres en situación de vulnerabilidad. Mujeres migrantes y acceso al seguro por el Estado²² (II.5§5.2)

La atención de la salud de las mujeres migrantes en situación migratoria irregular por parte de los hospitales y clínicas de la CCSS ha sido tema de denuncia por el hecho de que a mujeres, que tenían el seguro por el Estado acudían a realizar los trámites de renovación de este seguro, se les denegó la posibilidad de hacerlo en atención a lo dispuesto en el artículo 3 del Instructivo para la Calificación y la Afiliación de Asegurados por el Estado, que establecía que las personas extranjeras que no cuenten con condición de “residentes permanentes” no son sujetos del aseguramiento por cuenta del Estado”. Adicionalmente, el artículo 3 del Manual de Procedimientos de las Unidades de Afiliación y Validación de Derechos de la CCSS establece que el

²⁰ Defensoría de los Habitantes de la República de Costa Rica *Informe Anual 2007-2008* pp.350-352

²¹ Conformada CCSS, el Ministerio de Salud, el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), el Ministerio de Educación Pública, el Patronato Nacional de la Infancia, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), Instituto Costarricense de Investigación y Enseñanza en Nutrición y Salud (INCIENSA) y la Secretaría de la Política Nacional de Alimentación y Nutrición (SEPAN)

²² Defensoría de los Habitantes de la República de Costa Rica *Informe Anual 2006-2007* pp.-115-117

aseguramiento por Cuenta del Estado estaba dirigido exclusivamente a personas costarricenses por nacimiento o naturalizados que se encontraban en indigencia médica; instrumento que también deja por fuera la posibilidad de que estas personas puedan contar con el seguro del Estado.

En las denuncias recibidas en la DHR, estas mujeres manifestaban la imposibilidad de “legalizar” su estancia en el país, debido a que no contaban con los recursos económicos requeridos para poner a derecho su condición migratoria, razón por la cual no podían optar por el seguro voluntario ni ningún otro tipo de seguro en la CCSS. Preocupaban a la DHR las directrices emitidas por la CCSS hacia este tipo de población ya que, por su condición migratoria, estas mujeres no podían optar por ninguna modalidad de aseguramiento, en tanto requerían cédula de residencia o permiso de residencia, situación que las colocaba en una clara situación de vulnerabilidad.

Por eso, la DHR abogó por la elaboración de políticas públicas en el tema de la salud que abordaran, de manera integral, la salud de las mujeres sin que se excluyera de forma alguna a las migrantes, con el fin de lograr la inserción social de este grupo en condiciones igualitarias. Paralelamente, la DHR participó en la reforma a la Ley de Migración y Extranjería que se aprobó con el propósito de promover la seguridad social y el acceso a la salud de las personas migrantes en condición migratoria irregular o no.

6. FUENTES EN INTERNET

NORMATIVA:

Sistema Costarricense de Información Jurídica (SCIJ):
<http://www.pgrweb.go.cr/scij/main.aspx>

INSTITUCIONES PÚBLICAS

Defensoría de los Habitantes de la República de Costa Rica (DHR):
<http://www.dhr.go.cr/>

Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS): <http://www.imas.go.cr/>

Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS): <http://www.ccss.sa.cr/>

Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF):
<http://fodesaf.go.cr/>

PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA: <http://www.pgrweb.go.cr/>

Régimen no contributivo (RNC): <http://www.supen.fi.cr/regimen-no-contributivo>

SNFV: http://www.banhvi.fi.cr/quienes_somos/normativa.aspx

Instituto Nacional de la Mujer (INAMU): <http://www.inamu.go.cr/inicio>

Dirección Nacional de Centros de Educación y Nutrición y de Centros Infantiles de Atención Integral (CEN-CINAI): <http://www.cen-cinai.go.cr/>