



**Consejo Económico
y Social**

Distr.
GENERAL

E/C.12/CRI/4
22 de junio de 2006

Original: ESPAÑOL

Período sustantivo de sesiones de 2007

**APLICACIÓN DEL PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS
ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES**

**Segundos, terceros y cuartos informes periódicos que deben
presentar los Estados Partes de conformidad con los
artículos 16 y 17 del Pacto**

COSTA RICA * * * * *

(Período 1990-2004)

* El informe inicial (E/1990/5/Add.3) relativo a los derechos comprendidos en los artículos 1 a 15 del Pacto, presentado por el Gobierno de Costa Rica, fue examinado por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en su quinto período de sesiones en 1990 (véanse los documentos E/C.12/1990/SR.38; E/C.12/1990/SR.40-41; E/C.12/1990/SR.43; E/C.12/1990/8, párrs. 159 a 195).

** La información presentada de acuerdo con las directrices consolidadas para la parte inicial de los informes de los Estados Partes está contenida en el documento básico HRI/CORE/1/Add.104.

*** Con arreglo a la información transmitida a los Estados Partes acerca de la transmisión de sus informes, el presente documento no fue objeto de revisión editorial oficial antes de ser enviado a los servicios de traducción de las Naciones Unidas.

INTRODUCCIÓN

Este documento es el primer informe periódico del Estado costarricense sobre el cumplimiento del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Comprende un período de 15 años, de 1990 a 2004. El informe inicial fue presentado al Secretario General de las Naciones Unidas en el año 1989.

La presentación de este informe, si bien es una obligación del Estado, el cual se honra en cumplir, también es una autoevaluación lo más objetiva posible de la situación del país en cuanto al progreso en el cumplimiento de los derechos que establece el Pacto. Es una rendición de cuentas del Estado, que le permite verse al espejo para ajustar los mayores desbalances del período y tomar nota de los esfuerzos y logros alcanzados hasta 2004. También refleja el informe los desafíos generales que hoy dominan el escenario nacional, y que tienen incidencia directa en la garantía de esos derechos.

En esta visión retrospectiva, con énfasis en lo más reciente, se retrata un período que tiene avances y retrocesos (sobre todo producto de la crisis económica de los ochenta), así como la recuperación de estos últimos (durante la década de los noventa), todo ello gracias a los esfuerzos sostenidos en materia de inversión social por parte del Estado. También es notorio el hecho de que, en los últimos 15 años, el país amplió y profundizó los derechos ciudadanos, pasando del reconocimiento de las libertades públicas y los derechos civiles individuales, a la provisión de los mecanismos necesarios para que los derechos políticos, económicos, sociales y colectivos tengan una proyección en las políticas públicas. Justamente, la principal característica de la reforma del Estado en Costa Rica en los noventa fue el amplio desarrollo de la tutela y exigibilidad jurídica de los derechos humanos.

Sobre los ejes estratégicos y la metodología de trabajo

Uno de los aspectos más relevantes en la elaboración de este informe, sus anexos y demás documentos que lo respaldan, aun cuando no formen parte del mismo, fue el proceso participativo llevado a cabo durante más de dos años (27 meses). Con la claridad del compromiso pendiente y la magnitud de esta responsabilidad, desde el inicio se diseñaron los ejes estratégicos y los pasos a seguir en la preparación del informe. Para ello se creó, mediante Decreto ejecutivo, un Comité Interinstitucional¹, una Comisión Asesora y una

¹ Integrado por el Ministerio de Educación Pública, el Ministerio de Vivienda y Hábitat, el Ministerio de Seguridad Pública y Gobernación y Policía, el Ministerio de Cultura, el Ministerio de Juventud y Deportes, el Ministerio de Salud Pública, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, del Ambiente y Energía, de Agricultura y Ganadería, de Ciencia y Tecnología, el Ministerio de Hacienda, el Ministerio de Justicia y Gracia, el Ministerio de Planificación Nacional y el Ministerio de Economía, Industria y Comercio, así como por el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), el Instituto Nacional de Seguros (INS), el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA), el Instituto Nacional de la Mujer (INAMU), el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) y el Instituto Nacional de Acueductos y Alcantarillados (A y A), la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) y el Patronato Nacional de la Infancia (PANI).

Unidad Coordinadora² a cargo del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. El Comité se constituyó en un pilar fundamental para la recolección y clasificación de la información. Éste fue integrado con representantes, de alto nivel técnico, de 21 instituciones públicas, algunas de ellas rectoras en su propio sector.

La participación activa de los miembros del Comité, bajo la dirección de la Unidad Coordinadora, garantizó, en todo momento, que se desarrollara un proceso de construcción colectiva para lo cual fue necesaria la apropiación del mismo por parte de todos los funcionarios participantes. Esto significó que desde el inicio se capacitara y sensibilizara a esos funcionarios, con lo cual se logró garantizar otro agregado importante de este proceso: trabajar desde la visión de los derechos, lo cual no es nada común en la gran mayoría de las instituciones públicas. Este último valor agregado es muy importante para el desarrollo de capacidades institucionales, lo cual tiende a generar reflexiones, como sucedió con algunas instituciones participantes, en cuanto a la función que realizan o podrían realizar éstas a favor del avance de los derechos humanos.

Valga decir, en cuanto al punto anterior, que la participación y la apropiación del proceso se garantizó con una metodología que permitió discutir y aprobar en el Comité todos los instrumentos utilizados en la preparación del informe (cuestionarios, guías y directrices en las diversas etapas, para asegurar la veracidad y calidad de la información). Asimismo, el primer borrador fue validado por sus miembros antes de ser convocado el diálogo con sectores de la sociedad civil y organismos internacionales, que es otro elemento a destacar en el proceso de elaboración del informe.

En la última fase de este proceso se convocó un diálogo abierto con sectores de la sociedad civil y organismos internacionales, todos ellos vinculados con poblaciones específicas y de interés para el Estado por los desafíos que presentan para ampliar el disfrute de sus derechos económicos, sociales y culturales. En esta actividad los miembros del Comité participaron en calidad de anfitriones y facilitadores.

Esa convocatoria no tuvo por objetivo buscar la aprobación de los sectores participantes, sino más bien generar una discusión amplia y un diálogo franco, a partir del documento borrador del informe, con el fin de incorporar a éste las recomendaciones y observaciones pertinentes. Para el Estado fue sumamente relevante escuchar la visión desde otros lugares, pues permitió incorporar o enfatizar aspectos del informe que contribuyeran a reflejar una realidad diversa, con matices, y no varias Costas Ricas; claro está, sin perder de vista que el informe es del Estado costarricense. En síntesis, la experiencia fue satisfactoria y con resultados muy positivos; también dejó lecciones aprendidas que serán de utilidad para la elaboración de futuros informes nacionales.

En forma paralela al diálogo, se realizaron consultas con reconocidos expertos nacionales que trabajan con poblaciones específicas, tales como: migrantes, niñez y adolescencia, mujer, afrocostarricense, discapacitados y privados de libertad. Esto también constituyó un paso importante en la elaboración del informe.

² Conformado por una Coordinadora Nacional, la Licenciada Gioconda Úbeda R.; una Secretaria Ejecutiva, Licenciada Eugenia Gutiérrez R.; y una Consultora, Máster Dina Jiménez M.

El presente documento, si bien no es perfecto, tiene el valor de ser el resultado de una experiencia novedosa para el Estado costarricense y, en alguna medida, para algunos sectores nacionales involucrados con el avance de estos derechos. En todo caso, queda el Estado en la mejor disposición para aclarar, ampliar o profundizar la información aquí contenida.

Algunos valores agregados y conclusiones generales derivadas del proceso de elaboración del informe

Deja el presente informe múltiples valores agregados; entre éstos se cuentan la metodología desarrollada a lo largo de todo el proceso de preparación del informe, las lecciones aprendidas y las buenas prácticas que serán recuperadas en la sistematización de esta experiencia. Todo ello servirá para la elaboración de futuros informes nacionales. Por su parte, el propio documento es un instrumento útil para la discusión y la reflexión nacional.

El largo período del que se da cuenta (1990-2004), permite extraer conclusiones generales y relevantes para continuar desarrollando progresivamente los derechos económicos, sociales y culturales; se mencionan las siguientes sin ánimo de ser excluyentes de otras:

1. El país necesita aumentar la inversión social y racionalizar adecuadamente los recursos existentes. Para ello es necesario que resuelva el déficit fiscal que está absorbiendo la mayor parte de los recursos financieros del Gobierno central para cumplir con las obligaciones de la deuda interna. Lo preocupante del asunto es que, este déficit, produce a su vez una mayor inflación y consecuentemente una reducción en el poder adquisitivo de los habitantes.
2. El Estado debe redefinir y, en algunas áreas, diseñar políticas de Estado que trasciendan los gobiernos de cuatro años.
3. Queda en evidencia la falta de articulación entre algunas instituciones públicas que se dedican a una misma área de trabajo o a la atención de determinadas poblaciones. Asimismo, se mostró la necesidad de que algunos sectores del poder ejecutivo y la administración descentralizada hagan un mejor uso y aprovechamiento de los recursos existentes, tanto financieros como humanos.
4. Es preciso la incorporación del eje transversal de los derechos humanos en el Plan Nacional de Desarrollo que se elabora cada cuatro años por parte de la administración que asume el Gobierno.
5. Costa Rica debe invertir más en la formación del funcionario público, enfatizando en una visión de derechos, lo cual conllevaría un cambio estructural en el quehacer público. Por la experiencia desarrollada en el transcurso de la elaboración de este informe, se puede afirmar que esta inversión redundaría en una mejor gestión del funcionario y de la administración pública, que podría impactar positivamente los derechos de la población.

La estructura del informe

El documento consta de dos apartados; la primera parte contiene la información relativa al informe básico del país e información adicional sobre el contexto económico y social de Costa Rica del período 1990-2005. Incorpora, además, las principales tendencias del desarrollo nacional y los desafíos actuales. Acompaña a esta parte del informe un CD con 11 informes del estado de la Nación y uno sobre el estado de la educación en Costa Rica.

La segunda parte desarrolla los artículos 1 a 15 del Pacto; cada uno de ellos responde a las directrices del Comité. Dos anexos complementan este apartado; el anexo I corresponde a cuadros y gráficos que completan la información estadística. El anexo II contiene normativa complementaria relacionada con cada uno de los artículos.

Primera parte

INFORME NACIONAL DE CUMPLIMIENTO, PERÍODO 1990-2004

Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto
San José, abril de 2006

1. Contexto económico y social de Costa Rica 1990-2004: principales tendencias del desarrollo nacional y desafíos actuales³

1. Durante el período 1990-2004 Costa Rica experimentó un conjunto de transformaciones demográficas, económicas, sociales y políticas cuya reseña resulta fundamental para comprender los avances y limitaciones que el país ha tenido para garantizar, en este período, el goce pleno de los derechos económicos, sociales y culturales de su población.

2. Señalar las principales tendencias que han marcado el desarrollo nacional en el período reseñado es el propósito fundamental de esta parte del informe. Para efectos de facilitar la comprensión del lector el documento señala datos e ilustra con gráficos las tendencias fundamentales y remite a tablas estadísticas y gráficos que dan sustento a las afirmaciones consignadas o se refiere al anexo general.

1.1. Principales tendencias demográficas

3. Costa Rica cuenta con una extensión de 51.100 km² comprendidos entre el mar Caribe, el océano Pacífico y las Repúblicas de Nicaragua y Panamá. Los límites de la República son los que determina el Tratado Cañas-Jerez, de 15 de abril de 1858, ratificado por el Laudo Cleveland de 22 de marzo de 1888, con respecto a Nicaragua⁴, y el Tratado Echandi Montero-Fernández Jaén, de 1° de mayo de 1941, en lo que concierne a Panamá. Las islas del Coco y la del Caño

³ Para elaborar este apartado se utilizaron como fuentes de información principales: las estadísticas oficiales del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC), los registros administrativos de las instituciones públicas del Estado costarricense y las 12 ediciones de los *Informes anuales: Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*, producido con independencia estatal por el Consejo Nacional de Rectores (CONARE), organismo que reúne a las cuatro universidades públicas del país, y por la Defensoría de los Habitantes. En especial, se recurre a la *X edición del Informe sobre el Estado de la Nación*, que realizó una evaluación de la década de los noventa, lo cual se complementa, además, con otros estudios nacionales puntuales en los distintos temas.

⁴ Actualmente hay un diferendo entre las dos naciones sobre el alcance de la interpretación histórica de los límites, en particular lo relacionado con la facultad de las autoridades de policía costarricense de transitar por el río San Juan, el cual establece los límites fronterizos. El caso está en conocimiento de la Corte Internacional de Justicia.

forman parte del territorio nacional⁵. En 2004, en este territorio habitaba una población total de 4.169.672 habitantes, según las estadísticas oficiales de población (INEC, 2004).

4. El último censo de población realizado en el año 2000 permitió consignar una serie de transformaciones importantes en materia demográfica. El primer cambio significativo fue el aumento de la población con respecto a lo registrado en el censo de 1984, según el cual la población era en ese año de 2.416.809 habitantes. Entre 1990 y 2000 la población pasó de 3.050.556 a 4.169.730, con una tasa de crecimiento del 2% anual (*X Informe Estado de la Nación, 2004*).

5. La sociedad costarricense pasó de ser mayoritariamente rural en 1984 a otra con un perfil claramente urbano en el año 2000. De acuerdo con los censos de población en 1984 la relación entre la población rural-urbana era de 46,6 contra 50,4%, mientras que en 2000 esta misma relación se había invertido reportándose un 40% de población rural contra 59% urbana. Respecto a la densidad poblacional el país muestra una fuerte concentración por kilómetro cuadrado (74,6), especialmente en las provincias que conforman la denominada Gran Área Metropolitana que incluye cuatro provincias (San José, Cartago, Heredia y Alajuela) y concentra importantes núcleos urbanos, contrario a las provincias de Guanacaste, Puntarenas y Limón, con un fuerte componente rural y con cantones típicamente expulsores de población.

6. Entre 1990 y 2004 la población costarricense se hizo más heterogénea. El censo nacional del año 2000 mostró que 296.461 personas nacieron en el exterior, representando el 7,8% de la población total. Este porcentaje en 1990 era de apenas el 3,8% (*X Informe Estado de la Nación 2004*). Destaca en particular la población nacida en Nicaragua seguida de personas nacidas en Panamá, Estados Unidos y Colombia.

7. En 2000 habitaban en el territorio nacional 226.374 personas nacidas en Nicaragua (6% de la población total del país), en contraste con 45.914 registradas en el censo de 1984. Esto indica claramente que en 16 años esta población se quintuplicó. Se debe indicar que hay un número no calculado de población que no fue censada pues forma parte de la fuerza laboral temporal que circula permanentemente a través de los ciclos productivos agrícolas a lo interno del país y/o son parte del grupo de migrantes no documentados (o en situación irregular).

⁵ Es importante señalar que Costa Rica es un país más marino que terrestre, dado que sus posesiones marinas son diez veces más grandes que su territorio continental. La zona económica exclusiva (ZEE) cubre un área de 571.191 km², de los cuales 96% están en el océano Pacífico y 4% en el mar Caribe. Los 1.100 km de costa en el litoral Pacífico y los 220 km en el Caribe albergan gran diversidad de ambientes costeros marinos y una enorme riqueza biológica: arrecifes de coral y diversos organismos asociados (Cahuita, Gandoca, Manzanillo, isla del Coco, isla del Caño), peces e invertebrados de importancia comercial, y asociaciones naturales de gran belleza escénica (isla Murciélagos en Guanacaste y las islas del golfo de Nicoya en Puntarenas) (*VI Informe Estado de la Nación, 1999*).

8. El Departamento de Estadística de la Dirección General de Migración y Extranjería tenía registrados para septiembre de 2005 a 285.848 personas en condición de residentes legales, temporales o permanentes; a ellos deben sumarse los que se acogieron a la amnistía migratoria en 1999 y los que se mantienen en condición ilegal (Dirección General de Migración y Extranjería, 2005).

9. Diversos sectores que trabajan con población migrante coinciden en que la cifra de 450.000 extranjeros es la más cercana a la realidad; ello significa un 11% de la población total del país. La tasa de inmigración de Costa Rica (110 migrantes por cada 1.000 habitantes), es similar o superior a la de países desarrollados. Luxemburgo tiene una tasa de 114 extranjeros por cada 1.000 habitantes y el que le sigue en Europa central es Alemania con 24%. Como dato adicional que puede dar una idea de lo que representa para Costa Rica la inmigración, considérese que Luxemburgo tiene un PIB per cápita de 43.090 dólares de los EE.UU., diez veces superior al de Costa Rica (4.160 dólares de los EE.UU.)⁶.

10. La diversidad de la población costarricense también se manifiesta con la presencia de distintas etnias, especialmente los indígenas y los afrodescendientes. Según el censo de 2000 había en el país 63.876 indígenas que constituyen el 1,7% del total de la población y de los cuales el 42,3% se ubican dentro de los 22 territorios indígenas que existen en el país. Respecto a la población afrocostarricense, el censo registró un total de 72.784 personas que constituyen el 1,9% de la población. Aquí es importante consignar que la metodología empleada en el censo pudo inducir a un subregistro de personas que no quisieron identificarse como afrodescendientes, por lo cual esos datos deben manejarse con cautela. Otro grupo de población presente en Costa Rica es la población de origen chino que, de acuerdo con el censo, es de 7.873 habitantes y representan el 0,2% del total de la población (CCP y col., 2000).

11. De acuerdo con el censo de 2000, los afrocostarricenses conforman la etnia con mayor proporción de costarricenses por nacimientos (93,7%), los indígenas cuentan con un 83,6% de nativos costarricenses y la etnia china es la que muestra menor porcentaje de nativos (51,5%). Según esa misma fuente, los indígenas constituyen la etnia con mayores necesidades básicas insatisfechas y en los territorios indígenas el 92,4% de los indígenas tienen alguna carencia básica. Aumentar el bienestar de esta población se mantiene como un desafío nacional (*VIII Informe Estado de la Nación, 2000*).

12. Otra población importante de acuerdo con las cifras del censo nacional de población y vivienda del año 2000, es aquella que posee algún tipo de discapacidad y que representó el 5,3% del total nacional de la cual el 52% son hombres y el resto mujeres. Dentro del campo jurídico, la Constitución política de Costa Rica vela por la igualdad de oportunidades y el desarrollo integral de las personas con discapacidad.

Un país con una transición demográfica plena

13. Costa Rica se encuentra en una etapa de transición demográfica denominada transición plena: natalidad en declinación, baja mortalidad y una tasa de crecimiento cercana al 2%. El país pasó de una tasa de fecundidad de 3,5 niños por mujer en 1985 a 2,1 en 2000, con lo cual

⁶ Tomado de "Las Estadísticas Mundiales", *The Economist*, 2003.

alcanzó la denominada tasa de reemplazo según la cual cada generación tiene hoy los hijos para asegurar su sustitución (Rosero, 2004).

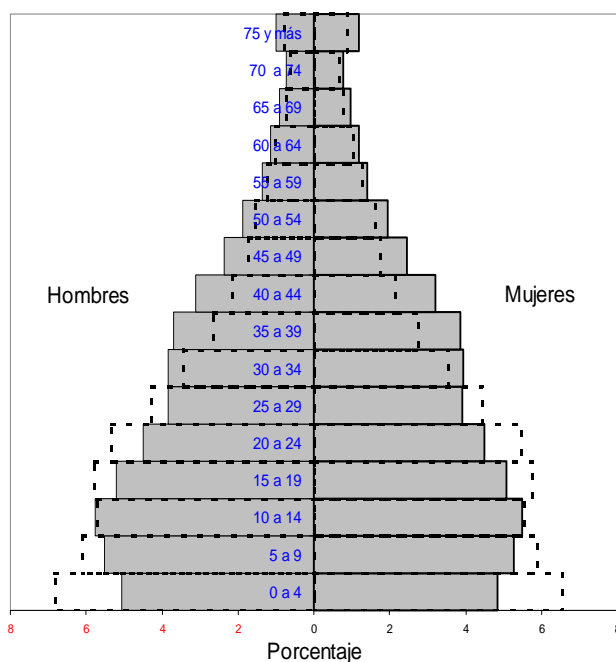
14. Asimismo, el censo de 2000 permitió documentar cambios importantes en cuanto al perfil de los hogares y la dinámica poblacional. Respecto a los primeros, si bien persiste un patrón de familia concentrado en hogares nucleares con hijos (49,7% del total de hogares) se registran tendencias de cambio en la composición de los hogares. Respecto a 1987 se han incrementado los hogares monoparentales, en especial aquellos en los cuales las mujeres ejercen la jefatura, los nucleares sin hijos y los unipersonales, con personas en edades avanzadas.

15. En cuanto a la dinámica de población, el cambio más significativo es la transformación que mostró la estructura de edades de la población. La pirámide de población del país muestra en su base una reducción de los grupos de menor edad y un aumento de los grupos con mayor edad (véase gráfico 1). En el año 2000 el 54% de la población estaba entre los 18 y 59 años; los menores de 18 constituían el 38% y los mayores de 60, el 8%. La tasa de crecimiento de la población en la tercera edad es de 4% anual y se duplicará en dos décadas. Se espera que para 2025 el porcentaje de adultos mayores se duplique al 16,1%. La población adulta mayor empezará a aumentar y para 2025 superará a los niños (Rosero, 2004).

16. El censo de población de 2000 puso además de manifiesto una situación demográfica especial que atraviesa Costa Rica. Debido a la reducción en la tasa de fecundidad (de uno a dos hijos por mujer), la generación joven de hoy es la última que, a lo largo de su vida productiva, contará con la ventaja de tener una carga de dependientes relativamente baja, es decir que en la actual coyuntura las personas en edad de trabajar son más que los dependientes.

Gráfico 1

Distribución por sexo y edad de la población, 1984 y 2000



Fuente: INEC, 2000.

17. Al disminuir la importancia de los grupos de 30 años se modifica la relación entre personas en edades productivas e improductivas. En 1984, por cada 100 personas en edades productivas había 70 dependientes; en 2000, por cada 100 había 60; y en 2005, hay 55 y se espera que alrededor del año 2018 la proporción será de aproximadamente de 44 dependientes por cada 100 personas en edades productivas.

18. Esta situación denominada "Bono Demográfico" plantea retos muy importantes en cuanto a la necesidad que tiene el país de ofrecer a esta población empleos y educación de calidad (*VIII Informe Estado de la Nación, 2001*). Este Bono Demográfico y la tendencia al envejecimiento de la población en el mediano y largo plazo, plantean desafíos al país respecto a las condiciones que debe ofrecer a estos grupos de población, según sus necesidades específicas.

19. En cuanto a la composición de la población costarricense es importante mencionar que el país, según el censo de 2000, muestra una importante paridad numérica en cuanto al porcentaje de hombres (49,9%) respecto al de mujeres (50,1%). Esta condición, sin embargo, no se reproduce en cuanto a una serie de derechos y condiciones claves que requieren las mujeres y que resultan medulares para incrementar las oportunidades que les permita a ellas mejorar sus condiciones de vida y la de sus familias, y más aún hacerlo en condiciones similares a la de los hombres tal y como se analizará en el siguiente apartado.

1.2. Principales cambios sociales y culturales

20. El desarrollo mostrado por Costa Rica durante la segunda mitad del siglo XX se caracterizó por la realización de esfuerzos nacionales tendientes tanto a modernizar la estructura productiva como a mejorar las condiciones de vida de la población. Esto último se logró mediante una significativa inversión en desarrollo humano y la promoción de políticas sociales universales en salud, educación, saneamiento y seguridad social. En el largo plazo esta inversión dio como resultado de un país con altos niveles de desarrollo humano tal y como se consigna en el último Informe de Desarrollo Humano del PNUD, en el cual Costa Rica ocupa la posición 47.

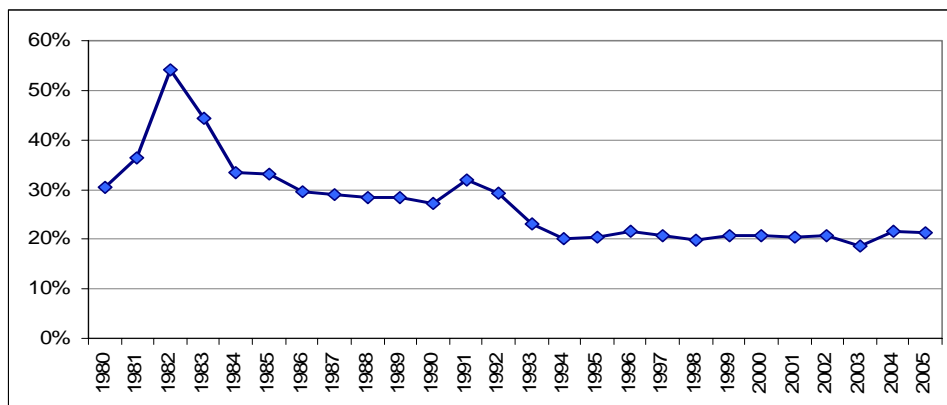
21. A principios de los años ochenta el país experimentó una fuerte crisis económica asociada a los aumentos del petróleo y la deuda externa que tuvieron impactos sociales relevantes como la caída de la inversión social, especialmente en salud y educación, y un aumento significativo de la pobreza que llegó a afectar a cerca del 50% de los hogares costarricenses⁷. Frente a este panorama se aplicó en el país un Plan de Compensación Social que introdujo un mecanismo de indexación salarial con el fin de detener, tanto el marcado deterioro en el poder adquisitivo de los asalariados, como el proceso de empobrecimiento. Esto se logró en 1987 cuando los niveles de pobreza empezaron a descender al 32% (Trejos, 1998).

22. En los siguientes tres años, el porcentaje de hogares pobres se mantuvo estable, aumentaron en 1991 y 1992 (al 35,4 y 33%, respectivamente) para luego descender a su nivel mínimo en 1994 (22,9%). Luego de este año la incidencia de la pobreza se ha mantenido alrededor de ese porcentaje.

⁷ Pobreza medida según el Método de Línea de Pobreza.

Gráfico 2

Evolución de la incidencia de la pobreza total, 1980-2005



Fuente: Trejos, 2005.

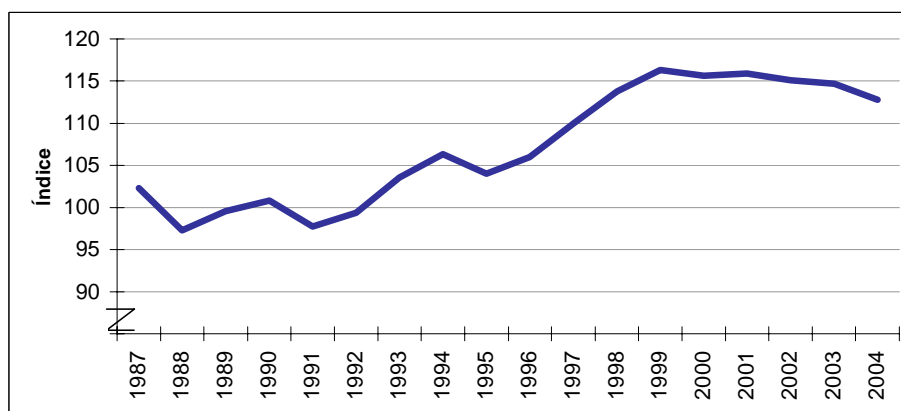
23. En 2004, en términos de hogares, la pobreza por ingresos afectaba a unos 234.000 hogares en el país, el más alto de todo el período 1990-2004. En términos absolutos esto se traduce en, aproximadamente, 1 millón de personas pobres. Medida la pobreza por el Método de Necesidades Básicas Insatisfechas, NBI, el porcentaje de hogares pobres en el país se eleva al 36% del total (*XI Informe Estado de la Nación, 2005*).

24. Uno de los aspectos directamente vinculados con el tema de la pobreza es el de los ingresos que reciben los asalariados en el mercado laboral. Como se observa en el gráfico 3, el índice de salarios mínimos en el país mostró una tasa de crecimiento importante entre 1995 y 1997, seguida de una tasa de crecimiento moderada hasta 2000. Entre 2001 y 2004 ha tenido deterioros mostrando en 2004 una caída del 1,6%, colocando este indicador en una posición similar a la que se tenía en el país en el año 1998 (*XI Informe Estado de la Nación, 2005*).

Gráfico 3

Índice de salarios mínimos reales, 1987-2004

Base 1984=100, promedio del año



Fuente: *XI Informe Estado de la Nación*, con datos del BCCR.

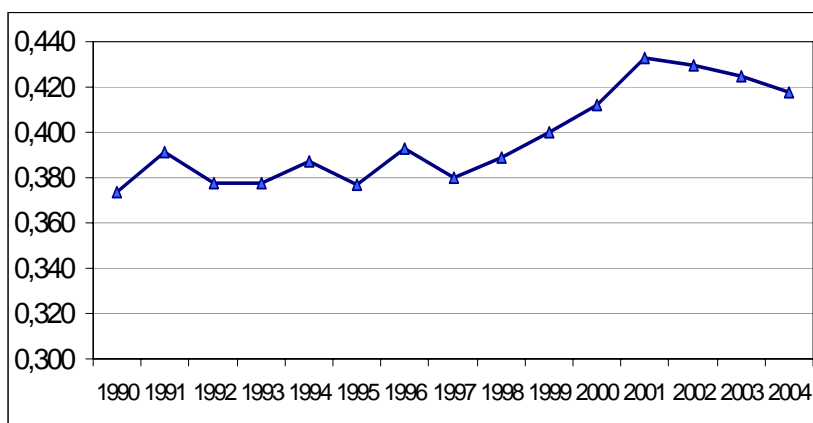
25. Los salarios son el principal rubro de los ingresos de los hogares costarricenses y los ajustes salariales para la mayor parte de las categorías de ocupación por lo general se hacen en función de la variación nominal decretada oficialmente para los salarios mínimos (lo cual se sustenta en un mecanismo tripartito, entre trabajadores, empleados y Gobierno, considerando principalmente el comportamiento de la inflación). La práctica de ajustar el salario mínimo con base en la inflación del semestre inmediatamente anterior introduce inercia en el proceso inflacionario. Aparte de que esto implica un problema para los esfuerzos de reducir la inflación, provoca también que, cuando ésta se acelera, como en el segundo semestre del 2004, se tiende a perder poder adquisitivo (*XI Informe Estado de la Nación, 2004*).

26. Otra tendencia de desarrollo social preocupante en Costa Rica en los años noventa ha sido el incremento de la desigualdad medida por el Coeficiente de Gini⁸. Si bien Costa Rica es el segundo país con el nivel de desigualdad más bajo de América Latina después del Uruguay, el comportamiento del índice Gini en los últimos diez años es notorio en un país preocupado históricamente por la integración de su población.

27. Luego de que entre 1988 y 1998 este indicador se mantuviera con valores inferiores a 0,400 con un promedio de 0,384, después de 1998 empezó a mostrar una tendencia sostenida al aumento hasta 2001, año en que alcanzó su máximo histórico de 0,435. Como se observa en el gráfico 4, si bien después de 2001 el IG comienza una tendencia a la baja todavía en 2004 mantenía niveles más altos que en 1990.

Gráfico 4

Evolución del Coeficiente de Gini 1990-2004



Fuente: Sauma, 2005, con base INEC, EHPM. En *XI Informe Estado de la Nación, 2005*.

⁸ Este indicador toma valores entre 0 y 1, donde 0 corresponde a la perfecta igualdad (todos tienen el mismo ingreso) y 1 corresponde a la perfecta desigualdad. Entre más se acerca el valor del indicador a 1, mayor desigualdad existe en un país.

28. Para 2004 otras medidas de desigualdad confirmaban la ampliación de brechas de ingreso entre grupos sociales. Específicamente, la relación entre ingresos promedio del 10% de la población con mayor ingreso per cápita y los del 10% con menor ingreso, que fue de 20,7 veces. Por otra parte, la relación entre ingresos promedio del 20% de los hogares con mayor ingreso per cápita en relación con los del 20% con menor ingreso fue de 10,2 veces (*XI Informe Estado de la Nación, 2005*).

Desigualdades Regionales

29. Las desigualdades en el país no sólo se han ampliado entre grupos sociales sino también entre regiones, dejando en evidencia un desarrollo heterogéneo así como los impactos diferenciados que han tenido en el país las políticas económicas aplicadas en los últimos 20 años.

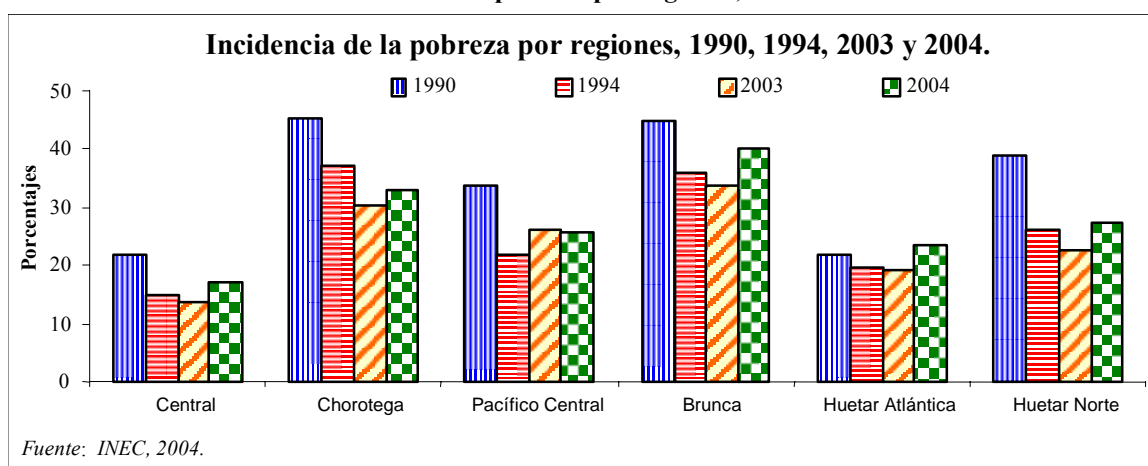
30. Cuando se desagrega el indicador de pobreza por ingreso de los hogares, el porcentaje de hogares pobres se incrementa sustancialmente en regiones alejadas del valle central del país, tales como la región Chorotega y la región Brunca, donde, en 2004, afectaba al 33 y al 40% de los hogares, respectivamente.

31. En la región Brunca, la pobreza ha llevado a muchos de sus habitantes a emigrar hacia los Estados Unidos y la región figura entre las regiones del país con mayor peso de las actividades agrícolas, con menor participación de las mujeres en el mercado laboral y los más bajos niveles educativos del país.

32. A nivel de cantones, los índices nacionales de desarrollo social⁹ y de desarrollo humano a nivel local, coinciden en identificar a los cantones fronterizos del país entre los más pobres (Upala, Guatuso, Los Chiles, La Cruz).

Gráfico 5

Incidencia de la pobreza por regiones, 1990-2004



⁹ El Índice de Desarrollo Social (IDES), el Índice de Rezago Social (IRS) y el Índice de Desarrollo Humano desagregado a nivel cantonal (véase en anexo X *Informe Estado de la Nación, 2004*, págs. 62 y 63).

33. De la misma forma son considerados los cantones de Talamanca y Buenos Aires, en los que hay una importante presencia de población indígena T (*X Informe Estado de la Nación, 2004*). En general los indicadores de bienestar como acceso al empleo, a la educación y a la salud tienden a desmejorar fuera de la región central.

Desigualdades por razones de género

34. Otro de los desafíos sociales y culturales que Costa Rica tiene por delante es la reducción de las brechas entre los géneros. Si bien el país ha hecho avances importantes en materia de oportunidades de salud, educación y trabajo para las mujeres también tiene retos pendientes en cuanto al mejoramiento de sus condiciones de vida, ingresos e inserción laboral.

35. La aprobación de la Ley de igualdad social de la mujer en 1990, marcó el inicio de un período en el que se han dado importantes avances a favor de la creación de condiciones que favorecen el cierre de brechas entre hombres y mujeres en el país. Durante los años noventa se aprobaron en el país más de 20 leyes que reconocen derechos fundamentales de las mujeres, entre las que figuran la ratificación de los más importantes convenios internacionales en materia de protección de los derechos de las mujeres.

36. En ese mismo período las mujeres muestran además logros educativos mayores que los hombres, y también importantes logros en salud (mayor esperanza de vida). Asimismo, aumentaron su participación en el mercado laboral así como en los procesos políticos y toma de decisiones. No obstante estos avances, el país tiene desafíos básicos en materia de equidad de género tales como: pobreza, empleo e ingresos.

37. El porcentaje de hogares pobres jefeados por mujeres muestra la mayor incidencia de pobreza (24%). Al inicio de la década de los noventa el porcentaje de jefas pobres superaba a los jefes hombres en 3,3% y en 2004 este diferencial se amplió a 7,8%. En materia de empleo ellas son las más afectadas por el desempleo (8,5 contra 5,4% de los hombres), tienen las tasas más altas de subutilización de la fuerza de trabajo (18%) y en cuanto a salarios reciben menos ingresos que los hombres (*XI Informe Estado de la Nación, 2005*).

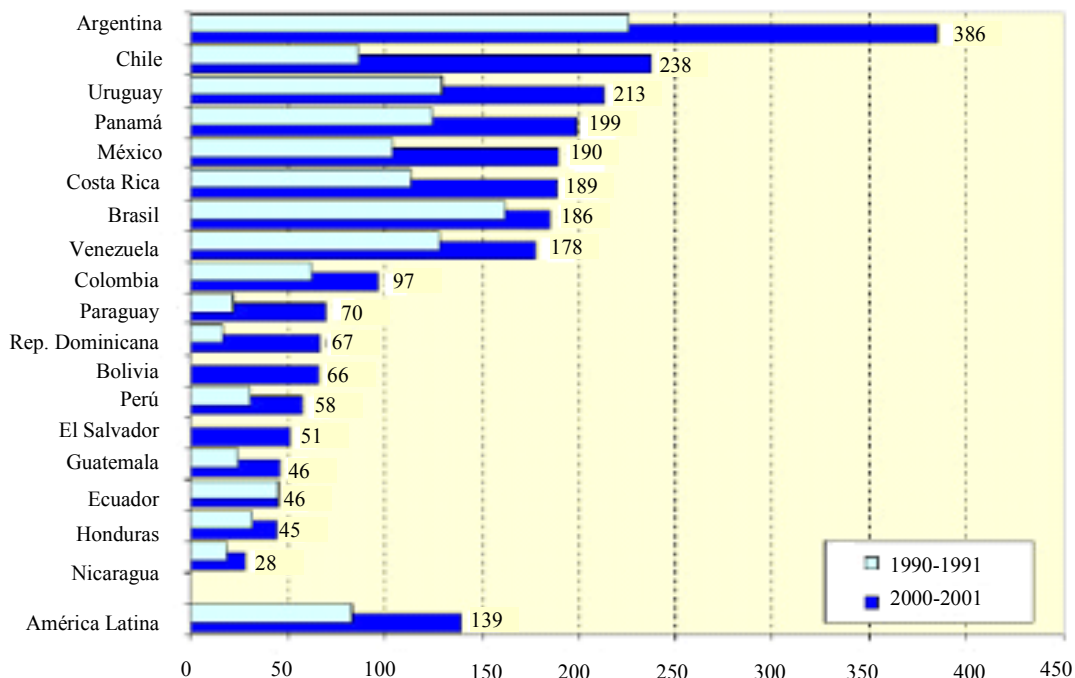
38. En materia de participación política, sin bien las mujeres han logrado aumentar su participación en cargos de elección, los cargos directivos de instituciones públicas siguen estando dominados por los hombres. En cuanto al tema de la violencia, aunque Costa Rica no tiene los niveles de otros países de América Latina, en materia de violencia doméstica este es un problema que afecta a las mujeres en mayor medida que a los hombres.

39. Se han aprobado instrumentos importantes para la protección de las mujeres como la Ley contra la violencia doméstica en 1996 y una serie de medidas de protección. No obstante esto, el país mantuvo entre 2000 y 2004 un promedio de 20 mujeres muertas por año (*XI Informe Estado de la Nación, 2005*), un flagelo asociado directamente a la condición de subordinación de género de las mujeres. Desde 1998 se encuentra en trámite de la Asamblea Legislativa una Ley de penalización de la violencia contra las mujeres, la cual fue aprobada en primer debate, pero aún debe ser aprobada en un segundo debate.

Gráfico 6

América Latina: evolución del gasto público en educación por habitante

(En dólares de 1997)



Fuente: CEPAL, 2004.

1.3. Principales tendencias en materia de gasto social

40. Para contrarrestar los deterioros en la equidad, el Estado costarricense ha mantenido históricamente niveles importantes de gasto social, que se reflejan en la alta prioridad macroeconómica que éste ha tenido así como en el gasto social per cápita que la diferencian del resto de países de la región centroamericana y le dan un lugar importante en América Latina. Costa Rica, de hecho, figura entre los países de América Latina con mayor gasto social.

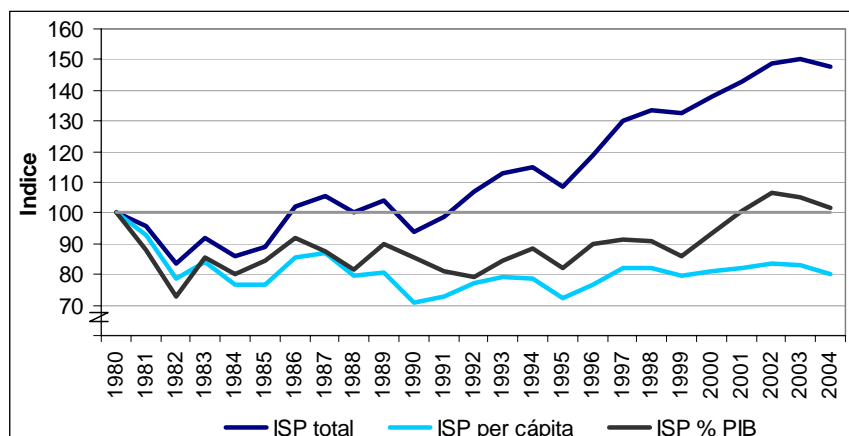
41. A principios de los años ochenta en Costa Rica el gasto público social representaba el 18,5% del PIB y el 74% del gasto del Gobierno central. Durante la primera mitad de los años ochenta, producto de la crisis de la deuda, la contracción de la producción y los esfuerzos por reducir el elevado desequilibrio fiscal, el país experimentó una importante contracción de la inversión social que alcanzó su punto más bajo en 1982 cuando llegó a representar apenas el 13,5% del PIB.

42. Aunque a finales de esa década el país había logrado recuperar el valor real de su gasto público social, no recuperó la prioridad macroeconómica y fiscal que ostentaba antes de los ochenta. En 1990, como parte de los programas de ajuste económico el país vuelve a sufrir una fuerte reducción real del gasto social sólo comparable al peor año de la crisis de la deuda y a partir de ahí empieza a crecer en forma sostenida.

Gráfico 7

Índice de la inversión social pública, per cápita y en relación con el PIB

(Base 1980 = 100)



Fuente: Trejos, 2005. En XI Informe Estado de la Nación, 2005.

43. Para el año 2004, el gasto público social, GPS, era superior en un 48% al existente en 1980, y un 58% al existente en 1990. Esta expansión se vio acompañada de una recuperación de su prioridad macroeconómica y fiscal. Para 2004, representó el 19% del PIB y el 78% del Gobierno central. Este crecimiento sin embargo se tornó insuficiente en relación con el crecimiento de la población, de modo que el GPS resulta en 2004 un 20% menor que el que existía 24 años atrás.

44. El gasto social por persona mostró una tendencia decreciente durante los ochenta y, pese a que a partir del decenio de los noventa empieza a expandirse en términos reales, resulta insuficiente para recuperar lo perdido (Trejos, 2005).

45. Durante dos décadas el país ha tenido niveles de inversión social menores a los alcanzados en los años setenta por lo que las mejoras deben verse en el contexto de un gasto social per cápita que no logra recuperar sus máximos históricos. En síntesis, en materia de inversión social Costa Rica logró en los noventa recuperar la inversión social que perdió en los ochenta pero sin lograr recuperar la inversión social per cápita que había logrado en los años setenta (X Informe Estado de la Nación, 2004).

Logros y desafíos en salud

46. En cuanto a la salud, Costa Rica tiene logros importantes que se reflejan en indicadores claves como esperanza de vida y mortalidad infantil. En el primer caso, para el 2004 los habitantes del país tenían una esperanza de vida de 78,7 años para ambos sexos (76,5 hombres; 81,0 mujeres). Para los mayores de 80 años, la esperanza de vida es de 84 años, superior a Islandia y Japón, y las mujeres de 95 años, superadas sólo por Francia y el Japón (X Informe Estado de la Nación, 2004). En cuanto a la mortalidad infantil, ésta fue en 2004 de 9,25 por 1.000 nacidos, la segunda menor en América Latina, después de Cuba.

Cuadro 1
Población nacional por condición de aseguramiento en seguro de salud
1990 contra 2004

Grupo poblacional	1990		2004		Variación
	Absoluto	En porcentaje	Absoluto	En porcentaje	En porcentaje
Población nacional	3.032.394	100,0	4.211.692	100,0	
Población asegurada	2.485.142	82,0	3.697.866	87,8	5,8
Asegurado directo asalariado	544.733	18,0	800.123	19,0	1,0
Asegurado directo cuenta propia	86.095	2,8	132.423	3,1	0,3
Asegurado directo convenio	50.815	1,7	71.029	1,7	0,0
Asegurado cuenta estado familiar	280.496	9,2	539.097	12,8	3,6
Dependiente de asegurado directo activo	1.281.909	42,3	1.773.635	42,1	-0,2
Pensionado de CCSS	62.601	2,1	130.743	3,1	1,0
Pensionado regímenes especiales	26.735	0,9	55.270	1,3	0,4
Pensionado régimen no contributivo	49.753	1,6	80.326	1,9	0,3
Dependiente de pensionado	102.005	3,4	115.220	2,7	-0,6
Población no asegurada	547.252	18,0	513.826	12,2	-5,8

Fuente: Dirección Actuarial, CCSS.

47. Estos logros alcanzados por el país son el resultado de un esfuerzo nacional sostenido por décadas en cuanto al desarrollo de una política de seguridad social de corte universal y un gasto social en salud significativo. El sistema de salud del país se diseñó a partir de tres principios básicos: universalidad, solidaridad y sostenibilidad financiera.

48. La política institucional de la Caja Costarricense de Seguro Social y del Ministerio de Salud, ente rector, garantiza el acceso a los servicios de salud a todos los habitantes del país, sin discriminación de ningún tipo, lo cual incluye la atención a la población pobre que no puede pagar seguro y a la población migrante residente en el país. Los costos de atención de algunos de ellos son asumidos por el país, bajo la modalidad de seguro por cuenta del Estado.

49. El porcentaje de población asegurada (cobertura administrativa) pasa de un 82% en 1990 a un 87,8% en 2004. Esta situación es producto de estrategias adoptadas desde décadas atrás con el propósito de cumplir con el precepto constitucional de universalizar el seguro de salud y permitieron desarrollar las siguientes modalidades no tradicionales de aseguramiento: i) trabajadores independientes, ii) asegurados voluntarios, iii) trabajadores por convenios especiales, iv) asegurados por cuenta del Estado, v) pensionados de regímenes contributivos, vi) pensionados del régimen no contributivo, vii) internos en centros penales, y viii) familiares de asegurados directos (ver cuadro 1).

50. A partir de 1995, se inició un proceso de reforma del sector salud dentro del cual se reorganizaron los servicios del primer nivel de atención creándose las "Áreas de Salud" que son las unidades administrativas básicas, las cuales están a cargo de un director de área apoyado por un equipo técnico y administrativo responsable de la red local de servicios.

51. Con fundamento en el principio de equidad, el proceso de reorganización se inició en el área rural y en aquellos cantones del país más deprimidos socioeconómicamente. El proceso concluyó en el año 2003, constituyéndose 103 Áreas de Salud en todo el país que dan cobertura a toda la población. Las Áreas de Salud, a su vez, se dividen en "sectores" que son divisiones

geográficas en las que en promedio habitan 4.000 habitantes. Cada "sector" es atendido por un "Equipo Básico de Atención Integral en Salud" (EBAIS) conformado por un médico general, un auxiliar de enfermería y un asistente técnico de atención primaria (ATAP). Para 2004 se habían creado en el país 839 EBAIS en todo el territorio nacional.

52. Costa Rica muestra también un cambio importante en su perfil epidemiológico según el cual mientras la mortalidad asociada a enfermedades infecciosas y parasitarias tiene tasas cercanas a cero, la atención de la salud se concentra en la atención de causas de muerte asociadas con enfermedades cardiovasculares, cáncer, diabetes y muertes violentas, especialmente accidentes de tránsito, homicidios y suicidios (*IX Informe Estado de la Nación, 2002*).

53. En cuanto a la población afectada por VIH/SIDA, los primeros casos aparecen en Costa Rica a principios de la década de los años ochenta, en pacientes hemofílicos, quienes habían recibido hemoderivados importados que estaban infectados con el virus de la inmunodeficiencia humana. En 1985 se reportan los primeros casos de SIDA en personas homosexuales y bisexuales, quienes habían vivido en el extranjero y regresaron a Costa Rica en la última etapa de su enfermedad.

54. En 1997, un fallo de la Sala Constitucional obliga a la Caja Costarricense de Seguro Social a proveer la terapia antirretroviral a todas las personas que así lo requirieran y, un año después, se aprueba la Ley general de VIH/SIDA, Ley N° 7771, la cual define los derechos y los deberes de las personas que viven con el VIH/SIDA, así como las responsabilidades de las instituciones.

55. Hasta el año 2001, se habían registrado 2.263 casos de SIDA, de los cuales sólo en el año 2001 habían muerto 134, convirtiéndose en la primera causa de muerte dentro de las enfermedades de declaración obligatoria. El 80,03 % de los casos se presenta en el grupo de 25 a 44 años de edad y de ellos el 84,4% manifestó haberse infectado por la vía sexual, siendo la población de hombres que tienen sexo con hombres (HSH) la más afectada (43,79%), seguida de los heterosexuales (24,8%) y la de los bisexuales (16,68%).

56. Desde 1985 y hasta la fecha, las instituciones del sector salud de Costa Rica, las ONG, algunas dependencias públicas, el sector privado y con la cooperación de países y organismos internacionales se han desarrollado importantes esfuerzos en diferentes campos para atender la epidemia del VIH/SIDA a nivel nacional. Para dar respuesta interinstitucional se constituyó el Consejo Nacional para la Atención Integral del VIH/SIDA; además, funciona una red de ONG y distintas iniciativas privadas tanto para la prevención de la infección como para el abordaje y la atención integral de las personas con VIH/SIDA.

57. Los desafíos más importantes que enfrenta el actual sistema de salud en Costa Rica están asociados con los temas de sostenibilidad financiera y mejoramiento de la calidad de los servicios prestados. Respecto al primero, el esquema solidario creado en la década de los cuarenta del siglo pasado, de aportes tripartita entre asalariados, patrones y el Estado, continúa vigente pero se ha visto afectado en los últimos años por problemas asociados con creciente morosidad patronal y del Estado respecto a sus obligaciones, esto último debido a los crecientes problemas fiscales que éste enfrenta, todo lo cual recarga el financiamiento del sistema en los asalariados cuyo porcentaje en vez de crecer se ha reducido, dado el crecimiento más dinámico que muestra en la economía el empleo informal donde los trabajadores no siempre se aseguran.

58. El tema de la calidad de los servicios es una de las áreas en las que el país enfrenta desafíos importantes tales como: mejorar los servicios del primer y tercer nivel de atención, en este último destacan problemas como infraestructura, acceso a medicamentos y filas para cirugías y tratamientos especializados, las cuales han tendido a incrementarse.

59. Otro desafío fundamental del país en materia de salud es la adecuación de los servicios de salud al nuevo perfil epidemiológico de la población, el cual, como se señaló anteriormente, es un perfil que demanda una atención de problemas de mayor complejidad y costos.

Educación: avances y desafíos pendientes

60. Respecto a educación, el país tiene logros y desafíos importantes¹⁰. Cabe mencionar que, desde el siglo XIX, con la reforma educativa Costa Rica declaró la educación primaria gratuita, decisión que se vio fortalecida a mediados del siglo XX con la abolición del ejército y el traslado de los fondos de coerción a los sectores de educación y salud.

61. Estas decisiones permitieron con el tiempo consolidar un sistema de educación pública importante que se mantiene hasta el presente al punto que, en 2003, el 90,4% de los estudiantes en el país asistían a instituciones públicas y sólo un 7,5% a instituciones privadas (*X Informe Estado de la Nación, 2004*).

62. Durante la década de los noventa los hechos más relevantes en materia educativa están asociados con la reforma al artículo 78 de la Constitución política en 1997 cuando se declaró obligatoria la educación preescolar y se estableció que el gasto público en educación no fuera menor del 6% del producto interno bruto (PIB).

63. Para 2004, en materia de coberturas del sistema educativo preuniversitario nacional tenía tasas del 90% en el ciclo de transición de preescolar, 100,6% en primaria y 72,6% en secundaria (*MEP, 2005*). Cabe destacar que, con respecto a la cobertura en primaria, Costa Rica ya ha alcanzado la meta del Milenio en este indicador.

64. En los años noventa, el país realizó un esfuerzo nacional importante por recuperar la inversión en educación, la cual había experimentado una fuerte caída en la década de los ochenta. Asimismo, el país hizo un importante esfuerzo por recuperar coberturas educativas, especialmente en secundaria. No fue sino hasta 2000 que el país logró recuperar el 60% de cobertura en secundaria que era la cobertura que tenía a principios de los ochenta antes de la crisis económica (*Informe Estado de la Nación, 2005*).

¹⁰ La Constitución política de la República contiene un capítulo sobre la educación y la cultura, que no sólo mantiene los logros del pasado sino que amplía conceptos y garantías muy importantes. El artículo 78 establece que: "La educación preescolar y la general básica son obligatorias. Éstas y la educación diversificada en el sistema público son gratuitas y costeadas por la nación. En la educación estatal, incluida la superior, el gasto público no será inferior al seis por ciento (6%) anual del producto interno bruto, de acuerdo con la ley. El Estado facilitará la prosecución de estudios superiores a quienes carezcan de recursos pecuniarios. La adjudicación de las becas y los auxilios estará a cargo del ministerio del ramo, por medio del organismo que determine la ley".

65. Si bien el país logra llevar al 100% de sus niños a primaria tiene problemas para retener a sus estudiantes y hacer que la mayoría de ellos culmine con éxito el ciclo diversificado (bachillerato) (*Informe Estado de la Nación, 2005*). La cobertura en el cuarto ciclo diversificado es apenas del 38,4% y está directamente asociado a un problema del sistema para retener a los estudiantes.

66. La deserción intraanual es un problema serio que ha enfrentado el país. Durante 1990 tendió a aumentar de manera significativa hasta alcanzar puntos máximos de 16% en 1994 para reducirse a 11,4% en 2004 gracias a los esfuerzos del Ministerio de Educación. No obstante lo anterior, una cantidad significativa de jóvenes siguen saliendo del sistema especialmente en primer y tercer año de colegio, donde se mantienen altas tasas de deserción (18,3 y 9,4% respectivamente en 2004) (*CONARE, 2005*).

67. A los problemas de retención del sistema educativo nacional se suman otros desafíos pendientes tales como problemas de calidad de la educación, rendimiento, infraestructura y el cierre de brechas entre las zonas rurales y urbanas y entre las instituciones públicas y privadas. Asimismo el país enfrenta el reto de fortalecer una formación más orientada al desarrollo científicotecnológico para lo cual cuenta con una importante base en las universidades públicas nacionales (*CONARE, 2005*).

2. Principales cambios en la estructura productiva y el desarrollo económico

68. Luego de la crisis económica de principios de la década de los ochenta, se comenzó a promover en el país un conjunto de políticas económicas tendientes a lograr la estabilidad macroeconómica y una mayor apertura comercial del país con el resto del mundo. Para ello se aplicaron dos programas de ajuste estructurales (PAES) y se promovió la firma de tratados de libre comercio con diversos países del mundo, lo cual implicó cambios importantes en las políticas monetarias, fiscales, crediticias y sectoriales.

69. La puesta en ejecución de las nuevas políticas dieron como resultado el logro de mayor estabilidad macroeconómica, una importante diversificación del aparato productivo nacional que favoreció la producción orientada al mercado externo y en menor medida la producción para el mercado interno (especialmente granos básicos). Asimismo, se dio una significativa expansión del sector exportador y un incremento sustantivo de la inversión extranjera en regímenes de zonas francas. Aunque la economía es más estable que hace diez años mantiene un nivel de inflación todavía alto en comparación con otros países, el cual alcanzó el 13,1% en 2004 debido al deterioro en los términos de intercambio, especialmente el aumento del petróleo.

70. En cuanto a las exportaciones en 2003, éstas fueron de 6.102,2 millones de dólares de los EE.UU., más de dos veces superiores a las del año 1991, que ascendieron a 1.899,2 millones de dólares de los EE.UU. En lo que se refiere a la inversión extranjera directa de 586,9 millones de dólares, ésta fue 2,3 veces superior a la registrada en 1991, año en el cual significó 178,4 millones de dólares de los EE.UU. El crecimiento de la economía nacional, de 4,3% como promedio en los últimos 15 años, ha sido superior al de América Latina y al de los países de Centroamérica, y semejante al de Chile (*X Informe Estado de la Nación, 2004*).

71. En la última década continuó, sin embargo, el eslabón débil del desarrollo humano sostenible de Costa Rica. Hubo crecimiento, pero fue volátil y errático en su origen. Los indudables avances en el logro de una mayor estabilidad y diversificación económicas, el dinamismo exportador y la atracción de inversiones fueron insuficientes para impulsar una nueva época de rápido desarrollo. El país está en deuda en materia de un crecimiento económico arraigado y persistente, así como en la generación de oportunidades laborales y empresariales asociadas a aumentos de productividad y mejoramiento tecnológico (*X Informe Estado de la Nación, 2004*).

2.1. Cambios importantes en la estructura y crecimiento del empleo

72. Entre 1984 y 2000 la estructura del empleo en Costa Rica mostró cambios importantes, especialmente por el paso de una economía mayoritariamente agrícola a otra de servicios. En términos de su participación relativa en la composición del empleo total, las ramas de servicios son las que más aumentaron: pasaron de representar el 48,4% en 1990 al 62,3% en 2003. Por su parte, tanto el sector industrial manufacturero, pero sobre todo el agrícola, han perdido importancia relativa. Este último pasó de 24,8% del empleo total en 1990 a 14,8% en 2003. El tamaño relativo de los sectores agrícola e industrial es hoy prácticamente el mismo. El turismo es una de las actividades más importantes del período: 19,6% del valor total de las exportaciones y es responsable en buena parte de los flujos de inversión extranjera directa (*X Informe Estado de la Nación, 2004*).

73. En cuanto a la población económicamente activa (PEA) en los años noventa, ésta aumentó, sin que se dieran cambios fuertes en la tasa de desempleo. Por un lado, el número de ocupados se incrementó en un 60% al pasar de 1.106.471 en 1990 a 1.676.661 en 2003, y la tasa neta de participación para el total de la población¹¹ aumentó entre 1990 y 2003 de 53,5 a 55,5% (*X Informe Estado de la Nación, 2004*).

74. En años recientes, la economía ha logrado absorber gran cantidad de mano de obra. De 1990 a 2003 se crearon 570.190 puestos de trabajo, es decir, un promedio de poco más de 47.000 nuevos empleos por año. Las actividades más dinámicas han sido las de servicios, con un promedio de 39.000 nuevos empleos anuales; estos sectores, en conjunto, crecieron un 5,3% anual en promedio, ritmo superior al promedio nacional (3,2%) y al de los restantes sectores.

75. Una tendencia preocupante en materia de empleo es el mayor dinamismo de crecimiento que ha mostrado el sector informal respecto al formal y al agrícola. Entre 1990 y 2003, del total de puestos creados 352.217 fueron empleos formales no agropecuarios y 246.191 informales, en tanto que el sector agropecuario se redujo en 28.217 puestos. El sector informal fue el más dinámico en esos años, ya que creció a una tasa media anual del 6,0%, frente al 5,3% del formal (*X Informe Estado de la Nación, 2004*).

76. La tasa de desempleo abierto se ha mantenido relativamente baja ya que pasó de 4,1% en 1992 a 6,7% en 2003. A partir de 2001 muestra una tendencia creciente, que perjudica en mayor medida a las mujeres tal y como ya se indicó. En números absolutos, las personas

¹¹ Esto es el porcentaje de personas activas (ocupadas y desocupadas) respecto a la población de 12 años y más.

afectadas por el desempleo casi se duplicaron entre esos años: en 1994 cerca de 219.362 ocupados tenían problemas de subempleo y 54.866 personas estaban desempleadas; para 2003 había 387.736 subempleados y 117.191 desempleados (*X Informe Estado de la Nación, 2004*). La mayor cantidad de personas desempleadas reside en la región central del país.

2.2. Crecientes problemas fiscales

77. En la última década el país ha visto deteriorada su solvencia fiscal, es decir, su capacidad para financiar la inversión social y física requerida por los hogares y las empresas, sin afectar el comportamiento de otros sectores de la economía, con una justa distribución de la carga tributaria y en un marco de estabilidad macroeconómica.

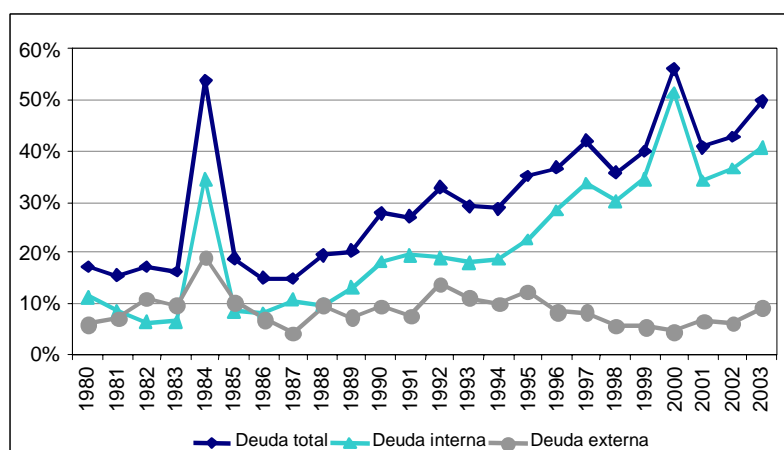
78. Por un lado, el déficit fiscal recurrente -y su financiamiento a través de una creciente deuda pública, cuyo servicio le suma rigidez al gasto del Gobierno- redujo los márgenes de acción. Por otro lado, se hizo patente la desarticulación entre las exigencias de las y los ciudadanos al Estado y los aportes que están dispuestos a hacer para su financiamiento.

79. En un entorno internacional poco alentador, y con una economía que muestra serias limitaciones para sostener un ritmo adecuado de crecimiento, la posición fiscal coloca a Costa Rica en una situación de alta vulnerabilidad. La principal amenaza a la estabilidad de la economía proviene del campo fiscal:

- La carga tributaria es insuficiente. La atención de demandas en campos como infraestructura y deuda pública -y en otros como educación y salud- reclama recursos económicos que el Estado no tiene.
- Los gastos ya ejecutados que fueron financiados con deuda pública representan el principal destino del gasto público actual. En general, es posible documentar una creciente rigidez del gasto público.

Gráfico 7

Servicio de la deuda pública total^a respecto a los egresos totales del Gobierno de la República^b, 1980-2003



^a Incluye intereses y amortizaciones.

^b Incluye ministerios, poderes de la República y sus instituciones adscritas.

Fuente: *X Informe Estado de la Nación* con base en Memorias de la CGR, varios años.

80. El importante nivel de endeudamiento interno, y la presión que ejerce su servicio sobre el gasto público, revelan que no es posible continuar indefinidamente por el actual sendero. No es posible encontrar formas de manejo de la deuda pública que pudieran tener impactos tan amplios como los que ya se utilizaron. El financiamiento de la deuda reduce las posibilidades de inversión pública y la calidad y cobertura de los servicios del Estado, crea incertidumbre sobre su solvencia y afecta las tasas de interés y la inflación (*X Informe Estado de la Nación, 2004*).

81. La disminución en el crecimiento de los ingresos del Gobierno central en relación con los correspondientes al resto del sector público no financiero (SPNF), junto al crecimiento de los gastos, ha redundado en un agravamiento casi crónico del déficit fiscal. Si bien el SPNF sigue presentando cifras positivas, éstas han tendido a ser inferiores, y fueron ya poco significativas en 2003. Entre 1987 y 1993 el déficit se ubicó entre 1,5 y 3,4% del PIB, mientras que a partir de mediados de los noventa esa relación se mantuvo entre 2,2 y 5,4%. La evolución de la carga tributaria ha sido lenta. La proporción de los ingresos tributarios del Gobierno central en relación con el PIB pasó de 11,01% en 1991 a 13,01% en 2003 (*X Informe Estado de la Nación, 2004*).

2.3. Avances y desafíos en materia ambiental

82. Uno de los campos en los que el país ha dado avances importantes en la década de los noventa fue en el ambiental mediante la creación de derechos, instituciones y políticas orientadas a la conservación del patrimonio natural. En el período 1990-2003 suscribió un total de 45 convenios internacionales en esta materia, la mayoría de los cuales han sido ratificados por la Asamblea Legislativa. El país tiene además cerca del 30% de su territorio protegido en áreas de conservación (públicas y privadas). Cuenta con más de 25 instituciones públicas en el sector ambiente, de las cuales 18 fueron creadas a partir de los noventa, siendo el Ministerio del Ambiente el ente rector (*X Informe Estado de la Nación, 2004*).

83. Si bien a partir de 1990 se dio en el país una importante expansión de los derechos de los costarricenses para proteger su patrimonio natural y su calidad de vida, el país enfrenta desafíos importantes en lo que se refiere a lograr un uso adecuado de los recursos naturales. En los noventa aumentó la población en más de 1 millón de personas, sobre todo en zonas urbanas, con un patrón de expansión desordenado; con ello creció el consumo y se duplicaron la producción de desechos, el número de vehículos circulando, la emisión de gases contaminantes, incremento de los episodios de contaminación de aguas en las zonas urbanas del país y crecientes costos de la factura petrolera (*X y XI Informes Estado de la Nación, 2004, 2005*). Dados los problemas fiscales que enfrenta el Estado han aumentado sistemáticamente las restricciones para incrementar los recursos humanos y económicos de las nuevas instituciones de tal manera que éstas cumplan con los fines para los cuales fueron creadas.

3. Principales cambios institucionales y políticos

84. En los últimos 15 años tuvo lugar en el país un proceso de ampliación y profundización de los derechos ciudadanos pocas veces visto en la historia política reciente de Costa Rica. El Estado pasó del reconocimiento de las libertades públicas y los derechos civiles individuales, a la provisión de los mecanismos necesarios para que los derechos políticos, económicos, sociales, colectivos y difusos tengan una proyección en las políticas públicas. Esta evolución

hacia "más democracia" se ha visto sin embargo limitada por erosión creciente de la capacidad del Estado para cumplir con los mandatos ciudadanos (*X Informe Estado de la Nación, 2004*).

3.1. Ampliación de la base de derechos reconocidos y tutelados por el Estado

85. La principal característica de la reforma del Estado en Costa Rica en los noventa fue el amplio desarrollo de la tutela y exigibilidad jurídica de los derechos humanos. En la última década se aprobó un conjunto de leyes que tutelan directamente los derechos de grupos que requieren protección especial: niñez y adolescencia (11 leyes), adultos mayores (2 leyes), personas con discapacidad (3 leyes) y mujeres (12 leyes). Un paso en el perfeccionamiento del sistema de tutela de los derechos humanos fue la creación, en 1992, de la Defensoría de los Habitantes de la República, que desde su creación y hasta 2001 había abierto 396 casos de oficio. Pero, desde la perspectiva de la política pública, la legislación costarricense es incompleta: reconoce los derechos y las obligaciones del Estado, pero deja en manos de la administración la responsabilidad de definir la base material e institucional para su concreción. Del total de 249 leyes aprobadas en la primera legislatura de las administraciones 1994, 1998 y 2002, un 43% genera obligaciones del Estado frente a la población, un 11% amplía derechos existentes y un 14% concede nuevos derechos. Si bien la mayoría de las leyes (76%) otorga responsabilidades institucionales para el cumplimiento de las obligaciones, sólo en un 16% de ellas se crean nuevas fuentes de financiamiento (*X Informe Estado de la Nación, 2004*).

86. Además, se han ampliado los mecanismos para la tutela de los derechos políticos a través de dos nuevos elementos: la aplicación del amparo electoral por el TSE y la regulación del Estado sobre la actividad interna de los partidos políticos. Por su parte, la regulación pública en materia ambiental se vio fortalecida con tres nuevas instancias: el Tribunal Ambiental Administrativo, la Procuraduría del Ambiente y la Fiscalía Ambiental del ministerio público. No obstante, el uso de estos instrumentos es aún escaso. En el ámbito financiero también se crearon nuevas instituciones de control: la Superintendencia General de Entidades Financieras, la Superintendencia General de Valores y la Superintendencia de Pensiones. Asimismo, los derechos ciudadanos relacionados con la prestación de servicios públicos cuentan ahora con una institución reguladora especializada, la ARESEP, cuya evolución ha permitido el fortalecimiento de los criterios técnicos para la fijación de tarifas y la participación ciudadana. El poder judicial por su parte experimentó en la década de los noventa un importante proceso de reforma y modernización que lo ha fortalecido (*X Informe Estado de la Nación, 2004*).

3.2. Problemas institucionales para ejecutar mandatos ciudadanos

87. En comparación con lo que sucedía a inicios de la década de los noventa, hoy la acción de gobierno es más compleja y restringida. Hay más controles, más límites, pero menor capacidad institucional para ejecutar acciones de política pública. El poder ejecutivo es el órgano que más ha visto reducida su capacidad de ejecución en términos presupuestarios y número de funcionarios, en contraste con los otros poderes de la República. Hoy existen más entidades públicas que al inicio de la década. Entre 1990 y 1999 se creó un total de 84 entidades, más que en el período cúlmine del estatismo, en la década de los setenta, pero la proporción de personas ocupadas en el sector público pasó de un 17% de la población ocupada total en 1990, a un 13,9% en 2003. Los crecientes problemas del Estado para atender los derechos ciudadanos han generado una erosión en la credibilidad de los costarricenses sobre la clase política nacional (*X Informe Estado de la Nación, 2004*).

3.3. Cambio de un sistema bipartidista a otro multipartidista

88. Desde mediados del siglo XX la democracia costarricense ha mostrado una estabilidad única en América Latina, que tiene como fundamento una profunda confianza de los costarricenses en sus instituciones y en la organización del sistema político en cuatro principales poderes de la República (ejecutivo, legislativo, judicial y electoral) (ver anexo al final de este apartado).

89. Esta estabilidad no significa sin embargo que dicho sistema no experimente transformaciones en el tiempo. Un ejemplo de esto es justamente los cambios que ha experimentado la organización política específicamente en lo que se refiere al paso de un sistema bipartidista a otro multipartidista. Esto se ha visto reflejado en los procesos electorales de la última década en los cuales los dos partidos mayoritarios tradicionales¹² han tenido que compartir sus cuotas electorales cada vez más con el surgimiento de nuevos partidos emergentes. Para la última elección de 2005 se inscribieron un total de 27 nuevos partidos políticos, de los cuales 5 participarán a escala nacional, 10 a nivel provincial y 12 a escala cantonal. Este crecimiento del multipartidismo se da en un ambiente de profunda desafección partidaria, reducción en la confianza del electorado en los políticos y una mayor indecisión que se refleja en altas tasas de abstencionismo en dos últimos procesos electorales, superiores al 30% (*X y XI Informe Estado de la Nación, 2004*). Estas tendencias marcarán el desarrollo futuro del país cuyas transformaciones todavía están por verse.

90. Costa Rica tiene por delante desafíos importantes tales como: lograr un crecimiento económico sostenido, elevar la carga tributaria para mejorar los recursos de los que dispone el Estado, lograr mayores articulaciones entre la inversión extranjera y la producción nacional de tal manera que generen empleos de calidad y aumenten los ingresos de la población. La clase política dirigente tiene una responsabilidad central en el logro de estos desafíos. Esto es clave no sólo para recuperar parte de la credibilidad perdida de los políticos frente a la población sino, y más aún, para poder atender los derechos económicos, sociales y culturales adquiridos por la población costarricense en la década de los noventa.

4. El sistema político costarricense

91. La actual Constitución política aprobada el 7 de noviembre de 1949, establece un régimen presidencialista entre cuyas características se pueden señalar las siguientes:

- El Presidente y los diputados son de elección popular (artículos 106 y 130 de la Constitución política).
- El nombramiento o remoción de los ministros es potestad exclusiva y discrecional del Presidente de la República (artículo 139.1 de la Constitución política).
- La Asamblea Legislativa es unicameral.

¹² Partido Liberación Nacional (PLN) y Partido Social Cristiano (PUSC).

- El Presidente de la República es quien tiene la iniciativa exclusiva en la formación de la ley durante los períodos de sesiones extraordinarias (art. 118). Además, elabora el presupuesto nacional.
- Los acuerdos, resoluciones y decretos del poder ejecutivo requieren la firma conjunta del Presidente y del respectivo ministro (art. 146).
- Existe un órgano colegiado, denominado Consejo de Gobierno, con competencia política propia, el cual está conformado por los ministros de Gobierno y el Presidente de la República (art. 147).

4.1. Poderes del Estado

92. La Constitución política dispone el pleno funcionamiento de tres poderes: ejecutivo, legislativo y judicial, los cuales gozan de recíproca independencia. Además, la Carta Magna prevé el funcionamiento del Tribunal Supremo de Elecciones y la Contraloría General de la República.

93. Al igual que ocurre con los poderes, los órganos constitucionales están dotados de un grado de autonomía funcional muy amplio, lo que les permite ejercitar sus respectivas competencias con absoluta independencia de los demás órganos estatales. Por tanto, entre ellos no existen relaciones de subordinación ni de jerarquía, sino únicamente de interdependencia.

94. La Constitución política también prevé que mediante ley se establezca el funcionamiento de otros órganos, con relevancia constitucional pero sin independencia, ya que están adscritos a algún otro órgano constitucional. Así por ejemplo está: a) el Consejo Superior de Educación (art. 81) adscrito al poder ejecutivo; b) la Oficina de Presupuesto del Ministerio de Hacienda (art. 177) adscrita al poder ejecutivo; c) la Tesorería Nacional (art. 185) adscrita al poder ejecutivo; d) el Consejo Nacional de Salarios (art. 57) adscrito al poder ejecutivo, y el Registro Civil (art. 104) ubicado dentro de la jerarquía administrativa del Tribunal Supremo de Elecciones.

95. Estos órganos tienen un grado de autonomía suficiente para el cabal cumplimiento de sus atribuciones, por lo que técnicamente puede hablarse, en todos estos casos, de una desconcentración constitucional.

4.1.1. Poder legislativo

96. En Costa Rica el Parlamento es unicameral y se denomina Asamblea Legislativa. Está compuesta por 57 miembros, que son electos por sufragio universal en las elecciones que tienen lugar cada cuatro años, el primer domingo de febrero (artículos 105 y 107 de la Constitución política).

97. Los 57 diputados duran en funciones cuatro años y no pueden reelegirse en forma sucesiva; deben esperar al menos un período legislativo para volver a postular. El mecanismo electoral costarricense cuenta los votos válidos de cada provincia y los divide entre el número de escaños disponibles para cada una, para obtener una cifra llamada cociente. Si al dividir el total de votos válidos de los partidos entre las curules quedan algunas sin asignar, entonces las restantes se

distribuyen, de acuerdo con los residuos de los votos restantes, de mayor a menor. Si embargo, para participar en esa distribución, los partidos políticos por lo menos tienen que haber recibido una cantidad de votos equivalentes a la mitad de un cociente, lo que también se denomina subcociente.

98. Para ser diputado se requiere, según el artículo 108 de la Constitución, ser ciudadano en ejercicio, costarricense por nacimiento o por naturalización con diez años de residencia en el país después de haber obtenido la nacionalidad y haber cumplido 21 años.

99. Los diputados no son responsables por las opiniones que emitan en la Asamblea Legislativa en el ejercicio de su cargo, lo cual incluye sus labores no sólo dentro del recinto parlamentario (plenario, comisiones), sino también fuera del mismo. El fuero se otorga, única y exclusivamente, para proteger al diputado en el ejercicio de su cargo (inmunidad funcional).

100. Durante las sesiones no pueden ser arrestados por causa penal, salvo autorización de la Asamblea Legislativa o que haya un consentimiento del diputado. Dada la eliminación del apremio corporal en materia civil y comercial desde 1989, la única posibilidad en estas materias sería en un proceso de pensión alimentaria en materia de familia.

101. Desde el momento en que un diputado es declarado por el Tribunal Supremo de Elecciones y hasta que concluye sus funciones, no puede ser privado por motivos penales, excepto que haya previamente sido suspendido por la Asamblea Legislativa. Esta inmunidad no surte efecto, sin embargo, en caso de flagrante delito o cuando el diputado la renuncie. Sin embargo, el diputado que haya sido detenido por flagrante delito debe ser puesto en libertad si la Asamblea así lo ordenare.

102. Es importante aclarar que el diputado sólo puede renunciar a la inmunidad de las detenciones, no a su fuero de improcedibilidad penal, el cual en todo caso debe ser expresamente levantado por la Asamblea Legislativa por una mayoría calificada de 2/3 de sus miembros.

103. De conformidad con el artículo 121.1 de la Constitución política, corresponde a la Asamblea Legislativa dictar las leyes, reformarlas, derogarlas e interpretarlas auténticamente, salvo en materia electoral, cuya interpretación auténtica corresponde al Tribunal Supremo de Elecciones.

104. La Carta Magna en el mismo articulado dispone que le corresponde además, entre otras funciones, nombrar los magistrados propietarios y suplentes de la Corte Suprema de Justicia, aprobar o improbar los convenios internacionales, tratados públicos y concordatos; dar o no su asentimiento para el ingreso de tropas militares al territorio nacional; suspender por votación no menor de 2/3 de la totalidad de sus miembros, los derechos y garantías individuales; recibir el juramento de los miembros de los supremos poderes, excepto los ministros; admitir o no las acusaciones y eventualmente decretar la suspensión de funciones contra los máximos jefes de los supremos poderes; dictar los presupuestos ordinarios y extraordinarios; nombrar al Contralor y Subcontralor General; establecer los impuestos; decretar la enajenación de uso público de los bienes del Estado; aprobar empréstitos relacionados con el crédito público; conceder la ciudadanía honorífica; determinar la Ley de la unidad monetaria; promover el progreso de las ciencias y artes; crear los tribunales de justicia; nombrar comisiones de investigación y formular interpelaciones a los ministros de Gobierno.

105. El procedimiento legislativo de la promulgación normativa inicia en su etapa introductoria, con la facultad de proponer proyectos de ley ante la Asamblea Legislativa. Durante los períodos de sesiones ordinarias, la iniciativa corresponde a los diputados individualmente y al poder ejecutivo. Durante los períodos de sesiones extraordinarios, corresponde sólo al poder ejecutivo.

106. También funciona la Oficina de iniciativa popular, establecida el 13 de abril de 1999, con el objetivo de ofrecer mayores espacios de participación en la Asamblea Legislativa, procurando con ello contribuir a acercar a las y los habitantes al Congreso. Esta Oficina recibe sugerencias, propuestas y anteproyectos de ley de parte de cualquier habitante (incluyendo menores de edad); iniciativas que una vez resumidas, identificado su tema central, son puestas en conocimiento de los diputados/as y asesores mensualmente, con el propósito de que aquellas que resulten de su particular interés sean acogidas para su trámite y puestas en la corriente legislativa. Acogida para su trámite una iniciativa popular, se informa inmediatamente al interesado, así como de su posterior trámite.

107. La etapa deliberativa está constituida por su trámite en comisión y su debate en plenario. En el trámite de comisión, tanto los diputados que integran como los demás miembros de la Asamblea pueden presentar mociones de forma y fondo tendientes a reformar el texto de proyecto en discusión. Una vez discutido y aprobado un proyecto en comisión, se debe remitir al plenario junto con los dictámenes del caso, que pueden ser afirmativos o negativos. El proyecto entra a la orden del día del plenario y se discute en tres debates, cada uno de los cuales debe celebrarse en días diferentes.

108. En la fase de aprobación, el proyecto debe ser aprobado en tercer debate por la mayoría exigida por la Constitución política en cada caso. Luego de ello se prepara el respectivo decreto legislativo que se envía al poder ejecutivo para la sanción correspondiente. La fase integrativa de eficacia está integrada por la promulgación y publicación de la ley. En Costa Rica, sin embargo, las etapas de promulgación y publicación se funden en su caso y la publicación es la que determina su eficacia.

109. La Asamblea Legislativa de Costa Rica no ha sido ajena tampoco a las modernas tendencias de otorgarle al Parlamento un control político o parlamentario activo. Por medio de esta función, la Asamblea controla que los demás poderes públicos, especialmente el ejecutivo, adecuen sus actuaciones dentro del marco normativo. El principal instrumento son las comisiones especiales de investigación.

110. De conformidad con el artículo 121.23 de la Constitución política, las comisiones de investigación pueden investigar cualquier asunto que la Asamblea les encomiende y deben rendir el informe correspondiente dentro de plazo conferido al efecto. Las comisiones tienen libre acceso a todas las dependencias oficiales para realizar las investigaciones y recabar los datos que juzguen necesarios. Pueden recibir toda clase de pruebas y hacer comparecer ante sí a cualquier persona con el objeto de interrogarla.

111. El objeto de las investigaciones por estas comisiones está limitado por las atribuciones constitucionales reservadas a otros órganos fundamentales. Por ejemplo, una comisión de investigación no podría inmiscuirse en juicios ni en asuntos pendientes ante la Contraloría General de la República ni ante el Tribunal Supremo de Elecciones. Tampoco puede investigar los denominados "secretos de Estado" ni solicitar documentos privados, pues tales prohibiciones

derivan de lo establecido en los artículos 30 y 24 de la Constitución política. Sus informes carecen de fuerza jurídica; se trata de recomendaciones de naturaleza política.

112. La función jurisdiccional: conforme lo establece el artículo 121, incisos 9 y 10 de la Constitución política, corresponde a la Asamblea Legislativa levantar el fuero penal a los miembros de los supremos poderes, así como decretar su suspensión cuando éstos hayan sido procesados o encontrados culpables. Esta es función materialmente jurisdiccional, pues cuando se trata de acusaciones penales por delitos contra miembros de los supremos poderes, el juicio respectivo no puede seguir adelante si previamente la Asamblea no establece, por violación calificada de dos terceras partes de sus miembros, que hay lugar a formación de causa.

113. En caso de estado de excepción, la Constitución política dispone tres tipos de estado: 1) la suspensión de los derechos y garantías constitucionales; 2) la autorización para declarar el estado de defensa nacional y decretar la paz, y 3) el control del derecho de variación de partidas presupuestarias durante los recesos legislativos.

114. Algunos derechos y garantías constitucionales pueden ser suspendidos por el poder ejecutivo, lo anterior sólo podría hacerse en caso de evidente necesidad pública y son la libertad de tránsito, la inviolabilidad del domicilio, el secreto de las comunicaciones, la libertad de reunión, la autonomía de la voluntad, la libertad de expresión, el acceso a las dependencias públicas y las detenciones con orden escrita de juez. Para la suspensión temporal de dichas garantías será necesario el voto afirmativo de dos tercios del total de los miembros de la Asamblea Legislativa y puede extenderse por un máximo de 30 días.

115. De esa forma, la Asamblea Legislativa ejerce un control político acerca de si el poder ejecutivo valoró o no los conceptos jurídicos indeterminados de "necesidad urgente o imprevista" y de "guerra, conmoción interna o calamidad pública".

4.1.2. Poder ejecutivo

116. El poder ejecutivo es el órgano constitucional que ejerce la función política y administrativa del Estado. Se encuentra en una relación de independencia respecto de los demás poderes del Estado, se rige por pesos y contrapesos excluyentes de cualquier relación jurídica entre ellos.

117. El poder ejecutivo es el que lleva el impulso político de la actividad estatal, por lo que en la praxis constituye el órgano fundamental del Gobierno. En el plano político, el ejecutivo toma las decisiones fundamentales del Estado, y en el campo jurídico, de conformidad con la Ley general de administración pública, le corresponde coordinar y dirigir todas las tareas gubernamentales y administrativas en su conjunto, lo que comprende no sólo la gestión de la administración centralizada sino también la descentralizada.

118. El poder ejecutivo está compuesto por el Presidente de la República y el ministro del ramo. Otros órganos del poder ejecutivo son las instituciones autónomas y semiautónomas.

119. De conformidad con la Constitución política, para ser Presidente de la República se requiere ser costarricense por nacimiento y ciudadano en ejercicio, ser del estado seglar y mayor de 30 años.

120. La elección del Presidente y Vicepresidentes tiene lugar el primer domingo de febrero del año en que deben efectuar la renovación de esos funcionarios¹³. El período presidencial es de cuatro años. Durante las elecciones nacionales, se eligen también en el conjunto de la papeleta presidencial a dos Vicepresidentes, que sustituyen al Presidente en caso de ausencia temporal o absoluta, en el orden de nominación¹⁴.

121. De acuerdo con el artículo 139 de la Constitución política, el Presidente de la República tiene como función principal coordinar la labor del Estado como un todo. Ello conlleva el representar oficialmente al Estado, nombrar o remover discrecionalmente a sus ministros, ejercer el mando supremo de la fuerza pública, presentar anualmente un informe de sus labores a la Asamblea Legislativa.

122. De conformidad con el artículo 130 de la Constitución política, los ministros son obligados colaboradores del Presidente, por lo que deben firmar junto con el Presidente todos los actos que la Constitución les atribuye conjuntamente.

123. En la praxis, los viceministros comparten la dirección administrativa y política del ministerio, pues el exceso de funciones y obligaciones hace materialmente imposible que el ministro pueda abarcar todas las tareas que recaen bajo su responsabilidad.

124. El Consejo de Gobierno es el órgano colegiado compuesto por el Presidente de la República y los ministros de Gobierno y sus funciones son solicitar a la Asamblea Legislativa la declaratoria del estado de defensa nacional; nombrar y remover a los representantes diplomáticos de la República; nombrar a los directores de las instituciones autónomas y resolver los asuntos que el Presidente de la República les someta si la gravedad del caso lo amerita -con carácter consultivo.

4.1.3. Poder judicial

125. La Constitución política establece en su artículo 9 que el poder judicial es uno de los tres poderes que conforman el Gobierno de la República. Por su parte, el artículo 152 de la Carta Magna en particular dispone que "El poder judicial se ejerce por la Corte Suprema de Justicia y por los demás tribunales que establezca la ley".

126. La independencia del poder judicial se afirma respecto del poder ejecutivo. Sus relaciones con este poder son de colaboración pues las resoluciones judiciales, en caso necesario, deben ser ejecutivas por las fuerzas de policía que dependen del ejecutivo.

127. Respecto de la Asamblea Legislativa, el artículo 154 de la Constitución dispone que los tribunales sólo estén sometidos a la ley, de manera que ninguna otra manifestación del órgano legislativo vincula a los jueces.

¹³ El domingo 5 de febrero de 2006 tuvieron lugar elecciones nacionales.

¹⁴ La figura de los Vicepresidentes no está regulada en la Constitución política; sin embargo, en la práctica asumen funciones activas e inclusive algunos tienen en recargo ministerios.

128. El límite de la Asamblea Legislativa frente al poder judicial está constituido por el control constitucional de las leyes, en razón de que la Sala Constitucional puede anular una ley tanto por vicios formales como sustanciales. Además, de acuerdo con la Ley de jurisdicción constitucional, todos los proyectos legislativos que impliquen reformas constitucionales o la aprobación de convenios o tratados internacionales, inclusive las reservas hechas o propuestas por unos u otros, deben ser obligatoriamente remitidos a la Sala Constitucional para su criterio constitucional.

129. El poder judicial es ejercido por la Corte Suprema de Justicia y por los demás tribunales que establezca la ley. La Corte Suprema de Justicia es el Tribunal Superior del poder judicial y, por lo tanto, su jerarca administrativo.

130. Actualmente cuatro Salas integran la Corte Suprema de Justicia: la Sala Primera que conoce de materia civil, comercial y contencioso-administrativa; la Sala Segunda que conoce de las materias familia, trabajo y juicios universales (quiebras y sucesiones), y la Sala Tercera que conoce de lo penal. Además, la Sala Constitucional o Sala "Cuarta" que conoce de la materia constitucional y es el tribunal máximo de protección de derechos humanos en Costa Rica.

131. Los magistrados de las tres primeras Salas son electos por mayoría absoluta de votos, en tanto que los magistrados de la Sala Constitucional deben serlo por una mayoría calificada de dos terceras partes del total de los miembros de la Asamblea Legislativa. Cada una de las tres primeras Salas está integrada por cinco magistrados, en tanto que la Sala Constitucional está conformada por siete magistrados.

132. En relación con el funcionamiento de los tribunales de justicia, la Constitución política y las leyes establecen una serie de principios para garantizar la independencia efectiva en la organización.

133. En primer lugar está la garantía de juez natural, prevista en el artículo 35 de la Constitución política. Este principio es el que garantiza que sólo los órganos y jueces establecidos por ley son los competentes para conocer de los casos.

134. Por otra parte, los artículos 121.20 y 152 de la Constitución política otorgan al poder legislativo la atribución exclusiva de crear tribunales de justicia; el poder ejecutivo está inhibido por disposición constitucional de crear tribunales o fijar la competencia de éstos.

135. El artículo 41 de la Constitución exige que la justicia sea pronta y cumplida y resuelta conforme a derecho. Por su parte, el artículo 154 de la Carta Magna establece que el poder judicial sólo está sometido a la Constitución y la ley. Esta garantía queda reforzada por el artículo 155 que dispone que "Ningún tribunal puede avocar el conocimiento de causas pendientes ante otro; cada tribunal tiene competencia propia y exclusiva para resolver los asuntos sometidos a su jurisdicción, sin interferencias de otros tribunales u órganos judiciales". Cuando los jueces violan el principio de imparcialidad, cometen el delito de prevaricato y pueden ser objeto de responsabilidad civil y penal.

136. El artículo 153 constitucional atribuye al poder judicial, con carácter exclusivo, la resolución de todas las controversias que se presenten en las diferentes materias, sin perjuicio de que puedan existir tribunales administrativos, tanto en la órbita del poder ejecutivo como en el

mismo poder judicial, cuyas resoluciones no producen cosa juzgada material, por lo que siempre son susceptibles de ser impugnadas ante los tribunales de justicia.

137. La única excepción en el contexto de la actividad jurisdiccional es la relativa a la materia electoral, cuyas decisiones corresponden, según lo establece el artículo 103 de la Constitución política, al Tribunal Supremo de Elecciones.

5. Marco normativo general de protección de los derechos humanos

5.1. Constitución política

138. La Constitución política de Costa Rica constituye el pilar normativo que garantiza a todos sus habitantes el pleno respeto de todos los derechos humanos. La Constitución contiene amplias disposiciones en materia de derechos civiles, entre ellas: la inviolabilidad de la vida humana (art. 21), la libertad de tránsito (art. 22), el derecho a la intimidad, libertad y secreto de las comunicaciones (art. 24), el derecho de asociación (art. 25), el derecho de asilo (art. 31) y la igualdad de todos los seres humanos (art. 33).

139. Por su parte, en materia de derechos económicos y sociales existen entre otras disposiciones relativas al derecho al medio ambiente sano (art. 50), la protección a la familia por parte del Estado (art. 51) y los derechos al trabajo, la salud y la educación a los cuales se ha hecho ya referencia.

5.2. Tratados internacionales

140. Por su parte, el artículo 7 de la Constitución política determina la jerarquía normativa, estableciendo que "Los tratados públicos, los convenios internacionales y los concordatos debidamente aprobados por la Asamblea Legislativa tendrán desde su aprobación o el día que designen, autoridad superior a las leyes...".

141. De acuerdo con lo dispuesto en el texto constitucional, los tratados internacionales requieren de su aprobación legislativa para formar parte del ordenamiento jurídico; sin embargo, con base en una interpretación consultiva según consta en la Sentencia N° 6624-94, el máximo tribunal constitucional costarricense estableció que los criterios de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados -cuya aprobación legislativa había sido vetada por el poder ejecutivo- podían ser empleados "porque ésta constituye la codificación de las normas consuetudinarias de derecho internacional, de carácter imperativo -*jus cogens*- sobre las que existe universal consenso"¹⁵.

142. En materia de derechos humanos el país ha ratificado un importante número de instrumentos internacionales.

143. En el ámbito de instrumentos universales, Costa Rica firmó la Declaración Universal de Derechos Humanos, adoptada y proclamada por la Asamblea General en su resolución N° 217 A de 10 de diciembre de 1948.

¹⁵ Constitución política, art. 7.

144. Otros instrumentos internacionales firmados y ratificados por el país mediante la Ley N° 4229 son los Pactos Internacionales sobre Derechos Humanos, aprobados por la resolución N° 2200 de la Asamblea General de las Naciones Unidas de 16 de diciembre de 1966, que aprobó el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Protocolo Facultativo al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, sancionados el 11 de diciembre de 1968 y publicados en el *Diario Oficial La Gaceta N° 288* de 17 de diciembre de 1968. Además, mediante la Ley N° 7041, sancionada el 8 de julio de 1986 y publicada en el *Diario Oficial La Gaceta N° 148* de 7 de julio de 1986, se aprobó la Convención Internacional sobre la Represión y el Castigo del Crimen de *Apartheid* y por la Ley N° 7351, de 11 de noviembre de 1993, se ratificó la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, suscrita en Nueva York el 4 de febrero de 1985, y el 25 de noviembre de 2005, mediante la Ley N° 8459, se aprobó el Protocolo Opcional a la Convención contra la Tortura.

145. También el país ratificó los siguientes instrumentos que protegen la dignidad humana: la Ley N° 1205 que ratifica el Convenio para la Prevención del Delito de Genocidio, sancionado el 4 de diciembre de 1950, publicado en el *Diario Oficial La Gaceta N° 226* de 7 de octubre de 1950; la Ley N° 6968 que aprobó la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, adoptada por las Naciones Unidas el 18 de diciembre de 1979, sancionada el 2 de octubre de 1984 y publicada en el *Diario Oficial La Gaceta N° 8* de 11 de enero de 1985, y la Ley N° 7184 que ratificó la Convención sobre los Derechos del Niño, sancionada el 12 de julio de 1990 y publicada en el *Diario Oficial La Gaceta N° 149* de 9 de agosto de 1990.

146. Por su parte, mediante la Ley N° 3844 se aprueba la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, sancionada el 5 de enero de 1967 y publicada en el *Diario Oficial La Gaceta N° 5* de 7 de enero de 1967; mediante la Ley N° 3170 se aprueba la Adhesión a la Convención relativa a la lucha contra las discriminaciones en la esfera de la enseñanza, suscrita el 14 de diciembre de 1960 en París -fue sancionada el 12 de agosto de 1963 y publicada en el *Diario Oficial La Gaceta N° 187* de 21 de agosto de 1963; mediante la Ley N° 4463 se aprobó el Protocolo para instituir una Comisión de Conciliador y Buenos Oficios facultada para resolver las controversias para la Convención relativa a la lucha contra la discriminación en la esfera de la enseñanza; este instrumento fue sancionado el 10 de noviembre de 1969 y publicado en el *Diario Oficial La Gaceta N° 259* de 14 de noviembre de 1969.

147. En el ámbito de instrumentos regionales, Costa Rica ratificó la Convención Americana sobre Derechos Humanos, conocida como "Pacto de San José de Costa Rica", firmada el día de su suscripción el 22 de noviembre de 1969, aprobada por la Asamblea Legislativa de la República mediante la Ley N° 4534 el 23 de febrero de 1970, publicada en el *Diario Oficial La Gaceta N° 62* de 14 de marzo de 1970 y ratificada el 8 de abril de 1970. El depósito de este instrumento se efectuó el 8 de abril de 1970.

148. Asimismo, mediante el Decreto N° 7060-RE, publicado en el *Diario Oficial La Gaceta N° 114* de 16 de junio de 1977, se declaró que Costa Rica reconoce sin condiciones y durante el lapso de vigencia de la Convención Americana sobre Derechos Humanos la competencia de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, presentado en la Secretaría General de la Organización de Estados Americanos el día 2 de julio de 1980.

149. El alcance de los instrumentos jurídicos internacionales de derechos humanos en el ordenamiento jurídico ha sido definido por las Sentencias N° 3435-92; N° 5759-93 y N° 2323-95 de la Sala Constitucional, la cual ha establecido en particular que "En tratándose de instrumentos internacionales de derechos humanos vigentes en el país, no se aplica lo dispuesto por el artículo 7 de la Constitución política ya que el artículo 48 Constitucional tiene norma especial para lo que se refiere a derechos humanos, otorgándoles una fuerza normativa del propio nivel constitucional. Al punto de que, como lo ha reconocido la jurisprudencia de esta Sala, los instrumentos de derechos humanos vigentes en Costa Rica tienen no solamente un valor similar a la Constitución política, sino que en la medida en que otorguen mayores derechos o garantías a las personas, privan por sobre la Constitución".

150. Esta jerarquía jurídica de los tratados tiene tres consecuencias jurídicas fundamentales: cualquier ley o práctica que se les opusiera quedará derogada automáticamente desde el momento de entrada en vigor de la Convención; cualquier norma o medida práctica adoptada posteriormente que sea contraria a las disposiciones de la Convención será absolutamente nula, aun cuando haya sido adoptada por el poder legislativo con el rango de ley.

151. Es posible recurrir a todos los recursos judiciales y administrativos disponibles en el sistema jurídico nacional para reparar cualquier violación a las disposiciones de este instrumento internacional. En este contexto, se debe enfatizar que es posible interponer una acción de inconstitucionalidad en contra de cualquier norma o medida que se oponga a las disposiciones de la Convención. Además, es posible interponer un recurso de amparo ante la Sala Constitucional de la Corte Suprema para detener y reparar cualquier violación de las disposiciones de este instrumento internacional.

6. Recursos constitucionales

6.1. Sala Constitucional

152. Durante años, el control de constitucionalidad recayó en la Corte Suprema de Justicia como máximo tribunal del poder judicial. Con la aprobación de la Ley N° 7128 de 15 de junio de 1989 intitulada "Ley de la jurisdicción constitucional" se introdujo una profunda reforma en el tratamiento del derecho constitucional costarricense, creándose una nueva Sala especializada y un nuevo concepto de interpretación, con referencia a valores, principios y contenidos axiológicos fuera de la letra del texto escrito.

153. Esta Ley consagró en su artículo 2, al señalar la competencia, que la Sala podrá aplicar no sólo los derechos consagrados en la Constitución política, sino también "los reconocidos por el derecho internacional vigente en Costa Rica".

154. La Ley de jurisdicción, al crear la jurisdicción especializada, vino a modificar el sistema de justicia constitucional hasta entonces vigente, convirtiéndose en el mayor cambio en el ordenamiento jurídico del país en los últimos 20 años: un cambio que se denominó "la verdadera revolución en el mundo de lo jurídico"¹⁶.

6.2. Recursos constitucionales

155. La Sala Constitucional tiene como función primordial velar por la protección de los derechos fundamentales consagrados en la Constitución política con el cumplimiento efectivo de sus normas. Esta Sala es la encargada de proteger y conservar el principio de la supremacía constitucional, el cual establece que ninguna norma, tratado, reglamento o ley de nuestro ordenamiento jurídico puede ser más importante que la propia Constitución. Este principio se defiende básicamente mediante los siguientes recursos.

156. Para garantizar el cumplimiento de sus derechos, la Constitución política prevé en el artículo 48 que "toda persona tiene derecho al recurso de hábeas corpus y amparo para restablecer el goce de los derechos consagrados en la Constitución así como los de carácter fundamental establecidos en los instrumentos internacionales sobre derechos humanos aplicables en la República".

157. Durante el año 2004, fueron tramitados porcentualmente 11,9% de hábeas corpus, 2,5% de acciones de inconstitucionalidad, 85,2% de recursos de amparo y 0,4% de otros.

158. En relación con el número de casos considerados por las diversas Salas del poder judicial durante el período 2000-2004, los datos anuales fueron los siguientes.

Cuadro 2

Número de casos considerados en diversas Salas del poder judicial, 2000-2004

Año	Sala I	Sala II	Sala III	Sala Constitucional
2000	788	826	1.202	10.808
2001	1.088	762	1.283	12.752
2002	746	723	1.349	13.431
2003	637	877	1.383	13.301
2004	830	1.117	1.749	13.420

Fuente: Sección Estadística, Departamento Planificación. Sala Constitucional.

159. En relación con la duración promedio de los recursos resueltos por la Sala Constitucional, los datos son los siguientes.

¹⁶ Rivera Sibaja (Gustavo). Ley de jurisdicción constitucional y creación de la Sala Constitucional. Editec Editores. *Colección Leyes 29*. San José, Costa Rica, 1997, pág. 5.

Cuadro 3

Duración promedio de recursos resueltos por la Sala Constitucional, 1999-2004

Año	Hábeas corpus	Amparo	Inconstitucionalidad
1999	17 días	2 meses	17 meses
2000	17 días	2 meses/3 semanas	25 meses / 1 semana
2001	17 días	2 meses/3 semanas	20 meses / 1 semana
2002	17 días	2 meses/3 semanas	24 meses / 3 semanas
2003	17 días	5 meses/1 semana	24 meses
2004	17 días	4 meses/1 semana	22 meses/3 semanas

Fuente: Sección Estadística. Departamento Planificación. Sala Constitucional.

6.3. Hábeas corpus

160. Se fundamenta en el artículo 48 de nuestra Constitución, que garantiza la libertad e integridad personales, lo cual implica que nadie, sin justa causa, puede ser privado de su libertad para movilizarse, permanecer, ingresar o salir del país. Cualquier persona puede presentar un recurso de hábeas corpus, sin necesidad que medie un asesor legal o abogado. Asimismo, puede interponerlo en su favor o en favor de otra persona.

161. El recurso de hábeas corpus goza de una doble condición. Es garantía procesal, en cuanto instrumento o vía procesal para tutelar los derechos de libertad física y ambulatoria, además de derecho fundamental, en cuanto inherente al ser humano. Esta doble caracterización se ve reforzada por lo dispuesto en el artículo 7, apartado 6, de la Convención Americana de Derechos Humanos que además de prever esa vía procesal dispone que, en los Estados Partes cuyas leyes prevén que toda persona que se viera amenazada de ser privada de su libertad tiene derecho a recurrir a un juez o tribunal competente a fin de que éste decida sobre la legalidad de tal amenaza. Este recurso no puede ser ni restringido ni abolido; es decir, todo Estado en cuyo territorio tenga vigencia la Convención, se encuentra impedido de "disminuir" los términos en que el hábeas corpus esté regulado en su legislación, por lo que debe estar siempre orientada en ampliar el ámbito de tutela, mas nunca puede implicar un retroceso.

162. No obstante que el recurso nace para proteger los derechos de libertad física y ambulatoria, en la actualidad, la doctrina y la legislación comparada han ampliado el régimen de cobertura, distinguiéndose los siguientes tipos: a) reparador: procede este tipo de recurso para reparar o restituir la libertad a aquellos sujetos a los cuales se les haya privado ilegítimamente, por no haberse dispuesto en la forma que la legislación interna lo manda; b) preventivo: su propósito es evitar amenazas de privación a la libertad personal, eventualmente arbitrarias; c) correctivo: se otorga normalmente para que se cambie de lugar al detenido, ya sea porque el establecimiento carcelario no se adecue a la naturaleza del delito o porque esté sufriendo de un trato indebido; d) restringido: tiene como fin hacer cesar acosos indebidos a un determinado individuo, por parte de las autoridades judiciales o administrativas, o se le impida el acceso a áreas públicas o privadas.

163. En la legislación costarricense, además de encontrarse reconocido expresamente en el artículo 48 de la Constitución política, de acuerdo al numeral 15 de la Ley de la jurisdicción constitucional, el hábeas corpus está destinado a garantizar la libertad e integridad personal contra los actos u omisiones que provengan de una autoridad de cualquier orden, incluso judicial, contra las amenazas a esa libertad y las perturbaciones o restricciones ilegítimas del derecho de trasladarse de un lugar a otro de la República y de libre permanencia, salida e ingreso del territorio.

164. Así concebida, la amplitud de las disposiciones permite a la jurisdicción constitucional ejercer un control pleno sobre cualquier acto u omisión que, en forma actual o futura, haya restringido o amenace restringir cualquiera de los derechos por él tutelados. Sobre el particular, se ha sostenido que el hábeas corpus ha evolucionado en Costa Rica de ser un mecanismo de protección a la libertad ambulatoria (hábeas corpus reparador) para convertirse en garante del principio de defensa penal, que incluso sirve hoy como mecanismo preventivo de posibles violaciones a la libertad (hábeas corpus preventivo).

165. Es imprescindible destacar el desarrollo progresivo que en la jurisdicción doméstica han tenido los instrumentos internacionales de derechos humanos. Por ejemplo, en una ocasión fue admitido un recurso de hábeas corpus correctivo, por violación de normas del derecho internacional vigentes en la jurisdicción interna. Mediante Sentencia N° 199-89, fue estimado un recurso por infracción -entre otros- del artículo 8, inciso c) de las Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos.

166. Se sostuvo que "si la detención no obedecía a que el sujeto hubiese sido condenado, ni tampoco que se encontrara procesado penalmente, sino tan sólo a que se ha decretado contra él una orden de deportación para asegurar, por lo cual la Dirección de Migración y Extranjería ha ordenado su deportación (...) su detención en un centro del sistema penitenciario destinado a los reos procesados y de hecho utilizados también para mantener a los condenados, viola las normas invocadas por el recurrente, sin que valga como excusa admisible la inexistencia de centros de reclusión especiales ni, mucho menos, la pretensión de que éstos serían más convenientes para los reclusos, porque se trataba de derechos fundamentales que no pueden ser violados bajo ningún pretexto y porque es evidente que la reclusión de personas que ni siquiera se encuentran procesadas tiene que realizarse en condiciones por lo menos mejores que la de los que sí lo están".

167. Por Ley N° 7128, de 18 de agosto de 1989, se reformó el artículo 48 de la Constitución política para que se lea así: "Toda persona tiene derecho al recurso de hábeas corpus para garantizar su libertad e integridad personal, y al recurso de amparo para mantener o restablecer el goce de los otros derechos consagrados en esta Constitución, así como los de carácter fundamental establecidos en los instrumentos internacionales sobre derechos humanos, aplicables en la República. Ambos recursos serán de competencia de la Sala indicada en el artículo 10".

168. Su conocimiento corresponde a una Sala especializada de la Corte Suprema de Justicia (llamada Sala Constitucional), la cual está integrada por siete magistrados propietarios (artículos 10, 48 y su disposición transitoria). El sistema es concentrado, por lo que resuelve en única instancia. En contra de las sentencias dictadas, no cabe recurso alguno, salvo la posibilidad de adicionarlas y aclararlas dentro del tercer día a gestión de parte y de oficio, en

cualquier momento. El recurso puede ser promovido por cualquier persona, en memorando, telegrama u otro medio de comunicación escrito, goza de franquicia y no requiere autenticación.

169. La tramitación del recurso corresponde al Presidente o al magistrado instructor que éste designe. Dentro de sus facultades, destaca la prevista en el artículo 21, párrafos 2 y 3, de la Ley de la jurisdicción constitucional, que le permite ordenar la comparecencia del ofendido o practicar una inspección cuando lo considere necesario, de acuerdo con las circunstancias, ya sea antes de pronunciarse sobre el recurso o para efectos de ejecución, si lo considerare procedente, lo que haya declarado con o sin lugar. Además puede ordenar -en cualquier momento-, las medidas provisionales de protección que se estimen pertinentes.

170. De acuerdo con lo dispuesto en la Ley de jurisdicción constitucional, artículo 9, párrafo 3, el recurso no puede ser acogido interlocutoriamente, es decir, sin haber oído previamente la defensa del demandado. Esto deriva de las consecuencias económicas y jurídicas que se generan al acoger un recurso de este tipo que, de no ser así, conduciría a una violación del principio del debido proceso.

171. Una vez interpuesto el recurso, no se permite desistir del mismo. Se ha sostenido que respecto del hábeas corpus no existe norma autorizante del desistimiento, lo que se entiende como un criterio lógico de la ley, desde que este mecanismo tiende a proteger derechos de altísima estima del sistema jurídico, como son la libertad ambulatoria, la integridad física y moral y la dignidad personal.

172. En tanto se requiera la protección de los derechos socialmente apreciados o de una alta significación para la convivencia armónica de los hombres, el ordenamiento niega al afectado el poder de decisión en cuanto a sancionar o no al infractor. Por eso, el artículo 8 de la Ley que rige a esta jurisdicción dispone que, requerida la intervención de la Sala Constitucional, ésta debe actuar de oficio, "sin que pueda invocarse la inercia de las partes para retardar el procedimiento". Debemos entender que existe de por medio un interés público en que, una vez requerida la intervención de la Sala, ésta no quede a voluntad de quienes intervienen en el proceso constitucional, de modo que, incluso contra la voluntad de ellos, puede llegar a la decisión de fondo, decisión que se estima necesaria a la luz de la finalidad de todo este tipo de procesos (Sentencia N° 3867-91, Sala Constitucional).

173. Nuestra Ley de jurisdicción constitucional no contempla la posibilidad de que dicho recurso pueda establecerse contra actos provenientes de sujetos de derecho privado, no así en cuanto al recurso de amparo, el cual se encuentra normado en la Ley en los artículos 57 al 65. Esto obedece a que la naturaleza del recurso de hábeas corpus es garantizar la libertad e integridad personales contra los actos u omisiones que provengan de una autoridad de cualquier orden, incluso judicial, en tanto se amenace con lesionarlas o restringirlas. Es un recurso contra el abuso de la facultad represiva de los órganos del Estado.

174. En relación con el alcance del recurso de hábeas corpus, la Sala Constitucional señaló a través del Voto N° 0878-97 que "el recurso de hábeas corpus no es una especie de medida de carácter interdictal, tendiente sólo a restablecer la libertad del recurrente, sino que constituye un verdadero proceso constitucional, tendiente no sólo a garantizar los derechos de libertad e integridad personales hacia el futuro, sino también a declarar su violación hacia atrás, con el

efecto de imponer a la autoridad responsable de esa violación la indemnización de los daños y perjuicios a favor de la víctima y el pago de las costas al recurrente".

175. El magistrado instructor pide a la autoridad que se indique como infractora un informe que deberá rendir dentro del plazo que él determine y que no puede exceder de tres días. Al mismo tiempo, podrá ordenar no ejecutar respecto del ofendido acto alguno que pudiere dar como resultado el incumplimiento de lo que en definitiva resuelva la Sala.

176. El magistrado instructor también podrá ordenar la comparecencia del ofendido o practicar una inspección cuando lo considere necesario, de acuerdo con las circunstancias, ya sea antes de pronunciarse sobre el hábeas corpus o para efectos de ejecución, si lo considerare procedente, lo haya declarado con lugar o sin lugar. Podrán ordenarse medidas provisionales de protección de los derechos señalados.

177. El informe de la autoridad que se denuncia como infractora deberá contener una explicación clara de las razones y preceptos legales en que se funda y de la prueba que exista contra el perjudicado. Si el informe no fuera rendido dentro del plazo correspondiente, se podrán tener por ciertos los hechos invocados al interponer el recurso y la Sala declarará con lugar el recurso, si procediere en derecho, en el plazo de cinco días, excepto que estime necesario realizar alguna diligencia probatoria.

178. La sentencia que declare con lugar el hábeas corpus dejará sin efecto las medidas impugnadas en el recurso, ordenando restablecer al ofendido en el pleno goce de su derecho o libertad que le hubiere sido conculcado -violado- y se condenará a la autoridad responsable a la indemnización de los daños y perjuicios causados, los cuales se liquidarán y ejecutarán en la vía contencioso-administrativa por el procedimiento de ejecución de sentencia, conforme lo prevé la Ley de jurisdicción constitucional (arts. 25 y 26, párr. 2).

179. El incumplimiento a órdenes emanadas de la Sala, por parte de las autoridades recurridas, hace incurrir en responsabilidad penal a los infractores (arts. 71 y 72).

180. Al establecer la Constitución que no procede el hábeas corpus contra acciones de sujetos de derecho privado no hace una discriminación, pues funciona la figura del recurso de amparo que es más amplio en cuanto a su temática reguladora. El recurso de hábeas corpus garantiza la libertad e integridad personal cuando éstas sufran menoscabo a consecuencia de actos u omisiones que provengan de una autoridad de cualquier orden que amenace con lesionarlo o restringirlo, todo dentro de un régimen de derecho como el establecido en Costa Rica. Si la Sala apreciare que el asunto no se trata de un hábeas corpus sino de un amparo, lo declarará así y continuará la tramitación conforme a las reglas del recurso de amparo.

6.4. Recurso de amparo

181. El recurso de amparo también tiene su fundamento en el artículo 48 de la Constitución, que establece el derecho de toda persona a este recurso para mantener o restablecer el goce de los otros derechos fundamentales (excepto el de libertad e integridad personal protegido por el hábeas corpus) consagrados en la Carta Magna.

182. En este caso, al igual que el anterior, tampoco se requiere de la asistencia de un abogado para ser presentado. Este recurso integra, como lo ha llamado el jurista italiano Mauro Cappelletti, la denominada "jurisdicción constitucional de la libertad", en cuanto instrumento procesal dirigido específicamente a la salvaguarda de esos derechos.

183. El derecho a un "recurso judicial efectivo", de acuerdo al artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, se ha convertido en una obligación de primer orden para los Estados Partes en el instrumento internacional, que conlleva aparejada la correlativa creación en la jurisdicción doméstica de recursos judiciales que cumplan con esas características. En los tiempos modernos no basta la existencia de jurisdicciones ordinarias como la "contencioso-administrativa". La comisión de agravios a que podría verse sometido el individuo demanda la existencia de otras vías procesales, aún paralelas, de trámite privilegiado, que neutralicen esas agresiones, siendo el recurso de amparo el remedio a través del cual se logra más adecuadamente ese cometido.

184. Este recurso procede contra toda disposición, acuerdo o resolución y, en general, contra toda acción, omisión o simple actuación material no fundada en un acto administrativo eficaz, de los servidores y órganos públicos, que haya violado, viole o amenace violar cualquiera de aquellos derechos, así como contra los actos arbitrarios y las actuaciones u omisiones fundadas en normas erróneamente interpretadas o indebidamente aplicadas.

185. El amparo también procede para tutelar los derechos humanos reconocidos en el derecho internacional vigente en nuestro país. Se trata de una novedad importante, pues existen derechos fundamentales consagrados en tratados internacionales que no están expresamente reconocidos por nuestra Constitución, como el derecho de rectificación o respuesta.

186. El recurso de amparo, señala que el artículo 57 de la Ley de jurisdicción constitucional, también procede contra "las acciones u omisiones de sujetos de derecho privado, cuando éstos actúen o deban actuar en ejercicio de funciones o potestades públicas o se encuentren, de derecho o de hecho, en una posición de poder frente a la cual los remedios jurisdiccionales comunes resulten claramente insuficientes o tardíos para garantizar los derechos o libertades fundamentales a que se refiere el artículo 2, inciso a) de esta ley".

187. Estas exigencias, de difícil precisión, tornan en excepcional esta última modalidad del recurso de amparo. La orientación de la Sala ha sido declarar inadmisibles los incumplimientos contractuales, las solicitudes de anulación de la asamblea de una cooperativa, cuándo procede un interdicto, reclamo de derechos laborales, incumplimiento de sentencia en cuanto a compartir derechos de patria potestad o cuando haya remedios disponibles ante autoridades administrativas, por citar algunos casos; por el contrario, es admisible por negativa a asociarse a una cooperativa, por cortar el agua un propietario a un poseedor, etc.

188. Retomando el amparo contra órganos públicos, el artículo 30 de la Ley de jurisdicción constitucional establece que no procede el recurso en los siguiente casos: a) contra las leyes u otras disposiciones normativas salvo cuando se impugnen conjuntamente con actos de aplicación individual de aquéllas o cuando se trate de normas de acción automática, de manera que sus preceptos resulten obligatorios inmediatamente por su sola promulgación, sin necesidad de otras normas o actos que los desarrollen o los hagan aplicables al perjudicado; b) contra las resoluciones y actuaciones jurisdiccionales del poder judicial; c) contra los actos que realicen las

autoridades administrativas al ejecutar resoluciones judiciales, siempre que esos actos se efectúen con sujeción a lo que fue encomendado por la respectiva autoridad judicial; d) cuando la acción u omisión hubiere sido legítimamente consentida por la persona agraviada; e) contra los actos o disposiciones del Tribunal Supremo de Elecciones en materia electoral.

189. Dada la amplitud de la redacción de la norma, difícilmente se presentarían casos no susceptibles de impugnación en esta vía, salvo los casos exceptuados expresamente por la ley. No obstante, la jurisprudencia ha venido delimitando sus alcances. Por ejemplo, se ha sostenido que si bien es cierto que todo vicio podría generar un problema de orden constitucional, por ser precisamente la Constitución la norma suprema, de la cual deriva la totalidad del ordenamiento jurídico infraconstitucional, se ha requerido de la existencia de una lesión directa a la Carta Fundamental como presupuesto del recurso. Las demás lesiones que puedan inferirse a la Constitución, que lo sean tan sólo de modo indirecto, deberán ser dilucidadas ante la jurisdicción común u ordinaria.

190. El artículo 33 de la Ley de jurisdicción constitucional posibilita el ejercicio del recurso por cualquier persona, sea en beneficio propio o de un tercero. Sin embargo, no toda infracción a la Constitución, por grave que sea, autoriza su interposición. Es necesaria la existencia de una lesión a un derecho fundamental y no el interés por garantizar la legalidad en abstracto. Por ejemplo, la violación a una norma orgánica de la Constitución no legitima al individuo para que, a manera de un ministerio público, fiscalice la actividad administrativa.

191. La legitimación activa no exige ninguna condición, pudiendo tratarse incluso de un o una menor. La jurisprudencia de la Sala no admite el amparo presentado por un ente público, salvo casos de municipalidades.

192. El conocimiento del recurso de amparo corresponde a la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. En el escrito de interposición se expresará el hecho o la omisión que lo motiva, el derecho que se considera violado o amenazado, el nombre del servidor(a) público(a) o del órgano autor de la amenaza o del agravio y las pruebas del cargo. No se requiere citar la norma constitucional infringida, siempre que se determine claramente el derecho lesionado, salvo que se invoque un instrumento internacional. De ignorarse la identidad del servidor(a), el recurso se tendrá por establecido contra el o la jerarca.

193. Se tendrá también como parte al tercero que derivare derechos subjetivos de la norma o del acto que causa el proceso de amparo. Además, quien tuviere un interés legítimo en el resultado del recurso podrá apersonarse e intervenir en él como coadyuvante del actor(a) o del demandado(a).

194. El recurso no está sujeto a otras formalidades ni requiere autenticación y puede plantearse por memorando, telegrama u otro medio de comunicación que se manifieste por escrito. Si no puede establecerse el hecho que lo motiva o completarse los requisitos indicados, se previene al recurrente que los corrija dentro del tercer día. Si no lo hiciera, el recurso será rechazado de plano.

195. La tramitación del recurso está a cargo del presidente de la Sala o del magistrado a quien éste designe, en turno riguroso y se sustancia en forma privilegiada, para lo cual se puede posponer cualquier asunto de naturaleza diferente, salvo el hábeas corpus. Para su interposición,

no se requiere formular ningún recurso previo, ni mucho menos agotar la vía administrativa. En realidad, el amparo costarricense es una acción directa, que no requiere ningún caso previo pendiente, ni judicial ni administrativamente.

196. La sola interposición del amparo suspende los efectos de las leyes u otras disposiciones normativas cuestionadas al recurrente, así como la de los actos concretos impugnados. La suspensión opera de pleno derecho y se notifica sin demora al órgano o servidor contra quien se dirige el amparo, por la vía más expedita posible.

197. Sin embargo, en casos de excepcional gravedad, la Sala puede disponer la ejecución o la continuidad de la ejecución, a solicitud de la administración de la que depende el funcionario u órgano demandado, o aún de oficio, cuando la suspensión del acto pueda o amenace causar daños o perjuicios ciertos e inminentes a los intereses públicos, mayores de los que la ejecución causaría al agraviado(a), mediante las cautelas que considere procedentes para proteger los derechos o libertades de este último y no hacer ilusorio el efecto de una eventual resolución del recurso a su favor.

198. En la resolución que da curso al recurso de amparo, se otorga a la autoridad recurrida un plazo de uno a tres días a fin de que rinda su informe, pudiendo pedir el expediente administrativo o la documentación en que consten los antecedentes del asunto. Los informes se consideran dados bajo fe de juramento y, por consiguiente, cualquier inexactitud o falsedad hace incurrir al funcionario en las penas del perjurio o del falso testimonio, según la naturaleza de los hechos contenidos en el informe.

199. Aparte de ello, la Sala debe prevenir la presentación de la acción cuando se impugnen simultáneamente normas intermedias y actos de aplicación o cuando en todo caso estime que el acto impugnado en el amparo puede estar fundado en una norma infraconstitucional (art. 48, LJC).

200. Si del informe resulta que es cierto el cargo, se declarará con lugar el amparo. Si es negativo, podrá ordenarse de inmediato recopilar información particular, todo lo cual deberá concluirse dentro de tres días, con recepción de las pruebas que fueren indispensables y, en su caso, se oirá en forma verbal al recurrente y al ofendido, si éste fuere persona distinta a aquél, lo mismo que al servidor o al representante, de todo lo cual se levantará el acta correspondiente. Antes de dictar sentencia para mejor proveer, la Sala podrá ordenar la práctica de cualquier otra diligencia.

201. "Toda resolución que acoja el recurso condenará en abstracto a la indemnización de los daños y perjuicios causados y al pago de las costas del recurso y se reservará su liquidación para la ejecución de sentencia ante la jurisdicción contencioso-administrativa. Nótese que la condena se produce sin que haya un juicio plenario y sin posibilidad de recurso alguno" (art. 51, LJC).

202. La Ley de jurisdicción constitucional no establece un plazo para dictar la sentencia de los amparos. Sin embargo, rigen los principios generales de actuación de oficio y de celeridad (art. 8), aparte de que estos recursos deben tramitarse "en forma privilegiada", con prioridad después de los hábeas corpus (art. 39, LJC).

203. Firme la sentencia, el órgano o servidor responsable deberá de cumplirla sin demora. Si no lo hiciera dentro de las 48 horas siguientes a su firmeza, la Sala se dirigirá al superior del responsable y le requerirá para que la haga cumplir, al tiempo que abre proceso contra el culpable o los culpables; pasadas otras 48 horas, abrirá proceso contra el superior que no hubiere procedido conforme con lo expuesto, salvo cuando se trate de funcionarios que gocen de fuero privilegiado, en cuyo caso se comunicará al ministerio público para lo que proceda.

204. Contra las resoluciones de la Sala, no cabe recurso alguno. Las sentencias de la Sala podrán ser aclaradas o adicionadas, a petición de la parte, si se solicitare dentro del tercer día y de oficio en cualquier tiempo, incluso en los procedimientos de ejecución en la medida en que sea necesario para dar cabal cumplimiento al contenido del fallo.

205. De acuerdo con el artículo 35 de la misma Ley, "el recurso podrá interponerse en cualquier tiempo mientras subsista la violación, amenaza, perturbación o restricción, y hasta dos meses después de que hayan cesado totalmente sus efectos directos respecto del perjudicado. Sin embargo, cuando se trate de derechos puramente patrimoniales u otros cuya violación pueda ser válidamente consentida, el recurso deberá interponerse dentro de los dos meses siguientes a la fecha en que el perjudicado tuvo noticia fehaciente de la violación y estuvo en posibilidad legal de interponer el recurso".

206. Así, entonces, por principio general no hay plazos de prescripción ni de caducidad para interponer un recurso de amparo, mientras subsista la violación, amenaza, perturbación o restricción del derecho fundamental. Esta norma es aplicable a lo que se podría denominar, utilizando una terminología propia del derecho penal, "actos lesivos de acción o efecto continuado".

207. Respecto de los actos de efecto o acción inmediata, el plazo para interponer el recurso es de dos meses después que hayan cesado totalmente sus efectos directos respecto del perjudicado. En esta hipótesis es donde pueden darse casos de actos legítimamente consentidos, cuando el perjudicado dejare transcurrir el plazo de dos meses desde el cese de los efectos directos y no recurran a la acción u omisión por vía del amparo.

208. La prescripción del amparo, por no haberse interpuesto en tiempo, no será obstáculo para impugnar el acto o la actuación en otra vía, si fuere posible hacerlo conforme a la ley (art. 36, LJC).

6.5. El recurso de amparo contra sujetos de derecho privado

209. Haciendo eco de las palabras del jurista italiano Norberto Bobbio, "No importa que el individuo sea libre en el Estado si después no es libre en la sociedad. No importa que el Estado sea constitucional si la sociedad subyacente es despótica. No importa que el individuo sea libre políticamente si después no es libre socialmente. (...) El problema actual de la libertad no puede ser sólo restringido al problema de la libertad frente al Estado y en el Estado, sino que afecta la organización misma de toda la sociedad civil, incide no sobre el ciudadano en cuanto tal, es decir, el hombre público, sino sobre el hombre total, en cuanto ser social"¹⁷.

¹⁷ Rubén Hernández Valle, *La tutela de los derechos fundamentales*, editorial Juricentro, San José (Costa Rica), 1990, pág. 107.

210. De ahí se deriva la justificación misma de la garantía constitucional. Modernamente se hace imperiosa la existencia de instituciones procesales orientadas a salvaguardar de manera eficaz los derechos y libertades que le asisten al individuo. Como integrante de los modernos sistemas democráticos, el remedio jurisdiccional para tutelar y reparar esas eventuales violaciones por parte de sujetos de derecho privado se traduce en parte integrante de aquél.

211. El amparo contra particulares no es un recurso que tenga por objeto la solución de todo conflicto que se suscite en el orden privado, ni mucho menos que haya sido ideado para sustituir la competencia del juez ordinario. En algunos casos el asunto requerirá de mayor debate o prueba, por lo que serán los jueces comunes, con mayor ponderación y equilibrio, quienes deberán valorar los hechos que concurren.

212. Si bien en el amparo común no se presentan mayores problemas en la identificación de los derechos fundamentales defendibles (los constitucionales y los humanos establecidos en instrumentos internacionales vigentes en Costa Rica), en el caso del amparo contra particulares, la situación se complica respecto de aquellos derechos expresamente conferidos por las normas frente a las autoridades (por ejemplo, libertad de petición), derechos cuya extensión a las relaciones particulares, con carácter de derechos fundamentales, genera serias dudas.

213. Admitido el recurso, se dará traslado a la persona o entidad autora del agravio, amenaza u omisión, un plazo de tres días para que presente la prueba de descargo, para lo cual se hará uso de la vía escrita más rápida posible. Ese plazo podrá aumentarse si resultare insuficiente por razón de la distancia.

214. La sentencia que conceda el amparo declarará ilegítima la adicción u omisión que dio lugar al recurso, ordenará que se cumpla lo que dispone la respectiva norma, según corresponda en cada caso dentro del término que el propio fallo señale, y condenará a la persona o entidad responsable a la indemnización de los daños y perjuicios causados y al pago de las costas.

215. Si el acto fuera de carácter negativo, el efecto del amparo será obligar al responsable a que actúe en el sentido de respetar el derecho de que se trate. La liquidación de los daños y perjuicios y de las costas se reservará a la vía civil de ejecución de sentencia.

216. Si al declararse con lugar el amparo hubieren cesado los efectos del acto reclamado, o éste se hubiere consumado en forma que no sea posible restablecer al perjudicado en el goce de su derecho, la sentencia prevendrá al agravante que no debe incurrir en actos u omisiones iguales o semejantes a las que dieron mérito para acoger el recurso y lo condenará en abstracto a la indemnización de los daños y perjuicios causados y al pago de las costas.

217. Debe tenerse presente que el recurso de amparo no se da para resolver problemas sobre la validez o eficacia legal, que deben ventilarse en otra vía, porque de lo contrario sería desnaturalizar el recurso y convertirlo en un contralor de legalidad y no de constitucionalidad. De ahí que el amparo procede únicamente tratándose de actos de cualquier autoridad, funcionario o empleado, que violen o amenacen violar los derechos consagrados en la Constitución política (sentencia de la Sala Primera, 31 de enero de 1986).

7. Importancia de la Sala Constitucional en la exigibilidad y justiciabilidad de los derechos humanos

218. La Sala Constitucional ha cumplido con un rol de especial trascendencia en la realidad costarricense al convertirse en el órgano que por excelencia resguarda los derechos humanos cuando éstos se consideran objetos de alguna violación. De hecho, en la historia de ese alto tribunal se ha producido un conjunto de amplia y diáfana jurisprudencia que incorpora conceptos de salvaguarda incluso desde el sistema internacional de protección de los derechos humanos.

219. Desde 1998 y hasta el año 2004, el promedio de las resoluciones mensuales dictadas por la Sala Constitucional fue el siguiente:

Cuadro 4

Número de resoluciones dictadas por la Sala Constitucional, 1998-2004

Año	Número de resoluciones dictadas
1998	834
1999	843
2000	1.017
2001	1.105
2002	1.018
2003	1.286
2004	1.229

Fuente: Sección Estadística. Departamento Planificación. Sala Constitucional.

220. Es necesario comprender que las sentencias que dicta ese órgano son de acatación obligatoria *erga omnes* -excepto para sí misma-, lo cual además deriva en una aplicación inmediata de sus disposiciones pues de lo contrario las personas recurridas en su calidad personal o debido al cargo que ostentan pueden ser sujeto de sanciones incluso penales.

221. Ha de observarse que la Sala Constitucional se ha convertido en el máximo garante de los derechos humanos en general y ha brindado una especial proyección de los derechos económicos, sociales y culturales, en particular, lo que la convierte en el mecanismo de exigibilidad y justiciabilidad más confiable y expedito que existe en el país para responder de manera inmediata a vulneraciones a esos derechos.

222. Debe destacarse que la contribución que ha dado el Tribunal Constitucional a la justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales reviste gran trascendencia al haberse pronunciado reiteradamente y de forma consecuente en relación con diversos derechos de esta categoría.

223. Se ha manifestado en ese sentido sobre el acceso al derecho al trabajo especialmente a favor de personas no nacionales y privadas de libertad; igualmente, ha reiterado su posición con respecto al derecho a un salario equitativo y el derecho al descanso. Así también, el Voto N° 5000-93 de la Sala Constitucional protege la representación sindical y brinda especial respaldo al derecho de representación, en sentido amplio, que tienen los trabajadores, independientemente de que se encuentren sindicalizados o no. El derecho a afiliarse o no libremente al sindicato de la elección del trabajador, ha sido reiterado a través de los años de existencia del Tribunal en diversos votos. La libertad de ejercer o no su derecho a huelga sin que existan represalias de parte de los patronos es un derecho de los trabajadores que también ha sido protegido por esa Sala.

224. Por otra parte, la familia, según el concepto establecido en el artículo 51 de la Constitución y resoluciones constitucionales, incluye tanto a la familia unida por vínculo formal (matrimonio), como también aquella en la que se establecen lazos afectivos no formales y que constituye unión de hecho.

225. A juicio de la Sala Constitucional en su Voto N° 13 de las 15.30 horas del 11 de enero de 1995, la Ley de promoción de la igualdad social de la mujer recoge la jurisprudencia nacional que se ha dado reiteradamente a favor de la protección de los derechos en general de las mujeres.

226. Con respecto al derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado, la Sala Constitucional ha establecido que debe existir una relación ingresos-deuda que permita a los administrados honrar sus obligaciones crediticias de vivienda aplicando criterios de razonabilidad y proporcionalidad.

227. La Sala Constitucional en forma reiterada ha indicado que las instituciones estatales encargadas no pueden posponer la solución a un problema que compromete la salud de las personas, de ahí que sea necesario tomar medidas técnicas y legales prácticas conforme al ordenamiento jurídico para evitar la lesión al derecho fundamental como lo es la salud y la vida de éstas en materia de agua potable. Ha expresado ese tribunal que "el Estado no tiene discrecionalidad para decidir si presta o no un servicio público, principalmente si éste se relaciona con un derecho fundamental como el de la salud (...)".

228. En ese mismo orden de ideas, la Sala Constitucional ha puesto de manifiesto el derecho a la salud que les asiste a las personas privadas de libertad como grupo de especial atención así como la obligación del Estado de proveer y despachar medicamentos de urgencia especialmente en casos excepcionales.

229. En el derecho a la educación, ha jugado la Sala un papel de sumo interés especialmente en la promoción del acceso a este derecho que deben gozar personas de la población no nacional. Igualmente se ha pronunciado sobre el derecho a las becas que deben tener quienes se encuentran en situación de desventaja y nuevamente reitera sobre el caso de los/las estudiantes migrantes.

230. Las ilustraciones que pueden continuarse mencionando son muchas y variadas, pero lo que resalta de manera importante es la gran contribución de la jurisprudencia constitucional a la exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales y la realidad en el acceso a la verdadera justicia a través de esa instancia.

8. Marco normativo y funcional de la Defensoría de los Habitantes

231. La Defensoría de los Habitantes fue creada mediante Ley N° 7319, aprobada en noviembre de 1992, inicialmente intitulada "Ley del defensor de los habitantes" y luego llamada "Ley de la defensoría de los habitantes de la República", complementada por Decreto N° 22266 que establece el Reglamento del Defensor de los Habitantes¹⁸.

232. El ámbito de su competencia está regulado en el artículo 12 de la Ley de defensoría de los habitantes, que señala textualmente: "Sin perjuicio de las potestades constitucionales y legales de los órganos jurisdiccionales del poder judicial, la Defensoría de los Habitantes de la República puede iniciar de oficio o a petición de parte, cualquier información que conduzca al esclarecimiento del sector público. Sin embargo, no puede intervenir en forma alguna respecto de las resoluciones del Tribunal Supremo de Elecciones en materia electoral".

233. La intervención de la Defensoría de los Habitantes no sustituye los actos, las actuaciones materiales ni las omisiones de la autoridad administrativa del sector público, sino que sus competencias son, para todos los efectos, de control de legalidad. A la Defensoría le compete la defensa de los derechos humanos y ciudadanos, la canalización de los reclamos populares relacionados con el sector público y la protección de los intereses comunitarios en lo relativo al mismo sector (art. 14, LDH).

234. En esta función fiscalizadora, la Defensoría no sólo actúa a requerimiento de parte, es decir, a partir de la denuncia. Sus facultades le permiten asimismo realizar estudios *in situ* de una esfera determinada y es así como han desarrollado por ejemplo estudios sobre el sistema carcelario, el sistema de salud y la situación de los indígenas en Costa Rica.

235. La Defensoría de los Habitantes ha tenido un papel fundamental en la denuncia de violaciones de los derechos de los administrados y de visibilización de las minorías étnicas, así como de las poblaciones en situación de vulnerabilidad.

236. Desde su creación, ha presentado un total de 13 informes anuales sobre sus labores y la condición del país en general. Además, emite pronunciamientos sobre asuntos nacionales de interés y ha llevado a cabo la labor de difusión de los derechos humanos. Cuenta con oficinas regionales, y con dependencias según sea el asunto, por ejemplo la Defensoría de la Mujer, la de Protección Especial, la de Calidad de Vida, Control de Gestión, Asuntos Económicos, Niñez y Adolescencia, Promoción y Divulgación.

¹⁸ Ley de la defensoría de los habitantes. Imprenta Nacional, publicada en *La Gaceta N° 155* de 17 de agosto de 1994.

Bibliografía

Centro Centroamérica de Estudios en Población (CCP), Proyecto Estado de la Nación, Instituto Nacional de Estadísticas y Censos: "Costa Rica a la Luz del Censo del 2000". San José, Costa Rica. www.conare.ac.cr.

CEPAL, *Panorama Social de América Latina*, 2004.

CONARE, Programa Estado de la Nación: Estado de la educación 2005. San José, Costa Rica.

Dirección General de Migración y Extranjería, 2005. Departamento de Estadísticas.

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, *Estadísticas Básicas 1990-2005*.

Informes sobre el Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible, ediciones VI, VIII, X y XI. Consejo Nacional de Rectores y Defensoría de los Habitantes de la República, años de edición 1999, 2001, 2004, 2005. San José, Costa Rica. www.edonación.or.cr.

Ministerio de Educación Pública (MEP). Departamento de Estadísticas, 2005.

Programa Estado de la Nación, Consejo Nacional de Rectores, "Estado de la Educación Costarricense, 2005".

Rosero Bixby, Luis, "Situación Demográfica de Costa Rica", en Academia Centroamericana, *Evolución Demográfica de Costa Rica y su impacto en los sistemas de salud y pensiones*. San José, Costa Rica, 2004.

Sauma, Pablo, "Pobreza, desigualdad en los ingresos y mercado de trabajo". Ponencia presentada para el Undécimo Informe sobre el Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José, Costa Rica. www.edonación.or.cr.

Trejos, Juan Diego, "La política social y la valorización de los recursos humanos", en Garnier, Leonardo y col., *Costa Rica: entre la ilusión y la desesperanza. Una alternativa para el desarrollo*, San José, Costa Rica, 1998.

Trejos, Juan Diego, "Evolución de la Equidad de la inversión social pública desde los años noventa". Ponencia preparada para el Décimo Informe sobre el estado de la Nación, Programa Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José, Costa Rica. www.edonación.or.cr.

Segunda parte

Artículo 1 - El derecho a la libre determinación de los pueblos

237. Costa Rica es una República soberana, libre e independiente, como lo confirma el documento básico que acompaña este informe. Ha tenido una vida democrática ininterrumpida desde 1949. El sistema democrático costarricense ha sido, históricamente, modelo a nivel latinoamericano, por estar basado exclusivamente en la institucionalidad y la defensa de sus estructuras democráticas.

238. La Carta Magna costarricense estipula la organización de las instituciones del Estado a través de las cuales ejecuta sus funciones amparado al ordenamiento jurídico (principio de legalidad). Costa Rica es un Estado de derecho que cumple con las prerrogativas nacionales e internacionales de respeto de los derechos humanos¹⁹.

239. El 1º de diciembre de 1948 se abolió el ejército y en la Constitución política de 1949 se proscribió definitivamente como institución permanente; desde entonces, la defensa del país ha estado a cargo de los instrumentos del derecho internacional público y de la diplomacia.

240. En el año 1871 se abolió la pena de muerte, en 1824 la esclavitud, en 1949 se autoriza el voto femenino, y a partir de esa época hasta la fecha, se han ratificado un gran número de instrumentos internacionales de derechos humanos tanto del sistema interamericano como del sistema universal de las Naciones Unidas.

241. En 1989 se crea la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, la cual, desde entonces, se ha dedicado no solamente al control de constitucionalidad por medio de un procedimiento informalísimo, sino también a la defensa de los derechos humanos reconocidos por la Constitución política y los instrumentos internacionales debidamente ratificados por Costa Rica.

242. Dicha protección se hace efectiva, mediante las figuras del recurso de amparo y el recurso de hábeas corpus, ambos carentes de formalidad y de fácil acceso para cualquier persona de cualquier estrato social o nivel educativo; incluso una tercera persona puede presentarlos a favor del afectado. La Sala Constitucional ha sido fundamental para el desarrollo de la progresividad de los derechos humanos en Costa Rica por su carácter vinculante *erga omnes*, por la amplia apertura a recibir y dar trámite a las peticiones y por el dinamismo y la adecuación que de dichas normas hace, y ha servido como un verdadero garante debido a la rapidez con la que son resueltos los asuntos sometidos a su conocimiento.

243. Los derechos sociales, económicos y culturales, se encuentran consagrados a nivel constitucional desde 1949. El derecho a la educación se encuentra en el artículo 78, la protección a la familia en el artículo 51, el derecho a la cultura del artículo 76 al 89, el derecho a la salud en los artículos 21 y 50, el derecho al trabajo en el artículo 56, el derecho a un salario mínimo en el 57, la jornada máxima en el 58, el derecho a la sindicalización en el 60, el derecho

¹⁹ La lectura de los artículos 1 a 12 de la Constitución política de Costa Rica establece la estructura política y organización en general del país.

a la huelga en el 61, el derecho a viviendas populares en el artículo 65, el derecho a condiciones de higiene en el trabajo en el artículo 66, la preparación técnica y cultural en el artículo 67, la no discriminación en el salario ni en las ventajas y condiciones en el trabajo en el 68, la protección a las mujeres y los niños en el artículo 71, y los seguros sociales en el artículo 73, todos de la Constitución política.

244. No obstante lo avanzado y consolidado, el Estado costarricense tiene grandes desafíos por delante, como se ha señalado en la primera parte. Se han realizado esfuerzos para que las poblaciones más vulnerables puedan tener un acceso mayor a estas condiciones de vida; sin embargo, esto no ha sido suficiente en algunos casos, tal como se verá en el desarrollo de este informe.

245. Desde 1974, por medio de la aprobación de la Ley N° 5525, se le asigna al Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) la responsabilidad de dirigir y coordinar el Sistema Nacional de Planificación y de elaborar el Plan Nacional de Desarrollo. Este último constituye el instrumento que señala las grandes prioridades que guían el accionar del Estado en los campos económicos, sociales, ambientales e institucionales.

246. La referida ley del MIDEPLAN en su artículo 1 señala que los objetivos del Sistema Nacional de Planificación están orientados a impulsar el crecimiento de la producción y de la productividad del país, promover la mejor distribución del ingreso y de los servicios sociales que presta el Estado y propiciar una participación cada vez mayor de los ciudadanos en la solución de los problemas económicos y sociales.

247. Acorde con el marco legal, dentro de las principales potestades que tiene el MIDEPLAN se destacan las siguientes: establecer las normas de asesoría, información y coordinación para elaborar el Plan Nacional de Desarrollo (PND), velar por que los programas de inversión pública estén acordes con las prioridades establecidas en el PND, coordinar los programas de asistencia técnica, coordinar los programas de modernización de las instituciones públicas tendientes al mejoramiento de los niveles de eficiencia y productividad del sector público y evaluar los resultados de la ejecución de planes, políticas y programas contenidos en el PND; sin embargo, algunas de estas funciones también han sido asumidas en algunos casos y otorgadas en otros a otros despachos; tal es el caso del Ministerio de Economía.

248. En el contexto actual el Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006, se plantean siete grandes retos nacionales: el reto de la reducción de la pobreza y disminución de las brechas sociales y geográficas, el reto de la formación del capital humano, el reto de la creación de oportunidades y empleos, el reto de la mejora de la competitividad, el reto del consenso para establecer políticas nacionales perdurables, el reto de la modernización del Estado y sus instituciones y el reto del desarrollo amigable con el ambiente. El PND parte de la premisa de que el cumplimiento de esas aspiraciones le permitirá a Costa Rica alcanzar una sociedad democrática, igualitaria y un desarrollo equilibrado y en armonía con el ambiente.

249. Estos grandes retos del PND siguen estando vigentes; inciden para ello, la falta de dinamismo durante la última década para la toma de decisiones fundamentales, la ausencia de acuerdos políticos nacionales entre los principales partidos, la falta de reformas del marco jurídico del país en aspectos que están frenando su desarrollo, la ausencia de políticas de Estado en algunos temas relevantes del quehacer público, el crecimiento de la deuda interna (la cual

provoca la desviación de los fondos públicos hacia el cumplimiento de obligaciones, sobre todo pago de intereses) para financiar el déficit fiscal. Otros factores a considerar son la dependencia, hasta hace poco tiempo, de la economía del país en productos agrícolas de exportación con precios muy variables y la falta de un mayor encadenamiento entre la economía de exportación y los sectores productivos internos.

250. Es importante señalar, que esta coyuntura que está pasando el país no significa de ninguna manera que no se registren avances puntuales en el cumplimiento de los derechos de los que se trata en el presente informe, tal como se verá en el desarrollo del mismo. Por otra parte, la inercia del país en la toma de decisiones fundamentales ocurre dentro de toda normalidad democrática, sin afectar, hasta ahora, la institucionalidad del país. Prueba de ello es que los procesos electorales se siguen realizando de forma pacífica y con toda normalidad, con un porcentaje de participación de la ciudadanía superior a la media en la región latinoamericana. Sin embargo, seguir postergando las decisiones podría provocar cambios estructurales en el ámbito social; en este sentido, es especialmente riesgoso el aumento de las desigualdades entre sectores sociales, lo mismo que la pérdida de credibilidad, por parte de los ciudadanos, en los partidos políticos y en general en la clase política.

Artículo 2 - Medidas generales adoptadas para el logro progresivo de los derechos

251. Como Estado social de derecho desde la década de los cuarenta, Costa Rica ha dedicado una proporción importante de su presupuesto nacional a la inversión en el campo social, área atinente al cumplimiento de las prerrogativas de derechos económicos, sociales y culturales.

252. El desarrollo mostrado por Costa Rica durante la segunda mitad del siglo XX se caracterizó por la realización de esfuerzos nacionales tendientes tanto a modernizar la estructura productiva como a mejorar las condiciones de vida de la población. Esto último se logró mediante una significativa inversión en desarrollo humano y la promoción de políticas sociales universales en salud, educación, saneamiento y seguridad social. En el largo plazo esta inversión dio como resultado un país con altos niveles de desarrollo humano tal y como se consigna en el último Informe de Desarrollo Humano del PNUD, en el cual Costa Rica ocupa la posición 47.

253. No obstante, durante el período 1990-2004 Costa Rica experimentó un conjunto de transformaciones demográficas, económicas, sociales y políticas que han tenido incidencia en los avances y limitaciones para garantizar, en este período, el goce pleno de los derechos económicos, sociales y culturales de su población. Se debe recordar, además, que a principios de los años ochenta el país vivió una fuerte crisis económica que generó impactos sociales relevantes como la caída de la inversión social, especialmente en salud y educación, y un aumento significativo de la pobreza que llegó a afectar a cerca del 50 % de los hogares costarricenses. Aunque a finales de esa década el país había logrado recuperar el valor real de su gasto público social, no recuperó la prioridad macroeconómica y fiscal que ostentaba antes de los ochenta.

254. Para el año 2004, el gasto público social, GPS, era superior en un 48% al existente en 1980 y un 58% al existente en 1990. Este crecimiento, sin embargo, se tornó insuficiente en relación con el crecimiento de la población, de modo que el GPS resulta en el 2004 un 20% menor que el existente 24 años atrás. En síntesis, en materia de inversión social Costa Rica logró, con

enormes esfuerzos, recuperar en los noventa la inversión social que perdió en los ochenta pero sin lograr recuperar la inversión social per cápita que había logrado en los años setenta.

255. Aunado a lo anterior, se debe considerar que en los últimos 15 años tuvo lugar en el país un proceso de ampliación y profundización de los derechos ciudadanos. El Estado pasó del reconocimiento de las libertades públicas y los derechos civiles individuales, a la provisión de los mecanismos necesarios para que los derechos políticos, económicos, sociales, colectivos y difusos tengan una proyección en las políticas públicas.

256. Precisamente, la principal característica de la reforma del Estado en Costa Rica en los noventa fue el amplio desarrollo de la tutela y exigibilidad jurídica de los derechos humanos. En la última década se aprobó un conjunto de leyes que tutelan directamente los derechos de grupos que requieren protección especial: niñez y adolescencia (11 leyes), adultos mayores (2 leyes), personas con discapacidad (3 leyes) y mujeres (12 leyes). Del total de 249 leyes aprobadas en la primera legislatura de las administraciones 1994, 1998 y 2002, un 43% genera obligaciones del Estado frente a la población, un 11% amplía derechos existentes y un 14% concede nuevos derechos. Si bien la mayoría de las leyes (76%) otorga responsabilidades institucionales para el cumplimiento de las obligaciones, sólo en un 16% de ellas se crean nuevas fuentes de financiamiento.

257. Costa Rica tiene por delante desafíos importantes, tal como se mencionó en la primera parte del informe. Debe generar más recursos para aumentar la inversión social per cápita y poder ampliar más los derechos económicos, sociales y culturales adquiridos por la población costarricense en la década de los noventa, sobre todo a las poblaciones más vulnerables. Esto no es una excusa; más bien, como se ha dicho reiteradamente, es un desafío real que el Estado reconoce, pues como se comprobará a lo largo de todo el informe, en los últimos 15 años se registran avances y recuperaciones importantes en lo que respecta a estos derechos.

258. Por otra parte, si bien es cierto que el grueso del financiamiento de estos derechos los asume y le corresponde al Estado costarricense, es importante hacer referencia al rol de la cooperación internacional que no sólo pasa por los recursos financieros sino por su contribución relativa al desarrollo de capacidades locales.

Cooperación internacional

259. En aras de cumplir con las propuestas de desarrollo y respeto a los derechos económicos, sociales y culturales, el Estado costarricense ha decidido canalizar la cooperación internacional para el desarrollo, creando la Dirección de Cooperación Internacional en el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, que es el ente nacional a cargo de coordinar el proceso de gestión de la asistencia externa desde y hacia Costa Rica, integrando, negociando y dándole seguimiento a las acciones, proyectos y programas que se generen para el mejor aprovechamiento de los recursos. Esta tarea es coordinada con el MIDEPLAN a través de su Unidad de Cooperación. A este Ministerio le corresponde formular, negociar, coordinar, aprobar y evaluar los programas de asistencia técnica, teniendo en cuenta los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo.

Cuadro 1

Cooperación bilateral aprobada según país cooperante, 1990-2004

(En millones de dólares)

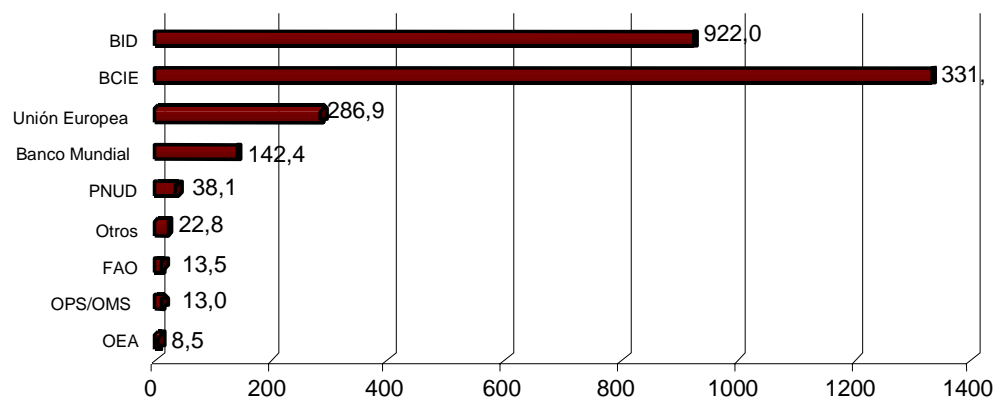
Países	Monto	Porcentaje
Taiwán	220,3	18,6
Japón	219,8	18,6
Estados Unidos	205,7	17,4
Holanda	159,2	13,5
Alemania	145,6	12,3
España	64,4	5,4
Canadá	51,7	4,4
Resto	116,5	9,8
Total	1.183,2	100,0

Fuente: MIDEPLAN. Unidad de Cooperación Internacional.

Gráfico 1

Cooperación internacional multilateral aprobada, según agencia, 1990-2004

(En millones de dólares)



Fuente: MIDEPLAN. Unidad de Cooperación Internacional.

260. En términos generales, las labores de vinculación de los programas de asistencia técnica, inversión pública y créditos externos con las prioridades establecidas en los PND se vienen cumpliendo desde décadas atrás, lo que ha permitido la promoción y realización de programas y proyectos de desarrollo nacional, sectorial, regional e institucional en algunas áreas de interés establecidas en el PND.

261. En el período 1990-2004 el MIDEPLAN canalizó un monto de 1.183,2 millones de dólares por concepto de cooperación bilateral. El 37% del total de la cooperación recibida provino de los países europeos; dentro de ellos, Países Bajos y Alemania son los que más destinaron recursos al país.

262. La cooperación de Taiwán, Japón y los Estados Unidos también tiene un peso importante dentro del total de recursos aprobados por concepto de cooperación bilateral. En términos porcentuales esos países aportaron un 54,6% del total de la cooperación recibida. Por su parte, la cooperación multilateral en ese mismo período ascendió a 2.778,8 millones de dólares, tres agencias internacionales (BCIE, BID y la Unión Europea y el Banco Mundial) aportaron el 96,5% de la cooperación aprobada.

Cuadro 2

Cooperación internacional aprobada por sectores, 1990-2004

(En millones de dólares y porcentaje)

Sectores	Monto	Porcentaje
Ambiente, energía y telecomunicaciones	1.397,8	35,3
Finanzas, economía e industria	1.040,2	26,3
Salud	397,0	10,0
Infraestructura y obras públicas	316,3	8,0
Agropecuario y pesca	195,9	4,9
Educación	141,5	3,6
Vivienda	127,9	3,2
Comercio exterior	108,2	2,7
Otros	90,0	2,3
Desarrollo local	41,8	1,1
Turismo	38,7	1,0
Ciencia y tecnología	33,5	0,8
Seguridad	20,9	0,5
Cultura	12,1	0,3
Total	3.961,8	100,9

Fuente: MIDEPLAN. Unidad de Cooperación Internacional.

263. Es importante señalar que el aporte del BCIE representa casi la mitad de los recursos aportados por el resto de las agencias, el segundo lugar dentro de los organismos cooperantes le corresponde al BID.

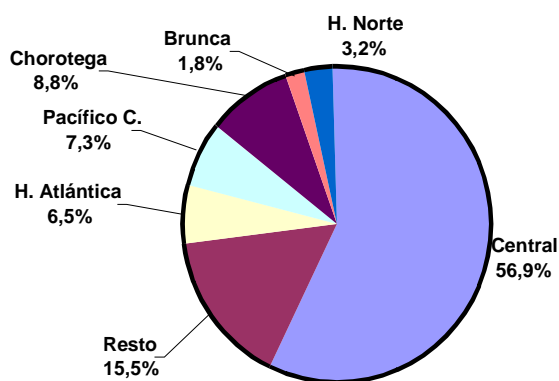
264. Ese comportamiento pone en evidencia la atenuada prioridad que los organismos internacionales le asignan al país como sujeto de asistencia y cooperación internacional, comparado con otras naciones y zonas geográficas del mundo con menor desarrollo relativo.

265. La distribución de la cooperación por sectores en ese período manifiesta el énfasis que se ha concedido a los temas de ambiente, energía y telecomunicaciones, rubro que representa más de un tercio de los recursos asignados por concepto de cooperación internacional.

266. En general, los sectores económicos absorben el 43%²⁰ de los recursos aprobados. Hay que destacar que el rubro de finanzas, economía e industria ocupa el segundo lugar con un 26,3% dentro de la distribución relativa de los recursos.

Gráfico 2

Número de gestiones de cooperación internacional aprobadas por MIDEPLAN según área geográfica de influencia, 2003-2004



Fuente: MIDEPLAN. Unidad de Cooperación Internacional.

267. Por su parte los sectores sociales representan sólo un 17,1% del total de recursos asignados; dentro de ellos sobresale el sector salud con un 10%. Educación y vivienda tienen un 3,6% y un 3,2% respectivamente. Por su parte, cultura recibió solamente un 0,3% del monto global.

268. En términos generales, ciencia y tecnología, seguridad y cultura son los sectores que tienen una participación marginal (1,7%), dentro de la distribución de recursos aprobados por la cooperación internacional.

269. No obstante lo anterior, son temas que han ido adquiriendo importancia dentro de la sociedad costarricense y los cuales comienzan a tener presencia en las agendas de las agencias de cooperación bilaterales y multilaterales.

270. La preocupación por la reducción de las brechas en el nivel de vida de los diferentes grupos sociales y áreas geográficas es un tema que ha estado presente a lo largo de los años y en las diferentes administraciones; sin embargo, se ha avanzado poco en el esfuerzo por distribuir de manera equitativa los recursos externos que han podido ser gestionados oficialmente, y dirigirlos a todas las regiones o zonas geográficas del país equitativamente. Lo anterior, por cuanto existe una distribución desigual que concentra los mayores porcentajes de inversión de

²⁰ Incluye: finanzas, infraestructura, agropecuario, comercio exterior y turismo.

los fondos recibidos por cooperación en las regiones urbanas, preferiblemente que en las áreas rurales. No obstante, hay que tener presente que en la región central se concentran las dos terceras partes de la población del país, lo que podría explicar la tendencia natural a concentrar los recursos institucionales. Sin embargo, el desplazamiento del campo a la ciudad es también consecuencia de la ausencia de inversión en las zonas rurales.

271. Por otra parte, el bajo nivel organizativo y de gestión que presentan las diferentes regiones del país, ha dificultado tradicionalmente la tarea de encontrar "socios" para la ejecución de proyectos, por lo que ha propiciado que la mayoría de los recursos que se han gestionado se hayan concentrado principalmente en la región central.

Cuadro 3

Proyectos ejecutados y recursos asignados provenientes del programa PL480 1990-2004

(En miles de dólares)

	Proyectos		Monto ¹	
	Número	Porcentaje	Dólares	Porcentaje
Sectores				
Infraestructura vial	63	47,4	8.358,9	37,8
Agropecuario	19	14,3	6.269,0	28,3
Salud	21	15,8	4.318,5	19,5
Educación	9	6,8	839,4	3,8
Medio ambiente	4	3,0	739,9	3,3
Vivienda	1	0,8	577,2	2,6
Infraestructura social	5	3,8	389,3	1,8
Energía	8	6,0	373,4	1,7
Industria	3	2,3	276,3	1,2
Regiones				
Central	36	27,1	2.539,6	11,5
Chorotega	17	12,8	3.753,7	17,0
Pacífico Central	19	14,3	1.292,2	5,8
Brunca	22	16,5	2.456,8	11,1
Huetar Atlántica	14	10,5	1.568,9	7,1
Huetar Norte	19	14,3	4.344,7	19,6
Nacional	6	4,5	6.185,9	27,9
Total	133	100,0	22.141,9	100,0

Fuente: MIDEPLAN. Dirección Ejecutora de Proyectos.

¹ Dólares al tipo de cambio de la época. Al precio de venta promedio mensual.

272. Un ejemplo de lo anterior, es que en los años 2002-2004 la Región Central concentró el 56,9% del total de gestiones de cooperación aprobadas por MIDEPLAN, las Regiones Chorotega, Brunca y Pacífico Central recibieron un 20% de las gestiones realizadas por el MIDEPLAN, lo que aunque refleja una distribución desigual, también demuestra los esfuerzos gubernamentales por superar el comportamiento que tradicionalmente ha prevalecido.

273. En ese marco hay que destacar que con el Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006 y en el documento "Lineamientos estratégicos de desarrollo nacional en apoyo a la gestión de la cooperación internacional"²¹, se definieron lineamientos de política para favorecer las regiones más deprimidas económica y socialmente del país, así como los ejes estratégicos y áreas temáticas de desarrollo que el Gobierno ha señalado prioritarios para el apoyo financiero y técnico.

274. También, el Subsistema de Gestión Organizacional y Desarrollo Regional, creado mediante Decreto Ejecutivo N° 31768, favorecerá, en el corto plazo, que las regiones periféricas puedan acceder a una mayor proporción de los recursos provenientes de la cooperación técnica internacional.

275. Adicionalmente a los recursos canalizados vía cooperación técnica, al MIDEPLAN también le corresponde la administración, coordinación, y seguimiento de proyectos financiados con el Fondo de Preinversión (MIDEPLAN-BID) y los del Programa PL480.

276. El Convenio entre el Gobierno de los Estados Unidos de América y el Gobierno de Costa Rica, formalizado mediante la Ley N° 7307 de 1982, y publicado en *La Gaceta N° 177* de 14 de septiembre de 1992 (conocido como Programa PL-480), proporciona financiamiento para la conservación de los recursos naturales, desarrollo rural, programas agrícolas y servicios sociales rurales, entre otros.

277. En el período 1990-2004 el MIDEPLAN por medio del Programa PL-480 financió la ejecución de 133 proyectos por un monto de 22.141,9 millones de dólares. La gran mayoría de los proyectos (47,4%) estaban orientados a construir infraestructura vial, por su parte el sector agropecuario aglutinó el 14,3% del total de proyectos financiados.

278. Los proyectos encauzados al área social representaron el 27,1% del total de los proyectos ejecutados en el período. Es importante destacar el énfasis que se le brindó a la salud, en comparación con los otros sectores sociales, que captó el 15,8% de los proyectos y el 19,5% de los recursos asignados. Por otra parte, se debe reconocer que solamente hay un proyecto destinado a vivienda y representó el 2,6% del financiamiento.

279. La distribución de los proyectos según regiones de planificación refleja un avance del PL-480 en el proceso de democratización geográfica. Aunque la Región Central concentra la mayor proporción de los proyectos aprobados, las regiones periféricas se han beneficiado con el 68,4% de los proyectos financiados en el período 1990-2004.

²¹ MIDEPLAN. Lineamientos estratégicos de desarrollo nacional en apoyo a la gestión de la cooperación internacional, San José, 2003.

280. En términos de distribución de recursos financieros, aproximadamente el 47,7% de los mismos se han distribuido en las regiones Chorotega, Huetar Norte y Brunca, que tradicionalmente son las que tienen los mayores índices de pobreza. Es importante resaltar que la región Brunca, que tiene un 40,4% de hogares en condición de pobreza²², ha captado el 16,5% de los proyectos ejecutados y un 11% del financiamiento total de las regiones del país.

281. No obstante lo anterior, se reitera el interés y el esfuerzo del Estado de democratizar la distribución de dichos recursos para de esa forma cerrar la brecha de desarrollo humano e infraestructural entre las zonas urbanas y las zonas rurales.

Principio de no discriminación

282. La Constitución Política costarricense, impone la obligación del Estado así como de los sujetos de Derecho Privado, de abstenerse de hacer discriminación alguna, sea ésta basada en género, etnia, preferencia sexual, origen nacional, condición social o de salud.

283. El ordenamiento costarricense, es respetuoso de los convenios y tratados internacionales debidamente aprobados y de las demás disposiciones en materia de protección de los derechos humanos de quienes habitan en su territorio, sin distinciones que menoscaben la dignidad humana ni la integridad moral de las personas. Además de que cuenta con disposiciones legales que lo garantizan, así como las vías jurisdiccionales para la protección de los mismos. En consecuencia, no existen en Costa Rica, disposiciones legales o reglamentarias que impliquen una vulneración de los derechos del Pacto.

284. Existen disposiciones dirigidas en contra de la discriminación etaria. Por ejemplo, el artículo 621 del Código de Trabajo, prohíbe a los patronos discriminar por edad al solicitar un servicio o seleccionar a un trabajador y establece la posibilidad de los trabajadores de acudir a los Tribunales de Justicia a reivindicar sus derechos. Por otro lado, hay leyes contra la discriminación de grupos específicos como es el caso de las mujeres, los adultos mayores, los niños, y las personas con discapacidad.

285. Entre los derechos que son objeto de disposiciones específicas contra la discriminación se encuentran el de igualdad de acceso y oportunidad en el trabajo, la no discriminación en cuanto a salarios, la imposibilidad de discriminar basado en motivos de etnia, género, edad, creencias religiosas, condición social o procedencia nacional.

286. Cabe resaltar el papel fundamental que ha ejecutado la Sala Constitucional especialmente frente a las discriminaciones que se han podido presentar en la práctica con respecto a los derechos económicos, sociales y culturales, generando una amplia y reiterativa jurisprudencia a favor de una aplicación más efectiva y de mayor impacto de esos derechos, más aún en relación con poblaciones que se encuentran en una situación de mayor vulnerabilidad.

²² INEC. *Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples*, San José, 2005.

Migrantes

287. Costa Rica es un país de 51.100 Km², con una población de poco más de 4 millones de habitantes. Un país en desarrollo con una tasa de inmigración similar o superior a los países desarrollados: 110 de cada 1.000 habitantes son extranjeros, una tasa cercana a la de Luxemburgo (114 por cada 1.000 habitantes), sólo que este país tiene el PIB más alto del mundo (43.090 dólares) y el de Costa Rica es 10 veces menor (4.160 dólares). Alemania es el país de Europa central que le sigue a Luxemburgo en número de inmigrantes, siendo su tasa de 24 por cada 1.000 habitantes.

288. El mayor porcentaje de la población inmigrante en Costa Rica, lo constituyen nacionales de Nicaragua, cerca de un 90% si consideramos población censada (76,3%) y estimaciones sobre migrantes indocumentados. En segundo lugar, se ubican los colombianos, estimados entre 30.000 y 50.000 personas, en el censo nacional de 2000 tan sólo se registraban 3.000.

289. El incremento de la inmigración proveniente de países sudamericanos, con predominio de Colombia, sumado a la histórica y creciente llegada de nicaragüenses, ubican a Costa Rica como un polo de atracción de inmigración proveniente del norte y del sur del continente americano (efecto sándwich), una situación también similar a los países desarrollados, pero con las carencias de un país en desarrollo. Personas provenientes de Panamá, los Estados Unidos, El Salvador y Cuba tienen una presencia significativa dentro de la población extranjera registrada en el mencionado censo (entre un 2 y 4% cada una de esas nacionalidades).

290. Junto a las aproximadas 450.000 personas migrantes que viven en el territorio costarricense (11% de la población), el país alberga proporcionalmente a su población, el mayor número de refugiados reconocidos en toda Latinoamérica (13.500, de los cuales 8.750 son de nacionalidad colombiana). Ante la realidad del país como receptor, se destacan una serie de buenas prácticas que derivan de la tradición de asilo y refugio que ha mostrado Costa Rica; lo cual también se ha presentado paralelamente al desarrollo progresivo del Derecho de los Refugiados que tuvo su origen desde 1980 con la aplicación de la Convención de Ginebra de 1951 y su Protocolo de 1967. Desde entonces, Costa Rica tomó el camino de privilegiar en toda situación y tiempo, la protección de la persona basada en una interpretación amplia de la definición universal de refugiado contenida en esa Convención y su Protocolo. Esto se ha constituido en los últimos 25 años en una política de Estado; no en vano en la actualidad Costa Rica es el segundo país con mayor número de refugiados en la región latinoamericana (en números absolutos), con una tasa promedio de reconocimiento entre un 53 y un 65%, una de las más altas a nivel mundial. Además, el país tiene altos estándares de calidad en los procesos de determinación de la condición de refugiado.

291. En su artículo 19, la Carta Magna establece literalmente en lo que interesa para el desarrollo del presente informe que: "los extranjeros tienen los mismos deberes y derechos individuales y sociales que los costarricenses", y ponen una única limitación cual es el caso del ejercicio de los derechos políticos, al establecer que los extranjeros "no pueden intervenir en los asuntos políticos del país".

292. Los principios constitucionales del artículo 19, llegan a tener un alcance aún mayor en concierto con la norma del artículo 33, la cual además de establecer la igualdad de todas las personas ante la ley, contiene la prohibición expresa de hacer distinciones contrarias a la dignidad humana.

293. En materia laboral, en el pasado, se establecía la obligación para todos los patronos de garantizar que por lo menos el 90% de sus empleados debían ser costarricenses, y que no podía su pago de planilla mensual estar destinado en menos de un 85% al pago de salarios que no fueran para éstos.

294. Dicha disposición legal, por ser anterior a la Constitución vigente, no contaba con el mismo espíritu de protección a los extranjeros como sí lo hace la legislación actualmente. En todo caso, dicha norma, fue declarada inconstitucional por la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia en el año de 1999, en sentencia N° 1999-00616 de las 10.00 horas del 29 de enero de 1999, que resolvía la acción presentada por un sujeto de derecho privado en contra de la misma. Dicha sentencia viene a confirmar el respeto del Estado costarricense al Convenio N° 111 de la OIT, así como de las disposiciones del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

295. En lo conducente, la Sala Constitucional dispuso que "el derecho al trabajo es un derecho fundamental, cuyo régimen no sólo se circunscribe a lo que la Constitución dispone, sino a lo que, en sentido más general, establece el derecho de la Constitución, incluidos los instrumentos internacionales que en esta materia se han incorporado al ordenamiento nacional".

296. Entre los principios desarrollados por la Sala IV, establece que en virtud del principio de no discriminación ha de entenderse, como regla de principio, que son titulares de los derechos los nacionales y los extranjeros, y no sólo los primeros.

297. "El derecho al trabajo es, como ya se anticipó, un derecho fundamental, que la Constitución sitúa entre los derechos sociales, y que tiene un evidente componente económico (especialmente, en su vertiente de derecho al salario). La Constitución lo dice así: "El trabajo es un derecho del individuo..." (art. 56). En esta proposición va implícito que es un derecho de todos, y no solamente de aquellos que tienen una determinada nacionalidad (no solamente, pues, de los costarricenses). ... la Constitución adopta el criterio de equiparación de derechos fundamentales entre nacionales y extranjeros, realizando de este modo el principio de igualdad. Ahora bien, el derecho al trabajo no equivale exclusivamente a la libertad de trabajar; tanto así, que la Constitución, a continuación del reconocimiento de ese derecho, agrega que es también "una obligación con la sociedad". Su contenido alcanza al derecho a elegir libremente el trabajo, pero es también, por su propia naturaleza -en cuanto aquí interesa-, el derecho de acceso efectivo al trabajo, a un puesto de trabajo. La Constitución crea un elenco de garantías en torno al derecho al trabajo: una, de evidentes repercusiones sociales, es que obliga al Estado a procurar condiciones para que todos tengan ocupación honesta y útil, debidamente remunerada; (...) Es decir, la Constitución demanda una política de pleno empleo, que sería ficticia, o no sería tal, si se basa simplemente en la exclusión de los extranjeros de los puestos de trabajo. Otra garantía, muy al caso, es que impide que se discrimine respecto al salario, ventajas o condiciones de trabajo entre costarricenses y extranjeros (art. 68). Ciertamente, autoriza que en igualdad de condiciones se prefiera al trabajador costarricense: pero no va más allá de esta moderada y limitada incidencia en el ámbito del principio de igualdad".

298. A mayor abundamiento, sostiene que esto "conduce a entender que si la realización del derecho al trabajo por unos, implica negarlo a otros en virtud de su ascendencia nacional, se está en presencia de una medida discriminatoria. En el sentido del Convenio N° 111, el término "discriminación" comprende "cualquier distinción, exclusión o preferencia basada en motivos de raza, color, sexo, religión, opinión política, ascendencia nacional u origen social, que tengan por efecto anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo y la ocupación".

299. En general, la prohibición de discriminación en los centros de trabajo, está presente en el ordenamiento no sólo de forma tácita y a partir del 33 constitucional, sino que existen disposiciones normativas que explícitamente así lo prohíben. Tal es el caso de la Ley N° 2694 del año 1960, la cual en su artículo 1, dice: "Artículo 1. Prohíbese toda suerte de discriminación, determinada por distinciones, exclusiones o preferencias, fundada en consideraciones sobre raza, color, sexo, edad, religión, estado civil, opinión política, ascendencia nacional, origen social, filiación o situación económica, que limite la igualdad de oportunidades o de trato en materia de empleo u ocupación". La Ley N° 8107 del 18 de julio del 2001, adicionó al Código de Trabajo un nuevo título, título XI, denominado "Prohibición de Discriminar", que complementado con la Ley N° 2694 del 19 de noviembre de 1960, consolida un régimen de protección contra la discriminación en el empleo y ocupación a favor de los trabajadores no nacionales.

300. Por su parte, el Código de Trabajo, asegura que dichas distinciones no podrán ser justificadas al disponer que: "Todas las personas, sin discriminación alguna, gozarán de las mismas oportunidades para obtener empleo y deberán ser consideradas elegibles en el ramo de su especialidad, siempre y cuando reúnan los requisitos formales solicitados por el patrono o la parte contratante" (art. 622).

301. Por otro lado, la Sala Constitucional ha ampliado y desarrollado la protección de los derechos básicos de salud y educación, por la vía jurisprudencial, a todos los habitantes sin importar si son extranjeros o nacionales. Ello con base en el desarrollo de los principios constitucionales de la igualdad ante la ley y el respeto a la vida humana como sustento de la protección de los derechos humanos, la dignidad y la existencia de derechos fundamentales irrenunciables. Lo anterior ha traído como consecuencia la atención en los servicios de emergencia de todas las personas sin importar que contribuyan al Seguro Social, así como la atención de partos, lo cual se tratará con posterioridad.

302. Sobre el derecho a la educación la Sala Constitucional estableció que al ser ésta gratuita y obligatoria para todos, las becas que otorga el Estado para ayudar a sufragar los gastos a ciertos estudiantes con dificultades económicas, deben incluir también sin discriminación a estudiantes inmigrantes, pues en un principio, de conformidad con la Ley del Fondo Nacional de Becas (FONABE) sólo los alumnos costarricenses tenían ese derecho.

303. Dentro de las buenas prácticas que se han ejecutado a nivel nacional para la protección de los refugiados de reciente ingreso (a partir de 2000 a causa de la agudización del conflicto en Colombia), se encuentra el Proyecto de Trabajo Comunal Universitario ejecutado desde el 2001 por la Universidad de Costa Rica y las instituciones públicas concernientes (Ministerio de Trabajo y Seguridad Social -Bolsa de Empleo- y la Dirección de Migración y Extranjería), con el apoyo relevante del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y la ONG ejecutora de este organismo, el ACAI.

304. Además del apoyo de los estudiantes en las labores de elegibilidad de refugiados que realiza la Dirección General de Migración y Extranjería y en la bolsa de empleo para refugiados del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, este proyecto ha realizado dos diagnósticos sobre el grado de integración de la población refugiada en Costa Rica (2002 y 2003) que han arrojado información relevante para la toma de decisiones en lo que respecta a la protección de esta población.

305. Para citar un ejemplo del resultado de esta iniciativa (que involucra a la academia, al Gobierno, un organismo internacional y una ONG), valga decir que el diagnóstico de 2003 (publicado por el ACNUR y la Universidad de Costa Rica), señaló que el 82% de los refugiados colombianos jefes de hogar se encontraban ocupados, mientras que cerca del 70% de los hijos de los refugiados tienen acceso a la educación pública y un 10% a la educación privada. Por su parte, un 81% de la población refugiada colombiana en Costa Rica tiene acceso a los servicios de salud pública a través de los Equipos Básicos de Atención Integral (EBAIS) y un 66% de los jefes de hogar refugiados tiene acceso a los servicios de salud. En su oportunidad el diagnóstico de 2002 arrojó una luz esclarecedora para enrumbar con mayor claridad el derrotero de la estrategia para apoyar la integración de los refugiados en el país. "El diagnóstico había hecho ver con claridad que un elemento clave para avanzar en la integración de los refugiados, se relacionaba estrechamente con la necesidad de apoyar actividades generadoras de ingresos y de promover el empleo ante una preocupantemente, en ese entonces, alta tasa de desempleo entre los refugiados"²³.

306. Precisamente, esta luz de alerta permitió implementar acciones para generar más empleo entre esta población refugiada, tanto mediante la creación de una bolsa de empleo como en los planos de capacitación, sensibilización y el desarrollo de un programa de crédito para microempresa que hoy también presta recursos financieros a nacionales en situación social vulnerable. Esto último, en consideración a que brindar ciertas condiciones favorables a refugiados sin incorporar a los nacionales en iguales condiciones de vulnerabilidad dentro de una misma comunidad receptora, puede, como ya ha sucedido en otros países, generar no sólo discriminación sino también conflictos sociales.

307. Uno de los grandes desafíos que el país ha asumido en esta materia, migración y refugiados, es que estas poblaciones tienen derechos iguales a los costarricenses, con las salvedades ya indicadas en el campo político. Los retos que debe enfrentar el país en cuanto a los derechos efectivos de esta población son básicamente los mismos que tiene con su población nacional; sobre todo en aquellos derechos que se ven limitados por razones estructurales del sistema.

308. El elevado porcentaje de nicaragüenses en el país (aproximadamente un 90% del total de extranjeros) y los diferendos entre Costa Rica y Nicaragua por los derechos de navegación en el río San Juan son elementos que los Gobiernos de ambos países y los medios de comunicación colectiva, deben tener muy en cuenta para evitar el incremento de la xenofobia entre ambas nacionalidades. Señalando esfuerzos y buenas prácticas, en los años 2000-2001, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) implementó un proyecto binacional

²³ Ramírez, Andrés. "La respuesta en Costa Rica ante la llegada de refugiados colombianos al país (2000-2003)" *Revista Costarricense de Política Exterior*, vol. III N° 2, diciembre 2003.

(Red de grupos de trabajo y organismos de la sociedad civil Nicaragua-Costa Rica) con seis sectores de la sociedad civil y gobiernos municipales fronterizos, con el propósito de generar espacios activos de integración binacional. En el marco de ese proyecto, que derivó en un proceso, se obtuvieron muchos resultados y relaciones de colaboración y cooperación entre los diversos sectores (académicos, mujeres, cultura, medio ambiente, medios de comunicación, empresarios y gobiernos locales). Con los medios de comunicación se realizaron seminarios/talleres precisamente para trabajar el rol que ellos desempeñan en la construcción de las nacionalidades y explorar posibilidades de trabajo periodístico que favorezcan la mutua comprensión y respeto entre ambas naciones. Los resultados fueron muy positivos según el seguimiento que se le dio a la cobertura de la noticia por parte de los comunicadores (radio, televisión y prensa escrita) de ambos países que participaron en esos talleres. Actualmente, se impera la realización sostenida de este tipo de esfuerzos binacionales como un mecanismo de prevención.

Población con discapacidad

309. La Ley N° 7600 de igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad, establece una serie de obligaciones estatales y de los particulares para garantizar el acceso de esta población a los derechos que este Pacto tutela.

310. En este sentido, se protege el derecho al trabajo (arts. 23 y ss.), el derecho a la salud (arts. 31 y ss.) y dentro de éste se da un paso importantísimo al prohibir de manera expresa la posibilidad de las compañías de seguros de vida y de salud, de negarle un seguro a las personas basados en su condición de discapacidad.

311. Del mismo modo se tutela: el derecho a la educación (arts. 14 y ss.), es necesario aclarar qué es educación en todos los niveles incluyendo el técnico y el universitario; el acceso a la información y la comunicación (arts. 50 y ss.), lo anterior debe ser facilitado con lectura en Braille, intérpretes del lenguaje de señas (LESCO), teléfonos accesibles para todos y el acceso a la cultura y el deporte, lo cual además conlleva la obligación de utilizar todos los medios tecnológicos posibles para el disfrute de todas las personas de dichos espectáculos (arts. 54 y ss.).

312. Por último, cabe resaltar que se imponen una serie de sanciones económicas y de otra índole como lo son la negativa de otorgamiento de permisos y revocación de concesiones a quienes incumplan con las disposiciones de esta ley.

Protección al adulto mayor

313. Por su parte la Ley N° 7935 de protección al adulto mayor, tutela los derechos para mejorar la calidad de vida, mediante la creación y ejecución de programas que promuevan: "a) el acceso a la educación, en cualquiera de sus niveles, y a la preparación adecuada para la jubilación; b) la participación en actividades recreativas, culturales y deportivas promovidas por las organizaciones, las asociaciones, las municipalidades y el Estado; c) la vivienda digna, apta para sus necesidades, y que le garantice habitar en entornos seguros y adaptables; d) el acceso al crédito que otorgan las entidades financieras públicas y privadas; e) el acceso a un hogar sustituto u otras alternativas de atención, con el fin de que se vele por sus derechos e intereses, si se encuentra en riesgo social, f) la atención hospitalaria inmediata, de emergencia, preventiva,

clínica y de rehabilitación; g) la pensión concedida oportunamente, que le ayude a satisfacer sus necesidades fundamentales, haya contribuido o no a un régimen de pensiones; h) la asistencia social, en caso de desempleo, discapacidad o pérdida de sus medios de subsistencia; i) la participación en el proceso productivo del país, de acuerdo con sus posibilidades, capacidades, condición, vocación y deseos; j) la protección jurídica y psicosocial a las personas adultas mayores afectadas por la violencia física, sexual, psicológica y patrimonial; k) el trato preferencial cuando efectúe gestiones administrativas en las entidades públicas y privadas; l) la unión con otros miembros de su grupo etario, en la búsqueda de soluciones para sus problemas" (art. 3).

314. La entrada en vigencia de esta ley ha visibilizado la situación de los adultos mayores y ha abierto el diálogo a nivel nacional con respecto a este tema. Existe una mayor conciencia de la problemática de dicha población.

Protección a la mujer

315. Por su parte la Ley de la promoción de la igualdad social de la mujer, N° 7142 de 1990, promueve una serie de acciones afirmativas que aseguran la participación de la mujer en igualdad de condiciones en actividades de diversa índole. Entre dichas acciones se encuentra el establecimiento de cuotas en los puestos de mando y los puestos de elección popular a nivel nacional, regional e interno de los partidos políticos.

316. Además de establecer como obligación del Estado, el promover y garantizar la igualdad de derechos entre hombres y mujeres en los campos políticos, económicos, sociales y culturales, asegura el acceso a la Vivienda, la creación de Centros Infantiles que garanticen el cuidado de los menores mientras sus madres trabajan (subvencionados por el Estado y a un bajo costo para las madres) y la educación a todos los niveles entre otros. La misma será retomada a lo largo del presente informe. Asimismo, sobre otros temas atinentes a las mujeres se mencionan en lo referente al artículo 3 sobre la igualdad entre hombres y mujeres.

Protección a la niñez

317. En cuanto a la protección de los menores de edad como sujetos de derecho, el Código de la Niñez, el cual es Ley de la República N° 7739, dispone que las normas contenidas en él son de "interés público, irrenunciables e intransigibles y serán aplicadas sin distinción alguna independientemente de la etnia, la cultura, el género, el idioma, la religión, la ideología o cualquier otra condición propia o de sus padres o representantes". El mismo otorga un régimen de protección especial a las personas menores de 18 años, contra cualquier posible forma de explotación o de vulneración de sus derechos.

318. Se reconocen como sujetos de derecho y por lo tanto pueden recurrir a mecanismos para su efectiva protección. Lo anterior, sin distinción alguna, como lo reconoce el *supra* citado artículo 2. En materia de niñez y adolescencia también se regula su derecho a la familia, a conocer a sus padres, protección contra la explotación sexual y la educación formal, disposiciones de las que se mencionará más en este informe.

Protección a los pueblos indígenas

319. En el ámbito normativo de los derechos de los pueblos indígenas, Costa Rica tiene incorporado dentro de su ordenamiento el Convenio N° 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, ratificado por medio de la Ley N° 7316, del 16 de octubre de 1992.

320. En un fallo de la Sala Constitucional (voto N° 06229-99 de 11 de agosto de 1999), se dispuso que el Convenio N° 169 de la OIT tiene rango constitucional. La importancia de esta declaratoria descansa en que las disposiciones particulares sobre el tema indígena que las conforman, van en el sentido de garantizar a los pueblos indígenas la posibilidad de definir su propio desarrollo en forma autónoma y obliga al Estado a respetar sus tradiciones y costumbres. Por otra parte, por tratarse de un convenio internacional, se convierte entonces en un asunto del orden constitucional, razón por la que es la Sala Constitucional la que ventila esos casos²⁴.

321. Asimismo, mediante Ley N° 7549 se aprobó el Convenio Constitutivo del Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe, sancionado el 22 de septiembre de 1995 y publicado en el *Diario Oficial La Gaceta N° 204* de 27 de octubre de 1995.

322. En el ámbito legal, el texto más importante es la Ley indígena, Ley N° 6172 de 29 de noviembre de 1977, publicada en el *Diario Oficial La Gaceta N° 240* de fecha 20 de diciembre de 1977. Esta norma regula aspectos como quiénes son indígenas, el carácter jurídico de las comunidades indígenas, la propiedad de las reservas y su inscripción en el Registro Público, la estructura organizativa de las comunidades indígenas, los trámites de expropiación e indemnización, los mecanismos para prevenir invasiones de tierras, los fondos de expropiaciones, la administración al interior de locales comerciales, la explotación de recursos naturales y el carácter prioritario de la ley.

323. La importancia de la Ley indígena es que representó en su momento, un hito en la historia del movimiento indígena latinoamericano, pues constituía una normativa de avanzada en relación con la tutela de los derechos indígenas. El texto reconocía no sólo el derecho de los pueblos sobre sus tierras (art. 5), sino su identidad (art. 1), su propia organización (art. 4) y otra serie de derechos no reconocidos expresamente en el resto del ordenamiento jurídico nacional.

Protección a los privados de libertad

324. En Costa Rica todas las personas gozan del derecho a la salud, el cual se deriva directamente del artículo 21 constitucional que establece la inviolabilidad de la vida humana. Sin embargo, en algunas ocasiones, se ha fallado en proporcionar las condiciones para su mantenimiento de poblaciones como lo son los privados de libertad. Lo anterior, con base en argumentos económicos o en la condición e infraestructura de los Centros Penitenciarios.

²⁴ Sentencia de la Sala Constitucional, voto N° 06229-99 de las 14.30 horas del 11 de agosto de 1999.

325. Ha determinado la Sala, que la única restricción a los derechos que deben sufrir los privados de libertad debe ser su libertad de tránsito, por lo que el resto de derechos deben seguir siendo protegidos y garantizados por parte del Estado. En sentencia N° 2003-9696 de las 16.45 horas del 9 de noviembre del 2003 se reiteró la obligación que tiene el Estado de garantizar el derecho a la salud de las personas que están privadas de libertad, en los siguientes términos: "El derecho a la salud de las personas privadas de libertad. Esta Sala ha sentado una doctrina, reiterada en sus pronunciamientos, en la cual ha reconocido que algunos de los derechos de las personas condenadas, o detenidas preventivamente, son objeto de limitaciones propias de las circunstancias, pero ha destacado también que el núcleo esencial de sus derechos fundamentales permanece inalterable, particularmente aquellos directamente relacionados con la dignidad, como lo es el derecho a la salud. Resulta claro que el Estado tiene una grave responsabilidad en el resguardo de los derechos de las personas a quienes tenga privadas de libertad, cuyos otros derechos fundamentales no habrán de sufrir mengua, y corresponde precisamente a la administración penitenciaria enfrentar esa responsabilidad a nombre de aquél, desde el momento de su ingreso hasta el instante mismo de su salida. Se parte así de que el Estado tiene el deber de no exigir más de lo que la sentencia y la ley reclaman, y la persona condenada tiene el derecho de no sufrir más restricciones o limitaciones que las establecidas en ellas. De ahí que también es reiterada la jurisprudencia constitucional en el sentido de que todo lo que se refiere a la salud de los detenidos, sean condenados o presos por medidas cautelares, debe ser atendido en forma expedita y eficaz por parte de la administración penitenciaria, sin que sea de recibo la justificación que supedite la protección de dicho derecho a la realización de trámites burocráticos o a la existencia de recursos económicos, al igual que se exige para las personas que gozan de libertad ambulatoria, en cuya tutela tampoco ha admitido este Tribunal Constitucional semejante elenco de argumentaciones por parte del Estado (...)".

Artículo 3 - El derecho a la igualdad

326. El Estado costarricense viene emprendiendo, desde la década de los ochenta, diversas acciones para visualizar y erradicar las prácticas en contra de la igualdad de hombres y mujeres en diversos ámbitos sociales, económicos, políticos y culturales. Cómo se esbozó en las primeras páginas de este Informe, dicho esfuerzo se intensificó a partir de la aprobación de la Ley de promoción de la igualdad social de la mujer en 1990. Tales acciones han privilegiado investigaciones en áreas críticas y estudios jurídicos y sociales, para identificar prácticas discriminatorias en la administración de la justicia y en la prestación de servicios estatales; y la realización de seminarios, foros y congresos especializados, donde diversos sectores de la sociedad civil han aportado, como insumos importantes, sus experiencias y resultados de estudios.

327. La Ley N° 7142 de promoción de la igualdad social de la mujer, aprobada el 8 de marzo de 1990, marcó un hito en la historia. En su artículo 1 establece que "Es obligación del Estado promover y garantizar la igualdad de derechos entre hombres y mujeres en los campos político, económico, social y cultural". Esta ley es pionera en cuanto a la promoción de los derechos de las mujeres en América Latina. Se basa en el principio de igualdad contenido en la Convención, trascendiendo la igualdad formal contenida en el artículo 33 de la Constitución, al aceptar e impulsar la ejecución de acciones afirmativas para lograr sus objetivos. Además, incluye dos tipos de normas: a) normas de aplicación directa, cuyo cumplimiento debe exigirse ante los Tribunales de Justicia; y b) normas que establecen obligaciones para las instituciones del Estado. Prevé una serie de medidas dirigidas a eliminar la discriminación de las mujeres en el

ejercicio de cargos públicos y en la toma de decisiones en los partidos políticos, como ya se vio con anterioridad, en el acceso a la propiedad de bienes inmuebles adjudicados por medio de programas sociales, en el Régimen de Enfermedad y Maternidad, centros infantiles, en la protección frente a delitos sexuales, la violencia intrafamiliar, y en la educación. Incluye, además, la creación de la Defensoría de la Mujer, adscrita a la Defensoría de los Derechos Humanos (al crearse la Defensoría de los Habitantes, esta dependencia pasó a formar parte de ella) (avances legales hacia la equidad de género, CMF, 1998).

328. El Estado ha impulsado, principalmente desde 1994, por medio de su Mecanismo Nacional, un conjunto de investigaciones y otras acciones que han permitido identificar diversas prácticas discriminatorias en varios campos, incluido el legal. Ello ha sido el fundamento para un conjunto de políticas públicas, planes nacionales, programas específicos y reformas legales (más de 20 leyes se emitieron en la década de los noventa), encaminadas a eliminar diversos obstáculos a la igualdad y la equidad de género en la familia, la educación, la cultura, la salud, el empleo, el medio ambiente, los medios de comunicación, la toma de decisiones, la legislación, a vivir una vida sin violencia. Se han adelantado reformas en los principales códigos y leyes específicas, procurando aplicar la perspectiva de género y la capacitación respectiva del personal del sector público, los poderes de la República y en la administración de la justicia. Se ha buscado incluir en la legislación vigente normas que explícitamente prohíban la discriminación y sanciones para las transgresiones.

329. Debe rescatarse la gran evolución que ha tenido el ordenamiento jurídico con la promulgación de la Ley contra la violencia doméstica la cual establece medidas de protección para víctimas de violencia en el ámbito familiar y sanciones para los transgresores. El grupo poblacional más vulnerable a estas agresiones son las mujeres, de hecho este cuerpo normativo ha venido a brindar medidas de protección para ellas y demás sujetos de protección, además de generar una serie de mecanismos que en la práctica vienen a implementar las disposiciones para la prevención y erradicación de los nefastos resultados que puede llegar a provocar este flagelo social.

330. Es necesario asimismo traer a consideración que a principios del año 2006 fue aprobada en primer debate en la Asamblea Legislativa la Ley de penalización de la violencia contra las mujeres, con lo que haría falta aprobarla en segundo debate para que entre a regir.

331. Por otra parte, desde el Mecanismo Nacional, se viene fortaleciendo la organización de las mujeres a nivel cantonal mediante diversas actividades de capacitación, en temas como: vida sin violencia, liderazgo, derechos humanos de las mujeres y legislación nacional que las protege, entre otros. Durante los últimos cuatro años se les ha capacitado y acompañado en la gestión, con organismos públicos y ONG.

332. En 1999 se creó mediante Decreto Ejecutivo N° 27913-S la Comisión Interinstitucional de Salud y Derechos Sexuales y Reproductivos, presidida por la Ministra de Salud e integrada por otras instituciones. Con base en este decreto, se permite a hombres y mujeres solicitar voluntariamente la esterilización quirúrgica a la seguridad social. De acuerdo con una investigación realizada por la Defensoría de los Habitantes (informe final y recomendaciones, agosto, 2003) el 90,92% del total de esterilizaciones corresponde al grupo de mujeres, y el 9,08% corresponde a los hombres. El 95% de los hospitales consultados imparte las

consejerías previas a la cirugía, por grupos interdisciplinarios, lo cual es un avance importante en el cumplimiento de dicho decreto.

333. En la actualidad, a pesar de existir legislación sobre Salud y Derechos Sexuales y Reproductivos, las personas tienen poca capacidad de negociar su salud sexual y productiva entre pareja, lo que implica que representa un reto para el país mejorar esta capacidad tanto a los hombres como a mujeres.

334. Finalmente, es necesario considerar que aún y cuando se han emitido una serie de importantes leyes que vienen a reforzar el principio de igualdad, especialmente en relación con las mujeres, las fallas registradas en el respeto a los derechos económicos, sociales y culturales en aplicación de ese principio se han dado en la práctica. De allí que la Sala Constitucional haya venido a ser el garante por antonomasia el cual por medio de sus resoluciones venga a fortalecer el marco de protección y además a asegurar la aplicación más directa y expedita de los derechos que aquí se tratan.

335. El análisis de la situación de algunos temas en este sentido y los retos que estos presentan se observan en el desarrollo de los derechos específicos.

Artículos 4 y 5 - Limitaciones a los derechos

336. El compromiso del país con las disposiciones de los artículos 4 y 5, se observa a lo largo del informe y en la descripción de las medidas tomadas para el cumplimiento de cada derecho se especifica si el país ha establecido limitaciones que deriven de la ley y en la medida compatible con la naturaleza de esos derechos, además de si esas medidas y decisiones del país atienden verdaderamente a una interpretación que se ajuste a las disposiciones del Pacto.

337. No está demás aclarar que las protecciones específicas esbozadas en las páginas anteriores, serán objeto de análisis más adelante en cada uno de los artículos del Pacto que se analizan para presentar este informe.

Artículo 6 - Derecho al trabajo digno

Convenios

338. Costa Rica es Parte integrante de un grupo importante de Convenios Internacionales del Trabajo de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), debidamente aprobados y ratificados por el país. El Convenio N° 122 de la OIT sobre la política del empleo²⁵, de 1964, así como el Convenio N° 111 de la OIT sobre la discriminación en el empleo y la ocupación²⁶, de 1958, entre otros²⁷, han sido aprobados por Costa Rica.

²⁵ Ley N° 3640 de 6 de enero de 1966, ratificada el 27 de enero de 1966.

²⁶ Ley N° 2848 de 26 de octubre de 1961, ratificada el 1° de marzo de 1962.

²⁷ Ver anexo N° 2, convenios sobre el artículo 6.

339. El Estado presentó en el año 2002 la Memoria del Gobierno correspondiente a ese año y que se refiere a los Convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), ratificados. En dicho documento se puede encontrar información detallada sobre los Convenios de trabajo de los que forma Parte Costa Rica y su aplicación en el ámbito nacional. También han sido ratificadas la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial de 1966²⁸ y la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer²⁹.

Marco general

340. El derecho al trabajo y sus garantías derivadas son observados con interés por el Estado costarricense. Tienen su asidero en normas constitucionales que integran el Régimen de las Garantías Sociales tal como el numeral 56 y concordantes de la Carta Magna lo estipulan.

341. Dicho numeral contempla el trabajo como un derecho del individuo y una obligación con la sociedad y dispone:

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

342. La Constitución política de Costa Rica también resguarda la ocupación plena y productiva de la población a través de dos artículos: el artículo 63, protege a las personas cesadas sin justa causa, de la siguiente manera:

"Los trabajadores despedidos sin justa causa tendrán derecho a una indemnización cuando no se encuentren cubiertos por un seguro de desocupación. De manera complementaria, el artículo 72 garantiza que el "Estado mantendrá, mientras no exista un seguro de desocupación, un sistema técnico y permanente de protección a los desocupados involuntarios, y procurará la reintegración de los mismos al trabajo."

343. En materia de derechos fundamentales, la Sala Constitucional ha prolijado aquellos internacionalmente reconocidos, dándoles un valor *supra* constitucional. Entre ellos ha incluido el "derecho al trabajo" de las personas no costarricenses³⁰, lo cual se complementa con la

²⁸ Ley N° 3844 de 5 de enero de 1967.

²⁹ Ley N° 6968 de 2 de octubre de 1984. Así también es conveniente afirmar que Costa Rica tiene aprobados 50 Convenios de la OIT, de los cuales 48 se encuentran vigentes.

³⁰ Esa línea la exponen los votos N° 00616-1999 y el N° 5965-94. En la primera sentencia, el máximo órgano jurisdiccional analizó la situación de la cuota o porcentaje de enrolamiento de trabajadores no nacionales, dispuesto en el numeral 13 del Código de Trabajo, el cual en esa ocasión fue anulado, al declarar inconstitucional la prohibición a todo patrono de contratar a menos del 95% de trabajadores costarricenses. De esta manera, se complementó la norma contenida en el artículo 68 de la Carta política costarricense que establece el derecho al trabajo de los no nacionales.

"Prohibición de Discriminar" en el nuevo título XI del Código de Trabajo³¹. Cabe recordar también lo expuesto con respecto a la Ley de promoción de la igualdad social de la mujer, Ley N° 7142 de 8 de marzo de 1990 y normas atinentes que se consideraron en la información sobre el cumplimiento del artículo 2 del PIDESC en Costa Rica.

344. Como principal ente rector del derecho al trabajo se encuentra el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), cuya labor se ve complementada por el Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC), el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) y otras entidades.

Situación del empleo

345. Según estadísticas provenientes del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC), entre 1990-2004, han prevalecido en el país niveles de empleo constantes³². En los últimos cuatro años 2000-2004, se generaron 326.000 nuevos puestos de trabajo, es decir, un aumento en la población ocupada del 26,5%. En el período de 1990 al 2003 ha habido un aumento continuo de la tasa bruta de participación de la fuerza de trabajo. Aquí cabe destacar el aumento en la tasa de participación acumulada, de las mujeres, que alcanza un 8,5% en el período, mientras que en los hombres la tasa acumulada es de 1,7%³³. Una incorporación acelerada de la mano de obra femenina en el período.

346. La tasa de desempleo abierto ha oscilado entre un 4,6% en 1990 a un 5,2% en 1995. En la siguiente década, hubo variaciones importantes, pero la variación acumulada final fue de tan sólo un 1,3%, ya que pasó de 5,2 a 6,5%, en el 2004. En el 2003 fue de un 6,7%, la más alta de las dos últimas décadas.

347. El subempleo visible en esa misma década, pasó de 3,7 a 5,3%, con una variación al final del período de un 1,6%. Finalmente, en el caso del subempleo invisible el aumento final es de 0,5%, al pasar de 2,1 a 2,6%³⁴. La subutilización total fue la más alta, paso de 11,0 a 14,4%, un aumento de 3,3%, en la década.

348. La generación de empleos no ha sido suficiente "para compensar la pérdida de oportunidades laborales" en algunos sectores, como el agrícola, especialmente en la agricultura tradicional. Debe señalarse que:

"(...), la creación de empleos es más rápida en el sector informal (6%) que en el formal (5,3%). Esta precarización del empleo tiene serias implicaciones para la calidad de vida de las familias, por la inestabilidad de los ingresos (...) El mundo laboral presenta una situación de creciente inequidad³⁵."

³¹ En lo que atañe al derecho al trabajo y su acceso sin discriminación véase el desglose de normativa que se hace en el anexo II.

³² Para mayor información se puede consultar el cuadro 4.

³³ Gráfico 1, Informe 19, MTSS, 2005.

³⁴ Ver cuadro 1.

³⁵ X Estado de la Nación, Resumen, pág. 23.

Cuadro 4

**Tasas de desempleo abierto, subempleo y subutilización total
de la fuerza de trabajo 1995-2003**

Tasa	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Desempleo	5,2	6,2	5,7	5,6	6,0	5,2	6,1	6,4	6,7	6,5
Subempleo visible	3,7	4,4	4,2	4,8	4,8	3,8	4,3	4,9	5,5	5,3
Subempleo invisible	2,1	3,3	3,2	2,7	3,0	3,0	3,3	3,3	2,8	2,6
Subutilización Total	11,0	13,9	13,1	13,1	13,8	12,0	13,7	14,6	15,1	14,4

Fuente: Encuesta de Hogares sobre Propósitos Múltiples (EHPM) 1995-2004, Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.

349. Al igual que en todo el resto de Latinoamérica, pueden identificarse grupos específicos de población, particularmente vulnerables, que enfrentan problemas de inserción laboral. Verbigracia: los jóvenes y las mujeres, los grupos discapacitados, la población indígena y las capas más pobres, así como sectores de trabajadores ligados a actividades económicas tradicionales ahora en decadencia. Con respecto a las zonas geográficas de mayor vulnerabilidad, se identifican las áreas rurales, especialmente en las provincias de Limón, Puntarenas y Guanacaste.

350. El análisis del Censo 2000 destaca un elevado nivel de segregación por sexo en la estructura ocupacional costarricense. Los varones dominan o son mayoría en aquellos grupos ocupacionales donde los salarios son más elevados y las condiciones de trabajo mejores. De hecho, las mujeres continúan ubicándose en las categorías que generan mayor vulnerabilidad, en sectores de baja productividad y en los que prevalece la subsistencia.

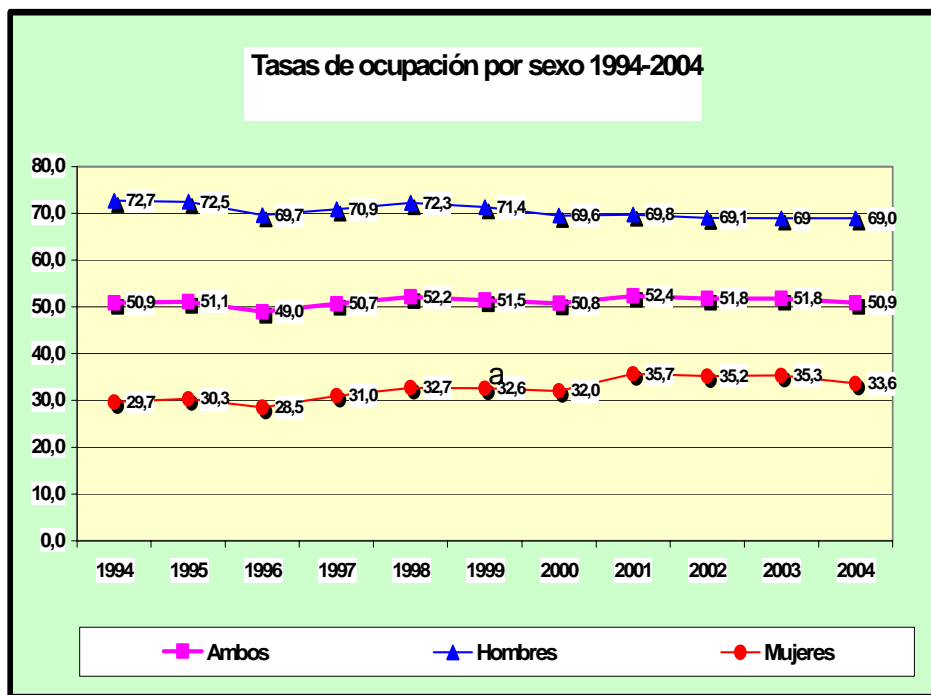
351. El nivel de segregación varía en los diversos cantones del país y está asociado con el nivel de desarrollo³⁶, el grado de urbanización y, en mayor medida, con la tasa de participación femenina. El 28,3% de las mujeres, en una proporción bastante similar a la de los hombres, se ubican principalmente en "ocupaciones no calificadas"; otro porcentaje cercano (23,1%) se ubica en el grupo de prestación de servicios, grupo en el cual los hombres presentan una tasa menor (12,6%), y en el grupo "nivel profesional, científico e intelectual"³⁷. En el año 2004 la población ocupada femenina representaba un poco más de la tercera parte (33,9%) de los ocupados totales.

352. Según los resultados arrojados por la Encuesta de Hogares en 2004, realizada por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC) es poco el número de trabajadores que realizan una actividad secundaria remunerada, tan sólo el 4,9% (ver gráfico 2).

³⁶ Medido con el porcentaje de población que tiene todas las necesidades básicas satisfechas.

³⁷ Anexo 1, cuadro 1.

Gráfico 3



Fuente: EHPM 1994-2004, Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.

353. Tampoco podría afirmarse que la realización de una segunda actividad secundaria sea determinante para un mejoramiento sustancial del nivel de vida familiar, por cuanto entre los no pobres tan sólo un 5,1% obtienen ingresos en una segunda ocupación.

354. La relación entre género, pobreza y desempleo se incrementó. En promedio, por cada dos hombres ocupados hay sólo una mujer con empleo remunerado, aun y cuando éstas poseen niveles educativos superiores a los varones. Esto se refleja en las tasas de ocupación, que en los últimos cuatro años de estudio se mantuvieron estancadas, y en el 2004, más bien han tendido a descender.

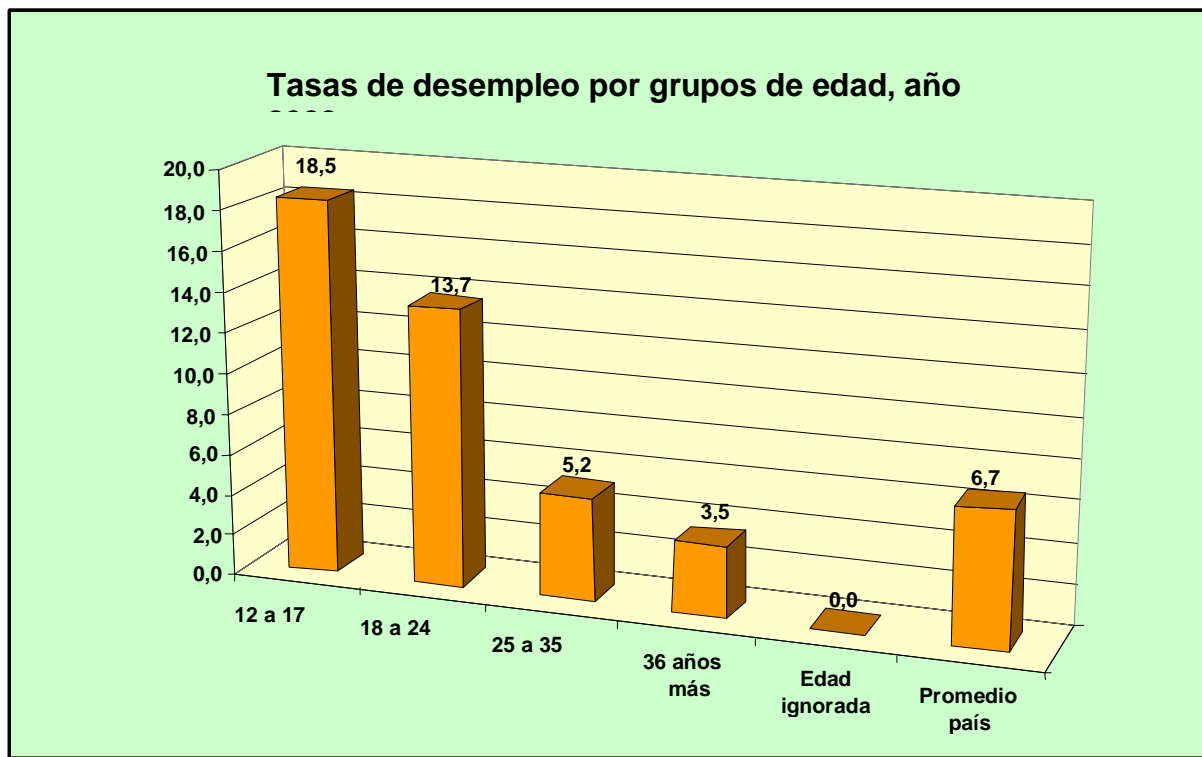
355. Para ese mismo año, los datos disponibles indican que las mujeres sufrían mayores problemas de desempleo -una tasa de desempleo de 8,5% contra 5,4% de los hombres- y un nivel de subutilización de su fuerza de trabajo importante -17,8% contra 12,6% de los varones³⁸. La tasa de desempleo de las mujeres pobres en el 2003 ascendió a 22%.

356. Hacia el 2000 las mujeres, en términos generales, ganaron representación, especialmente en el sector público, en puestos especializados como profesionales y técnicos, en donde representaron casi la mitad del total y como personal directivo, en donde representaron la tercera parte. En los niveles de secundaria técnica completa y parauniversitaria descendió de un

³⁸ Informe del MTSS, pág. 72.

promedio de 91% en ambos niveles a inicios de la década, y a 87 y 77% al final de la misma. De manera similar para aquellas que tenían la secundaria completa en los mismos años pasó de 85,6 a 78,4%.

Gráfico 4



Fuente: EHPM 2003, Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.

357. En el caso de la ocupación de las mujeres negras, según rama de actividad, presenta una segmentación del mercado laboral. Se sitúan en las ramas de enseñanza con un 19,5%, un 13% en comercio y reparación. Los hombres se sitúan en un 27,7% en agricultura y ganadería con un 13,4% en transporte y comunicaciones (INEC, 2002).

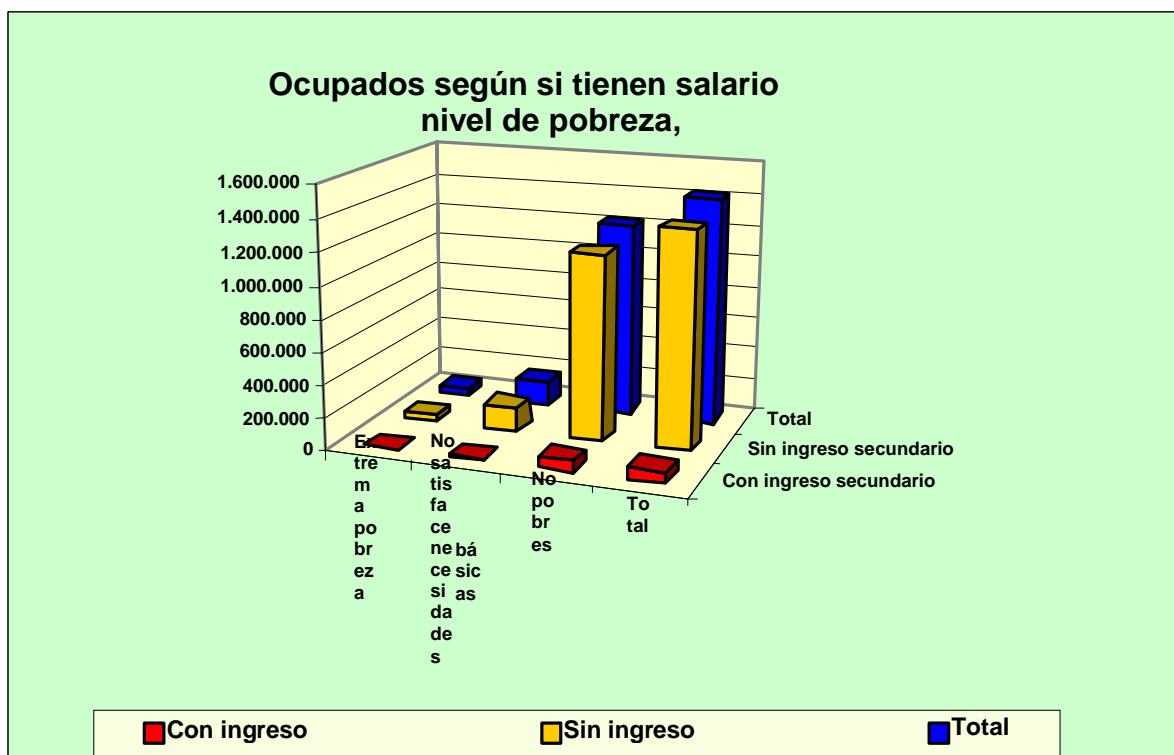
358. La ocupación, según rama de actividad de las mujeres indígenas se encuentra en una mayor proporción en la agricultura y ganadería, con un 34%, seguidas de un 18,85% en hogares con servicio doméstico. Los hombres alcanzan un 66,6% en la rama de agricultura (INEC, 2002). Llama la atención la ocupación de la población indígena de 12 años y más, pues del total de mujeres que forman parte de la fuerza de trabajo, el 48% desempeña ocupaciones no calificadas, muy similar a la situación de los hombres indígenas quienes desempeñan este tipo de ocupaciones en un 49%.

359. En el caso de los jóvenes existen problemas parecidos, las personas de 24 años enfrentan problemas de desocupación mucho mayores que el trabajador promedio. En el caso de aquellos con edades entre 18 y 24 años su tasa de desempleo es el doble de la del país y en el caso de los menores de 17 años es casi el triple. Aunque para este último grupo debe señalarse que las leyes nacionales prohíben trabajar a los menores de 15 años y permite laborar de una manera regulada

(jornada, condiciones ambientales y naturaleza del trabajo) y limitada a los mayores de 15 y menores de 18 años.

360. En cuanto a la población con discapacidad, en edad productiva, información preliminar indica que solamente el 31% se encuentra trabajando, manteniéndose un 69% de la población desempleada³⁹. Aun en los estudios nacionales hace falta profundizar en estos datos.

Gráfico 5



Fuente: EHPM 2004, Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.

361. Con respecto a la población indígena, los indicadores de la actividad económica revelan tasas netas de participación en torno del 50%, con valores elevados en los territorios de Talamanca Bribri con 58%, Talamanca Cabécar con 62% y Nairi Awari con 80%. Por el contrario, esta tasa de participación es relativamente baja en los territorios de Rey Curré, Ujarrás, Abrojo Montezuma y Zapatón, donde el promedio es del 40%.

362. En relación con la tasa de desempleo abierto, en 14 de los territorios no excede del 2% pero en 4 de ellos es superior a 5%: Zapatón (5,4%), Térraba (5,6%), Boruca (5,9%) y Guatuso (10,4%). La mayoría de la población se dedica a las labores agrícolas y ganaderas,

³⁹ Sin embargo, no existe en el país un estudio profundo para corroborar estos porcentajes, toda vez que no se ha analizado la población en edad económicamente activa, cuántos se encuentran en condiciones para incorporarse al mercado laboral en un empleo competitivo, dada la condición de discapacidad, ni los niveles de discapacidad, leve, moderada o severa.

excepto en el caso de Quitirrisí, en el que un número importante de sus pobladores se dedica a los sectores secundarios (35,4%) y terciario (42,7%).

363. Por su parte, las actividades económicas que captan mano de obra inmigrante, especialmente la nicaragüense son: agricultura de exportación, plantas agroindustriales y servicios. En el caso de los panameños, su movilización se produce entre las comunidades fronterizas y las zonas de producción agrícola de café y banano. Por su parte, los pobladores colombianos se asientan fundamentalmente en el área urbana, atraída por actividades de relativa calificación como el comercio y los servicios.

364. El promedio de edad de la población migrante es entre los 20 y los 39 años, indicador de que la búsqueda de oportunidades laborales ha marcado la tendencia reciente de los procesos migratorios. Hacia el año 2000, cerca de un 50% de la población nicaragüense se ubicaba en ese sector, mientras que tan sólo un 11% tenía más de 50 años. La participación de adolescentes y jóvenes como un segmento importante en esta migración se debe, en parte, a las estrategias para intensificar el uso de la fuerza de trabajo del conjunto familiar.

Principales políticas y medidas para el empleo

365. Para fortalecer las posibilidades de empleo, el Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006, considera necesario la realización de políticas y acciones contempladas en dos ejes de desarrollo: el de "Estímulo y crecimiento de la producción para la generación de empleo", que contempla las áreas fiscal, monetaria, financiera, agropecuaria, industria, turismo, comercio exterior, empleo y salarios; y el de "Creación y desarrollo de capacidades humanas", lo cual incluye el área temática referida a educación.

366. Entre los principales condicionantes de la política de empleo en los últimos años se pueden mencionar la caída de los principales productos de exportación agrícola, el déficit fiscal y el crecimiento de la deuda pública. De acuerdo con ello se ha procurado crear condiciones macroeconómicas estables que propicien un ambiente favorable para el desarrollo de actividades económicas generadoras de empleo, en donde confluyen la política fiscal y monetaria.

367. Los esfuerzos realizados en materia fiscal se dirigen a mejorar la recaudación tributaria, controlar el gasto público y la deuda interna y, en el caso de la política monetaria se procura contrarrestar las presiones inflacionarias, mediante el control de la liquidez y el mejoramiento de la posición externa de la economía nacional.

368. Con el Plan de Activación Económica planteado durante el período 2002-2006, el Gobierno actual busca reducir la pobreza y mejorar la calidad de vida de los costarricenses. "El incremento de la economía, servirá de base para una mayor generación de fuentes de empleo, salarios crecientes y mejores oportunidades para todos". Entre las políticas globales y sectoriales, destacan la Política de Inversiones y la Política de Empleo, que le dan continuidad a las implementadas entre 1998 y 2002, y promueven la inversión necesaria para reactivar la producción nacional y aumentar el empleo.

369. En ese sentido se han impulsado los denominados Acuerdos sobre Promoción y Protección Recíproca de Inversiones, APRI, que establecen derechos sustantivos al inversionista y fijan mecanismos de solución de controversias, en esta materia, entre Estados signatarios. Hasta el

momento se han tramitado acuerdos, o se concluyeron las negociaciones técnicas con 18 países⁴⁰ de los cuales se espera inviertan en el país y generen empleo en distintos sectores y áreas.

370. Al Régimen de Zonas Francas de 1990, se le hicieron modificaciones en 1998⁴¹ con el fin de facilitar e incentivar la instalación de empresas bajo este régimen; los cambios en 2000 y 2001, se orientaron a simplificar los trámites y procedimientos.

371. De manera paralela, en noviembre de 1999, con el objetivo de contribuir al incremento del valor agregado nacional en la producción de las empresas multinacionales de Alta Tecnología, instaladas bajo el régimen de Zona Franca en Costa Rica, el Gobierno firma con el Banco Interamericano de Desarrollo, BID, el "Proyecto de Desarrollo de Proveedores para Empresas Multinacionales de Alta Tecnología, EMATs". El proyecto estaba orientado a mejorar la capacidad tecnológica productiva de las pequeñas y medianas empresas, PYMES, hasta niveles que les permitan suplir insumos y servicios para la producción de los EMATs y competir globalmente. En 2001, el proyecto se amplía a las Empresas de alta tecnología fuera de zona franca. Ese mismo año se logran 20 inscripciones de EMATs para participar en el proyecto y 6 solicitudes formales de proveeduría.

372. En el 2002, seis EMATs habían pagado su membresía, entre las cuales se cuenta a Intel, Baxter, Conair, Wai Semicon, Pórtico y CIK Components. Se iniciaron 3 proyectos grandes y luego se trabajaron 16 proyectos de vinculación que se estiman en un valor total de 8.000 millones de dólares, monto al cual podrían ascender los contratos de proveeduría que se manejan.

373. El Programa Nacional de Empleo y Desarrollo Social, PRONAE, a cargo del MTSS es un medio para fomentar el empleo y el desarrollo de proyectos que incidan positivamente en las condiciones económicas y sociales de las comunidades y las personas. A partir de 2000, se elaboró una nueva normativa que incluye la ampliación de su cobertura, al integrar a las zonas de menor desarrollo en que se ubiquen empresas de zonas francas; la incorporación de sectores vulnerables como los discapacitados en los beneficios y la incorporación del componente de género⁴².

374. Mediante este programa, de acuerdo con la Ley de zona franca N° 7467, se aplican becas o incentivos económicos en capacitación en empresas ubicadas en zonas de menor desarrollo relativo, como un medio para incentivar el empleo permanente. Otra de las líneas del programa

⁴⁰ Acuerdos suscritos con la Argentina, Venezuela, el Paraguay y los Países Bajos, Alemania, Chile, España, el Canadá y la República Checa. Se concluyeron negociaciones técnicas con Bolivia, Finlandia, el Ecuador y El Salvador y se avanzó en las negociaciones con Italia, Austria y Colombia.

⁴¹ Ley N° 7830 de 22 de septiembre de 1998.

⁴² Mediante el Decreto N° 29044-MTSS-COMEX de 9 de noviembre de 2000.

son las alternativas de empleo juvenil, especialmente en el área rural y la promoción del empleo para la mujer jefa de hogar y la capacitación para el empleo⁴³ entre otros.

375. En el año 2000 se crea el reglamento del Consejo Nacional de Intermediación de Empleo⁴⁴, el cual, según el artículo 6, tiene como funciones: "integrar los servicios de empleo a nivel nacional y local mediante una red de centros de cómputo o electrónicos conectados para satisfacer las necesidades de cada una de las regiones del país y las unidades regionales de gestión de empleo..." Debe también promover "el mejoramiento de la calidad de empleo y la participación con equidad de las mujeres y hombres en el mercado laboral, con particular atención de los sectores en condiciones de desventaja". Según el artículo 7, el Consejo debe promover acciones de información y orientación profesional libres de estereotipos de género, que permitan mejorar la condición laboral de la persona oferente.

376. Se fortaleció también la Comisión Interinstitucional de Intermediación para el Empleo que existía anteriormente y estaba presidida por el MTSS y conformada por el INA, las universidades públicas, empresarios y sindicatos. A partir del 2002 se denomina Comisión Nacional de Política de Empleo y busca dar una respuesta efectiva a los requerimientos de la oferta y demanda laboral. El Estado también ha buscado facilitar la reactivación de los sectores productivos y ampliar las oportunidades de acceso al empleo para la población en general y para grupos específicos que por su condición necesitan atención especial. Es el caso del ámbito agropecuario, para el cual se aplica el Programa de Reconversión Productiva y el Fideicomiso para la Protección y el Fomento Agropecuario para pequeños y medianos productores (FIDAGRO) y se realizan proyectos de riego, drenaje y de infraestructura básica.

377. En el sector industrial, resalta la política de apoyo estatal y privado a las Pequeñas y Medianas Empresas, PYME a través de diferentes programas, proyectos, acciones e iniciativas. En 1999 se crea el Sistema Integrado de Apoyo a la Micro y Pequeña Empresa, SIAMYPE⁴⁵ que establece el Consejo superior de Apoyo a los Medianos y Pequeños Empresarios, COSUMYPE, presidido por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

378. En 1998, el Programa Nacional de Apoyo a la Micro y Pequeña Empresa, PRONAMYPE, es establecido por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social con la finalidad de mejorar la productividad, la competitividad y la gestión de los pequeños negocios, de acuerdo a las tendencias del mercado. Para ello brinda apoyo en las áreas de financiamiento, asesoría, capacitación, comercialización y realiza otras actividades para propiciar la participación de la mujer en la microempresa.

⁴³ Con la Ley de creación de las instituciones de la educación superior parauniversitaria, 19 de noviembre de 1980, se establecen las condiciones para el funcionamiento del nivel técnico profesional denominado Educación Parauniversitaria para la creación de los Colegios Universitarios como un nivel educativo dentro del esquema organizativo de la educación costarricense (informe de MIDEPLAN).

⁴⁴ Decreto N° 29219-MTSS de 22 de diciembre de 2000.

⁴⁵ El Decreto N° 27603 MTSS-MEIC de enero de 1999, crea el Sistema y el Consejo.

379. El Programa funciona mediante el Fideicomiso 02-99 MTSS-PRONAMYPE/ Banco Popular, el Fondo de Asignaciones Familiares y el apoyo de la Cooperación Holandesa. Se apoyaron actividades de orden técnico y administrativo, de comercialización y mercadeo a través de ferias, promoción, ventas e información de interés para el sector.

380. A partir de 2002, el Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC), como ente rector del sector economía, dirige proyectos y lleva a cabo una serie de actividades que promueve las sinergias institucionales y de la sociedad civil con el fin de organizarse y trabajar todos en conjunto para un bien común. Para la creación de empleos y la adecuación del mercado de trabajo, promueve una política de impulso a las pequeñas y medianas empresas las cuales abarcan importantes sectores de la población.

381. En 2004 destaca la creación de la Red de Apoyo a las Pequeñas y Medianas Empresas, PYME; la implementación del Programa Regional de Apoyo a las PYME, el cual consiste en un sistema de monitoreo para articular la demanda y oferta de bienes y servicios, y la aplicación del Fondo de Garantías del Banco Popular y de Desarrollo Comunal.

382. En abril del 2004, como resultado de la iniciativa de más de 50 instituciones públicas y privadas, se crea la Red de Apoyo a PYME que fomenta el proceso de atención integral a las mismas, bajo la coordinación del Ministerio de Economía Industria y Comercio, MEIC, con la participación inicial de instituciones públicas y privadas⁴⁶ y el apoyo de muchas otras. Durante su primer año de funcionamiento ha atendido a más de 3.000 empresas por medio de los servicios no financieros brindados por el MEIC y por miembros de la Red como el Banco Nacional, el INA, PROCOMER y el Banco Popular, entre otros.

383. El Ministerio de Economía mediante el Programa Regional de Apoyo, ofrece una plataforma de servicios de desarrollo empresarial orientada al fortalecimiento de los sectores productivos, especialmente de las PYME, y la creación de cadenas productivas de éstas, con empresas de los sectores más dinámicos de la economía en las regiones Atlántica, Zona Sur, Región Norte, Pacífico Central y Provincia de Guanacaste.

384. Mediante el proyecto CREA-PYME se pretende estimular el desarrollo económico y la competitividad en el medio rural mediante el fortalecimiento de agentes locales, a través de la generación de oportunidades de negocios y de inversión, mediante un apoyo empresarial integral, promoviendo los encadenamientos productivos y fomentando el "empresarialismo" y la concreción de ideas de negocios.

⁴⁶ El Instituto Nacional de Aprendizaje, INA; Cámara de Industrias de Costa Rica, CICR; Banco Nacional, BN; Instituto Tecnológico de Costa Rica TEC; Promotora de Comercio Exterior, PROCOMER; Banco Popular y de Desarrollo Comunal, BPDC; Asociación Costarricense de Organizaciones de Desarrollo, ACORDE; Red Costarricense de Organizaciones para la Microempresa, REDCOM; Fundación para el Desarrollo Empresarial y Social, FUNDES; Bancrédito; Centro de Formación de Formadores, CEFOF y la Comisión Asesora en Alta Tecnología de Costa Rica, CAATEC.

385. El Fondo de Garantías del Banco Popular y de Desarrollo Comunal cuenta con 9.000 millones de colones para respaldar préstamos de PYMES que tienen buenos proyectos productivos pero que no cuentan con las garantías necesarias para ser sujetos de crédito en los bancos comerciales del país. Con este fondo y los programas de financiamiento para PYMES desarrollados en el Banco Nacional y el Banco Popular se logró brindar financiamiento a este sector durante 2004, por más de 68.000 millones de colones.

386. La política de protección efectiva del trabajo se establece para propiciar el buen desarrollo de las relaciones obrero-patronales, mediante el funcionamiento sistemático y focalizado del Programa Permanente de Prevención de la Conflictividad Laboral, la aplicación de la legislación laboral vigente que favorezca la fiscalización de las condiciones de trabajo, así como la recreación y promoción laboral en los centros de trabajo para mejorar la salud integral.

Capacitación para el trabajo

387. El artículo 67 de la Carta Magna de Costa Rica establece que "el Estado velará por la preparación técnica y cultural de los trabajadores". Entre las principales medidas legislativas en el campo de la formación profesional se emite la Ley N° 3506 de 21 de mayo de 1965. La Ley N° 6868 de 27 de mayo de 1983 reforma la anterior y crea el Sistema Nacional de Formación Profesional y el Instituto Nacional de Aprendizaje, INA.

388. El INA cuenta con: centros nacionales especializados que permiten brindar respuestas efectivas a las necesidades de los diferentes sectores productivos en áreas no tradicionales, relativamente nuevas, y modalidades flexibles y centros de desarrollo tecnológico en metalmecánica, microelectrónica, telemática y el de autotrónica. A nivel de formación de emprendedores, el INA ejecuta acciones mediante la Unidad Coordinadora de la Gestión de Formación y Servicios Tecnológicos, el cual diseña perfiles y programas, en los siguientes sectores productivos: industria gráfica, textil, turismo, eléctrico, industria alimentaria, comercio y servicios y en artesanal.

389. Uno de los proyectos importantes desarrollado por el INA es el denominado "Red Nacional de Centros de Capacitación para el Fomento de Emprendedores de Origen Técnico con Enfoque Regional", cuya meta es ofrecer a todas las regiones del país formación profesional de punta, de manera tal que los trabajadores no tengan que desplazarse necesariamente a la Región Central para poder acceder a la capacitación con alto contenido tecnológico. Al ejecutar este proyecto, se espera dotar a las diversas regiones de un centro de capacitación acorde con los requerimientos de mano de obra de cada región.

390. A partir de 2001, la Unidad Coordinadora de Gestión Regional del INA tiene a su cargo el Plan Nacional de Capacitación en Inglés Técnico, PLANACIT. En ese año se recibieron 97 solicitudes de capacitación de empresas ubicadas en diferentes Zonas Francas y en diversas regiones: Parque Zeta de Cartago, Zona Franca Metropolitana, Ultrapark, Saret, Parque Industrial de Cartago, Global Park y Forum. En 2002 se contrató la instrucción técnica de 228 cursos y se adjudicaron 202 por un monto de 94 millones de colones y un promedio cercano a los 3.000 capacitados.

391. En 2002, el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA)⁴⁷ se propone, "j) brindar directamente o por subcontratación, asistencia técnica, programas de formación, consultoría y capacitación para mejorar la competitividad de las PYMES"; "k) diseñar, elaborar y ejecutar programas de capacitación y formación profesional, tendientes a satisfacer las necesidades del sector empresarial formal, o bien procurar su formalización".

392. El Ministerio de Trabajo ha otorgado subsidios para que los trabajadores se capaciten dentro de las mismas empresas en que laboran con cursos que imparte el INA. Este programa se ha ejecutado en empresas ubicadas en zonas de menor desarrollo relativo tales como Guácimo, Puntarenas, Barranca, Turrialba y Tucurrique, con un total aproximado de 800 beneficiarios.

393. Entre 1998 y 2001 el MEIC y el INA impulsan el Programa de Capacitación y asistencia técnica orientado a empresas de diversos sectores con objetivo de incrementar su competitividad. Las actividades de capacitación y asistencia técnica se consideran básicas para generar bienes y servicios de calidad, generar empleos, mejorar la productividad de los trabajadores y elevar el nivel y la calidad de los productos y procesos. En el cuatrienio se realizaron más de 300 acciones de capacitación y asesoría en 6 provincias del país y se atendieron directamente a 6.473 microempresarios.

394. Por su parte, el Ministerio de Educación Pública (MEP) implementó la metodología de formación dual basada en normas de competencias laborales para fortalecer estrategias innovadoras de formación técnica en el país. En 2000 se conformó la Comisión Nacional de Fomento de la Educación y la Formación Dual, CONAFODUAL, como organismo encargado de la organización y normalización de la misma.

395. En 1998 fue creado el Sistema Integrado Nacional de Educación Técnica para la Competitividad, SINETEC, mediante Decreto Ejecutivo N° 27113-MP-PLAN de 13 de julio. En 2001 fue modificado mediante el Decreto N° 29425-MEP-MP-PLAN de 22 de marzo. Este último institucionaliza el SINETEC, como órgano de desconcentración máxima del Ministerio de Educación Pública. Está conformado por un conjunto de instituciones, entidades y órganos del sector público y privado que realizan actividades reconocidas en el campo de la educación técnica, conjuntamente con organismos del sector productivo que demandan servicios especializados de los recursos técnico profesionales.

396. Su objetivo general es la integración armónica de los diferentes niveles de educación técnica, tanto pública como privada, desde el nivel básico hasta el técnico superior, con un criterio de eficiencia y eficacia, mediante acciones concertadas entre las instituciones formadoras y los demandantes del sector productivo. Se trata de favorecer el desarrollo humano, en armonía con el desarrollo socioeconómico.

⁴⁷ Cuya ley fue modificada a través de la Ley de fortalecimiento de las pequeñas y medianas empresas (N° 8262 aprobada el 17 de mayo de 2002), la cual adiciona cambios a la Ley Orgánica del INA en su artículo 32: art. 3, incisos j) y k).

397. Otro aspecto importante de destacar es la incorporación de las mujeres a las especialidades no tradicionales impartidas por los Colegios Técnicos Vocacionales. Este sector ha mostrado mayor dinamismo al representar en promedio un 16,7% de la matrícula total en dichos colegios. También los colegios técnicos desarrollan el programa dirigido a estudiantes con necesidades educativas especiales, facultando su acceso y permanencia en esta modalidad.

398. La oferta académica de las instituciones parauniversitarias estatales está estrechamente ligada al sector productivo nacional mediante cursos de capacitación, actualización y perfeccionamiento del recurso humano dirigido al sector productivo, en sectores tales como: agricultura, ganadería, desarrollo sostenible, recurso hídrico, legislación ambiental, telemática, administración municipal, diseño gráfico, administración hotelera y electrónica, tecnología de alimentos, agroecoturismo, manejo forestal y vida silvestre como también en el área de asistencia veterinaria.

399. Otras iniciativas en este campo, que se han mantenido en el tiempo, son: la Escuela Centroamericana de Ganadería (ECAG)⁴⁸, el Centro de Investigación y Perfeccionamiento para la Educación Técnica (CIPET)⁴⁹, los Colegios Universitarios de Alajuela, Cartago y Puntarenas⁵⁰, el Colegio Universitario de Riego del Trópico Seco (CURDTS)⁵¹ y el Colegio Universitario del Atlántico⁵². Estas instituciones parauniversitarias, de educación superior y públicas, forman recursos humanos que impactan las regiones Chorotega y Huétar Atlántica. Su misión es ofrecer carreras cortas completas de dos o tres años de duración a nivel de diplomados y ofrecer servicios descentralizados a las universidades y demás instituciones del sector educativo.

Atención a grupos específicos

400. El Estado ha buscado facilitar oportunidades de acceso al empleo mediante la reactivación de los sectores productivos como fuentes de empleo, tanto para la población en general, como para grupos específicos que por su condición necesitan atención especial.

401. Para el período gubernamental de 1994-1998 se dio la adopción de la Ley de creación y reglamento del Centro Nacional para el Desarrollo de la Mujer y la Familia. Dentro de las funciones del citado centro, son atinentes al derecho al trabajo: proteger los derechos de la mujer consagrados en las declaraciones y convenciones internacionales y en el ordenamiento jurídico costarricense; promover la igualdad entre los géneros y propiciar acciones tendientes a mejorar la

⁴⁸ Ley N° 4401 de 1° de septiembre de 1969.

⁴⁹ Mediante Ley N° 6995 de 22 de julio de 1985, y Decreto ejecutivo N° 21167-MEP, su Reglamento Orgánico de 17 de marzo de 1992 y Decreto ejecutivo N° 21167-MEP, su Reglamento Orgánico de 17 de marzo de 1992.

⁵⁰ Ley N° 6541 del 19 de noviembre de 1981.

⁵¹ Ley N° 7403 del 3 de mayo de 1994.

⁵² Ley N° 7941 de 1999.

situación de la mujer; formular y adoptar programas de formación para el adiestramiento de la mujer en actividades ajenas al hogar, industrias caseras u otras labores, en que aprovechen sus capacidades a plenitud, las desarrollen y especialicen en provecho suyo, de la familia y de la comunidad.

402. En 1996 se estableció el "Plan para la Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres 1996-1998" cuyo objetivo fue "eliminar el mantenimiento de discriminaciones, por razones de género, en las condiciones, el ambiente y las relaciones laborales; estimular y mejorar la actividad empresarial femenina rural y urbana; mejorar el conocimiento de la situación social y económica de las mujeres en relación con el trabajo". El Plan fue desarrollado por el Centro Nacional para el Desarrollo de la Mujer y la Familia, el cual se convirtió en el Instituto Nacional de la Mujer, INAMU, a partir de 1998.

403. Otras medidas también se han adoptado para evitar la discriminación por edad y por sexo. En 2000 se crea el Programa Nacional de Empleo y su Reglamento⁵³, el cual, según el artículo 1, se considera "un medio para fomentar el empleo y coadyuvar en el desarrollo de proyectos que incidan positivamente en las condiciones económicas y sociales de las comunidades y personas que participan en la ejecución de los mismos".

404. Según el artículo 2, inciso h), su objetivo es "fomentar la aplicación de género (hombres y mujeres), en una proporción equilibrada, con el propósito de promover la igualdad de oportunidades en los diferentes proyectos sujetos de atención". En ese mismo año se crea la Unidad de Equidad de Género en el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social⁵⁴ y se instala el Servicio de Denuncia y Consulta Telefónica sobre los Derechos Laborales de las Mujeres a través de la Línea 800⁵⁵.

405. En 2001 se emite la Directriz administrativa N° 2, de 16 de mayo de 2001 suscrita por el Ministro de Trabajo y Seguridad Social, sobre no discriminación por razones de género. Se establece que en caso de que se constate por parte de la Dirección Nacional de Inspección, una anomalía en cuanto a discriminación por motivos de género, dicha Dirección tomará las medidas cautelares y ejecutará las acciones legales que correspondan, con el fin de corregirla y de imponer las debidas sanciones a quien(es) resulte(n) responsable(s) de la infracción dentro del ámbito laboral de la institución.

⁵³ N° 29044-TSS-COMEX de 30 de octubre de 2000, publicado en el *Diario Oficial La Gaceta* N° 215 de 9 de noviembre de 2000.

⁵⁴ N° 29221-MTSS, de 20 de diciembre de 2000, publicado en el *Diario Oficial La Gaceta* N° 6 de enero de 2001.

⁵⁵ Este servicio de denuncia consiste en un espacio comunicativo que establecen una persona que actúa como persona operadora o persona asesora, en representación del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y una trabajadora o su representante.

406. Una población a la cual se le ha brindado especial atención es a los niños, niñas y adolescentes pues si bien se prohíbe en el país el trabajo de las personas menores de 15 años, aún existe la situación del trabajo infantil, para lo cual desde 1996 el Gobierno de Costa Rica suscribió un Memorándum de Entendimiento con la OIT para integrarse al Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC), en el cual el país se compromete a realizar esfuerzos importantes para la eliminación progresiva del trabajo infantil.

407. En relación con las medidas administrativas, se procede a la creación del Comité Directivo Nacional de Lucha Contra el Trabajo Infantil⁵⁶, modificado en 1998 para denominarse "Comité Directivo Nacional para la Prevención y Eliminación Progresiva del Trabajo Infantil y la Protección a la Persona Adolescente Trabajadora en Costa Rica" cuya principal responsabilidad es dirigir la política y las acciones concretas en esta materia. Se crea además la Oficina de Atención y Erradicación del Trabajo Infantil y Protección del Trabajador Adolescente, como órgano permanente adscrito a la Dirección Nacional de Seguridad Social del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, MTSS, como instancia de apoyo al citado Comité Directivo.

408. En 1998, se promulga el Código de la Niñez y la Adolescencia, el cual establece el marco mínimo legal que garantiza la protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes de manera integral. Contiene no sólo los derechos fundamentales de la niñez, sino que considera una normativa especial de carácter imperativo con respecto al trabajo infantil y adolescente, en el capítulo VII denominado "Régimen especial de protección al adolescente trabajador". Este régimen tiene como propósito fundamental regular la participación de los adolescentes mayores de 15 años de edad dentro del sector formal e informal de la economía y eliminar la participación de personas menores de 15 años.

409. En 2001, Costa Rica, mediante la Ley N° 8122, aprueba el Convenio internacional N° 182 sobre "la prohibición de las peores formas de trabajo infantil y la acción inmediata para su eliminación". Finalmente en cuanto a los programas, en el año 2004, se aprueba el II Plan Nacional de Acción para la prevención, erradicación del trabajo infantil y para la protección especial de las personas adolescentes trabajadoras⁵⁷.

410. Otro de los avances en la atención de grupos específicos, se refiere a la población discapacitada. La Unidad de Equiparación de Oportunidades para las Personas con Discapacidad, de la Dirección de Seguridad Social del Ministerio de Trabajo ha realizado una serie de acciones en beneficio del empleo de esa población.

⁵⁶ Mediante los Decretos ejecutivos N° 25890-MTSS de 12 de marzo de 1997 y N° 25517 de 18 de diciembre de 1998.

⁵⁷ En el apartado que se dedica a la protección de la familia se resalta de manera especial a las personas menores de edad y se mencionan otras medidas importantes frente a la contratación o el trabajo de los niños, niñas y adolescentes.

411. Esta unidad ha divulgado la Ley N° 7092 de incentivos fiscales para empleadores que contraten personas con discapacidad, tanto en las zonas rurales como urbanas, y dentro de ese contexto ha impulsando un plan piloto en las regiones de Puntarenas, Limón, Turrialba y San Carlos, las cuales son zonas de menor desarrollo que las urbanas⁵⁸.

412. A partir de 2003 al Programa de Generación de Empleo se le introdujeron modificaciones, entre las cuales destaca la incorporación de beneficios definidos en la Ley N° 7600 de "igualdad de oportunidades a las personas con discapacidad". Esto ha implicado una campaña de convencimiento a los patronos o al personal que toma decisiones en las contrataciones, en función de la colocación de personas con discapacidad para lo cual se programan visitas a empresas o se promueven encuentros multisectoriales.

413. En los Colegios Técnicos Profesionales del Ministerio de Educación Pública, funciona el Programa de III y IV Ciclos de Enseñanza Especial, para población con discapacidad. A los estudiantes se les forma para el trabajo, y se culmina en el IV Ciclo con la incorporación de los jóvenes con discapacidad, en una empresa para que se lleve a cabo su práctica laboral, logrando la incorporación permanente de muchos de ellos. En todo el país se cuenta con 91 colocadores⁵⁹.

414. Cabe destacar que se dio una disminución en la proporción de estudiantes discapacitados provenientes de la provincia de San José, pero esta población fue captada por Guanacaste, Puntarenas y Limón, que pasaron a tener en conjunto un 12,2% del total de estudiantes en 2002 a un 20% en 2004. Esto refleja los esfuerzos por garantizar una mayor equidad en el acceso a los servicios institucionales de las personas con discapacidad que residen en las áreas más alejadas del centro de la capital. La provincia de Alajuela también se ha visto favorecida con el proceso de redistribución geográfica de los cupos en los cursos de capacitación, ya que casi triplicó la cantidad de estudiantes capacitados, al pasar de 92 personas a 405 en el período 2002-2004.

415. Es importante sumar a estas acciones otras de similar naturaleza pero que se enfocan a una población que es doblemente vulnerable o al menos requiere especial atención por dos razones distintas: su discapacidad y su pobreza. El Programa de Atención a las personas con

⁵⁸ Dicho plan piloto consiste en impulsar una estrategia de coordinación para la incorporación de la población con discapacidad al mercado laboral, con todas las instituciones que intermedian y colocan personas con discapacidad en las diferentes regiones que se están involucrando, con el respaldo legal de la Ley N° 7600 (Ley de igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad), el Código de la Niñez y la Adolescencia, en el caso de las personas menores de edad que se incorporan, la Ley de contrato de aprendizaje y la Ley N° 7092 de incentivos para empleadores que contraten personas con discapacidad.

⁵⁹ Otras instituciones como el INA, como ente rector en materia de formación técnica para el trabajo, ha logrado la incorporación de la población con discapacidad, tanto en talleres públicos como en la oferta curricular con la que cuenta. El Instituto Hellen Keller, a través de su Proceso Sociolaboral, cuenta con ocho funcionarios tanto para la formación como para la incorporación al mercado laboral de las personas con discapacidad visual (baja visión y ceguera total). Esta institución pertenece al Ministerio de Educación Pública, y es única en su naturaleza en el país, la cual cuenta con una rica y vasta experiencia en este campo, que ha desarrollado a lo largo de los años.

discapacidad en condición de pobreza, que ejecuta el Consejo Nacional de Rehabilitación y de Enseñanza Especial, CNREE, ofrece servicios de información, orientación, asistencia y promoción a este grupo poblacional. En el eje de promoción, por ejemplo, se brindó atención directa a 1.670 personas.

416. No obstante, debe destacarse que en relación con la población con discapacidad el impacto de los programas es moderado y hace falta un estudio exhaustivo que permita corroborar datos iniciales. No se ha estudiado la población económicamente activa, cuántos de ellos están en condiciones de incorporarse al mercado laboral en un empleo competitivo, dada la condición de discapacidad, así como los rangos de leve, moderada o severa. En el caso de aquellos que trabajan, tanto en el sector público como en el privado, es importante conocer más acerca de las condiciones de trabajo, sus salarios y garantías para implementar medidas que garanticen sus derechos y eviten la explotación laboral.

417. Desde el año 2002 se aprobó la Ley integral de la persona adulta mayor, Ley N° 7935 de 19 de abril, en la cual se establece que a todas las personas adultas mayores debe brindárseles la oportunidad de realizar actividades que les generen recursos financieros. Según el Censo de 2000 de la población total de personas mayores de 65 años se encontraban ocupadas un total de 27.434, de las cuales 23.724 eran hombres.

418. Con respecto a la población migrante, existe en el Ministerio de Trabajo, el Área Técnica de Migración dedicada a atender precisamente las necesidades de ese grupo⁶⁰. Así también, existe un Convenio entre el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y MTSS, para la Inserción Laboral de los Refugiados, con el cual se ha logrado también un nivel de aceptación de los trabajadores que gozan de la condición de refugiados⁶¹. Con fondos del ACNUR, luego de la firma del Convenio, de inmediato se contrató a un técnico a tiempo completo y con apoyo del proyecto del TCU se seleccionó a un estudiante universitario para establecer una base de datos con el perfil laboral de los refugiados, una bolsa de empleo, una *brochure* de promoción de empleos y una cartera de empleadores a contactar en el corto plazo.

419. Lo anterior, aunado al hecho de que la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica ha establecido parámetros muy importantes con respecto al acceso al derecho al trabajo de las personas no nacionales, que derivan principalmente de la garantía de igualdad de los derechos laborales y de seguridad social a favor de extranjeros o no nacionales, la cual tiene su origen en el artículo 19 de la Constitución política, que establece como principio general que "los extranjeros tienen los mismos deberes y derechos individuales y sociales que los costarricenses...".

⁶⁰ El voto N° 10314-2000 de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia se refiere a la capacitación de la población migrante debidamente legalizada, ofreciéndole mecanismos que permitan su inserción a la fuerza laboral del país.

⁶¹ Frente a la realidad que ha presentado la más reciente oleada de refugiados, un acuerdo de cooperación destinado a promover el empleo de los refugiados fue firmado por el Ministro de Trabajo, Sr. Ovidio Pacheco y el representante del ACNUR, el 5 de agosto de 2003, para ser ejecutado durante el resto del año y en 2004.

420. Cabe en última instancia señalar la situación de las personas privadas de libertad con respecto al acceso al derecho al trabajo. De esa manera, se visualiza que las personas en estas circunstancias cuentan con la posibilidad de descontar la pena a través de la realización de trabajo efectivo, lo cual la Sala Constitucional definió en el año 1995. Dicho voto no define al trabajo solo como lo realizado a través del esfuerzo muscular o físico.

421. En correlación con esta conceptualización, se encuentra también la definición de trabajo que, vía reglamentaria, la institución penitenciaria ha puesto en uso desde 1993, en donde se le conceptualiza como: un acto humano, que no es aflictivo, que corresponde a toda acción que signifique creación, esfuerzo y/o modificación de la naturaleza, de las cosas y el producto de la creación del alma y el pensamiento. En esta definición se da sentido a la educación y a la producción intelectual, como una actividad de ocupación productiva del tiempo de prisión.

Modificaciones importantes al derecho al trabajo

422. Uno de los avances más importantes en cuanto al derecho al trabajo es garantizar la igualdad de acceso, por lo que a nivel nacional e internacional se fomentó la lucha contra la discriminación. Entre los avances legislativos más significativos para garantizar la igualdad de los derechos de la mujer y los discapacitados se encuentra la ratificación de Costa Rica del Protocolo Facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, Ley N° 8089 de 6 de marzo de 2001, el cual fue ratificado el 6 de agosto de 2001, y la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad de 1999 - Ley N° 7948 de 22 de noviembre de 1999.

423. Consecuentemente, la normativa nacional fue desarrollándose para ajustarse a las nuevas exigencias internacionales, promoviéndose la Ley N° 7146 sobre la promoción de la igualdad de género de 1990 que protege el derecho de igualdad de oportunidades laborales entre hombres y mujeres y la Ley N° 7600 sobre la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad de 1996, así como la Ley N° 7092 de incentivos para empleadores que contraten personas con discapacidad del 21 de abril de 1998.

424. Finalmente, la Ley N° 8107 de 18 de julio de 2001, adicionó al Código de Trabajo un nuevo título, título XI, denominado "Prohibición de discriminar", que complementado con la Ley N° 2694 de 19 de noviembre de 1960, consolida un régimen de protección contra la discriminación en el empleo y ocupación a favor de la mujer, las personas con discapacidad y muy importantemente protege la igualdad de oportunidades laborales de los trabajadores no nacionales.

425. En la jurisprudencia ha habido tres votos claves en cuanto a la igualdad al derecho al trabajo, los votos de la Sala Constitucional N° 1444-96 de 27 de marzo de 1996 y los votos N° 10314-2000 de 21 de noviembre de 2000 y N° 616-1999 de 29 de enero de 1999 donde se garantiza el derecho al trabajo de los privados de libertad y poblaciones migrantes, declarándose inconstitucional la prohibición de todo patrono de contratar menos del 95% de trabajadores costarricenses.

Cooperación internacional

426. Entre los proyectos desarrollados en los últimos años, ejecutados con el apoyo de la Cooperación Internacional pueden mencionarse los siguientes:

Proyecto Modernización del Mercado Laboral, financiado por el BID-SIECA, ejecutado por SIECA (se inició en agosto de 2002). Resultados:

- Plan piloto del centro de resolución alterna de conflictos laborales;
- Capacitación en técnicas de conciliación, y preparación como capacitadores a funcionarios del MTSS;
- Donación de un servidor e implementación de un sistema de información laboral, todavía pendiente.

RELACENTRO Ejecutado por la OIT, financiado por el Departamento de Trabajo de los Estados Unidos, de enero de 2001 a diciembre de 2003. Resultados:

- Actores sociales capacitados en cursos de buenas prácticas, resolución alternativa de conflictos, y relaciones laborales;
- Trabajo de investigación;
- Contribución hacia una Agenda Laboral Subregional;
- Magistrados y jueces capacitados en normas internacionales del trabajo;
- Defensa de los derechos laborales de la mujer.

Proyecto de Oficina de los Derechos de la Mujer, financiado por el Departamento de Trabajo de los Estados Unidos, ejecutado por el MTSS y el INAMU, de agosto de 2000 a agosto de 2002. Resultados:

- Participación y capacitación de líderes de todo el país y funcionarios(as) del MTSS para la divulgación de los derechos laborales de las mujeres;
- Campaña por medios que constó de cuatro anuncios por radio y cuatro por televisión durante los meses de marzo a octubre;
- Elaboración de una Guía de Buenas Prácticas Laborales.

Cooperación del Gobierno de los Estados Unidos para el Desarrollo de Sistemas de Información.

Proyecto de Modernización de los Ministerios de Trabajo de Centroamérica, Panamá y Belice. Ejecutado por la Fundación del Servicio Exterior para la Paz y la Democracia, financiado por la Agencia para el Desarrollo Internacional del Gobierno de los

Estados Unidos con sede en Guatemala (USAID), ejecutado entre diciembre de 1998 y noviembre de 2000. Resultados:

- Sistema de Información Laboral (SIL) fue entregado en septiembre de 2001 debidamente instalado.
- Capacitación: talleres nacionales, regionales, cursos regionales, videoconferencias regionales a funcionarios del MTSS.

Proyecto Regional de Modernización del Mercado Laboral. Ejecutado por la Secretaría de Integración Económica de Centro América (SIECA), financiado por la Agencia para el Desarrollo Internacional del Gobierno de los Estados Unidos con sede en Guatemala (USAID) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Resultados:

- Donación de *software* y *hardware*.
- Desarrollo del Sistema Regional de Información Laboral, disponible únicamente en Internet y hospedado en SIECA y capacitación a funcionarios.

Proyectos Dirigidos a la Prevención y Eliminación del Trabajo Infantil en la Actividad Cafetalera. Ejecutado por Defensa de los Niños - Internacional, en colaboración con la Fundación Hijos del Campo, COOCAFE y la Oficina de Atención y Erradicación del Trabajo Infantil y Protección del Trabajador Adolescente del MTSS. País donante los Estados Unidos de América. Realizado de 2001 a marzo de 2003. Resultados:

- Talleres de capacitación dirigidos a personeros de las cooperativas, miembros de la comunidad, y funcionarios de otras instituciones destacados en la zona.

Conclusiones

427. El Estado costarricense ha buscado los medios y mecanismos adecuados con el objetivo de implementar una política de empleo respetuosa de las particularidades geográficas, físicas, intelectuales de las personas, así como de generar una estructura de atención institucional, tanto de forma preventiva como en respuesta a posibles violaciones de garantías en el marco del derecho al trabajo de los habitantes del país. Han existido a lo largo del período 1990-2004 diversas estrategias, mecanismos y prácticas trascendentes que se visualizan como elementos importantes en pos de una política nacional de empleo más definida y articulada que se construye en Costa Rica.

428. Frente a los destacados avances que ha tenido el país en materia del cumplimiento al derecho al trabajo que además se demuestra con una tasa de desempleo constante de alrededor del 6% en los últimos 5 años así como la creación sostenida de fuentes de empleo, debe enfrentar el país el hecho de que el sector con el mayor crecimiento de puestos ha sido el informal, con lo cual debe encontrar el Estado mecanismos para brindar mayores oportunidades de empleo en el sector formal. Así también hace falta propiciar mecanismos de respuesta frente a la precarización de la generación de empleos especialmente en campos tradicionales que se han debilitado como el caso de la agricultura.

429. Los esfuerzos en la generación de empleos se han enfocado especialmente en los campos de la tecnología, la creación de puestos generados por la inversión extranjera, en áreas específicas como la prestación de servicios y el impulso al empresarialismo, lo cual concuerda con el ajuste necesario a las nuevas exigencias sociales y globales.

430. En esa línea, ha habido un énfasis en la formación técnica de la nueva mano de obra y dentro de los mecanismos y acciones que se han ejecutado, se observa la tendencia de enfocarlos en áreas rurales o de menor desarrollo relativo, pero aún dichas estrategias deben ampliarse y consolidarse, de allí que la búsqueda se esté ejecutando por medio de la conformación de centros de capacitación que se ajusten más a las necesidades de cada región.

431. Así también se denota un especial énfasis en el impulso y apoyo de las pequeñas y medianas empresas (PYMES); sin embargo, cabe aún brindar mayores y mejores herramientas de apoyo especialmente en el crédito para la creación de oportunidades a través de esas empresas.

432. Como se ha observado, se han generado mecanismos de protección de grupos especiales tales como las mujeres, los niños, niñas y adolescentes, los adultos mayores, los(as) discapacitados(as) e incluso en atención a personas no nacionales. Los esfuerzos desarrollados en la generación de puestos de trabajo y capacitación de estos grupos se muestran con una evolución importante y naturalmente progresiva, pues aún resta afinar ciertos elementos además de adaptar algunos factores con el fin de que el impacto en la atención, especialmente a grupos como las personas con discapacidad, los migrantes y la población indígena, crezca significativamente.

433. No obstante, no debe obviarse que las medidas tomadas y ejecutadas a favor de un mayor y mejor acceso al derecho al trabajo de las mujeres, han tenido un resultado de suma relevancia en la incorporación de esa población a la fuerza laboral, aunque todavía es posible y necesario hacer mayores esfuerzos para que las mujeres penetren en otros campos no tradicionales, lo cual se empieza a visualizar con la educación técnica de este grupo.

434. Cabe rescatar una serie de claros desafíos que el Estado costarricense debe abordar en aras de dar una aplicación evolutiva al derecho al trabajo.

435. En primer lugar, se ha pretendido alcanzar crecimiento en la economía, como base para una generación de fuentes de empleo, salarios crecientes y mejores oportunidades para todos. Aun cuando el Gobierno de Costa Rica desde finales de la década de los ochenta se esfuerza por disminuir y erradicar la pobreza, lo cierto es que Costa Rica, como país, ha enfrentado dificultades en lograr mayores tasas de crecimiento, que generen más fuentes de empleo, disminuyan la pobreza y aumenten los niveles de bienestar económico de la población costarricense, con equidad.

436. El país ha enfrentado problemas para propiciar la definición de una política de empleo clara, integral y permanente que trascienda las diversas administraciones gubernamentales, propicie la identificación de la oferta y la demanda de la fuerza de trabajo y la integración de la oferta educativa con las proyecciones y necesidades de los sectores productivos.

437. La construcción de una política de empleo integral implica la coherencia y coordinación en diversos ámbitos estatales tales como la política fiscal y monetaria del Estado, la planificación de la política educativa y su coincidencia con la estrategia nacional de desarrollo y la generación de empleo. Por consiguiente, el Estado también se encuentra con el desafío de trabajar en pos de una mayor y mejor coordinación interinstitucional.

438. Para garantizar, en debida forma, la vigilancia del respeto al derecho al trabajo el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social debe incrementar los estudios periódicos que provean de los datos estadísticos, técnicos y de campo indispensables para tal fin. Se deben evaluar los renglones afectados por la restricción presupuestaria y redireccionar recursos para incrementar la capacitación y el personal dedicado a la supervisión y vigilancia de los derechos. El recurso humano que permita estar en capacidad de cubrir en forma efectiva todo el territorio nacional.

439. Finalmente es necesario considerar que en tanto se busca el desarrollo socioeconómico del país en general y de sectores sociales en particular, se pretende el desarrollo humano de los habitantes y el mejoramiento en la calidad de los trabajadores, proceso que también se desarrolla de manera inversa.

Artículo 7 - Derecho a condiciones de Trabajo equitativas y satisfactorias

Convenios

440. Costa Rica es Parte y ha ratificado los siguientes Convenios atinentes también al contenido del artículo 7, relativo a las condiciones de trabajo digno: Convenio N° 14 de la OIT sobre el descanso semanal en la industria de 1921⁶², Convenio N° 81 de la OIT sobre la inspección del trabajo de 1947⁶³, Convenio N° 100 de la OIT sobre igualdad de remuneración de 1951⁶⁴, Convenio N° 106 de la OIT sobre el descanso semanal en el comercio y las oficinas de 1957⁶⁵, Convenio N° 120 de la OIT sobre la higiene en el comercio y las oficinas de 1964⁶⁶, Convenio N° 129 de la OIT sobre la inspección del trabajo relacionado con la agricultura de 1969⁶⁷, Convenio N° 131 de la OIT sobre la fijación de salarios mínimos de 1970⁶⁸ y Convenio N° 148 de la OIT sobre el medio ambiente de trabajo, específicamente sobre la contaminación del aire, ruido y vibraciones, de 1977⁶⁹.

⁶² Ley N° 6765 de 7 de junio de 1982. Ratificado el 25 de septiembre de 1984.

⁶³ Ley N° 2561-B de 11 de mayo de 1960. Ratificado el 2 de junio de 1960.

⁶⁴ Ley N° 2561 de 11 de mayo de 1960. Ratificado el 2 de junio de 1960.

⁶⁵ Ley N° 2330 de 9 de abril de 1959. Ratificado el 4 de mayo de 1959.

⁶⁶ Ley N° 3639 de 6 de noviembre de 1965. Ratificado el 27 de enero de 1966.

⁶⁷ Ley N° 4737 de 29 de marzo de 1971. Ratificado el 16 de marzo de 1972.

⁶⁸ Ley N° 5851 de 9 de diciembre de 1975. Ratificado el 8 de junio de 1979.

⁶⁹ Ley N° 6550 de 18 de marzo de 1981. Ratificado el 16 de junio de 1981.

Marco general

441. El Código de Trabajo, Ley N° 2 de 27 de agosto de 1943, contiene normas de carácter público destinadas a regular los derechos y obligaciones laborales entre patronos y trabajadores tales como el contrato de trabajo, las jornadas laborales ordinaria y extraordinaria, los salarios, el preaviso, la cesantía, las vacaciones y el descanso. Asimismo se incluyen las causas de terminación de la relación laboral y de la suspensión laboral, entre otras. El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social es el ente que procura dar aplicación de las disposiciones que conciernen al derecho a condiciones de trabajo justas y favorables a través de sus diversas dependencias. La Dirección Nacional de Inspección del Trabajo se encarga de vigilar el cumplimiento de las disposiciones.

Salarios

Sistema de fijación de salarios

442. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 57 de la Constitución política, se dispone que "Todo trabajador tendrá derecho a un salario mínimo, de fijación periódica, por jornada normal, que le procure bienestar y existencia digna. El salario será siempre igual para trabajo igual en idénticas condiciones de eficiencia. Todo lo relativo a fijación de salarios mínimos estará a cargo del organismo técnico que la ley determine".

443. Desde 1949, con ocasión de la Ley N° 832 que estableció el Consejo Nacional de Salarios y su Reglamento, así como las revisiones de 1996 y 1997, el principal método empleado para la fijación de salarios, a través de dicho Consejo, es el diálogo permanente y la búsqueda constante del consenso entre las partes, como garantía para la revisión y fijación periódica de los salarios que han de percibir todos los trabajadores⁷⁰. Este procedimiento es concordante con las disposiciones previstas en el Convenio N° 131 de la OIT, relativo a la fijación de salarios mínimos, reconocido en 1975 por Costa Rica y ratificado en 1979.

444. El capítulo V del Código de Trabajo, regula lo referente a los salarios mínimos en sus artículos 163, 177, 178 y 179. En el primero se estipula que si bien los salarios se pueden fijar libremente nunca podrán ser inferiores al salario mínimo vigente. En el segundo se reconoce el derecho de todos los trabajadores:

"a devengar un salario mínimo que cubra las necesidades normales de su hogar, en el orden material, moral y cultural, el cual se fijará periódicamente, atendiendo a las modalidades de cada trabajo, a las particulares condiciones de cada región y de cada actividad intelectual, industrial, comercial, ganadera o agrícola."

445. Es importante destacar que de conformidad con el artículo 179:

⁷⁰ Aunque debe indicarse que año tras año este sistema recibe las críticas de parte de varios sectores, especialmente sindicales, en razón de que no se sienten satisfechos de manera total con los aumentos que se generan.

"la fijación del salario mínimo que resuelva el Consejo Nacional de Salarios modifica, de forma automática, los contratos de trabajo en que se haya estipulado uno inferior, y no implica renuncia del trabajador ni abandono del patrono de convenios preexistentes que favorezcan al primero, relativos a remuneración mayor, a viviendas, tierras de cultivo, herramientas para el trabajo, servicio de médico, suministro de medicinas, hospitalización y otros beneficios semejantes."

446. La fijación de salarios mínimos se aplica para las actividades intelectuales, industriales, agrícolas, forestales, ganaderas, comerciales, de servicios y otras de naturaleza productiva. El sistema de salarios mínimos echa mano de un sistema de nomenclatura muy amplio, por actividades económicas, dividido en renglones ocupacionales generales, tales como trabajadores no calificados, trabajadores semicalificados, trabajadores especializados, dentro de un primer capítulo, con estos mismos renglones, pero con salarios diferentes.

447. Los salarios mínimos se establecen para el sector privado en general, para el sector público y también a través de las convenciones colectivas de trabajo. En todos los casos son de aplicabilidad obligatoria.

448. El sistema de fijación de salarios mínimos para el sector privado contempla dos períodos anuales. Durante los meses de octubre y junio de cada año, el Consejo Nacional de Salarios, -integrado por tres directores representantes de los empleadores, tres de los trabajadores y tres del poder ejecutivo, con el concurso de tres suplentes, uno por cada sector-, convoca a audiencias para que los sectores presenten sus propuestas. Éstas consideran generalmente el Índice de Precios al Consumidor (IPC) el cual está basado en la canasta básica alimentaria, constituida desde enero de 1995 por 264 productos⁷¹. La fijación del salario mínimo debe considerar las variaciones en los precios de estos productos.

449. Las propuestas son analizadas, revisadas y aprobadas por el Consejo y rigen a partir del 1° de enero del siguiente año y a partir del 1° de julio. Finalmente, posterior a toda la tramitación, entra a regir la fijación de salarios, mediante la publicación de un Decreto ejecutivo. El Consejo tiene también la facultad de efectuar revisiones salariales intermedias que pueden presentar los trabajadores en el transcurso del semestre.

450. En lo que se refiere a la fijación de salarios en el sector público, el Decreto N° 16965-MTSS-P de 4 de abril de 1986, vino a crear la Comisión Nacional de Salarios del Sector Público la cual tiene una participación bipartita de representantes de los funcionarios y del Gobierno. Esta Comisión está encargada de atender la revisión de los salarios de los trabajadores de dicho sector, lo cual se debe realizar también en un marco de diálogo. En junio de 2001 se emite el Reglamento N° 29576-MTSS para la negociación de Convenciones Colectivas con el sector público.

⁷¹ La llamada canasta básica alimentaria de 1995, está constituida por 264 productos, entre los cuales se cuentan, además de alimentos básicos, vestido, vivienda y servicios complementarios, muebles, cuidados médicos, transporte, educación, entre otros.

451. Las Convenciones Colectivas de Trabajo se celebran entre uno o varios sindicatos de trabajadores y uno o varios patronos, incluyendo al Estado. Según el artículo 55 del Código de Trabajo, sus estipulaciones tienen fuerza de ley para las partes que las suscriben, para quienes trabajen en ese momento en las empresas, aún si no están sindicalizados y rige también para los futuros contratos individuales y colectivos.

452. En ellas se incluyen además de los salarios⁷², otros aspectos relativos a las condiciones de trabajo incluidas en el artículo 7 del Pacto. La vigencia mínima de esos acuerdos es de un año y máxima de tres o cinco años, según el caso. Antes de su vencimiento deberá revisarse a través del MTSS para que no apliquen automáticamente las mismas condiciones, por un período similar. Es la Dirección de Relaciones Laborales del Ministerio de Trabajo, la encargada de revisar periódicamente los instrumentos de las mismas, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 57 del Código de Trabajo.

453. La supervisión y vigilancia del goce efectivo del derecho a los salarios fijados por las tres vías mencionadas, corresponde al cuerpo de Inspectores del Ministerio de Trabajo quienes también proceden en el accionar ante los tribunales de justicia contra todas las infracciones que los empleadores cometan, en transgresión del derecho al salario mínimo.

454. La Dirección Nacional de Inspección de Trabajo efectuó un total de 11.476 inspecciones durante el año 2002; en el siguiente año 2003 subió a 12.264 y se incrementó a 13.317 para el año 2004. En todas ellas, el servicio de inspección verifica el cumplimiento de la legislación laboral en su conjunto, incluidos los salarios mínimos y aquellas condiciones de discriminación respecto al principio de igualdad salarial.

Situación de los salarios

455. De acuerdo con la información provista en mayo del 2005 por el INEC, el Banco Central de Costa Rica y el Departamento de Salarios del MTSS, entre 1995 y 2004, los trabajadores en promedio fueron remunerados con un 5,81% por encima del Índice de Precios al Consumidor, que es la base sobre la cual se calculan. Los salarios mínimos de 1995, 2002, 2003 y 2004 estuvieron por debajo del IPC. Por el contrario, los salarios mínimos de 1996 a 2001 lograron niveles mayores que el índice señalado.

⁷² Según el artículo 58 del Código de Trabajo "en la Convención Colectiva se especificará todo lo relativo a: a) la intensidad y calidad del trabajo; b) las jornadas de trabajo, los descansos y las vacaciones; c) los salarios; d) las profesiones, oficios, actividades y lugares que comprenda; y e) la duración de la Convención y el día que comenzará a regir...".

Cuadro 5

Evolución de salarios mínimos y el índice de precios al consumidor del sector privado, 1995-2004

(En porcentaje)

Año	I.P.C.*	Aumentos porcentuales	Diferencia
1995	22,56	19,69	-2,87
1996	13,89	16,40	+2,51
1997	11,20	17,42	+6,22
1998	12,36	13,54	+1,18
1999	10,11	11,11	+1,00
2000	10,25	10,37	+0,12
2001	10,96	12,85	+1,89
2002	9,68	7,67	-2,01
2003	9,87	9,76	-0,11
2004	13,13	11,01	-2,12

* Índice de Precios al Consumidor.

Fuente: Instituto de Estadísticas y Censos, Banco Central de Costa Rica y Departamento de Salarios MTSS, mayo de 2005.

Situación de grupos específicos

456. Existen brechas salariales y de ingreso entre hombres y mujeres pese a que en los últimos años tendió a reducirse en el nivel educativo universitario. Para casi todos los grupos ocupacionales y en todos los niveles de escolaridad las diferencias se mantienen. En la década pasada las mujeres se aproximaron a la remuneración promedio por hora que reciben los hombres en algunos niveles de instrucción. Para las universitarias esta relación era en 1990 de 76,4%, en 1995 de 84,5% pero en 1999, casi se mantuvo estancada con el 85,4%.

457. En lo que se refiere al trabajo doméstico remunerado, es la actividad laboral que tiene el menor salario mínimo fijado para el sector privado, tiene una jornada laboral de más de ocho horas y los descansos y feriados se reducen, en muchos casos a la mitad. La Caja Costarricense del Seguro Social y el Instituto Nacional de Seguros, este último que provee el seguro de riesgos laborales, tienen subregistros de esta población ya que en el año 2000, la CCSS reportaba inscritas únicamente a 7.500 trabajadoras domésticas y en el INS, se inscribieron 200. Esto es contrastante con la cifra proyectada de 80.000 empleadas domésticas calculadas por la Asociación Nacional de Trabajadoras Domésticas, para ese mismo año.

458. El trabajo doméstico, considerado sector de baja productividad, absorbía el 14,5% de la población femenina ocupada en el año 2000 y únicamente el 0,4% de la población masculina. El MTSS realizó en 2002 un cálculo del valor del trabajo doméstico no remunerado de las mujeres y consideró que tiene un valor de mercado equivalente al 17% del PIB, mientras el valor del trabajo doméstico de los hombres es de 1,2%.

Cuadro 6
Razones de salario por hora promedio de mujeres respecto a hombres
por nivel de instrucción, 1990, 1995, 1996-1999⁷³

Nivel de Instrucción	1990	1995	1996	1997	1998	1999
Ningún grado	67,6	73,3	94,1	92,3	68,2	73,7
Primaria incompleta	71,3	79,5	79,6	77,6	80,7	82,0
Primaria completa	77,1	78,1	83,5	82,0	81,8	80,4
Secundaria incompleta	74,4	78,8	86,1	87,8	87,2	81,6
Secundaria completa	85,6	85,1	81,8	89,4	87,8	78,4
Secundaria técnica completa	91,0	82,5	91,8	107,7	100,0	87,4
Parauniversitaria	91,2	84,6	64,9	97,4	86,6	77,1
Universitaria	76,4	84,5	81,4	91,7	91,3	85,4

Fuente: INEC-MTSS. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. Varios años.

459. Por otra parte estimaciones del Proyecto Estado de la Nación indican que éste representaba el 9,4% del PIB en 1995 y más del 10,5% en 1997. Oficialmente no es reconocido como aporte a la economía nacional.

460. En lo que se refiere a los niños, niñas y adolescentes, entre los 5 y los 17 años de edad, datos derivados de la Encuesta de Hogares y propósitos múltiples de 2002 indican que 127.077 se encontraban trabajando en condiciones poco deseables. Más del 30% del total eran niñas y adolescentes mujeres.

461. Más del 40% del total eran niños, niñas y adolescentes menores de 15 años, es decir que no poseían la edad permitida para trabajar, lo cual contradice el artículo 92 del Código de la Niñez y la Adolescencia.

462. De ellos, 13.110 tenían edades entre los 5 y los 9 años y 37.041, cerca del 35% del total, era mayor de 9 y menor de 15 años. De los menores de 15 años más de un 40% no recibe remuneración y el 42% trabaja 46 horas semanales⁷⁴.

463. Cerca del 44% de total de menores de 18 años se dedicaba a labores agrícolas, sector en el cual la vigilancia y supervisión de las condiciones de trabajo es muy limitada.

⁷³ Informe DESC, del INAMU, cuadro 10, pág. 103.

⁷⁴ Informe del MTSS (19) págs. 179 a 181.

Cuadro 6a

**Salario Promedio de la Población Ocupada por Sector Institucional
 según grupo ocupacional, 2004**

Grupo ocupacional	Total colones	Sector institucional		Sector privado
		Gobierno central	Resto sector público	
Todas las ocupaciones juntas	166.599	241.794	279.635	143.074
Nivel directivo administración pública y empresa privada	546.938	501.869	516.489	571.072
Nivel profesional, científico e intelectual	351.779	278.510	440.886	388.242
Nivel técnico y profesional medio	215.754	235.439	243.519	206.343
Apoyo administrativo	160.711	158.601	197.408	151.343
Venta en locales y prestación servicios directos	114.948	157.765	177.919	106.914
Agropecuarias, agrícolas y pesqueras "calificadas"	88.660	166.599	98.356	87.419
Productos artesanales, construcción, mecánica, artes gráficas y manufacturas	137.948	147.831	191.596	133.768
Montaje y operación de instalaciones y de maquinas	140.011	157.923	193.187	137.129
Ocupaciones no calificadas	85.557	111.818	139.562	82.988
Actividades no bien especificadas o ignoradas	72.196	65.934	-	75.306

Fuente: EHPM 2004, Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.

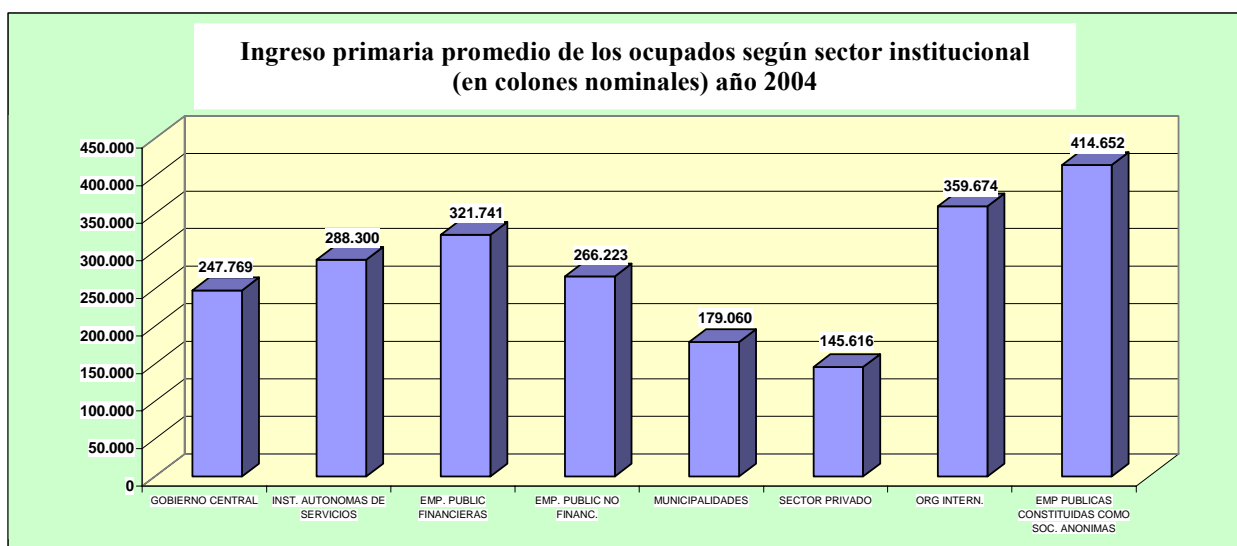
Ingreso en sectores público y privado

464. Con respecto a la distribución del ingreso de los empleados del sector público y del privado, teniendo en cuenta tanto la remuneración como los beneficios no pecuniarios, en términos generales, en promedio los empleados del sector público tienen ingresos superiores a quienes trabajan en la empresa privada. Sin embargo, a nivel directivo los salarios del sector privado son los mejores del país. A nivel profesional, las retribuciones del sector privado son superiores a las del Gobierno central (ver cuadro 6b).

465. Sin embargo dentro de los mismos empleados públicos existen importantes diferenciaciones. Los empleados de las municipalidades y del Gobierno central son quienes poseen menores remuneraciones dentro de este sector. Mientras tanto las llamadas "instituciones autónomas", donde se incluye a bancos estatales y empresas públicas, poseen remuneraciones superiores debidas, en algunos casos, a la existencia de Convenciones Colectivas que les aseguran mejores salarios (ver gráfico 5).

Gráfico 5

Ingreso promedio de ocupados por sector institucional 2004



Fuente: EHPM 2004, Instituto Nacional de Estadística y Censos.

Condiciones mínimas de seguridad y sanidad laborales

466. El artículo 66 de la Constitución política eleva la sanidad y seguridad laboral como derecho laboral y condición mínima laboral, a tenor de lo cual el Estado de Costa Rica ha adoptado una amplia y variada normativa relacionada con la salud y seguridad del trabajo. El Servicio de Inspección del MTSS cuenta con las facultades necesarias para velar por el cumplimiento de la normativa en salud ocupacional, en cualquier centro de trabajo sin importar la rama económica a la que pertenezca.

467. La legislación atinente a condiciones mínimas de sanidad y seguridad laborales vigente no autoriza excluir a categorías de trabajadores del ámbito de su aplicación⁷⁵.

⁷⁵ La normativa que se desglosa a continuación establece regulaciones generales sobre la seguridad laboral: Decreto N° 1 relativo al Reglamento general de seguridad e higiene en el trabajo de 2 de enero de 1967. Decreto N° 18379-TSS relativo al Reglamento de comisiones de salud ocupacional de 19 de julio de 1988. Decreto N° 27434 relativo al Reglamento de las oficinas o Departamento de Salud Ocupacional. Decreto N° 10541-TSS relativo al Reglamento para el control de ruido y vibraciones de 14 de septiembre de 1979. Decreto N° 22088-S relativo al Reglamento de escaleras de emergencia de 22 de marzo de 1993. Decreto N° 25056-S-MEIC-MINAE. Reglamento de uso controlado del asbesto y productos que lo contengan. Decreto N° 30222-S-MINAE relativo al Reglamento sobre emisión de contaminantes atmosféricos provenientes de calderas. Decreto N° 24037-S relativo al Reglamento sobre protección contra las radiaciones ionizantes. Decreto N° 30465-S relativo al Reglamento general para el otorgamiento de permisos de funcionamiento por parte del Ministerio de Salud.

468. También se definen algunas categorías de trabajadores que cubren la normativa con especialidad sobre seguridad y sanidad laborales: trabajadores de la construcción, quienes se desempeñan en calderas, en industrias, en granjas avícolas, bomberos, recolectores de basura, personas adolescentes y conductores de autobús. Para el desglose de las leyes ver anexo II, normativa del artículo 7.

469. Los sectores económicos que presentan insuficiencia en la aplicación de las normas sobre sanidad y seguridad laborales son las actividades de la minería, agricultura, pesca y construcción. Frente a esta situación es tarea del Estado -lo cual se presenta como un desafío- profundizar en sus factores y tratar de dar una respuesta más eficiente a ellos pues, al estar los casos identificados, lo que procede es buscar soluciones.

470. La tarea de vigilancia de los derechos a la seguridad y sanidad laborales la lleva a cabo el Cuerpo de Inspectores del MTSS, que además se encuentra facultado para velar por el cumplimiento de la normativa en salud ocupacional, en cualquier centro de trabajo sin importar la rama económica a la que pertenezca.

471. Sin embargo, es necesario tomar en cuenta que la política de control de gastos del sector público ha afectado el presupuesto de la Dirección Nacional de Inspección de Trabajo, lo cual implica limitación en el recurso humano, tecnológico y de transportes en el Servicio de Inspección, pero como se logra comprobar en la práctica aún continúa aplicándose.

472. Las prestaciones por accidentes de trabajo o lo que en Costa Rica es llamado el seguro de riesgos de trabajo tiene como ente encargado al Instituto Nacional de Seguros (INS); debe indicarse que la salud ocupacional y la protección de los trabajadores durante la ejecución del trabajo está debidamente regulado en la Ley N° 6727 de riesgos del trabajo, promulgada el 2 de enero de 1982, como una modificación al título IV del Código de Trabajo.

473. En el artículo 193 se establece la obligatoriedad del patrono de contar con un seguro que proteja a los trabajadores contra los riesgos y enfermedades del trabajo, mediante el cual se garantiza el derecho de los trabajadores a las prestaciones medicosanitarias en ocasión de los riesgos laborales.

474. En el artículo 300 del mismo cuerpo normativo, se declara de interés público todo lo referente a la salud ocupacional y se amplía el concepto de riesgos del trabajo (art. 195), el cual se declara obligatorio, universal y forzoso (art. 201).

475. Aparece el concepto de salud ocupacional, ligado a promover y mantener el más alto nivel de bienestar físico, mental y social del trabajador (art. 273). En consonancia con la Constitución política de Costa Rica (art. 66), se asignan un conjunto de responsabilidades al patrono, respecto al seguro, al riesgo y la prevención (arts. 214, 215 y 284). Al trabajador se le otorgan beneficios (arts. 218 y 221) pero también obligaciones según lo establecen los artículos 285 y 286 del citado Código.

476. El seguro de riesgos del trabajo se financia fundamentalmente con las primas de los patronos. El Instituto Nacional de Seguros no tiene fines de lucro en el manejo del seguro de riesgos del trabajo, motivo por el cual en el artículo 205 del Código de Trabajo se establece claramente adonde van los excedentes del régimen: 50% para financiar los programas que desarrolle el Consejo de Salud Ocupacional y 50% a incorporar mejoras al régimen tales como incremento en las rentas que reciben los beneficiarios por incapacidad permanente y muerte, etc.

477. Frente a las disposiciones normativas es necesario resaltar que, revisada la jurisprudencia más relevante dictada por los tribunales de trabajo de la República, incluyendo la reiterada jurisprudencia de la Sala II de la Corte Suprema de Justicia, en la Sala de Casación que es la que resuelve los asuntos judiciales en materia laboral, los fallos de los tribunales han sido reiterativos y coincidentes en relación con la obligatoriedad patronal de contar con un seguro que proteja a los trabajadores contra los riesgos y enfermedades laborales.

Cuadro 7
Seguro de riesgos del trabajo

Fuerza de trabajo, población ocupada del país y trabajadores asegurados, años 1997 a 2004

Conceptos	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Fuerza de trabajo del país	1.301.625,0	1.376.540,0	1.383.452,0	1.535.392,0	1.653.321,0	1.695.018,0	1.757.578,0	1.768.759,0
Población ocupada	1.227.333,0	1.300.005,0	1.300.146,0	1.455.656,0	1.552.924,0	1.588.491,0	1.640.387,0	1.653.879,0
Población asalariada ocupada	858.094,0	922.223,0	922.617,0	1.040.794,0	1.068.412,0	1.083.573,0	1.140.069,0	1.137.869,0
Población asegurada por riesgos del trabajo	706.915,0	760.446,0	723.976,0	741.367,0	775.141,0	800.052,0	775.515,0	813.762,0
Patronos asegurados	41.513,0	40.095,0	36.180,0	38.873,0	37.578,0	39.394,0	42.877,0	47.278,0
Tasas porcentaje								
Tasa neta de participación ¹	53,8	55,3	54,8	54,8	55,8	55,4	55,5	54,4
Tasa de ocupación ²	50,7	52,2	51,5	51,9	52,4	51,8	51,8	50,9
Tasa desempleo abierto ³	5,7	5,6	6,0	5,3	6,1	5,4	6,7	6,5
Índice de aseguramiento ⁴	82,4	82,5	78,5	71,2	72,6	73,8	68,0	71,5

Fuente: Informe anual de labores, riesgos del trabajo y salud ocupacional. Encuesta de hogares de propósitos múltiples INEC. Sistema mecanizado de riesgos del trabajo.

Nota: Los trabajadores asegurados del año es el resultado de un promedio de las cifras existentes al último día de cada mes.

¹ Porcentaje de la fuerza de trabajo con respecto a la población en edad de trabajar.

² Porcentaje de la población ocupada con respecto a la población en edad de trabajar.

³ Porcentaje de la población desocupada con respecto a la fuerza de trabajo.

⁴ Relación de la población asegurada con respecto a la población asalariada ocupada.

478. Los tribunales han condenado a aquellos patronos que en forma repetitiva violentan la normativa laboral al negarse a suscribir el seguro contra los riesgos laborales, condenándoseles a reintegrar al Instituto Nacional de Seguros lo concerniente a los costos de cada caso atendido y no cubierto por el seguro; además, por el quebranto de las normas de seguridad social se condena a los patronos al pago de la multa de ley contemplada en el artículo 614 del Código de Trabajo.

479. Como medida administrativa adoptada por el Estado para lograr el cumplimiento de la legislación que obliga a los patronos a la suscripción del seguro contra accidentes y enfermedades en el trabajo, el Departamento de Riesgos del Trabajo⁷⁶ cuenta con personal asignado en el área de inspección quienes se encargan no sólo de realizar las investigaciones de casos de accidentes dudosos sino de realizar visitas sorpresa a los centros de trabajo, de cualquier actividad económica y verificar el cumplimiento de la legislación laboral.

480. En el evento de que no se cumpla con esta legislación, se procede a levantar el acta correspondiente, a señalarle al patrono un plazo perentorio de cumplimiento y, en los casos de extrema peligrosidad, se adopta la medida de cierre del área o centro de trabajo.

481. También es importante hacer referencia al programa de formación en riesgos del trabajo y gestión preventiva, que es una acción gratuita de servicio y apoyo que realiza el Instituto Nacional de Seguros, desde la Dirección de Seguros Solidarios, en su calidad de administrador del régimen de riesgos del trabajo. El objetivo del programa es ofrecer información y capacitación sobre temas específicos que buscan generar en los participantes conocimientos básicos de los riesgos a que se exponen, los mecanismos de prevención y protección así como elementos de gestión y control⁷⁷.

Situación de los accidentes y enfermedades laborales

482. Los accidentes laborales por actividad económica, durante el año 2004, estuvieron representados con su mayor siniestralidad en la actividad de agricultura, caza, silvicultura y pesca. Durante ese año se originaron en esta actividad 29.102 accidentes laborales.

483. Este rubro está seguido de la actividad compuesta por los servicios comunales, sociales y personales, cuyos accidentes ascendieron durante todo el año 2004 a 21.188, número muy significativo si se toma en cuenta que se trata de una actividad donde no está muy marcada la peligrosidad en el desempeño de las labores. En tercer lugar se ubica a la industria manufacturera con un total de accidentes de 17.778 y, por último, en cuarto y quinto lugar de importancia, la actividad de comercio, restaurantes y hoteles con 13.463 accidentados y la actividad de construcción con 12.612 accidentes.

⁷⁶ El Departamento de Riesgos del Trabajo tiene como objetivo primordial brindar cobertura a toda la población trabajadora, extensiva a su familia, por medio del otorgamiento de prestaciones económicas, medicoquirúrgicas, hospitalarias, farmacéuticas y de rehabilitación, ante la ocurrencia de un infortunio laboral, que cause incapacidad temporal, permanente o la muerte del trabajador.

⁷⁷ En los anexos al artículo 7 se puede observar la proporción de los trabajadores asegurados en el país. En el desarrollo del numeral 9 se contemplan las mejoras en las prestaciones en dinero en relación con el seguro de riesgos del trabajo.

484. Hacia estas cinco actividades, donde es muy representativo el acaecimiento de accidentes de trabajo, se está dirigiendo la acción preventiva no sólo del Departamento de Gestión Empresarial y Salud Ocupacional sino del mismo Consejo de Salud Ocupacional y de la Oficina en Costa Rica de la OIT.

485. Es conveniente señalar que la siniestralidad experimentó un decrecimiento del año 2001 al 2004, lo que se da gracias a la acción preventiva desplegada por el Departamento en todas las formas posibles de prevención: folletos, CD, carteles, etc., así como charlas y seminarios en las empresas y en las instalaciones del Instituto.

Cuadro 8
Seguro de riesgos del trabajo
Indicadores de siniestralidad, años 1997 a 2004

Indicador	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Población asegurada por riesgos del trabajo	706.915	760.446	723.976	741.367	775.141	800.052	775.515	813.762
Población asalariada ocupada	858.094	922.223	922.617	1.040.794	1.068.412		1.140.069	1.137.869
Denuncias accidente laboral	115.344	116.501	120.279	118.646	110.249		103.376	105.930
Tasa de accidentes laborales en la población asalariada ocupada ¹ (en porcentaje)	13,44	12,63	13,04	11,40	10,32	10,22	9,07	9,31
Incapacidad permanente otorgada	4.721	6.979	8.033	8.833	11.374	10.497	9.810	10.778
Incapacidad con gran invalidez	9	6	12	8		6	7	3
Defunciones por accidente laboral	58	47	84	71	74	60	55	50
Días de incapacidad pagados en el año	1.473.407	1.509.877	1.502.509	1.631.386	1.543.506	1.539.663	1.329.688	1.1.297.594
Costo de los reclamos incurridos (en colones)	12.029.467.087	15.438.761.450	21.077.066.128	22.180.947.917	24.048.055.225	24.628.334.328	28.978.119.752	31280.374.328

Fuente: Sistema mecanizado del seguro de riesgos del trabajo. IND.

¹ Relación de siniestros laborales/Población asalariada ocupada.

Principio de igualdad de oportunidades para el ascenso

486. En el ámbito del Estado central, se aplican las disposiciones del Estatuto del Servicio Civil que además cuenta con una instancia que abre la posibilidad de que se revise o impugne cualquier actuación que pueda llegar a quebrantar el régimen de los funcionarios del Servicio Civil, dentro del cual hay parámetros que regulan la oportunidad en el ascenso tanto para hombres como para mujeres. En el sector privado, debe prevalecer lo dispuesto en el Pacto al respecto y, además, la legislación vigente sobre no discriminación en el trabajo.

Medidas adoptadas frente a la desigualdad

487. La Ley de promoción de la igualdad social de la mujer de 1990 protege el derecho de igualdad de oportunidades laborales entre hombres y mujeres; esto se complementó en mayo de 2002 con la creación de la Unidad de Equidad de Género, en el Ministerio de Trabajo. Esta Unidad tiene a su cargo diversos servicios entre los cuales, a partir del 2001, ofrece el servicio en línea 800 -trabajo para atender consultas relacionadas a derechos laborales de las mujeres con el fin de orientarlas y de prevenir situaciones entre trabajadoras y empleadoras, proporcionando la información adecuada a las partes.

488. En 2001, se recibieron más de 4.000 consultas de mujeres sobre diferentes tópicos; para 2004, el número se elevó a 5.540. Por su parte, este mismo servicio, recibió 3.075 consultas realizadas por hombres en 2004, muchas de ellas relacionadas con situaciones de embarazo, licencia, salud ocupacional, discriminación laboral por razón de género, así como acoso y hostigamiento sexual.

489. En la Encuesta de Hogares efectuada en julio de 2004 se incluyó un módulo de preguntas con las cuales se podrá medir el aporte que hacen las mujeres a la economía a través del trabajo doméstico, no sólo en las zonas rurales sino también en las urbanas, lo cual permitirá visibilizar esta situación y luego podrán adoptarse algunas políticas.

490. Con la creación de la Oficina de Erradicación del Trabajo Infantil y Protección del Trabajador Adolescente, se espera que el Ministerio de Trabajo y el Cuerpo de Inspectores del Trabajo capacitados especialmente, incremente la labor de supervisión y vigilancia de las condiciones de trabajo de este grupo.

491. A partir de 2002 se ha implementado un programa de atención inmediata basado en la coordinación interinstitucional con el Patronato Nacional de la Infancia, Instituto Mixto de Ayuda Social, Ministerio de Educación Pública, con el fin de procurar una atención integral a esta población trabajadora y también ha promovido la unificación de acciones con ONG y municipalidades. En conjunto con el Instituto Nacional de Seguros se elaboró el Reglamento al seguro por riesgos del trabajo independiente y por cuenta propia, realizado para personas adolescentes.

492. La Unidad de Equiparación de Oportunidades para personas con discapacidad del MTSS se institucionaliza mediante el Decreto N° 30391-MTSS de 17 de mayo del 2002. Esto ha permitido promover y desarrollar una serie de acciones puntuales para este sector.

Jornada de trabajo y tiempo libre

493. Con respecto a las normas legislativas que regulan el descanso, tiempo libre, horas de trabajo, vacaciones y remuneración de los días festivos se anexan en lo conducente los textos respectivos; no obstante, se procede a hacer mención de algunas normas fundamentales que sostienen en Costa Rica el régimen de trabajo digno.

494. La Constitución política costarricense en su artículo 59 establece: "Todos los trabajadores tendrán derecho a un día de descanso después de seis días consecutivos de trabajo continuo". Por su parte, el Código Laboral dispone en el numeral 152: "Todo trabajador tiene derecho a disfrutar de un día de descanso absoluto después de cada semana o de cada seis días de trabajo continuo".

495. En cuanto al tiempo libre y horas de trabajo, estipula la Carta Magna: "La jornada ordinaria de trabajo diurno no podrá exceder de 8 horas diarias y 48 a la semana. La jornada ordinaria de trabajo nocturno no podrá exceder de 6 horas diarias y 36 a la semana". Ante la anterior norma, define el Código de Trabajo en su artículo 135: "Es trabajo diurno el comprendido entre las 5.00 y las 19.00 horas, y nocturno el que se realiza entre las 19.00 y las 5.00 horas".

496. Con respecto al rubro de vacaciones, estipula el numeral 58 de la Constitución política: "Todos los trabajadores tendrán derecho (...) a vacaciones anuales pagadas, cuya extensión y oportunidad serán reguladas por la ley, pero en ningún caso comprenderán menos de 2 semanas por cada 50 semanas de servicio continuo; todo sin perjuicio de las excepciones muy calificadas que el legislador establezca". En el tema de los días feriados, el Código de Trabajo dispone en el párrafo 1 del artículo 148 que: "Se considerarán días feriados y, por lo tanto, de pago obligatorio, los siguientes: 1º de enero, 11 de abril, Jueves Santo y Viernes Santo, 1º de mayo, 25 de julio, 15 de agosto, 15 de septiembre y 25 de diciembre. Los días 2 de agosto y 12 de octubre también se considerarán días feriados pero su pago no será obligatorio".

497. La transcripción de los artículos anteriores muestra las regulaciones que se aplican para toda la población, lo cual incluye también a las personas adultas mayores o de la tercera edad, los trabajadores migrantes, las personas discapacitadas, etc.

498. No existe disposición alguna que excluya o limite los derechos descritos en los párrafos precedentes; más bien el artículo 11 del Código de Trabajo en consonancia con el numeral 74 de la Carta Magna costarricense dispone: "Serán absolutamente nulas, y se tendrán por no puestas, las renunciaciones que hagan los trabajadores de las disposiciones de este Código y de sus leyes conexas que los favorezcan".

499. El derecho de los trabajadores de disfrutar de los derechos que aquí se tratan, se garantizan a través de la labor inspectiva que realiza su Cuerpo de Inspectores, sin perjuicio de las labores de conciliación que realiza la Dirección de Relaciones Laborales y las labores de asesoría escrita que realiza la Dirección de Asuntos Jurídicos.

Dificultades en el cumplimiento de estos derechos

500. En muchas ocasiones, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social carece de información precisa que registre el grado de cumplimiento de esos derechos, además de lo mencionado en el apartado sobre el derecho al trabajo en relación con la limitación en el recurso económico, humano, tecnológico y de transportes.

Avances en el derecho a condiciones de trabajo justas y favorables

501. En lo que se refiere a las buenas condiciones laborales del trabajador, en especial desde una óptica de la salud ocupacional la Ley de riesgos del trabajo N° 6727 del 9 de marzo de 1982, modifica totalmente el título cuarto del Código de Trabajo, de los artículos 193 a 362, sobre la protección de los trabajadores durante el ejercicio del trabajo, protección que es posteriormente complementada con la Ley de protección al trabajador, Ley N° 7983 de 16 de febrero del 2000.

502. En cuanto a las políticas salariales, se ha luchado por establecer mecanismos y procedimientos estándares en cuanto a las determinaciones salariales, evitando arbitrariedades y discriminaciones a la hora de otorgar y fijar los montos de los salarios de diferentes trabajadores.

503. El Decreto N° 25619 MTSS de 1997, reglamenta al Consejo Nacional de Salarios. A esto se suma el decreto ejecutivo de salarios mínimos que aparece publicado cada seis meses y en donde se establece, para cada tipo de trabajo, una retribución salarial mínima que no puede ser irrespetada por ningún patrono, lo cual sirve de respaldo para evitar que ocurran explotaciones laborales.

504. En 2001 se emitieron dos Directrices importantes, la N° 29513-H, Directrices generales de política salarial y regulaciones en materia de empleo y clasificación de puestos y la N° 29514-H, Procedimientos para la aplicación de directrices y regulación general de la política salarial y regulaciones en materia de empleo y clasificación de puestos. Otros reglamentos también fueron aprobados para efectos de la seguridad y sanidad laborales.

505. La jurisprudencia de la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia, destaca que el salario debe pagarse a un trabajador de forma igual cuando haya equiparación con requisitos y labores desempeñadas. Lo anterior de conformidad con los votos N° 25 de 3 de marzo de 1993 y el voto N° 98 de 19 de marzo de 1993. En lo que respecta al derecho a recibir un salario justo y equitativo, la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia ha dictado una gran cantidad de resoluciones (entre otras las Nos. 1243-1991, 1252-91, 1474-91, 138-93, 1472-94, 1727-94, 1823-94, 3294-94, 3579-94) que vienen a consolidar y a apoyar la tutela de este importante derecho.

506. El derecho al descanso semanal, un día de descanso después de seis días consecutivos de trabajo, se reafirmó con los votos constitucionales durante la década de los noventa. Los votos del Tribunal superior de Trabajo y el Tribunal Contencioso-Administrativo, en el mismo período, también lo reiteraron.

507. En cuanto a las vacaciones aparte de la Ley N° 325 de octubre de 1943, leyes de 1996, 1998 y 2000⁷⁸, reforman el artículo 156 del Código de Trabajo que regula el disfrute de las vacaciones las que serán absolutamente incompensables, salvo las excepciones que se señalan expresamente en el articulado.

508. Una de las resoluciones más destacadas fue la N° 5969-93, en la que se declaró con lugar una acción de inconstitucionalidad y en consecuencia se anularon, por inconstitucionales, el artículo 607 del Código de Trabajo de 1943 y el artículo 27 del reglamento autónomo de servicio del MTSS de 1990. Mediante su aplicación se prescribía el derecho de las vacaciones de los trabajadores. En la resolución se afirma que para los trabajadores: "Todos sus derechos laborales prescriben, en los términos del artículo 602, a contar de la terminación del contrato de trabajo" y no antes. El resultado de esta acción fue la importante aclaración de la normativa, lo que implica plazos más beneficiosos para los trabajadores en materia de prescripción de vacaciones.

509. La Dirección de Relaciones Laborales del MTSS, en su labor de conciliación y de prevención de conflictos laborales proporcionó en los tres últimos años, cerca de 75.000 asesorías y consultas laborales. En el 2002 proporcionó 20.463, las que fueron ampliamente superadas en el 2003, con un total de 30.242, si bien en el 2004 declinó a 25.359. En muchos casos esta intervención ha orientado a las partes a la resolución de conflictos laborales, en su etapa temprana⁷⁹.

Conclusiones

510. Se observa en términos generales que aún existen brechas salariales entre algunos grupos, iniciando con el caso de hombres y mujeres, por lo que el Estado debe abocarse con mayor ahínco a crear mejores mecanismos prácticos que refuercen la equidad salarial, pues muchas de las medidas legislativas y jurisprudenciales ya se han tomado con lo cual resta consolidar las condiciones.

511. En relación con el punto anterior, debe hacerse un mayor esfuerzo para fortalecer el sistema de supervisión de las condiciones de trabajo digno, pues debido a los recortes y limitaciones presupuestarias, el servicio de inspectores del Ministerio de Trabajo en muchas ocasiones enfrenta dificultades para dar mejor y mayor seguimiento sobre el respeto a las garantías laborales en todo el territorio nacional.

512. Asimismo, es necesario que el Estado costarricense mejore los mecanismos de supervisión de las condiciones laborales que enfrentan ciertos grupos poblacionales como el caso de los discapacitados, personas menores de edad, indígenas y migrantes, quienes por su condición tienen mayor propensión de que las circunstancias laborales no sean las óptimas y por tanto les sean vulnerados sus derechos. Sin embargo, se hace fundamental resaltar la situación de los trabajadores migrantes a quienes independientemente de su estatus les deben ser resguardadas

⁷⁸ Ley N° 325 de 6 de octubre de 1943; N° 7641 de 17 de octubre de 1996; N° 7805 de 25 de mayo de 1998 y N° 7989 de 16 de febrero del 2000.

⁷⁹ Informe del MTSS para el Informe DESC, (19) pág. 52.

sus garantías a condiciones de trabajo digno, tesis que ha sostenido la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia y además es una situación que debe ser vigilada por las autoridades competentes.

513. Con respecto a las condiciones de seguridad y sanidad laborales, resulta imprescindible no dejar de generar esfuerzos en respuesta a las debilidades que aún muestran los sectores de la minería, agricultura, pesca y construcción, por lo que es de importancia que conociendo la situación de estos grupos se estudien a mayor profundidad sus causas y sea posible darle respuesta estatal efectiva.

514. No obstante, debe destacarse la gran labor que ha desarrollado el Instituto Nacional de Seguros (INS) en aras de divulgar y fortalecer los mecanismos de prevención y gestión de los riesgos laborales y accidentes de trabajo, todo lo cual se erige como un gran avance en la progresiva aplicación no sólo de mejores medidas para la seguridad y sanidad laborales, sino también del derecho propiamente a condiciones de trabajo digno.

515. El Estado ha procurado crear y consolidar mecanismos que les brinden a los trabajadores más garantías en el marco de su labor y de hecho ha mostrado grandes avances y el interés de enrumbarse hacia un mayor respeto de la dignidad de las personas trabajadoras, independientemente de su origen, raza, sexo o diferencia de otra índole.

516. No obstante, se hace necesario tomar en cuenta los desafíos del Estado en relación con mejorar sus mecanismos de supervisión, dotando de mayor presupuesto a las entidades encargadas lo cual al mismo tiempo derivaría de una estrategia real de protección al conjunto de las garantías laborales.

Artículo 8 - El derecho a la organización sindical y a las libertades derivadas

Convenios

517. Costa Rica es parte en los siguientes tratados internacionales pertinentes en esta materia: Convenio N° 87 de la OIT sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación de 1948⁸⁰, Convenio N° 98 de la OIT sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva de 1949⁸¹ y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos⁸².

Derecho a fundar sindicatos

Condiciones para la sindicalización

518. El derecho a fundar sindicatos se ve reforzado en diversas normas en el país. En el caso específico de la Constitución política costarricense establece una norma general sobre la cual descansa la libertad sindical y sobre la cual debe fundarse la constitución de todo sindicato.

⁸⁰ Ley N° 6550 de 18 de marzo de 1981. Ratificado el 2 de junio de 1960.

⁸¹ Ley N° 6550 de 18 de marzo de 1981. Ratificado el 2 de junio de 1960.

⁸² Ley N° 4229 de 11 de diciembre de 1968.

Al respecto dice el artículo 60: "Tanto los patronos como los trabajadores podrán sindicalizarse libremente, con el fin exclusivo de obtener y conservar beneficios económicos, sociales y profesionales. Queda prohibido a los extranjeros ejercer dirección o autoridad en los sindicatos." Esa premisa constitucional, la desarrolla el Código de Trabajo costarricense que data del año 1943.

519. En lo que concierne a las condiciones de fondo y de forma para constituir un sindicato el artículo 342 del Código establece que:

"Los sindicatos son:

- a) Gremiales: los formados por individuos de una misma profesión, oficio o especialidad;
- b) De Empresas: los formados por individuos de varias profesiones, oficios o especialidades, que presten sus servicios en una misma empresa;
- c) Industriales: los formados por individuos de varias profesiones, oficios o especialidades que presten sus servicios en dos o más empresas de la misma clase; y
- d) Mixtos o de oficios varios: los formados por trabajadores que se ocupen en actividades diversas o inconexas. Estos sindicatos sólo podrán constituirse cuando en determinado cantón o empresa el número de trabajadores de un mismo gremio no alcance el mínimo legal.

La Junta Directiva de todo Sindicato podrá estar integrada por personas que no reúnan las condiciones que este artículo establece."

520. Como dispone el artículo 343 del Código de Trabajo, el requisito básico para su constitución es que lo sea por 12 miembros si se trata de un sindicato; y, como mínimo, con 5 patronos de la misma actividad, cuando se trate de sindicatos patronales.

521. Para establecerlo no se requiere autorización previa y está reconocido tanto para los trabajadores como para los patronos; sin embargo según el artículo 344 del mismo Código, en el plazo de 30 días de haber sido fundado, debe iniciar los trámites ante el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) para que se considere legalmente constituido.

522. Este último artículo señala que "para que se considere legalmente constituido un sindicato en pleno goce de su personería jurídica, es indispensable que se formule una solicitud suscrita por su presidente o secretario general y que se envíe a la Oficina de Sindicatos del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, directamente o por medio de las autoridades de trabajo o políticas del lugar, junto con copias auténticas de su acta constitutiva y de sus estatutos. El acta constitutiva forzosamente expresará el número de miembros, la clase de sindicato y los nombres y apellidos de las personas que componen su directiva.

523. El jefe de la Oficina de Sindicatos del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social examinará, bajo su responsabilidad, dentro de los 15 días posteriores a su recibo, si los mencionados documentos se ajustan a las prescripciones de ley; en caso afirmativo librárá informe favorable al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social para que éste ordene con la mayor brevedad su

inscripción en registros públicos llevados al efecto, a lo cual no podrá negarse si hubiesen satisfecho los anteriores requisitos; en caso negativo, dicho funcionario señalará a los interesados los errores o deficiencias que a su juicio existan, para que éstos los subsanen si les fuere posible, o para que interpongan, en cualquier tiempo, recurso de apelación ante el mencionado Ministerio, el cual dictará resolución en un plazo de 10 días.

524. Si dentro de la primera hipótesis el jefe de la Oficina de Sindicatos del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social hace la referida inscripción, extenderá certificación de ella a solicitud de los interesados y ordenará que se publique gratuitamente un extracto de la misma, por tres veces consecutivas en el *Diario Oficial*.

525. La certificación que extienda la mencionada oficina tendrá fe pública y los patronos están obligados, con vista de ella, a reconocer la personería del sindicato para todos los efectos legales. La negativa patronal a reconocer la personería del sindicato, legalmente acreditada mediante la certificación referida, dará lugar, en su caso, si el sindicato lo solicitara, a que los tribunales declaren legal una huelga; todo sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 366 de este Código.

526. Es necesario citar también el artículo 332 del Código de marras pues dispone:

"Declárese de interés público la constitución legal de las organizaciones sociales, sean sindicatos, como uno de los medios más eficaces de contribuir al sostenimiento y desarrollo de la cultura popular y de la democracia costarricenses."

Disposiciones y restricciones

527. Para que un trabajador se pueda afiliarse al sindicato de su elección, la única condición que requiere es ser trabajador o persona de profesión u oficio independiente y puede afiliarse a cualquiera de los sindicatos *supra* citados. No existen restricciones al derecho de los trabajadores de formar sindicatos o a afiliarse a ellos.

528. Es atinente a este criterio la Sentencia N° 00177-2001 de las 09.30 horas de 22 de marzo del 2001 de la Sala de Casación Laboral o Sala Segunda, la cual dispuso:

"El derecho de asociación en el tanto constituye un derecho humano y un pilar de la democracia, ha sido tutelado expresamente por distintos instrumentos internacionales, así como por el artículo 25 de la Constitución política. Ese derecho fundamental en materia laboral, contiene una tutela específica que les garantiza a los trabajadores y a los patronos, su derecho a sindicalizarse libremente, con el fin exclusivo de obtener y conservar beneficios económicos, sociales o profesionales (artículo 60 de la Constitución política)."

529. Asimismo manifestó la Sala Segunda que en su voto N° 42 de las 10.50 horas de 11 de febrero de 1998, sostuvo el criterio de que:

"La libertad sindical puede considerarse desde distintas perspectivas. Por un lado concierne al individuo (aspecto individual) y consiste en la libertad de constituir sindicatos y de afiliarse o no a ellos, o bien de retirarse de los que pertenezcan, y por el otro, se refiere a estas mismas asociaciones, su organización, administración y funcionamiento; así como el ejercicio de la denominada libertad sindical de segundo grado (autonomía sindical o colectiva)."

530. Es en esta línea que también la Sala II de Casación Laboral otorgó un reconocimiento judicial al Sindicato Asociación de Trabajadores de Fertilizantes (ATFE), incluso al punto de afirmar que todavía aquellos trabajadores que ya no laboraban para la empresa, tenían el derecho de seguir perteneciendo al sindicato y continuar fungiendo como directivos, si ese era su puesto.

531. El derecho de los sindicatos a formar federaciones y asociarse con organizaciones sindicales internacionales se garantiza mediante el numeral 358 del Código de Trabajo, sin que se encuentre prevista ninguna restricción jurídica ni práctica en este sentido.

"Artículo 358. Dos o más sindicatos podrán formar federaciones y dos o más federaciones podrán formar confederaciones, que se regirán por las disposiciones de este Capítulo, en lo que les fuere aplicable, (...) Los sindicatos, federaciones y confederaciones, tendrán el derecho de afiliarse a organizaciones internacionales, de trabajadores o patronos..."

532. Siempre en el campo del ejercicio sindical cabe destacar el numeral 363 del Código de Trabajo prohíbe "las acciones u omisiones que tiendan a evitar, limitar, constreñir o impedir el libre ejercicio de los derechos colectivos de los trabajadores, sus sindicatos o las coaliciones de trabajadores", estableciendo también que "cualquier acto que de ellas se origine es absolutamente nulo e ineficaz y se sancionará, en la forma y en las condiciones señaladas en el Código de Trabajo, sus leyes supletorias o conexas para la infracción de disposiciones prohibitivas".

533. Asimismo, el cuerpo normativo en referencia, dispone que gozan de estabilidad laboral los miembros de los sindicatos en formación (por un plazo no superior a cuatro meses), cierto número de dirigentes sindicales (mientras que ejerzan sus cargos y hasta seis meses después) y los candidatos a la Junta Directiva (durante tres meses, a partir del momento en que comuniquen su candidatura)

534. La Ley de reforma a la Ley de asociaciones solidaristas, al Código de Trabajo y a la Ley orgánica del Ministerio de Trabajo, Ley N° 7360 de 4 de noviembre de 1993 establece, en caso de despido sin justa causa de los trabajadores amparados por esta estabilidad, que "el juez laboral competente declarará nulo e ineficaz ese despido y, consecuentemente, ordenará la reinstalación del trabajador y el pago de los salarios caídos, además de las sanciones que corresponda imponer al empleador, de acuerdo con este Código y sus leyes supletorias o conexas".

535. Establece que "constituyen faltas punibles, las acciones u omisiones en que incurran los empleadores, los trabajadores, o sus respectivas organizaciones, que transgredan las normas previstas en los convenios adoptados por la Organización Internacional del Trabajo, ratificados por la Asamblea Legislativa y las normas previstas en este Código y en las leyes de seguridad social". En el caso de violación a estos derechos, el trabajador o su organización podrá acudir a la instancia administrativa pertinente, en este caso la Dirección Nacional de Inspección de Trabajo o directamente a la vía judicial.

536. Esta misma ley otorga amplios poderes a la Dirección Nacional de Inspección de Trabajo para la investigación de los hechos violatorios de que tenga conocimiento, en concordancia con lo dispuesto por la Sala Constitucional sobre esta materia, mediante los votos Nos. 5000-93 y 4298-97. Literalmente la ley de cita, faculta a la Dirección Nacional de Inspección a utilizar "los medios que estime convenientes" para ese fin, lo que significa que el inspector comisionado

puede visitar el centro de trabajo y recabar toda la información disponible, para ello puede revisar planillas, libros, tomar declaraciones, etc.

537. Si se constata la existencia de prácticas laborales desleales, el Director de la Inspección Nacional de Trabajo lo pondrá en conocimiento de la autoridad jurisdiccional competente, con privilegio respecto de cualquier otro asunto. Además y para mayor protección del trabajador, la resolución que ordena trasladar el caso carece del recurso de apelación. De comprobarse en la vía judicial la violación de los derechos sindicales, el juez ordenará la reinstalación del trabajador y el pago de los salarios caídos, esto sin menoscabo de las sanciones que corresponda imponer al empleador de conformidad con lo establecido en el Código de Trabajo y sus leyes supletorias y conexas.

538. La Sala Constitucional ha contribuido a la aplicación efectiva y el respeto al derecho de sindicalización y sus garantías derivadas a través de diversas resoluciones que son vinculantes *erga omnes* (excepto para sí misma). A manera de ejemplificación, mediante el voto N° 5000-93 de las 10.09 de 8 de octubre de 1993 dicho órgano ha manifestado:

"La libertad de asociación y su consiguiente derecho de representación, es decir, el derecho fundamental de agruparse para fines lícitos sin que intervengan en ello presiones o intromisiones que puedan alterar o desnaturalizar su finalidad esta contenido en el artículo 25 de la Constitución política..."

539. En el mismo voto se insiste en que "la utilización de cualquier medio tendiente a menoscabar la labor de la representación laboral, y en especial el despido, debe considerarse contraria a derecho, pues el retiro de un representante de los trabajadores implica indefensión de los representados y la obstaculización de toda negociación colectiva que éstos pudieran realizar, máxime en aquellos casos en que los patronos procedan al retiro porque consideren que un representante determinado es peligroso para sus intereses particulares..."

540. El voto en examen establece también la autonomía necesaria de las organizaciones sindicales para actuar libremente, todo con el fin que las agrupaciones colectivas puedan desarrollar y cumplir sus objetivos sin injerencias negativas extrañas a sus fines específicos. De igual forma, se establece que el despido de un representante de los trabajadores, viola el derecho fundamental de asociación al verse privados los trabajadores de sus líderes y por ende de la adecuada y legítima defensa de sus intereses personales y gremiales.

541. Con respecto a las modificaciones que haya experimentado la legislación laboral, el 4 de noviembre de 1993 se promulgó la Ley N° 7360, que adicionó el capítulo tercero del título quinto del Código de Trabajo, denominado "De la protección de los derechos sindicales". Con esta reforma se adecuó la legislación nacional con los compromisos asumidos principalmente en los Convenios relativos a la libertad sindical de la OIT, Convenios Nos. 87 y 98, los cuales son contestes con la normativa conexas dispuesta en el Pacto.

542. Como antecedente inmediato de esta reforma legal se encuentra el voto de la Sala Constitucional N° 5000-93, ya citado, el cual marca un hito jurídico en materia laboral en cuanto a jurisprudencia; pues en esta sentencia se acude constantemente a las normas internacionales, tanto contenidas en convenios ratificados de la OIT, como incluso aquellas que constan en documentos de la Iglesia católica, las encíclicas papales y en la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

543. En ese voto no sólo se protege la "representación sindical", como parte fundamental de la libertad sindical contenida y desarrollada por los Convenios Nos. 87 y 98 de la OIT, sino que se brinda especial respaldo constitucional al "derecho de representación", en sentido amplio, que tienen los trabajadores, independientemente de que estén sindicalizados o no; tal y como se prevé en el Convenio N° 135 y en la Recomendación N° 143. Incluso, el recurso de amparo a que se refiere esa sentencia, se interpuso a favor de un Comité Permanente de Trabajadores que es una coalición y no una organización sindical.

Libre negociación de contratos (convenciones) colectivos

544. La Carta Política de Costa Rica garantiza la libre negociación de contratos colectivos e igualmente de negociaciones colectivas. Su artículo 62 estipula:

"Tendrán fuerza de ley las convenciones colectivas de trabajo que, con arreglo a la ley, se concierten entre patronos y sindicatos de patronos y sindicatos de trabajadores legalmente organizados."

545. Ese mismo instituto lo desarrolla el Código de Trabajo a través de todo un capítulo (el tercero). Es importante tener en cuenta que, legalmente, la definición de las convenciones colectivas es la siguiente:

"Artículo 54. Convención colectiva es la que se celebra entre uno o varios sindicatos de trabajadores y uno o varios patronos, o uno o varios sindicatos de patronos, con el objeto de reglamentar las condiciones en que el trabajo deba prestarse y las demás materias relativas a éste.

La convención colectiva tiene carácter de ley profesional y a sus normas deben adaptarse todos los contratos individuales o colectivos existentes o que luego se realicen en las empresas, industrias o regiones que afecte."

546. Existe el "Reglamento para la negociación de convenciones colectivas en el sector público" el cual tiene por objeto ser de aplicación a todos los empleados del Estado en cuanto no ejerzan gestión pública, así como todo el personal de empresas públicas del Estado o pertenecientes a alguna de sus instituciones estimadas empresas industriales o mercantiles comunes.

547. Se ha buscado equilibrar en el ámbito costarricense el derecho de los/las trabajadores(as) de que exista la posibilidad de negociaciones colectivas, así como la apertura para la suscripción de convenciones colectivas de forma más definida en el sector público.

548. En este orden de ideas, vale resaltar algunas reformas constitucionales y legales sociolaborales que se tramitan en la corriente legislativa:

- Proyecto de reforma constitucional al artículo 192 de la Carta Magna costarricense, mediante el cual se legitima el derecho a celebrar convenciones colectivas en el sector público, expediente legislativo N° 14730.

- Proyecto de "ley para la negociación de convenciones colectivas en el sector público y de adición de un inciso 5) al artículo 112 de la Ley general de la administración pública", el cual además de establecer que todos los empleados del Estado, las empresas de éste, así como los obreros y trabajadores que no ejerzan gestión administrativa, podrán negociar convenciones colectivas, también eleva a norma de carácter legal el actual Decreto N° 29576-MTSS, que reglamenta la operación del régimen provisional de solución de conflictos y de negociación colectiva de los servidores en cuestión, expediente legislativo N° 14675.
- Proyecto de reforma al capítulo de libertades sindicales del Código de Trabajo, el cual se encuentra hoy en la corriente legislativa bajo el expediente N° 14676. Este proyecto pretende ampliar los márgenes de protección legal a los trabajadores sindicalizados y los representantes de los trabajadores, con la finalidad de fortalecer y garantizar los derechos de sindicalización de los empleados costarricenses y el libre ejercicio de los cargos de representación sindical de sus dirigentes.
- Expediente N° 14542: aprobación Convenio de la OIT N° 151 y el expediente N° 14543: aprobación del Convenio N° 154, relativos a la promoción de la negociación colectiva en el sector público, ambos se encuentran en la corriente legislativa para su discusión.

549. Estos proyectos y los fines que buscan conseguir se mantienen al día de hoy como desafíos para el Estado costarricense.

550. Sobre el tema de la negociación colectiva, no se puede omitir la situación especial que rige en el sector público. Teniendo en cuenta el informe de la Misión de Asistencia Técnica de la OIT, que tuvo lugar en Costa Rica del 3 al 7 de septiembre del 2001, se llamó la atención al Gobierno de Costa Rica sobre algunas decisiones adoptadas por la Sala Constitucional. Estas han declarado inconstitucionales determinadas cláusulas convencionales, atendiendo especialmente a criterios de legalidad, proporcionalidad, racionalidad e igualdad, invocando privilegios irrazonables y desproporcionados que se otorgan en ciertos casos con fondos públicos (Sala Constitucional, voto N° 7730-2000, de 30 de agosto de 2000). Es necesario destacar estos extractos del voto de la Sala Constitucional con el fin de comprender los alcances que éste tiene⁸³.

⁸³ En lo conducente expresa dicho voto:

"III. Conclusiones. Con fundamento en todo lo expuesto y a manera de síntesis, la Sala arriba a las siguientes conclusiones: en el ejercicio de la competencia de máximo intérprete de la Constitución política, al examinar el tema de la organización y estructura administrativa del Estado y de la procedencia o no de las convenciones colectivas en el sector público, no puede la Sala limitarse, únicamente, a la aplicación de las disposiciones que integran el capítulo de las llamadas "Garantías sociales". Se necesita, además, examinar esa institución jurídica en coordinación con los principios contenidos en los artículos 191 y 192 de la Constitución política; al hacer este ejercicio, se adquiere la plena convicción de que la voluntad del constituyente, siguiendo la línea histórica del desarrollo de las instituciones del derecho laboral, fue la de abstraer a los servidores del sector

551. La Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, con ocasión del análisis realizado durante el 2002 del Convenio N° 98 sobre el derecho de sindicación y negociación colectiva, exteriorizó preocupación sobre la posibilidad de que las disposiciones de la Sala Constitucional violen dicho Convenio. Sin embargo, el voto de referencia precisamente persigue excluir de su aplicación únicamente a los funcionarios públicos en la administración del Estado que están definidos por el ordenamiento jurídico costarricense, con lo que se obedece el Convenio N° 98 pues, en lo que respecta al derecho de negociación colectiva en el sector público, éste sólo permite excluir de su campo de aplicación a dichos funcionarios (art. 6).

Grado de sindicalización

552. En lo que respecta al grado de sindicalización en el país para el año 2003, más del 90% de los sindicatos constituidos son de primer grado, el 5,3% corresponde a federaciones y el 1,3% a confederaciones, para un total de 303 sindicatos (ver cuadro 9).

público de las reglas generales que informan al derecho colectivo del trabajo, sujetándolo a una relación especial de empleo público, llamada también y comúnmente "relación estatutaria", que se rige por el derecho público. Esto implica, sin duda y como tesis general, que ningún funcionario público puede negociar sus condiciones de empleo como si se tratara de un nexo contractual sujeto al derecho laboral. Sin embargo, el desarrollo de las ideas jurídicas, la adopción de los convenios impulsados por la Organización Internacional del Trabajo y la jurisprudencia de esta Sala, han conducido la evolución de las instituciones involucradas, al nivel de admitir como compatibles con el derecho de la Constitución, las convenciones colectivas que negocie la categoría de los empleados y servidores que, no obstante integrar el sector público, rigen sus relaciones por el derecho laboral, especialmente en los términos de las definiciones que contienen los artículos 111 y 112 de la Ley general de la administración pública, o sea, cuando se trata de empresas o servicios económicos del Estado encargados de gestiones sometidas al derecho común, así como las relaciones de servicio con obreros, trabajadores y empleados que no participan de la gestión pública de la administración y que se rigen por el derecho laboral o mercantil, según los casos. En este sentido es que se evacua la consulta, pero advirtiendo, eso sí, que le corresponde a la propia administración, a los operadores del derecho en general y en última instancia al juez, cuando conocen de los casos específicos, determinar si una institución del Estado o un grupo de sus servidores o funcionarios, conforman el núcleo de la excepción que sí puede negociar colectivamente, o si por el contrario, les está vedado ese camino. Y por último, según lo que ha expresado en su informe la Procuraduría General de la República, que esta Sala también acoge, el personal que se desempeña en las municipalidades del país, está limitado para la negociación colectiva, en los términos de esta sentencia, pues, salvo prueba en contrario, se trata de servidores públicos, regidos por la relación de empleo público."

Cuadro 9

Sindicatos activos según grado de la organización, a abril de 2003

	Frecuencia	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Sindicato de primer grado	283	93,4	93,4
Federación	16	5,3	98,7
Confederación	4	1,3	100,0
Total	303	100,0	

Fuente: Base de datos del Departamento de Organizaciones Sociales a abril de 2003 (depurada). "Avance estadísticas sobre los sindicatos activos en Costa Rica (mayo de 2000 a abril de 2003). Elaborado por: Franklin Benavides Flores, Unidad de Investigación y Calidad de la Gestión Dirección Nacional de Inspección de Trabajo"

553. Ha de destacarse que las personas jubiladas también tienen derecho a formar sindicatos y de conformidad con información provista por el Departamento de Organizaciones Sociales del MTSS existen sindicatos de pensionados:

Asociación Profesionarios Públicos y Pensionados

Asociación Nacional de Pensionados de Telégrafos y Postales

Asociación Nacional de Trabajadores y Pensionados de Telecomunicaciones y del sector Público

Asociación Sindical Nacional de Pensionados de Comunicación

Sindicato de Educadores Pensionados

Sindicato de Trabajadores del Registro Nacional Pensionados y afines

Sindicato Mixto de exfuncionarios pensionados de la Caja Costarricense de Seguro Social

Unión Nacional de Músicos Pensionados

Derecho a huelga

Criterios normativos y prácticos

554. El derecho de huelga de los trabajadores en Costa Rica, es un derecho constitucional, de conformidad con el numeral 61 que reza lo siguiente:

Artículo 61. Se reconoce el derecho de los patronos al paro y el de los trabajadores a la huelga, salvo los servicios públicos, de acuerdo con la determinación que de éstos haga la ley y conforme a las regulaciones, las cuales deberán desautorizar todo el acto de coacción o de violencia.

555. Asimismo, el artículo 371 del Código de Trabajo de Costa Rica define la huelga legal como: "El abandono temporal del trabajo en una empresa, establecimiento o negocio, acordado y ejecutado pacíficamente por un grupo de tres o más trabajadores, con el exclusivo propósito de mejorar o defender sus intereses económicos y sociales comunes". En los artículos siguientes, se establece el procedimiento a seguir para la declaratoria de las huelgas como legales.

Restricciones para el ejercicio del derecho a huelga

556. En el año 1998, la Sala Constitucional emitió el trascendental voto N° 1317-98 de las 10.12 horas de 27 de febrero de 1998. Dicho voto declara inconstitucionales los incisos a), b) y e) del artículo 376 y el párrafo segundo del artículo 389, todos del Código de Trabajo, relacionados con la prohibición de la huelga en los servicios públicos contenida en el numeral 375 ibídem. De esa forma, el artículo 376 dispone que "para los efectos del artículo anterior se entienden por servicios públicos: d) Los que desempeñen los trabajadores que sean absolutamente indispensables para mantener el funcionamiento de las empresas particulares que no puedan suspender sus servicios sin causar un daño grave e inmediato a la salud o a la economía públicas, como son las clínicas y hospitales, la higiene, el aseo y el alumbrado en las poblaciones".

557. Desde hace varios años, los órganos de la OIT encargados de supervisar la aplicación de los convenios internacionales del trabajo, en especial la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR) y la Comisión Tripartita de Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la Conferencia Internacional del Trabajo, han formulado observaciones al Gobierno de Costa Rica para que adopte las medidas necesarias con el fin que se permita la huelga en el sector agropecuario y forestal y consecuentemente en el sector público.

Avances frente a los derechos sindicales

558. Algunos cambios surgidos son de importancia en el asunto que aquí compete. Así el 4 de noviembre de 1993 se promulga la Ley N° 7360, que adiciona el Capítulo Tercero, Título Quinto del Código de Trabajo, denominado "De la protección de los derechos sindicales". De esta forma se adecua la legislación nacional con los compromisos relativos a la libertad sindical, adquiridos a través de los Convenios de la OIT Nos. 87 y 98.

559. Se emite el Reglamento N° 29576-MTSS para la negociación de convenciones colectivas en el sector público, el 31 de mayo de 2001.

560. En relación con las contribuciones de la jurisprudencia es posible referirse al voto 5000-93 de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, el cual protege la representación sindical y brinda especial respaldo al derecho de representación, en sentido amplio, que tienen los trabajadores, independientemente de que se encuentren sindicalizados o no. El anterior voto respalda la normativa prevista en el Convenio N° 135 y Recomendación N° 143. Así como destaca el fuero sindical que protege a los dirigentes sindicales contra los despidos injustificados, basados en sus actividades con el sindicato. Constitucionalmente, el derecho a afiliarse o no libremente al sindicato de la elección del trabajador, ha sido reiterado en los votos Nos.: 482-90, 483-90, 672-90, 1977-91, 2763-91, 320-92, 5000-93, 5003-93, 5969-93, 687-94, 1365-94, 1631-94, 1890-94, 3421-94, 3736-94, 3869-94, 4991-94, 6329-94, 6594-94, 233-95, 0712-95, 571-96, 3007-96, 2085-96, 5649-96, 5727-96 y 2810-97. En el mismo sentido la

Sala Segunda ha reiterado el derecho en los votos Nos: 98 de 21 de junio de 1991, 336 de 22 de diciembre de 1993, 412 de 7 de diciembre de 1995, 75 de 6 de marzo de 1996, 150 de 18 de julio de 1997 y 300 de 22 de marzo de 2000.

561. Todo trabajador tiene la libertad de ejercer o no su derecho a huelga sin que existan represalias de parte de los patronos. Este derecho se consagra en los votos de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia Nos. 3808-93 y 4440-97.

562. Finalmente, el voto N° 1317-98 de 27 de febrero de 1998 de la Sala Constitucional, declara inconstitucional la prohibición de huelga a los servicios públicos.

Conclusiones

563. El derecho a la fundación de sindicatos en el país se ha visto ampliamente asegurado a través de las condiciones que se han creado al respecto, ya que se ha previsto su protección desde la normativa jurídica, elevándolo al rango constitucional, y derivando en la aplicación misma a través de mecanismos administrativos como la creación del Departamento de Organizaciones Sociales en el Ministerio de Trabajo. Asimismo, se ha promovido la fundación de sindicatos sin el requisito previo de autorización o reconocimiento alguno, mas la única condición que se ha estipulado para que se considere legalmente constituido ha sido la de inscribirlo en el Departamento mencionado posterior a su constitución.

564. Siempre en el resguardo al derecho a la sindicalización, se ha fortalecido significativamente debido a las diversas disposiciones, en principio normativas, que prohíben acciones u omisiones que tiendan a evitar, limitar, constreñir o impedir el libre ejercicio de los derechos colectivos de los trabajadores, sus sindicatos o las coaliciones de los trabajadores, de ahí que ello se vea respetado de manera casi absoluta en el país por los diversos actores involucrados. Sin embargo, cuando existan o han existido quebrantos de este derecho tanto el Ministerio de Trabajo, a través de su cuerpo de inspectores y emitiendo pronunciamientos administrativos, y los tribunales de justicia, específicamente los de trabajo, y con especial interés la Sala Constitucional, a través de sus resoluciones, han garantizado el cumplimiento de los derechos.

565. Por otro lado, el hecho de que no se permita la fundación de sindicatos por extranjeros es un tema que debe considerarse cuidadosamente por el Estado toda vez que existen diversos sectores de trabajo en donde la mayoría de sus empleados son personas no nacionales. Consecuentemente, se hace necesario que el Estado evalúe las condiciones en las cuales este derecho pueda ser accedido frente a las nuevas exigencias del país, es decir por el importante número de extranjeros que viven en él, en aras de generar mecanismos a través de los cuales se pueda garantizar de forma efectiva el derecho a la sindicalización de todos los habitantes del país.

566. La libre negociación y suscripción de convenciones colectivas se ha visto, en términos generales, resguardada en el Estado costarricense y de hecho los beneficios que derivan de esos instrumentos se incorporan a los contratos de trabajo y son derechos que adquieren los trabajadores. No obstante, aún resta examinar con mayor detenimiento y cuidado la situación del derecho a la negociación de convenciones colectivas de los empleados que ejercen función pública pues este ha sido uno de los temas que ha destacado la OIT a través de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones.

567. En esa línea, el Estado ha implementado iniciativas y busca abrir la posibilidad de negociaciones colectivas así como de suscribir convenciones colectivas de forma más definida para el sector público y por ello se han presentado proyectos legislativos ante el Parlamento costarricense que en este momento están en la corriente de ese órgano para ser estudiados y tramitados.

568. Por otra parte, la Sala Constitucional ha declarado inconstitucionales determinadas cláusulas convencionales atendiendo a las exigencias de la legalidad, proporcionalidad, racionalidad e igualdad, ya que en criterio de ese alto tribunal, algunos de los privilegios que se otorgan en dichas convenciones han resultado irrazonables y desproporcionados y se han hecho con fondos públicos. Esta situación debe observarla el Estado pues, si bien debe velar por los derechos sindicales de los trabajadores, también es su obligación contemplar y asegurar que dichos derechos no menoscaben los correspondientes a otros habitantes del país.

569. En otro orden de ideas, cabe señalar que existe en el país un régimen de respeto al derecho de huelga y de hecho se contempla éste como uno de carácter constitucional. Es importante rescatar que la Sala Constitucional emitió un voto de gran trascendencia en 1998 que declaró inconstitucional la prohibición que existía en algunos sectores del derecho a huelga, por tanto se anulan automáticamente los incisos correspondientes en el artículo 376 para que luego dispusiera que solamente se entienden por servicios públicos los que desempeñen los trabajadores que sean absolutamente indispensables para mantener el funcionamiento de las empresas particulares que no puedan suspender sus servicios sin causar un daño grave e inmediato a la salud o a la economía públicas, como son las clínicas y hospitales, la higiene, el aseo y el alumbrado en las poblaciones. Por consiguiente, esta es la única restricción directa que existe para el derecho a huelga.

570. Debe aclararse que frente a las observaciones de la OIT sobre adoptar medidas para que se permita la huelga en el sector agropecuario y forestal, así como en el sector público, la Sala Constitucional vino más bien a declarar inconstitucional la norma que prohibía la huelga en estos sectores, por lo que en términos absolutos es una situación que no se presenta en el país. No obstante, es responsabilidad del Estado velar por que estas disposiciones se cumplan a cabalidad.

571. Es posible observar que, en general, el Estado ha hecho grandes avances en respuesta al derecho a la sindicalización, negociaciones colectivas, suscripción de convenciones colectivas y el derecho a huelga; sin embargo, como es lógico en el progresivo cumplimiento de estas garantías, aún existen algunos puntos en los cuales el Estado debe implementar más medidas y consolidar mecanismos para hacer efectivos estos derechos de una forma equilibrada y equitativa para todos los habitantes del país.

Artículo 9 - Derecho a la seguridad social

Convenios

572. A nivel de normativa internacional, Costa Rica ha ratificado en materia de seguridad social el Convenio N° 102 de la OIT sobre la seguridad social (norma mínima) de 1952 -Ley N° 4736 de 29 de marzo de 1971-, ratificado el 16 de marzo de 1972, y el Convenio Iberoamericano de Seguridad Social de 1978 -Ley N° 6554 de 9 de abril de 1981. Así también, el Convenio

Nº 130 de la OIT sobre asistencia médica y prestaciones monetarias de enfermedad de 1969 -Ley Nº 4736 de 29 de marzo de 1971-, ratificado el 16 de marzo de 1972.

Marco general

573. La Carta Magna costarricense establece el derecho al seguro social a favor de los trabajadores, a través de un sistema de contribución tripartita entre el Estado, el patrono y el trabajador. El artículo 73 específicamente determina: Se establecen los seguros sociales en beneficio de los trabajadores manuales e intelectuales, regulados por el sistema de contribución forzosa del Estado, patronos y trabajadores, a fin de proteger a éstos contra los riesgos de enfermedad, invalidez, maternidad, vejez, muerte y demás contingencias que la ley determine. La administración y el gobierno de los seguros sociales estarán a cargo de una institución autónoma, denominada Caja Costarricense de Seguro Social. No podrán ser transferidos ni empleados en finalidades distintas a las que motivaron su creación, los fondos y las reservas de los seguros sociales. Los seguros contra riesgos profesionales serán de exclusiva cuenta de los patronos y se registrarán por disposiciones especiales.

574. Para administrar los seguros sociales, y de conformidad con el mandato constitucional, se promulga en 1943 la Ley constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS). Ley Nº 17 de 22 de octubre de 1943.

575. Dos leyes adicionales de singular trascendencia terminaron de configurar la plataforma legal e instrumental sobre la que se basó la ulterior extensión de la cobertura del seguro de salud, la Ley Nº 24 de julio de 1943, que dispone las garantías sociales como derecho de orden constitucional y encomienda la administración de los seguros sociales a la Caja Costarricense de Seguro Social, y la Ley de universalización de los seguros sociales de 1961, mediante la cual la CCSS adquiere la responsabilidad constitucional de cubrir a la totalidad de la población nacional.

576. Posteriormente, en aras de brindar una mejor atención al asegurado se establece la Ley de desconcentración de los hospitales y las clínicas de la Caja Costarricense de Seguro Social y creación de las Juntas de Salud. Ley Nº 7852 de 30 de noviembre de 1998.

577. El sistema de seguridad social está conformado por la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS), y por el Instituto Nacional de Seguros (INS), como institución responsable de las prestaciones por accidentes de trabajo, la cual está considerada como una empresa pública. Ambas son instituciones estatales autónomas.

Ramas de la seguridad laboral

El seguro de salud

578. En Costa Rica, la protección social de las contingencias relacionadas con el estado de la salud está estrechamente vinculada con el desarrollo del "seguro de salud" administrado por la Caja Costarricense de Seguro Social, el cual se caracteriza por un marcado proceso evolutivo, tanto en su enfoque de aseguramiento como en su esquema de financiamiento.

579. El "seguro de salud" denominado inicialmente como "seguro de enfermedad y maternidad", se remonta a la década de los años cuarenta, cuando, al amparo de la Ley de 17 de noviembre de 1941, se crea la Caja Costarricense de Seguro Social, subordinada hasta entonces al poder ejecutivo. Tal legislación estableció la modalidad del seguro social obligatorio tanto para los trabajadores asalariados como para los independientes, cuyos ingresos anuales no sobrepasaran un límite establecido, e instituyó el sistema tripartito de contribución forzosa de patronos, trabajadores y Estado.

580. El subsector de seguridad social sustenta su modelo de atención de la salud de la población en tres principios básicos:

1. Universalidad en la cobertura;
2. Equidad en el acceso, y
3. Solidaridad en el financiamiento.

581. El principio de universalidad se hace eco de lo dispuesto en el artículo 1 del reglamento del seguro de salud de la Caja Costarricense de Seguro Social que establece, con fundamento en el artículo 177 de la Constitución Política, que "el seguro de salud es universal y cubre a todos los habitantes del país...". Tal disposición se hace efectiva por medio de las diferentes modalidades de aseguramiento: obligatorio, voluntario, pago directo y a cargo del Estado (desarrollado para grupos desprotegidos como los indigentes y los privados de libertad).

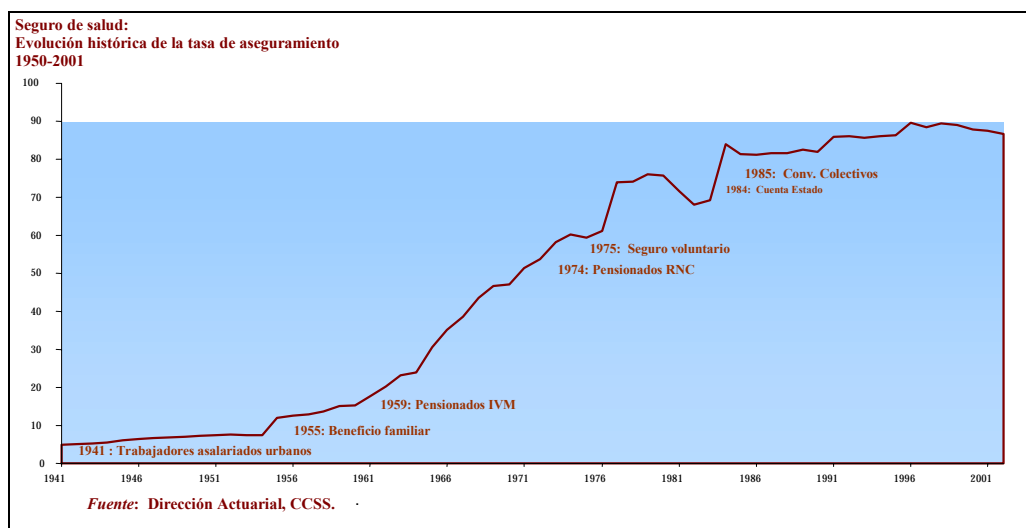
582. Dentro de este marco evolutivo, la tasa de cobertura en el aseguramiento asciende hoy día a un notable 87,5% de la población nacional. Una proporción relativamente pequeña de la población no asegurada suscribe líneas de gastos médicos con seguros privados o simplemente hace pagos directos de su "bolsillo". Los otros, apuestan a la calidad de "prestador de última instancia" que tiene el seguro de salud, y recurren al aseguramiento formal una vez que ocurre la necesidad de salud.

583. La cobertura poblacional del seguro de salud administrado por la CCSS se ha incrementado en 5,8 puntos porcentuales. En efecto, según se observa en el cuadro siguiente, el porcentaje de población asegurada (cobertura administrativa) pasa de un 82,0% en 1990 a un 87,8% en el 2004. Sin duda alguna, este notable resultado es producto de estrategias adoptadas desde décadas atrás que, con el propósito de cumplir con el precepto constitucional de universalizar el seguro de salud, permitieron desarrollar las modalidades no tradicionales de aseguramiento: i) trabajadores independientes, ii) asegurados voluntarios, iii) trabajadores por convenios especiales, iv) asegurados por cuenta del Estado, v) pensionados de regímenes contributivos, vi) pensionados del régimen no contributivo, vii) internos en centros penales, y viii) familiares de asegurados directos.

584. Es menester hacer hincapié en que en Costa Rica el mecanismo de seguridad social está básicamente integrado por servicios oficiales o públicos; sin embargo, existe la posibilidad de contratar servicios de salud privados, como ya se ha mencionado.

Gráfico 6

Evolución histórica de la tasa de aseguramiento, 1950-2001



585. A lo largo de más de seis décadas, el seguro de salud ha evolucionado de un esquema bismarkiano clásico, dirigido a proteger a los trabajadores asalariados y sus familiares dependientes, a un sistema de protección universal, en un proceso similar al seguido por la mayoría de países industrializados, especialmente del continente europeo. En este sentido, cinco políticas institucionales resaltan.

586. Es posible identificar, en consideración al desarrollo histórico *infra* citado, cinco modalidades de aseguramiento del seguro de salud:

- Asalariado. Es un seguro obligatorio y se aplica para todos aquellos trabajadores que mantienen una relación obreropatrolal convencional, caracterizada por los principios de subordinación, prestación de servicio y remuneración. El patrono es el responsable de reportar a la Caja sus trabajadores y deducir de los salarios las correspondientes cuotas.
- Independiente. Es un seguro obligatorio y es suscrito fundamentalmente por personas que trabajan por cuenta propia en alguna actividad económica. Esta categoría incluye también a los trabajadores asegurados mediante convenios especiales entre la CCSS y entidades públicas o privadas tales como asociaciones, sindicatos, cooperativas y otras más.
- Asegurados voluntarios. Incluye a personas que no participan en una actividad económica: estudiantes, personas temporalmente inactivas.
- Pensionado. Esta modalidad cubre a las personas que se pensionaron bajo alguno de los regímenes de pensiones existentes en el país, a saber: régimen no contributivo, régimen de IVM (invalidez, vejez y muerte), régimen de hacienda, magisterio nacional, poder judicial y otras instituciones públicas.

- Familiar. Es el tipo de seguro que protege a los familiares de los asegurados directos asalariados, pensionados, por cuenta propia o por convenio, considerando dependencia económica por motivos de edad, estudios o discapacidad.
- Por cuenta del Estado. Incluye a todas aquellas personas de escasos recursos económicos, y que no tienen posibilidades de asegurarse mediante ninguna otra forma. La ley obliga al Estado a asegurar a esta población previo estudio de su situación socioeconómica. Este seguro cubre a todo el núcleo familiar de escasos recursos.

Cuadro 10

Población nacional por condición de aseguramiento en seguro de salud

1990 *vs* 2004

Grupo poblacional	1990		2004		Variación (Porcentaje)
	Absoluto	Porcentaje	Absoluto	Porcentaje	
Población asegurada	2.485.142	82,0	3.697.866	87,8	5,8
Asegurado directo asalariado	544.733	18,0	800.123	19,0	1,0
Asegurado directo cuenta propia	86.095	2,8	132.423	3,1	0,3
Asegurado directo convenio	50.815	1,7	71.029	1,7	0,0
Asegurado cuenta estado familiar	280.496	9,2	539.097	12,8	3,6
Dependiente de aseg. directo activo	1.281.909	42,3	1.773.635	42,1	-0,2
Pensionado de CCSS	62.601	2,1	130.743	3,1	1,0
Pensionado regímenes especiales	26.735	0,9	55.270	1,3	0,4
Pensionado régimen no contributivo	49.753	1,6	80.326	1,9	0,3
Dependiente de pensionado	102.005	3,4	115.220	2,7	-0,6
Población no asegurada	547.252	18,0	513.826	12,2	-5,8
Población nacional	3.032.394	100,0	4.211.692	100,0	

Fuente: Dirección Actuarial, CCSS.

587. Aunado a lo anterior, el esquema contributivo del seguro de salud de la CCSS asume como principio general que se participa en el financiamiento de los programas del seguro de salud según las posibilidades particulares de cada grupo, y en virtud de ello el acceso a los servicios de salud se realiza bajo las mismas condiciones, independientemente del tipo de asegurado.

El hecho de que a nivel de asegurado individual no se exija una relación de equilibrio entre beneficios, riesgos y aportes, introduce un elemento de solidaridad en el sistema, que permite la existencia de subsidios cruzados a favor de los agentes económicos de menores ingresos relativos o mayores riesgos de salud.

588. Según se observa en el cuadro siguiente, el esquema contributivo del seguro de salud -en contraposición a los esquemas convencionales- contempla el aseguramiento contributivo de los trabajadores no asalariados con capacidad económica para tales efectos, incorpora a toda aquella población pobre sin capacidad contributiva, sea como asegurados por cuenta del Estado o pensionados del régimen no contributivo, y asigna al Estado una participación activa en el subsidio (parcial o total) de estos grupos.

Cuadro 11

Porcentaje de cotización según modalidad de aseguramiento, 2005

Modalidad	Porcentaje de cotización				
	Trabajador	Patrón	Estado	Régimen de pensión	Total
Asalariado	5,50	9,25	0,25	-	15,00
Independiente	4,75	-	5,50	-	10,25
Voluntario	4,65	-	5,50	-	10,15
Pensionado contributivo	5,00	-	0,25	8,75	14,00
Pensionado RNC	-	-	0,25	13,75	14,00
Pensionado por el Estado	-	-	14,00		14,00

589. En la actualidad el seguro de salud de la CCSS cubre una extensa gama de servicios que abarcan la función aseguradora y dos tipos de prestaciones:

- a) Prestaciones en especie, las cuales se subdividen en prestaciones de atención integral a la salud y prestaciones sociales, y

Cuadro 12

Prestaciones del seguro de salud CCSS

Prestaciones	Definición	Detalle
En especie		
i) Atención Integral a la Salud	Atención que reciben los asegurados en sus hogares y establecimientos de atención ambulatoria y hospitalaria que la Caja designe (art. 18)	a) Acciones de promoción, prevención, curación y rehabilitación b) Asistencia médica especializada y quirúrgica c) Asistencia ambulatoria y hospitalaria d) Servicio de farmacia e) Servicio de laboratorio y exámenes de gabinete f) Asistencia en salud oral g) Asistencia social, individual y familiar
ii) Prestaciones Sociales	Atienden las necesidades de orden social directamente relacionadas con la salud integral	a) Fomento de la participación social b) Convenio de cooperación con instituciones de beneficencia pública o privada c) Derechos durante la cesantía d) Extensión de la protección asistencial
En dinero		
	Ayudas económicas que se le otorgan al asegurado directo activo, asalariado o independiente	a) Subsidios y ayudas económicas por incapacidad o licencia de maternidad b) Ayuda económica para compra de prótesis, anteojos y aparatos ortopédicos c) Ayuda económica para traslados y hospedajes d) Ayuda económica para gastos de funeral e) Ayuda económica por concepto de libre elección médica

Fuente: Reglamento Seguro de Salud, Caja Costarricense Seguro Social.

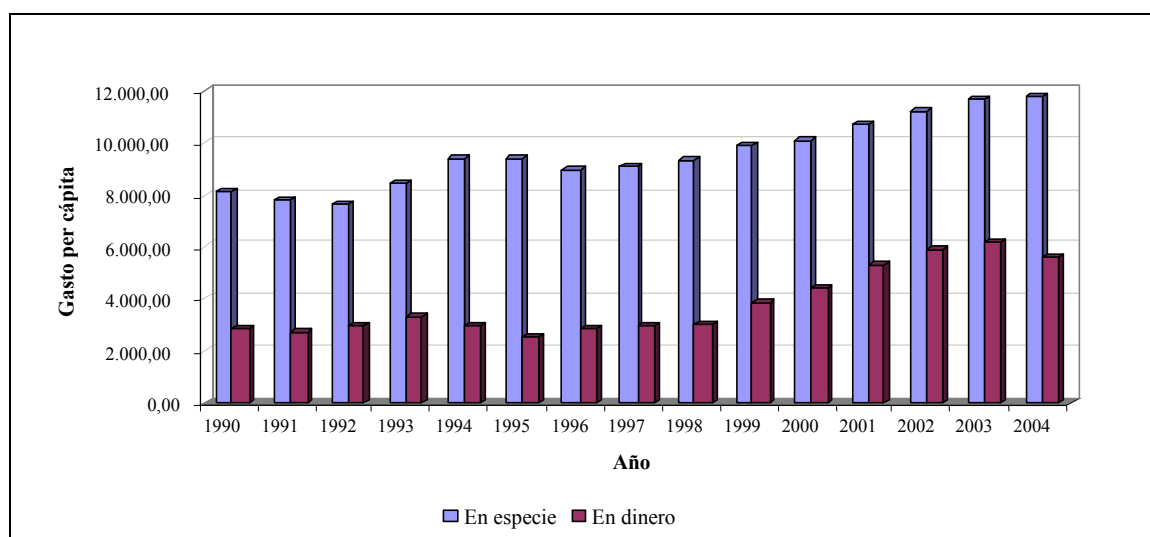
- b) Económicas o en dinero: subsidios por incapacidad (enfermedad y maternidad) y ayudas pecuniarias para procedimientos, tratamientos e implementos médicos; el cuadro 12 resume el conjunto de prestaciones a que tiene derecho la población cubierta.

590. Incremento en el gasto per cápita real por concepto de prestaciones del seguro de salud. Otro logro a rescatar lo constituye el incremento que en términos reales muestra el gasto per cápita en prestaciones que, tanto en especie como en efectivo, otorga el seguro social de salud⁸⁴. Según se observa en el gráfico 7, el gasto per cápita real de 2004 por concepto de prestaciones en especie (servicios de atención integral de la salud y prestaciones sociales) es 1,45 veces el obtenido en 1990, mientras que para el caso de las prestaciones en efectivo esta relación es de 1,98 veces.

Gráfico 7

Seguro de salud: gasto per cápita real según tipo de prestación, 1990-2004

(Colones de 1990)



591. Lo anterior, como resultado de haberse experimentado, durante el período 1990-2004, un crecimiento promedio anual del orden de 2,78% para el caso del gasto per cápita real en prestaciones en especie, y de 5,64% para el caso de las prestaciones en efectivo.

El Sistema Nacional de Pensiones

592. El Sistema Nacional de Pensiones de Costa Rica (SNP) está constituido por tres pilares: el primero diseñado para otorgar una pensión básica en el campo de los riesgos por concepto de

⁸⁴ El gasto per cápita en prestaciones en especie corresponde al gasto por habitante en colones, mientras que el gasto per cápita en prestaciones en efectivo corresponde al gasto por asegurado directo (en colones).

carencia de ingresos, exceptuando las pensiones del régimen no contributivo que por su cuantía son asistenciales; el segundo brinda una protección complementaria de carácter obligatorio y el tercero también brinda pensiones complementarias pero mediante afiliación individual y voluntaria.

593. El cuadro 13 identifica cada uno de los regímenes incorporados en cada pilar.

Cuadro 13

Sistema Nacional de Pensiones. Estructura y funciones básicas

Estructura y funciones básicas, 2004

Pilar y objetivos	Régimen	Adscripción, financiamiento y gestión
<p>Primer pilar: El objetivo de los regímenes de este pilar es brindar la protección básica contra los riesgos de invalidez, vejez y muerte, a excepción del RNC, que otorga una pensión sólo de carácter asistencial</p> <p>Todos ellos son contributivos, con la excepción del RNC y los regímenes transitorios</p>	<p>Régimen no contributivo (RNC)</p> <p>Seguro de invalidez, vejez y muerte (IVM)</p> <p>Pensiones del magisterio nacional, que comprende dos regímenes:</p> <p style="padding-left: 40px;">De reparto. Este es de una duración temporal</p> <p style="padding-left: 40px;">De capitalización</p> <p>Régimen del poder judicial</p> <p>Regímenes transitorios, no contributivos, con cargo al presupuesto nacional</p>	<p>Financiado con impuestos, otorga beneficios a la población indigente y administrado por la CCSS</p> <p>Financiamiento tripartito (trabajadores, Estado y patronos), obligatorio para trabajadores asalariados y para los independientes (bajo ciertas regulaciones especiales). Es administrado por la CCSS</p> <p>Los administra la Junta de Pensiones del Magisterio Nacional</p> <p>A raíz de las reformas de la década del noventa, una parte de los trabajadores vinculados al magisterio quedaron ligados a un régimen de reparto</p> <p>A este régimen deben inscribirse los nuevos ingresos al magisterio</p> <p>Obligatorio para todos los trabajadores del poder judicial. Lo administra el poder judicial</p> <p>Se financian mediante impuestos y los administra la Dirección General de Pensiones del Ministerio de Trabajo</p>
<p>Segundo pilar: Los regímenes de este pilar tienen como propósito una pensión complementaria</p>	<p>Régimen obligatorio de pensiones complementarias, para trabajadores asalariados</p> <p>Regímenes institucionales o gremiales de pensiones complementarias</p>	<p>Corresponden a planes de capitalización individual, creados en 2000, financiados mediante una reasignación de cargas sociales que de previo existían, aunque destinadas a otros fines, más una contribución adicional patronal. Este régimen está administrado por operadoras de pensiones bajo la regulación y supervisión de la SUPEN</p> <p>Corresponden a fondos gremiales de pensiones, con importante financiamiento patronal, que operan en algunas instituciones estatales</p>
<p>Tercer pilar: En este caso el fin de estos regímenes es la previsión personal de carácter voluntario</p>	<p>Regímenes privados de pensiones complementarias</p>	<p>Los programas correspondientes a estas pensiones son administrados por entidades financieras especializadas, de giro único para su administración y sujetas a la vigilancia de la SUPEN</p>

594. Entre el 45 y el 50% de la población económicamente activa del país cotiza en uno u otro de los programas de pensiones básicas de carácter contributivo obligatorio.

593. Esta cobertura hace de Costa Rica el tercer país de América Latina con mayor protección en seguridad social en pensiones contributivas básicas. Sólo el Uruguay (60%) y Chile (58%) la superan en el 2002. Los demás países tienen coberturas de cotizantes de 30% o mucho menos (Mesa-Lago: 2004).

Cuadro 14

Caja Costarricense de Seguro Social. Indicadores del Seguro de Pensiones, 1999-2004

Indicador	1990	1995	2000	2004
Pensión según riesgo (porcentaje)	100,00	100,00	100,00	100,00
Invalidez	38,40	35,76	34,74	34,65
Vejez	36,31	37,85	36,38	35,78
Muerte	25,29	26,39	28,87	29,57
Crecimiento anual en el número de pensiones según riesgo	9,59	5,49	3,28	4,28
Invalidez	7,08	4,52	3,09	3,77
Vejez	12,97	4,77	2,37	3,72
Muerte	8,80	7,90	4,68	5,58
Nuevas pensiones anuales según riesgo (porcentaje)	100,00	100,00	100,00	100,00
Invalidez	29,36	26,16	24,17	27,91
Vejez	34,37	28,52	23,60	31,63
Muerte	36,27	45,32	52,23	40,46
Monto prom. mens. de pensiones según riesgo (corriente)	10.191,91	24.414,03	46.412,46	73.755,07
Invalidez	8.486,31	20.310,76	43.068,52	68.177,40
Vejez	13.595,65	30.120,97	58.768,67	95.795,91
Muerte	7.894,36	21.787,52	34.866,14	53.620,97
Monto prom. mens. de pensiones según riesgo (corriente)	24.529,27	24.414,03	25.577,24	27.224,93
Invalidez	20.424,32	20.310,76	23.734,45	25.166,07
Vejez	32.723,59	30.120,97	32.386,57	35.360,79
Muerte	18.999,67	21.787,52	19.214,23	19.792,91
Pensión promedio como porcentaje del salario	43,49	39,05	35,23	39,72

Fuente: Departamento de Estadística. Dirección Actuarial y de Planificación Económica.

1. Calculado como el cociente gasto en pensiones/casos de pensión a junio.
2. Para deflatar se utilizó el índice de precios al consumidor a diciembre de 1995.
3. Se utiliza el salario promedio al mes de junio.

Régimen IVM

596. El régimen de invalidez, vejez y muerte (IVM) está encargado, por mandato constitucional, de la administración de las pensiones del seguro social. Tiene a su cargo el mayor número de pensionados y por tanto moviliza la gestión de magnitudes considerables de recursos financieros en el mercado financiero nacional. La cobertura del seguro de invalidez, vejez y muerte en 2004 ascendió a 848.495 trabajadores, originando un incremento del 4% con respecto al año 2003. Se evidencia un crecimiento superior al 5% en el sector privado, representado por la empresa privada y el servicio doméstico. Sólo en la empresa privada el incremento absoluto correspondió a 25.000 trabajadores. Asimismo, se destaca el incremento del 16% en el sector de cuenta propia.

597. Del cuadro 14 se desprende que la proporción de pensionados por el riesgo de vejez es muy similar a la del riesgo de invalidez.

Régimen no contributivo de pensiones

598. Este régimen, por su condición de no contributivo y estar diseñado para brindar protección a las personas de escasos recursos económicos, especialmente mayores de 65 años, sujetos a comprobación de esa condición, brinda pensiones asistenciales.

599. El monto de la pensión promedio es de 18.000 colones mensuales y en la actualidad se otorgan cerca de 80.000 pensiones, de las cuales, aproximadamente, el 66% se entrega a personas mayores de 65 años y el 41%, de acuerdo con datos de la encuesta de hogares, a personas mayores de 65 años que califican como pobres.

600. Durante el año 2004 se otorgó un total de 7.671 pensiones, por la vía de reasignación de pensiones canceladas por fallecimiento y otras causas. Asimismo, en el período en estudio, se incluyeron como dependientes de los pensionados directos un total de 2.178 beneficiarios, quienes, además de incrementar el monto del beneficio del pensionado directo, quedan automáticamente protegidos con los beneficios del seguro de salud, de conformidad con lo establecido en el artículo 5 del reglamento del régimen no contributivo de pensiones por monto básico.

Situación de grupos especiales

601. En materia de salud, Costa Rica cuenta con un sistema de cobertura universal que se hace eco de lo dispuesto en el artículo 33 de la Constitución Política, y por lo tanto no existe ningún grupo excluido de la atención social. A partir de la universalización de los seguros sociales, tienen derecho a los servicios del seguro de salud todas las personas que habiten el país, lo cual se hace efectivo por medio de las diferentes modalidades de aseguramiento: obligatorio, voluntario, pago directo y grupos desprotegidos como los indigentes y extranjeros por medio del aseguramiento a cargo del Estado.

602. El principio de igualdad está plasmado en el artículo 2 del Reglamento del Seguro de Salud, que establece que "todo asegurado es igual ante la ley y ante este reglamento. No podrá hacerse discriminación alguna por razones económicas, étnicas, religiosas, ideológicas y de ninguna otra naturaleza que ofenda la dignidad humana. Sólo se harán las diferencias que procedieren en relación con el tipo de padecimiento o enfermedad".

603. De hecho, el principal crecimiento relativo en la población asegurada se da en la modalidad de "asegurados por cuenta del Estado", que cubre a personas pobres que no pueden asegurarse en las otras modalidades. Respecto al 12,2% de población no asegurada, es conveniente indicar que esta proporción está compuesta básicamente por trabajadores asalariados e independientes, con sus respectivos grupos familiares, que en muchos casos cuentan con capacidad suficiente para contribuir directamente con el financiamiento del seguro de salud, pero que han decidido evadir o eludir su responsabilidad con el sistema. Una proporción relativamente pequeña de éstos, suscriben líneas de gastos médicos con seguros privados o simplemente hacen pagos directos de sus "bolsillos". Los otros, apuestan a la calidad de "prestador de última instancia" que tiene el seguro de salud, y recurren al aseguramiento formal una vez que ocurre la necesidad de salud.

604. Las prestaciones sociales se conciben como instrumentos de los que dispone la sociedad en general, y la Caja Costarricense de Seguro Social en particular, para facilitar el pleno desarrollo de los individuos y de los grupos sociales, así como promover su cohesión e integración social, para prevenir y eliminar la marginación, conseguir la inserción de los excluidos y lograr una mayor equidad y una asistencia más eficaz a nivel individual y colectivo, para todas aquellas personas y grupos que lo requieran⁸⁵.

605. Las acciones y objetivos de las prestaciones sociales responden a la normativa nacional e internacional, incorporando en su formulación e implementación los postulados de la Ley N° 7935 -Ley integral para la persona adulta mayor-, y del Plan de Acción Internacional de Madrid (2002), así como lo establecido en la Ley N° 7600 -Ley de igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad.

606. Estructuralmente, el Sistema de Prestaciones Sociales se ejecuta por medio de cuatro programas, definidos en el Reglamento de Prestaciones Sociales:

- Programa Ciudadano de Oro;
- Programa de Educación y Capacitación;
- Programa de Preparación para la Jubilación;
- Programa de Estancias y Ayudas Sociales y Otros.

607. El objetivo general de estos programas es promover el desarrollo de las personas beneficiarias a través de la educación, orientación y prevención social con el fin de que reciban una atención integral para mejorar la calidad de vida.

608. Existen problemas en materia de salud de la población inmigrante debido a las condiciones de aseguramiento. De acuerdo con la información disponible, las personas que no están cubiertas por la seguridad social forman parte de los grupos específicos más vulnerables de la población migrante nicaragüense. Se trata de una población en la que ocho de cada diez no asegurados son niños menores de 12 años, la población económicamente inactiva en su mayoría mujeres, los desocupados y los ocupados en los sectores más rezagados y de más bajos ingresos: el sector informal no agrícola, el sector tradicional agrícola y el servicio doméstico.

609. El cuadro siguiente resume los principales logros de estos programas.

⁸⁵ Las prestaciones sociales son "medidas de previsión y prevención social de carácter educativo y fundamentalmente sus fines son la elevación de los niveles de vida de la familia y la comunidad, la capacitación para el trabajo y la utilización del tiempo libre. Abarcan un amplio radio de acción y comprenden el otorgamiento de servicios educativos de bienestar social a los derechohabientes, sus beneficiarios y a la población abierta" (CISS, Glosario de Términos de Seguridad Social).

Cuadro 15

Caja Costarricense de Seguro Social. Logros en Prestaciones Sociales, 1996-2005

Programa	Acciones	Número	Población participante	Logros
Ciudadano de Oro	Descuentos comerciales (convenios)	50,00	210.000 personas mayores beneficiarias	Impactar positivamente la economía de las personas mayores, población vulnerable económicamente, mediante la alianza con el sector privado para descuentos que incrementen su poder adquisitivo y mejoren el acceso a bienes y servicios necesarios para su subsistencia y calidad de vida
	Subsidio para transporte público (entrega de tiquetes)	90 millones de tiquetes	60.000 personas mayores beneficiarias	Impactar positivamente la economía de las personas mayores, población vulnerable, cumpliendo con la legislación nacional, proyecto que permite incrementar su poder adquisitivo y crear nuevas oportunidades de integración social y recreación
	Tarjetas entregadas (incluye reposición)	252.000 tarjetas		Tramitar las solicitudes de tarjetas que acrediten su condición de Ciudadano de Oro afiliado y les permita el acceso a los beneficios de este programa
	Recreación y salud (cursos)	252	7.560	Se orientan a la promoción de la salud mediante la creación de oportunidades para que la población adulta mayor pueda realizar actividades físicas guiadas por profesionales, y que redunden en mejor calidad de vida
	Talleres culturales	217	5.425	Procuran que los participantes puedan ocupar su tiempo libre en actividades que fomenten sus habilidades manuales y potencialidades creativas. Eventualmente estas destrezas pueden constituirse en fuente no sólo de recreación, sino de ingresos económicos
Desarrollo población adulta mayor	Cursos mejor calidad de vida para personas mayores	174	4.587 Cobertura nacional	Se ha brindado información básica sobre estilos de vida saludables, además de consolidar las redes de apoyo que faciliten la integración social de las personas mayores
Subprograma educación y capacitación	Cursos de formación complementaria para personas mayores	108	1.603	Se han brindado que contribuyen al desarrollo individual de las personas mayores, mediante la incorporación en actividades socioeducativas en temas específicos y la integración social participativa Se ejecutan mediante alianzas estratégicas con diversas instituciones públicas y organizaciones Temas generadores: literatura, autocuidado en la salud, idiomas, historia, arte, sociedad actual, alfabetización
	Actividades de integración grupal	62	3.763 Cobertura nacional	Se han organizado actividades que enfatizan en las áreas recreativas y de integración social, brindando a las personas mayores oportunidades de ocio activo y productivo y de crecimiento personal

Programa	Acciones	Número	Población participante	Logros
	Sesiones de seguimiento a actividades educativas	86	1.597	Mediante estas actividades socioeducativas se brindan herramientas informativas en temas específicos que se orientan a mantener el crecimiento y desarrollo personal mediante la participación grupal y la motivación de redes de apoyo. Responde a la necesidad que presentan las personas mayores de dar continuidad a procesos de educación informal y participación con personas de su grupo etario
	Grupos de voluntariado	41	444 Cobertura nacional	Se ha canalizado la oportunidad de que personas adultas mayores brinden sus servicios voluntarios en áreas administrativas de la institución, lo que permite el logro de dos objetivos primordiales: posibilitar el adecuado uso del tiempo libre en la población objetivo y potenciar recursos para la realización de labores institucionales no complejas
	Charlas	382	8.449 Cobertura nacional	Actividades que han permitido desarrollar temas que faciliten la erradicación de mitos sobre la población mayor, mejore su calidad de vida y divulgue información sobre este grupo etario
Desarrollo población adulta mayor	Talleres de preparación para la jubilación	231	5.974 Cobertura nacional	Acciones educativas de carácter preventivo que permiten a los trabajadores/as en etapas de prejubilación obtener información útil para prepararse para la posjubilación y elaborar un proyecto de vida satisfactorio, que permita calidad de vida en la vejez
Subprograma preparación para la jubilación	Cursos de capacitación dirigidos a facilitadores de programas de jubilación	46	1.414 Cobertura nacional	Acciones educativas que permiten al sector patronal contar con personal capacitado que promueva y ejecute acciones de preparación para la jubilación de los trabajadores/as
	Charlas	119	2.419 Cobertura nacional	Actividades que han permitido divulgar información y desarrollar temas que faciliten la erradicación de mitos sobre la jubilación, mejorando la previsión y preparación para esta etapa, lo que incide positivamente en la calidad de vida de las personas
Estancias y ayudas sociales	Taller de atención integral para padres/encargados de personas pensionadas por parálisis cerebral profunda	6	166	166 familias con mejores herramientas informativas para atender a personas discapacitadas severas dentro de su ambiente familiar, sin recurrir a la institucionalización
	Curso de capacitación de cuidadores de personas adultas mayores en condición de dependencia	4	131	131 familias con mejores herramientas para atender a personas adultas mayores dependientes en su hogar Se inicia creación de red de apoyo comunal e institucional que soporte y motive mantener al adulto mayor en su hogar, evitando institucionalización

Cambios en el derecho a la seguridad social

610. En el proceso de modernización que ha experimentado el sector salud desde 1994, mediante la reforma aprobada por la Ley N° 7441 en diciembre de 1993, cobra gran importancia el desarrollo de un modelo de atención readecuado que logre de manera eficiente, eficaz y humanizada hacer frente a las nuevas necesidades de salud de la población, con un nuevo enfoque de atención, a un costo que el país pueda sostener y en el marco de los principios de la Seguridad Social Costarricense: universalidad, solidaridad y equidad.

611. El modelo readecuado se sustenta en un nuevo enfoque de atención como es la atención integral. Desde la perspectiva de la prestación de servicios, las acciones que integran aspectos de prevención, promoción, curación y rehabilitación del individuo, la familia y la comunidad, conforman un enfoque integral del proceso salud-enfermedad, dando especial énfasis a la estrategia de atención primaria. Para dar respuesta a las nuevas características se priorizó el fortalecimiento del primer nivel de atención en una primera fase, para seguir posteriormente con el segundo y tercer nivel. En el acápite del derecho a la salud se describen acciones específicas atinentes a la prestación de los servicios especialmente en el ámbito de la atención primaria de la salud.

Cuadro 16
Seguro de riesgos del trabajo. Mejoras a las prestaciones en dinero, 1997-2004

Concepto	Enero de 1997	Enero de 1998	Enero de 1999	Enero de 2000	Enero de 2001	Enero de 2002	Junio de 2003	Enero de 2004
Incapacidad temporal hasta 45 días	75% del salario diario promedio	75% del salario diario promedio	75% del salario diario promedio	75% del salario diario promedio	75% del salario diario promedio	75% del salario diario promedio	60% del salario diario promedio	60% del salario diario promedio
Incapacidad temporal después de 45 días	100% hasta S.M.L. 75% s/el exceso	100% hasta S.M.L. 75% s/el exceso	100% hasta S.M.L. 75% s/el exceso	100% hasta S.M.L. 75% s/el exceso	100% hasta S.M.L. 75% s/el exceso	100% hasta S.M.L. 75% s/el exceso	100% hasta S.M.L. 67 % s/el exceso	100% hasta S.M.L. 75% s/el exceso
Incapacidad parcial permanente (mínimo)	23.569 p/mes	27.506 p/mes	32.436 p/mes	39.898 p/mes	44.394 p/mes	47.058 p/mes	52.444 p/mes	54.804 p/mes
Incapacidad total permanente y grandes inversiones (mínimo)	35.178 p/mes	41.054 p/mes	48.412 p/mes	59.550 p/ mes	66.260 p/mes	70.236 p/mes	78.275 p/mes	81.797 p/mes
Suma adicional para grandes inversiones	21.928 p/mes	27.687 p/mes	32.292 p/mes	37.465 p/mes	38.303 p/mes	40.602 p/mes	44.547 p/mes	46.552 p/mes
Asignación máxima para vivienda	Hasta 600.000,01	Hasta 1.100.000,00	Hasta 1.100.000,00	Hasta 1.100.000,00	Hasta 1.100.000,00	Hasta 1.100.000,00	Hasta 1.100.000,00	Hasta 1.100.000,00
Renta mínima para el Grupo Familiar	35.178 p/mes	41.054 p/mes	48.412 p/mes	59.550 p/mes	66.260 p/mes	70.236 p/mes	78.275 p/mes	81.797 p/mes
Actualización promedio de las rentas	6%	12,43%	13,85%	16,60%	9,60	6%	7,43%	4,50%
Becas para capacitación de personas con discapacidad residual	---	---	46 becas con un costo promedio de 210.000 colonos	56 becas con un costo promedio de 197.000 colonos	38 becas con un costo promedio de 190.395 colonos	ND	ND	ND

Fuente: Informe de mejoras a beneficiarios del Régimen de R.T. Dirección de Seguros Solidarios. Acuerdo de Junta Directiva 8611-XII del 26-06-03.

612. En los últimos años, el Estado costarricense ha procurado impulsar reformas que le den sostenibilidad al régimen de pensiones que administra la Caja Costarricense de Seguro Social. Complementariamente se impulsa un vigoroso programa de prestaciones sociales inspirado en la necesidad de agregarle contenido a la calidad de vida de las personas, quienes ahora, gracias al desarrollo social del país, han visto prolongada su existencia.

613. En el país se cuenta con un nuevo marco regulatorio de suma importancia que ha ampliado el campo de protección y garantías sociales ligadas al trabajo, es la Ley de protección al trabajador, Ley N° 7983 del 16 de febrero de 2000. En este cuerpo normativo se contemplan los siguientes objetivos:

- a) Crear y establecer el marco para regular los fondos de capitalización laboral propiedad de los trabajadores;
- b) Universalizar las pensiones para las personas de la tercera edad en condición de pobreza;
- c) Establecer los mecanismos para ampliar la cobertura y fortalecer el Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) como principal sistema de solidaridad en la protección de los trabajadores;
- d) Autorizar, regular y establecer el marco para supervisar el funcionamiento de los regímenes de pensiones complementarias, públicos y privados, que brinden protección para los casos de invalidez, vejez y muerte;
- e) Establecer los mecanismos de supervisión para los entes participantes en la recaudación y administración de los diferentes programas de pensiones que constituyen el Sistema Nacional de Pensiones;
- f) Establecer un sistema de control de la correcta administración de los recursos de los trabajadores, con el fin de que éstos (*sic*) reciban la pensión conforme a los derechos adquiridos por ellos.

614. Como resulta patente, se ha implementado en el país, un sistema de beneficios para los trabajadores tanto públicos como privados y, de esa forma, se crearon los siguientes regímenes: el genérico Régimen de Pensiones Complementarias, Régimen Obligatorio de Pensiones Complementarias, Régimen Voluntario de Pensiones Complementarias y Régimen Público Sustituto.

615. Los regímenes antes referidos se desarrollan de la siguiente manera: a través del artículo 3 de la Ley de protección al trabajador se crean los fondos de capitalización laboral frente a lo cual todo patrono, público o privado, debe aportar, a un fondo de capitalización laboral, un tres por ciento (3%) calculado sobre el salario mensual del trabajador. Dicho aporte se hace durante el tiempo que se mantenga la relación laboral y sin límite de años.

616. Por su parte, el Régimen Obligatorio de Pensiones Complementarias es un régimen de capitalización individual y tiene como objetivo complementar los beneficios establecidos en el Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte de la CCSS o sus sustitutos, para todos los trabajadores dependientes o asalariados.

617. En cuanto al Régimen Voluntario de Pensiones Complementarias y Ahorro Voluntario, el numeral 14 establece que los trabajadores afiliados al Régimen Obligatorio de Pensiones Complementarias, en forma individual o por medio de convenios de afiliación colectiva, pueden afiliarse al Régimen Voluntario de Pensiones Complementarias de conformidad con la ley citada. Los patronos pueden acordar, con uno o más de sus trabajadores, la realización de aportes periódicos o extraordinarios a las respectivas cuentas para pensión complementaria. Asimismo, se estableció una contribución hasta del quince por ciento (15%) de las utilidades de las empresas públicas del Estado, con el propósito de fortalecer el financiamiento del Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte de la CCSS, y para universalizar la cobertura de la CCSS a los sectores de trabajadores no asalariados en condiciones de pobreza.

618. Finalmente, cabe mencionar las prestaciones por accidentes de trabajo, pues en este régimen se han dado mejoras entre los años 1997 y 2004 para sus beneficiarios. De esa manera, se muestran en el cuadro siguiente los avances en el seguro de riesgos del trabajo y sus mejoras en las prestaciones en dinero.

619. Algunos de los principales logros en el sector de la seguridad en el ámbito laboral, así como sus principales retos (cuadro 17).

Cuadro 17

Logros en el sector de la seguridad social en el ámbito laboral

Compromisos	Principales logros	Principales retos
<p>1. Brindar cobertura a toda la población trabajadora extensiva a su familia, por medio del otorgamiento de prestaciones económicas, médico quirúrgicas, hospitalaria farmacéutica y de rehabilitación, ante un infortunio laboral que cause incapacidad temporal, permanente o la muerte de un trabajador.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Ampliación de beneficios: adelanto sobre la renta hasta por un año, préstamos para capacitación en materia laboral, reajuste de la pensión cada 6 meses, seguro de régimen de IVM de la CCSS extendido a la familia, becas de estudio para el trabajador y sus hijos, atención permanente en INS - Salud. • Mejoras al régimen - ámbito de seguros: seguro RT-Hogar, RT independiente y RT adolescente. • Mejoras al régimen - ámbito preventivo: inclusión en la Ley de la salud ocupacional, creación del Consejo de Salud Ocupacional. • Atención en salud a asegurados de RT. • Incremento en renta del 10% en el 2004. • Incremento en la tasa de población trabajadora asegurada (5%). • Programa de formación en riesgos del trabajo y gestión preventiva. • Sistema mecanizado de información estadística de casos laborales. • Recuperación del 94,48% en las renovaciones y abonos. • Recuperación de casos no asegurados del 25,1% en 2003. 	<ul style="list-style-type: none"> i) Integrar el Seguro de Riesgos del Trabajo al modelo de comercialización del INS. ii) Fortalecer los medios para la cobranza de adeudos de RRT. iii) Diseñar estrategias para el control de evasión, por medio del Área de Inspección. iv) Mejorar los sistemas de registro de información de RRT. v) Diseñar el programa de Salud Ocupacional en procurar de disminuir la accidentabilidad.
<p>2. Promover seguridad e higiene en el trabajo.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Diseño de un conjunto de servicios para el apoyo a las empresas aseguradas por Riesgos del Trabajo, con el fin de ser un facilitador del proceso de mejora en Salud Ocupacional. • Brindar incentivos a las empresas por la acción preventiva que realizan en Salud Ocupacional (premio global preventivo y bonificación de primas). • Decrecimiento en la siniestralidad del 4,13% (entre 1997 y 2004). 	

Conclusiones

620. El derecho al seguro social incluso a la seguridad social ha sido uno sobre el cual el Estado costarricense ha logrado instaurar mecanismos, estrategias y acciones concretas de avanzada que han derivado en altas tasas de cobertura de aseguramiento a través de diversas modalidades que buscan amparar a la mayoría de la población. De esa forma es verdaderamente digno de resaltar el porcentaje de asegurados totales que existen en Costa Rica pues éste en el 2004 llegó al 87,85% de la población nacional.

621. El éxito en el incremento de la cobertura del seguro de salud se debe principalmente a la puesta en práctica de tres principios básicos que dan fundamento a ese sistema: universalidad en la cobertura, equidad en el acceso y solidaridad en el financiamiento. Debe resaltarse en ese sentido que la seguridad social está básicamente integrada por servicios públicos, es decir la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), que de hecho es el medio que ha permitido el aseguramiento universal de la población.

622. El esquema contributivo del seguro de salud de la CCSS asume como principio general que se participa en el financiamiento de los programas del seguro de salud según las posibilidades particulares de cada grupo, y en virtud de ello el acceso a los servicios de salud se realiza bajo las mismas condiciones independientemente del tipo de asegurado.

623. Dentro de las modalidades se hace importante destacar el de los asegurados por cuenta del Estado pues incluye a todas aquellas personas de escasos recursos económicos y que no tienen posibilidades de asegurarse mediante ninguna otra forma. En ese grupo se incluyen personas indigentes y no nacionales, quienes son beneficiarios del sistema, lo cual resulta imprescindible para lograr la universalidad en la cobertura y la equidad en el acceso al seguro y la seguridad social.

624. Del sistema de seguro social costarricense han derivado muchas ventajas y beneficios en aras de facilitar el acceso y la calidad de éste a las personas adultas mayores, por lo que este es uno de los avances más importantes de resaltar.

625. Así también, es necesario rescatar la evolución que ha tenido el seguro de riesgos de trabajo y su cobertura, a cargo del Instituto Nacional de Seguros (INS), que ha aumentado en los últimos años, ya que éste abarca un sector de la población muy importante que son los trabajadores y quienes en caso de accidentes laborales también son beneficiarios de atención médica y prestaciones en dinero.

626. No obstante, el Estado costarricense está consciente de que debe generar mayores esfuerzos en aras de aumentar la cobertura de aseguramiento y extenderla a grupos vulnerables como las personas migrantes, los trabajadores agrícolas y las trabajadoras domésticas.

Artículo 10 - Derecho a la protección de la familia

Convenios

627. El derecho de toda persona a fundar una familia y pertenecer a una, se establece en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y su Protocolo Facultativo. Normativa aprobada en

Costa Rica, a través de la Ley N° 4229 del 11 de diciembre de 1968. La Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer ratificada mediante la Ley N° 6968 de 2 de octubre de 1984, protege a las mujeres de ser discriminadas en razón de su posible maternidad, en especial a nivel laboral. Años más tarde la Ley N° 7499 del 2 de mayo de 1995, ratifica la Convención para prevenir, sancionar, y erradicar la violencia contra la mujer que brinda una protección especial frente a la conservación de la integridad física y mental de la mujer.

628. Los niños son tutelados a nivel de normativa internacional a través de la Convención sobre los Derechos del Niño, Ley N° 7184 del 18 de julio de 1990. El Gobierno de Costa Rica suscribió el 13 de junio de 1996 un Memorándum de Entendimiento con la OIT para integrarse al Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC), en el cual el país se compromete a realizar esfuerzos importantes para la eliminación progresiva del trabajo infantil. En los años recientes debe resaltarse la aprobación en el 2002 del Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños, que contempla la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional

Marco general

629. En la actualidad existen instituciones que se ven vinculadas con los temas de la protección a la familia en general, estas son: el Instituto Nacional de las Mujeres, INAMU; el Patronato Nacional de la Infancia PANI; el Ministerio de Seguridad Pública,⁸⁶ el Ministerio de Justicia y Gracia y la Defensoría de los Habitantes. A la normativa que concierne a la protección de la niñez se le brinda un seguimiento por parte de la Comisión Interinstitucional, convocada por la Defensoría de los Habitantes, la cual monitorea los resultados y los avances, en la implementación del Código de la Niñez y la Adolescencia.

Concepto de familia

630. La Constitución política de Costa Rica establece disposiciones que incorporan conceptos importantes de protección alrededor de la familia.

Artículo 51. La familia, como elemento natural y fundamento de la sociedad, tiene derecho a la protección del Estado. Igualmente tendrán derecho a esa protección la madre, el niño, el anciano y el enfermo desvalido

Artículo 52. El matrimonio es la base esencial de la familia y descansa en la igualdad de derechos de los cónyuges.

⁸⁶ El Ministerio de Seguridad Pública juega un papel de suma importancia en la implementación de medidas de protección y seguridad para las familias. Este ente es el que ejecuta las leyes y normas previstas para el mantenimiento de la paz social y la consiguiente protección de las personas y, especialmente, el cuidado primordial de la familia. Al respecto, deben mencionarse políticas atinentes que han sido ejecutadas y continúan siéndolo por el Ministerio de Seguridad Pública o a través de él. Los ejes temáticos centrales y relativos al derecho a la protección y asistencia especial a la familia son la lucha contra la violencia intrafamiliar, la explotación sexual infantil, el tráfico de menores e incluso la lucha contra el narcotráfico y la delincuencia.

Artículo 53. Los padres tienen con sus hijos habidos fuera del matrimonio las mismas obligaciones que con los nacidos en él. Toda persona tiene derecho a saber quiénes son sus padres, conforme a la ley.

631. Por su parte la Sala Constitucional establece en su voto N° 1155-94, la igualdad entre las personas que componen una familia, al decir que está compuesta por individuos libres e iguales en dignidad y derechos ante la ley.

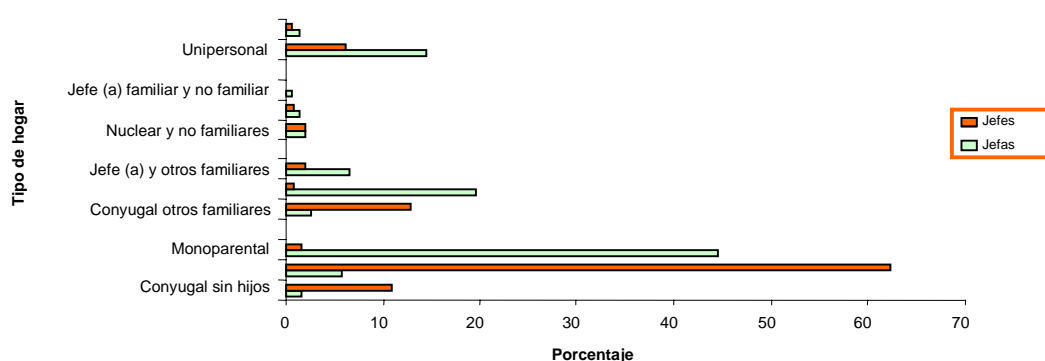
632. La familia, según el concepto establecido en el artículo 51 de la Constitución y la Sala Constitucional, incluye tanto a la familia unida por vínculo formal (matrimonio), como también aquella en la que se establecen lazos afectivos no formales y que constituye unión de hecho⁸⁷. Esta interpretación de la Sala Constitucional, representa un avance en el reconocimiento de las relaciones de familia que se establecen en el ámbito social, que no están constituidas por matrimonio.

633. La unión de hecho está regulada a partir del artículo 242 hasta el 246 del Código de Familia. Esta reforma se adiciona por Ley N° 7532 del 8 de agosto de 1995. Dicha reforma comprende la unión de hecho pública, notoria, única y estable por más de tres años, entre un hombre y una mujer. Surtirá todos los efectos patrimoniales propios del matrimonio y alimentos para quien los necesite.

634. Debe destacarse que culturalmente en el país se tiende a valorar la familia nuclear por sobre las monoparentales, cosa que revela la existencia aún de discriminación a la mujer soltera con hijos. Sin embargo, los profesionales en ciencias sociales realizan estudios desde el concepto de la existencia de distintos tipos de familias.

Gráfico 7a

Distribución de los hogares por sexo del jefe y tipología de hogar, 2000



Fuente: IX Censo de Población, 2000. Instituto Nacional de Estadística y Censo, 2002.

⁸⁷ Sala Constitucional, votos Nos. 1975-94 y 346-94.

635. En Costa Rica predominan los hogares conformados por una pareja conyugal y sus hijos solteros. Sin embargo, el perfil de los hogares costarricenses muestra, al igual que en otros países, una disminución en la proporción de este tipo de hogares y un incremento en la proporción de hogares uniparentales y unipersonales. Entre las condiciones que pueden estar incidiendo en este cambio de perfil familiar se cita el aumento en el número de separaciones y divorcios.

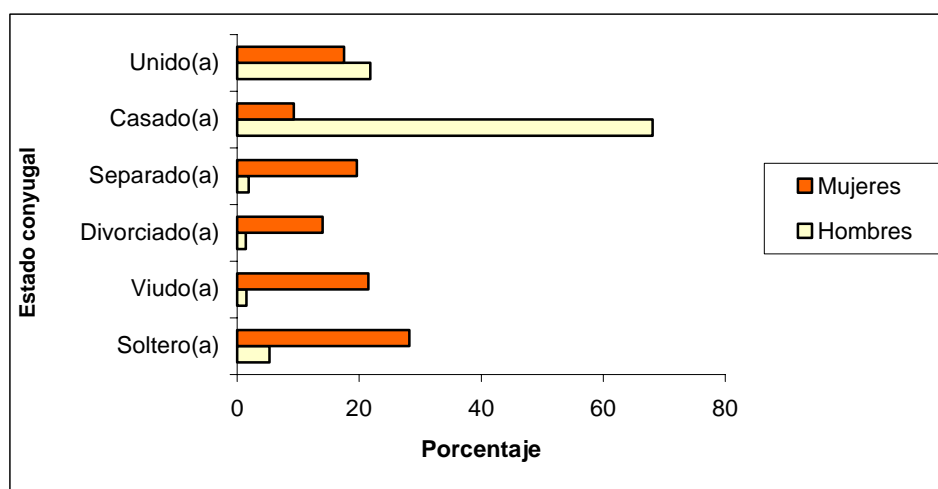
636. En diversos estudios ha quedado demostrado que predominan los jefes varones cuando hay un núcleo conyugal central, y hay mayoría de jefas cuando se trata de hogares uniparentales. No obstante, si bien la jefatura femenina aumentó su presencia en los hogares monoparentales, el incremento de hombres al frente de estos hogares es relativamente mayor⁸⁸. Esta situación merece estudiarse detenidamente pues podría indicar un cambio en los roles de género, en donde un padre sin cónyuge, contra la costumbre, estaría a cargo de sus hijos o hijas menores.

Derecho de contraer matrimonio y fundar una familia

637. El derecho de contraer matrimonio de forma libre descansa a nivel constitucional en el artículo 52. El matrimonio es la base esencial de la familia y descansa en la igualdad de derechos de los cónyuges. La edad para contraer matrimonio es a partir de la mayoría de edad, los 18 años, con las excepciones de las mujeres mayores de 15 años y menores de 17 años, quienes requieren del asentimiento de quienes ejerzan la patria potestad. Cada cual puede escoger con quién contrae matrimonio. La mujer y el hombre deben comparecer ante el funcionario o funcionaria autorizada, en forma libre y voluntaria, a manifestar la voluntad de casarse.

Gráfico 7b

Distribución de los hogares según sexo y estado conyugal de quien ejerce la jefatura, 2000



Fuente: IX Censo de Población, 2000. Instituto Nacional de Estadística y Censo, 2002.

⁸⁸ La tasa de variación fue de un 8 y un 40% respectivamente, en relación con 1996.

638. De conformidad con el artículo 34 del Código de Familia, el hombre y la mujer tienen los mismos derechos y responsabilidades. El artículo 35 dice que el principal obligado a sufragar los gastos de la familia es el marido y la esposa está obligada a contribuir en forma solidaria y proporcional, cuando cuente con recursos propios.

639. El fundamento de esta norma es cultural, pues parte del supuesto que sea el hombre quien hace el mayor aporte económico; además, asigna en función de lo anterior, la jefatura de familia al varón. Como se indicó anteriormente, muchos hogares costarricenses están dirigidos por mujeres, sea porque el varón hizo abandono, por divorcio, muerte o soltería de la mujer, o bien, porque se comparten las decisiones y el aporte económico al hogar.

Protección y asistencia de la familia

640. En relación con la custodia de los hijos e hijas en casos de divorcio, generalmente se le adjudica a la madre, bajo la consideración de que ella es quien "naturalmente" está mejor calificada para asumir su crianza. En casos de divorcio contencioso, separación judicial contenciosa o nulidad del matrimonio, el juez o jueza, tomando en consideración el interés de los menores, dispone en sentencia todo lo relativo a la patria potestad, guarda, crianza, educación y administración de bienes del menor (artículo 139 del Código de Familia).

641. Por otro lado, el Estado impone el deber de pago de pensión alimentaria por sentencia, por mensualidad adelantada. El pago de pensión alimentaria a las hijas e hijos se regula en la Ley de pensiones alimentarias de 1997, lo cual ambos cónyuges pueden reclamar recíprocamente. Cualquiera de los cónyuges puede solicitarla durante el matrimonio y en caso de divorcio en la demanda respectiva, si es contencioso, o en el acuerdo de partes, si el divorcio es por mutuo acuerdo.

642. Para las mujeres en su condición de madres, jefas de hogar o miembros de una familia en pobreza, los programas y servicios que presta el Instituto Mixto de Ayuda Social, IMAS son fundamentales ya que esta población es prioritaria para esta institución. Las acciones en este campo se pueden calificar como de especial protección a las madres, ya que se han diseñado con un componente altamente promocional, de manera que las mujeres logren iniciar procesos de desarrollo proyectado a sus propias familias, por medio del acceso a otras acciones de la oferta institucional o de otras entidades públicas o privadas proporcionándoles los medios para la movilidad social.

643. A partir de 1999, el IMAS inicia acciones específicas orientadas a la atención de las adolescentes en riesgo: madres o embarazadas. Con el apoyo económico a este grupo de población se busca incorporarlas a procesos de formación para la vida, capacitación técnica y educación formal.

644. La acción con adolescentes en pobreza, madres embarazadas o en riesgo, también pretende ser una medida especial de protección y asistencia a todos los adolescentes y madres. La acción se fundamenta en la valoración de las condiciones de vulnerabilidad y riesgo que afectan particularmente a este grupo; en la consideración de que su condición de género y pobreza las coloca en mayor riesgo, frente a situaciones de agresión y violencia, les genera incapacidad para relacionarse positivamente y limita las respuestas eficaces, lo cual dificulta también su proyecto de vida.

645. Por otra parte la atención de niños de familias con problemas socioeconómicos se realiza a través del programa de Centros Infantiles de Atención Integral, CINAI. Este servicio se inició en 1975 y continúa ejecutándose; el programa se amplía con servicios de alimentación complementaria para los niños y niñas de 6 meses a 6 años y en algunos casos de escolares y madres gestantes y lactantes⁸⁹. Así también ha funcionado el programa de guarderías del Ministerio de Trabajo, el cual brinda servicios a las madres trabajadoras de recursos económicos limitados⁹⁰.

Violencia doméstica

646. A pesar de que no se plantean en la legislación vigente diferencias según sexo, las mujeres continúan siendo el sector poblacional más altamente vulnerable a la violencia doméstica, sobretodo aquellas que viven en alguna condición de vulnerabilidad: pobreza, discapacidad, sectores minoritarios o son mujeres menores de edad.

647. Las solicitudes de medidas de protección ante las oficinas judiciales, pasaron de 32.643 en 2000 a 43.929 en 2001, lo que implica un aumento casi del 35%. De las mismas, el 89,6% fueron solicitadas por mujeres y el 86,5% fueron solicitadas en contra de sus compañeros o ex compañeros.

648. La línea telefónica especializada "Rompeamos el silencio" en 2002 atendió 70.128 llamadas por violencia doméstica y violencia sexual, de las cuales el 94% correspondieron a solicitudes de apoyo para mujeres víctimas de violencia. De las llamadas denunciando situaciones de violencia sexual, el 98% correspondió a casos de mujeres. En 2003 las líneas 911 y 800-300-3000 atendieron más de 25.000 llamadas por estas causas. La Delegación de la mujer y el área de violencia de género del INAMU atendió 6.021 mujeres en 2003 y 5.866 en 2004, en su mayoría víctimas de violencia intrafamiliar. Los tres albergues para mujeres víctimas de violencia intrafamiliar administrados por el INAMU acogieron a 80 mujeres en 1995, 749 en 2000 y 367 en 2003. El Centro de Investigación en Estudios de la Mujer (CIEM) de la UCR, realizó la primera Encuesta nacional de violencia contra las mujeres, estableciendo que un 58% de las costarricenses asegura haber sufrido algún tipo de violencia. El estudio determinó que 643.347 mujeres del país (49,6%) son afectadas por la violencia psicológica, 498.922 (38,2%) por la violencia sexual, y 590.829 (45,4%) por la violencia física, la mayoría de ellas sobre todo entre los 25 y los 49 años, durante la edad reproductiva.

⁸⁹ Este apoyo se ha canalizado por medio de los Centros de Educación y Nutrición (CEN), una parte de los cuales operan a la par de los CINAI. Los CEN existen desde 1949 y el programa se creó por Decreto ejecutivo N° 5828-SPPS de 3 de marzo de 1976; en 1983 se consolida jurídicamente mediante la Ley N° 6879 de integración CEN-CINAI de 21 de julio.

⁹⁰ En 1980, el Ministerio de Trabajo amplió el Programa a todo el país, para atender niñas y niños entre los 6 meses y los 9 años de edad cuyos padres trabajan y perciben ingresos mínimos. En época de recolección de café, puso en operación guarderías temporales en zonas cafetaleras y cañeras y dos hogares de cuidado diario.

649. Derivado de la Ley de violencia doméstica, se han generado una serie de esfuerzos importantes que atienden a la necesidad de prevenir tanto la manifestación de este fenómeno social como los alarmantes resultados que éste provoca, y la acción que contra ello se debe tomar, más aún cuando son las mujeres quienes enfrentan más esta situación.

650. El Programa agentes contra la violencia intrafamiliar inicia sus labores en agosto del año 2000 en la Dirección de Operaciones del Ministerio de Seguridad Pública. Surge como parte de la capacitación que el Instituto Nacional de las Mujeres imparte a los policías. Se inicia, por decisión del Ministro de Seguridad Pública, con un pequeño grupo, un agente capacitado por cada una de las diez direcciones regionales. Se parte del ordenamiento del artículo 20 de la Ley contra la violencia intrafamiliar (Obligaciones de la Policía Administrativa, art. 20).

651. Durante la actual administración se fortalece considerablemente este programa contando a la fecha con 138 agentes capacitados contra la violencia intrafamiliar, dispersos en el territorio nacional. La variedad de temas que se incluyen en la capacitación les ayuda a fortalecer su desempeño laboral y los prepara para que ellos a su vez ofrezcan capacitación en escuelas y colegios a niños, niñas y adolescentes. También se han capacitado docentes y se han visitado iglesias llevando el mensaje de prevención de la violencia doméstica.

652. Sobre el Programa contra la violencia intrafamiliar se ahonda de mayor manera en el acápite sobre las medidas especiales de protección para los niños, niñas y jóvenes. Sin embargo, debe decirse que éste tiene la finalidad de concienciar a la población sobre la problemática que desencadena la agresión doméstica y la explotación sexual de niños, niñas y adolescentes, e identificar los actores y responsables de la violencia intrafamiliar y el abuso sexual extrafamiliar.

653. Durante el período 2000-2001 el Ministerio de Seguridad Pública por su parte realizó importantes esfuerzos por profesionalizar a los policías en atención a problemas de violencia intrafamiliar con el objetivo de capacitarlos y para que adquieran conocimiento teorico-práctico que les permita atender las denuncias en esta materia.

654. Los resultados de los esfuerzos por profesionalizar la fuerza pública se ven en el incremento de las detenciones efectivas como medida preventiva a los agresores, debido al incremento de la violencia. En total se logró la detención de 4.380 infractores de la Ley de violencia doméstica.

655. Es importante resaltar la integración de la fuerza pública y la administración a las redes de promoción en las clínicas de cada zona de riesgo, ofreciendo a las víctimas atención mediante equipos multidisciplinarios: abogados, policías, psicólogos, trabajadores sociales, médicos, otros.

Sistema de protección de la maternidad

656. La Ley N° 7142, Ley de promoción de igualdad social de la mujer de 8 de marzo de 1990 y la Ley N° 7735, Ley de protección a la madre adolescente de 19 de diciembre de 1997, buscan evitar la discriminación de la mujer en el ámbito laboral y proteger a un grupo tan vulnerable como lo son las mujeres madres adolescentes, de manera que puedan gozar de una atención médica especializada que les facilite su proceso.

657. En materia de protección de la maternidad, existe todo un cuerpo normativo regulado debidamente en el Código de Trabajo, especialmente los artículos 94 a 100.

658. El artículo 94 dispone:

"Queda prohibido a los patronos despedir a las trabajadoras que estuvieren en estado de embarazo o en período de lactancia, salvo por causa justificada originada en falta grave a los deberes derivados del contrato, conforme con las causales establecidas en el artículo 81. En este caso, el patrono deberá gestionar el despido ante la Dirección Nacional y la Inspección General de Trabajo, para lo cual deberá comprobar la falta. Excepcionalmente, la Dirección podrá ordenar la suspensión de la trabajadora, mientras se resuelve la gestión de despido. Para gozar de la protección que aquí se establece, la trabajadora deberá darle aviso de su estado al empleador, y aportar certificación médica o constancia de la Caja Costarricense de Seguro Social."⁹¹

659. Es decir, de presentarse una situación de este tipo, el artículo 94 *bis* ampara a la trabajadora embarazada o en período de lactancia para que puede recurrir a las autoridades debidas y que pueda ser reinstalada o al pago de todos sus derechos laborales más el equivalente a diez días de salario por daños y perjuicios. Tiene derecho a una licencia remunerada obligatoria por maternidad, de cuatro meses: el mes anterior al parto y los tres posteriores a él. Estos tres meses también se consideran como período mínimo de lactancia, el cual, por prescripción médica, puede ser prorrogado.

660. Durante la licencia, el sistema de remuneración se rige según lo dispuesto por la Caja Costarricense de Seguro Social para el "riesgo de maternidad". Esta remuneración se computa para los derechos laborales que se deriven del contrato de trabajo. El monto que corresponde al pago de esta licencia debe ser equivalente al salario de la trabajadora y lo cubren, por partes iguales, la Caja Costarricense de Seguro Social y el patrono. Asimismo, para no interrumpir la cotización durante ese período, el patrono y la trabajadora deben aportar a esta Caja sus contribuciones sociales sobre la totalidad del salario devengado durante la licencia⁹².

661. Durante el período de lactancia las trabajadoras tienen derecho a una hora diaria para amamantar a sus hijos, de acuerdo al Código de Trabajo. Este es un derecho ampliamente ejercido por las mujeres del sector público. Algunas empresas privadas reconocen este derecho, pero una parte importante impone restricciones. Según el artículo 100 todo patrono que ocupe en su establecimiento más de 30 mujeres, queda obligado a acondicionar un local para que puedan amamantar a sus hijos, sin peligro.

662. En muchos casos, la mujer no ejerce su derecho y tampoco denuncia su violación por temor a perder el puesto. Las trabajadoras por cuenta propia, en el sector informal, en actividades estacionales o que se dedican a la agricultura, no tienen oportunidad de ejercer este derecho. Por lo general, llevan a sus hijos al trabajo para amamantarlos cuando pueden, con los riesgos que ello implica para la seguridad y salud de los niños y las niñas.

⁹¹ Ese último párrafo fue reformado por el artículo 32 de la Ley N° 7142 del 8 de marzo de 1990.

⁹² Artículo 95 del Código de Trabajo.

Los niños, niñas y jóvenes

Convenios

663. La Convención sobre los derechos del niño, Ley 7184 de 18 de julio de 1990, regula los derechos laborales, de salud, educación, justicia, entre otros, de este sector de la población. Toma en consideración las necesidades especiales de ese grupo y sus posibles focos de vulnerabilidad. Esta Convención se complementa con otros instrumentos internacionales más específicos en cuanto a la protección del niño en el trabajo, como es el caso del Convenio N° 138 de la OIT. El Convenio relativo a la edad mínima de 1973, Ley N° 5594 de 21 de octubre de 1974, ratificado el 11 de junio de 1976, y el Convenio Internacional N° 182 sobre la prohibición de las peores formas de trabajo infantil y la acción inmediata para su eliminación, Ley N° 8122.

Marco general

664. A partir de la ratificación de la Convención sobre los Derechos del Niño en 1990, sustentada en la Doctrina de la Protección Integral, el país experimentó un remozamiento de la legislación atinente a la niñez y, como resultado de esto, se han desplegado una cantidad importante de proyectos de ley para adecuar la legislación de la niñez y adolescencia a la Doctrina de la Protección Integral.

665. El artículo 71 de la Constitución política brinda una protección especial al menor de edad, en particular en su trabajo; protección que se implementa con la creación de una institución específica para este fin, a través del artículo 55 constitucional que estipula: "La protección especial de la madre y del menor estará a cargo de una institución autónoma denominada Patronato Nacional de la Infancia" actualmente con la colaboración de las otras instituciones del Estado, entre las cuales el Instituto Nacional de las Mujeres, INAMU. Para su protección en el trabajo dice el artículo 71: "Las leyes darán protección especial a las mujeres y a los menores de edad en su trabajo".

666. El 9 de diciembre de 1996 se emite la Ley N° 7648, Ley orgánica del patronato nacional de la infancia y se promulga la Ley N° 7739, Código de la Niñez y la Adolescencia, de 6 de enero de 1998, como el instrumento nacional de protección de los menores de edad, que regula materia de trabajo, salud, educación, cultura, justicia, entre otros.

667. Antes de la aprobación del Código de la Niñez de 1998, se contaba con más de 40 leyes relacionadas. A partir de ese momento se emiten leyes para regular la adopción, los delitos sexuales, la paternidad responsable y otras, lo cual deriva en un marco jurídico altamente novedoso para la protección de las personas menores de edad que sufran cualquier forma de violación de sus derechos humanos. Destaca, entre otras, la aprobación de la Ley de justicia penal juvenil de 1996 y la Ley de paternidad responsable de 2002.

668. En Costa Rica, según el artículo 92 del Código de la Niñez y Adolescencia (CNA), la contratación de niños, niñas y adolescentes menores de 15 años en cualquier tipo de actividad u ocupación, están prohibidas. La violación a estas disposiciones se sanciona conforme con lo establecido en el artículo 101 inciso f) del Código de marras, el cual dice: "Por violación al artículo 92 multa de 20 a 23 salarios". En este caso se refiere al salario mínimo de un oficinista.

669. Es importante también señalar el Reglamento para la contratación laboral y condiciones de salud ocupacional de las personas adolescentes (Decreto N° 29200-MTSS) en respuesta al cumplimiento del artículo 83 del Código de la Niñez y la Adolescencia, en el que se norman aquellas actividades prohibidas y restringidas para las personas adolescentes trabajadoras, así como las jornadas, derechos laborales y el seguimiento que el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, le tiene que brindar a esta población.

670. La normativa que concierne especialmente a la protección de la niñez se le brinda seguimiento por parte de la Comisión Interinstitucional, convocada por la Defensoría de los Habitantes, organismos que también monitorea los resultados y avances en la implementación del Código de la Niñez y la Adolescencia.

Situación de los niños, niñas y jóvenes

671. A pesar de que la legislación costarricense prohíbe el trabajo de las personas menores de 15 años, los datos estadísticos indican que este fenómeno sí se da en Costa Rica. La Encuesta de hogares de propósitos múltiples, elaborada en el año 2002 por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, arroja la siguiente información.

672. Existen 13.110 niños y niñas trabajadores con edades comprendidas entre los 5 a 9 años de edad y se ubican 37.041 niños, niñas y adolescentes con edades que oscilan de los 10 a 14 años. Finalmente se contabilizaron 76.926 adolescentes trabajadores cuyas edades van de los 15 a 17 años. En total existen 113.523 niños, niñas y adolescentes con edades comprendidas entre los 5 a 17 años que se encuentran incorporados en actividades remuneradas. Del total de las personas menores de edad trabajadores, 90.846 son hombres y 36.231 son mujeres.

673. Por su misma situación de desventaja, tanto a nivel educativo como social y económico, alrededor de 12.578 personas menores de edad trabajadoras se ubican en ocupaciones no calificadas, como vendedores ambulantes y afines, limpiabotas y otros, un 43,4% se desempeñan en agricultura, 9% en construcción, 21,7% en comercio y un 6,1% se dedican a trabajos domésticos en hogares de terceros. Más de un 40% de las personas menores de 15 años detectados como trabajadores, no reciben remuneración, el 42,3% trabajan 46 horas semanales.

674. El trabajo en casas, o lo que comúnmente se denomina "trabajo infantil doméstico", es reportado en el "Informe nacional de los resultados de la encuesta de trabajo infantil y adolescente en Costa Rica". Se indica que del total de la población entre 5 y 17 años de edad, se detectaron en el momento de aplicación de la encuesta, un 6% laborando en actividades domésticas en hogares de terceros.

675. En relación con el trabajo realizado en "granjas", es importante mencionar que en Costa Rica este término no es ampliamente utilizado, podría considerarse que las actividades más afines a este vocablo, son las que están ligadas a las labores de agricultura, silvicultura y caza, actividades que según el informe mencionado, son realizadas por alrededor de 49.096 niños, niñas y adolescentes, de ellos el 46,9% corresponde a varones y el 34,4% a las mujeres.

Medidas especiales de protección para los niños, niñas y jóvenes

676. Frente a la situación arriba descrita se remite a lo mencionado en los párrafos finales de la información relativa al cumplimiento del derecho al trabajo y el compromiso adquirido por Costa Rica al suscribir un memorandum de entendimiento con la OIT para integrarse al Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC).

677. A partir de la aprobación del Código de la Niñez se crea el Sistema Nacional de Protección Integral y luego se conformaron una serie de instancias relacionadas, en diversos aspectos, con esta población: el Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia, Comité Directivo Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil y Protección de la Persona Adolescente Trabajadora en Costa Rica y la Comisión Nacional contra la Explotación Sexual, CONACOES. También las Juntas de Protección de la Niñez y la Adolescencia a nivel local y Comités Tutelares a nivel distrital. En muchas de ellas participan tanto instituciones gubernamentales, municipalidades y organizaciones de la sociedad civil.

678. Especialmente en lo que respecta a las primeras y principales acciones del Comité Directivo Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil y Protección de la Persona Adolescente Trabajadora se destaca la elaboración de un Plan Nacional para la Prevención, Eliminación Progresiva del Trabajo Infantil y la Protección de Persona Adolescente Trabajadora, el cual fue presentado ante la opinión pública el 10 de diciembre de 1998, en donde se traducen los compromisos de las diferentes instituciones que integran el mencionado Comité. Este Plan Nacional previsto para ser ejecutado en un período de cuatro años, sirvió de base para la elaboración de planes operativos anuales o bienales. Fue monitoreado y evaluado por el MTSS por medio de su oficina especializada en materia de trabajo infantil, en coordinación con la Defensoría de los Habitantes.

679. La evaluación del Plan mencionado permitió medir el grado de cumplimiento en cuanto a los compromisos institucionales. Para 2003, se inició la elaboración del Segundo Plan Nacional para la erradicación del trabajo infantil y protección del trabajador adolescente, el cual, liderado por el MTSS, como ente rector en la materia, contó con la participación de representantes de las diferentes instituciones públicas, ONG, empresarios y trabajadores agremiados, siendo su vigencia de 2005 a 2010.

680. Con dicho Plan se busca atender de manera integral la problemática del trabajo infantil, además de las acciones estratégicas. En este documento se estipula un capítulo donde se plantea la política pública en materia de trabajo infantil, que trascienda de una política de gobierno a una política de Estado y permite un accionar permanente dirigido a las personas menores de edad trabajadoras y sus familias. En la actualidad y mediante acuerdo del Comité Directivo Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil y Protección del Trabajador Adolescente, en su sesión de abril de 2004, se solicitó a todas las instituciones incorporar en los planes operativos de 2005 los compromisos que se les asigna en dicho Plan.

681. A nivel nacional se han desarrollado 57 proyectos con una inversión del Fondo de la Niñez y la Adolescencia de 71 millones de colones, dando un incremento cuantitativo, en relación con años anteriores, tanto en el monto presupuestario como en el número de proyectos. Esto forma parte de una estrategia que, en gran medida, responde a algunas de las recomendaciones dadas

por el Comité de los Derechos del Niño en relación con el último informe presentado por Costa Rica sobre el cumplimiento de la Convención Internacional de los Derechos del Niño (2004)⁹³.

682. Los proyectos desarrollados destacan algunas características:

- Trascienden la divulgación de derechos de las personas menores de edad a partir de charlas, a proyectos con un carácter preventivo de situaciones que vulnerabilizan a ese sector de la población y promueven la constitución de grupos comunitarios que le den sostenibilidad al mismo;
- En ellos se promueve la participación efectiva de otras organizaciones comunales e instituciones gubernamentales para la garantía de derechos de las niñas, niños y adolescentes;
- Los proyectos desarrollados por las juntas tienen un abordaje más integral, incorporan tanto a personas menores de edad, las cuales son el eje principal de los mismos, como a padres y madres de familia, docentes, funcionarios de otras instituciones, entre otros, a fin de fomentar un cambio de cultura que fortalezca el respeto por los niños, niñas y adolescentes⁹⁴.

683. Dentro de estas acciones es fundamental tener en cuenta el trabajo conjunto PANI-UNICEF promoviendo la activación y fortalecimiento de los Sistemas Locales de Protección a nivel cantonal donde se integran las Juntas de Protección y los Comités Tutelares como parte de esta red gubernamental y comunal a partir de planes estratégicos que orienten las acciones a realizar en materia de niñez y adolescencia en el cantón.

⁹³ En cuanto a las observaciones emitidas por el Comité de los Derechos del Niño, este manifestó preocupación porque considera que el Estado ha tomado medidas insuficientes en la lucha contra el abuso de menores, el trabajo infantil, la explotación sexual de los niños, niñas y adolescentes y la problemática de los niños de la calle. Frente a esas circunstancias el Comité recomendó fortalecer las juntas de protección, proveer al PANI de recursos financieros adecuados, redoblar esfuerzos para establecer las Juntas de Protección y Comités Tutelares en todos los cantones y distritos respectivamente; reforzar la coordinación para darle eficacia al Sistema de Protección de los Menores pues éste no está funcionando de conformidad con el Código de la Niñez y la Adolescencia; en este orden de ideas, el Comité también hace énfasis en que se tomen medidas efectivas para asegurar la coordinación regulada y reforzada entre las entidades, así como el reforzamiento de las Juntas de Protección y Comités Titulares para garantizar un funcionamiento articulado y eficiente de todos los actores involucrados en la implementación de la Convención de los Derechos del Niño.

⁹⁴ Parte de la ejecución de proyectos se canaliza a través de mecanismos como: talleres regionales con los miembros de las Juntas de Protección de análisis, talleres con las personas menores de edad representantes en las juntas de los niños, niñas y adolescentes, fortalecimiento de la labor operativa a nivel local de las juntas mediante la asunción y supervisión directa de las mismas por parte de las oficinas locales del PANI y las coordinaciones regionales.

684. Paralelo a esta labor se cuenta con el proyecto desarrollado en forma conjunta por DINADECO, Dirección Nacional de Asociaciones de Desarrollo Comunal y UNICEF, denominado "Fortalecimiento de las asociaciones de desarrollo de la comunidad" que tiene por objetivo el potenciar las capacidades del movimiento comunal para crear en las comunidades ambientes locales protectores de los derechos de niños, niñas y adolescentes.

685. Por otra parte, resulta esencial considerar la existencia del Consejo de la Niñez y la Adolescencia⁹⁵, instancia que reúne a todos los ministerios gubernamentales relacionados con temas de niñez y adolescencia, representantes de ONG y de la sociedad civil. A través del Consejo se monitorea permanentemente el quehacer de cada una de las comisiones nacionales involucradas en los siguientes temas prioritarios:

- Explotación sexual comercial;
- Trabajo infantil;
- Salud sexual y reproductiva -embarazo adolescente-;
- Paternidad responsable y sensible;
- Trata y tráfico;
- Drogadicción, y
- Salud mental⁹⁶.

686. Desde la Comisión Nacional contra la Explotación Sexual Comercial -CONACOES-, coordinada por la Ministra de la Niñez y la Adolescencia y Presidenta Ejecutiva del PANI, el país impulsa un Plan Nacional Anual, el cual es monitoreado desde el Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia, antes descrito.

⁹⁵ Este Consejo es una instancia generada a partir del Código de la Niñez y la Adolescencia.

⁹⁶ En la lucha contra la explotación sexual comercial se desarrollan tres campañas anuales orientadas a difundir la condición de delito penal, que tiene el acto sexual remunerado con personas menores de edad. El 100% de las instancias que se involucran directa o indirectamente con el tema de explotación sexual comercial, han sido sensibilizadas y capacitadas sobre aspectos teóricos y metodológicos para el abordaje del problema. Asimismo, se emitió un decreto para el control del acceso de personas menores de edad a centros públicos de Internet (Reglamento de control y Regulación de locales que ofrecen servicio público de Internet), a fin de reducir las posibilidades de acceso de las personas menores de edad a contactos peligrosos por medio de esta vía. En ese sentido, se ha logrado clarificar las competencias institucionales en materia de atención a la víctima.

Un aspecto de suma importancia es que existe un involucramiento comprometido por parte del Instituto de Turismo y de las autoridades de migración, en aras de controlar la afluencia de extranjeros con intención de explotación sexual comercial.

687. En materia de explotación sexual, trata y tráfico, Costa Rica ha realizado alianzas estratégicas con todos los países de la región, para establecer un frente común contra la trata y el tráfico de las personas menores de edad. Así, en el 34º período de sesiones, los 34 países de la Organización de Estados Americanos (OEA) acordaron firmar y ratificar los instrumentos internacionales para combatir la explotación sexual, realizar un estudio sobre el tráfico y trata de niños, niñas y adolescentes, en especial los que han sido traficados con fines de explotación, además de analizar el marco normativo de todos los Estados en relación con esta realidad.

688. Sobre este tema la Dirección General de Migración y Extranjería de Costa Rica ha realizado importantes esfuerzos, entre los cuales cabe destacar el establecimiento de una base de datos de las Direcciones de Migración de la región sobre alertas, capturas e impedimentos de entrada y salida por delitos relacionados con la trata de blancas y la explotación sexual de personas menores de edad⁹⁷.

689. Dentro de las acciones más importantes realizadas contra la explotación sexual comercial en 2004 se realizaron 212 investigaciones de casos, 16 allanamientos, atendiendo a 118 víctimas de las cuales 72 eran menores de edad y se logró la detención de 18 personas.

690. Un logro que merece destacarse en esta materia es la creación de la Dirección de Investigación Especializada en el Ministerio de Seguridad Pública, encargada de atender casos de proxenetismo, violación y tráfico de menores, entre otros delitos relacionados. En estos temas se han realizado desde 1999⁹⁸ un total de 78 acciones operativas. A través de estas operaciones se ha logrado desarticular bandas y detectar personas que se dedican al tráfico de menores, proxenetismo, violación de menores y a delitos relacionados. Cabe destacar que las acciones que se desarrollan para combatir los flagelos sociales no son únicamente canalizadas a través del Ministerio de Seguridad Pública sino que existen otras entidades que coadyuvan en esta labor como el caso del Organismo de Investigación Judicial (OIJ) órgano adscrito al poder judicial de la República.

⁹⁷ El proyecto "Ángeles Guardianes", que se ha iniciado en 2005 para sensibilizar y capacitar a funcionarios y funcionarias de Migración de Centroamérica, Panamá y República Dominicana, en materia de derechos de niños, niñas y adolescentes y explotación sexual comercial de personas menores de edad, enfatizando en las obligaciones que les compete como funcionarios públicos. El lanzamiento de la Campaña contra la Trata y el Tráfico, en abril de 2005, en el Aeropuerto Internacional Juan Santamaría, para lo cual la Dirección General de Migración y Extranjería ha hecho alianza con Defensa de los Niños Internacional y Save The Children Suecia. En tanto un 74% de los movimientos migratorios dados en 2003 se realizaron por el Aeropuerto Internacional Juan Santamaría, esto significa que la campaña llegará a un cúmulo de 2,5 millones de personas que ingresarían en 2005, sin contar que esta campaña también se extenderá a todos los puestos migratorios del país.

⁹⁸ Desde 1999 y hasta el mes de mayo de 2005 inclusive.

691. En este orden de ideas, cabe resaltar que la Dirección Nacional de Prevención, adscrita al Ministerio de Justicia, ha desarrollado un intenso trabajo, especialmente en asociación con el Ministerio de Educación Pública, con la finalidad de divulgar el contenido y los alcances de la Ley contra la explotación sexual comercial de las personas menores de edad⁹⁹.

692. Otra de las actuaciones administrativas importantes es la creación del Frente Gubernamental contra la Pedofilia, por Decreto ejecutivo del 25 de septiembre de 2003, integrado por las más altas autoridades de las siguientes instancias: Presidencia de la República, Gobernación, policía y seguridad pública, educación, justicia, turismo y Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad; lo preside la Ministra de la Niñez y la Adolescencia.

693. Esta instancia tiene como objetivo la implementación de mecanismos que permitan prevenir y denunciar actos que tiendan a la explotación sexual y el abuso sexual de las personas menores de edad, así como a la participación en pornografía infantil¹⁰⁰.

694. Por otra parte, en coordinación con la Fiscalía de Delitos Sexuales y la Fiscalía Penal Juvenil, se han tomado acciones preventivas destinadas a mejorar el abordaje de situaciones relacionadas con la niñez costarricense.

695. A la par de estos esfuerzos es necesario considerar que en el caso de la violencia intrafamiliar existe el Plan Nacional contra la Violencia Intrafamiliar contra los Niños, las Niñas y los/las Adolescentes, en el marco del **PLANOVI**, Plan contra la Violencia.

696. Dentro de las acciones que se implementan se encuentran: capacitación a todos los actores sociales involucrados en la prevención, atención y represión de la violencia contra los niños, las niñas y los/las adolescentes; empoderamiento de la sociedad civil para la protección integral de esa población; elaboración y validación de protocolos interinstitucionales entre los cuales se cuenta ya con el protocolo de vigilancia de la violencia intrafamiliar y el abuso sexual extrafamiliar para aplicación en el ámbito hospitalario.

⁹⁹ En asociación con otras instancias, ha producido tres manuales dirigidos a prevenir y abordar estas violaciones a los derechos humanos de los niños y las niñas: 1) La policía frente a situaciones de explotación sexual comercial de niñas, niños y adolescentes. Manual para facilitadores/as de talleres de capacitación, 2) Manual de Procedimientos para la Detención y Denuncia. ¿Qué hacer ante situaciones de violencia o abuso detectadas en el Centro educativo contra personas menores de edad? 3) La Explotación Sexual Comercial de niñas, niños y adolescentes. ¿Qué pueden hacer los y las jóvenes que trabajan en el sector turismo? Módulo de capacitación turística juvenil.

¹⁰⁰ Cabe destacar que en el ordenamiento jurídico costarricense no existe posibilidad de conciliar en delitos sexuales, lo cual permite una mayor efectividad de juzgamiento de aquellas personas que atentan contra los derechos y la integridad de los menores de edad. Se han creado, como instancias relacionadas, las Oficinas de Atención a la Víctima en el poder judicial, las cuales desarrollan acciones concretas para evitar la revictimización en los procesos judiciales y, a nivel de jurisprudencia, se ha logrado conceptualizar el daño psicológico y su reparación pecuniaria.

Cuadro 18**Acciones en coordinación con la Fiscalía Penal Juvenil, 2005**

Labor realizada	Cantidad
Investigaciones completas a solicitud de la Fiscalía Penal Juvenil (el imputado tiene de 12 a 18 años) delitos: robos agravados, portación ilícita de arma, violaciones, abusos sexuales y contravenciones: lesiones, amenazas, golpes, y otros	364
Capturas de personas menores de edad o adultos que cometieron delitos siendo menores, hechos delictivos como: tentativa de homicidio, robo agravado, hurto, abuso sexual	27
Operativos preventivos en apoyo a diferentes delegaciones (Estadios, la Carpio, los Cuadros, Hatillo, San José centro)	60
Desarticulación temporal del grupo juvenil "Teletubies"	Capturas, internamientos, seguimiento preventivo
Investigación y conclusión secta BOBOSHANTI conjunto con PCD y PANI	Seguimiento
Investigaciones, trabajo encubierto en colegios por supuesta venta de droga por personas menores de edad	12 en total, 10 se detecta consumo y 2 venta
Comisión revisión de bultos en centros educativos	Representando al MSP, en apoyo al MEP junto con PANI
Comisión centro desintoxicación para personas menores de edad	Representando al MSP, junto con la Fiscalía Penal Juvenil, ICD, PANI, M Justicia, IAFA
Trabajo preventivo impartiendo charlas en centros educativos sobre Ley penal juvenil, prevención pandillas	10 centros educativos a escala nacional

Elaboración: Dirección Apoyo Legal Policial.

Fuente: Despacho de la Viceministra de Seguridad Pública.

697. También se impulsa el desarrollo de un centro de formación profesional en materia de violencia contra los niños, niñas y adolescentes; de centros de valoración y tratamiento altamente especializados en la violencia contra los niños, niñas y adolescentes para efectos de realizar diagnósticos claramente diferenciados y diseñar estrategias para las personas menores de edad y sus familias. También se desarrollan estrategias para la identificación y atención temprana de condiciones de riesgo que podrían eventualmente propiciar incidentes de violencia contra niños, niñas y adolescentes y la creación de servicios de atención específicos para temas complejos tales como la explotación sexual comercial.

698. Asimismo, es de gran relevancia la labor que ejecuta el Ministerio de Seguridad Pública con respecto al desarrollo de programas preventivos con el objeto de disminuir los casos de incidencia en el problema de la violencia intrafamiliar y de abuso sexual, capacitando a los niños directamente en sus centros educativos¹⁰¹.

699. Resulta relevante informar que se han dado una gran cantidad de capacitaciones también a los cuerpos policiales, obedeciendo a lo dispuesto en el Código de la Niñez y la Adolescencia y demás legislación vigente que estipula los derechos de los niños, niñas y adolescentes y su adecuado trato¹⁰². A las personas menores de edad se les provee de herramientas también a través de capacitaciones como las relativas a la prevención en el uso de drogas¹⁰³.

700. En cuanto a programas específicos destinados a impedir/disminuir/minimizar la violencia contra los niños/niñas y resolver el problema que esto plantea, Costa Rica ejecuta desde el año 1998, por medio del Ministerio de Educación Pública y en coordinación con la Dirección Nacional de Prevención del Delito -DINAPREVI- del Ministerio de Justicia, la Campaña Permanente de Promoción y Participación Juvenil, cuyo principal escenario de trabajo es la Red Nacional de Jóvenes para la Prevención de la Violencia en el sector de educación secundaria, que se constituye en un espacio de participación real para 534 jóvenes, hombres y mujeres de 133 colegios y liceos ubicados en las 20 Direcciones Regionales de Educación del Ministerio de Educación Pública (MEP).

¹⁰¹ Al respecto, se detalla: 360 policías capacitados en derechos y responsabilidades de la niñez y la adolescencia: un abordaje práctico; 120 policías capacitados en materia de prevención y abordaje de violencia sexual: abuso y explotación sexual comercial contra niños, niñas y adolescentes; 232 escuelas visitadas para un total de 61.011 niños capacitados en prevención de la violencia intrafamiliar; 22 colegios visitados para 7.965 adolescentes capacitados en esta materia; 4.564 maestros capacitados en el programa "Por una cultura de paz".

¹⁰² Sensibilización y Capacitación en Explotación Sexual Comercial, al 83% (438) jefaturas y personal a cargo de la policía administrativa de la provincia de Limón, para la adecuada intervención de personas menores de edad, con el apoyo de IPEC-OIT; firma del contrato de servicios entre la Oficina Internacional del Trabajo y la Fundación PANIAMOR dentro del marco de desarrollo del proyecto "Sensibilización y Capacitación a la policía administrativa de la provincia de Puntarenas, para la intervención contra la explotación sexual comercial de personas menores de edad, desde un enfoque de derechos", cuya finalidad es capacitar al 100% de funcionarios y funcionarias administrativos y policiales de la provincia de Puntarenas (1.264 personas); elaboración de una política de "Apoyo al fortalecimiento institucional del Ministerio de Seguridad Pública en materia de derechos humanos, género, niñez, adolescencia y juventud", coordinado por ese Ministerio, la Fundación PANIAMOR y el apoyo económico del UNFPA. Como parte de este proyecto se han capacitado 233 funcionarios y funcionarias. Como éstos, existen muchos más ejemplos.

¹⁰³ En el anexo a este artículo se describen algunas de las acciones relativas a esta prevención.

701. De ese modo realiza un proceso de inducción a la Red y se capacitan en temáticas como "Los y las jóvenes sujetos de derechos y deberes", "Formulación de proyectos preventivos de la violencia en sus centros educativos", "El derecho a la participación", entre otros, que se desarrollan mediante talleres, campamentos, foros, video foros y conferencias.

702. Asimismo, resulta importante traer a colación que los menores de edad en situación de vulnerabilidad son un grupo de especial atención, ya que se ha verificado que un alto número de niños, niñas y adolescentes viven bajo el nivel de pobreza. En este orden de ideas, el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) también juega un rol muy importante, en particular a favor de aquellos procedentes de familias en mayor condición de vulnerabilidad en pobreza, para lo cual giró recursos importantes.

703. Según puede apreciarse en el cuadro 19, entre los años 2001 y 2004 el IMAS mantuvo presupuestos importantes dirigidos a programas referidos a la atención de la población de personas menores de edad más vulnerables que, en general, incluyen acciones de apoyo a esos grupos y también sobre temas de educación para la inclusión y mejoramiento de la calidad de vida de esas personas menores de edad.

Cuadro 19

Recursos girados para programas de Niñez y Adolescencia, 2001-2004

Instituto Mixto de Ayuda Social. Recursos girados para programas de Niñez y Adolescencia

Componente	2001	2002	2003	2004
Alternativas de desarrollo infantil y juvenil	34.530.200,00			
Oportunidades para la atención de la niñez y la adolescencia (incluye hogares comunitarios y otros)		1.478.500.000,00	731.650.300,00	813.714.100,00
Construyendo oportunidades	483.824.900,00	560.000.000,00	280.068.900,00	316.548.000,00
Superémonos	734.782.000,00	970.000.000,00	839.610.000,00	
Hogares comunitarios y otros	888.849.200,00			
Casos referidos por el PANI	2.309.600,00			
Violencia intrafamiliar	7.000.000,00			
Desarrollo de capital social		35.016.712,00		
Servicios profesionales para la niñez			10.800.000,00	
Servicios profesionales para Construyendo oportunidades			72.490.000,00	
Acceso a la educación (Superémonos)				1.252.905.000,00
Totales	2.151.295.900,00	3.043.516.712,00	1.934.619.200,00	2.383.167.100,00

Fuente: Patronato Nacional de la Infancia. "Respuesta Cuestionario Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales", San José (Costa Rica), junio de 2005, pág. 12.

704. Existen además otras medidas específicas que ejecutan las instituciones públicas frente a la población menor de edad, especialmente en situación de riesgo, tal es el caso del PANI, que provee servicios de guarda, crianza, alimentación y estimulación, a través de la asistencia para la atención de niños y niñas en guarderías y comedores; el Instituto Mixto de Ayuda Social, el cual promueve y subvenciona los denominados Hogares Comunitarios y el Ministerio de Salud Pública por medio de los Centros Infantiles de Atención Integral (CEN-CINAI), a los cuales ya se hizo referencia.

705. Todos los mecanismos que ha instaurado el Estado, tanto a nivel jurídico como práctico, están encaminados al combate de la explotación sexual comercial de las personas menores de edad; sin embargo, su erradicación total y los efectos que conlleva es aún un desafío para el país.

Cuadro 20

Presupuesto, Patronato Nacional de la Infancia

**Subvención a niños, niñas y adolescentes en alternativas de protección
y en hogares comunitarios, 2002-2005**

(En colones)

Año	2001	2002	2003	2004	*2005
Tranferencias directas a personas (610)		308.000.000,00	427.000.000,00	426.122.000,00	490.040.000,00
Transferencias a ONG (637)		1.577.773.000,00	1.699.988.600,00	1.447.938.300,00	1.143.490.000,00
Hogares comunitarios y otros	888.849.200,00	1.478.500.000,00	731.650.300,00	813.714.100,00	
Totales	888.849.200,00	3.364.273.000,00	2.858.638.900,00	2.687.774.400,00	1.633.530.000,00

Fuente: Informes de liquidación presupuestaria 2002-2004; IMAS. Área de Atención a la Niñez y la Adolescencia.

* Los datos estimados del año 2005 corresponden al documento PAO-2005.

Modificaciones al derecho a la protección de la familia

706. La aprobación, en 2002, del Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que contempla la Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional, completa en otro aspecto la protección de la familia en el país.

707. Por otra parte, la Ley N° 7586 -Ley contra la violencia doméstica de 10 de marzo de 1996- ha sido un desarrollo normativo de gran importancia en la protección de la familia frente a la violencia intrafamiliar, sin importar o hacer distinciones en el miembro de la familia que genere la situación de violencia, la cual puede ser física, psicológica o económica.

708. La unión de hecho está regulada a partir del artículo 242 hasta el 246 del Código de Familia. Esta reforma se adiciona por Ley N° 7532 de 8 de agosto de 1995. Dicha reforma comprende la unión de hecho pública, notoria, única y estable por más de tres años, entre un hombre y una mujer. Surtirá todos los efectos patrimoniales propios del matrimonio y alimentos para quien los necesite.

709. En lo relativo a pensiones alimenticias, se rige por la Ley de pensiones alimenticias modificada mediante Ley N° 7654, que rige a partir de 23 de enero de 1997. Esta ley establece que las cuotas extraordinarias se fijan de oficio, garantiza la asistencia del Estado y sanciona a los patronos que no retengan las cuotas debidas de los salarios, siempre en busca de la protección y bienestar de miembros vulnerables dentro de un núcleo familiar.

710. En cuanto a los niños, debe considerarse que a partir de la ratificación de la Convención, el reconocimiento de las personas menores de edad como sujetos sociales de derecho, marca el cambio de paradigma en relación con las personas menores de edad en el marco de la Doctrina de Protección Integral y bajo el supuesto fundamental del Interés Superior. El cambio de enfoque, planteado por la Convención Internacional, cobra fuerza en Costa Rica cuando se aprobó, en 1998, el Código de la Niñez y la Adolescencia por lo que tuvo que reformularse el marco legal imperante y establecerse cambios en el ámbito social. El artículo 3 de dicho Código, sostiene que los derechos y las garantías de los niños, niñas y adolescentes son de interés público. La protección a los menores se amplió al ponerse en marcha la Ley N° 8101 -Ley de paternidad responsable de 16 de abril del 2001-, ya que redujo de un 45 a un 5% la cantidad de niños o niñas que no llevan el apellido paterno.

711. En el seno de la Asamblea Legislativa en la Comisión de Niñez y Adolescencia se han propuesto un total de 70 proyectos de ley entre los cuales se encuentran leyes nuevas o modificaciones a leyes existentes. Entre las más importantes se encuentran las siguientes.

712. Reforma al Código de Familia, Ley N° 5476, para fortalecer el interés superior del menor en la adopciones internacionales; el fortalecimiento de la lucha contra la explotación sexual de las personas menores de edad mediante la reforma y adición de varios artículos al Código Penal, Ley N° 4573 de 4 de mayo de 1970, y la reforma de varios artículos del Código Procesal Penal, Ley N° 7594 de 10 de abril de 1996, Ley del sistema nacional para la atención y la prevención de la violencia intrafamiliar. También se incluye la Ley de protección de la niñez y la adolescencia, frente al contenido nocivo de Internet.

713. En cuanto a la violencia intrafamiliar es importante la Ley de abolición del castigo físico contra niños, niñas y adolescentes, así como la reforma parcial al Código Penal para crear el delito de secuestro contra menores de edad y discapacitados, y hacer justicia a la niñez costarricense. Para proteger a la niñez y adolescencia del país sujetos al trabajo infantil en las vías públicas, se reformó el artículo 256 *bis*, del Código Penal.

714. En lo que se refiere a la creación de instancias especializadas, debe mencionarse la creación del Centro Nacional de Atención Integral en Adicciones a Sustancias Psicoactivas para Personas Menores de Edad, creada por ley y la creación del Registro de Delincuencia de personas que han cometido delitos y contravenciones contra menores de edad (Ley de Kattia y Osvaldo).

715. Costa Rica, desde 1990, ha venido desarrollando un proceso de cambio de legislación, eliminando los sesgos androcentristas de las leyes. Dichas leyes se han aprobado para legitimar los derechos de las mujeres. Sobre mayor información, se remite al Informe del país ante el Comité para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer de septiembre de 2002.

Conclusiones

716. En términos amplios, la organización de la familia es un tema que resulta del más alto interés del Estado costarricense y, por ello, desde la propia Carta Magna se disponen normas de resguardo y apoyo a sus miembros, especialmente en lo que respecta a las mujeres, los hijos y las hijas y a las personas adultas mayores.

717. En el enfoque que en la actualidad se le da a la familia, el Estado debe evaluar si el derecho a fundarla está siéndole limitado a personas homosexuales y aquellas con alguna discapacidad, pues la misma sociedad tiene conceptos culturales arraigados los cuales deben continuar siendo estudiados para mejorar el respeto que existe en el país al derecho a la familia.

718. Sin embargo, se ha observado que en el transcurso de los últimos años en Costa Rica se muestran importantes cambios en la estructura de la familia, que van desde el crecimiento de hogares a cargo de mujeres solteras (madres jefas de familia) hasta el aumento significativo de hogares monoparentales a cargo de hombres (padres solteros), situaciones en las que el Estado costarricense ha puesto mayor interés y da seguimiento.

719. Con respecto a la protección de la maternidad, los logros en el país son de destacar pues en general se ha dispuesto todo un sistema de protección en favor de las mujeres embarazadas que las cubre un mes antes y tres meses más posteriores al parto, y además les brinda prestaciones económicas; empero, se observan deficiencias en el respeto de ese derecho en el ámbito del empleo privado en el cual muchas mujeres no reciben esa protección. Sin embargo, cabe siempre resaltar que las mujeres, por lo menos desde la normativa y el campo de su aplicación judicial, tienen la garantía de reclamar alguna acción laboral que en su contra se haya derivado por su estado de embarazo.

720. En cuanto a la protección de los niños, niñas y adolescentes, ha habido grandes avances jurídicos pues se ha promulgado normativa importante para el resguardo de sus derechos, lo que además ha derivado en una serie de medidas administrativas a su favor las cuales abordan materias realmente trascendentes como la lucha contra la explotación sexual comercial, el trabajo infantil, la salud sexual y reproductiva, la paternidad responsable y sensible, la trata y el tráfico de las personas menores de edad y el tema de la drogadicción y salud mental.

721. Desde la ratificación de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño y la consecuente adopción del Código de la Niñez y Adolescencia en Costa Rica se ha promovido la doctrina de la protección integral de las personas menores de edad que también se sustenta en el interés superior, todo lo cual ha derivado del nuevo paradigma que coloca a las personas menores de edad como sujetos de derecho.

722. Frente a los mecanismos que se han instaurado para el respeto de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, aún resta encontrar medios para salvaguardar las garantías laborales del trabajo adolescente, así como la erradicación del trabajo infantil. En ese orden de ideas, es de suma relevancia realizar mayores y más sistemáticos esfuerzos para hacerle frente a esa realidad, en virtud de que se ha erigido toda una infraestructura institucional en ese sentido, además de haberse demostrado el compromiso estatal que se complementa con los ingentes esfuerzos de ONG y muchos sectores de la sociedad civil en general.

723. Frente al odioso flagelo de la explotación sexual comercial de las personas menores de edad se han hecho esfuerzos progresivos de suma trascendencia que muestran importantes avances; sin embargo, aún es esta materia un desafío para el Estado, al igual que trabajar por los niños en la calle y las personas menores de edad en riesgo social. En los esfuerzos generados y avances que se han desarrollado se denota una importante coordinación y cooperación interinstitucional, así como con otros actores sociales. Entre los avances se destacan el fortalecimiento de las Juntas de Protección y los Comités Tutelares.

724. Por otra parte, debe señalarse que se han obtenido importantes logros en el combate contra los distintos flagelos sociales que atentan contra la seguridad y el sano desarrollo de las personas menores de edad, entre los que se destacan las acciones que toma la Dirección de Investigación Especial del Ministerio de Seguridad Pública y las medidas de prevención en las que trabaja la Dirección Nacional de Prevención del Delito del Ministerio de Justicia.

725. Finalmente, cabe tomar en cuenta que deben mantenerse y mejorarse los mecanismos que ya existen en Costa Rica a favor de la protección de la familia, en especial de las madres, de las personas menores de edad, de las personas adultas mayores y de quienes tienen alguna discapacidad, con el fin de que estos individuos en su condición de sujetos de derechos puedan gozar de un efectivo respeto.

Artículo 11 - Derecho a un nivel de vida adecuado

Marco general

726. El derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, engloba una serie de aspectos que deben ser abordados por el Estado, precisamente en aras de proveer a la población servicios y facilidades que le propicien verdadera calidad de vida. En el texto constitucional costarricense, el artículo 50 marca la pauta en el ámbito de la calidad de vida de los costarricenses al disponer: "El Estado procurará el mayor bienestar a todos los habitantes del país, organizando y estimulando la producción y el más adecuado reparto de la riqueza".

727. Los artículos 51, 56, 65, 67 y 74, refuerzan el mandato para proveer los derechos y los beneficios estipulados de carácter irrenunciable, los cuales "... serán aplicables por igual a todos los factores concurrentes al proceso de producción y reglamentados en una legislación social y de trabajo, a fin de procurar una política permanente de solidaridad nacional".

728. El artículo 69 constitucional establece: los contratos de aparcería rural serán regulados con el fin de asegurar la explotación racional de la tierra y la distribución equitativa de sus productos entre propietarios y aparceros. Lo anterior fomenta la producción y una mejor distribución de los alimentos cosechados.

Nivel de vida del país

729. En 2004 fue publicado el estudio sobre "Los objetivos de desarrollo del Milenio", informe del avance del país en su cumplimiento, por el Consejo Social del Gobierno de Costa Rica y el Sistema de las Naciones Unidas en Costa Rica. De la información contenida en dicho documento, así como de datos expuestos en el X Informe del Estado de la Nación de Costa Rica del año 2004 y de información de las instituciones públicas involucradas en el cumplimiento, se extrae información relevante sobre los niveles de vida del país así como sus variaciones en los últimos 10 ó 15 años.

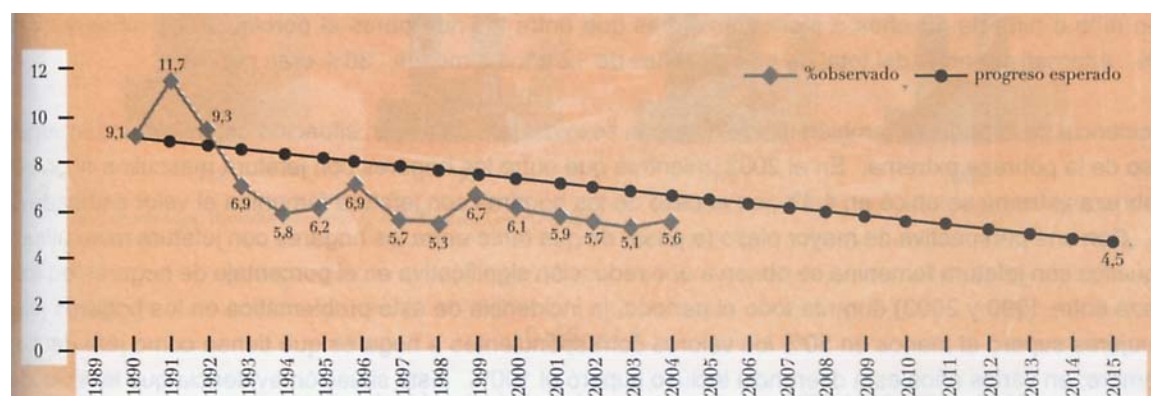
730. Se contabilizó un 21,7% de los hogares costarricenses en situación de pobreza en 2004, lo cual significa que esta población cuenta con ingresos insuficientes para adquirir una canasta de bienes y servicios básicos para satisfacer las necesidades de todos y cada uno de sus miembros, y

un 5,6% en pobreza extrema¹⁰⁴, que son hogares con ingresos que no les permiten adquirir una canasta básica de alimentos para satisfacer las necesidades mínimas de alimentación de sus miembros. Costa Rica contaba a inicios de los años noventa con 27,4% de los hogares en situación de pobreza. La proporción de hogares en pobreza extrema era de 9,1%. Es decir, en términos absolutos el porcentaje de hogares pobres y en pobreza extrema ha disminuido. No obstante, es necesario señalar que del año 2003 al 2004 se dio un leve aumento en esos porcentajes.

731. Según el Estudio de los objetivos de desarrollo del Milenio, la desigualdad en el reparto de la riqueza (índice de Gini) aumentó entre 1990 y 2003, aunque entre 2001 y 2003 se mantuvo similar con una tendencia a la baja en el último año. En esto es necesario considerar que de acuerdo con el X Informe del Estado de la Nación "la frontera entre vulnerabilidad y pobreza es altamente transitada" por algunos grupos de la población.

Gráfico 8

**Porcentaje de hogares en situación de pobreza extrema, 1990-2004,
y progreso esperado, 1990-2015**



Fuente: Datos observados; Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC).

732. Frente a estos datos, se hace imprescindible destacar la labor del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), creado mediante la Ley N° 4760, promulgada en 1971, el cual tiene como finalidad resolver el problema de la pobreza extrema en el país, para lo cual debe planear, dirigir, ejecutar y controlar un plan nacional destinado para dicho fin.

733. El IMAS ha realizado esfuerzos para desarrollar su labor como la institución especializada en el campo de la pobreza, incluso trascendiendo sus límites institucionales, especialmente con la implementación del Sistema de Selección y Calificación de la Población Objetivo (SIPO), que

¹⁰⁴ "La forma como se mide la pobreza extrema en el nivel nacional (respecto al costo mínimo de la alimentación básica), aproxima también la dimensión del hambre, incluida en el objetivo de la Cumbre del Milenio, y el indicador propuesto por el Sistema de las Naciones Unidas para su seguimiento: la proporción de la población que consume menos del nivel mínimo de energías en alimentos". Objetivos de desarrollo del Milenio, Costa Rica 2004, pág. 10.

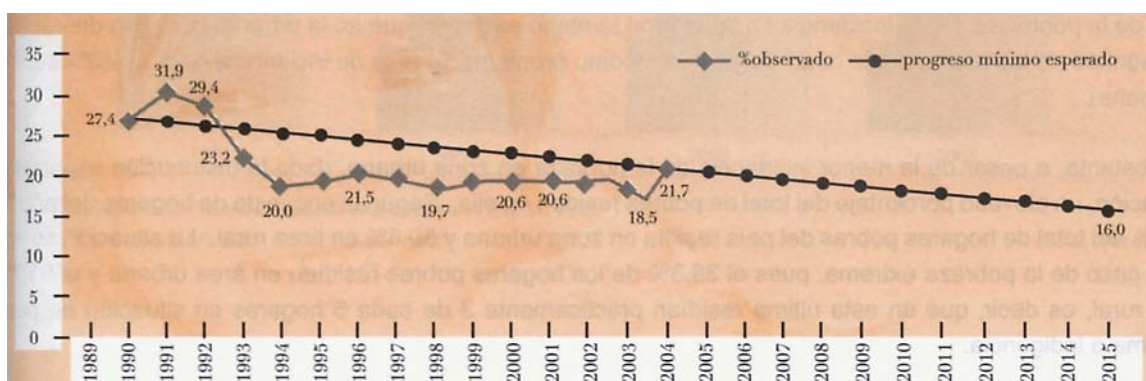
incluye una base de datos sobre la población en situación de pobreza. Esta herramienta ha convertido al IMAS en el generador de la información en este campo, y ha servido de base para la toma de decisiones relacionadas con la prestación de los servicios por parte de varias instituciones del sector social.

734. Para lograr el alcance adecuado de sus acciones a nivel regional se ha fortalecido la desconcentración de la acción social institucional del IMAS. Por este mecanismo se crea y fortalece una estructura organizacional desconcentrada que permite dar cobertura en el territorio nacional por medio de unidades administrativas denominadas gerencias regionales que son, por excelencia, unidades ejecutoras de la acción social institucional a las que se les otorga mayores potestades en la administración y decisiones en el ámbito regional. Por medio de estas unidades se logra un mayor acercamiento de las personas en pobreza, y el IMAS asegura el acceso de las familias más pobres a los servicios y beneficios que ofrece.

735. Existen diez gerencias regionales¹⁰⁵, estas gerencias a su vez se desconcentran en oficinas y equipos de trabajo para estar presentes en diferentes comunidades que por su ubicación geográfica se encuentran muy alejadas de la gerencia regional.

Gráfico 9

Porcentaje de hogares en situación de pobreza, 1990-2004, y progreso mínimo esperado, 1990-2015



Fuente: Datos observados; Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC).

736. En relación con facilitar la selección y atención de los beneficiarios con criterios de equidad y calidad se han establecido dos sistemas. El Sistema de Selección de Beneficiarios, SISBEN, y el Sistema de Atención a Beneficiarios, SABEN.

737. El SISBEN inicia su diseño a partir de 1991, con la finalidad de establecer un mecanismo técnico, objetivo, uniforme y confiable de identificación, selección y priorización de potenciales beneficiarios de los programas asistenciales y de promoción social del IMAS. Asimismo, tiene

¹⁰⁵ Noreste San José, Suroeste San José, Pérez Zeledón, Cartago, Limón, Guanacaste, Puntarenas, Alajuela, Heredia y San Carlos.

como fin mantener un banco de datos permanente y actualizado que facilite la elaboración de planes, programas y proyectos para los sectores sociales con menos recursos. Su ejecución y uso permitieron logros interesantes relacionados con los objetivos propuestos y se abrió un espacio de innovación tecnológica en el IMAS, fortaleciendo acciones de focalización y distribución de recursos a partir del conocimiento y ubicación de la población objetivo.

738. Por su parte, el SABEN es un sistema estandarizado para el registro de las familias que solicitan beneficios en los diferentes programas institucionales. Se utiliza para el registro de atenciones, solicitudes, resoluciones, control presupuestario, emisión y liquidación de beneficios, garantizando uniformidad y fidelidad de la información y rapidez y agilidad para la transferencia de recursos¹⁰⁶.

739. Para enfrentar el reto de la lucha contra el hambre y la pobreza en cumplimiento del derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado (artículo 11.2 del Pacto) el IMAS ejecutó una serie de acciones en los campos de asistencia social, infancia y juventud, mujer, mejoramiento del hábitat, producción y empleo e instituciones de bienestar social.

El derecho a la alimentación

Situación de la alimentación

740. Con respecto a los niveles de alimentación infantil, el país no dispone de información continua, pero a partir de 1996 se realizó la encuesta nacional de nutrición y se observó que en ese año, en el país, 5,1% de los niños y niñas mayores de 1 año y menores de 7 años presentaban desnutrición moderada o severa (0,4% severa y 4,7% moderada). Cabe destacar que en 2000 la desnutrición en algunos grupos poblacionales tuvo tendencias a la baja, especialmente en lo que respecta a los niños y niñas en edad preescolar, escolares y mujeres fértiles¹⁰⁷.

741. En la encuesta de 1996 se determinó que el mayor problema general es la anemia, la cual afecta principalmente a preescolares (26%) y mujeres en edad fértil (18,9%). En preescolares la incidencia fue mayor en la zona rural (31,7%) y no se observó diferencias por sexo. En la comunidad centinela de la zona urbana se observó un comportamiento parecido, no así en la zona rural, en la que se redujo de manera importante. Esta mejoría en la zona rural puede atribuirse a la fortificación de la harina de trigo y principalmente a la harina de maíz, la cual es de amplio consumo en esa zona¹⁰⁸. Según la encuesta de 1996, la principal causa de anemia es la deficiencia de hierro, dado que el 24% de preescolares y el 44,6% de mujeres gestantes tenía

¹⁰⁶ El sistema constituye una herramienta fundamental para la atención, resolución y seguimiento de las intervenciones que se realizan con la población beneficiaria, puesto que facilita y agiliza esas acciones sin distraer al profesional en el registro o anotaciones manuales sobre las intervenciones e historial del beneficiario.

¹⁰⁷ Anexo I, art. 11.

¹⁰⁸ Las determinaciones bioquímicas de micronutrientes en la Encuesta Nacional de Nutrición de 1996 y en los sitios centinela fueron hemoglobina, ferritina, folatos, vitamina A, yodo y flúor dependiendo del grupo de estudio.

depletadas las reservas de hierro; en comunidades centinela este porcentaje llega a 30,4% en preescolares de la zona rural.

742. Como posible segunda causa de anemia se estima la deficiencia de folatos, la cual alcanzó al 24,7% de las mujeres en edad fértil en 1996. No obstante, en los sitios centinela se encontraron prevalencias significativamente menores en los dos distritos (2,8 y 12,1% en Damas y San Antonio, respectivamente). Lo anterior, debido posiblemente a la fortificación de la harina de trigo con ácido fólico que se introdujo a finales de 1997 y la introducción en la harina de maíz, a principios de 2000.

743. En los sitios centinela, la deficiencia de la vitamina A es considerablemente más alta en la zona rural¹⁰⁹. En el distrito de San Antonio, la deficiencia de vitamina A es más alta en escolares que en preescolares¹¹⁰. La deficiencia de yodo y flúor no representa problema de salud pública, según los resultados de la Encuesta Nacional de Nutrición de 1996, dado que existe una adecuada yodofluoruración de la sal¹¹¹.

744. Además de la Encuesta Nacional de Nutrición de 1996, se realizaron las Encuestas de Peso y de Talla en Escolares de 1997. En 1999 y 2000 se implementó la metodología de sitios centinela, uno en la comunidad de Damas de Desamparado, de la zona metropolitana y otro en la zona rural en San Antonio de Nicoya. Para dichos estudios se contó con el apoyo de instituciones y organismos internacionales como el Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá (INCAP), la Organización Panamericana de la Salud (OPS), el UNICEF y la Unión Europea.

745. Algunos resultados reportados por dichos estudios demuestran que el porcentaje de niños con bajo peso al nacer se ha mantenido invariablemente bajo en los últimos años¹¹². Se observa además que la situación nutricional de los diferentes grupos de población a nivel nacional y en los dos sitios centinela, a excepción de los escolares, tiende hacia el sobrepeso u obesidad más que a la desnutrición, la cual aumenta con la edad.

¹⁰⁹ Anexo I, art. 11, cuadro sobre estado nutricional.

¹¹⁰ En relación con la vitamina A, en 1996 se encontró que aunque es un problema leve de salud pública, la prevalencia en escolares fue 4,8 veces mayor que en 1981; no se observaron diferencias por zona.

¹¹¹ Sin embargo, en Damas de Desamparados la mediana de la excreción urinaria de yodo en escolares fue significativamente menor a la presentada en la zona metropolitana en 1996; además, un alto porcentaje de escolares presentó excreción deficiente de yodo y flúor a pesar de que más del 90% de la sal estaba adecuadamente yodada (ver anexo I, cuadro sobre estado nutricional). En los sitios centinela se determinó un bajo consumo de sal, dado que se estaba sustituyendo por consomé y cubitos.

¹¹² Para mayores datos ver gráfico del anexo 1 sobre porcentaje de niños con bajo peso al nacer.

746. Con respecto a la desnutrición, según datos de la encuesta de 1996, ésta afecta principalmente a escolares, alcanzando cifras que van desde 2,2 a 3,9 veces lo esperado en la población de referencia (5%). No se encontraron diferencias por sexo. En comunidades centinela los escolares fueron los que también presentaron prevalencias más altas de desnutrición; sin embargo, es menor que en 1996. En los hombres estos porcentajes fueron mayores que en las mujeres.

747. Hasta la edad escolar, el sobrepeso en los niños es mayor en la zona metropolitana; por el contrario, a partir de la adolescencia, el porcentaje es ligeramente mayor en la zona rural. Al considerar el sexo, no se presentaron diferencias importantes de sobrepeso entre preescolares. En escolares la prevalencia es mayor en las mujeres siendo más acentuada en las de la zona rural (2 veces más que los hombres); en la adolescencia, esta prevalencia llega hasta 3,2 veces más alta en las mujeres de la zona metropolitana.

Cuadro 21

Características de la alimentación en Costa Rica, 1996 y 2001

Indicador	Encuesta Nacional de Nutrición, 1996/Zona ^a			Encuesta Nacional de Consumo de Alimentos, 2001 ^a		
	Nacional	Urbana	Rural	Nacional	Urbana	Rural
Consumo per cápita/día						
Energía	1.942	1.836	2.124	2.134	2.103	2.273
Proteínas	53,4	58,3	53,1	63,0	64,8	62,0
Adecuación (en porcentaje)						
Energía	91,5	86,4	101,6	96,6	94,0	100,7
Proteínas	113,9	113,6	116,9	112,0	123,7	119,3
Hierro	68,2	66,7	69,9	106,4	107,0	105,5
Calcio	50	56	45	68,9	72,7	63,4
Vitamina A	127,5	152,8	83,6	171,4	197,6	130,2
Vitamina B12	142	153	118	316,7	341,1	282,5
Ácido fólico	120	110	141	306,3	304,0	308,5
Vitamina C	120	155	90	188,4	210,6	156,1

Fuente: Ministerio de Salud: Encuesta Nacional de Nutrición, 1996. Fascículo 3: Consumo aparente; Meza R., N. Factores dietéticos predisponentes de enfermedad cardiovascular, cáncer y osteoporosis en la población costarricense, 2001 y Ministerio de Salud: Encuesta Nacional de Consumo de Alimentos.

^a En los casos que no aparece información es porque fue tabulada en conjunto con la zona metropolitana.

748. Las Encuestas de Peso y de Talla en Escolares de 1997 indicaron que el porcentaje de sobrepeso de la población infantil y adolescente fue de 8,4 y no se dieron grandes diferencias por sexo (8,1 y 8,9% en hombres y mujeres, respectivamente). En la población adulta se encontró que en sitios centinela, el problema de la obesidad es más alto en los hombres de la zona metropolitana y en las mujeres de la zona rural.

749. La prevalencia de retardo en talla en escolares de primer grado es un buen indicador del nivel de desarrollo de una población, pues se considera un indicador resumen. Según el último censo de talla realizado en 1997, el porcentaje de escolares con retardo continúa en descenso; en promedio, los escolares tuvieron una ganancia de 0,6 cm en el período de ocho años.

750. La reducción del retardo en talla se dio en todo el país, en algunos con mayor intensidad que otros. No obstante, algunos cantones como Talamanca, Upala, La Cruz y Limón (de las zonas rurales) aún mantienen prevalencias entre 18,1 y 12,4%.

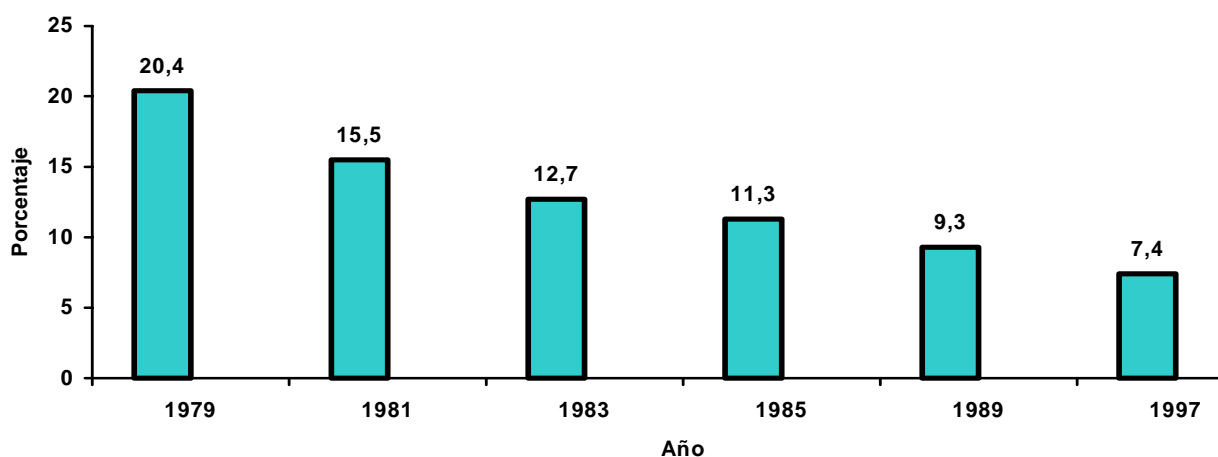
Medidas adoptadas para el derecho a una alimentación adecuada

751. Entre las acciones que ha adoptado el Estado de Costa Rica para reducir la deficiencia de micronutrientes se encuentra la fortificación de alimentos, debido a restricciones de acceso físico y económico a una adecuada alimentación, sobre todo en los estratos socioeconómicos de menores ingresos.

752. Por medio de este tipo de intervenciones se ha logrado la reducción del bocio endémico y las caries dentales, a través de la yodofluoruración de la sal, por lo que ya no se considera como un problema de salud pública.

Gráfico N° 10

Porcentaje de escolares con déficit de talla para edad*, 1979-1997



Fuente: Ministerio de Salud-Ministerio de Educación. Censo Nacional de Talla en Escolares de Primer Grado, 1997.

* Punto de corte: < -2 desviaciones estándar.

753. Aún más, recientemente se ha producido una reducción del 35% de los defectos del tubo neural, a través de la fortificación de las harinas de trigo y maíz, leche y arroz con ácido fólico¹¹³.

754. En respuesta al derecho a la alimentación adecuada, se ha implementado el Programa de Nutrición y Desarrollo Infantil en el Ministerio de Salud, el cual tuvo sus inicios en 1951, contando con asistencia técnica y alimentaria provista por el UNICEF para la apertura de centros de nutrición. A partir de 1974 se dispone de financiamiento por medio del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, y, en 1983, la Ley N° 6879 destina fondos a los Centros de Educación y Nutrición (CEN) y a los Centros Infantiles de Atención Integral (CINAI). En la actualidad, el programa cuenta con un total de 629 centros en todo el territorio nacional.

755. El objetivo de este programa es lograr condiciones óptimas de nutrición y desarrollo en forma prioritaria para la población menor de 7 años, su familia y comunidad, mujeres gestantes y en período de lactancia de escasos recursos económicos. Los criterios de selección de los beneficiarios son: escasos recursos económicos, desnutrición o riesgo de desnutrición, problemas de desarrollo, problemática psicosocial en el hogar e hijos de madres que trabajan.

756. Las acciones más importantes que se desarrollan son la promoción de la salud y la nutrición, la vigilancia del crecimiento y el desarrollo, la educación y la participación comunitaria, mediante dos modalidades de atención: alimentación complementaria y atención integral, y de dos grandes estrategias: la atención intramuros y la atención extramuros¹¹⁴.

757. En 1990 se atendió un total de 72.384 beneficiarios en la modalidad de alimentación complementaria, pasando a 119.597 en 2004. Este aumento se ha reflejado más en los últimos dos años¹¹⁵. La modalidad de atención integral promueve el desarrollo integral de los niños y niñas con el fin de que tengan acceso a un crecimiento físico adecuado y al desarrollo de sus potencialidades psicomotoras, sociales y afectivas. Sobre esta modalidad se dispone de datos a partir del año 1994, en el cual se atendieron 10.142 beneficiarios, cifra que aumentó a 21.610 en 2004.

¹¹³ Al respecto se ha creado una amplia legislación sobre fortificación de alimentos, que se anexa (ver anexo II).

¹¹⁴ La modalidad de alimentación complementaria consiste en el suministro de alimentos a los beneficiarios mediante tres componentes: a) el componente de comidas servidas, que consiste en el suministro diario de un desayuno, un almuerzo y una merienda a los beneficiarios; b) distribución mensual de leche íntegra en polvo, que es el suministro mensual de 1,6 kg de leche íntegra en polvo a los beneficiarios que presenten desnutrición o riesgo de desnutrición; y c) la distribución de alimentos a familias, DAF, en la cual se entrega un paquete de alimentos mensual a las familias con niños desnutridos moderados y severos (cada ración consta de arroz, frijoles, azúcar, aceite, pastas y atún).

¹¹⁵ En el anexo I se encuentran dos cuadros que muestran la población promedio atendida en el Programa de Nutrición y Desarrollo Infantil según Modalidad entre 1990 y 2004, así como el Estado Nutricional de los Beneficiarios de la Modalidad de las Comidas Servidas.

Medidas adicionales en función de una alimentación adecuada

758. El Instituto de Desarrollo Agrario (IDA), además de promover el eficiente uso de la tierra, coadyuva en la implementación de una política agraria. Consecuentemente, el Instituto apoyó en los últimos años (1989-2004) el desarrollo socioeconómico de los asentamientos campesinos con recursos dirigidos a la seguridad alimentaria, entre otros, que se relacionan con las medidas para el acceso a la vivienda. El segmento de la población atendido por el IDA es responsable de un porcentaje significativo de la producción y seguridad alimentaria nacional, la protección y desarrollo de los recursos naturales y la provisión de servicios básicos, entre otras funciones. Sin embargo, si bien estas personas poseen experiencia en las labores agropecuarias, requieren de capacitación organizativa, administrativa y gerencial, tarea que le corresponde al IDA.

759. Es importante tener en cuenta que el Estado costarricense, en respuesta a los mandatos constitucionales, establece el Sector Agropecuario y de Recursos Naturales Renovables (Ley de fomento a la producción agropecuaria FODEA N° 7064), con el objeto de crear una instancia institucional idónea para la dirección, planificación, coordinación, ejecución, control y evaluación de las actividades públicas, como apoyo al desarrollo agropecuario nacional¹¹⁶.

760. El Ministerio de Agricultura y Ganadería es el ente rector del sector agropecuario, por lo cual tiene funciones y tareas relacionadas con el derecho a la alimentación adecuada. Entre ellas se pueden mencionar las siguientes:

- Facilita los procesos de adopción de tecnologías agropecuarias, con énfasis en las necesidades de los productores y productoras, así como su inserción en las cadenas agroalimentarias;
- Contribuye al desarrollo agropecuario del país, por medio del impulso de políticas, planes y programas de crédito, fomento a la producción de alimentos y mejoramiento de los procesos de comercialización y procesamiento de los productos agropecuarios;
- Apoya la formulación de políticas, planes y programas tendientes a la preservación de los recursos naturales, el mejoramiento general del ambiente y el desarrollo sostenible de la sociedad en su conjunto¹¹⁷;

¹¹⁶ El establecimiento de la política agropecuaria y de recursos naturales renovables, constituye una acción compartida por parte de los entes públicos responsables del desarrollo del sector, de modo que responda al logro de sus objetivos estratégicos, en congruencia con las directrices emanadas del Plan Nacional de Desarrollo.

¹¹⁷ Lo cual se relaciona con el objetivo de proteger y procurar la salud y el mejoramiento de los animales, de sus productos y subproductos beneficiosos al hombre, mediante el estudio, la vigilancia, la prevención, el control y la erradicación de enfermedades, la aplicación de medidas de cuarentena en las importaciones, el tránsito y el comercio nacional e internacional de productos y subproductos, secreciones, excreciones y desechos.

- Regula el uso, comercialización, control de calidad y residuos de los insumos agrícolas, incluyendo fertilizantes y sustancias afines, plaguicidas, coadyuvantes y equipos de aplicación¹¹⁸;
- Vela por el uso y manejo apropiado del suelo en aras del desarrollo agropecuario sostenible, entre otros.

761. Dentro del concepto del derecho a la alimentación, resulta relevante la protección que reciben los consumidores en relación con la producción, comercialización y el consumo de alimentos, en términos generales. Es sumamente importante señalar que en Costa Rica existe la Ley de promoción de la competencia y defensa efectiva del consumidor (Ley N° 7472, de 1995), en el marco de la cual se estipula que el consumidor tiene derecho a un mercado sano, competitivo y de calidad.

762. Por esta razón, el Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC) promueve, mediante procesos permanentes de educación e información, el desarrollo de una mayor conciencia y conocimiento de las políticas de protección y apoyo al consumidor, de manera que tanto consumidores como comerciantes conozcan sus derechos y obligaciones, mejorando sus relaciones comerciales.

763. La Comisión Nacional del Consumidor adscrita al MEIC y este Ministerio como un todo, se han dado a la tarea de desarrollar programas destinados a la formación de consumidores capaces de exigir por sí mismos, el cumplimiento de sus derechos, mediante programas y actividades de capacitación locales y por la publicación en medios de comunicación de los resultados de estudios sobre productos y servicios de alto consumo en el país.

764. La anterior idea deviene trascendente y se vincula con la tarea de reglamentación técnica del MEIC, pues es a través de los reglamentos técnicos que se definen las características específicas de calidad, higiene y etiquetado que deben cumplir los productos para su comercialización en el mercado. De esta forma, se garantiza al productor nacional que competirá con el productor extranjero bajo las mismas condiciones, y al consumidor que los productos que consume tienen un estándar de calidad definido y que están libres de contaminantes¹¹⁹.

765. El Sistema Nacional de la Calidad creado a través de la Ley de 2002, que se cita al pie de página, tiene como finalidad ofrecer un marco estable e integral de confianza que, por medio del fomento de la calidad en la producción y la comercialización de bienes y la prestación de

¹¹⁸ También contribuye con la protección de cultivos y animales, y las importaciones y exportaciones agrícolas del país, mediante la ejecución de diagnósticos fitozoosanitarios.

¹¹⁹ A través del artículo 39 de la Ley N° 8279 del sistema nacional para la calidad, se crea el Órgano de Reglamentación Técnica (ORT), como una comisión interministerial, cuya misión es contribuir en la elaboración de los reglamentos técnicos, mediante el asesoramiento técnico en el proceso de emitirlos. Este ente es el encargado de coordinar con los respectivos ministerios la elaboración de sus reglamentos técnicos, de modo tal que su emisión permita una efectiva y eficiente protección de la salud humana, animal y vegetal, del medio ambiente, de la seguridad, del consumidor y de los demás bienes jurídicos tutelados.

servicios, propicie el mejoramiento de la competitividad de las actividades productivas y contribuya a elevar el grado de bienestar general¹²⁰. Hasta 2005, como puede verse en la cita, se ha promovido una larga normativa.

766. Para la elaboración de las Guías alimentarias nacionales (GA) se conformó en 1994 una Comisión Intersectorial e Interdisciplinaria. Dicha Comisión está integrada por representantes del Ministerio de Salud (coordinador), Ministerio de Educación Pública, Caja Costarricense de Seguro Social y la Escuela de Nutrición de la Universidad de Costa Rica. Desde el inicio de sus labores, el grupo también ha contado con la asesoría técnica del Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá (INCAP) y de la Organización Panamericana de la Salud (OPS).

767. Entre sus logros más importantes están: a) la publicación de: Guías alimentarias: lineamientos metodológicos y criterios técnicos (1995), Guías Alimentarias para la Educación Nutricional en Costa Rica (1997), cuatro fascículos sobre el tema y afiches; b) la difusión del tema en los medios de la radio, televisión y prensa escrita; c) elaboración de un vídeo para la enseñanza nutricional; d) un plan de acción para funcionarios, capacitación de funcionarios del Ministerio de Salud (coordinador), Ministerio de Educación Pública y la Caja Costarricense de Seguro Social, a partir de 1998; e) tres investigaciones en coordinación con la Universidad de Costa Rica: "Evaluación de representaciones gráficas para la enseñanza de la alimentación saludable en Costa Rica", "Prácticas alimentarias de seis grupos de mujeres de la gran área metropolitana" y "Manual de técnicas didácticas para la enseñanza de las GA".

El derecho a la vivienda

Situación de la vivienda

768. Según los datos del Censo Nacional de Población y Vivienda de 2000, existían en el país un total de 935.289 viviendas individuales ocupadas con una población de 3,8 millones de habitantes. De dicho total de viviendas, 669.754 (casi un 72%) eran propias, y 596.724 viviendas estaban en buen estado (64% del total de viviendas). El país contaba con un déficit habitacional total de 170.233 unidades, el cual incluía el cuantitativo y el cualitativo. El mayor porcentaje del déficit habitacional en Costa Rica está constituido por el cualitativo, es decir, aquellas viviendas que están en mal estado y tienen carencias de servicios básicos.

769. En otro orden de cosas, de acuerdo con un estudio realizado por la Fundación Promotora de Vivienda (FUPROVI), con datos del Sistema de Indicadores de Desarrollo Sostenible,

¹²⁰ Entre varios logros de la Unidad de Reglamentación Técnica se encuentra la conformación de la página www.reglatec.go.cr, la cual ejecuta como medida la recopilación de toda la legislación mínima que debe cumplir el productor para operar en el mercado. Dicho portal recopila 277 reglamentos técnicos del sector alimentario revisados. Asimismo, se han aprobado diversos reglamentos que conciernen a alimentos específicos pero que estaban en proceso de publicación, tales como: Reglamento Técnico Jugos y Néctares, Reglamento Técnico Manteca, Reglamento Técnico Coliflor. Por otra parte, se han adoptado reglamentos técnicos ya publicados: Reglamento Técnico Atún y Bonito en Conserva, así los que se refieren a: la mora, aceite vegetal, aceite de oliva, leche cruda, frijol, brócoli, repollo, yuca dulce, tomate, zanahoria, cebolla seca y papa. Toda la normativa enunciada ha sido aprobada entre 2002 y 2005.

para 2000, un total de 254.034 viviendas se encontraban en condición de deficientes adicionales¹²¹.

Cuadro 22

Viviendas individuales ocupadas y población en las viviendas individuales ocupadas según el tipo, tenencia, estado y hacinamiento, 2000

Total de Viviendas individuales ocupadas	935.289
Población en viviendas individuales ocupadas	3.790.875
Tipo de vivienda tugurio	
Total de viviendas	15.014
Población en viviendas	64.070
Tenencia propia	
Total de viviendas	669.754
Población en viviendas	2.766.233
Tenencia alquilada	
Total de viviendas	153.513
Población en viviendas	567.328
Tenencia precario	
Total de viviendas	18.101
Población en viviendas	83.253
Tenencia cedida o prestada	
Total de viviendas	93.921
Población en viviendas	374.061
Estado de la vivienda-bueno	
Total de viviendas	596.724
Población en viviendas	2.367.464
Estado de la vivienda-regular	
Total de viviendas	240.863
Población en viviendas	1.008.504
Estado de la vivienda-malo	
Total de viviendas	97.702
Población en viviendas	414.907
Hacinamiento	
Total de viviendas	73.735
Población en viviendas	468.421

Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. Censo Nacional de Población y Vivienda, 2000.

¹²¹ Se definen las viviendas deficientes adicionales como el total de viviendas individuales ocupadas en regular estado sin hacinamiento y las viviendas buenas en buen estado sin hacinamiento que carecen de al menos uno de los tres servicios básicos: energía eléctrica, servicio sanitario y agua de cañería o pozo.

770. La invasión de terrenos públicos y precarios en las últimas tres décadas aceleró el proceso de invasiones a terrenos, algunos de los cuales fueron a los márgenes de los ríos, laderas y otras zonas de alto riesgo desde el punto de vista de vulnerabilidad¹²².

771. Para la identificación de los asentamientos en precario se conformaron comités locales de Transparencia, integrados por un representante de la Iglesia católica, uno de la Alianza Cristiana Nacional, uno de las municipalidades y otro de los equipos básicos de atención integral de la salud (EBAIS) de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS). Mediante este mecanismo se logró identificar un total de 10.000 familias en condición de pobreza extrema con necesidades de vivienda. A este número de familias se agregaron otras familias identificadas por el Sistema de Identificación de Población Objetivo (SIPO), en comunidades definidas como prioritarias en el marco del Plan Vida Nueva. La información del total de familias identificadas por ambos mecanismos se ingresó en una base de datos para iniciar su posible atención por parte del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda.

772. Con respecto al "número promedio de personas por vivienda en los territorios indígenas es de 5,3, superior a la periferia indígena y el resto del país que es de 4,1. Dentro de los territorios indígenas, el 7,6% de los indígenas y el 14,4% de los no indígenas tienen sus necesidades básicas atendidas; este porcentaje se eleva conforme los indígenas se alejan de los territorios, pues para los indígenas de la periferia el porcentaje es de 29,4% y para los indígenas del resto del territorio es de 36,2%. Sin embargo, estas cifras siguen siendo reducidas en relación con el resto de los habitantes del país, quienes en un 60,4% tienen atendidas sus necesidades básicas"¹²³.

773. En el caso de los afrocostarricenses los "datos del Censo 2000 indican que el 10,67% de la población tiene su vivienda en muy mal estado, el 29,02% en situación regular y el 59,71% en buen estado; un 0,60% no aplicó"¹²⁴, en comparación a un 64,9% de viviendas en buen estado en el resto de la población del país.

774. El censo del año 2000 reflejó que un 7,1% de los hogares con jefe nicaragüense residen en tugurios y un 7,9% en precario (1,2 y 1,5% respectivamente, en el caso de los hogares con jefe costarricense). En la zona urbana, los hogares nicaragüenses constituyen el 35,4% del total de hogares que viven en tugurios y un 30,1% de los hogares con posesión en precario de la vivienda.

El derecho a una vivienda adecuada

775. La normativa que garantiza a las familias costarricenses el derecho a una vivienda digna es amplia. En la Constitución Política del país el artículo 65 dispone que el Estado promoverá la construcción de viviendas populares y creará el patrimonio familiar del trabajador. Otras leyes

¹²² Cabe aclarar que la calificación de precarios está ligada a la tenencia legal de la tierra. Sin embargo, algunas familias en condición de precariedad cuentan con vivienda en una condición de buen estado y con los servicios básicos en uso.

¹²³ Informe básico, *op cit*, pág. 18.

¹²⁴ Ídem, pág. 19.

específicas se orientan a crear especialmente instituciones y organismos como el del Sistema Financiera Nacional de la Vivienda (SFNV), la Ley del Instituto de Vivienda y Urbanismo (INVU) o la del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS).

776. Siempre y cuando se cumpla con los requisitos establecidos en esa legislación, las familias pueden ser potenciales beneficiarios del Bono Familiar para la Vivienda (BFV) y obtener un crédito acorde con la capacidad de pagos de cada una de ellas. La única posible restricción existente para garantizar el derecho a una vivienda lo constituye el no tener regularizada la permanencia en el país por parte de los inmigrantes irregulares, o el no constituir un núcleo familiar típico o atípico, establecido en la legislación del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda (SFNV)¹²⁵.

777. A través del SFNV, las entidades autorizadas tienen la posibilidad de atender a aquellas familias ubicadas en asentamientos en precario, mediante la aplicación del artículo 59 de la Ley del SFNV, en cuyo caso se dará soluciones que comprenden la compra del terreno (puede o no ser en el mismo sitio) y la construcción de viviendas, ejecutados mediante la modalidad de proyectos o casos individuales¹²⁶.

778. A aquellas familias calificadas por el Instituto de Desarrollo Agrario (IDA) y que han recibido una parcela, se les ha permitido, mediante aprobación de la Junta Directiva, imponer limitaciones con el fin de que las familias puedan segregar un terreno, dentro de los parámetros establecidos por el Banco Nacional Hipotecario para la Vivienda (BANHVI) y pueden ser sujeto de atención por parte del SFNV. Este terreno se pone a responder por la operación realizada con la entidad autorizada con la que formalicen el Bono Familiar de la Vivienda, y el posible crédito, sin comprometer así toda la parcela.

779. La Ley N° 4760 de 4 de mayo de 1971 del IMAS, promulgada para ayudar a las familias en condición de pobreza y pobreza extrema, cuenta con una serie de programas que tratan de dar una atención integral a este segmento de población, incluida una ayuda monetaria para el mejoramiento de las viviendas y obras conexas de mejoramiento del hábitat.

¹²⁵ Existe la siguiente legislación que rige la construcción y el establecimiento de infraestructura: la Ley de construcciones y su reglamento, la Ley para el establecimiento de un código antisísmico en obras civiles, la Ley reguladora de la propiedad en condominio, y su reglamento, la Ley de erradicación de tugurios y defensa de arrendatarios, la Ley general de arrendamientos urbanos y suburbanos, la Ley de planificación urbana N° 4240, de 15 de noviembre de 1968, reglamento para el control nacional de fraccionamientos y urbanizaciones, y la Ley general de salud entre otras. Así también resultan muy importantes la Ley del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU) y la Ley N° 2825 de creación del ITCO de 14 de octubre de 1961, y posteriormente la Ley N° 6735 de 29 de marzo de 1982 que deroga la Ley N° 2825 y crea el Instituto de Desarrollo Agrario.

¹²⁶ El IMAS desarrolló un programa de lotes urbanizados, mediante el cual se adquirirían los terrenos y se desarrollaban las obras de infraestructura básica y mediante el BFV se construían las viviendas. Este programa fue trasladado posteriormente al INVU, pero se está a la espera de obtener los recursos para su ejecución.

780. La legislación vigente en Costa Rica, en materia de vivienda de interés social, por medio de la Ley de creación del SFNV y el Banco Hipotecario de la Vivienda (BANHVI), procuran que las familias se constituyan en propietarios de la vivienda a través del subsidio estatal denominado Bono de Vivienda y Bono Familiar de Vivienda (BFV). Para los demás sectores de población existe la Ley general de arrendamientos urbanos y suburbanos N° 7527 de 7 de julio de 1995.

781. Es necesario mencionar que en *La Gaceta N° 169* de 3 de septiembre de 2003, se promulgó la Directriz N° 27 que garantiza la ejecución de cinco tipologías de vivienda: para zonas indígenas, para zonas urbanas, para discapacitados, para zonas inundables, para zonas cálidas, así como la normativa de las viviendas y obras de urbanización con que deben contar los proyectos habitacionales, en busca de dar goce efectivo al derecho a una vivienda adecuada y a un entorno saludables para sus moradores. De esta forma, se garantiza que los proyectos habitacionales financiados con el Bono Familiar de Vivienda, cuenten con la infraestructura básica y los servicios necesarios para un adecuado desarrollo de los asentamientos humanos.

782. Con respecto a los casos de desalojo de tierras ocupadas en forma ilegal se cuenta con normativa nacional que estipula los procedimientos que deben seguirse en esos supuestos. Todo(a) ciudadano(a) tiene protección jurídica contra la expulsión arbitraria o el desahucio, ya que existen dos vías de protección que son: la sumaria en el marco del proceso civil y la vía del amparo constitucional que se interpone ante la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia y está libre de formalidades por lo que el acceso a este recurso es libre¹²⁷.

783. Para los efectos de medidas tomadas durante programas de renovación urbana, proyectos de nuevo desarrollo, entre otros, se aplica en el país la legislación vigente. Por ejemplo, para el caso de la movilización de familias frente a un proyecto constructivo o de renovación urbana, como la ampliación de vías secundarias o la construcción de un embalse hidroeléctrico, se implementa el debido proceso y la consulta (o notificación) a la población afectada por estas obras. Igualmente procede la expropiación, la cual se regula a través de la Ley de expropiaciones y se fundamenta en el artículo 45 de la Constitución Política, que consagra el derecho a una indemnización por parte del propietario del inmueble que se expropia.

¹²⁷ Como cuerpo normativo especial que protege a los(as) ciudadanos(as) desde el punto de vista jurídico y del debido proceso existe la citada Ley general de arrendamientos urbanos y suburbanos (Ley N° 7527 de 7 de julio de 1995), en la cual se contemplan una serie de garantías procesales para el arrendatario frente a un desalojo. De esa manera, de conformidad con el artículo 104 de dicha ley, la prevención judicial de desalojamiento de una vivienda de carácter social se debe promover como prueba anticipada al proceso de desahucio, de ahí, si los documentos están en regla el Tribunal procede a realizar la prevención al arrendatario para que desaloje la vivienda al vencer el plazo del arrendamiento. Por otra parte, el Código Procesal Civil costarricense establece los procedimientos en cuanto al tema de los desahucios administrativos que proceden en los casos del numeral 7 de la Ley general de arrendamientos urbanos y suburbanos.

784. Existe una institución clave en lo concerniente a la distribución y adjudicación de tierras, el Instituto de Desarrollo Agrario (IDA). Esta entidad ha propiciado el fortalecimiento de una política social y económica que garantice una mayor justicia distributiva y de participación en la riqueza nacional. El objetivo básico del IDA es propiciar mayor acceso a los productores a la propiedad agraria, mediante la compra y distribución de tierras y dotación de escrituras; promover el funcionamiento autónomo de los asentamientos campesinos; impulsar la producción y productividad agropecuaria y el uso racional de los recursos naturales.

785. El IDA ejecuta acciones tendientes a transformar la estructura de la tenencia de la tierra para lograr una distribución más equitativa, así como el fomento de su desarrollo¹²⁸. En el período 1989-2004 el Instituto ha dirigido sus políticas a la adquisición y distribución de tierras y a la formación de asentamientos campesinos y de granjas familiares, como una medida que permita resolver la constante presión sobre las tierras que el país enfrenta.

786. En este período se determinó como prioridad la compra de inmuebles para satisfacer la presión a nivel de grupos organizados y se relega a un segundo plano la compra de fincas con problemas de ocupación precaria. Desde 1986 se emitió el Reglamento Autónomo de Adquisición de Tierras con el fin de fundamentar la compra de inmuebles en estudios técnicos, y desde 2003 existe el Reglamento Autónomo para la Selección y Adjudicación de Solicitantes de Tierras. En 2004 el tamaño de las fincas adquiridas y de las parcelas distribuidas disminuye, en relación con los años precedentes, tanto en el tamaño de éstas como en la relación tierra-familia y se favorecen los sistemas de explotación de modalidad parcelaria.

Cuadro 23

Consolidado nacional de adquisición de tierras, 1989-2004

Año	Área adquirida (en hectáreas)	Inversión realizada (en colonos)	Familias beneficiarias
1989	5.145,60	303.415.894	783
1990	5.403,80	451.082.852	699
1991	2.095,40	260.735.444	363
1992	3.258,50	681.974.608	543
1993	5.255,80	1.171.071.967	1.001
1994	3.920,20	720.674.726	641
1995	2.195,00	552.600.000	486
1996	5.901,00	1.927.000.000	1.541
1997	5.487,00	2.331.000.000	1.452
1998	3.329,00	1.696.540.000	2.418
1999	273,00	137.770.000	3.127

¹²⁸ "... la propiedad de la tierra se debe promover para el aumento gradual de su productividad y para una justa distribución de su producto, elevando la condición social del campesino y haciéndolo partícipe conciente del desarrollo económico-social...". Así lo dispone la Ley N° 2825 de 14 de octubre de 1961. Lo anterior se vincula con las medidas en función de una alimentación adecuada, que se describieron anteriormente.

Año	Área adquirida (en hectáreas)	Inversión realizada (en colonos)	Familias beneficiarias
2000	653,00	551.000.000	1.616
2001	714,00	475.095.660	1.674
2002	2.482,10	1.979.800.000	1.477
2003	1.443,06	2.146.440.000	1.712
2004	272,16	647.104.611	890
Total	47.828,62	16.033.305.762	20.423

Fuente: Departamento Formación de Asentamientos

787. Entre 1989 y 2004 se benefició a 20.423 familias con la adquisición y adjudicación de tierras y se otorgaron 55.690 títulos de propiedad a familias campesinas propietarias en asentamientos campesinos y propietarios privados localizados en zonas de titulación y reservas nacionales. Por su parte, en el período referido se otorgaron 6.508 contratos de arriendo de tierras (en fajas fronterizas y reservas nacionales), de los cuales un alto porcentaje se otorgaron a campesinos sin tierra, para el desarrollo de actividades agropecuarias¹²⁹.

Cuadro 24

Consolidado nacional de titulación de tierras, 1989-2004

Año	Títulos otorgados
1989	2.429
1990	2.585
1991	7.456
1992	8.031
1993	3.594
1994	1.195
1995	2.701
1996	2.921
1997	5.319
1998	5.018
1999	4.320
2000	2.810
2001	344
2002	3.191
2003	1.412
2004	2.364
Total	55.690

Fuente: Departamento Ordenamiento Agrario, Informes de Labores.

¹²⁹ En términos generales, es conveniente afirmar que el IDA tiene en su esfera de acción en grupos tales como los campesinos sin tierra, campesinos marginales, trabajadores rurales y algunas poblaciones indígenas.

788. En mayor o menor medida estas leyes han venido a dotar de los instrumentos jurídicos básicos para que las autoridades competentes exijan el desarrollo de asentamientos humanos adecuados y sostenibles ambientalmente, garantizando con esto una mejor calidad de vida a sus habitantes. Sin embargo, existen dificultades en la aplicación de dicha normativa por parte de las autoridades locales y nacionales, lo que ha resultado en algunos casos en la presencia de asentamientos informales o precarios en el país, particularmente en la gran área metropolitana especialmente en zonas de riesgo, e incumplimientos a la normativa ambiental y urbanística que ponen en riesgo la salud de las personas así como los recursos naturales.

789. Respecto al derecho a un medio ambiente sano se han promulgado, entre otras, las siguientes leyes: la Ley N° 5395 y sus reformas, la Ley general de salud, la Ley de erradicación de tugurios y defensa de arrendatarios, la Ley N° 7152 de creación del Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE) de 21 de junio de 1990, la Ley orgánica de ambiente N° 7554 de 4 de octubre de 1995, la Ley forestal N° 7555 y sus reformas, la Ley de biodiversidad N° 7788, de 30 de abril de 1998, la Ley N° 7779 de uso, manejo y conservación de suelos de 30 de abril de 1998, la Ley nacional de emergencias N° 7914 de 13 de octubre de 1999, la Ley de construcciones N° 833 de 4 de noviembre de 1949 y su reglamento, la Ley de planificación urbana N° 4240, 15 de noviembre de 1968, y sus reglamentos.

790. No obstante, vale acotar que existe un creciente deterioro de los recursos naturales: agua, suelo, bosque, aire, biodiversidad y procesos restringidos de participación de la comunidad en la protección y la tutela de éstos. Es importante indicar que los procesos de degradación que experimenta una quinta parte del territorio nacional se originan en diversos factores.

791. Por una parte hay sistemas de producción inadecuados y políticas agropecuarias de corto plazo que han propiciado la planificación limitada del uso de la tierra, también debe mencionarse la insuficiente investigación básica y aplicada para el desarrollo de tecnologías apropiadas.

792. La desigual distribución de la tierra obliga a utilizar zonas frágiles y no aptas; y la concentración de la propiedad en manos de ciudadanos no originarios de las mismas comunidades limita la iniciativa de incorporarlas a un proceso de recuperación, en beneficio de los agricultores locales y del país en su conjunto.

793. También pueden citarse factores relacionados con el uso de la tierra, como la utilización de tierras no aptas a la producción agropecuaria; el abandono de áreas que fueron de explotación agrícola y pecuaria; el establecimiento de ganadería extensiva en terrenos no aptos y cambios en el uso de la tierra para cultivos no apropiados para el suelo, con aplicación de tecnologías inadecuadas.

794. Finalmente, pero no menos importante, puede mencionarse el mal manejo de cuencas hidrográficas; sistemas de riego mal planeados, diseñados y operados; desequilibrios hídricos; el aumento irracional de la deforestación y el mal manejo de bosques así como las quemadas en zonas secas e incendios forestales.

Medidas adoptadas para el derecho a una vivienda digna

795. El Estado costarricense como tal no construye viviendas. Esta actividad se trasladó hace muchos años al sector privado, el aporte estatal se circunscribe a la dotación de recursos para el Sistema Financiero Nacional para la Vivienda (SFNV), a través del cual se brindan subsidios a las familias de más escasos recursos cuyas necesidades de vivienda se encuentran insatisfechas.

796. El Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (MIVAH), como tal apoya la rectoría política del sector, en los procesos de elaboración de propuestas de política, definición de prioridades, identificación de la demanda de vivienda, etc. Las mismas son analizadas en el Consejo Nacional Sectorial, que es el foro político de apoyo a la labor del ministro del ramo y está conformado por los responsables de las instituciones que conforma el sector, para finalmente someterlas a la consideración del Presidente de la República.

797. Como parte de las "estrategias de facilitación" para la construcción de viviendas se han desarrollado experiencias exitosas a nivel de ONG con Hábitat para la Humanidad y la Fundación Promotora de Vivienda (FUPROVI). Dichas organizaciones trabajan con los grupos de base y llevaron a cabo actividades de autoconstrucción y ayuda mutua; sin embargo, a la fecha esta modalidad constructiva no se está ejecutando. En ambos casos estas organizaciones coordinan con entidades autorizadas del SFNV, quienes son los responsables de la calificación de las familias y el posterior otorgamiento de los BFV para las familias que califiquen para la ayuda estatal.

798. En relación con las viviendas de alquiler, cabe señalar que el caso que se presentó hace algunos años fue el del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU), quien incursionó en este campo, alquilando edificios multifamiliares; sin embargo desde hace algunos años cambió su política por la de otorgamiento de títulos de propiedad.

799. Con respecto al debido aprovechamiento de las tierras, existen una serie de disposiciones especiales que van desde la normativa relativa a las expropiaciones, informaciones posesorias para la inscripción de terrenos no registrados oficialmente, así como a la misma Ley del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda que, en su artículo 169, establece una serie de limitaciones a las propiedades adquiridas a través de dicho sistema, y prevé que éstas sólo puedan utilizarse por parte de los beneficiarios del sistema de acuerdo con los fines de este último.

El Programa de Vivienda de Interés Social

800. Una de las principales medidas para un efectivo acceso al derecho a una vivienda digna ha sido el Programa de Vivienda de Interés Social¹³⁰, el cual está orientado a la atención de las familias en condición de pobreza y pobreza extrema. Para efectos del SFNV, se trata de aquellas familias con ingresos familiares que se ubican por debajo y hasta los 231 dólares (primer estrato

¹³⁰ La Ley N° 7052 de 1986 y sus reformas da fundamento legal a la actuación del Programa de marras, por medio de la cual se crea el Banco Hipotecario de la vivienda (BANHVI) como órgano central o rector del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda (SFNV) y la creación de un subsidio o Bono Familiar de Vivienda (BFV).

de ingreso) y hasta los cuatro salarios mínimos, o sea 924 dólares, (cuarto estrato de ingreso). Estas familias tienen derecho a un subsidio inversamente proporcional al ingreso.

801. El subsidio o Bono Familiar de Vivienda es actualmente de 3,2 millones de colones (3.362 dólares a febrero de 2005). Por medio del BFV se atienden necesidades de vivienda de diversa índole: las que habitan en asentamientos en precario o en condición de tugurio o que teniendo lote propio, no cuentan con la capacidad de pago de un crédito en condiciones normales que ofrecen las entidades financieras.

802. Como resultado de la ejecución del programa de vivienda de interés social, cabe mencionar que, en el período 1989-2004 se han favorecido a un total de 211.389 familias en condición de pobreza y pobreza extrema, con una inversión de 206.295 millones de colones corrientes.

Cuadro 25

Número y monto de los bonos familiares pagados por año, 1989-2004

Año	Número de casos	Inversión total de los bonos pagados (millones de colones corrientes)	Monto del bono promedio nominal (colones corrientes)	IPC promedio del año	Inversión total de los bonos pagados en términos reales ¹	Monto del bono promedio real (colones constantes)
1989	13.421	2.467	183.789	37,5	19.145	1.426.494
1990	15.454	3.340	216.103	44,6	21.774	1.408.977
1991	15.008	5.386	358.851	57,5	27.282	1.817.806
1992	15.238	6.106	400.686	70,0	25.396	1.666.604
1993	16.845	6.501	385.957	76,8	24.633	1.462.307
1994	9.398	5.087	541.308	87,2	16.977	1.806.410
1995	15.708	10.832	689.583	107,4	29.344	1.868.092
1996	17.423	16.202	929.909	126,3	37.350	2.143.724
1997	20.191	20.457	1.012.998	143,0	41.644	2.062.497
1998	10.652	12.089	1.134.942	159,6	22.040	2.069.078
1999	6.602	8.124	1.230.509	175,7	13.458	2.038.527
2000	14.337	20.029	1.396.993	194,9	29.903	2.085.713
2001	11.857	19.349	1.631.839	216,9	25.965	2.189.862
2002	9.238	19.996	2.164.550	236,8	24.581	2.660.806
2003	8.449	20.216	2.392.653	259,1	22.705	2.687.316
2004	11.568	30.115	2.603.294	291,0	30.115	2.603.294
Total	211.389	206.295			412.311	

¹ Monto de la inversión expresados en millones de colones de 2004.

Fuente: MIVAH con datos suministrados por el Banco Central de Costa Rica y Fondo de Subsidio para Vivienda, Banco Hipotecario de la Vivienda.

803. Mediante el Programa de Erradicación de Precarios y Tugurios y de Atención de Emergencias se trata de obtener un lote en condiciones favorables para el desarrollo del proyecto y se aplica el BFV para la construcción de las viviendas. El lote puede ser aportado por los grupos de familias o mediante alguna acción por parte de las municipalidades y otros medios. Mediante este programa en el período 1989-2004 se han atendido un total de 20.651 casos.

804. Respecto a otros programas en ejecución, cabe señalar que la Junta Directiva del BANHVI aprobó el 7 de noviembre de 2002 el Programa de Ahorro-Bono-Crédito, que permite a las familias aumentar el monto de la solución de su vivienda, a través del ahorro acumulado y una línea de crédito y la obtención del BFV.

805. De igual forma, la Junta Directiva del BANHVI aprobó el 5 de diciembre de 2002, la ejecución del Programa de Reparaciones, Ampliaciones, Mejoras y Terminación de Viviendas (RAMT), que les permite a las familias que cuentan con una vivienda llevar a cabo mejoras a la misma para disminuir el hacinamiento de las viviendas, entre otras situaciones difíciles.

Cuadro 26

Cantidad de bonos familiares pagados por programa, 1989-2004

Años	Total	Programa Ahorro, Bono, Crédito	Discapacitado	Emergencia	Erradicación de tugurios	Ordinario	Adulto mayor ¹
1989	13.421	0	0	0	0	13.421	0
1990	15.454	0	0	0	0	15.454	0
1991	15.008	0	2	1.133	0	13.873	0
1992	15.238	0	15	2.204	0	13.019	0
1993	16.845	0	32	952	0	15.861	0
1994	9.398	0	11	39	0	9.348	0
1995	15.708	0	32	12	131	15.533	0
1996	17.394	0	37	234	1.148	15.975	0
1997	20.191	0	40	780	1.258	18.113	0
1998	10.623	0	25	656	995	8.947	0
1999	6.601	0	34	227	365	5.975	0
2000	14.337	0	365	1.235	849	11.888	0
2001	11.857	84	482	677	722	9.850	42
2002	9.237	104	418	1.773	1.425	5.452	65
2003	8.449	599	546	413	1.423	5.409	59
2004	11.568	882	829	758	1.242	7.725	132
Total	211.329	1.669	2.868	11.093	9.558	185.843	298

¹ El Programa adulto mayor inició con la publicación de la Ley N° 8021, en *La Gaceta N° 187* de 29 de septiembre de 2000. Antes de esa fecha los adultos mayores formaban parte de los núcleos familiares ya que no se podían postular solos.

Fuente: MIVAH con datos suministrados por el Fondo de Subsidio para Vivienda, Banco Hipotecario de la Vivienda.

806. Respecto a la atención de las familias según zona, en el cuadro del anexo 1, se puede observar que a partir de 1989 y hasta 2004 la participación del sector rural del país ha aumentado de un 57,1 a un 76,3%.

807. Existen otras acciones importantes ejecutadas por el IMAS tales como: "Mejoramiento de asentamientos", programa desarrollado en 1992 cuyas acciones se plantearon en términos de otorgamiento de subsidios para la mejora, conclusión y reparación de viviendas, créditos¹³¹ para construcción en lote propio y liberación de hipotecas. Se introducen además acciones dirigidas al otorgamiento de títulos de propiedad a beneficiarios de proyectos IMAS que fueron ejecutados en períodos anteriores. Directamente 2.716 familias fueron beneficiadas. Otros programas adicionales que además seguían la tendencia del precedente fueron: "Mejoramiento del Hábitat" en 1993 (7.984 familias beneficiadas), en 1994 "Desarrollo del Hábitat" (6.853 familias beneficiadas), "Fortalecimiento del Grupo Familiar y Mejoramiento Comunal", 1995, (9.510 familias atendidas), en el período 1996-1997 "Desarrollo Local Vivienda y Calidad de Vida" (8.914 familias recibieron atención), entre 1998 y 1999 se dio el programa "Desarrollo de Hábitat y Oportunidades para el Desarrollo Local" con el que se varió un poco la tendencia de los anteriores, ligando el concepto de la infraestructura comunal al trabajo (4.403 familias beneficiadas). En el 2000 "Mejoramiento del Hábitat" atendió a 8.126 familias, de 2001 a 2002 "Mejoramiento del Hábitat y Titulación de Tierras" benefició a 6.098 familias, "Mejoramiento del Hábitat" nuevamente beneficia en 2003 a 687 familias y finalmente en 2004 "Desarrollo Humano y Local" logra beneficiar a 1.019 familias.

808. Las declaratorias de insalubridad o inseguridad, son competencia del Ministerio de Salud y del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU), los cuales utilizan un protocolo de criterios y parámetros para llevar a cabo dicha declaratoria en viviendas o, en su caso, de instalaciones comerciales u otros. Son criterios utilizados en este sentido: las condiciones antihigiénicas de la instalación, situaciones de inseguridad de sus moradores por carencias o malas instalaciones eléctricas, sanitarias (evacuación de aguas negras, etc.), así como la ubicación geográficofísica de la instalación o vivienda, sea esto que exista riesgo por inundaciones, deslizamientos, etc.. Los anteriores son parámetros que se toman en cuenta para medir la calidad de los lugares de habitación y para ello también existe en Costa Rica una entidad que tiene dentro de su competencia el examen y seguimiento de estos casos: la Comisión de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias.

Grupos específicos

809. El BANHVI ha aprobado una serie de programas de atención a grupos en situación de vulnerabilidad, tales como jefas de hogar, población con discapacidad, adultos mayores¹³², casos

¹³¹ En relación con los créditos, es importante mencionar el voto 3409-94 de la sala constitucional que versa sobre el deber del Estado de asegurar que exista una relación ingresos-deuda que permita a los administrados honrar sus obligaciones crediticias de vivienda, aplicando criterios de razonabilidad y proporcionalidad.

¹³² La Asamblea Legislativa aprobó la Ley N° 7935 integral para la persona adulta mayor y su reglamento donde se establece como uno de los objetivos el promover la permanencia de las personas adultas mayores en su núcleo familiar y comunitarios. Dicha ley contiene un capítulo particular sobre vivienda, donde establecen disposiciones sobre el financiamiento de vivienda, el derecho a una vivienda digna (adquisición o remodelación de las viviendas). En los proyectos de vivienda de interés social se dará igual oportunidad a las parejas compuestas por personas adultas mayores, solas o jefes de familia (art. 29).

de extrema necesidad, etc. Estos grupos reciben el monto de un BFV y medio, siempre y cuando el respectivo estudio que realice la entidad autorizada así lo determine. De igual forma, con la promulgación de la Directriz N° 27 se determinaron tipologías de vivienda acorde con estas características, entre las que se encuentran los discapacitados y los indígenas.

810. Es importante hacer mención al hecho de que en atención a la situación especial de familias con algún miembro con discapacidad o adultos mayores, el monto del BFV es de 4,8 millones de colones (9.562 dólares).

811. Otro segmento de población que se ha venido favoreciendo con la política del sector, es la atención de familias con jefatura femenina en condición de pobreza, en vista de que, del total de BFV pagados, dicha participación pasó de un 23,2% en 1989 a un 41,5% en 2004.

Cuadro 27

Número de los bonos familiares pagados según sexo del jefe de familia, 1989-2004

Año	Valores absolutos			Valores relativos		
	Total de bonos	Femenino	Masculino	Total de bonos	Femenino	Masculino
1989	13.421	3.115	10.306	100,0	23,2	76,8
1990	15.454	4.166	11.288	100,0	27,0	73,0
1991	15.008	4.346	10.662	100,0	29,0	71,0
1992	15.238	4.360	10.878	100,0	28,6	71,4
1993	16.845	4.723	12.122	100,0	28,0	72,0
1994	9.398	2.635	6.763	100,0	28,0	72,0
1995	15.708	4.391	11.317	100,0	28,0	72,0
1996	17.394	5.117	12.277	100,0	29,4	70,6
1997	20.191	6.359	13.832	100,0	31,5	68,5
1998	10.623	3.957	6.666	100,0	37,2	62,8
1999	6.601	2.649	3.952	100,0	40,1	59,9
2000	14.337	5.482	8.855	100,0	38,2	61,8
2001	11.857	4.669	7.188	100,0	39,4	60,6
2002	9.237	4.197	5.040	100,0	45,4	54,6
2003	8.449	3.737	4.712	100,0	44,2	55,8
2004	11.568	4.801	6.767	100,0	41,5	58,5
Total	211.329	68.704	142.625	100,0	32,5	67,5

Fuente: MIVAH con datos suministrados por el Fondo de Subsidio para Vivienda, Banco Hipotecario de la Vivienda.

812. Debe acotarse que, con respecto a la población indígena cuyos miembros por lo general habitan en zonas alejadas¹³³, se han realizado acciones para un adecuado tratamiento de estas

¹³³ De hecho, la Defensoría de los Habitantes de la República "ha venido señalando en los informes anuales de labores de los años anteriores, el rezago en el cual se encuentran las comunidades indígenas en temas como salud, educación, servicios básicos (agua, electricidad, infraestructura vial), invasión y pérdidas de tierras indígenas, explotación de recursos naturales y vida silvestre, tala de árboles, entre otros (...)".

familias, definiéndose un protocolo de atención y la aplicación de la tipología III (la Directriz N° 27), que señala que: Se clasificarán dentro de este grupo las viviendas ubicadas en zonas con carácter de reserva indígena, área de protección indígena y otros. A manera de ejemplo se pueden citar dentro de este tipo de zonas, las regiones indígenas de Talamanca, Térraba y otras¹³⁴. Cabe, no obstante, admitir que las comunidades indígenas deben atenderse de forma más sistemática e integral pues sus condiciones culturales y costumbres deben ser objeto de mayor conocimiento por parte de las instituciones públicas.

Cuadro 27a

Vivienda indígena

Área geográfica	Promedio de personas por vivienda	Viviendas en buen estado	Viviendas con agua de acueducto	Viviendas con sanitario conectado a tanque séptico	Viviendas con electricidad
En territorio indígena	5,3	26,5	29,1	21,2	38,3
En periferia indígena	4,1	48,5	67,6	75,9	90,4
En el resto del país	4,1	64,9	91,0	90,7	97,5

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censo. Censo 2000.

813. Sobre el tema de los migrantes, cabe señalar que en el período 1989-2004, se han atendido un total de 5.379 familias con al menos un integrante extranjero, tal y como se muestra en el cuadro F del anexo 1, y el monto de inversión pagado en BFV.

Cuadro 27b

Número y montos asignados de los bonos familiares pagados a familias con integrante extranjero, 1989-2002

Año	Número de casos	Monto total (millones de colones corrientes)
1989	242	42,5
1990	289	60,6
1991	287	103,1
1992	359	137,7
1993	347	134,3
1994	207	107,5
1995	334	227,1
1996	336	316,3

¹³⁴ Para esta tipología lo que se busca es mantener las costumbres de sus usuarios tanto en distribuciones arquitectónicas, como en la clase de materiales constructivos a usar, de manera que las casas sean frescas durante el día y abrigadas y cálidas durante la noche. El contratista puede utilizar materiales livianos como muros secos de fibrocemento, dens-glass, permabase, muros de estereofón, madera tratada y otros. Se puede implementar una estructura con base en madera tratada y protegida contra la humedad y los insectos o acero adecuadamente protegido de la oxidación.

Año	Número de casos	Monto total (millones de colones corrientes)
1997	476	484,3
1998	262	298,6
1999	221	261,1
2000	654	946,8
2001	764	1.309,3
2002	601	1.376,7
Total	5.379	5.756,0

Fuente: Informe del Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos para el Informe DESC, julio de 2005 (anexos).

Las personas privadas de libertad

814. Existe un grupo de especial atención que debe ser mencionado y además deben relevarse los avances que se han dado con respecto a sus condiciones de vida, estas son las personas privadas de libertad.

815. Uno de los grandes logros del Estado costarricense en atención a las condiciones de vida de las personas privadas de libertad se dio en el período 1991-1992 cuando se clausura el centro penal San Lucas, el cual contaba con deplorables condiciones de infraestructura y donde se cometieron abusos a los derechos humanos de los privados de libertad.

Cuadro 28

Población penitenciaria, 1996-2005

Años	Población	Capacidad de alojamiento	Sobrepoblación absoluta	Sobrepoblación relativa
1996	4.408	2.979	1.429	48
1997	4.967	3.029	1.938	64
1998	5.208	3.323	1.885	57
1999	5.374	4.125	1.249	30
2000	5.636	5.169	467	9
2001	5.772	5.445	327	6
2002	6.571	6.060	511	8
2003	6.691	6.146	545	9
2004	7.116	6.799	317	5
2005	7.569	7.276	293	4

Fuente: Informe del Ministerio de Justicia y Gracia para el Informe DESC, junio de 2005.

816. El Estado asume esta clausura como parte de las nuevas políticas criminológicas emanadas del Instituto Nacional de Criminología del Ministerio de Justicia, las cuales tienen su base en la desinstitutionalización, debido a que se ha comprobado que la prisión no rehabilita, por el contrario sólo estigmatiza más. A la luz de esta política, se ubicó el 60% del total de los

privados de libertad en centros regionales de confianza en distintos lugares del país y un 40% en centros cerrados.

817. No es sino hasta 1996 que se inicia un marcado proceso de construcción de nuevos centros o de nuevos módulos de contención para la ubicación de privados de libertad, sin desatender lo referente a espacios de atención técnica, mejoras a la infraestructura existente, y alojamiento del personal de seguridad, tendencia que se ha mantenido hasta la fecha con ocasión del vertiginoso crecimiento de la población penitenciaria.

818. Vinculando el tema de la infraestructura penitenciaria, con el de sobrepoblación, como dato inicial de referencia, y a efectos de dimensionar la magnitud del sistema penitenciario costarricense, se tiene que a mayo de 1990, existían 262 personas de más con respecto a la capacidad de alojamiento de los centros. Lo anterior establecía una sobrepoblación relativa de un 24,3%, en razón de que la capacidad de alojamiento estaba determinada en 1.340 espacios. Para abril de 2005, se tiene una población absoluta de 7.569 personas privadas de libertad, y una capacidad de alojamiento para 7.276 espacios, lo cual arroja una sobrepoblación de 293 casos, correspondientes a una sobrepoblación relativa del 4%. Los esfuerzos para resolver esta situación son evidentes.

819. Es claro que ha existido un gran crecimiento en la población penitenciaria costarricense; sin embargo, se han realizado esfuerzos importantes, en especial durante los últimos años, a efectos de ampliar la capacidad de alojamiento del sistema penitenciario costarricense.

820. También es fundamental apuntar que desde 1990, con la entrada en vigencia del Plan de Desarrollo Institucional, en la estructura orgánica y funcional de los establecimientos penitenciarios se considera la integración de equipos de trabajo interdisciplinarios por áreas específicas de atención, quienes son los responsables de proponer e implementar aquellas acciones de carácter técnico y profesional, atinentes a su área. Aún más, se rescatan las acciones del Estado frente a las diversas necesidades de la población privada de libertad al crear instituciones de atención particular, para cada grupo penitenciario.

821. De esa manera, atendiendo necesidades específicas de la mujer privada de libertad, en cuanto a su ubicación en un nivel de atención más abierto, se da en el Centro de Atención Institucional Buen Pastor, a partir del año 1980, la creación de una sección para el manejo de esta población bajo la modalidad de semiinstitucionalización. A efectos de propiciar un mayor nivel de éxito en su abordaje, se da en 1994, la independencia de este centro como unidad técnica administrativa, separada físicamente del Buen Pastor.

822. La necesidad de crear espacios para atención especializada de algunos sectores de la población privada de libertad, lleva a la determinación de acondicionar un espacio para los sujetos adultos mayores que ya se encontraban presos en algunas cárceles del país, en razón de que por su edad, o por alguna otra situación de minusvalía, se convertían en víctimas del resto de la población. Las instalaciones destinadas para esta población inciden en mejoras sustanciales en las condiciones de alojamiento, higiene, alimentación y atención profesional, según sus características y necesidades. Este centro como unidad de atención se ha consolidado en instalaciones ubicadas en San Rafael de Ojo de Agua, y actualmente alberga a 131 privados de libertad.

823. A partir de mayo de 1996, la Ley de justicia penal juvenil, obliga a las autoridades penitenciarias a realizar ciertos cambios organizacionales, pues al contemplar el uso de la privación de libertad sólo en casos excepcionales, disminuye considerablemente el número de jóvenes internados, y se echa mano de la aplicación de sanciones no privativas de libertad, especialmente las libertades asistidas. Lo anterior, ha conllevado al fortalecimiento de un programa al exterior del sistema penitenciario, que asume el control de las sanciones alternativas, y que cumple con todos los requerimientos que la ley define.

824. Desde 1998 se cuenta con unas instalaciones que dan soporte a la población menor de edad de ambos sexos, así como oficinas que atienden a la población que cumple sanciones alternativas, provenientes del gran área metropolitana, y al resto de la población del país se le visita para el seguimiento, una vez al mes.

825. La concepción del privado de libertad enfocada desde el aporte del humanismo contemporáneo ahonda y profundiza conceptos como dignidad, libertad e igualdad de todos los seres humanos y añade el principio de solidaridad y de dimensión social, conceptos que permitirían hablar de derechos humanos individuales, cívicos, políticos, libertades públicas y de derechos económicos, sociales y culturales.

826. Derivado de esa perspectiva, el derecho a la alimentación se hace efectivo dentro de los servicios administrativos que brinda la Dirección General de Adaptación Social del Ministerio de Justicia que es el encargado de la atención de este importante grupo poblacional, se cuenta con una dependencia denominada "Departamento de Nutrición", la cual se ha consolidado desde 1989, y actualmente se encuentra integrado a nivel de la administración central, por 1 nutricionista jefe, 2 supervisoras a nivel nacional, y personal de apoyo para el sistema institucional de privación de libertad.

Cooperación

827. Algunas de las acciones realizadas con el apoyo de la cooperación internacional para la atención de un nivel de vida adecuado abarcan campos como la niñez y adolescencia, mujeres en condición de pobreza, vivienda, fortalecimiento y modernización institucional.

828. Destacan proyectos que se ejecutaron en el campo de la construcción de las viviendas rurales, el Programa de hogares comunitarios; y el apoyo al desarrollo del Sistema de selección de beneficiarios para la focalización de gasto social, realizado con la cooperación del Banco Mundial y del PNUD, 1991; y en los últimos años la participación del PNUD en diversos proyectos.

829. Dicha cooperación internacional se enfocó en el apoyo de acciones orientadas al logro de algunos derechos contenidos en el Pacto, principalmente en lo relacionado con el sano desarrollo de los niños, para lo que se financió el Programa de microempresas de atención infantil: hogares comunitarios y en el proyecto "De la mano"; el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado, para lo que se establecieron sistemas de identificación y selección de beneficiarios, y acciones de capacitación orientadas a mujeres en condiciones de pobreza y la promoción y apoyo para la construcción de vivienda de interés social.

830. En lo que respecta al derecho a la alimentación adecuada, la Oficina de Cooperación Internacional de la Salud, OCIS del Ministerio de Salud, canaliza los fondos provenientes de la asistencia internacional, asistencia que se traduce en alrededor de 3.743,6 millones de colones. De los anteriores recursos se invierte principalmente en la adquisición de materiales y suministros con un 98,8% (3.699,2 millones de colones), especialmente para el suministro de productos alimentarios, de nutrición y desarrollo infantil. Se brinda atención integral a las mujeres embarazadas, madres en período de lactancia y niños menores de 7 años, bajo la línea de pobreza. Se ofrece además atención intramuros que se realiza en los Centros de Educación y Nutrición (CEN) y Centros Infantiles de Atención Integral (CINAI) a nivel nacional.

831. Se han desarrollado una serie de proyectos con la ayuda de organismos internacionales que avanzan en las políticas institucionales de compra, distribución y legalización de tierras, acciones de apoyo al desarrollo rural integrado de los asentamientos campesinos, así como de asistencia alimentaria. Entre otros pueden citarse.

832. Proyecto de asentamientos campesinos y fomento de la productividad agropecuaria IDA-AID-034; proyecto de desarrollo rural integral CEE; desarrollo de infraestructura zona norte AID-041; proyecto de promoción e integración de la mujer campesina PNUD; proyecto de riego Arenal-Tempisque; proyecto de desarrollo rural integrado Osa Golfito; proyecto de asistencia alimentaria del pequeño agricultor para la producción de alimentos básicos PMA; proyecto de titulación Ley N° 7059; proyecto de desarrollo agrícola de la zona atlántica PRODAZA; proyecto forestal Chorotega y Proyecto de desarrollo agroindustrial de Coto Sur¹³⁵.

833. Sobre el derecho a la vivienda, la asistencia internacional en el pasado se ha utilizado a través de recursos de la Agencia Sueca de Cooperación Internacional y de la Agencia Canadiense de Cooperación, para impulsar iniciativas como la creación de la Fundación Promotora de Vivienda (FUPROVI) y la Fundación para la Vivienda Rural Costa Rica Canadá, que son dos organizaciones no gubernamentales que han logrado un equilibrio financiero e institucional importantes.

834. Entre 1989 y 1991 en el marco de la cooperación internacional con recursos del AID (PL480) se desarrolla "Obras y vivienda popular" a través del cual el IMAS realizó actividades orientadas a disminuir el déficit habitacional, promoviendo proyectos de vivienda por medio de la dotación de créditos puente a grupos organizados destinados a la construcción de

¹³⁵ Con respecto al Proyecto agroindustrial de Coto Sur (1989-1998), por medio del componente de promoción de organizaciones y capacitación campesina, subprograma agroindustrial, financiado por el BID/CDC/Gobierno de Costa Rica, permitió la constitución de una organización sólida responsable de la siembra, industrialización y comercialización de la palma aceitera, lo que permitió la puesta en marcha de un modelo exitoso de desarrollo. Asimismo, en el Proyecto consolidación del uso adecuado de los recursos forestales en comunidades rurales de la región Chorotega (1989-1999), financiado con recursos FAO-Gobierno Holanda-Gobierno Costa Rica, el Programa de desarrollo y apoyo agroforestal, permitió la constitución de organizaciones y capacitación para la utilización racional de los recursos, plantación de especies nativas, creación de bancomunales, control de incendios, conservación de suelos y prácticas culturales, entre otras.

infraestructura básica y preparación de condiciones para que las familias pudieran postularse al SFNV¹³⁶. Con este programa se atendieron aproximadamente 8.951 familias.

835. Otro tipo de cooperación se está utilizando en la ejecución de la III Fase del Plan Nacional de Desarrollo Urbano, de igual forma se han realizado seminarios y reuniones de carácter político y técnico a nivel nacional e internacional, en ellos se han realizado diagnósticos y estados de situación en temas como el de financiamiento y subsidios a nivel centroamericano, entre otros. Los anteriores, aunque no tienen efecto directo en construcción de vivienda, permiten mejorar la capacidad de toma de decisiones y la formulación de políticas.

Conclusiones

836. Cabe afirmar que el Estado costarricense ha realizado esfuerzos importantes en respuesta a las obligaciones que impone el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado, los cuales han abordado diversos campos desde el combate a la pobreza y al hambre, hasta el derecho a una vivienda digna. No obstante, es necesario que el país revise los compromisos con estas áreas de acción y, por tanto refuerce, tanto a nivel financiero como de planificación y recursos humanos, algunas de sus acciones o estrategias, como en el caso de la lucha contra la pobreza, pues si bien esta se ha mantenido dentro de niveles constantes en los últimos años, la brecha social se ha ensanchado.

837. Dentro de ese orden de ideas, cabe resaltar la gran labor que ha venido realizando el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) desde su creación en la década de los setenta a la fecha, pues la mayoría de los mecanismos instaurados para beneficiar y facilitar el acceso a servicios de las familias en condición de pobreza, los ha implementado esa institución y aunque existe un importante número de hogares de dicha naturaleza, en los últimos diez años afortunadamente la tasa de esas familias se ha mantenido en un nivel constante y no ha tendido a aumentar drásticamente. Pese a lo anterior, es imprescindible tomar medidas de todo tipo en aras de contrarrestar el incremento de familias en pobreza extrema, así como de salvaguardar a aquellos que transitan cada vez más en una franja de riesgo y vulnerabilidad social.

838. En lo que respecta al derecho a una alimentación adecuada, resulta imprescindible que la política nacional de salud en este sentido se consolide, pues ésta ha tenido grandes avances y ha demostrado tener efectividad. Sin embargo, se requiere prestar atención a los niveles de sobrepeso y anemia en algunas poblaciones pues la última ha demostrado ser el mayor problema general de alimentación, la cual afecta principalmente a preescolares y mujeres en edad fértil. Por su parte, es imperativo que el Estado procure mecanismos para brindar mejores condiciones de alimentación a la población infantil indígena, pues ésta ocupa uno de los lugares más altos de desnutrición.

839. Así también debe trabajarse por mejorar el aspecto de la seguridad alimentaria en el sentido del manejo de plaguicidas en los productos agrícolas, ya que en lo que respecta al control de calidad de los alimentos se ha producido más bien un remozamiento por parte de las

¹³⁶ Una vez otorgado el crédito puente y con el fideicomiso IMAS-Banco Nacional de Costa Rica (BNCR)-BANHVI se colocaban bonos y crédito base a familias pobres para la construcción de sus viviendas.

instituciones involucradas, como el Ministerio de Salud y la promulgación constante de regulaciones derivadas especialmente del Ministerio de Economía. No obstante, resulta necesario fortalecer los mecanismos de distribución de los alimentos que en la mayoría de los casos son de producción nacional. En ese sentido, la creación de instancias, como la defensa del consumidor, han resultado en valiosos avances en la protección y el acceso más efectivo al derecho a una alimentación adecuada.

840. La promoción de una cultura de conocimiento y un acceso informado al derecho a una alimentación adecuada se muestra como uno de los grandes avances que ha tenido el país en los últimos años, de ahí que la existencia de mayores y mejores vínculos interinstitucionales y el apoyo de la cooperación internacional resulten tan valiosos y deban consolidarse y mejorarse.

841. De igual manera, es necesario que el Estado preste mayor atención y, por consiguiente, gestione y ejecute una política más integral y sistemática en lo que se refiere a la atención de ciertos grupos específicos, especialmente tratándose del derecho a una vivienda digna, pues se ha evidenciado que ha habido avances en este sentido, pero hace falta responder de manera más proactiva, tal la situación de las viviendas en territorios indígenas y en los casos de personas con discapacidad. Así también, es de sumo interés dar un mayor seguimiento al mayor deficiente que existe en el país en el tema de la vivienda y este es el cualitativo, pues la construcción de viviendas ha incrementado especialmente aquellas que atienden a las necesidades de la población en pobreza y pobreza extrema, pero no ha sido proporcional la mejoría en el acceso a servicios básicos de la vivienda ni a la misma calidad en la infraestructura.

842. El acceso a la propiedad ha sido uno de amplio alcance en Costa Rica; sin embargo, en ese proceso es necesario observar y hacer cumplir con más solidez el respeto a los recursos naturales además de desarrollar una explotación de la tierra más equitativa y con un mayor grado de especialización.

843. No empece, el país ha mostrado gran voluntad en la creación de mecanismos que atiendan a las necesidades de propiedad y de vivienda de las familias, especialmente aquellas de mayor vulnerabilidad social, todo lo cual denota la progresión en el cumplimiento del derecho a un nivel de vida adecuado que además de tener al Estado como principal responsable y que de hecho ha reaccionado positivamente a su obligación, cuenta también con importantes actores y agentes sociales que incluyen desde ONG, sociedad civil organizada, hasta organismos internacionales.

844. Es afortunado el avance que se ha tenido en cuanto a las personas privadas de libertad, pues si bien aún existe un nivel de sobrepoblación carcelaria, se han realizado esfuerzos importantes (en especial durante los últimos años), a efectos de ampliar la capacidad de alojamiento del sistema penitenciario costarricense. Así, resulta importante mencionar el acondicionamiento que han tenido los centros de personas privadas de libertad pues se han adaptado a las necesidades de la diversidad que existe en la población penitenciaria. Sin embargo, es conveniente y además esencial que se continúe en la mejora de las condiciones de vida de esta población.

Artículo 12 - El Derecho al disfrute de la salud

Convenios

845. Costa Rica es parte de la Convención de Lucha contra la Desertificación y la Sequía, UNDCC y el Convenio del Comité Coordinador Regional de Instituciones de Agua Potable y Saneamiento de Centroamérica. Un hito histórico de gran importancia es la ratificación por la Asamblea Legislativa de Costa Rica de la "Convención sobre los Derechos del Niño", Ley N° 7184, aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989. El derecho a la salud y a los servicios médicos de los niños se encuentran en el artículo 24 de dicha Convención. Así también, suscribió y ratificó el país el Convenio N° 169 de la OIT Convenio sobre pueblos indígenas y tribales de 1989, la cual reconoce las necesidades específicas de la población indígena¹³⁷.

Marco general

846. Si bien es cierto, en Costa Rica no hay norma constitucional que consagre en forma expresa el "derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental", para sus efectos prácticos éste se deriva del derecho constitucional a la vida, que es inalienable¹³⁸. Aunado a ello, el derecho a la salud es reconocido por Costa Rica en las distintas convenciones internacionales.

847. La tutela de este derecho por parte del Estado costarricense involucra al Ministerio de Salud, la Caja Costarricense de Seguro Social, el Instituto Nacional de Seguros, el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, las municipalidades y las universidades. Todas ellas entidades públicas que -junto con los hospitales, clínicas y consultorios privados, cooperativas, empresas de autogestión, universidades privadas y la comunidad- conforman el Sistema Nacional de Salud; y tienen como finalidad específica procurar la salud de las personas, de la familia y de la comunidad. Este Sistema Nacional de Salud se caracteriza por ser poco segmentado, y por generar ahorros importantes, producto de economías de escala.

848. El Ministerio de Salud es el ente rector del sector salud, y como tal le corresponde la definición de la política nacional de salud, la normación, conducir la planificación y coordinación de todas las actividades públicas y privadas relativas a la salud, fomentar y promover la salud, y ejercer control sobre el ambiente. La Caja Costarricense de Seguro Social, por su parte, es la institución creada con rango constitucional para aplicar los seguros sociales obligatorios de salud y pensiones, brindando -en el campo de la salud- servicios de promoción, prevención, recuperación y rehabilitación.

¹³⁷ Ley N° 7316 de 3 de noviembre de 1992. Ratificada el 2 de abril de 1993.

¹³⁸ En el voto N° 7154-94 de la Sala Constitucional se apunta: "Esta Sala ya ha dicho en reiteradas ocasiones que el derecho a la salud -derivado del derecho a la vida- y a un ambiente sano constituyen derechos fundamentales tutelables en esta vía. El Estado está obligado a tomar las medidas necesarias a fin de proteger el medio ambiente y evitar grados de contaminación que pongan en peligro la salud de los administrados".

849. Al Instituto Nacional de Seguros le corresponde prevenir los infortunios laborales y de tránsito, otorgando a los lesionados servicios médicos hospitalarios y rehabilitación en forma integral. Por su parte, el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados atiende todo lo relativo al suministro de agua potable para uso domiciliario, industrial o de otra naturaleza, y dispone lo concerniente a aguas negras y pluviales del país. Las universidades participan en la formación y capacitación de profesionales y técnicos en las diferentes disciplinas requeridas por las entidades del Sistema Nacional de Salud. A las municipalidades o gobiernos locales, les corresponde promover el desarrollo integral de los cantones en armonía con el desarrollo nacional.

850. En el período de 1990 a 2004 se promulgaron un conjunto de leyes y decretos a favor de los derechos de los niños, adolescentes, mujeres embarazadas, adultos mayores, indígenas, discapacitados y población con VIH/SIDA¹³⁹, grupos que se consideran vulnerables y en general se encuentran amparados en cartas de derechos y convenciones internacionales que Costa Rica ha ratificado e incluido como parte integral de la legislación nacional. Dichas disposiciones están vinculadas directamente con la obligación estatal de proveer servicios de salud sin discriminación alguna, compromiso que se ha visto reflejado en la ejecución de las políticas institucionales del sector salud.

Cuadro 29
Indicadores demográficos de Costa Rica, 2000

Indicadores demográficos. Costa Rica, 2000	
INDICADOR	Año 2000
Población total	3.572.179
Tasa bruta de mortalidad	18,8 por mil
Tasa de mortalidad infantil	10,2 por mil nacidos vivos
Tasa bruta de natalidad	3,8 por mil
Esperanza de vida al nacimiento (hombres)	73,4 años
Esperanza de vida al nacimiento (mujeres)	80,11 años
Tasa global de fecundidad	2,35 hijos
Tasa de crecimiento de la población	1,61 % anual
Porcentaje de población económicamente activa	7,8 %
Ratio desigualdad masculinizado	De 20 a 22 mil personas

Fuente: Censo 2000, Instituto Nacional de Estadística y Censos.

¹³⁹ Código de la Niñez y la Adolescencia (Ley N° 7739), Ley general de protección de la madre adolescente (Ley N° 7735), Ley de paternidad responsable (Ley N° 8101), Ley general de la persona joven (N° 8261 de 2002), Ley general sobre el VIH/SIDA (N° 7771 de 1998), Ley de igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad (N° 7600 de 1996), etc.

Situación de la salud en el país

851. Los indicadores demográficos demuestran una serie de condiciones favorables y de retos en el tema de salud como por ejemplo, la reducción de la mortalidad infantil, el aumento de la esperanza de vida, que pasó de 76,87 años en 1990 a 78,39 en el 2003¹⁴⁰, así como la reducción de la mortalidad en los menores de 15 años.

852. La mortalidad general ha venido presentando un comportamiento tendiente a la disminución, aunque menos acelerada que en la década de los sesenta y setenta, que estuvo relacionada con el mejoramiento de las condiciones de vida. Dentro de las principales causas de muerte, el primer lugar lo ocupan las enfermedades del aparato circulatorio¹⁴¹.

853. Según el análisis sectorial de salud de 2002 las enfermedades infecciosas o transmisibles continúan ocupando un importante lugar, lo que ha provocado que el país mantenga al sistema nacional de salud desarrollando políticas, planes, programas y proyectos dirigidos a la promoción, prevención, atención y, por supuesto, a la vigilancia epidemiológica de estas enfermedades.

854. En relación con el gasto nacional en salud, éste fue de 42.202 millones de colones, en 2003, lo que representó un 6,68% del PIB. La inversión total en 2003 del sector público en salud fue de más de 398 millones de colones.

Cuadro 30**Tasa de mortalidad infantil, neonatal y posneonatal, contribución porcentual de componentes, Costa Rica 1990-2004, tasas por 1.000 nacidos vivos**

Año	Infantil	Neonatal		Posneonatal	
	Tasa	Tasa	Porcentaje	Tasa	Porcentaje
1990	14,78	8,78	59,4	6,1	41,3
1991	13,90	8,61	61,9	5,2	37,4
1992	13,70	8,69	63,4	5,01	36,6
1993	13,70	8,94	65,3	4,73	34,5
1994	13,00	8,94	68,8	4,06	31,2
1995	13,25	8,53	64,4	4,72	35,6
1996	11,83	7,76	65,6	4,07	34,4
1997	14,20	9,15	64,4	5,05	35,6
1998	12,60	8,14	64,6	4,46	35,4
1999	11,78	8,09	68,7	3,69	31,3
2000	10,21	7,06	69,1	3,15	30,9
2001	10,82	7,49	69,2	3,34	30,9
2002	11,15	7,66	68,7	3,49	31,3
2003	10,10	6,98	69,1	3,12	30,9
2004	9,25	6,73	72,8	2,52	27,2

Fuente: INEC/CSS, Ministerio de Salud.

¹⁴⁰ Ver gráfico del anexo 1 (Esperanza de vida).

¹⁴¹ Ver anexo I, cuadro Mortalidad por los cinco grandes grupos de causa.

855. En relación con los recursos humanos, por cada 10.000 habitantes, hay un promedio de 16,9 médicos, 19,6 enfermeras y 6,0 odontólogos. El país cuenta con 1,45 camas hospitalarias por cada 1.000 habitantes y el porcentaje de ocupación en los hospitales fue de 81,65 (datos de 2003).

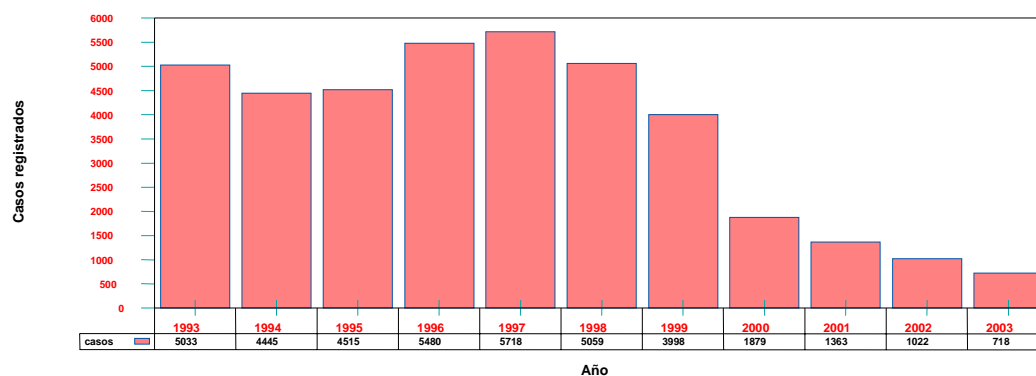
856. La tasa de la mortalidad infantil en el país, en el período comprendido entre 1990-2004 ha descendido de 14,78 a 9,25, por 1.000 nacidos vivos. Por componentes la mortalidad neonatal descendió de una tasa de 8,78 a 6,73, con una reducción total de 2,05, que representan en el último año el 72,8% del total de defunciones infantiles. El componente posneonatal presenta un descenso en el mismo período de 3,58 puntos en la tasa, y representa el 27,2% del total de muertes de menores de 1 año en 2004.

857. Las muertes infantiles son predominantemente neonatales. En el período comprendido entre 1990-2004, la mortalidad neonatal ha aumentado su peso relativo en la mortalidad infantil, de un 69 a un 73% en el último año lo cual indica que las medidas preventivas deben incrementarse.

Grafico 11

Casos registrados de malaria, según año, Costa Rica, 1993-2003

(Cifras absolutas)



Fuente: Unidad Estadística, Ministerio de Salud.

858. Cabe rescatar que analizando los casos de malaria durante los últimos cinco años y 2005, se observa cómo durante el año 2002 y 2003 se ha presentado una disminución de casos en todo el país. Sin embargo para 2004 aumentó nuevamente y pasó de 718 casos a 1.289, provocando una movilización de los diversos sectores en el marco de las políticas de salud y de proyectos regionales apoyados por OPS/OMS y por la Comisión Mexicana para la Cooperación con Centroamericana.

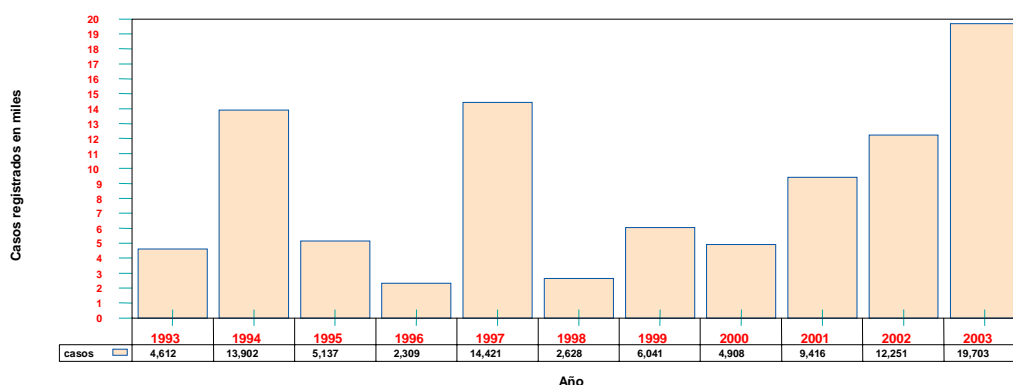
859. En lo que respecta al dengue, en los últimos seis años (2005), ha mostrado un comportamiento estacional, ya que los casos comienzan a aumentar al inicio de la época de lluvia (mayo-junio) y con mayor intensidad en el mes de julio; concordando con los datos del Instituto Meteorológico Nacional, esto favorece el aumento de la densidad del mosquito transmisor del dengue y con ello el aumento de la transmisión de la enfermedad.

860. En el año 2004, se notificaron 9.408 casos de dengue, siendo las regiones Pacífico Central, Central Norte y Huetar Atlántica las que aportaron el mayor porcentaje (83,2), representando una reducción con respecto al 2003 en un 52,2%. Al 2002 se han registrado seis defunciones por dengue hemorrágico, para una tasa de letalidad 2,4%. En el último año no se presentaron defunciones por esta causa.

Gráfico 12

Casos registrados de dengue, según año, Costa Rica, 1993-2004

(Cifras absolutas)



Fuente: Unidad Estadística, Ministerio de Salud.

861. En cuanto a las enfermedades inmunoprevenibles el país ha venido introduciendo nuevas vacunas al esquema básico para mejorar la reducción de la morbimortalidad por estas enfermedades, logrando mantener niveles de coberturas adecuados a través del programa de inmunizaciones que inició desde la década de los cincuenta. El Programa ampliado de inmunizaciones tiene dentro de su cuadro básico, vacunas para las siguientes enfermedades: difteria, tétanos, tosferina, poliomielitis, tuberculosis, sarampión, rubéola, parotiditis, hepatitis B, haemophilus influenzae, tipo B.

862. Por este trabajo de décadas se ha logrado mantener coberturas de vacunación en niveles altos y la erradicación de algunas de estas enfermedades; además, se mantiene como prioridad contemplada en las diversas políticas de salud en el período 1990-2006.

863. La tendencia en las coberturas para las vacunas trazadoras del esquema oficial, OPV3, DPT3, Sarampión y BCG mostró un comportamiento ascendente durante el período de 1998-2002. El incremento de las coberturas fue más importante en los cantones de las zonas fronterizas y de las costas, lo que apunta a una reducción de las brechas que favorece a las zonas más postergadas. Paulatinamente han venido aumentando el número de cantones que alcanzan el 95% de cobertura en su población blanca, considerada como la cobertura ideal. En relación con los niveles de cobertura de inmunizaciones, el siguiente cuadro da un indicador de los niveles nacionales, al año 2003.

Cobertura de inmunizaciones DPT3 niños menores de 1 año	Cobertura de inmunizaciones OPV 3 niños menores de 1 año	Cobertura de inmunizaciones BCG niños menores de 1 año	Cobertura de inmunizaciones sarampión niños menores de 1 año y 3 meses
87,94	87,94	88,18	89,88

Fuente: Indicadores Básico 2004. Situación de salud en Costa Rica X Edición.

Acceso a sistemas de agua potable y alcantarillado

864. En Costa Rica la prestación de los servicios de agua para consumo humano y alcantarillado sanitario, incluyendo tratamiento, son suministrados mediante organizaciones de diferente naturaleza; la rectoría como tal la ejerce el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, AyA, siendo de su competencia el "dirigir y fijar políticas, establecer y aplicar normas, realizar y promover el planeamiento, financiamiento y desarrollo, y resolver todo lo relacionado con el suministro de agua potable, recolección y evacuación de aguas negras y residuos industriales líquidos, y los aspectos normativos de los sistemas de alcantarillado pluvial en áreas urbanas y en todo el territorio nacional". (ASAPS, 2002.)

865. A partir de 1991, el Laboratorio Nacional de Aguas ha publicado informes y artículos sobre la evolución de la cobertura de la calidad del agua para consumo humano (ACH)¹⁴² en Costa Rica ya que su función principal es el control de la calidad del agua (ACH), suministrada por los acueductos operados directamente por el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, AyA y la suministrada por los diferentes entes operadores del país¹⁴³. También es responsable de efectuar la vigilancia de la calidad de los acueductos.

866. En el año 2000 el LNA identificó un total de 2.033 acueductos. ASADAS operaba el 79,7% del total. ESPH y las Municipalidades, atendían el 11,9% y AyA operaba el 8,4%. Ese mismo año el AyA atendía el 37,9% de la población urbana y el 11,6% de la población rural, para un total de un 49,5%; el 50,5% restante se encontraba bajo la atención de los Acueductos Municipales, la ESPH, ASADAS, CAARS y particulares (ASAPS, 2002)¹⁴⁴.

¹⁴² Agua para consumo humano: es aquella agua utilizada para la ingesta, preparación de alimentos, higiene personal, lavado de utensilios, servicios sanitarios y otros menesteres domésticos; ésta puede ser potable o no potable.

¹⁴³ Estos son las Municipalidades, la Empresa de Servicios Públicos de Heredia, ESPH, y los acueductos administrados y operados por los Comités de Acueductos Rurales, CAAR's o las Asociaciones Administradoras de Acueductos y Alcantarillados. ASADAS.

¹⁴⁴ Los acueductos así identificados se encuentran distribuidos en todo el territorio nacional en las condiciones que se describen en el cuadro 27.

Cuadro 31

**Porcentaje de acueductos que suministran agua de calidad potable,
según operador y provincia, año 2000**

Provincia	Municipalidades y ESPH		Rurales (ASADAS)		AyA		Total	
	Total	Potable (en porcentaje)	Total	Potable (en porcentaje)	Total	Potable (en porcentaje)	Total	Potable (en porcentaje)
San José	25	40	367	44	58	64	450	46
Alajuela	67	51	366	55	24	54	457	54
Cartago	87	60	208	50	b)	---	295	53
Heredia	48	69	35	37	2	100	85	56
Puntarenas	13	23	245	38	31	55	289	39
Guanacaste	2	50	281	57	36	97	319	61
Limón	a)	---	118	52	20	55	138	53
Total	242	55	1.620	49	171	67	2.033	51

Fuente: Análisis Sectorial de Agua Potable y Saneamiento, 2002.

a) En la provincia de Cartago, AyA no administra acueducto alguno.

b) En la provincia de Limón, no hay acueductos en administración municipal.

867. De los 2.033 acueductos identificados en ese año, el 51% suministraba agua potable y el 70,8% de la población recibía agua de calidad potable, según la clasificación de la calidad del agua definida por el Laboratorio Nacional de Aguas¹⁴⁵.

868. Otro análisis de la situación de la cobertura, vigilancia, control y calidad del agua para consumo humano, suministrada por los operadores mencionados, fue realizado por el LNA en 2003; el mismo identifica para ese año un total de 2.122 acueductos (89 más que en 2000), de los cuales, el 49% se mantiene suministrando agua de calidad potable. El nivel de cobertura poblacional se incremento en 2003 al 79,5% y fue mayor al obtenido en 2000¹⁴⁶. En 1991 la cobertura fue de un 50% de la población, tal y como se muestra en el gráfico 13.

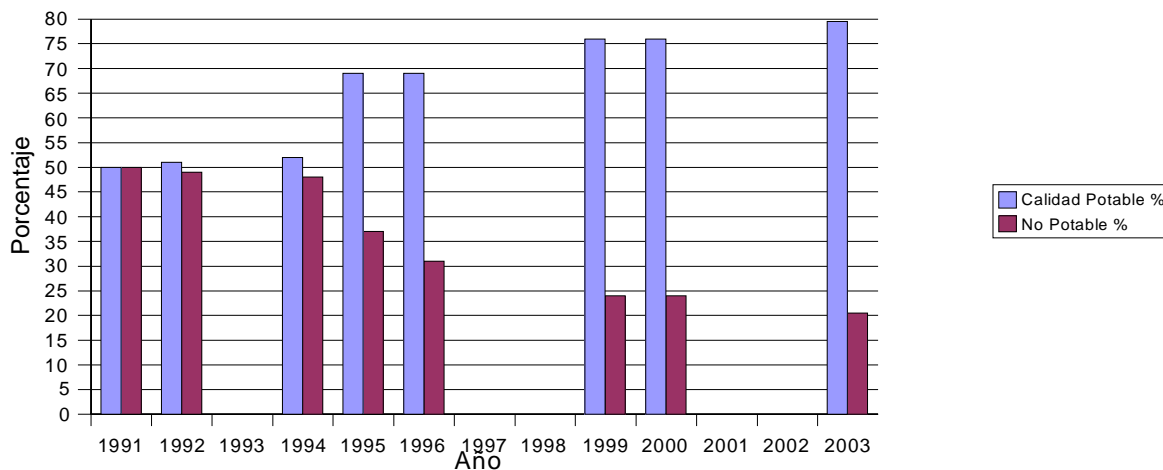
869. Si bien se ha logrado una tendencia positiva en el suministro de agua potable a la población, aproximadamente un total de 739.580 habitantes en 2003, no recibieron agua en condiciones de potabilidad (Mora y Portuguesez, 2003). Más bien fue en "la década de los años noventa, la de mayor desarrollo en el mejoramiento de la calidad del agua en todo el país" período en el cual "los sistemas que presentaron un avance significativo fueron los operados directamente por AyA y la ESPH". (ASAPS, 2002.)

¹⁴⁵ Agua de calidad potable: es aquella que, al ser consumida, no causa daño a la salud del usuario, para lo cual debe cumplir con los requisitos físico-químicos y microbiológicos indicados en el "Reglamento para la Calidad del Agua Potable".

¹⁴⁶ El nivel de cobertura poblacional con agua de calidad potable se distribuyó entre los entes operadores.

Gráfico 13

Suministro de agua con calidad potable por años, 1991-2003



Fuente: Informe del Ministerio de Salud para el Informe DESC, julio 2005.

870. Esta situación unida al nivel de disponibilidad del servicio, a nivel nacional y a la meta propuesta al 2020 (96%), evidencian la necesidad impostergable para el país, de ejecutar las inversiones que sean necesarias y de que cada ente operador asuma las acciones correspondientes en materia de operación y mantenimiento de los sistemas de acueducto, para que la población nacional tenga acceso a servicios que brinden agua de calidad potable.

871. En ese mismo año el análisis realizado por el LNA indica que de los 4.120.000 habitantes ubicados en el territorio nacional, el 97,5% recibió agua para consumo humano y el 92,7% (3.817.500 habitantes) recibió el servicio mediante alguno de los siguientes entes operadores: AyA cubrió al 46,5%; CAAR's/ASADAS al 24%; por su parte las Municipalidades cubrieron un 17,3% del total y la ESPH el 4,7% restante.

872. En relación con el acceso a los sistemas de alcantarillado sanitario, debe indicarse que la disponibilidad de este servicio -recolección y conducción- es tan solo para una cuarta parte de la población (24,8%), a lo que se suma el hecho de que tales sistemas no cuentan en su mayoría con tratamiento de los desechos que recolectan.

Cuadro 32

Cobertura de alcantarillado sanitario con tratamiento en ciudades
y por cantón y operador, 2003

Provincia	Cantón	Operador	Población total	Cobertura ^a (porcentaje)	Tipo de tratamiento
San José	Pérez Zeledón	AyA	122.187	8,00	Lagunas
Alajuela	Alajuela	Municipalidad	222.853	11,00	Tanque Imhoff
Cartago	Cartago	Municipalidad	132.057	24,00	Tanque Imhoff
Heredia	Heredia	ESPH	103.894	37,00	Tanque Imhoff
Puntarenas	Puntarenas	AyA	102.504	25,00	Lodos activos convencional
Guanacaste	Liberia	AyA	46.703	27,00	Lagunas
	Nicoya	AyA	42.189	10,00	Lagunas
	Santa Cruz	AyA	40.821	11,00	Lagunas
	Cañas	AyA	24.076	20,00	Lagunas
Total			837.284	19,00	

Fuente: Estudio sobre la Situación de la Tecnología de Tratamiento de las Aguas Residuales de Tipo Ordinario en Costa Rica, 2003.

^a La cobertura se calcula a partir del número de estos servicios multiplicado por la cantidad de personas que habitan en una vivienda, según el censo del año 2000 (INEC). No incluye la población que habita en urbanizaciones que disponen de tratamiento.

Situación sanitaria de grupos específicos

873. Como se mencionó en el marco general sobre el artículo 12, se han adoptado una serie de leyes especiales en Costa Rica que responden a la necesidad de atención particular que requieren ciertos grupos específicos. De hecho, en la práctica, ha existido una mejora relativa en la atención a minorías. Las principales tendencias en la atención a grupos minoritarios son las siguientes.

874. **Mujeres.** El Ministerio de Salud ha promovido la salud desde la formulación de las políticas nacionales, con un enfoque de derechos y de género que ha permitido, a partir de ese esfuerzo, desarrollar una serie de acciones tales como el Plan de la Mortalidad Materna e Infantil y la creación del Sistema Nacional de Análisis de la Mortalidad Infantil, SINAMI, que desde 1996 se constituye como condición "trazadora" de la calidad de los servicios de salud, de la red de servicios y de la respuesta social en salud.

875. Esta perspectiva transforma este indicador local a una importante fuente de insumos para: orientar la toma de decisiones, para priorizar intervenciones y grupos poblacionales, por medio de acciones de equipos interdisciplinarios e inter organizacionales, dirigidos por los conceptos de atención integral en salud, ciudadanía, derechos y participación.

876. En 1999 se creó mediante Decreto ejecutivo N° 27913-S la Comisión Interinstitucional de Salud y Derechos Sexuales y Reproductivos, presidida por la Ministra de Salud e integrada por otras instituciones. Con base en este decreto, se permite a hombres y mujeres solicitar voluntariamente la esterilización quirúrgica a la seguridad social. De acuerdo a una Investigación realizada por la Defensoría de los Habitantes (Informe final y recomendaciones, agosto, 2003) el 90,92% del total de esterilizaciones corresponde al grupo de mujeres, y el 9,08% corresponde a los hombres. El 95% de los hospitales consultados imparte las consejerías previas a la cirugía, por grupos interdisciplinarios, lo cual es un avance importante en el cumplimiento de dicho decreto.

877. La prevalencia anticonceptiva aumentó de 75 a 80% entre 1992 y 1999. El aumento fue especialmente entre las mujeres jóvenes y con anticonceptivos hormonales. El uso del condón disminuyó de 16 a 11%. La prevalencia anticonceptiva es sustancialmente menor entre las mujeres no unidas, especialmente entre las jóvenes menores de 30 años (22%), mientras que entre las no unidas mayores de 30 alcanza 43% y se eleva a 80% para todas las mujeres unidas.

878. El Programa de Atención Integral a la Adolescencia de la Caja Costarricense del Seguro Social realizó un estudio exploratorio de conductas de riesgo a un grupo de adolescentes (585 de 10 a 12 años) (1.161 de 13 a 17 años). Este estudio reveló que el 30% de los adolescentes sexualmente activos nunca había utilizado preservativo en sus relaciones sexuales, siendo más alto el porcentaje entre mujeres (43%).

879. Los Equipos Básicos de Atención Integral de Salud (EBAIS) refieren casos a otros niveles cuando es necesario a través de los servicios de planificación familiar, así como atención y control de embarazo que brindan. El Sistema Nacional de Análisis de la Mortalidad Infantil (SINAMI) determinó para 1999 que el 84% del total de madres asistió al control prenatal, para las madres adolescentes esta cifra fue del 75%. Del total de embarazadas un 62% tuvo 5 controles o más y un 45% tuvo 4 o menos controles prenatales (menos de los 5 que exigen las normas). En el grupo de menores de 20 años el porcentaje de las que tuvieron menos de los controles de los que exigen las normas fue 71%.

880. **Indígenas.** El censo del 2000 identificó a 63.876 personas como indígenas, de los cuales el 42,3% se ubica dentro de los 22 territorios indígenas que existen en el país. Los cuales son conocidos en la legislación costarricense como "reservas indígenas". Un porcentaje importante habita en la periferia de los territorios, 18,2%, en tanto que un 39,5% se localiza en el resto del país.

881. Entre los territorios más grandes en términos de población destacan Talamanca Bribri, 20,7%, Alto Chirripó o Duchi, 14,2%, Boruca, 8,9% y Cabagra, 7,1%. El otro 49% se distribuye en los otros territorios, siendo los menos poblados Osa (0,4%) y Bajo Chirripó, Nairi Awari, Abrojo Montezuma, Kekoldi Cocles y Zapatón, cada uno de estos últimos con porcentajes inferiores al 1,5% de la población total. La mayoría de los territorios muestran una mayor proporción de hombres en relación con las mujeres, con la excepción del pueblo Bribri en el territorio de Kekoldi-Cocles y del pueblo guaimí en Coto Brus donde hay mayoría de mujeres (relación de 99 hombres por cada 100 mujeres). En general, las diferencias son más acentuadas en el caso de los habitantes no indígenas.

882. El examen de la estructura de edades revela que en algunos territorios hay un mayor componente joven, especialmente en los pueblos guaimí, cabécar y bribri, con porcentajes de 53, 51 y 47% respectivamente. A *contrario sensu*, respecto de la población de edad mayor de 65 años, en 5 territorios el promedio sobrepasa el 5,6%, que es el promedio obtenido a nivel nacional. Esta situación podría explicarse por las migraciones hacia otras zonas del país del componente joven. En contraste, los pueblos guaimí (2,6%), cabécar (2,7%) y bribri (3,3%) tienen porcentajes bajos de población mayor.

883. En relación con la variable de la dependencia demográfica hay diferencias importantes. Territorios como Quitirrisí, Zapatón, Térraba, Guatuso, Matambú y Rey Curre tienen una relación de 82 personas dependientes frente a 100 productivas mientras que en territorios como Coto Brus, Bajo Chirripó, Abrojo Montezuma y Telire la relación es de un mayor número de dependientes frente a los productivos. En relación con el promedio de hijos por mujer, el 100% de los territorios supera el promedio nacional de 1,9 hijos por mujer¹⁴⁷.

884. El acceso a los servicios de salud de esta población varía de acuerdo con la región, áreas de salud y sector. Existen dos tipos de consultas: la primera implica que el indígena deba trasladarse a las casas de visitas periódicas o al centro de salud más cercano; luego están las consultas que realizan los Asistentes Técnicos de Atención Primaria (ATAP) a la zona indígena. El equipo médico visita una a dos veces por mes las diferentes comunidades indígenas, y cuenta con servicio de apoyo (enfermería, trabajo social, microbiología y farmacia). Frecuentemente, las labores se han visto empañadas por la poca o escasa infraestructura y por los recursos económicos limitados que reciben los EBAIS y en muchas ocasiones hace falta personal.

885. Adicionalmente, una de las problemáticas, en relación con la evaluación de las áreas de salud, radica en el estándar del compromiso de gestión. De aquí que la Región Central Sur, está presentando una propuesta en la que se reconoce la especificidad de las necesidades de la población indígena, tal como lo dispone el Convenio N° 169 de la OIT sobre los pueblos indígenas y tribales, del cual Costa Rica es firmante.

886. Los programas de las áreas de Chirripó-Cabécar y Talamanca han sido relevantes. En el primero de los casos, se han reforzado acciones entorno a la promoción y protección de la salud, mediante el Programa de Atención Integral Reserva Indígena Chirripó-Cabecar. Las áreas Chirripó-Cabécar y la reserva y comunidad de Grano de Oro, poseen nueve puestos de consulta, diez sitios de visita periódica que atiende a la población local. Actualmente estas localidades son atendidas en tres EBAIS, con sede en Grano de Oro y Alto Quetzal, con la participación de ocho indígenas capacitados por la Caja (ATAP).

887. Por su parte, en el Área de Salud de Talamanca se realiza una experiencia exitosa ya que hay intermediación indígena, en algunos consultorios médicos, con el fin de lograr una mejor comunicación con los pacientes. Cuenta con siete EBAIS y dos servicios de urgencias que operan las 24 horas en la Clínica de Home Creek y Daytonia; el equipo de apoyo brinda atención en odontología, microbiología, trabajo social y farmacia. Los esfuerzos realizados por aumentar la capacidad de atención médica en la reserva, se enfocan a proyectos tales como: i) enlace de comunicación para comunidades indígenas de difícil acceso, ii) plan estratégico en salud

¹⁴⁷ Universidad de Costa Rica, Observatorio de Desarrollo, San José, 2004.

para Alta Talamanca, y iii) esquema de vacunación completa para niños indígenas de comunidades de difícil acceso.

888. Las denuncias recibidas en la Defensoría de los Habitantes se enfocan en aspectos de cobertura, equipamientos y horarios de atención en EBAIS, debido a que, según las denuncias, las personas deben viajar por días para acudir a una cita y cuando llegan les indican que no hay más fichas. Llama la atención que estos imprevistos, según la Defensoría de los Habitantes, son el resultado de políticas del personal administrativo, más que del médico que brinda la atención¹⁴⁸.

889. El acceso a servicios de agua potable y alcantarillado de las comunidades indígenas es restringido y deben hacerse más esfuerzos para proveer de agua potable y letrinas secas. La Defensoría también ha detectado deficiencias en la prestación de servicios públicos, los cuales llegan muchas veces hasta la entrada del territorio indígena sin que se extiendan más allá, como es el caso de la "instalación de acueductos para suministrar agua potable a la comunidad de Ujarrás. En esta localidad se ubica la naciente que abastece de agua al cantón de Buenos Aires, el cual cuenta con su respectivo acueducto; sin embargo, en Ujarrás no se cuenta con un acueducto y, por tanto, no se les suministra agua potable" (Informe, pág. 92).

890. **Discapitados.** De acuerdo con las cifras del Censo Nacional de Población y Vivienda del año 2000, un 5,3% del total de la población posee algún tipo de discapacidad¹⁴⁹ de la cual el 52% son hombres y el resto mujeres. Dentro del campo jurídico, la Constitución Política de Costa Rica vela por la igualdad de oportunidades y el desarrollo integral de las personas con discapacidad. Adicionalmente, existen otros elementos legales y políticos, entre ellos destacan: 1) la Ley de creación del Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial, CNREE; 2) las políticas públicas en discapacidad; 3) la Ley sobre riesgos del trabajo; y 4) la Ley N° 7600 "Ley de igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad" de mayo de 1996, la cual concentra todos los esfuerzos a fin de satisfacer las necesidades de este grupo de personas.

¹⁴⁸ La Defensoría de los Habitantes reconoció que el modelo de atención en zonas indígenas es fuertemente criticado por sus habitantes, entre otras cosas, porque "las comunidades indígenas ocupan los lugares más altos en cuanto a mortalidad infantil y desnutrición" con respecto al resto del país. "Hay que tomar en cuenta que el modelo de atención a la salud EBAIS se establece en forma generalizada tanto en comunidades indígenas como en comunidades no indígenas; es decir, con él no se le está brindando un modelo de atención a las comunidades adecuado a la situación geográfica de los asentamientos, su cultura y costumbres, tal y como lo señala el Convenio N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo" (Informe de Labores, 2001-2002, pág. 329). Sostiene que un servicio básico como lo es el de la salud, "debe contemplar el entorno donde se desarrolla y la población diferenciada hacia la que se dirige". Lo anterior sobre todo en atención a los horarios de consulta, de contar con personal que hable los idiomas indígenas y tener también conocimiento de su medicina tradicional (pág. 89).

¹⁴⁹ Según lo expresa la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad, el término discapacidad se refiere a: "una deficiencia física, mental o sensorial, ya sea de naturaleza permanente o temporal, que limita la capacidad de ejercer una o más actividades esenciales de la vida diaria, que puede ser causada o agravada por el entorno económico y social".

891. A pesar de las facilidades de acceso a los medicamentos en las clínicas o EBAIS para los discapacitados o familiares y las visitas domiciliarias que realizan los asistentes técnicos de atención primaria, la CCSS ha sido objeto de varias denuncias interpuestas ante la Defensoría de los Habitantes, ya sea por infraestructura inaccesible de las instalaciones de algún centro de salud, o bien, las barreras actitudinales en el personal que no sabe cómo comunicarse mediante el lenguaje LESCO (lenguaje de señas).

892. En virtud de ello, la Caja Costarricense de Seguro Social formuló un Plan de acción 2000-2006. Los avances más importantes para el año 2004 son los siguientes:

- Diez talleres realizados en las regiones, hospitales nacionales, clínicas mayores y oficinas centrales sobre el Marco Conceptual, Político y Jurídico para la Equiparación de Oportunidades en los Servicios de Salud de la CCSS, cuyo propósito fue sensibilizar a las autoridades sobre los alcances e implicaciones en la Institución de la Ley N° 7600.
- Se preparó y orientó a 150.000 familiares de 300.000 pacientes con discapacidad; 375 personas fueron capacitadas en el uso del lenguaje LESCO, abarcando todas las regiones del país; se ejecutaron 11 talleres a nivel nacional para la formación de facilitadores(as) para la promoción de servicios de salud accesibles. Estos equipos elaboraron para sus unidades el Plan Institucional de Equiparación de Oportunidades, (PIEO) y se espera que realicen el papel estratégico de agentes multiplicadores de las actividades educativas.
- Se eliminaron barreras arquitectónicas en 93 de los 250 edificios de la CCSS; se cubrió el 100% de los cantones prioritarios con el suministro de ácido fólico, ello a efecto de prevenir mal formaciones del tubo neural en los niños y el 100% de los pensionados por parálisis cerebral profunda, están cubiertos por el Seguro Social de Salud.

893. Actualmente, existe un problema de migración del personal capacitado por el sector público en distintas especialidades hacia el sector privado, por lo que se ve afectada la atención oportuna de esta población.

894. **Población con VIH/SIDA.** Desde la aparición de los primeros casos de VIH/SIDA en Costa Rica en los años ochenta, el Estado costarricense, a través de instituciones como el Ministerio de Salud y la Caja Costarricense de Seguro Social, ha tenido un papel preponderante en el desarrollo de políticas para la prevención y tratamiento de la enfermedad¹⁵⁰. Dos son los principales logros alcanzados en materia de derechos de la población con VIH/SIDA:

1. La promulgación de la "Ley general sobre el VIH /SIDA" N° 7771, de abril de 1998, y
2. La creación de las clínicas de atención integral de pacientes con VIH/SIDA.

895. El objetivo de la Ley N° 7771 es establecer pautas generales de adecuación, promoción de la salud, prevención, diagnóstico, vigilancia epidemiológica y atención e investigación sobre el VIH y el SIDA; así como promover los derechos y deberes de las personas con VIH/SIDA.

¹⁵⁰ Ver gráfico, anexo 1, sobre casos de SIDA registrados.

896. De conformidad con esta ley, todo portador del VIH/SIDA tiene derecho a asistencia medicoquirúrgica, psicológica y de consejería; además, a todo tratamiento que le garantice aminorar su padecimiento y aliviar, en la medida de lo posible, las complicaciones originadas por la enfermedad.

Cuadro 33

Gasto en VIH/SIDA en millones de dólares, 1998-2003

Funciones de Atención	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Salud Personal	7,5	6,5	8,4	7,5	7,0	5,6
Salud Pública	0,4	0,3	0,6	0,7	0,7	0,7
Administración	0,4	0,3	0,1	0,1	0,2	0,2
Actividades No de Salud	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Total	8,3	7,2	9,1	8,4	7,8	6,5

Fuente: Cuentas nacionales en VIH/SIDA. Flujos de gastos y financiamiento en VIH/SIDA, 1998-2002.

897. Para lo anterior, la Caja Costarricense de Seguro Social debe: i) importar, comprar, mantener en existencia y suministrar directamente a los pacientes los medicamentos antirretrovirales específicos para el tratamiento del VIH/SIDA, y ii) guardar la confidencialidad necesaria referente a los resultados de los diagnósticos, las consultas y la evolución de la enfermedad.

898. El Ministerio de Salud y la Caja Costarricense de Seguro Social se encargan de incrementar campañas educativas sobre la conveniencia y el uso del preservativo, dado que este constituye un medio de prevención contra el contagio del VIH; también deben procurar que los establecimientos de salud brinden el acceso a los preservativos y dispongan de ellos, en lugares adecuados, condiciones óptimas, y en cantidades acordes con la demanda de la población.

899. Las clínicas de atención integral de pacientes con VIH/SIDA se ubican en cuatro hospitales nacionales (Calderón Guardia, San Juan de Dios, Nacional de Niños y México) y en uno regional (Monseñor Sanabria). Sus actividades buscan la calidad de atención de los pacientes para lo cual cuentan con un equipo interdisciplinario que, sin dejar de lado las prestaciones sanitarias para el tratamiento, brinda consejería personal y familiar, realiza estudios de condición socioeconómica, y orienta y reubica casos de rechazo familiar. Los resultados alcanzados son notorios, tanto en términos de los tratamientos proporcionados, como en la sensibilización sobre este tema. Muchas de sus actividades de promoción y prevención se realizan en forma conjunta con la Universidad de Costa Rica y ONG¹⁵¹.

¹⁵¹ Incluyen cursos libres, charlas a pacientes, familiares y público en general. Adicionalmente, se capacita a estudiantes de medicina, voluntarios, personal de enfermería y administrativos, estableciendo una red de comunicaciones entre las instituciones del gobierno y ONG.

900. Otros logros alcanzados se refieren a: i) tamizaje obligatorio del 100% de la donación en los bancos de sangre del país, ii) tratamiento integral y no discriminatorio a todos los niños(as) y adolescentes diagnosticados con VIH-SIDA, iii) aplicación de la prueba VIH a las embarazadas, como parte de los exámenes que se realicen en el control prenatal, iv) seguimiento desde el embarazo a aquellos casos considerados de riesgo o detectados VIH positivos y compra de condones y medicamentos que posteriormente se distribuyen en las clínicas de atención integral de VIH/SIDA. Resaltan otras acciones entre ellas: v) creación de la "Comisión Nacional Penitenciaria del SIDA" (1987), vi) elaboración del "Protocolo de Control de Infecciones en el Consultorio Dental" (1996), vii) elaboración del "Plan Nacional Estratégico para el Abordaje Integral de VIH/SIDA 2001-2004", viii) campañas de prevención a través de medios de comunicación masiva.

901. La asignación de recursos económicos, de capital humano y físicos en respuesta a la enfermedad no son posibles de establecer, toda vez que no se cuenta con sistemas de información contables o bases de datos que contengan la información; razón por la cual se habla únicamente del gasto. Así las cosas, en el período 1998-2003, las mayores erogaciones recaen sobre los medicamentos y las hospitalizaciones, implicando el 37,97 y 31,46% en su orden.

Cuadro 33a

Cobertura aseguramiento por cuenta del Estado, 1990, 1994, 1998, 2002, 2004

Año	Población nacional	Asegurado cuenta Estado familiar	Cobertura (porcentaje)	Crecimiento interanual
1990	3.032.394	280.496	9,25	-1,80
1994	3.370.672	242.688	7,20	-23,40
1998	3.710.567	404.452	10,90	-9,17
2002	4.046.507	521.999	12,90	4,03
2004	4.211.692	539.097	12,80	4,07

Fuente: Dirección Actuarial y de Planificación Económica, Sección análisis demográfico.

902. Finalmente, si bien el rol de instituciones como el Ministerio de Salud y la CCSS ha sido determinante en la prevención del VIH/SIDA, no debe restarse mérito a la labor desarrollada por ONG, que en el caso de Costa Rica conformaron la red de ONG que trabajan en SIDA. Centran sus actividades en la orientación sexual, promoción, prevención, cuidados y tratamientos, según género y edad, además de establecer centros (hogares) para aquellas personas abandonadas por sus familias y discriminadas por la sociedad.

903. **Indigentes.** El artículo 2º de la Ley N° 5349 del año 1973 establece que "la Caja deberá prestar asistencia médico-hospitalaria a la población no asegurada incapaz de sufragar los gastos de sus servicios médicos y para atender tales obligaciones se dotará a la Caja de las rentas específicas necesarias...". Por su parte el Decreto Ejecutivo N° 17898-S define a los "Asegurados por el Estado" como: "el usuario de los servicios de salud que no está comprendido

en alguno de los regímenes, categorías y convenios propios de la Caja y que además no tenga capacidad de pago...". En virtud de este marco normativo, las personas en estado de pobreza, que trabajan de manera independiente o no trabajan, no están obligadas a cotizar para el seguro (ya que en caso de hacerlo pondrían en mayor riesgo su supervivencia), sino que se pueden acoger a la modalidad de asegurados por cuenta del Estado, aplicando la protección también para su grupo familiar.

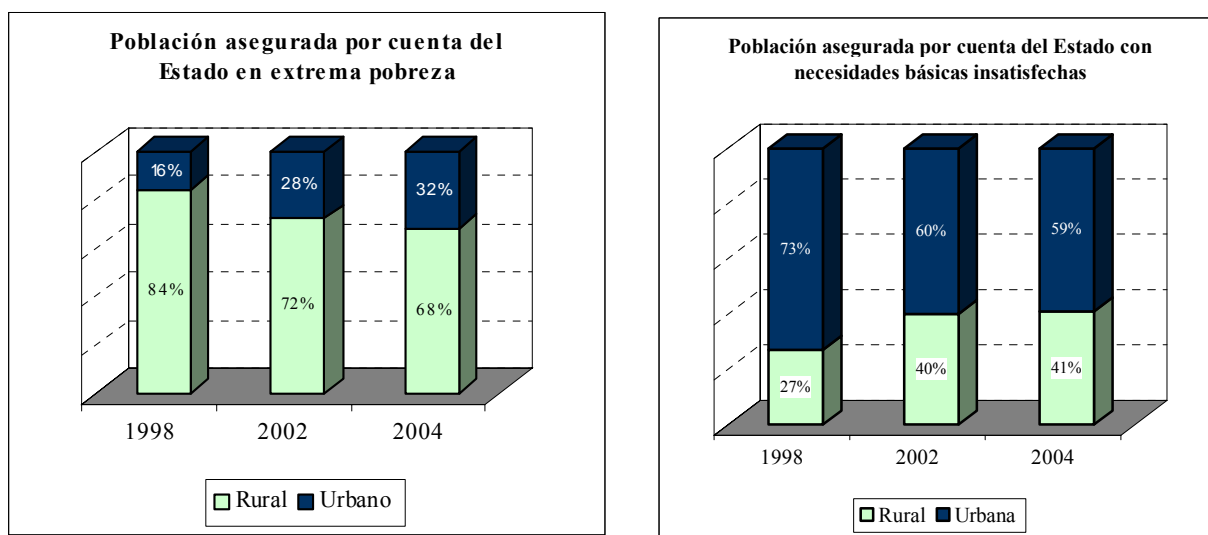
904. Esta modalidad de seguro es aplicable a todo aquel que logre mostrar su situación de insolvencia ante las autoridades pertinentes de la seguridad social y con ello se hace merecedor de la protección del seguro de salud. Por lo que puede afirmarse que es un seguro cuya población objetivo comprende a toda la población en estado de pobreza, la que puede obtener el beneficio del aseguramiento con un costo nulo.

905. Al segregar la población asegurada por cuenta del Estado, según la zona geográfica de residencia, se tiene que en 1998, el porcentaje de participación de la zona urbana fue del 23%, pasando en el año 2004 al 37%. De forma inversa se comporta la zona rural la cual va del 77% en el año 1998, al 63% en el 2004; esto se puede explicar por el efecto migratorio y la ampliación de la parte urbana en las periferias.

906. Este mismo fenómeno se puede observar al interior del nivel de pobreza, donde el porcentaje de personas que habitan en la parte urbana en pobreza extrema y que están asegurados por el Estado se duplica entre 1998 y 2004. De forma inversa, durante este mismo período de seis años, el porcentaje de personas que no logran satisfacer sus necesidades básicas (alimentación, vestido, vivienda y salud) y que residen en la zona urbana en pobreza extrema y están asegurados por el Estado se baja de un 73 a un 59%.

Gráfico 14

Población asegurada por cuenta del Estado en extrema pobreza c. NBI, 1998, 2002, 2004



Fuente: Dirección Actuarial, CCSS.

907. La atención medicohospitalaria de estos asegurados ha venido en incremento, es de esta forma que las consultas externas, urgencias, egresos y estancias hospitalarias tienen gran preponderancia en los gastos que asume la CCSS al cubrir a esta población, pues en cuestión de casi una década, los costos totales pasaron de 17.314.179 a los 93.283.459 miles de colones. Es así como, en 1995 del total de consultas externas, el 14% se dirigió a personas aseguradas por el Estado, incluyendo a indigentes y extranjeros, para un monto aproximado a los 4.361.005 miles de colones. Y que para el 2004 llegó a alcanzar los 29.166.327 miles de colones (18% del total de consultas).

Cuadro 34

Seguro de salud: consultas, urgencias, egresos y estancias

Consultas y egresos y porcentaje de ocurrencia	1995	1998	2002	2004
Total de consultas externas	7.590.165	9.191.046	10.576.974	11.580.373
Ocurrencia de asegurados por el Estado ¹	1.038.335	1.257.335	1.902.798	2.083.309
Porcentaje de ocurrencia	13,68	13,68	17,99	17,99
Total de urgencias²	2.191.058	2.795.162	3.545.384	3.987.111
Ocurrencia de asegurados por el Estado ¹	483.128	616.333	912.227	1.025.884
Porcentaje de ocurrencia	22,05	22,05	25,73	25,73
Total de egresos	296.976	305.317	333.013	338.686
Ocurrencia de asegurados por el Estado ¹	74.779	76.879	97.040	89.278
Porcentaje de ocurrencia	25,18	25,18	29,14	26,36
Total de estancia	1.735.351	1.679.057	1.737.279	1.792.507
Ocurrencia de asegurados por el Estado ¹	436.961	422.787	506.243	472.505
Porcentaje de ocurrencia	25,18	25,18	29,14	26,36

Fuente: Dirección Actuarial y de Planificación Económica. Departamento de Estadística. *Anuario Estadístico, 2001-2004.* Dirección Actuarial y de Planificación Económica. Sección Análisis Financiero. "Costo de atención y sistema de aseguramiento por el Estado de la población indigente". Departamento de Información Estadística de los Servicios de Salud. "Estadísticas Generales de los Servicios de Atención de la Salud, 2001-2004".

¹ Asegurados por el Estado incluye a la población indigente y extranjeros.

² Incluye las consultas que no son consideradas como urgencias pero que se atienden en ese servicio.

908. De igual forma sucede con las consultas por atención de urgencias, cuya ocurrencia pasó, en el mismo período, del 22% a casi un 26% (con montos que pasaron de los 2.029.139 colones a los 14.362.371 miles de colones). En este caso, no se puede precisar exactamente el total de urgencias atendidas, pues se contabilizan aquellos casos que no califican como tal, pero que se atendieron en este servicio. Las estancias hospitalarias son quienes abarcan la mayor parte de los costos de la atención, a pesar que entre 2002 y 2004 se ha bajado un poco el porcentaje de las mismas. Los costos llevan una relación directamente inversa pues para el final de 2004 los gastos alcanzaban cerca de los 50 millones de miles de colones.

909. **Privados de libertad.** Los privados de libertad como grupo de riesgo en materia del derecho humano a la salud, parte del derecho primordial a la vida misma, son un grupo protegido en múltiples acuerdos y convenios internacionales, lo cual da testimonio sobre la vulnerabilidad latente de los presos. A nivel nacional, el sistema penitenciario, se encuentra a cargo de la Dirección General de Adaptación Social, del Ministerio de Justicia y Gracia. Tal Ministerio ha convenido con la Caja Costarricense de Seguro Social, desarrollar modalidades de atención especiales con el interés de respetar el derecho a la salud que poseen los privados de libertad, según reconocen convenios internacionales, la Constitución política y las leyes.

910. El primer paso del convenio consiste en el reconocimiento de los privados de libertad como asegurados, ya sea por medio de modalidades voluntarias, como pensionados, como trabajadores de empresas privadas (los que tienen la oportunidad de laborar para éstas) o finalmente como asegurados por cuenta del Ministerio de Justicia y Gracia, con todos los derechos correspondientes a tal condición. Para la recepción de servicios de salud, la hospitalización se podrá recibir en el sistema hospitalario de la CCSS, mientras los servicios ambulatorios se otorgarán en una de tres posibles modalidades: i) traslado del personal de salud al centro penal; ii) traslado del asegurado al centro de salud; y iii) médico del centro penal.

911. La primera modalidad establece la recepción de servicios ambulatorios en instalaciones preparadas para tal fin en el centro penal. Estas están a cargo de un equipo de atención constituido por un médico, una enfermera, un odontólogo y cualquier personal necesario disponible en la clínica de adscripción a la que pertenece el centro. Las medicinas y los exámenes necesarios son despachados por la clínica, y según lo acordado, el traslado del equipo se realizará por lo menos una vez a la semana. Es la modalidad utilizada en los Centros de Atención Institucional, ubicados fuera del área metropolitana, así como en el Centro de Formación Juvenil.

912. La segunda modalidad es en todo similar a la de cualquier otro asegurado, ya que el mismo se traslada sin custodia a la clínica de adscripción, donde se lleva a cabo cualquier cuidado ambulatorio necesario, así como el despacho de medicinas y la toma de muestras para exámenes. Esta modalidad es exclusiva de los Centros de atención semi-institucional ya que en éstos se permite el libre tránsito de aquéllos quienes recibieron el beneficio de cambio de modalidad de custodia.

913. La última de las modalidades corresponde a la contratación de un médico por parte del Ministerio de Justicia y Gracia, el cual llevará a cabo la prestación de servicios en ubicaciones acondicionadas por la misma entidad y puede recurrir a la Clínica de Adscripción del Centro para entrega de medicamentos, despacho de pruebas y disposición de insumos médicos. La modalidad es utilizada para la atención de privados de libertad en Centros de Atención Institucional ubicados en el área metropolitana.

914. Un caso especial es el de la clínica la Reforma, ubicada en este complejo penitenciario y que cuenta además de los servicios básicos de los médicos de centro penal, con las facilidades de las clínicas de la Caja, en otros términos es una clínica de adscripción ubicada dentro del mismo centro penitenciario. Por lo general la calidad de los locales de salud está limitada por decisiones de planificación de las autoridades de justicia, sobre centros penales y diseño de los mismos, por lo que las limitaciones generales del país en este campo se trasladan a problemas de atención y de capacidad resolutive en el mejoramiento de la calidad de las atenciones.

915. El reporte de denuncias a la Defensoría de los Habitantes en materia de salud de la población en centros penales alcanzó, en el período junio de 2003 a junio de 2004, la cantidad de 76. En estas denuncias, las más habituales corresponden al no traslado a consulta médica o el mal servicio del área de salud. El principal foco de denuncias es el complejo penitenciario la Reforma (donde se albergan aproximadamente el 40% de los privados de libertad del país). Los problemas con el no traslado a consulta se presenta debido a la descoordinación entre las listas de atención médica entre la administración del sistema penitenciario y el área de salud respectiva, cuya solución según autoridades de la Defensoría estriba en mejoras en procedimientos administrativos.

916. Otra fuente de denuncias corresponde a la falta de condiciones adecuadas para la prestación del servicio de salud, por carencias en salubridad, espacio, privacidad o mobiliario. La falta de dietas suficientemente especializadas para privados de libertad con necesidad de regímenes alimenticios adecuados para sus problemas de salud, así como la carencia de un centro de atención adecuado para personas con trastornos mentales que están en conflicto con la ley.

917. **Migrantes.** En Costa Rica la población migrante, especialmente nicaragüense, se calcula en más de 300.000 personas. En los períodos estacionales de cosechas, esto se eleva considerablemente y muchos de ellos permanecen en el territorio nacional, tanto en zonas urbanas como rurales, sin legalizar su situación migratoria. Es una parte importante de la población que vive en el país y requiere los servicios de salud. De acuerdo con el marco político-institucional que existe en Costa Rica, los servicios de salud se encuentran disponibles para aquel que los necesite. Sin embargo, para los inmigrantes, el acceso a dichos servicios depende de tres elementos: su condición migratoria, las condiciones laborales de contratación y el nivel de atención.

918. Según la normativa existente en la actualidad, los extranjeros indocumentados no pueden asegurarse en ninguna modalidad (directo, indirecto y voluntario) pues el trámite para que se aseguren requiere la cédula de residencia o el permiso de trabajo. Por lo tanto, en ocasiones el acceso a los servicios se ve limitado por su condición de irregular, lo que dificulta su atención rápida y oportuna.

919. Otra de las limitaciones es la condición de contratación, ya que la mayoría de ellos se ubican en actividades productivas caracterizadas por la flexibilización en las relaciones laborales, lo que implica para muchos patronos el desconocimiento de derechos y la obligatoriedad en la cotización patronal y del trabajador a la CCSS. Tanto la evasión de las cuotas obrero patronales como la morosidad de los patronos en el pago al Estado es una realidad para muchos de los trabajadores inmigrantes.

920. En actividades como la caña, por ejemplo, se incumple el reporte de las cotizaciones a la CCSS y no se atiende la política de salarios mínimos que rige en el país. También se da una alta rotación de personal para eximirse del pago de los derechos sociales, entre los cuales se incluye el acceso a la salud, la atención médica y a condiciones de trabajo saludables.

921. La atención primaria en salud se brinda en las comunidades por medio de los Equipos Básicos de Atención Integral en Salud (EBAIS); el acceso de inmigrantes se facilita porque no se exigen requisitos de ninguna índole, aunque en algunas ocasiones estas personas dan una contribución voluntaria.

922. En el servicio de emergencias se atiende indistintamente a la condición migratoria del paciente; a nivel de consulta e internamiento, se requiere que la persona esté asegurada. Es en el nivel primario en donde por lo general los migrantes encuentran solución a sus padecimientos, pues en términos de acceso y cercanía con sus fuentes de trabajo, los EBAIS se presentan como una respuesta que de otra forma no hubieran identificado.

923. Con base en una estimación para el año 2001, se tiene que los porcentajes de utilización de los servicios de salud de la Caja, por parte de los extranjeros, se pueden calcular en las siguientes proporciones: hospitalización: 6,27%, consulta externa y urgencias: 4%. La proporción de pacientes extranjeros que utilizan los servicios de consulta externa se incrementó de un 1,3%, en 1992 a un 4,34% en 1997, y en la Encuesta de hogares esta proporción se estima en un 4%. Podría suponerse que en una proporción similar se ha incrementado la utilización de los servicios de hospitalización. Habría que profundizar, aparte de los refugiados nicaragüenses y colombianos, si algunos son asegurados directos o por cuenta del Estado.

924. Según la Encuesta de hogares de 2001, se estima que las personas extranjeras que consultaron por citas de control (34,66%) o de referencia (3,10%) fue del 38%, mientras que los que consultaron porque se sintieron enfermos fue el 60% de los extranjeros. En relación con el tipo de consulta, el 69% de los extranjeros hicieron uso de la consulta general, porcentaje que disminuye a prácticamente la mitad si se refiere a personas extranjeras provenientes de la región centroamericana, quienes en su mayoría utilizaron la consulta médica especializada.

925. Por su parte la tasa de consulta per cápita de los extranjeros, tanto pública como privada, es de 1,75 consultas al año, mientras que la utilización de consulta privada per cápita fue de 0,25 consultas al año. Ambas tasas representan la tercera parte de las tasas de utilización per cápita de los servicios por parte de la población total. Los pacientes extranjeros, especialmente los de origen nicaragüense y de Centroamérica, utilizan los servicios de los EBAIS o Áreas de salud, en una relación de casi un 30% más que los costarricenses. Como es de esperar, los extranjeros provenientes de otras regiones del mundo, como el resto de América, utilizan principalmente los servicios de consulta externa privados y los de las clínicas del seguro social cuando hacen utilización de los servicios de consulta médica especializada.

926. El 4% de las urgencias que atiende la Caja, se les brinda a personas que nacieron en el extranjero, de las cuales el 83% son pacientes cuyo país de nacimiento es Nicaragua. La proporción de extranjeros atendidos en los servicios de consulta externa y de urgencias aumenta en los centros de atención de salud que se encuentran más cercanos a las fronteras y en aquellos lugares que habitan una mayor cantidad de ellos, ya que se dedican a actividades relacionadas con la producción agrícola, servicio doméstico y comercio.

927. Durante el primer semestre del año 2001, el 3,27% de la población extranjera requirió ser hospitalizada, de la cual el 82% de las hospitalizaciones ocurrieron en los hospitales de la Caja Costarricense de Seguro Social. En el servicio de gineco-obstetricia fue donde más pacientes egresaron, mientras que en consulta externa se brindó una mayor proporción de consultas generales y de control prenatal, lo cual concuerda con el registro nacional de nacimientos, ya que aproximadamente el 11% de éstos son de niños de padres extranjeros.

928. Según los artículos 23 y 24 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, ratificada por Costa Rica en 1977 mediante la Ley N° 6079, el Estado costarricense debe proporcionar a los refugiados el mismo trato que a los nacionales en lo que se refiere a asistencia, socorro público y seguridad social. A partir de 1999, año en el que vuelven a incrementarse los flujos de refugiados, esta población ha tenido acceso a los servicios de salud, a distintos niveles.

929. Según la encuesta realizada en 2002, a hombres y mujeres, jefes de hogar refugiados, más del 71% de los entrevistados tuvieron cobertura del seguro social y más del 80% tuvo una opinión favorable sobre los servicios que recibieron en ese año. En la encuesta realizada en 2003 a refugiados colombianos el 66% indicó que tenía acceso a los servicios de salud pública, pero solamente el 46% de los hombres y el 40% de las mujeres expresó de manera directa que poseía seguro social. En ese año los servicios de medicina general fueron utilizados por el 74%, el 54% utilizó servicios de emergencia, más de un 20% el servicio de pediatría y más del 13% los servicios de maternidad. Los refugiados reciben apoyo temporal para obtener un seguro de refugiado y se les facilitan los trámites para adquirir seguro voluntario. Tanto los niños refugiados como las mujeres embarazadas tienen atención en las clínicas y hospitales del sistema de salud, con o sin cobertura del seguro social¹⁵².

Medidas especiales adoptadas en atención al derecho a la salud

930. Lograr que una mayoría de la población tenga una salud que le permita ejercer sus facultades físicas e intelectuales es una aspiración básica del desarrollo humano. En los últimos 15 años (1990-2004), en los que el sector salud ha estado inmerso en un proceso de reforma, la vigencia del derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental mostró tendencias generales que se comentan seguidamente.

931. El principal avance proviene de la aprobación en 1993 de la Ley N° 7441, "Reforma del sector salud", que permitió establecer la "atención integral" como el nuevo paradigma en materia de prestación de servicios de salud, entendiendo por ésta el conjunto de acciones de prevención, promoción, curación y rehabilitación del individuo, la familia y la comunidad; con un enfoque integral del proceso salud-enfermedad, dando especial énfasis a la atención primaria y a la universalización de los servicios.

932. Las reformas institucionales más notables de este proceso son la separación de funciones entre el Ministerio de Salud y la Caja Costarricense de Seguro Social, en un intento por redefinir y fortalecer la rectoría del sector, en el primer caso, y los cambios en la prestación de los servicios, en el segundo.

933. Entre los cambios en la prestación de servicios destacan: la constitución de los Equipos Básicos de Atención Integral de la Salud (EBAIS) y de las áreas de salud; la puesta en marcha de un proceso de desconcentración de los establecimientos de salud mediante la promulgación de

¹⁵² ACNUR. Diagnóstico sobre el grado de integración local de los refugiados en Costa Rica (2002) ACNUR/UCR. San José. Editorama, 2003. 104p. P. 93. *Diagnóstico sobre el grado de integración local de la población refugiada colombiana en Costa Rica, 2003.*

una ley específica¹⁵³; la creación de los Compromisos de Gestión, como instrumento para evaluar la calidad de los servicios, y la ampliación de la compra de servicios a cooperativas de salud y al sector privado.

934. Otros cambios institucionales importantes fueron la creación de la Superintendencia General de Servicios de Salud; la Auditoría General de Servicios de Salud; el Programa de Garantía de Calidad y las Juntas de Salud. La mayoría de estas transformaciones se dio al amparo de reformas en el marco normativo del sector.

Nuevo modelo de atención integral en salud

935. A partir de 1995, se reorganizaron los servicios del primer nivel de atención creándose las "áreas de salud" que son las unidades administrativas básicas, las cuales están a cargo de un director de área apoyado por un equipo técnico y administrativo responsable de la red local de servicios. Con fundamento en el principio de equidad, el proceso de reorganización inició en el área rural y en aquellos cantones más deprimidos socioeconómicamente. El proceso concluyó en el año 2003, constituyéndose 103 áreas de salud en todo el país que dan cobertura a toda la población.

936. Las áreas de salud, a su vez, se dividen en "sectores" que son divisiones geográficas en las que en promedio habitan 4.000 habitantes. Cada "sector" es atendido por un "Equipo Básico de Atención Integral en Salud", EBAIS conformado por un médico general, un auxiliar de enfermería y un asistente técnico de atención primaria, ATAP. Posteriormente, se incorporó a este equipo un funcionario de registros de salud y un técnico de farmacia. Aunado a ello, existen los "Equipos de apoyo" para los EBAIS, conformados por un médico, una enfermera profesional, un odontólogo, un trabajador social, un nutricionista, un microbiólogo, un farmacéutico y un técnico en redes.

937. Las prestaciones que brindan los EBAIS y el Equipo de apoyo están definidas en la "Oferta Básica de Servicios Integrales", que concreta el enfoque integral, incorporando acciones de prevención, promoción, curación y rehabilitación para cada grupo poblacional, según su etapa en el ciclo de vida: atención integral al niño(a), al adolescente, a la mujer, al adulto y al adulto mayor. Tal oferta de servicios está apoyada en las respectivas "Normas de atención integral", cuyo cumplimiento exige trabajar en forma sistemática y coordinada con la comunidad.

938. En razón de ello, el aspecto medular del nuevo modelo está constituido por el conocimiento detallado de la situación de salud de la población asignada, la identificación de sus principales problemas, y la elaboración de un "Plan local" que permita minimizar los problemas identificados. El incremento de los EBAIS permitió en el año 2004 alcanzar el 100% de cobertura poblacional en la atención primaria, aunque se reconoce que aún se enfrentan desafíos importantes en cuanto a mejoras en materia de infraestructura y personal, según se desprende de las evaluaciones que ha realizado el Ministerio de Salud en distintos años.

¹⁵³ La Ley N° 7852, Ley de desconcentración de los hospitales y las clínicas de la Caja Costarricense de Seguro Social, del 24 de diciembre de 1998, garantiza una mejor atención médica a los costarricenses.

Cuadro 34a
Seguro de salud
EBAIS en funcionamiento

Año	1995-2004 Nuevos EBAIS	EBAIS acumulados
1995	242	242
1996	105	347
1997	80	427
1998	127	554
1999	71	625
2000	45	670
2001	111	781
2002	38	819
2003	21	840
2004	15	855

Fuente: Memorias CCSS.

939. Respecto a la implementación de los Compromisos de Gestión, que han introducido un cambio en la cultura de medición de resultados en la prestación de servicios, aunque no en forma de asignación del presupuesto, las evaluaciones señalan que en materia de cobertura los programas de atención integral han ido mejorando, y que además se han reducido las brechas entre las coberturas totales y aquellas que cumplen con los estándares de calidad.

940. Sin embargo, el logro es todavía modesto en áreas clave, como los programas para los jóvenes, diabéticos y adultos mayores, en los que el promedio nacional de cobertura es muy bajo y sólo la mitad de ellos se realiza con calidad. También existen brechas, según las zonas en las que se ubican las áreas de salud; por ejemplo, en la evaluación de 2002 hay diez áreas que se ubican en el quintil de mejor calidad en cuatro de cinco programas examinados¹⁵⁴.

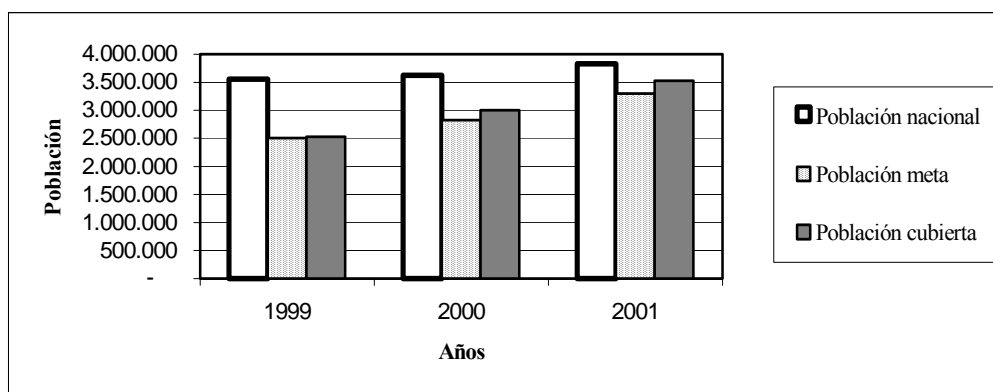
941. Otros sectores se ven afectados por la inexistencia de condiciones mínimas de salubridad, por ejemplo en algunos territorios indígenas, lo cual genera problemas, sobre todo en la población infantil, de diarrea, parásitos, desnutrición y otras enfermedades¹⁵⁵. Esto indica que es necesario continuar focalizando ciertas medidas y recursos en áreas geográficas definidas.

¹⁵⁴ Las localidades de (Barva [Coopesiba], Chacarita, Corralillo-La Sierra, Esparza, Los Santos, Montes de Oro, Nandayure, Peninsular, Puriscal-Turrubares y Santa Ana [Coopesana]), así como hay siete áreas que en todos los programas resultaron calificadas en el peor quintil (Ciudad Quesada, Garabito, Grecia, Hatillo, Heredia-Cubuququí, Limón y Marcial Rodríguez).

¹⁵⁵ Defensoría de los Habitantes de la República. Informe de labores 2000-2001, pág. 90.

Gráfico 15

Población cubierta por EBAIS funcionando 1999-2001



Fuente: CCSS, Dirección Planificación Corporativa, Instituto Nacional de Estadística y Censos.

942. La atención de la salud de los adultos mayores requiere de medidas que faciliten el goce de este derecho. Esto se ha expuesto en el acápite sobre el cumplimiento del derecho a la seguridad social y al seguro social. (Artículo 9 de este informe.) A partir de 1999, gozan de un régimen especial al emitirse la Ley integral para la persona adulta mayor (Ley N° 7935). Existen centros hospitalarios especializados y atención priorizada para ellos pero se trabaja en garantizar la existencia de servicios de salud que respondan a las necesidades específicas de este grupo poblacional que aumentará en los próximos años.

943. Otros logros importantes tienen que ver con la consolidación del nivel de atención ambulatoria, el fortalecimiento de los servicios de emergencias, y la implementación de un proyecto de telemedicina. Con el mejoramiento de los servicios de emergencias, durante el año 2001, entraron en funcionamiento 124 servicios de emergencias, los cuales atendieron en ese mismo año 3.518.486 consultas.

944. Se ha incrementado la compra de servicios de salud a proveedores de distinta naturaleza: cooperativas, empresas privadas y Universidad de Costa Rica. Aunque las evaluaciones de prestadores externos han mostrado, en general, buenos indicadores de cobertura con calidad y satisfacción de los usuarios no existen, a lo interno de la CCSS, mecanismos que ofrezcan comparaciones entre estas modalidades y la tradicional administrada directamente por la CCSS, lo que es fundamental, sobre todo en temas relacionados con el costo-efectividad de las intervenciones.

945. Un aspecto que ha preocupado a las autoridades gubernamentales y, naturalmente a la población en general, es el de las largas listas de espera en la atención médica especializada, las cuales se han acumulado e incrementado a lo largo de estos años. Frente a esta problemática el Estado ha intentado crear mecanismos para solucionarla.

946. En el año 1998 se desarrolló un plan que fue cumplido a cabalidad y con gran éxito para atacar el problema. En el año 1999 se continuó con la reducción de las consultas y cirugías de especialidades críticas mayores, a tres meses; meta que fue cumplida con un 82 y 74% respectivamente. Lo anterior fue respaldado por la Presidencia ejecutiva y la Gerencia de

División Médica de la CCSS, al asignar mayores recursos financieros a los diferentes establecimientos que contaban con pacientes en espera.

947. Con el propósito de consolidar la reducción de las listas de espera, tanto en cirugía como en consulta especializada (en casos críticos mayores a tres meses), se crea en el año 2001 la Unidad Técnica de Lista de Espera, UTLE, a cargo de la Gerencia de División Médica. El programa se inició en el área de cirugía, en la cual, por medio de un diagnóstico de la situación se detectaron 9.599 pacientes.

948. El Reglamento de Operación de la Unidad Técnica de Lista de Espera (UTLE), fue aprobado por la Junta Directiva de la Institución en el año 2001, luego de establecer los criterios a aplicar, tomando en cuenta investigaciones y antecedentes similares, a nivel mundial. Una campaña publicitaria, motivó posteriormente a otros pacientes, en espera de ser atendidos, a inscribirse en el mismo. Se atendieron 1.152 casos.

949. En el caso de las consultas especializadas, durante ese mismo año se diagnosticaron 48.508 pacientes en espera, con plazos mayores a tres meses; no obstante se le dio prioridad a las cirugías. Para la operación de la UTLE se destinó un total de 4.814 millones de colones y se ha dotado de recursos humanos a los diferentes establecimientos de salud.

Mejoras en el suministro de agua potable e higiene ambiental

950. Por parte del sector agua potable y saneamiento, existen una serie de medidas que ejecuta el sector salud. En el ámbito de la gestión técnica de cada ente operador, son variados los programas, proyectos y acciones específicas que se desarrollan dentro del sector de agua potable y saneamiento orientadas a garantizar la disponibilidad y acceso a servicios de agua potable y alcantarillado sanitario, así como su aporte a la protección, conservación y aprovechamiento del recurso hídrico y en términos generales, a la educación ambiental.

951. La información que se dispone es particularmente de AyA y de la Empresa de Servicios Públicos de Heredia (ESPH), con especial relevancia se indican los siguientes:

- Fortalecimiento de la función rectora de AyA, mediante la creación del Consejo y Secretaría Técnica de Rectoría en 2004 y el establecimiento de acciones rectoras vinculadas a la prestación de los servicios de agua potable y alcantarillado sanitario en el territorio nacional¹⁵⁶. Entre ellas, la elaboración de un Plan nacional para los operadores de sistemas de acueducto y alcantarillados y de un sistema de información sobre las condiciones en que operan los sistemas y servicios administrados por los distintos entes operadores.
- Constitución del Laboratorio Nacional de Aguas, LAN, como centro de referencia nacional para las determinaciones fisicoquímicas y biológicas de las aguas y de asesoría técnica al Ministerio de Salud según lo requiera; para la coordinación del Programa nacional de control y vigilancia de la calidad del agua, conjuntamente con la

¹⁵⁶ Ambas potestades mediante el Acuerdo N° 2004-211, de 23 de marzo de 2004 y el Acuerdo N° 2004-570, de 31 de agosto del mismo año.

División de Saneamiento del Ministerio de Salud (Decreto N° 26066-S, de 9 de junio de 1997) y de investigación en el campo ambiental, desde la década de los ochenta y en el ámbito higienicosanitario, desde la década de los noventa.

- Creación en 1996 del Programa Bandera Azul Ecológica con el objetivo de establecer un incentivo a los hoteleros, cámaras y comunidades costeras para proteger, en forma integral, las playas de Costa Rica, mediante el Acuerdo N° 96160, de 1° de julio. A partir de 2004 se extiende a centros educativos, con el objetivo de buscar la excelencia higiénico-sanitaria en las sedes de las escuelas y colegios participantes y, sobre todo fomentar la sostenibilidad del programa a las nuevas generaciones. En ese mismo año es declarado de interés público y nacional destacándolo como instrumento para incentivar la organización comunal y la excelencia higiénico-sanitaria y la protección de los recursos hídricos y naturales en general en zonas participantes¹⁵⁷.
- Creación del Programa sello de calidad sanitaria en 2002 con el objetivo de establecer un incentivo para los entes operadores de acueductos e incluye a los que operan internamente en hospitales (Acuerdo N° AN-2002-150, de 16 de abril de 2002).
- Creación del Programa nacional de mejoramiento de la calidad del agua para consumo humano aplicando una modificación a la metodología propuesta por OPS/OMS dentro del marco de referencia para el Plan regional para el mejoramiento de la calidad del agua, en el período 2002-2006.
- En febrero de 2003 se emite el Acuerdo N° 2003-070 orientado a definir las políticas ambientales del país y en agosto del mismo año, mediante el Acuerdo N° 2003-327, se crea la Dirección de Gestión Ambiental con el objetivo de que dirija la ejecución de políticas, planes, proyectos y acciones que estén asociados con la preservación y manejo sostenible del recurso hídrico y de su ambiente inmediato en general y el establecimiento y ejecución de una estrategia ambiental institucional.
- Establecimiento de una estrategia ambiental institucional, que entre otros aspectos, permita fortalecer la presencia institucional en el ámbito regional y local; gestionar en tres niveles: vigilancia de cuencas y áreas de recarga de los acuíferos, determinación de la variación en la cantidad de las aguas y verificación en los usos de las aguas; protección con respuesta inmediata en situaciones de peligro o impacto real o potencial e intersección ante las instituciones competentes y mejoramiento de las condiciones del recurso hídrico, en forma directa o mediante las instancias de coordinación local o regional.
- Promoción de investigación mediante proyectos específicos tales como:
 - Mejoramiento ambiental del área metropolitana de San José;
 - Estimación de la demanda de los recurso hídricos para un área del Valle Central de Costa Rica, para diferentes usos;

¹⁵⁷ Mediante el Decreto N° 31610-S-MINAE-TUR, de 9 de marzo de 2004 y el Decreto N° 31978-MEP-MINAE-S-TUR, de 8 de septiembre de 2004

- Bases para una estrategia para manejo de los recursos hídricos con énfasis en abastecimiento a poblaciones y saneamiento;
- Aportes a la educación en el campo ambiental mediante programas específicos tales como:
 - Club infantil "Defensores del Agua y el Ambiente" (1992-1999);
- Proyecto interinstitucional AyA-MEP "Construyendo la Cultura del Agua" (1999-2002).
- Programa "Adulto mayor" (1998-2002).
- Celebraciones anuales: "Día Mundial del Agua", "Día Mundial del Medio Ambiente", "Día del Árbol" y "Día Interamericano del Agua".
- Creación del "Himno al Agua" (acuerdo N° 2003-401 de 7 de octubre de 2003).

952. Sobre las mejoras en la salud ambiental se remite también a lo que se expone sobre la aplicación del progreso científico a la conservación del patrimonio natural, desarrollado en el artículo 15.

Cooperación

953. El fortalecimiento institucional y el mejoramiento en la prestación de los servicios en el contexto de la cooperación internacional ha permitido ejecutar los siguientes proyectos:

- i) "Rehabilitación y ampliación de acueductos y alcantarillado sanitario de Puntarenas" (BID,1992), financiado con recursos provenientes de los préstamos BID 501/OC-CR y 764/SF-CR;
- ii) "Suministro de agua potable en centros urbanos y para la rehabilitación de la infraestructura sanitaria de la Provincia de Limón" (BID,2004), financiado con recursos provenientes de los préstamos BID 636/OC-CR, BID 637/OC-CR, CR-P2 JBIC (OEFC) y 254 FCIE;
- iii) "Tanques y redes en el Acueducto metropolitano de San José y adquisición de hidrómetros" (AyA, 2003), financiado con recursos provenientes del préstamo N° 246 FCIE;
- iv) "Segundo Proyecto de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario" (Banco Mundial, 2004), financiado con recursos provenientes del préstamo 3625-CR del Banco Mundial (BIRF).

954. Como parte de la estrategia de ejecución del préstamo con el Banco Mundial, el AyA suscribió en abril de 1994 el Convenio Específico N° 2 con la Organización Panamericana de la Salud/Organización Mundial de la Salud - OPS/OMS, mediante el se prestaría asistencia y cooperación técnica a AyA para la ejecución de las actividades correspondientes", siendo éstas "el desarrollo e implantación de los sistemas comercial, financiero-suministros, recursos

humanos y control operacional; estudios de políticas sectoriales, de planeamiento, de alcantarillado sanitario, de vulnerabilidad de Orosi y un programa de fortalecimiento institucional" (AyA-OPS/OMS, 2004).

Medidas específicas para el cumplimiento del derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud

955. Finalmente, cabe hacer un repaso con respecto a los principales compromisos, logros y retos pendientes en el sector salud, visto dentro del período 1990-2004 y que dan muestra de medidas especiales adoptadas en atención al derecho a la salud.

Cuadro 35

Compromisos	Principales logros	Principales retos
<p>1. Fortalecer y mejorar las intervenciones orientadas a sostener o incrementar los logros en mortalidad infantil, materna, enfermedades transmisibles y carencias nutricionales.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Mortalidad Infantil: 1990: 15,3 (1990) a 9,2 (2004), por cada 1.000 nacidos vivos. • Mortalidad materna: mejora en la capacidad de análisis de la mortalidad materna: de 3,6 (2000) a 3 (2004), por 10.000 nacidos. • Enfermedades transmisibles: en el esquema básico de vacunación para los menores de 1 año se ha logrado una cobertura que alcanza el 90% (2004). • Carencias nutricionales: a) en los últimos diez años se han fortificado vía decreto ejecutivo y en negociación con sectores empresariales con hierro, ácido fólico, yodo y vitamina A, los alimentos de consumo masivo (arroz, leche, azúcar, sal, harina de trigo y de maíz); b) administración de ácido fólico a toda mujer mayor de 15 años que asiste a los servicios de salud. 	<ul style="list-style-type: none"> • Mejorar la equidad respecto a las áreas de mayor rezago. • Ampliar el porcentaje de análisis tanto de la mortalidad materna como infantil. • La aplicabilidad de las recomendaciones de las comisiones de mortalidad materna e infantil. • Realizar las evaluaciones periódicas sobre las carencias nutricionales para medir el impacto de las acciones realizadas en los últimos años.
<p>2. Promover la construcción de una cultura de salud, con énfasis en la promoción de la salud y el fomento de estilos de vida saludables, individuales y colectivos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Desde el año 2002 a la fecha se han integrado acciones entre ICODER (Instituto Costarricense del Deporte y la Recreación), IAFA (Instituto de Alcoholismo y Fármacodependencia) y Ministerio de Salud para el desarrollo de un Programa de ámbito nacional denominado "Costa Rica en movimiento da vida al corazón". 	<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecer la promoción de la salud, como elemento importante de la inversión social.

Compromisos	Principales logros	Principales retos
3. Prevenir y atender las enfermedades no transmisibles y sus factores de riesgo.	<ul style="list-style-type: none"> • Enfermedades del sistema circulatorio: 139,9 (1995) a 104 (2004), por 100 000 habitantes. • Accidentes de tránsito: de 17,6 (2000) a 13,2 (2004), por 100.000 accidentes. 	<ul style="list-style-type: none"> • Reducir las tasas de muerte por causas violentas (homicidio, suicidio y accidentes de tránsito). • Mejorar la capacidad de prevención, diagnóstico y tratamiento del cáncer.
4. Promover y atender la salud mental en forma integral, con énfasis en la violencia social.	<ul style="list-style-type: none"> • El Presidente de la República, Dr. Abel Pacheco, oficializó el 17 de marzo de 2005 el Plan nacional de salud mental 2004-2010 y el Programa nacional de salud mental de la niñez 2004-2010. Ambos se encuentran en proceso de ejecución. • Se ha trabajado en varios proyectos desde el programa "Costa Rica en movimiento da vida al corazón": vías recreativas, juegos dorados, juegos comunales, espacios de juego dirigido en CEN-CINAI, desarrollo de habilidades para la vida en centros educativos (trazando camino aprendo a valerme por mí mismo) y la incorporación de los temas de alimentación saludable, salud mental y actividad física en el eje transversal "SALUD" en la currícula de primer y segundo ciclo de la educación general básica del Ministerio de Educación. • Desde cantones ecológicos y saludables, se están desarrollando proyectos sobre seguridad alimentaria y nutricional, ambientales, de seguridad vial, de entornos saludables (espacios libres de humo de tabaco) entre otros. 	<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecer la formación y capacitación de los recursos humanos en el I nivel de atención en el área de salud mental.
5. Mejorar la equidad, acceso, calidad y ética de los servicios de salud, con énfasis en la atención primaria.	<ul style="list-style-type: none"> • Mediante el proceso rector se han realizado las evaluaciones anuales del I nivel de atención, con que se detecta la calidad de los servicios prestados a través de los EBAIS, permitiendo evidenciar y corregir las limitaciones presentadas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Lograr la equidad y acceso de calidad a los grupos poblacionales de mayor vulnerabilidad (migrantes, indígenas, mujeres, niñez y adolescencia, discapacitados, adulto mayor).

Compromisos	Principales logros	Principales retos
	<ul style="list-style-type: none"> • Con respecto a la población indígena y migrante se ha logrado: a) la participación activa de las organizaciones de representación de esta población, desde la formulación de la política nacional de salud, y b) la capacitación sobre interculturalidad dirigida a personal que trabaja en áreas indígenas de atención de la salud. • Para el caso de las áreas indígenas, se logró la ampliación de los horarios y permanencia de especialistas (pediatras) de la atención en algunos servicios ubicados en las áreas indígenas. 	
<p>6. Mejorar la salud ambiental, con énfasis en el saneamiento básico y el manejo integral del recurso hídrico.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Se ha creado la siguiente reglamentación dentro del marco de la Ley general de salud: Reglamento de construcciones, Reglamento de higiene industrial, Reglamento general para permisos de funcionamiento, Reglamento de reuso y vertido de aguas residuales, Reglamento de basuras, Reglamento para el tratamiento de lodos procedentes de tanques sépticos, Reglamento de rellenos sanitarios. • En el año 2002 se actualizaron las funciones y la integración del Consejo Nacional de Agua (creado desde 1969). Éste se adscribe al Ministerio de Salud y tiene a su cargo la armonización de la legislación en materia de agua, así como la coordinación en cuanto a la investigación, usos, desarrollo, aprovechamiento y conservación del agua, de las diferentes dependencias e instituciones del Estado que en ellos intervienen. 	<ul style="list-style-type: none"> • Ausencia de una base de datos para controlar el seguimiento y cumplimiento de los reglamentos. • Fortalecer la educación a la población en la protección del recurso hídrico y en el manejo de los desechos.

Compromisos	Principales logros	Principales retos
7. Fomentar acciones orientadas a la reducción de la vulnerabilidad ante desastres.	<ul style="list-style-type: none"> Capacitación del personal de salud para la elaboración de planes locales en la atención de emergencias y desastres. 	<ul style="list-style-type: none"> Consolidar el diagnóstico y fortalecer la capacidad de respuesta del sector salud en el tema de gestión del riesgo y prevención del desastre.
8. Consolidar la estructura y funcionamiento del sector salud.	<ul style="list-style-type: none"> Se fortalecieron vía decreto la Secretaría Política Nacional de Alimentación y Nutrición (SEPAN), el Consejo de Agua, la Comisión técnica para el desarrollo de los recursos humanos en salud, como parte de las acciones estratégicas definidas para este compromiso. 	<ul style="list-style-type: none"> Fortalecer el Consejo Sectorial de Salud como parte de la función rectora del Ministerio de Salud.
9. Modular la inversión, el gasto y el financiamiento, en coherencia con los valores y principios que rigen las políticas y las prioridades del sector salud.	<ul style="list-style-type: none"> MIDEPLAN aprobó la creación dentro de la estructura formal del Ministerio de Salud de la Unidad de Gasto y Financiamiento, lo cual permitirá la formulación de información y asesoramiento al nivel superior para la toma de decisiones en el tema de inversión y gasto en salud. 	<ul style="list-style-type: none"> Consolidación de la Unidad de Gasto y Financiamiento.
10. Consolidar el sistema nacional de vigilancia de la salud.	<ul style="list-style-type: none"> En el año 2002, se creó mediante decreto ejecutivo el Reglamento de organización y funcionamiento del sistema nacional de vigilancia de la salud, que tiene como objetivo la provisión en forma sistemática y oportuna de información sobre la dinámica de los eventos de la salud, y su explicación, haciendo énfasis en aquellos que afectan, o pueden afectar, la salud de la población. La dirección y conducción del sistema de vigilancia la realiza el Ministerio de Salud. Dicho sistema es el encargado de articular e integrar con las instituciones del sector salud e instituciones de otros sectores, mediante el funcionamiento de comisiones interinstitucionales de vigilancia de la salud en los 3 niveles de gestión (local, regional y nacional). 	

Compromisos	Principales logros	Principales retos
	<ul style="list-style-type: none"> • Se publican las pautas de organización y funcionamiento del sistema nacional de vigilancia de la salud, para unificar los procedimientos técnicos, así como diferenciar las responsabilidades y competencias de cada una de las instituciones en el cumplimiento de esta función. 	

CONCLUSIONES

956. En términos generales, el Estado ha procurado dar fiel cumplimiento al derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental, lo cual se demuestra a través de los órganos creados al efecto y la ejecución de acciones que se encaminan a proveer los servicios de salud a la población.

957. El avance más significativo que se ha conseguido en los últimos años en el país ha derivado de la Reforma al sector salud lo cual ha permitido establecer la atención integral como el nuevo paradigma en la prestación de servicios, entendiendo por ésta el conjunto de acciones de prevención, promoción, curación y rehabilitación del individuo, la familia y la comunidad, dando especial énfasis a la atención primaria en el proceso salud-enfermedad. No obstante, se hace imprescindible evaluar constantemente la efectividad y eficacia de la atención primaria de la salud, especialmente el hecho de que llegue a las poblaciones que aún no cuentan con una facilidad en el acceso. Así también, es necesario observar y trabajar en la disminución de las listas de espera en la CCSS.

958. Se destacan en el proceso de reforma, logros tales como la creación de los Equipos Básicos de Atención Integral de la Salud (EBAIS) cuya labor se fundamenta en la atención integral de la salud e incorpora acciones de prevención, promoción, curación y rehabilitación para cada grupo poblacional según su etapa en el ciclo de vida: al niño(a), al adolescente, a la mujer, al adulto y al adulto mayor; la adopción de los Compromisos de Gestión, como instrumento para evaluar la calidad de los servicios; y la creación de la Superintendencia General de Servicios de Salud, la Auditoría General de Servicios de Salud, el Programa de Garantía de Calidad y las Juntas de Salud, entre otros.

959. En el marco de la reforma se han hecho grandes esfuerzos en aras de brindar a grupos poblacionales específicos y de especial interés el mayor acceso posible al derecho a la salud y de hecho se han establecido mecanismos para dar atención focalizada en esos casos.

960. Es de resaltar la respuesta a las personas con VIH/SIDA ya que además de haberse promulgado la Ley general sobre el VIH/SIDA en 1998, se han creado clínicas de atención integral de pacientes con esa enfermedad donde sumado a las prestaciones sanitarias para el tratamiento, brinda consejería personal y familiar, realiza estudios de condición socioeconómica y orienta y reubica casos de rechazo familiar. Lo anterior se resalta entre otras medidas que se han tomado frente a esta población.

961. Así también se consideran de trascendencia los servicios y las atenciones que cada vez más se imponen con respecto a poblaciones como aquellas con discapacidad, indígenas, migrantes, privados de libertad e indigentes. Como se observa a lo largo de la exposición sobre este artículo, son varios, diversos y específicos los mecanismos que se han desarrollado frente a esos grupos por lo cual se denota una valiosa voluntad institucional que muestra avances pero al mismo tiempo se deducen retos importantes con el fin de mejorar la aplicación progresiva del derecho a la salud.

962. El acceso a este derecho que tiene la población indígena se observa restringido en razón principalmente de las condiciones geográficas y culturales que enfrenta esta población. En algunos territorios indígenas las condiciones mínimas de salubridad son deficientes y sobretodo en los niños y niñas generan problemas de diarrea, parásitos, desnutrición y otras enfermedades. De igual manera, deben desarrollarse mayores y mejores esfuerzos en aras de brindar a esa población en su totalidad el acceso a agua potable y a letrinas secas.

963. En lo que concierne a las personas con discapacidad, si bien se ha instaurado una infraestructura de servicios, es vital evolucionar en la calidad de éstos pues aún existen algunos obstáculos como de acceso físico y actitudinales para el acceso de esta importante población al derecho a la salud.

964. En cuanto a áreas particulares en el campo de la salud, la mortalidad infantil ha mostrado una disminución sostenida desde 1990 a 2004, lo cual ha sido resultado de las medidas tomadas por el Estado costarricense desde las décadas de los años sesenta y setenta. No obstante, no debe perderse de vista que las muertes infantiles que acontecen son predominantemente neonatales y éstas han aumentado su peso relativo en la mortalidad infantil en el último año (2004).

965. Ante los datos que preceden, debe señalarse que se ha impulsado la promoción de salud desde la formulación de las políticas nacionales con un enfoque de derechos y de género que ha permitido desarrollar una serie de acciones tales como el Plan de la mortalidad materna e infantil y la creación del Sistema Nacional de Análisis de la Mortalidad Infantil (SINAMI).

966. Frente a las enfermedades inmunoprevenibles, el país ha incrementado significativamente los niveles de cobertura y de hecho ha logrado erradicar muchas de estas enfermedades, además de que lo mantiene de prioridad en las diversas políticas de salud. El incremento de las coberturas entre 1998 y 2002 ha sido más importante en cantones de zonas más postergadas.

967. Los casos de malaria han venido en descenso; sin embargo, en 2004 hubo un aumento que movilizó a los sectores involucrados. En el caso del dengue ha resultado de interés de las autoridades pues tiene una manifestación estacional y por ello debe trabajarse en su control cada año para evitar muertes, de hecho en 2004 no se presentaron defunciones por esa causa.

968. Finalmente, vale continuar generando mecanismos para que la población costarricense en su totalidad tenga acceso no sólo a agua potable sino también a sistemas más eficientes de alcantarillado sanitario, además de que se extiendan a la mayoría de la población, pues sólo una cuarta parte de ésta goza de este beneficio. No obstante, el servicio que ha brindado el Estado costarricense, o que se da mediante organizaciones de distinta naturaleza, muestra tendencias positivas que han derivado en resultados de igual naturaleza como el porcentaje de habitantes que recibieron agua para consumo humano en 2003, que ascendió a un notable 97,5%, mientras que en 2000 el nivel de disponibilidad del servicio de agua a escala nacional representó el 89,4% y la meta para 2020 es arribar a un 96%.

Artículo 13 - El derecho a la educación

Marco general

969. Todas las acciones que emprende el Estado costarricense, obedecen a la clara conciencia que se tiene de que la educación es un derecho y un instrumento fundamental para el crecimiento económico y movilidad social. Es decir, se visualiza la educación como el principal mecanismo de movilidad social para romper con las condiciones de desigualdad, exclusión y pobreza, por lo que, generar una oferta educativa cada vez más diversificada, que se ajuste a las necesidades y particularidades de los estudiantes y al desarrollo nacional, regional y local, es una prioridad.

970. Es por ello que, en Costa Rica, desde hace más de un siglo, se instauró la educación primaria gratuita y obligatoria y, la educación secundaria es asequible y abierta a toda la población desde la década de los setenta. De igual forma, se ha intentado que la educación superior y la capacitación técnica sean estructuradas para la mayoría de los habitantes, tomando en consideración grupos humanos de especial atención.

971. Con respecto a la importancia que se le otorga a la educación, la Constitución política de Costa Rica consagra en su artículo 77 que: "La educación pública será organizada como un proceso integral correlacionado en sus diversos ciclos, desde la preescolar hasta la universitaria". Así también, se especifica en el numeral 78: "La educación preescolar y la general básica son obligatorias. Éstas y la educación diversificada en el sistema público son gratuitas y costeadas por la nación. Se establece también el porcentaje en relación al PIB".

972. También en la Carta Magna, artículos 79 a 83, se garantiza la libertad de enseñanza, tanto pública como privada y se orienta a medidas específicas para erradicar el analfabetismo, organizar la educación de adultos y dar protección especial a la población escolar más necesitada.

973. Asimismo, existen una serie de normas (leyes, reglamentos y otros) que contemplan diversos parámetros, órganos y mecanismos para hacer efectivo y de calidad el derecho a la educación¹⁵⁸. Por su parte, las resoluciones de la Sala Constitucional y legislación complementaria garantizan la igualdad de oportunidades en general y, en particular, relativa al derecho a la educación.

974. Es el caso del Código de la Niñez y la Adolescencia, Ley N° 7739, de conformidad con lo establecido en los artículos 56, 57 y 59, la educación debe estar orientada al desarrollo de las potencialidades de las personas menores de edad, a quienes el Estado debe garantizar su permanencia en el sistema educativo. El derecho a la enseñanza será gratuito, obligatorio y costado por el Estado reforzando los preceptos constitucionales.

975. Este Código también consagra en su numeral 68, capítulo V, la prohibición de promover o practicar en los centros educativos todo tipo de discriminación por género, edad, raza u origen étnico o nacional, condición socioeconómica o cualquier otra que viole la dignidad humana. No obstante, factores socioeconómicos, culturales, lingüísticos, ambientales, geográficos y topográficos dificultan el ejercicio pleno de estos derechos.

¹⁵⁸ Ver anexo II, Normativa, art. 13.

976. En esta tarea abarcadora, el ente rector es el Ministerio de Educación Pública, MEP, el cual coordina acciones con el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA), el Patronato Nacional de la Infancia y el Ministerio de Salud, entre otras instituciones tanto públicas como privadas.

Sistema de educación costarricense

Situación de la educación

977. Según los datos del último censo nacional, realizado en 2000, el nivel de alfabetización en el país es de 95,2%, lo que equivale a un total de 2.877.599 personas, de ellas un 49,5% (1.424.353) son hombres y el 50,5% (1.453.546) son mujeres.

978. El sistema educativo costarricense mostró altas tasas de cobertura en el sistema formal tradicional de la enseñanza en 2004. En el nivel de primaria (103,7%) y en el ciclo de transición de preescolar (90,3%); sin embargo, se presentan problemas de cobertura en secundaria (72,6%) y en el ciclo interactivo II de preescolar (37%). Si se toman en cuenta otras opciones educativas como es la educación abierta, estas tasas de escolaridad son más altas. Cabe destacar que el grupo de edad con la tasa de escolaridad más alta es aquel de los 7 a los 9 años de edad con un porcentaje de cobertura de 98,2%, seguido del grupo entre 10 y 12 años. El grupo etario con menor tasa de cobertura es el de 16 a 17 años, con el 56,9%. En el cuadro 36 se aprecia las tasas de escolaridad por grupos de edad para 2004.

Cuadro 36

Tasa específica de escolaridad por grupos de edad en el sistema educativo costarricense, 2004

Grupos de edad	Población	Matrícula	Tasa
4	79.988	21.597	27,2
5	79.926	58.057	72,7
6	79.951	70.556	88,3
7 a 9	249.635	244.765	98,2
10 a 12	255.848	244.920	95,7
13 a 15	263.368	212.966	80,5
16 a 17	173.769	98.930	56,9

Fuente: Departamento de Estadísticas, MEP.

979. A los anteriores números es necesario agregar que la matrícula inicial en 2004 presentó una población aproximada de 991.623 estudiantes en todas las etapas de la enseñanza (desde el preescolar hasta la secundaria, e incluso la educación para el trabajo y educación especial). En el rubro de educación para el trabajo, es de resaltar que el 84% de quienes se matricularon fueron mujeres, es decir 23.107. Por su parte, la mayor cantidad relativa de varones matriculados fue en la educación especial, con un porcentaje de 61,1%.

Cuadro 36a
Matrícula inicial por sexo, 2004

Nivel de enseñanza	Total	Hombres	Mujeres	Porcentaje de mujeres en la matrícula	Porcentaje de mujeres en la población
Preescolar	107.895	55.067	52.828	49,0	48,6
Primaria	524.308	271.116	253.192	48,3	44,6
Secundaria	317.539	157.882	159.657	50,3	54,0
Académica	223.585	110.195	113.390	50,7	n.a.
Técnica	57.414	28.422	28.992	50,5	n.a.
Educación para el trabajo	27.489	4.382	23.107	84,0	n.a.
Educación especial	14.392	8.793	5.599	38,9	n.a.

Fuente: Elaboración propia con datos del Departamento de Estadísticas, MEP.

980. La matrícula inicial general ha tendido a crecer en los últimos diez años de estudio de este informe, claro está que coincide con el crecimiento demográfico, pero se muestra una importante incorporación de habitantes al sistema de enseñanza. En 1993 se contabilizaron 756.859 personas matriculadas en el sistema educativo y en 2004 aumentó a 1.061.375 estudiantes, tal como se aprecia en el cuadro 37. De esta manera, se puede observar el significativo aumento, en proporción al total de la población en el sistema, de enseñanza en el nivel de secundaria, al incrementarse el número de ingresos en 180.739 jóvenes entre 1993 y 2004.

Cuadro 37
Matrícula Inicial en el sistema educativo según: nivel de enseñanza, dependencia: pública, privada-sbvencionada, 1993-2004

Nivel	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Total	756.859	784.162	810.675	830.636	861.932	903.968	933.680	959.303	989.458	1.027.737	1.050.881	1.061.375
Educación preescolar	61.780	62.692	65.955	68.198	71.104	75.042	77.967	77.875	92.935	99.932	106.675	107.895
Educación tradicional	61.780	62.692	65.955	68.198	71.104	75.042	77.967	77.875	92.935	97.921	104.066	105.891
Educación especial	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2.011	2.609	2.004
Educación primaria	492.656	504.806	516.714	529.996	537.636	560.478	566.768	568.204	565.270	569.822	567.021	557.865
I y II ciclos (tradicional)	484.958	495.879	507.037	518.603	525.273	529.637	535.057	538.996	538.216	536.104	532.852	524.308
Escuelas nocturnas	1.931	1.966	1.886	1.792	1.504	1.357	1.433	1.161	1.303	1.087	1.006	1.002
Educación abierta - MEP	-	-	-	-	-	16.584	18.749	15.759	15.910	18.715	19.283	18.483
Aula abierta	-	-	-	-	-	-	-	-	-	4.493	5.041	5.954
CINDEA (I nivel)	-	-	-	-	338	681	849	980	1.071	1.105	1.087	1.693
Educación especial	5.767	6.961	7.791	9.601	10.521	12.219	10.680	11.308	8.770	8.318	7.752	6.425
Educación secundaria	187.387	198.148	209.026	210.588	226.254	245.452	258.676	283.989	298.889	327.042	346.870	368.126
III ciclo-educación diversificada (tradicional)	186.043	196.553	207.231	208.233	220.151	227.328	235.425	252.828	266.058	284.841	301.300	317.539
Diurna	159.508	168.980	178.674	182.489	192.678	202.415	212.945	229.449	242.425	257.193	270.003	281.936
Académica	125.192	133.564	139.918	143.774	149.844	158.771	167.220	181.089	192.465	204.250	214.090	224.522
Técnica	34.316	35.416	38.756	38.715	42.834	43.644	45.725	48.360	49.960	52.943	55.913	57.414
Nocturna	26.535	27.573	28.557	25.744	27.473	24.913	22.480	23.379	23.633	27.648	31.297	35.603
Académica	25.752	26.776	27.791	25.071	26.715	24.165	21.877	22.847	23.059	26.782	30.281	34.534
Técnica	783	797	766	673	758	748	603	532	574	866	1.016	1.069
Educación abierta - MEP	-	-	-	-	-	8.947	11.927	9.144	8.698	12.189	12.305	12.655
Nuevas oportunidades	-	-	-	-	-	-	-	10.414	10.457	14.377	15.853	16.152
IPEC (Plan 125)	475	594	779	1.047	1.127	798	1.102	396	803	511	547	694
CINDEA (II-III nivel)	-	-	-	-	2.964	5.982	7.455	8.392	9.780	11.000	12.225	15.903
Educación especial	869	1.001	1.016	1.308	2.012	2.397	2.767	2.815	3.093	4.124	4.640	5.183
Centros de educación especial	3.337	3.765	3.982	4.114	4.242	4.396	5.110	4.989	5.721	*	*	*
Educación para el trabajo	11.699	14.751	14.998	17.740	22.696	18.600	25.159	24.246	26.643	30.941	30.315	27.489
IPEC	11.699	14.751	14.998	17.740	20.767	14.708	20.309	21.576	21.070	23.249	22.037	21.143
Educación profesional	10.436	12.012	8.085	9.065	9.784	6.929	9.568	2.305	1.866	2.223	779	1.649
Educación social	1.263	2.739	6.913	8.675	10.983	7.779	10.741	19.271	19.204	21.026	21.258	19.494
CINDEA Educación emergente)	-	-	-	-	1.929	3.892	4.850	2.670	5.573	6.697	7.542	5.566
CAIPAD	-	-	-	-	-	-	-	-	-	995	736	780

Fuente: Departamento de estadísticas.

^a Dato incluido en cada nivel de enseñanza.

¹ La información del 2003 incluye sólo el primer semestre.

981. Para el 2004¹⁵⁹ la matrícula inicial en educación regular, por nivel de enseñanza y rama e incluso por dirección regional, puede observarse en los cuadros referidos del anexo I, para este artículo.

982. Con respecto a las variaciones de los últimos cinco años (1999-2004) en las tasas brutas de escolaridad, se puede observar en el cuadro 38 que se han incrementado, en particular en la educación secundaria, tanto del III ciclo como de la educación diversificada. En la educación primaria las tasas disminuyeron.

¹⁵⁹ Anexo 1, cuadros (Matrícula inicial en educación regular por dependencia y sexo y Matrícula inicial en educación regular por nivel educativo según dirección regional).

Cuadro 38

Tasas brutas de escolaridad en el sistema educativo

Dependencia: pública, privada y privada-subvencionada, 1999-2004

Nivel	Bruta						Neta					
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Interactivo II	5,9	6,9	19,8	26,8	33,2	37,1	5,8	6,6	19,8	26,6	33,2	37,0
Educación tradicional	5,9	6,9	19,8	26,4	32,7	36,7	5,8	6,6	19,8	26,1	32,7	36,7
Educación especial	...	...	...	0,5	0,5	0,4	...	...	...	0,5	0,5	0,3
Ciclo de transición	83,6	82,4	87,5	88,2	91,6	90,8	82,9	81,6	86,9	87,3	90,9	90,0
Educación tradicional	83,6	82,4	87,5	87,8	90,9	90,3	82,9	81,6	86,9	86,9	90,2	89,7
Educación especial	...	...	...	0,4	0,7	0,5	...	...	...	0,4	0,7	0,3
Educación primaria	111,1	111,0	110,3	111,5	111,5	109,9	100,7	101,2	100,6	100,6	100,2	99,5
I y II ciclos tradicional	104,8	105,3	105,0	104,9	104,8	103,7	99,0	99,4	99,2	99,2	99,0	98,5
Escuelas nocturnas	0,3	0,2	0,3	0,2	0,2	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Educación abierta ¹	3,7	3,1	3,1	3,7	3,8	3,5	...	...	...	...	...	...
Aula abierta	...	...	...	0,9	1,0	1,2	...	...	...	...	...	...
CINDEA (I nivel)	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Educación especial	2,1	2,2	1,7	1,6	1,5	1,3	1,7	1,8	1,4	1,3	1,2	1,0
Educación secundaria	63,9	68,4	70,4	75,4	79,2	84,0	55,0	59,5	60,8	63,8	66,2	69,3
III ciclo y educación diversificada (tradicional)	58,2	60,9	62,6	65,6	68,8	72,6	52,4	55,3	56,7	58,7	60,9	63,8
Educación abierta ¹	2,9	2,2	2,0	2,8	2,8	2,9	1,0	0,7	0,7	0,9	0,9	1,0
Nuevas oportunidades	...	2,5	2,5	3,3	3,6	3,7	...	1,8	1,7	2,3	2,3	2,3
IPEC (Plan 125)	0,3	0,1	0,2	0,1	0,1	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
CINDEA (II-III nivel)	1,8	2,0	2,3	2,5	2,8	3,6	1,0	1,2	1,1	1,1	1,1	1,3
Educación especial	0,7	0,7	0,7	1,0	1,1	1,2	0,6	0,6	0,6	0,8	0,9	0,9
III Ciclo en secundaria	75,5	80,8	82,9	90,2	94,7	100,3	60,5	63,6	64,9	68,2	71,1	73,8
III Ciclo (tradicional)	68,2	70,9	72,6	77,5	81,3	85,5	58,6	60,9	62,1	64,9	67,9	70,5
Educación abierta ¹	3,7	2,7	2,5	3,8	3,5	3,7	0,5	0,4	0,3	0,5	0,6	0,3
Nuevas oportunidades	...	3,6	3,5	4,4	5,1	5,1	...	0,9	0,9	1,1	1,0	1,1
IPEC (Plan 125)	0,4	0,2	0,3	0,2	0,2	0,3	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,1
CINDEA (III nivel)	2,4	2,6	2,9	3,1	3,3	4,4	0,8	0,9	0,8	0,8	0,7	0,9
Educación especial	0,8	0,8	1,1	1,2	1,3	1,4	0,5	0,5	0,7	0,8	0,9	0,8
Educación diversificada secundaria	45,1	48,0	50,8	53,3	56,0	59,8	31,3	34,6	37,3	37,6	38,1	39,7

Nivel	Bruta						Neta					
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Educación diversificada (tradicional)	41,9	44,4	47,1	48,0	50,2	53,1	30,7	33,6	36,4	36,0	36,6	38,4
Educación abierta ¹	1,8	1,4	1,3	1,4	1,7	1,7	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Nuevas oportunidades	...	0,7	0,9	1,8	1,4	1,6	...	0,3	0,4	0,8	0,5	0,5
CINDEA (III nivel)	0,9	1,1	1,3	1,6	2,0	2,5	0,2	0,4	0,3	0,5	0,6	0,4
Educación especial	0,5	0,5	0,1	0,5	0,6	0,8	0,2	0,2	0,1	0,2	0,3	0,3

Fuentes: a) Departamento de Estadística, MEP; b) Centro Centroamericano de Población.

¹ Incluye Proyectos de Educación Abierta financiados por el MEP.

² Las edades consideradas son las siguientes: Interactivo II: 5 años; ciclo de transición: 6 años; primaria: de 7 a 12 años y secundaria: de 13 a 17 años.

983. En lo relativo a la deserción intra-anual total, en la educación regular costarricense, se aprecia que, si bien en cifras absolutas ésta se ha incrementado en los últimos 15 años, al pasar de 43.117 estudiantes en 1990 a 58.420 en el 2004, las cifras relativas indican que hay una disminución en el porcentaje de la población total que deserta, ya que pasó de un 7,3% en 1990 a un 6,2% en el 2004, para lo cual se toma en cuenta el total de niños, niñas y jóvenes inscritos en el sistema educativo. Sin embargo, en I y II ciclo las cifras absolutas y relativas indican que la deserción disminuyó de 20.275 a 17.441, en los mismos años; paso de 4,7 a 3,3%. En las escuelas nocturnas la deserción se incrementó ya que pasó de 19% en 1990 a 31% en el 2004, lo cual no sucedió con las escuelas técnicas nocturnas en dónde la disminución fue de 1,3% en el mismo período¹⁶⁰.

Cuadro 39

Rendimiento definitivo en educación regular según nivel educativo y rendimiento

Dependencia: pública, privada y semipública, 1990-2004

(Cifras relativas)

Nivel educativo y rendimiento	1990	1995	1998	2000	2001	2002	2003	2004
I y II ciclos								
Matrícula final	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Aprobados	87,3	86,6	88,3	90,6	90,9	91,2	90,7	90,5
Reprobados	12,7	13,4	11,7	9,4	9,1	8,8	9,3	9,5
Escuelas nocturnas								
Matrícula final	...	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Aprobados	...	85,8	82,2	88,4	88,2	86,6	91,3	87,1
Reprobados	...	14,2	17,8	11,6	11,8	13,4	8,7	12,9
III ciclo y educación diversificada								
Matrícula final	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Aprobados	81,6	76,0	78,0	82,7	82,2	81,1	81,9	80,0
Reprobados	18,4	24,0	22,0	17,3	17,8	18,9	18,1	20,0
Académica diurna								
Matrícula final	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Aprobados	80,8	75,4	77,2	82,5	81,6	80,5	81,3	79,6
Reprobados	19,2	24,6	22,8	17,5	18,4	19,5	18,7	20,4
Técnica diurna y nocturna								
Matrícula final	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Aprobados	84,5	78,0	81,0	83,4	84,3	83,2	84,0	81,4
Reprobados	15,5	22,0	19,0	16,6	15,7	16,8	16,0	18,6

Fuente: Departamento de Estadística.

Nota: De 1997 al 2001 la rama técnica, sólo incluye la diurna.

¹⁶⁰ Anexo I, cuadro deserción intraanual en educación regular 1990-2004.

984. Finalmente, es esencial contemplar la evolución del rendimiento definitivo en la educación regular en el año 2004 frente a los anteriores 15 años en cifras relativas. Se destacan el I y II ciclos de la educación, cuyo rendimiento deriva en un 90,5% de aprobados, mientras que el III ciclo y la educación diversificada cuentan con un 80% de rendimiento.

985. En el último caso, se visualiza una leve baja en el rendimiento de 1990 al 2004, al pasar de 81,6 a 80%, en tanto que en el I y II ciclos la tendencia en el período de estudio ha mostrado más bien una tendencia al alza en el rendimiento pues en 1990 se encontraba en 87,3% y en 2004 la población aprobada significó el 90,5% del total.

986. Con respecto al acceso a la educación superior es importante mencionar que en el país existen cuatro universidades públicas: Universidad de Costa Rica, UCR; Universidad Nacional, UNA; Instituto Tecnológico de Costa Rica, TEC; y Universidad Estatal a Distancia, UNED. Según el estado de la educación de 2005 "Durante la última mitad del siglo XX en el país surgió una amplia oferta de estudios superiores, que se expandió significativamente a partir de los noventa por el crecimiento del número de universidades privadas"¹⁶¹.

987. De hecho en 2003, cursaban estudios superiores alrededor de 170.000 personas, prácticamente triplicando el número de los que lo hacían en 1985. Entre 1990 y 2005 la población universitaria en las instituciones públicas de enseñanza superior creció alrededor de un 30%, en tanto en el sector privado se tienen estimaciones de que la población que abarcó fue de aproximadamente la mitad de la población universitaria en los últimos años, cuando en 1990 cubría poco más de la quinta parte. Entre 1990 y 2005 la cifra de diplomas universitarios otorgados se triplicó.

988. No obstante, es necesario hacer notar que la función que realizan las universidades públicas como mecanismo de movilidad social se ha debilitado, por lo cual es un reto para el sistema educativo revisar esta labor. Asimismo, resulta fundamental mejorar el monitoreo y el control de calidad de la enseñanza universitaria, especialmente en el sector privado¹⁶².

989. Según el artículo 78 de la Constitución, "la educación estatal, incluida la superior, el gasto público no será inferior al seis por ciento (6%) anual del producto interno bruto, de acuerdo con la ley, sin perjuicio de lo establecido en los artículos 84 y 85 de esta Constitución)" Este porcentaje puede verse en el cuadro 39 a, el cual muestra la evolución a lo largo de 15 años. El cuadro incluye información sobre el producto interno bruto, el gasto del Gobierno central, el sector educación y el gasto del Ministerio de Educación Pública, así como las proporciones en diferentes casos. En 1999 se dio la más alta proporción entre el gasto del sector educación, en relación con el producto interno bruto, alcanzando el 7,15%, bastante cercano al de tres años antes en 1996 y al del año 2003, año que incluye datos ejecutados.

990. En lo que se refiere a la proporción del gasto del sector educación con el gasto del Gobierno central, la más alta se da en 1997 con el 34,66%, si bien tres años antes había descendido a 20,74%, la más baja en la década. Sin embargo para el año 2000, la proporción fue

¹⁶¹ *Op. cit.*, Estado de la Educación, pág. 18.

¹⁶² *Ídem.*

de 23,60% y tres años más tarde, de 19,61%. Proporciones similares se ven entre los gastos del Ministerio de Educación Pública, con respecto a los gastos del Gobierno central que indican que la proporción más alta se dio también en el año 1997, con el 24,91%, en el año 2000 fue levemente superior al 22,3% y en el 2003 bajó al 19,52%.

Cuadro 39a
Porcentaje del gasto público destinado a la educación, 1989-2005

Año	Producto interno bruto (PIB)	Gasto del gobierno central (GGCC)	Sector educación (GSE) ¹	Gasto mep (GMEP) ²	Proporciones				
					GSE/PIB	GMEP/PIB	GMEP/GGCC	GGCC/PIB	GSE/GGCC
					(Porcentaje)				
1989	428.071	85.649	-	17.662	0,00	4,13	20,62	20,01	0,00
1990	522.925	107.070	27.868	21.773	5,33	4,16	20,33	20,48	26,03
1991	689.848	131.207	35.363	28.601	5,13	4,15	21,80	19,02	26,95
1992	906.440	180.479	44.487	36.806	4,91	4,06	20,39	19,91	24,65
1993	1.069.400	249.679	55.185	46.659	5,16	4,36	18,69	23,35	22,10
1994	1.305.796	306.194	63.495	56.690	4,86	4,34	18,51	23,45	20,74
1995	1.621.644	370.384	99.056	70.738	6,11	4,36	19,10	22,84	26,74
1996	1.904.566	405.449	135.999	96.280	7,14	5,06	23,75	21,29	33,54
1997	2.260.479	449.978	155.977	112.070	6,90	4,96	24,91	19,91	34,66
1998	2.729.735	635.176	194.761	145.617	7,13	5,33	22,93	23,27	30,66
1999	3.228.429	755.083	230.848	177.567	7,15	5,50	23,52	23,39	30,57
2000	3.648.418	963.916	227.499	215.179	6,24	5,90	22,32	26,42	23,60
2001	4.167.780	1.119.208	282.775	250.499	6,78	6,01	22,38	26,85	25,27
2002	4.680.417	1.370.752	321.661	290.325	6,87	6,20	21,18	29,29	23,47
2003	4.977.886	1.813.640	355.667	353.949	7,14	7,11	19,52	36,43	19,61
2004*	5.703.851	2.150.673	437.287	405.347	7,67	7,11	18,85	37,71	20,33
2005*	6.735.335	2.309.635	473.188	471.229	7,03	7,00	20,40	34,29	20,49

Fuente: Banco Central de Costa Rica, Ley de presupuesto 1990-2005, Departamento de Estudios y Programación Presupuestaria, Área Finanzas de la Educación.

* Datos presupuestados.

¹ El sector educación está conformado por: el Ministerio de Educación, el Instituto Nacional de Aprendizaje, los colegios universitarios de Alajuela, Puntarenas, Cartago, la Escuela Centroamericana de Ganadería, el Colegio Universitario del Trópico Seco, el Fondo Especial para la Educación Superior y el Programa para el mejoramiento de la calidad de la educación general básica.

² En la columna de GMEP, los datos indicados no incorporan los recursos externos.

Dificultades en la realización del derecho a la educación

991. Algunas de las dificultades señaladas para cubrir las necesidades de los centros educativos del Estado y promover la creación de otros se centran en los limitados recursos económicos, la distribución y uso de los presupuestos y la excesiva concentración de ciertas funciones, a pesar de la regionalización impulsada.

992. Si bien el MEP provee a los estudiantes de ciertos materiales didácticos, la asignación presupuestaria no es suficiente para cubrir los gastos adicionales a la matrícula en los centros educativos públicos y son las familias las que aportan el costo de los uniformes y de los útiles escolares.

993. En lo que se refiere a la educación privada, de acuerdo con la nómina de marzo del 2005, la proporción de los centros que no son administrados por el Estado en nivel preescolar: llega al 13,52%. En el I y II ciclo de educación general básica: 7.40% y en el III ciclo de la educación general básica y educación diversificada, constituye cerca de la tercera parte del total, con el 29,82%.

994. Las dificultades que presentan quienes desean asistir a centros educativos privados son inherentes al mismo modelo administrativo:

- Aplicar y aprobar examen de admisión, en algunos casos le dan prioridad sólo a los familiares de los estudiantes ya inscritos en el centro educativo;
- Firmar y acogerse a ciertas normativas o contratos internos;
- Algunas instituciones presentan una exigencia académica superior a la establecida en el sistema de evaluación nacional;
- El cobro de una tarifa por concepto de matrícula, mensualidad y materiales didácticos.

995. La División de Desarrollo Curricular del MEP es el encargado de elaborar programas de estudios que son la plataforma para que los docentes propongan procesos de enseñanza y aprendizaje planificados y coherentes. La División de Control de Calidad vela por la ejecución de las funciones y por el cumplimiento de los planes de los programas, por parte de los funcionarios de las instituciones educativas y el cumplimiento de las disposiciones emanadas por las autoridades del Ministerio.

996. Los centros privados son sujetos de inspección por parte del Ministerio de Educación y la medida adoptada para su realización ha sido intensificar las visitas a las instituciones de educación privada, en forma general, brindando particular atención al trabajo del aula de los docentes para determinar un poco la calidad de la enseñanza brindada.

997. Las mayores dificultades y limitaciones que enfrentan, quienes pretenden establecer centros educativos, es contar con la aprobación de los planos de construcción; el poco personal con que cuenta Centro Nacional de Infraestructura Educativa (CENIFE), se constituye en una limitación para los procedimiento de inspección que debe realizar periódicamente. Los extranjeros que desean abrir una institución privada pueden hacerlo sin distinción de nacionalidad, siempre y cuando cumplan con todos los requisitos establecidos en el reglamento elaborado para tal fin.

998. Los incentivos que existen en la educación privada podrían determinarse por aspectos como mejores condiciones de la infraestructura, el menor número de estudiantes por grupo, el uso de herramientas tecnológicas, planes de estudio que incorporan con mayor fortaleza la enseñanza de un segundo idioma, básicamente el inglés, y la informática.

999. Es importante mencionar que en indicadores como la retención de los jóvenes en el sistema educativo es mayor en los centros privados, a pesar de esto, se ha notado una mejoría en los resultados de las instituciones públicas en las pruebas nacionales, superando muchas de ellas los promedios de los estudiantes de centros privados. Sin embargo, no se cuenta en el país con

muchos estudios cualitativos para poder comparar y hallar diferencias entre la enseñanza pública y la privada por cuanto no se han establecido los criterios de calidad o los estándares con los cuales establecer la comparación.

Medidas adoptadas por el Estado para el derecho a la educación

Alfabetización

1000. Para promover la alfabetización se ha puesto en práctica el Plan Nacional de Alfabetización y el Plan Estratégico de Alfabetización, estableciendo servicios educativos para jóvenes y adultos principalmente en aquellas regiones que presentan un mayor índice de analfabetismo, como son las zonas rurales, indígenas y urbano-marginales, además de atender a los inmigrantes que se encuentran en condición de pobreza y riesgo social.

1001. Como incentivo para esta población, el Departamento de Educación de Adultos otorga gratuitamente todos los materiales y entrega certificados de aprovechamiento; a las mujeres en condición de pobreza incorporadas al programa "Creciendo juntas" en el cual se les brinda un incentivo económico mensual y se les exime del pago de pruebas nacionales.

1002. Se presenta como un reto para el Estado costarricense, con respecto a las comunidades indígenas, que los niveles de analfabetismo son superiores "al promedio nacional del 4,8%, se mantenía en promedios inferiores al 10% en comunidades como Quitirrisí (9,4%) y los pueblos boruca (9,6%) en tanto que llegaba a niveles elevados en comunidades como Telire con el 95%. En general el pueblo Cabécar, al que pertenece este último territorio, es el que presenta los niveles más desfavorables"¹⁶³.

1003. Los resultados positivos han permitido que muchas personas hayan podido superarse e integrarse en mejores condiciones al sector socioproductivo del país. Las dificultades continúan siendo la falta de presupuesto, la elevada deserción en algunas ofertas, ya que algunas personas adultas manifiestan poco interés en estudiar y el bajo rendimiento académico. No obstante, las ofertas se han mantenido atendiendo a un amplio sector de la población en todo el país.

Mejoramiento de la calidad e incremento de la cobertura educativa

1004. A partir de 1990, cuatro programas de Gobierno, con una duración de cuatro años cada uno, han estado relacionados directamente con el sector educación: 1) "El futuro es de todos", 1990-1994; 2) "Educación: base de igualdad de oportunidades", 1994-1998; 3) "Educación de excelencia para todos", 1998-2002 y en el último período "El plan Nacional de Desarrollo", 2002-2006. Cada uno de ellos se propuso implementar y desarrollar programas que permitieran mejorar la calidad del sistema educativo y el incremento de la cobertura.

1005. Entre los más importantes programas pueden mencionarse:

- Programa de formación de valores;
- Programa Nacional de Prevención de la Violencia;

¹⁶³ Informe básico inicial (enero) 2006, *op cit.*, pág. 14.

- Programas integrados de educación para los jóvenes y adultos que no han completado su educación, en programas de educación abierta y en centros educativos nocturnos de primaria y secundaria;
- Programa Nuevas Oportunidades Educativas para Jóvenes.

1006. Entre las principales acciones para reforzar la cobertura educativa y social están:

- Fortalecimiento de las escuelas unidocentes, con el nombramiento de un segundo docente;
- Atención prioritaria a los centros educativos de las comunidades urbano-marginales;
- Establecimiento de un mínimo de 200 días en el curso lectivo;
- Fortalecimiento de la educación técnica, ofreciendo posibilidades de estudio técnico en igualdad de condiciones y sin distinción de género;
- Fortalecimiento de diferentes programas sociales en el aula como son los comedores escolares, becas, bono para la educación y transporte gratuito para estudiantes.

1007. Los nuevos retos para mejorar la calidad de la educación y el uso de la tecnología:

- Incorporación de una lengua extranjera, desde la escuela primaria, para preparar a la población en los retos del nuevo milenio;
- Incorporación de la enseñanza de la informática en el sistema educativo, para facilitar el intercambio de la información y la gestión del conocimiento;
- Creación y ampliación del Programa de telesecundaria y telebachillerato para llegar a una mayor cantidad de estudiantes.

1008. Las cifras mostradas por Costa Rica en las páginas anteriores¹⁶⁴, demuestran que el Estado ha aceptado que invertir en educación es apuntar al desarrollo de su pueblo, pero la inversión en educación se ve afectada por la restricción del gasto público. A pesar de que la mayor parte del presupuesto del Gobierno central se destina al pago del servicio de la deuda pública, existen lineamientos específicos y procesos de negociación que benefician al sector educativo, considerando variables como:

- Creación de plazas para la ampliación de la cobertura educativa;
- Crecimiento de presupuesto para gastos de operación de centros educativos;

¹⁶⁴ Se remite a las cifras sobre escolaridad, matrícula y rendimiento expuestas en el apartado sobre la situación de la educación en este artículo.

- Inclusión de recursos para programas de equidad (becas, infraestructura, pupitres, transporte de estudiantes, etc.).

Igualdad en el acceso a la educación

1009. La igualdad de oportunidades, en particular relativa al derecho a la educación está limitada por factores socioeconómicos, culturales, lingüísticos, ambientales, geográficos y topográficos que obstaculizan el ejercicio pleno del derecho a la educación, sin discriminación.

1010. En relación con las medidas o disposiciones que promueven la igualdad entre hombres y mujeres, niños y niñas, respecto del pleno goce del derecho a la educación especialmente, se pueden citar:

- Elaboración de la política de equidad de género para el sistema educativo costarricense;
- Preparación de módulos educativos de aplicación de la visión de género a los programas del MEP y capacitación sobre su uso;
- Jornadas de trabajo de asesoría técnica y administrativa para los programas Creciendo juntas y Construyendo nuevas oportunidades, orientado a madres adolescentes;
- Acciones específicas para la educación y capacitación técnica de población indígena, afrocostarricense y personas discapacitadas;
- Ampliación de programas educativos para población migrante;
- Acciones de prevención y sensibilización sobre VIH-SIDA.

1011. Debe indicarse que desde los primeros niveles de educación, las mujeres por lo general participan en mayor medida o de manera muy similar de los sistemas educativos formales. De hecho, los hombres tienen menor porcentaje de asistencia, menor tasa de cobertura y un porcentaje mayor de abandono escolar. Por su parte, el indicador de alfabetismo, estimando mediante los años de escolaridad de las personas, señala que no existen diferencias importantes entre hombres y mujeres; y esto sin duda refleja condiciones de equidad.

1012. El acceso al tercer nivel educativo (educación superior) señala importantes avances para las mujeres, quienes a nivel general tuvieron mayor representación en la matrícula dado que hay 12 mujeres por cada 10 hombres en las instituciones de educación universitaria estatales. Pese a ello se evidencian participaciones diferenciales por instituciones educativas y en las áreas de estudio.

1013. Jóvenes y Adolescentes. Cabe señalar que se han diseñado programas educativos específicamente para mujeres:

- El programa "Creciendo juntas", que atienden a mujeres en condición de pobreza y se les brinda un incentivo económico mensual

- El programa "Construyendo oportunidades", atiende a jóvenes embarazadas y madres solteras.

1014. **Indígenas.** Para garantizar un efectivo y verdadero desarrollo cultural de la población indígena y con el propósito de cumplir con los convenios internacionales suscritos por el país (especialmente el Convenio N° 169 de la OIT sobre pueblos indígenas) y con la legislación vigente, el Departamento de Educación Indígena del MEP se ha abocado a realizar las siguientes:

- Acciones: la promoción y enseñanza de las lenguas indígenas;
- La formación, profesionalización y capacitación del personal docente que labora en las comunidades indígenas;
- Apertura de escuelas indígenas, CINDEAS y colegios, que utilizan los programas de estudio del currículo nacional, pero incorporan como ejes fundamentales: lengua materna, cultura indígena, educación ambiental indígena y música indígena.

1015. En algunas de estas instituciones de educación indígena se les permite a los adultos mayores impartir estas materias. Asimismo, al menos un 75% de los estudiantes indígenas cuenta con servicios de comedores escolares, becas, bonos y transporte gratuito.

1016. No obstante lo anterior, indica la Defensoría de los Habitantes de la República que "lejos de lograr por parte de las autoridades educativas una consolidación al proceso iniciado y que ha tenido gran aceptación por parte de las comunidades indígenas, se denotan acciones contradictorias al interno del propio Ministerio de Educación Pública al someter a criterios estandarizados el nombramiento de los maestros en lengua indígena, en tanto se les exige los mismos requisitos académicos que a los otros maestros, sin tener en cuenta que la enseñanza y el aprendizaje de las lenguas indígenas, al menos como está desarrollado en nuestro país, escapa de la academia para ser parte de las costumbres, cultura y tradiciones de un pueblo, por lo que difícilmente quienes hablan la lengua puedan contar con títulos universitarios que así lo acrediten"¹⁶⁵.

1017. Aún más, cabe resaltar que a nivel de educación, las quejas ante la Defensoría de los Habitantes se abocan a pedir profesionales que hablen el lenguaje indígena o en su defecto intérpretes, con el fin de evitar el abandono de los centros y respetar su especificidad cultural.

1018. Es importante resaltar que actualmente "existen 224 centros educativos indígenas, de los cuales 210 son para la enseñanza primaria y 14 para la enseñanza secundaria"¹⁶⁶. Estos centros sin embargo tienen problemas en la infraestructura, en la provisión de material didáctico y los recursos necesarios para su funcionamiento adecuado "muchas de estas escuelas ni siquiera cuentan con agua potable, mucho menos energía eléctrica, por lo que la posibilidad de hacer uso

¹⁶⁵ Defensoría de los Habitantes de la República, informe de labores 1998-1999, pág. cxlv.

¹⁶⁶ *Op. cit.*, informe básico, citando a Ministerio de Educación Pública. Departamento de Educación Indígena. 2006, pág. 16.

de las nuevas herramientas tecnológicas (computadoras o programas teledirigidos) resulta imposible de imaginar"¹⁶⁷.

1019. En cuanto a la población negra en Costa Rica, tiene los mismos derechos de educación que cualquier otro estudiante, están incorporados en el sistema educativo sin ningún tipo de distinción. No obstante, resulta fundamental clarificar que si bien los porcentajes relativos de escolaridad se reflejan más altos que los nacionales, al considerarlos en términos absolutos, reflejan una realidad menos afortunada y un panorama crítico en la permanencia de afrodescendientes en el sistema educativo formal. En este sentido, las mujeres afrocostarricenses pueden llegar a ser las más afectadas si no se llegan a consolidar "políticas e iniciativas orientadas a considerar su triple condición de discriminación: por ser mujer, por ser negra y un gran sector de ellas por pertenecer a una clase social empobrecida y marginada"¹⁶⁸.

1020. A pesar de lo anterior, debe hacerse la observación de que "como resultado del aprovechamiento del acceso al sistema educativo, el cambio generacional entre los(as) afrocostarricenses se está demostrando con la presencia de nuevos profesionales que representan un nuevo grupo empresarial de hasta un 25% en profesionales liberales de la provincia de Limón y se denota la tendencia a incursionar principalmente en las áreas de ciencias médicas y educación"¹⁶⁹.

1021. **Discapacitados.** En 1993, como medida para garantizar el disfrute del derecho a la educación por las personas discapacitadas, el Consejo Superior de Educación aprobó los planes de estudio para los servicios de educación especial de III ciclo y educación diversificada, ubicados en colegios técnicos y académicos y en el año 2000 los Planes de estudio para aulas integradas y Centro de Educación Especial.

1022. En 1997 el mismo Consejo Superior aprueba, por acuerdo N° 18-97 las "Políticas de acceso a la educación para estudiantes con necesidades educativas especiales", precisamente con el propósito de operacionalizar en el campo educativo lo establecido en la Ley N° 7600 y su reglamento. En ese mismo marco ha desarrollado programas de atención especial a personas sordas, jóvenes y adultas.

1023. Es importante hacer mención del desarrollo de laboratorios y equipos de apoyo para la formación de estudiantes con discapacidad matriculados en III y IV ciclos de la Educación Especial (talleres prevocacionales)¹⁷⁰. Con respecto a ello se establece la posibilidad de que la enseñanza técnica desarrolle proyectos productivos acorde con las características de cada región y especialidad técnica, además del desarrollo de microempresas y trabajo cooperativo. Además para la equiparación de oportunidades se está dando un proceso de ajuste a la infraestructura educativa para facilitar el acceso para todas las personas (principalmente rampas).

¹⁶⁷ Defensoría de los Habitantes de la República, *ibídem*, pág. cxlv.

¹⁶⁸ Minott, *op. cit.*, pág. 11.

¹⁶⁹ *Ibídem*, pág. 12.

¹⁷⁰ El financiamiento para el desarrollo de laboratorios se otorga mediante la Ley N° 8283.

1024. El Consejo Superior de Educación aprobó, en sesión 61-2000 de 14 de diciembre de 2000, el Plan de Estudios para Centros de Atención Integral para Adultos con Discapacidad (CAIPAD) que está orientado a la formación técnica de estas personas. Para responder a las necesidades y demandas actuales de la población con discapacidad, el MEP ha desarrollado la siguiente oferta educativa:

- Servicios de atención directa: son aquellos servicios que se ofrecen en centros especializados a la población con discapacidad, que por su condición requiere de apoyos más prolongados y permanentes;
- Servicios específicos de educación especial ubicados en instituciones regulares de educación general básica y diversificada. Son grupos específicos de estudiantes que presentan una condición de discapacidad, atendidos por profesionales calificados en el área de Educación Especial, pero que están ubicados en escuelas y en colegios diurnos técnicos a académicos;
- Servicios de apoyo fijos o itinerantes: para atender las necesidades de los estudiantes con discapacidad que están en aulas regulares, se dispone de docentes de apoyo fijo e itinerante, los cuales son profesionales de diferentes especialidades, quienes ofrecen apoyo a un determinado grupo de estudiantes de una misma institución educativa (apoyo fijo) o de varias instituciones (itinerante), a fin de que le sean atendidas las necesidades educativas derivadas de su condición de discapacidad.

1025. **Migrantes.** El perfil de los estudiantes, especialmente el nicaragüense, muestra ciertas particularidades dado sus bajos niveles de escolaridad en relación con el promedio nacional. De acuerdo con el censo nacional 2000, un 44,3% de los inmigrantes cuentan con primaria incompleta o sin ningún nivel de instrucción formal; a su vez, hay diferencias importantes respecto de la educación por sexo pues mientras un 47,1% de los hombres tienen educación primaria incompleta, en las mujeres es del 41,5%.

Cuadro 39b

**Población total, por condición migratoria, según edad y sexo
(valores absolutos y relativos)**

Edad y sexo	Total	Porcentaje	Migrantes	No migrantes
Hombres	1.983.715	49,6	3,9	45,7
Menores de 18 años	755.071	18,9	0,8	18,1
Mayores de 18 años	1.228.644	30,7	3,1	27,7
Mujeres	2.014.168	50,4	3,9	46,5
Menores de 18 años	711.535	17,8	0,8	17,0
Mayores de 18 años	1.302.633	32,6	3,1	29,4
Total	3.997.883	100,0	7,8	92,2

1026. El Programa aula abierta brinda atención especial en los centros educativos con especial énfasis a la población inmigrante y las personas con problemas de extraedad. En este mismo sentido, mediante el convenio MEP/OIM/USAID y CR-USA, se ha impulsado un proceso de

capacitación al personal docente, técnico y administrativo dentro de un enfoque de pedagogía intercultural o de integración social, contribuyendo con ello al fortalecimiento de valores de solidaridad, respeto y tolerancia hacia la diversidad sociocultural.

1027. En resumen el Estado costarricense ha procurado desarrollar estrategias para darle respuesta a las necesidades de grupos específicos y con ello brindar igualdad en el acceso a la educación, de la misma forma que supervisar tanto los procesos educativos como la calidad de la educación¹⁷¹. Con el fin de garantizar la igualdad de condiciones de los estudiantes se ha creado el Reglamento de evaluación mediante el Decreto ejecutivo 31635-MEP, el cual tiene como objetivo establecer la regulación básica no sólo del proceso de evaluación de los aprendizajes, sino también de la conducta de los estudiantes en las diferentes modalidades y niveles que se ofrecen en el sistema educativo formal costarricense.

1028. Sin embargo, la asignación presupuestaria del MEP es insuficiente para cubrir las necesidades de inversión en infraestructura¹⁷², de insumos en los centros educativos y de materiales didácticos para los estudiantes, razón por la cual muchos padres de familia aportan el costo de los uniformes y útiles escolares. Lo anterior, se vincula al hecho de que un alto porcentaje del presupuesto del MEP se dedica al rubro de salarios del personal, especialmente el personal docente que labora en las diferentes instituciones educativas.

El Instituto Nacional de Aprendizaje

1029. Otra institución íntimamente vinculada con el derecho a la educación es el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA), el cual dentro del actual Plan Nacional de Desarrollo (2002-2006), se relaciona con los siguientes programas:

- Plan Social Vida Nueva;
- Programa cerrando brechas entre la población joven;
- Ley N° 7600 "Igualdad de oportunidades para la personas con discapacidad en Costa Rica";
- "Programa de Reconversión Productiva del Sector Agropecuario";
- Participación en acciones relacionadas con el Código de la Niñez y la Adolescencia;
- Programas específicos dirigidos a mujeres;

¹⁷¹ La División de control de calidad debe velar por la ejecución de las labores y por el cumplimiento de los planes de los programas por parte de los funcionarios que desarrollan su trabajo en las instituciones educativas, así como el cumplimiento de las disposiciones emanadas por las autoridades del Ministerio.

¹⁷² El control y la supervisión de la infraestructura le corresponde a los asesores supervisores y al Centro Nacional de Infraestructura Educativa.

- Programa de atención a comunidades indígenas;
- Atención a privados de libertad;
- Construyendo Oportunidades (Atención a Madres Adolescentes y Embarazadas);
- Programa creciendo juntas.

1030. En el acápite que refiere al derecho al trabajo, artículo 6, se describen una serie de medidas en las que se ha visto envuelto el INA y están encaminadas a la capacitación, especialmente en aras de brindar herramientas a la población para satisfacer las demandas de trabajo, de ahí que este derecho a la educación esté íntimamente ligado a aquel de encontrar un trabajo libremente escogido.

Situación del personal docente

1031. En materia de administración de personal, la Dirección de personal del Ministerio de Educación ha acatado las disposiciones de Servicio Civil en lo que respecta a los derechos de los funcionarios:

- *Seguridad de empleo.* En Costa Rica el acceso en propiedad a las funciones públicas se realiza en coordinación o supervisión directa de la Dirección General de Servicio Civil; para ello se realiza cada año un concurso docente que permite adquirir la condición de puestos en propiedad y puestos en forma interina, por lo que se cuenta con el recurso humano necesario para plazas disponibles por sustitución del titular.
- *Relaciones entre los educadores y los servicios de educación en general.* La Dirección General de Personal acata, de conformidad con las instrucciones emitidas por la Dirección General de Servicio Civil durante el año, todas las modificaciones o aumentos en los sueldos y por ende demás rubros; sin embargo no sobra indicar que este Ministerio cuenta con varias instancias sindicales que luchan por los derechos de sus asociados para la cual se requieren constantes negociaciones y acuerdos que son realizados en su mayoría por los despachos de Viceministros y del señor Ministro.
- *Material de enseñanza.* Sólo se puede detallar el otorgamiento del Incentivo Didáctico (8,33% del salario) lo cual corresponde a un aporte económico que se da al docente de manera mensual, concebido para la compra de material de trabajo en clase. El CENADI distribuye diferentes materiales didácticos a los centros educativos, con el fin de facilitar el proceso de enseñanza aprendizaje.
- *Horas de trabajo.* Se organiza por número de lecciones que son establecidas de acuerdo con la matrícula y necesidades propias de cada centro educativo. Lo anterior hace que los horarios de todos los docentes sean variados y su distribución es una labor adscrita a la dirección respectiva.

- *Remuneración del personal docente.* Se fundamenta en las escalas salariales establecidas por la Dirección General de Servicio Civil quienes, mediante resolución, cada seis meses establecen el aumento porcentual acordado por el Estado y los sectores populares y sindicales por lo que la Dirección General de Servicio Civil en coordinación con la División de Informática de Gestión procede a la aplicación de las mismas.

1032. Para la mayoría de los servidores el salario depende de la cantidad de lecciones asignadas en propiedad o interinamente así como los recargos e incentivos otorgados por lo que para efectos de lograr algún tipo de comparación, se consideró el grado académico como un requisito mínimo¹⁷³.

1033. De acuerdo con las resoluciones de las escalas salariales, las tendencias en el aumento salarial son proporcionales, siendo los sueldos de puestos del tipo administrativo-docente, quienes cuentan con una base mayor, seguido por puestos de profesores unidocentes (PT5 y PT6), y en definitiva, se tienen bases similares en clases docente y administrativas.

1034. No sobra recordar, que en el caso de los puestos docentes del título II, la base salarial se adecúa al grado académico del servidor, mientras que en las series profesionales del título I (administrativos), el salario base no varía de acuerdo al título obtenido; siendo en el porcentaje de dedicación exclusiva o prohibición, así como en la cantidad de puntos por carrera profesional (incentivo), donde se considera el grado académico para una mayor remuneración salarial.

Modificaciones en la legislación

1035. Para velar por el principio de igualdad y no discriminación en los centros educativos, el Ministerio de Educación cumple con el Código de la Niñez y de la Adolescencia, que formula en el artículo 68, capítulo V, la prohibición de promover o practicar en los centros educativos todo tipo de discriminación por género, edad, raza u origen étnico o nacional, condición socioeconómica o cualquiera otra que viole la dignidad humana.

1036. De acuerdo con la Ley N° 7769, Ley de atención a las mujeres en condiciones de pobreza, el INA promueve condiciones de igualdad y equidad para las mujeres en la formación profesional y el empleo, procurando su inserción a diferentes subsectores, que permitan niveles profesionales de mejor remuneración. El INA también desarrolla capacitación de poblaciones en riesgo social (adultos mayores, privados de libertad y población migrante debidamente legalizada), ofreciéndose los mecanismos que permitan su rehabilitación e inserción a la fuerza laboral del país. En el caso de población migrante debidamente legalizada lo hace en observancia a lo indicado por la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia mediante el voto N° 10314-2000. Posteriormente, mediante la Ley N° 8283, se otorga el financiamiento para el desarrollo de laboratorios y equipos de apoyo, para la formación de estudiantes con discapacidad matriculados en III y IV ciclos de la Educación Especial, tarea coordinada por el Ministerio de Educación.

¹⁷³ Ver cuadros, anexo 1, Rubros salariales según resolución DG-005-2005. Basado en el grado académico de bachillerato universitario y basado en el grado de licenciatura.

1037. En lo que se refiere a la educación técnica y la educación de adultos, la Ley N° 2886 "Creación de cursos de educación para adultos del MEP", de 14 de noviembre de 1961; y la Ley N° 6868 "Ley orgánica del Instituto Nacional de Aprendizaje, INA", de 6 de mayo de 1983, se han complementado y permiten la coordinación interinstitucional tan estrecha.

1038. La participación de las comunidades en el sistema de educación costarricense se consolida con las juntas de educación y juntas administrativas, las cuales se crean mediante el Reglamento general, Decreto N° 17763-E de fecha 3 de septiembre de 1987. Para reconfirmar su importancia en el sistema educativo costarricense, la Sala Constitucional, mediante el voto N° 1581-96, señala: "se desprende que dichas juntas son llamadas a dar soporte a los centros educativos, a fin de mejorar la calidad de la enseñanza de la educación pública, y proveer a sus necesidades, para lo cual deben velar por las instalaciones físicas de los centros, sus recursos materiales, su manejo económico, y deben servir como organismo coordinador con otras autoridades educativas y con autoridades comunales".

1039. El acceso a la educación universitaria se aseguró primero mediante los artículos 84 y 85 de la Constitución, los cuales orientan al Estado a facilitar "la prosecución de estudios superiores a quienes carezcan de recursos pecuniarios. La adjudicación de las becas y los auxilios estará a cargo del Ministerio del ramo, por medio del organismo que determine la ley". Son complementarias a esta norma constitucional, la Ley N° 6041 "Creación de la Comisión Nacional de Préstamos para Educación, CONAPE", de 18 de enero de 1977; y la Ley N° 7658, "Creación del Fondo Nacional de Becas", de 11 de febrero de 1997.

1040. La Sala Constitucional ha desarrollado también jurisprudencia relacionada con lo contemplado en este artículo, y se ha expresado en votos Nos. 2667-94, 142-90, en el siguiente sentido: "Es principio de solidaridad social, propio de un régimen democrático como el nuestro, que los que más tienen contribuyan al sostén de las instituciones públicas, en favor de los desposeídos, en el caso concreto quien no puede sufragar sus gastos universitarios debe tener acceso al régimen de becas universitario, pero quien no posee los requisitos para ello, debe pagar su enseñanza, así un grupo mayor de ciudadanos podrá tener relación con los centros de enseñanza superior. Es obligación del Estado establecida en el artículo 78 de la Constitución el facilitar la prosecución de estudios superiores a las personas que carezcan de recursos pecuniarios, para ellos los programas de becas, para los restantes un aumento no es proporcionado en el gasto de la matrícula no puede representar lesión alguna a la norma citada."

1041. Como parte del plan de desarrollo de los Centros Comunales Virtuales (CCV), se conformó, mediante Decreto ejecutivo N° 32083-MICIT de 5 de noviembre de 2004, la Comisión Internet de Costa Rica CI-CR, adscrita al MICIT, que recomienda las políticas y directrices estratégicas relacionadas con el uso y desarrollo de Internet en el país. Actualmente, varias instituciones públicas como CEDETI, INA, UCR, y algunas son fundaciones de las universidades están desarrollando capacitaciones en el uso de Internet. En el marco de este plan, también se creó el Consejo de la Red Nacional de Investigación Avanzada (CR2Net), mediante el Decreto ejecutivo N° 31531-MICIT.

Cooperación

1042. Costa Rica ha sido objeto de cooperación internacional en diferentes campos relacionados principalmente con la educación técnica, enseñanza de un segundo idioma, construcción de infraestructura en secundaria y en educación preescolar, fortalecimiento de la educación secundaria, entre otros. Todos estos programas y proyectos coadyuvan con la prestación de un mejor servicio educativo.

Conclusiones

1043. El sistema educativo costarricense ha mostrado fortalezas relevantes con el pasar de los años especialmente en lo que respecta a la cobertura educativa a través de la concepción de mecanismos de abordaje desde la educación preescolar y hasta la universitaria, propiciando medidas de acceso para la mayoría de la población.

1044. El derecho a la educación es uno de especial trascendencia para el Estado costarricense pues es la instrucción una herramienta fundamental para el crecimiento económico y la movilidad social, aún más para el disfrute de calidad de vida en los habitantes del país. Por ello, la educación en Costa Rica se ha considerado el principal mecanismo para romper con la desigualdad, exclusión y pobreza.

1045. La voluntad estatal se ve sustentada en las altas tasas de cobertura en el sistema formal tradicional y también en la tendencia al incremento que ha tenido la matrícula inicial general en los últimos años; en especial se denota como un gran logro el significativo aumento en la tasa de cobertura de la educación secundaria.

1046. No obstante, es imprescindible dar respuesta efectiva a los niveles de deserción que se han dado en algunos niveles de la educación, así como al rendimiento definitivo que expone el sistema pues aunque en general el número de aprobados ha tendido al alza, es necesario mejorar el seguimiento de este rubro en lo que respecta al III ciclo y educación diversificada ya que el porcentaje de rendimiento que se presenta es de un 80% (en el 2004).

1047. Se destaca la estrategia de alfabetización que en el transcurso de los últimos 15 años ha generado importantes frutos y ha consolidado el número relativo de aproximadamente el 95% de la población que goza de esta condición (2.877.599 personas). Asimismo, es de resaltar que se han hecho esfuerzos notables para brindar una igualdad en el acceso al derecho a la educación.

1048. En ese orden de ideas, vale señalar el enfoque que se le ha brindado a las comunidades urbano-marginales y de zonas alejadas, pues a lo largo de los años se ha logrado construir más centros educativos especialmente con vista en esas áreas geográficas, además de instaurarse y fortalecerse mecanismos para la atención de poblaciones en esas condiciones, tales como las escuelas unidocentes, la telesecundaria y el telebachillerato.

1049. La educación en Costa Rica ha forjado estructuras de atención con enfoques poblacionales como el caso de las mujeres, las niñas y adolescentes que además requieren respuestas particulares por tener en algunas ocasiones una condición distinta. Así también, es posible visualizar una serie de estrategias, programas y acciones que responden a un abordaje de otros grupos de especial atención, tales como la población indígena, las personas con discapacidad, y

los inmigrantes, a quienes debe proveérseles la educación atendiendo a elementos y factores particulares.

1050. Sin embargo, especialmente en lo que atañe a las poblaciones indígenas, los mecanismos deben mejorarse sustancialmente pues, pese a que en una cantidad considerable de pueblos los números de alfabetización rondan el 90%, existe una región específica en donde el porcentaje de personas analfabetas es muy alto (95%). Ha de trabajarse asimismo en la mejora continua de condiciones en el acceso a la educación pues si bien se ha iniciado un proceso de gran aceptación por este grupo poblacional al introducir acciones de promoción y enseñanza en general sobre la base de la cultura indígena, estos pueblos piden que los maestros o profesores verdaderamente conozcan esa idiosincrasia.

1051. Por otra parte, en la calidad y la sostenibilidad de la educación deben producirse más avances y mejorar los medios y medidas que ya el Estado costarricense ha diseñado e implementado, pero debe procurarse que éstas se desarrollen con una mayor conciencia y a partir de una política integral y sistemática; consecuentemente, cabe generar mayores esfuerzos para superar el obstáculo de la deficiencia -entre cuyas causas se encuentra las limitaciones presupuestarias-, en el seguimiento, control y continuidad de programas y acciones específicos tales como el otorgamiento de becas y ayudas a estudiantes de escasos recursos, el establecimiento y desarrollo de los comedores escolares y el transporte gratuito, entre otros, de tal suerte que efectivamente haya las condiciones suficientes para que los alumnos puedan mantenerse en el sistema educativo.

1052. Asimismo, como lo alertan algunos actores sociales, en el caso del estado de la educación, es cardinal evaluar la necesidad de una reforma educativa para que el proceso de formación sea uno de calidad en los contenidos y atienda realmente a las nuevas exigencias globales y nacionales, así como a las circunstancias particulares del país y sus posibilidades.

1053. En esa línea de pensamiento, valga recuperar que, con el propósito de dotar a los estudiantes de herramientas indispensables en la sociedad, el Estado costarricense debe preocuparse más por crear y desarrollar acciones, tales como la enseñanza de la informática y un segundo idioma, que aunque lo ha venido introduciendo, se hace más evidente en la educación privada, lo cual además se señala como una de las ventajas comparativas que tiene este tipo de enseñanza frente a la que proveen instituciones públicas, además de la mejor condición de infraestructura, menor número de estudiantes por grupo y el uso más frecuente de herramientas tecnológicas.

1054. Sobre la educación universitaria se deducen avances en su mayoría, más aún al existir cuatro instituciones públicas y decenas de universidades privadas. De hecho en 2003 el número de estudiantes universitarios prácticamente triplicó a aquel de 1985. Sin embargo, debe revisarse el papel de las universidades públicas como agentes de movilidad social pues éste ha venido a menos, así como ejercer mayor vigilancia en la calidad de la educación superior, especialmente la privada.

Artículo 15 - El derecho a la cultura y a los avances científicos y tecnológicos

Convenios

1080. Costa Rica adoptó, a través de la Ley N° 5980, la Convención para la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural de 16 de noviembre de 1976.

1081. En lo que se refiere a los pueblos indígenas, el Convenio N° 169 de la OIT en el artículo 5, inciso a) establece que: "deberán reconocerse y protegerse los valores y prácticas sociales, culturales, religiosas y espirituales propias de dichos pueblos..."; y el inciso b) del mismo artículo se refiere a que "deberá respetarse la integridad de los valores, prácticas e instituciones de esos pueblos".

Marco general

1082. El artículo 89 constitucional dispone que: "Entre los fines culturales de la República están: proteger las bellezas naturales, conservar y desarrollar el patrimonio histórico y artístico de la nación, y apoyar la iniciativa privada para el progreso científico y artístico".

1083. El Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes (MCJD)¹⁷⁴ es la entidad rectora de las políticas en los campos de la cultura, el deporte y la juventud, por las funciones que le compete: coordina, organiza y promueve la cultura por medio de la creación artístico-cultural y la conservación del patrimonio cultural, histórico y arquitectónico.

1084. Como objetivos institucionales, se destacan en el sector, especialmente centralizado en el Ministerio de Cultura: promover e incentivar la producción y difusión cultural y artística en sus diversas manifestaciones a nivel nacional, regional y local; promover la creación de espacios, oportunidades y mecanismos que fomenten la participación ciudadana de manera que las comunidades tengan acceso y puedan disfrutar de los bienes y servicios culturales, deportivos y recreativos; fomentar y preservar las diversas manifestaciones culturales en todas las regiones del país y entre los grupos humanos que conviven en nuestro territorio; promover y apoyar a grupos artísticos, organizaciones culturales y jóvenes talentos de todas las regiones del país mediante patrocinios, préstamo de instalaciones institucionales y otros apoyos; apoyar a creadores e investigadores mediante la adjudicación de una beca taller que consiste en una ayuda económica, para que desarrollen sus propias propuestas y proyectos que abarcan las áreas de literatura, música, teatro, danza, artes visuales y artesanía.

1085. Por su parte, en el campo científico y tecnológico se destacan dos instituciones claves cuales son el Ministerio de Ciencia y Tecnología (MICIT) y el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE). Asimismo, existe un cuerpo normativo marco, la Ley de promoción del desarrollo científico y tecnológico, Ley N° 7169 de 26 de junio de 1990, en donde se reafirma el soporte del gobierno para apoyar y modernizar los instrumentos jurídicos de Costa Rica, para que la ciencia y la tecnología sean factores de desarrollo.

¹⁷⁴ Creado por la Ley N° 4788, de 30 de junio de 1971, la cual dispone las funciones mencionadas.

1086. Así también es importante citar el artículo 47 constitucional, cuyo texto dispone que todo autor, inventor, productor o comerciante goza temporalmente de la propiedad exclusiva de su obra, invención, marca o nombre comercial, con arreglo a la ley. Esta tarea de vigilancia está a cargo del Registro Nacional de la Propiedad que es un órgano desconcentrado del Ministerio de Justicia y Gracia, lo que además se complementa con la aplicación de la Ley de procedimientos de observancia de los derechos de propiedad intelectual, N° 8039 de 12 de octubre de 2000.

Medidas adoptadas para la realización del derecho a participar en la vida cultural

Fondos e infraestructura

1087. En Costa Rica, cuando se habla del sector cultura, a diferencia de otros sectores de la gestión pública, prácticamente se habla del Ministerio de Cultura, que involucra casi todos los órganos centralizados y descentralizados del sector cultural, con excepción del Sistema Nacional de Radio y Televisión Cultural, la Editorial Costa Rica, la Comisión de Conmemoraciones Históricas, la Academia de Ciencias Genealógicas, la Academia de Historia y Geografía, que constituyen órganos privados sin fines de lucro, financiados por medio del presupuesto del Ministerio de Cultura, sin que eso implique relación de dependencia dentro de la estructura formal institucional.

1088. Para la consecución de los objetivos institucionales la Dirección de Cultura se ha organizado en el Área de Cultura y Arte y el Área de Cultura e Identidad. Estas áreas constituyen la base sobre la cual se han estructurado los programas: promoción y difusión cultural en el ámbito nacional regional y local; así como programas de estímulo y reconocimiento a los creadores mediante la entrega de los Premios Nacionales de Cultura, Becas Taller, Declaratorias de Interés Cultural y de Interés Público. De manera que, el cumplimiento de dichos objetivos se realiza mediante la asignación de los recursos humanos y presupuestarios correspondientes para la ejecución de tales programas.

1089. El presupuesto del Ministerio de Cultura representó el 0,81% del presupuesto nacional en 1990 y el 1,09% en 1996. Es importante considerar que el presupuesto de esta institución ha tendido a decrecer en los últimos años, representado el 1,07, 0,85, 0,61 y el 0,53% para los años 1997, 1998, 1999 y 2000 respectivamente. Inclusive para el presupuesto de 2000, si se eliminan las partidas que fueron incluidas por los diputados en la Asamblea Legislativa, que usualmente el Ministerio de Hacienda no permite gastar, el porcentaje disminuye a un 0,53%.

Cuadro 40

Presupuesto del Ministerio de Cultura, 2001-2005

2001		2002		2003		2004		2005	
Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%
7.501.090.734	0,62	7.579.393.856	0,55	7.127.062.113	0,55	8.927.710.000	0,42	8.503.336.000	0,37

Fuente: Informe del Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes para el informe DESC, enero de 2006.

1090. El presupuesto del Ministerio ha venido disminuyendo en los últimos cinco años, como se observa en la tabla; mientras en el 2001 se le asignó 7.501.090.734 millones de colones, es decir el 0,62% del Presupuesto Nacional, en 2005 alcanzó 8.503.336.000 millones de colones, alcanzando tan sólo el 0,37%.

1091. Esto significa que las instituciones que conforman este Ministerio deben asignar cada vez menos presupuesto para ejecutar los proyectos y programas, máxime que alrededor del 59% del presupuesto debe cubrir el gasto por concepto de planillas que si bien es indispensable para que este sector pueda ejecutar las acciones que desarrolla, deja tan sólo el 41% para cubrir los gastos operativos.

1092. Por parte de esta cartera ministerial, se ha canalizado la cooperación y el fomento de actividades de naturaleza cultural y artística con los distintos gobiernos locales, a través de las Direcciones Regionales de Cultura y de los órganos desconcentrados que el Ministerio tiene a lo largo de todo el territorio nacional.

1093. En lo concerniente al apoyo que ofrece el Ministerio de Cultura a la iniciativa privada, la institución a través de sus escasos recursos, ofrece un importante soporte a numerosas actividades culturales, desde distintas formas mediante la realización de producciones y coproducciones de obras en las distintas disciplinas escénicas, la facilitación de los espacios de infraestructura con que cuenta la institución, la organización de certámenes, festivales, foros, con especial convocatoria a organizaciones y grupos artísticos independientes, tales como: el Festival Nacional e Internacional de las artes, certámenes de literatura, pintura, Festival Nacional de Jóvenes Coreógrafos, Festival Nacional de Teatro, Muestras de Cine y Vídeo Costarricense, entre otros.

1094. En lo que se refiere a infraestructura destinada para implementar las políticas de promoción de la participación popular en la cultura, el MCJD ha hecho insignes esfuerzos a través de las Casas de la Cultura y otros centros culturales para dotar de infraestructura para ayudar en el nivel local y regional al fomento de la creatividad en función del principio de la autogestión cultural comunitaria.

1095. También cabe mencionar como un aporte significativo la creación de una nueva sede de la Escuela Casa del Artista en Alajuela (agosto de 2000) y la remodelación que en el año 2005 se le ha hecho al edificio de la Escuela, en la sede de Guadalupe. Desde 2000 se ha mantenido un promedio anual de 2.000 estudiantes matriculados en las sedes, en las asesorías y cursos del área de extensión.

1096. En el período en análisis se cuenta con un gran logro: la restauración de la actual sede del MCJD, a cargo del Centro de Investigación y Conservación del Patrimonio Cultural; posee un museo, dos teatros, anfiteatro, auditorio, edificio administrativo, Centro de Investigación y Conservación del Patrimonio Cultural, entre otras instalaciones. En cuanto a nueva infraestructura se debe destacar la construcción y equipamiento de un edificio especial para archivos.

1097. Otros edificios de gran valor histórico se han utilizado para la difusión de la cultura tales como: Centro Histórico-Cultural José Figueres Ferrer, Museo Nacional y el Museo Histórico-Cultural Juan Santamaría.

1098. También, como parte de las políticas de este Ministerio orientadas a fortalecer la participación comunal y descentralizar la producción y difusión cultural, se crean las Casas de la Cultura en diferentes regiones del país, como entidades encargadas de promover la organización comunal y el desarrollo integral de las comunidades. En la década de los años setenta se crean las primeras cuatro Casas de la Cultura (Heredia, Puntarenas, Limón y Cartago). Es en las décadas de los años ochenta y noventa en que se da un incremento importante, creándose un total de 30 Casas de la Cultura, mostrando mucho interés las municipalidades, organizaciones comunales y centros de educación superior en su creación y administración.

1099. Posteriormente, entre 2000 y 2004 se crean 8 nuevas Casas de la Cultura. Por lo tanto, el total registrado hasta 2004 es de 42 Casas de la Cultura, de las cuales la mayoría pertenecen a las municipalidades (42,8%). En resumen, 18 Casas de la Cultura están bajo la responsabilidad de municipalidades y 15 Casas de la Cultura están en manos de asociaciones comunales o culturales, además hay 6 Comités Cantonales de Cultura y Deportes que pertenecen al MCJD y 3 Comités Cantonales de Cultura y Deportes, pertenecen a otras instituciones.

1100. Además, con la idea de descentralizar y establecer en puntos cardinales de la ciudad de San José, se crea el Centro Cultural del Este. La cobertura de este centro ubicado en Guadalupe, comprende los cantones de Goicoechea, Coronado y Moravia. Este centro cultural dispone de espacios para ensayos de grupos artísticos estatales y privados, galería cultural y aulas para capacitación. Además, en este complejo cultural está la sede de la Casa del Artista y las oficinas de las Direcciones Regionales de Cultura de San José y Limón.

1101. Para llevar el arte y creación cultural a las comunidades, el Museo de Arte Costarricense cuenta con un programa de exposiciones itinerantes, denominado "Arte Viajero", que se creó en la década de los ochenta. Existe una oferta de aproximadamente 12 exposiciones ambulantes que podría salir a las bibliotecas, Casas de la Cultura, sedes regionales de universidades, museos regionales, etc.; esto con el fin de garantizar la difusión del arte costarricense a otras regiones del país.

Promoción de la identidad cultural

1102. El Ministerio a través de las Direcciones Regionales de Cultura, procura hacer llegar los programas artísticos y culturales a las zonas más alejadas del país, a las poblaciones rurales, aunque de una forma limitada por la escasez de recursos. Sin embargo, se debe mencionar en este punto, que mediante Decreto ejecutivo N° 24359-C de 16 de mayo de 1995, se crearon los festivales regionales de cultura, que consisten en actividades que promueven las manifestaciones y el disfrute del arte y la cultura en todas las provincias del país, logrando con esto que se pueda expandir el trabajo de esta cartera a las zonas rurales y a las comunidades más alejadas del país.

1103. En relación con las poblaciones indígenas se oficializó la celebración del Día de las Culturas¹⁷⁵, procurando respetar la identidad cultural de las distintas etnias que conforman la población costarricense¹⁷⁶.

1104. La Ley de biodiversidad N° 7788, de 30 de abril de 1998, contiene variaciones del derecho de propiedad a favor de las comunidades indígenas, no con relación a la propiedad, sino como fuente de riquezas naturales, culturales, espirituales, económicas y sociales (art. 10, num. 6). Además, en dicha ley se establecen "los derechos comunitarios sui géneris" (art. 82), y la determinación y registro de los derechos intelectuales sui géneris (art. 84).

1105. En lo que se refiere a la producción artesanal, el apoyo se ha concretado mediante la realización de talleres orientados al mejoramiento e innovación de técnicas artesanales, integrando las experiencias y conocimientos de las comunidades indígenas, y a la vez, rescatando diseños autóctonos que recrean símbolos y formas que reflejan su cosmovisión y su relación directa con la naturaleza. Además, para promover y comercializar la producción artesanal indígena, así como el intercambio de experiencias entre los diferentes pueblos indígenas, en el mes de octubre se realiza en las instalaciones del Centro Nacional de la Cultura (CENAC), el Encuentro Intercultural Indígena con el apoyo de la Mesa Nacional Indígena¹⁷⁷.

1106. El trabajo con la persona joven indígena tiene un momento relevante cuando el Consejo de la Persona Joven integró a tres jóvenes indígenas en la Asamblea de la Red Nacional Consultiva de la Persona Joven, además les incorporó en actividades de promoción cultural, como el Primer Festival Internacional de la Expresión Joven (marzo de 2004) y en foros internacionales como el "Seminario Taller: Género y Juventud Indígena Afrodescendiente en Centro América" (junio de 2004).

¹⁷⁵ Mediante Ley N° 7426 de 23 de agosto de 1994, Ley del día de las culturas (12 de octubre), vigente desde el 21 de septiembre del mismo año.

¹⁷⁶ Se debe mencionar también el Decreto ejecutivo N° 26174-MP-C de 22 de abril de 1997, que crea la Comisión Institucional de Seguimiento al Diálogo Nacional Indígena, y fue publicado en *La Gaceta N° 139* de 21 de julio del mismo año. Este decreto buscó continuar las políticas de promoción de los derechos de las poblaciones indígenas, que originalmente fueron establecidos mediante la Ley N° 5251; Ley de creación de la comisión nacional de asuntos indígenas (de 11 de julio de 1973), que fue concebida como un canal de comunicación para atender las necesidades de las poblaciones indígenas que habitan nuestro país.

¹⁷⁷ Durante estos cinco años del programa, se ha apoyado a comunidades cabécar, bribri, guaymies, maleku y huetares, con afiches, despleables y otros apoyos, para promocionar festivales culturales y ferias de artesanía locales y otras iniciativas de dichas comunidades. Con recursos provenientes de una donación del BID. Durante 2002 y 2003 se realizaron varios talleres en los Territorios Indígenas de Ujarrás, Salitre, Cabagra, Terraba, Coto Brus, Abrojos, Montezuma y Talamanca. También se financió la impresión de dos documentos titulados: *Ujarrás "Pueblo de Gigantes"* y *Curré "Ayer, Hoy y Siempre"*. Además, con recursos del presupuesto nacional se han editado los calendarios Cabécar (2003), Bribri (2004) y Guaymí (2006).

1107. En materia de población afrocostarricense, el apoyo en el ámbito normativo se ha dado a través de las Declaratorias de Interés Cultural hechas mediante Acuerdo Ejecutivo (entre el Ministro de esta cartera y el Señor Presidente de la República), a las distintas actividades que realizan los grupos organizados de la sociedad civil (por ejemplo los Festivales de la Diáspora Africana que se celebran, en San José, con la población afrocostarricense de la provincia de Limón)¹⁷⁸.

1108. Es importante mencionar en este punto que mediante Ley N° 6093 de 20 de octubre de 1977, se creó la Junta Administrativa de la Casa de la Cultura de Limón, la cual tiene como objetivos según el artículo 1 de dicha ley, el estudio de las manifestaciones culturales de la población de la provincia de Limón y la administración de la Casa de la Cultura de esa localidad para la presentación de espectáculos de naturaleza cultural.

1109. Con esto, el Ministerio abre un espacio para la promoción artística y cultural de la población afro caribeña del país, y confirma su compromiso con la diversidad étnico-cultural que compone al país. También se efectúan las siguientes actividades especiales que constituyen un reconocimiento al aporte cultural de este grupo:

- Encuentros de la Juventud Afro Centroamericana;
- Celebración Día del Negro y la Cultura Afrocostarricense;
- Festivales de la Cultura Negra en Limón;
- Festivales de Música Calypso;
- Conmemoración del Año Internacional de la Abolición de la Esclavitud y el Racismo.

1110. Respecto a los inmigrantes, en el lapso que comprende el presente informe no se han dictado normas de ninguna naturaleza en las que se regulen o promuevan los derechos culturales de este sector. Esto puede considerarse como un vacío normativo, no obstante, al igual que con las personas de credos religiosos distintos, el Ministerio no hace diferenciación en razón de la nacionalidad, en los programas artístico-culturales que ejecuta. Incluso, en algunos casos se colabora con proyectos de esta naturaleza que son presentados por grupos extranjeros, mediante la Declaratoria de Interés Cultural de la actividad.

¹⁷⁸ Se debe mencionar también el Decreto ejecutivo N° 32338-MEP de 27 de abril de 2005, mediante el cual se creó la Comisión Nacional de Estudios Afrocostarricenses. Este Decreto se creó a la luz del Ministerio de Educación Pública y tiene una representación interdisciplinaria en la que se encuentra un representante del MCJD. Al amparo de este decreto corresponde al MCJD, a través de su representante en dicha Comisión, promover el conocimiento de los aportes culturales y artísticos y de la identidad propia de la cultura afro costarricense, para que sean incluidos en los programas de estudios de los centros educativos costarricenses. Asimismo, la Comisión debe encargarse de destacar los orígenes, raíces, valores y el perfil de diversos personajes de la cultura afrocostarricense, como aporte a la cultura nacional.

1111. Cabe en este sentido destacar que existen esfuerzos por efectuar acciones específicas que contemplen el tema de los inmigrantes en el país, tales como las realizadas por el Centro Costarricense de Producción Cinematográfica con la realización del documental en coproducción con HIVOS en 1998 denominada "Más allá de las fronteras", que trata sobre la situación de las jóvenes migrantes que vienen de Nicaragua a Costa Rica a trabajar como servidoras domésticas; así como el apoyo a iniciativas independientes que trabajan la sensibilización sobre la problemática de la persona inmigrante, caso de la obra "El nica", tema de especial relevancia en el país dada la alta inmigración proveniente de Nicaragua.

1112. Sobre poblaciones de barriadas marginales, se retoma lo mencionado sobre poblaciones rurales respecto de la misión del Ministerio, ya que los programas y proyectos artísticos y culturales deben estar enfocados en alcanzar a todas las poblaciones y capas sociales del país, procurando que los espectáculos sean accesibles también para poblaciones de barriadas marginales, con los problemas indicados.

1113. La Ley N° 7600 de igualdad de oportunidades contempla un acápite específico referente al acceso a la cultura, el deporte y las actividades recreativas, haciendo especial mención de las necesidades técnicas y modificaciones infraestructurales que deben realizarse para garantizar el cumplimiento de este derecho que tiene la población con alguna discapacidad, de disfrutar del arte y la cultura, y de participar de ellos¹⁷⁹.

1114. En el caso de las personas adultas mayores o de la tercera edad se puede traer a colación que el Museo de Arte Costarricense, en materia de salvaguarda de los derechos culturales de estas personas se ha brindado capacitación del personal y se ha dado exención del monto de ingreso al museo.

1115. En esta materia, es importante mencionar que mediante Decreto ejecutivo N° 32023-MCJD-MINAE-MEP, de 12 de marzo de 2004 publicado en el *Diario Oficial La Gaceta N° 168*, de 27 de agosto del mismo año, se creó el Museo de Formas, Espacios y Sonidos como un programa del Museo de Arte Costarricense.

La difusión de la cultura

La cultura y los medios de comunicación

1116. Con respecto a la difusión de la cultura existen algunos avances que deben ser destacados. Por ejemplo, la producción de materiales de promoción. En relación con los productos que se envían a medios de comunicación, tan sólo la oficina de prensa del MCJD elabora: agendas culturales semanales, mensuales y anuales, comunicados de prensa, convocatorias e invitaciones,

¹⁷⁹ En relación con este punto, es necesario mencionar la Ley N° 8306, de 12 de septiembre de 2002, Ley para asegurar en los espectáculos públicos, espacios exclusivos para personas con discapacidad, publicada en *La Gaceta N° 185* de jueves 26 de septiembre de 2002. En esta norma se establece que en cada lugar en donde se lleve a cabo un espectáculo público deberá reservar un porcentaje de su espacio para personas que tengan alguna discapacidad. Esta ley fue reglamentada mediante Decreto ejecutivo N° 31948-S de 14 de septiembre de 2004, pretende garantizar el acceso de las personas con discapacidades a los espectáculos de naturaleza pública.

lo cual es común en otras instituciones, y el Boletín Electrónico mensual y la alimentación de la sección de noticias en la página web del MCJD.

1117. Existen en general de las agendas culturales en los canales televisivos de cobertura nacional y en cuanto a los principales periódicos que circulan en el país, los que mayor espacio dedican a temas culturales son: *Semanario Universidad* (13%), *The Tico Times* (12%), *Tiempos del Mundo* (9%) y *La Nación* (8%)¹⁸⁰.

1118. Asimismo, sobre la difusión de la cultura, existe otra medida importante de resaltar: la creación de la Editorial Costa Rica mediante Ley N° 2366 de 10 de junio de 1959, que tiene como fin primordial la difusión y el fomento de la cultura del país mediante la edición de obras literarias, artísticas y científicas de costarricenses y extranjeros.

Medidas adoptadas para realizar el derecho de toda persona a beneficiarse de los progresos científicos

Conservación, desarrollo y difusión de la ciencia

El acceso a la electricidad y a las telecomunicaciones

1119. En primer término, siendo que la electricidad es un servicio vital para el desarrollo nacional y es un elemento que contribuye de manera importante con el progreso de las naciones, se hace imprescindible exponer el acceso que los habitantes del país han tenido a los servicios de electricidad y telecomunicaciones, servicios que son brindados por el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE), institución autónoma encargada de desarrollar las fuentes productoras de energía eléctrica.

Cuadro 41

Instituto Costarricense de Electricidad

Comportamiento del Sistema Eléctrico Nacional, 1990-2003

Tópico	1990	2003
Cobertura eléctrica (porcentaje)	89,97	97.06
Demanda eléctrica nacional (GWh)	3.304	7.485
Demanda máxima de potencia (MW)	682,30	1.253,00
Capacidad instalada (MW)	890	1.926
Generación eléctrica (GWh)	3.707	7.565
Longitud de líneas de transmisión (km)	1.341	1.691
Capacidad de transformación (MVA)	3.282	6.626
Longitud de líneas de distribución (km)	15.589	27.945
Inversiones (millones de colones corrientes)	8.100,3	59.550,5

Fuente: Informe del Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) para el Informe DESC, julio de 2005.

¹⁸⁰ Los demás periódicos destinan entre el 5 y 0% de su espacio. Es importante destacar que los tres primeros mencionados tienen ediciones semanales, un tiraje modesto y, además, sus públicos meta son muy específicos.

1120. La electrificación total del país marca un hito en la vida nacional. Costa Rica ocupa hoy uno de los primeros lugares de Latinoamérica, en relación con la calidad de los servicios brindados y el grado de cobertura alcanzado, el cual ya alcanzó el 97,06% con una atención de clientes de 1.169.936 en todo el país, los cuales son servidos por todas las empresas eléctricas¹⁸¹.

1121. Resulta fundamental traer a colación que el ICE presenta como alternativa para dar el servicio eléctrico a comunidades alejadas del país a las cuales no llegan las redes de distribución, entre las que se incluyen las poblaciones indígenas, la colocación de paneles fotovoltaicos. A diciembre de 2004 se habían instalado 1.233 paneles con un costo de 1,8 millones en diferentes zonas rurales del país tales como la Península de Osa, Parque Nacional Chirripó, Talamanca, Piedras Blancas, Puriscal, Isla Caballo, entre otros, así como minicentrales, proyecto el cual se encuentra en la etapa de estudio de factibilidad.

1122. En lo que a calidad de la red de transmisión del ICE se refiere, se maneja de acuerdo con criterios de seguridad operativa, donde las fallas inevitables que se producen no deben provocar salidas parciales ni colapsos del sistema. El uso de criterios de seguridad operativa ha permitido al sistema pasar más de tres años y medio sin experimentar salidas totales.

1123. El segundo campo de acción del ICE es el sector de telecomunicaciones. Los principales logros obtenidos en la implementación de las estrategias del negocio y acciones estratégicas, están ubicados de acuerdo con tres programas específicos: 1) Telefonía fija, 2) Telefonía móvil, 3) Internet avanzada.

1124. Para dar cumplimiento a su ley de creación y su misión, en 1992, el ICE actualizó su estrategia de desarrollo para lograr un avance constante y sostenido de las telecomunicaciones. Durante 2004, la capacidad de líneas telefónicas fijas en operación creció un 16% con respecto al año anterior, con lo cual se llegó a una densidad de 32 teléfonos por cada 100 habitantes. Los resultados de este indicador ubican a Costa Rica entre los países de más alto porcentaje a nivel latinoamericano.

¹⁸¹ El ICE ha realizado por años una labor preponderante en el suministro de energía de tal manera que ha permitido su distribución en todo el territorio nacional, la cual se comercializa a través de 67 agencias eléctricas las cuales atienden, aproximadamente 50.000 solicitudes anuales, tales como: servicios nuevos, traslados, cambios de contadores eléctricos, desconexiones, solicitudes de extensiones de líneas, entre otras. Las actividades mencionadas anteriormente, operan bajo un Sistema de Administración Comercial (SACE) que se fundamenta principalmente, en una base de datos con información de los 495.236 clientes que se encuentran conectados a los 16.369 kilómetros de la red de distribución del ICE, así como en una red de 435 estaciones de trabajo ubicadas en las distintas agencias regionales, que permiten la consulta, actualización y modificación de los datos de la base mencionada, con anterioridad. El sistema SACE ha permitido a través del tiempo incrementar la descentralización de la atención del cliente por medio de la conexión en la línea con el computador central; la transacción que se le realice a un cliente, podrá ser consultada en cualquier computadora que esté en conexión.

1125. Adicionalmente, el ICE ha trabajado con un proyecto de suma importancia para el desarrollo de su Red de Telecomunicaciones Internacionales y por ende el desarrollo económico y social del país. Costa Rica cuenta con una moderna estación terminal, del Cable Maya 1, la cual permite interconexión a la Red Nacional del ICE de una manera óptima y confiable.

1126. En cuanto a la telefonía pública, en 1995 la telefonía pública se destacó por la extensión del servicio de teléfonos públicos para tarjeta CHIP que facilitó las llamadas internacionales para quienes no tuvieran teléfono en sus casas. Así también se realizaron mejoras importantes del servicio y se inició la atención personalizada a los clientes, organizaciones (empresas e institucionales), trabajando especialmente con los centros penitenciarios y los puertos con gran afluencia de turistas. En 1998 se inició con 2.255 teléfonos públicos CHIP y 442 teléfonos para tarjetas virtuales Colibrí 197. La expansión y mejoramiento de estos servicios ha continuado.

1127. Con respecto a la telefonía móvil, al cierre del año 2004, la capacidad móvil instalada fue de 945.000 líneas, incrementando considerablemente la cantidad de servicios en operación, los cuales ascendieron a 923.084. El ICE le brinda a la población de Costa Rica una densidad de 21,73 servicios móviles por cada 100 habitantes, en sus dos tecnologías GSM y TDMA¹⁸².

Medidas Específicas para la conservación, desarrollo y difusión de la ciencia y tecnología

1128. El Programa Nacional de Ciencia y Tecnología¹⁸³ es el instrumento de planificación del desarrollo científico y tecnológico, con una perspectiva de corto, mediano y largo plazo, que permite dar continuidad y protección a los esfuerzos de los sectores público, privado y de educación superior, para facilitar la investigación científica y la innovación tecnológica, que conduzca a un mayor avance económico y social y así se garantice al costarricense una mejor calidad de vida.

1129. Con los Programas Nacionales de Ciencia y Tecnología (1990-2004) se ha fomentado y apoyado el incremento de la capacidad nacional para la adopción y empleo de la CyT; estimulando la transferencia de tecnología y la infraestructura científica y tecnológica, lo cual ha aumentado su competitividad, apoyando la modernización del sector público para que sea más eficiente y eficaz.

1130. El MICIT participa y lleva a cabo una diversidad de acciones destinadas a lograr un acceso efectivo de la ciencia y la tecnología a todo el pueblo costarricense. A continuación se enuncian las políticas y programas más importantes:

- Programa del aula móvil creado en 1999 cuyo fin es la democratización del conocimiento de la ciencia y la tecnología, dirigido a las comunidades marginadas de todo el país.

¹⁸² En el anexo 1 en lo referente al artículo 15 se muestran dos gráficos sobre el crecimiento en los servicios de telefonía fija y telefonía móvil.

¹⁸³ Creado por la Ley N° 7169 mencionada.

- Programa Iberoamericano de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo (CYTED). Entre los principales logros se puede destacar la participación de alrededor de 77 grupos de investigación del país, participación en cerca de 50 redes y proyectos de investigación, 15 publicaciones, fogueo de investigadores a nivel internacional, mejoramiento de centros de investigación nacional, capacitación de gran número de investigadores, empresarios. Se han realizado gran número de publicaciones. El país en general se ha favorecido en la transferencia de tecnología en áreas tales como acuicultura, química fina, biomasa, informática y automática, biodiversidad, nuevos materiales, fuentes alternativas de energías, tecnología de alimentos.
- Programa de premios nacionales de ciencia y tecnología los cuales se entregan al mejor trabajo de investigación original.
- Programas de promoción de la ciencia y la tecnología. Se iniciaron en 1999 una serie de actividades de popularización de la ciencia y la tecnología y de mejoramiento de la enseñanza de la ciencia y la tecnología que vienen a unirse a las ya existentes, tales como el Centro Nacional de la Ciencia y la Cultura, conocido como el Museo del Niño. (Ejemplos: Congreso Nacional de Ciencias para educación de primaria y secundaria, Concurso de ensayo científico, Olimpiadas de química, Programa de astronomía en el parque, Día Nacional de la Ciencia y la Tecnología, Planetario portátil).
- Programa Nacional de Ciencia y Tecnología, instrumento de planificación del desarrollo científico y tecnológico con una perspectiva de corto, mediano y largo plazo que permite dar continuidad y protección a los esfuerzos de los sectores público, privado y de educación superior, para facilitar la investigación científica y la innovación tecnológica, que conduzca a un mayor avance económico y social y así se garantice al costarricense una mejor calidad de vida.
- Programa de ferias de ciencia y tecnología (Se estima que la cantidad total de proyectos participantes en las distintas ferias institucionales alcanzó los 120.000 proyectos, y la participación de 2.400 instituciones educativas).
- Consejos Regionales de Ciencia y Tecnología CORECIT, constituyen un nuevo enfoque del MICIT para apoyar el desarrollo científico y tecnológico regional. Los objetivos de este programa son extender la divulgación científica, tecnológica y técnica, orientado especialmente a las futuras generaciones. (En el período de 1990 a 2004 se cuenta a nivel regional del país, con los siguientes CORECIT: Consejo Región Pacífico Central, Región Huetar Atlántico, Región Chorotega y Región Brunca. En dichos consejos se realizan actividades de capacitación, definición de proyectos y ruedas de negociación).
- Comisión de Incentivos cuyo objetivo es otorgar contenido financiero a los planes, programas y proyectos que se desarrollen en virtud del cumplimiento de los objetivos y políticas científicas y tecnológicas, principalmente en las áreas biológicas, materiales y tecnológicas de información¹⁸⁴.

¹⁸⁴ En el anexo 1 se muestran los diversos financiamientos otorgados por la Comisión de Incentivos.

- Con recursos del Fondo de incentivos para el desarrollo científico y tecnológico, en 2001 se asignaron 27 becas parciales de posgrado 17 doctorados y 10 maestrías en distintos campos del saber como ciencias de animales, comunicación, ingeniería industrial, tecnología poscosecha, tratamiento de aguas residuales, conservación y gestión de especies, ciencias de los materiales, matemáticas, fisicoquímica orgánica, ingeniería estructural, ciencias marianas, biodiversidad, ingeniería eléctrica, entre otras. Estos estudios se realizan en Costa Rica, los Estados Unidos de América, el Canadá, Hungría, España, Francia, el Brasil, La Provincia china de (Taiwán), México, Suiza y Alemania.
- Un total de ocho proyectos de investigación de impacto nacional se financiaron en forma complementaria por un monto total de 23,7 millones de colones, durante este período, destacándose los proyectos relacionados con el mejoramiento de la biotecnología, la biodiversidad, las tecnologías de información, el desarrollo de estudios ambientales, entre otros.
- Fondo Pro PYME es una transferencia presupuestaria que realiza el Gobierno al presupuesto del MICIT para ser aplicada en el otorgamiento de ayudas económicas complementarias para necesidades tecnológicas de pequeñas y medianas empresas.
- Encuentros tecnológicos para los sectores productivos los cuales son un mecanismo de intercambio que permite coincidir físicamente a un significativo número de empresas o productores organizados del sector productivo con centros de investigación y desarrollo tecnológico públicos y privados del país, permite además potenciar el recurso humano capacitado.
- En el marco del Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología, la Comisión de Energía Atómica (CEA) ha logrado impulsar la Revolución Pacífica del Átomo. De esta forma, el Programa Nacional y Regional de Cooperación Técnica, continuó recibiendo en 2004, el impulso a través de la CEA en áreas como la agricultura, salud, física e instrumentación nuclear, ambiente, geotermia, recursos humanos, información nuclear e industria, para generar cambios a partir del aprovechamiento pacífico de la energía atómica.
- Al crearse el Subsistema Nacional de Indicadores de Ciencia y la Comisión Técnica de Indicadores de Ciencia y Tecnología, tienen como objetivo principal propiciar el trabajo sistémico de las instituciones y organizaciones que elaboran los diversos indicadores científicos y tecnológicos del país, así como recomendar las políticas en el desarrollo de indicadores en este campo.
- Sistema de Colegios Científicos.

Tecnologías de la Información y Comunicación (por ejemplo: Programa de informática educativa: 276.114 estudiantes beneficiados (primaria)).

- www.costarricense.cr: portal propiedad del Estado creado en la administración del Dr. Miguel Ángel Rodríguez (1998-2002);

- 350.000 cuentas de correo;
- Portal con mayor tráfico a nivel nacional, 600.000 accesos mensuales;
- Enlazado con bases de datos del registro civil;
- Hospedaje gratuito de páginas personales.

Logro: Consejo de la Red Nacional de Investigación Avanzada (CR2Net). Decreto ejecutivo N° 1531-MICIT.

Acción Estratégica Internet Avanzada y Proyecto Red IP: se han adjudicado 82.750 puertos DSL para hogares y PYMES y 1.735 puertos SHDSL (alta capacidad) para el sector empresarial. El ancho de banda de Internet se ha duplicado alcanzando los 100 Mbps.

1131. Algunas de las acciones ejecutadas son:

- Programa acceso. La meta del Programa acceso es poner a disposición de la población nacional al menos 100 mil computadoras con acceso a Internet.
- Primera Campaña Mundial de Seguridad en la Red. Datos de la empresa Panda Software, afirman que 600 nuevos virus informáticos son creados cada mes, con la amenaza de crecer. Ante esta problemática la Asociación de Internautas y Panda Software, junto con el respaldo del Ministerio de Ciencia y Tecnología (MICIT) impulsaron, a escala local, la primera Campaña Mundial de Seguridad en la Red, bajo el lema: "Limpiando el planeta de virus". La campaña, se inició el 17 de junio de 2004 y se extendió por dos meses. Su propósito consistió en ofrecer gratuitamente a los usuarios de Internet, información y soluciones, colocando un antivirus que se puede acceder gratuitamente de la Red.
- Campaña de seguridad informática: "Costa Rica libre de virus": El Ministerio de Ciencia y Tecnología en asocio con Microsoft y McAfee y con el patrocinio de otras instituciones públicas y privadas impulsó esta campaña a partir del 8 de noviembre de 2004 y cuya duración fue de dos semanas.

Además, se realizaron acciones importantes, tales como:

- Estudio de marketing de tarifas de telecomunicaciones;
- Asamblea de LANIC;
- Reunión redes de investigación avanzada;
- Debate sobre técnicas abiertas y técnicas propietarias;
- Premio a los mejores portales y páginas web.

Gobierno Digital (fomento del uso de las tecnologías de información en las labores de Gobierno en la comunicación con la sociedad civil).

Logro: para concretar esta acción se conformó un Grupo Interinstitucional de Gobierno Electrónico, que le da seguimiento al establecimiento de servicios de información.

Conservación del patrimonio natural

1132. Desde 1994 se establecen mecanismos de respuesta para un mejor manejo de los recursos naturales tal como el Sistema Nacional de Desarrollo Sostenible (SINADES) que en la administración 1994-1998 intentó consolidar un sistema sectorial de planificación con ramificaciones regionales en materia de desarrollo sostenible. Sin embargo, dicha iniciativa no logró consolidarse. En 2001-2002 se construyó la Estrategia Costarricense para la Sostenibilidad (ECOSOS), que tuvo el mismo destino. En 2004 se inició un proceso tendiente al desarrollo de una Estrategia Nacional Ambiental (ENA) la cual parte de un examen de la problemática ambiental, sus aciertos y desaciertos, y de la gestión pública ambiental propiamente dicha, bajo un marco conceptual que garantice viabilidad en su ejecución¹⁸⁵.

1133. Se ha iniciado a su vez la creación del Sistema Nacional de Información Ambiental (SINIA), que permita la identificación de las variables e indicadores necesarios para garantizar el adecuado seguimiento de los objetivos de política nacional y su impacto en los recursos.

1134. En 1996 se crea una nueva Ley forestal (N° 7575), que plantea el Pago de Servicios Ambientales (PSA), que sustituye a todos los incentivos vigentes. Este nuevo esquema parte de una visión integral del bosque y los servicios que provee, y no sólo como proveedor de madera. Además, amplía el marco institucional que sirve de apoyo para la actividad forestal, tanto en lo que corresponde a la plantación de árboles como al manejo del bosque natural; destacando la creación de la Oficina Nacional Forestal dentro del sector privado y el Fondo Nacional de Financiamiento Forestal, como una instancia del sector público.

¹⁸⁵ Se visualiza que la ENA facilitará una gestión pública que permita:

- Posicionar el concepto de gestión pública en materia ambiental al más alto nivel;
- Ejecutar la política de Estado en materia ambiental a partir de la Ley orgánica del ambiente de 1995;
- Insertar en la dimensión ambiental conceptos como inclusión, competitividad y reducción de la pobreza;
- Visualizar y aplicar el concepto de costo de oportunidad para asumir una responsabilidad política que responda a las expectativas de la sociedad civil;
- Responder a las demandas de la sociedad, mejorando condiciones concretas de calidad de vida de las personas y del país en su conjunto;
- Promover la incorporación de los costos y beneficios ambientales en los sistemas de contabilidad nacional; y
- Promover procesos de desarrollo de educación y cultura ambientales.

1135. Por otra parte, Costa Rica cuenta con el Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC), al cual el Estado debe asegurar la sostenibilidad (financiera, social y ambiental) y aumentar la producción industrial de madera para satisfacer la demanda nacional, valorar e incluir costos de los servicios ambientales derivados de los bosques en las cuencas nacionales (producción de agua), eliminar la tala ilegal (13% se da en áreas de bosque), e incrementar la calidad ecológica de la cobertura boscosa actual y futura. El Sistema de Áreas Protegidas (SAP) comprende la mitad de la cobertura boscosa del país, que es de alrededor de un 45 y 60% de los ecosistemas de humedales, que representan un 7% del territorio nacional (MINAE-SINAC).

Cuadro 42

Áreas silvestres protegidas de Costa Rica				
Categoría de manejo	Número	Área (ha)	Área (km²)	Porcentaje del país
Parques nacionales	33	626.322,00	6.263,22	12,26
Zonas protectoras	8	21.429,00	214,29	0,42
Zonas protección	31	157.128,00	1.571,28	3,07
Reserva forestales	11	217.730,00	2.177,30	4,26
Refugios de vida silvestre	49	174.971,00	1.749,71	3,42
Humedales incluyendo manglares	14	92.495,00	924,95	1,81
Monumento nacional	1	232.000	2,32	0,0045
Reservas nacionales absolutas	2	1.329,00	13,29	0,0260
Otras áreas (fincas y estación experimental)	9	15.668,00	156,68	0,3066
Total	147	1.307.304,00	13.073,04	25,56

Fuente: Estrategia Nacional de conservación y uso de la biodiversidad 2000.

1136. En la actualidad, alrededor del 25% del territorio nacional (parte terrestre) se encuentra bajo alguna categoría de manejo, lo cual es un porcentaje alto a nivel mundial, pues solamente 14 países del mundo poseen más del 23% de su territorio protegido bajo alguna categoría de manejo, logro alcanzado en Latinoamérica sólo por Panamá, Belice, Venezuela y Ecuador (Obando, 2002).

1137. Sin embargo, es necesario señalar que mientras en la década de los setenta ingresan al sistema de áreas protegidas 524.467 ha; en la década siguiente, años ochenta, 436.539 ha; 157.058 ha en los años noventa; y en el período 2001-2004 es de tan sólo 5.052 ha (Proyecto Estado de la Nación, 2004). Es importante destacar que existe un Parque Binacional (Costa Rica-Panamá), La Amistad, que es el mayor del país en extensión, ocupando 4% del territorio nacional, 199.147 ha (MINAE-SINAC, 2003).

1138. A mediados de los años noventa, a través del Proyecto GRUAS, se revisaron los objetivos de creación de las Áreas Protegidas (ASP) y la representatividad de los ecosistemas presentes en ellas, y se hicieron sugerencias respecto de las áreas protegidas así como de los corredores biológicos necesarios para la interconectividad entre las mismas.

1139. En la década de los años noventa se declaran 2 reservas de la biosfera, 3 sitios de patrimonio mundial y 11 sitios Ramsar o humedales de importancia mundial (MINAE-SINAC, 2003).

1140. Es importante también la tendencia a reconsiderar la categoría de manejo de ciertas áreas silvestres protegidas (ASP) más que la creación de nuevas ASP. De esta forma, ha ido creciendo el porcentaje de tierras que se dedican a protección absoluta (12,6 % del total del país), frente al porcentaje de tierras que admiten ciertos usos, sobre todo por el cambio de categoría de ASP existentes (Carara, Macizo Tapantí-Cerro de la Muerte). Esto es de particular importancia, pues para que todas las tierras declaradas como protegidas bajo dominio público pasen a propiedad del Estado, deben pagarse en su totalidad las tierras privadas que han sido expropiadas dentro de parques nacionales y reservas biológicas (unos 55 millones de dólares de los EE.UU. - MINAE-SINAC, 2003).

1141. Finalmente, desde mediados de los años noventa, los esfuerzos estatales han sido complementados por una tendencia a buscar nuevos esquemas de conservación, tratando de garantizar la viabilidad de las ASP, la movilidad de las especies y la salud ecológica de la biodiversidad, a través de la interconexión entre las distintas ASP, ya sea a través de otras ASP o a través de corredores biológicos. Estos esfuerzos son complementados por el establecimiento de más de 100 reservas privadas que en conjunto abarcan un 1% del territorio nacional y cuyas acciones se coordinan a través de la Red de Reservas Naturales Privadas (MINAE-SINAC, 2003a). En este sentido, el ecoturismo, fuente importante de ingresos del país, también ha jugado un papel clave en la preservación del bosque, tanto público como privado.

1142. En los últimos años se han hecho esfuerzos por proteger también extensiones marinocostas para ampliar la protección a especies y ecosistemas marinocosteros; sin embargo, este es un campo en el cual al país le falta mucho por hacer. Se pretende contar con mejores mediciones de estas áreas marinas, pero se han calculado en aproximadamente unas 328.256 hectáreas.

1143. Desde 1996, con la promulgación de la Ley forestal, la corta de manglares quedó totalmente prohibida, pues se había producido un deterioro significativo de los humedales en los últimos 20 años, tanto por la práctica de desecación de los manglares para rellenarlos y construir diques o infraestructura para fines turísticos, comerciales e industriales, como por la deforestación para el desarrollo de las camaroneras.

1144. Con el propósito de mejorar el manejo en general de los recursos marinos y costeros se ha pensado en dar prioridad al recurso humano en todas las acciones que se tomen, lo cual implicaría fortalecer el concepto y aplicación de la conservación de los recursos. Entre otras, dos de las acciones que se deberían ejecutar en ese sentido son: fortalecer la organización pesquera a fin de lograr una participación adecuada en la planificación, discusión y toma de decisiones, y disponer y facilitar el acceso a los recursos financieros y propiciar una mayor participación de los gobiernos locales.

1145. Según el mapa de ecosistemas del Banco Mundial y CCAD 2000, Costa Rica es el país centroamericano con mayor proporción de su territorio bajo agro ecosistemas: 70%. Otro 27% del territorio corresponde a cobertura boscosa (incluyendo manglares); es el país más deforestado del istmo, después de El Salvador. El 92% de los bosques son perennes, y un 2% son deciduos o semideciduos. De los 13 ó 14 millones de especies que se cree existen en

el mundo, se estima que Costa Rica posee el 4%; hay 90.000 especies identificadas (poco más de un 5% de las especies conocidas en todo el mundo). Los grupos que más se conocen son las plantas y los vertebrados (anfibios, reptiles, aves, mamíferos y peces), cuya descripción abarca entre el 83 y el 80%, respectivamente, de las especies estimadas. Cerca de un 1,5 % de las especies son endémicas, por lo que se cataloga a Costa Rica como país de endemismo moderado. Cerca de un 2% de las especies conocidas están bajo amenaza o en peligro de extinción; de éstas se estima que todas las especies de peces de agua dulce (135) están amenazadas en mayor o menor grado (ENA: 2004).

1146. Entre las principales amenazas a la biodiversidad se encuentra la alteración de los ecosistemas debido a la deforestación, sobreexplotación en actividades agrícolas y uso de recursos, avance de la frontera agrícola y contaminación de aguas, y la introducción de especies exóticas, cacería y extracción ilegal. Sin embargo, la capacidad institucional es insuficiente para el seguimiento, monitoreo y control del impacto de actividades socioproductivas en las áreas de conservación, así como para la aplicación de las normativas vigentes. Persisten serios problemas de fiscalización y control ambiental por la demanda de concesiones de bienes de dominio público aparejados a recursos institucionales insuficientes. No hay una adecuada integración de la conservación y uso sostenible en los procesos nacionales, regionales y locales de toma de decisiones, debido al centralismo politicoadministrativo del país. En particular, las municipalidades no tienen mayor involucramiento en la protección y manejo de diversidad biológica.

1147. Resulta de suma trascendencia mencionar la gestión ambiental del Instituto Costarricense de Electricidad (ICE), el cual, desde su creación, se ha comprometido con la protección y la conservación de los recursos naturales. Cabe mencionar que el 98% de la energía eléctrica que se produce en el país es a través de las fuentes renovables, a saber, hidroeléctrica, geotérmica y eólica, y únicamente el 2% se produce a través de combustibles fósiles. Por tal motivo, el ICE ha colaborado con la protección de los recursos hídricos de varias maneras: protección de áreas prioritarias, reforestación, manejo (gestión de cuencas).

1148. Considerando que la calidad del recurso hídrico para la producción de electricidad está en función directa de la conservación y la recuperación de la cobertura forestal en las cuencas de interés hidroenergético, las primeras acciones que realizó la institución con este fin se dieron en gestiones para la creación de las reservas forestales de Río Macho y Arenal.

1149. El ICE también ha estimulado la recuperación de los recursos naturales por medio de la reforestación, de esa manera cuenta con viveros forestales (en las zonas de Cachí, La Garita y Tilarán, además de otros viveros ubicados y administrados por los diferentes proyectos de generación de electricidad en construcción). Hasta 1997, el ICE había producido cerca de 7 millones de árboles, de los cuales se estima que aproximadamente 5 millones fueron efectivamente plantados. A partir de 1995, se impulsó la reforestación por medio de la compra de árboles producidos en viveros de organizaciones comunales, plantados por éstas en sus respectivas zonas. Tal mecanismo demostró gran efectividad, pues sólo entre 1996 y 1998 se logró la plantación de 1.830.535 árboles, distribuidos en diferentes cuencas de interés como las de los ríos Chiquito (Arenal), Sarapiquí (Toro), Reventazón, Térraba, Pacuare, Parrita y Grande de Tárcoles.

1150. Así también, la referida institución se ha involucrado en la administración eficiente del recurso agua¹⁸⁶, con el propósito de velar por la calidad y cantidad del recurso agua, y ha implementado programas de conservación de energía como una acción fundamental de una estrategia de desarrollo sostenible.

Medidas adoptadas para la protección de los intereses morales y materiales

1151. En razón de la función tutelar del Estado, y de la necesidad de proteger de manera efectiva las creaciones intelectuales, los legisladores costarricenses emitieron la Ley de procedimientos de observancia de los derechos de propiedad intelectual, la cual establece en su artículo 1 que "la violación de cualquier derecho sobre propiedad intelectual establecido en la legislación nacional o en convenios internacionales, dará lugar al ejercicio de acciones administrativas ejercidas ante el Registro de la Propiedad Industrial o el Registro de Derechos de Autor y Derechos Conexos...". Al respecto, el artículo 3 y siguientes disponen lo relativo a la adopción de medidas cautelares, siendo dichas medidas, entre otras, y de conformidad con el artículo 5 de dicha ley, las siguientes: "... a) el cese inmediato de los actos que constituyen la infracción, b) el embargo de las mercancías falsificadas o ilegales, c) la suspensión del despacho aduanero de las mercancías, materiales o medios referidos en el inciso b), d) la caución, por el presunto infractor, de una fianza u otra garantía suficiente".

1152. Asimismo, la Ley de procedimientos de observancia de los derechos de propiedad intelectual establece en sus artículos 10 y siguientes lo relativo a las medidas en frontera que constituyen medidas cautelares a aplicar al momento del despacho aduanero de las mercancías falsificadas o ilegales. Sobre este mismo tema, el artículo 16 de la citada ley representó un gran avance en nuestro país en cuanto las autoridades aduaneras cuentan con la posibilidad de actuar de oficio cuando "... tengan suficientes motivos para considerar que se vulnera un derecho de propiedad intelectual...".

1153. Desde el año 2000, el país, en el afán de proteger de manera efectiva los derechos de propiedad intelectual y los derechos de autor y conexos, ha desarrollado una estrategia gubernamental a fin de mejorar la observancia de estos derechos. "Entre las acciones que se le reconocen a Costa Rica están: la promulgación de la Ley de procedimientos de observancia de los derechos de propiedad intelectual, N° 8039 de 12 de octubre de 2000, (...), la capacitación de funcionarios encargados de la observancia de estas normas y la regulación de los programas de cómputo utilizados en las instituciones públicas."¹⁸⁷

¹⁸⁶ Por la presión ejercida para otros usos del agua, se ha hecho necesario contemplar la elaboración de planes de manejo de cuencas que consideren las necesidades de todos los usuarios de este recurso. El ICE no ha escapado a esta situación y se ha visto obligado a involucrarse como un ente líder en el manejo de aquellas cuencas donde ha construido o tiene intenciones de construir proyectos hidroeléctricos.

¹⁸⁷ (Oficio N° RDDADC-04-2003 de 24 de enero de 2003, informe rendido por el Departamento de Asesoría Jurídica del Registro de Derechos de Autor y Derechos Conexos).

1154. En materia de medidas cautelares, se ha logrado un avance al existir la posibilidad de que los Registros de Propiedad Industrial y de Derechos de Autor y Derechos Conexos, como autoridades administrativas y en la persona de sus directores, ejecuten medidas de carácter preventivo, tal y como lo establece tanto la Ley de procedimientos de observancia de los derechos de propiedad intelectual como el acuerdo sobre los ADPIC¹⁸⁸.

1155. Debido a la falta de recursos económicos y de personal capacitado, se puede afectar la aplicación de las medidas cautelares en sede administrativa, haciendo nugatorios los fines perseguidos por la normativa existente al efecto¹⁸⁹.

1156. Existen ciertas deficiencias en materia de protección, goce y ejercicio efectivo de la propiedad intelectual y normas confusas que remiten a una normativa supletoria que a su vez resulta insuficiente para la protección de estos derechos.

1157. Asimismo, se ha dado un aumento de la "piratería", entendida como la reproducción no autorizada de obras literarias o artísticas (léase libros, música, *software*). Esta práctica ilegal causa perjuicios a los propietarios de derechos de propiedad intelectual, en cuanto se les impide el ejercicio de sus derechos morales y patrimoniales; al Estado, en vista de que por la naturaleza de esta actividad comercial es obvia la evasión fiscal; y al público consumidor, que podría confundirse al adquirir copias fraudulentas como si fueran los originales.

1158. De igual manera, la sede administrativa encargada de la protección de los derechos de propiedad intelectual (Registro de la Propiedad Industrial y Registro de Derechos de Autor y Derechos Conexos) se ha topado con obstáculos que se relacionan principalmente con los aspectos que se detallan a continuación:

- En materia de medidas cautelares, la escasa capacitación de los funcionarios encargados y la falta de legislación procesal para la aplicación de tales medidas, así como la posibilidad de que las autoridades de policía presten colaboración cuando ésta sea requerida.
- Los vacíos legales, especialmente en relación con la posibilidad de la autoridad administrativa de imponer sanciones pecuniarias en aquellos casos en los que no esté de por medio la comisión de un delito.
- Falta de definición clara de los tipos delictivos, así como también la ubicación de éstos en una única legislación. (Esto en razón de que encontramos algunos en leyes especiales y otros en el Código Penal.)

¹⁸⁸ Ídem.

¹⁸⁹ Ídem.

- Falta de centros de conciliación y arbitraje respecto de los conflictos que se presenten en el ejercicio de los derechos intelectuales. Si bien las Direcciones de Propiedad Industrial y de Derechos de Autor y Derechos Conexos son las competentes para llevar a cabo estos procesos, requieren la capacitación y especialización correspondiente al efecto, así como también la requieren tanto funcionarios de estas Direcciones como otras personas externas.

Desafíos

1159. En primer término es necesario combatir la piratería o reproducción no autorizada de obras literarias o artísticas. De esa manera, se hace imprescindible la promulgación de un reglamento a la Ley de procedimientos de observancia, a fin de lograr una efectiva aplicación de dichas normas, especialmente en relación con las medidas cautelares en sede administrativa. Por ello, actualmente la Comisión Interinstitucional para la Protección de la Propiedad Intelectual se encuentra en la fase final de redacción del citado reglamento.

1160. Por otra parte y con respecto a las mediadas cautelares en sede administrativa, es indispensable mayores posibilidades de enseñanza y capacitación con el objetivo de especializar a los funcionarios públicos encargados del conocimiento y aplicación de tales medidas anticipadas, garantizando los derechos constitucionales de las partes pero logrando la protección de los bienes e intereses protegidos.

La protección de la libertad para la investigación científica y la actividad creadora

1161. A través de las acciones que se refirieron en el acápite sobre la promoción de la cultura, el Ministerio de Cultura respalda iniciativas y ejecuta acciones concretas en aras de fomentar todas las formas de expresión de la cultura especialmente en poblaciones jóvenes. No obstante, aún está trabajando este Ministerio en fórmulas para una mayor inclusión de algunas poblaciones como las indígenas.

Cuadro 43

Financiamientos otorgados por el Fondo de Incentivos a proyectos de investigación científica y tecnológica

Proyecto de investigación	Área o especialización	Monto aprobado (en colones)
Proyecto de investigación "Variación genética de una población cautiva de lapas rojas (<i>Ara macao</i>) y sus implicaciones para la conservación de la especie en Costa Rica"	Conservación de lapas rojas en Costa Rica	1.342.000,00
Proyecto "Caracterización de un nuevo virus que afecta cítricos en Costa Rica"	Agricultura	352.000,00
Proyecto "Uso de abonos orgánicos en el control de enfermedades"	Agronomía	4.000.000,00
Proyecto "Análisis metabólico de las consecuencias del estrés abiótico en <i>Tagetes</i> "	Productos naturales	3.000.000,00

Proyecto de investigación	Área o especialización	Monto aprobado (en colones)
<i>foetidissima</i> "		
Proyecto "Caracterización estructural avanzada de nanoestructuras y superficies"	Proyecto "Caracterización estructural avanzada de nanoestructuras y superficies"	10.967.000,00
Proyecto "Germinación y desarrollo inicial de árboles del bosque seco de Costa Rica"	Biología	4.400.000,00
Proyecto "Búsqueda de <i>Xylella fastidiosa</i> en plantaciones comerciales de cítricos en la zona norte del país"	Biología celular y molecular	500.000,00
Instituto de Investigaciones en Salud (INISA) (Sección de Genética Humana)	Salud	2.458.530,00
Total		27.019.530,00

Fuente: MICIT, 2005.

1162. Con respecto a la protección de la libertad de investigación científica y actividad creadora existe el Fondo de Incentivos para el Desarrollo Científico y Tecnológico, el cual da apoyo a actividades de investigación y creación en este campo y, de esa forma, con sus recursos, en 2001 se asignaron 27 becas parciales de posgrado, 17 doctorados y 10 maestrías en distintos campos del saber como ciencias de animales, comunicación, ingeniería industrial, tecnología poscosecha, tratamiento de aguas residuales, conservación y gestión de especies, ciencias de los materiales, matemáticas, físicoquímica orgánica, ingeniería estructural, ciencias marianas, biodiversidad, ingeniería eléctrica, entre otras. Estos estudios se realizan en Costa Rica, los Estados Unidos de América, el Canadá, Hungría, España, Francia, el Brasil, la Provincia china de Taiwán, México, Suiza y Alemania.

1163. Un total de ocho proyectos de investigación de impacto nacional se financiaron en forma complementaria por un monto total de 23,7 millones de colones, durante este período, destacándose los proyectos relacionados con el mejoramiento de la biotecnología, la biodiversidad, las tecnologías de información y el desarrollo de estudios ambientales, entre otros.

Nuevas medidas adoptadas

1164. Por medio de un abordaje interinstitucional se han adoptado políticas y programas en el sistema educativo nacional para promover la conservación, el desarrollo y la difusión de la ciencia y la cultura, como son:

- Festivales de la creatividad en música, artes plásticas;
- Proyecto de Innovación Nacional;
- Olimpiadas de química, matemáticas, inglés y física;

- Concursos de oratoria y ensayo;
- Juegos estudiantiles;
- RUTA Quetzal;
- Concurso nacional de geografía;
- Formación de valores;
- Educación ambiental.

1165. En el ámbito de la conservación, desarrollo y difusión de la ciencia y la cultura, se tiene que anotar entre los logros que la Ley del sistema nacional de archivos¹⁹⁰ instituyó que los documentos con valor científicocultural conforman parte del patrimonio científico cultural del Estado y por ende existe una obligación del mismo en custodiarlos y protegerlos.

Conclusiones

1166. Se evidencia la voluntad del Estado por dar fiel cumplimiento al derecho de toda persona a: participar en la vida cultural; gozar de los beneficios del progreso científico y de sus aplicaciones; beneficiarse de la protección de los intereses morales y materiales que le correspondan por razón de las producciones científicas, literarias o artísticas de que sea autora, de allí que existan diversas instancias que ejecutan acciones concretas en aras de ese fin común, que en términos absolutos aún está en proceso de ser logrado.

1167. Como primer aspecto a destacar debe señalarse el gran avance que ha tenido el sector cultura al promover y desarrollar mecanismos y acciones para la regionalización de la cultura, a través tanto de las Direcciones Regionales como por la creación de las Casas de la Cultura en diferentes cantones del país. Con esto se pretende abarcar el territorio nacional y difundir actividades culturales también en respuesta a las necesidades y realidades particulares según las zonas geográficas y atención a las circunstancias sociales.

1168. No obstante, el sector cultura se ve obstaculizado por los escasos recursos económicos con que cuenta y que derivan de la designación presupuestaria del gobierno. Por ello, enfrenta dificultades para darle continuidad a las actividades que realiza.

1169. Por otra parte, en lo que respecta al acceso al progreso científico y tecnológico, se evidencian grandes logros y la continuidad de importantes esfuerzos en ese sentido con lo cual se ha llegado a proveer a una vasta proporción de habitantes del goce de herramientas como la electricidad y las telecomunicaciones; sin embargo, es necesario que se mantenga el trabajo constante en mejorar las condiciones cualitativas de ese acceso.

¹⁹⁰ Mediante la Ley 7202 del 24 de octubre de 1990.

1170. En el fomento a la investigación científica, se denota la clara voluntad estatal en incentivar acciones y actividades desarrolladas en esa dirección, para lo cual ha resultado de valioso apoyo la cooperación internacional, al igual que en el acceso al progreso científico y tecnológico.

1171. La conservación del patrimonio natural ha sido un área de especial interés para el Estado costarricense, lo que ha derivado en la instauración de medidas tanto legislativas como administrativas que atiendan al más eficiente y racional uso de los recursos naturales, además de la sana aplicación del progreso científico y tecnológico con ese fin. Sin embargo, deviene para el país una tarea vital evaluar los mecanismos que hasta ahora se han implementado en aras de proteger a largo plazo sus riquezas naturales y ambientales.

1172. En ese orden de ideas, es necesario traer a colación la proporción de la diversidad biológica mundial que representa Costa Rica, alrededor del 5%. Lo anterior es resultado también de la gestión que ha desarrollado el país en el campo de la conservación, que se traduce en aproximadamente el 30% de su territorio con cobertura boscosa y el país centroamericano con la mayor proporción de su territorio bajo agroecosistemas (70%). Sin embargo, existen alertas importantes a las cuales debe responderse acertadamente como que el país está considerándose el segundo más deforestado de Centroamérica.

1173. El Estado ha procurado mecanismos de suma relevancia con el fin de proteger la actividad creadora, los cuales han derivado especialmente de la adopción de medidas legislativas. En la aplicación progresiva del derecho a la protección de la actividad creadora se ha denotado principalmente el desafío de combatir la piratería o reproducción no autorizada de obras literarias o artísticas, principalmente porque no hay los recursos económicos ni humanos suficientes, además de que existe un vacío normativo en la materia.

BIBLIOGRAFÍA

Fuentes institucionales consultadas

1. Ministerio de Salud, **Informe de cumplimiento del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales**, artículos 1, 2, 3, 11 y 12, San José, Costa Rica, agosto 2005.
2. Informe Sectorial (CCSS, AyA, INS, Salud), artículo 9 PIDESC, San José, Costa Rica, 2005.
3. Informe Sectorial (CCSS, AyA, INS, Salud), artículo 12 PIDESC, San José, Costa Rica, 2005.
4. Instituto Nacional de las Mujeres. **Informe Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales**. San José, Costa Rica, 2005.
5. Patronato Nacional de la Infancia. **Respuesta cuestionario Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales**. San José, Costa Rica, junio 2005.
6. Ministerio de Seguridad Pública, Oficina de Planificación Institucional. **Cumplimiento de las obligaciones en el marco del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales**. San José, Costa Rica, junio 2005.
7. Ministerio de Justicia. **Cuestionario sobre el cumplimiento de las obligaciones impuestas por el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales**. San José, Costa Rica, 2005.
8. Ministerio de Hacienda. **Informe de cumplimiento del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales**. San José, Costa Rica, 2005.
9. Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados. **Informe de cumplimiento del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: abastecimiento de agua potable y recolección, tratamiento y disposición de aguas residuales en Costa Rica**. San José, Costa Rica, junio 2005.
10. Ministerio de Economía, Industria y Comercio. **Informe sobre el cumplimiento de las obligaciones impuestas por el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales**. San José, Costa Rica, 2005.
11. Instituto Nacional de Seguros. **Informe de cumplimiento del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales**. San José, Costa Rica, junio 2005.
12. Instituto Costarricense de Electricidad. **Informe ejecutivo Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales**. San José, Costa Rica, junio 2005.
13. Ministerio de Educación Pública. **Informe de cumplimiento del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales**. San José, Costa Rica, junio 2005.

14. Ministerio de Planificación Nacional. **Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: avances y limitaciones desde la perspectiva del Ministerio de Planificación Nacional, 1990-2004.** San José, Costa Rica, diciembre 2005.
15. Instituto Mixto de Ayuda Social. **Informe sobre la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.** San José, Costa Rica, junio 2005.
16. Instituto Nacional de Aprendizaje. **Informe general del Instituto Nacional de Aprendizaje (1990-2004) para la elaboración del informe nacional de cumplimiento del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.** San José, Costa Rica, mayo 2005.
17. Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos. **Cuestionario sobre el cumplimiento de las obligaciones impuestas por el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.** San José, Costa Rica, julio 2005.
18. Ministerio de Ciencia y Tecnología. **Informe del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.** San José, Costa Rica, junio 2005.
19. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. **Cuestionario sobre el cumplimiento de las obligaciones impuestas por el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.**
20. Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes. **Informe de cumplimiento del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: sector cultura.** San José, Costa Rica, 2005.
21. Caja Costarricense de Seguro Social. **Informe de seguimiento del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.** San José, Costa Rica, octubre 2005.
22. Ministerio de Agricultura y Ganadería. **Informe de seguimiento del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Instituto de Desarrollo Agrario/SEPSA).** San José, Costa Rica, julio 2005.

Otras fuentes consultadas

23. Consejo Social Gobierno de la República. **Primer informe de Costa Rica sobre el avance en el cumplimiento de los objetivos de desarrollo del Milenio.** PNUD. San José, Costa Rica, diciembre 2004.
24. Consejo Nacional de Rectores. **Estado de la Educación Costarricense.** CONARE. San José, Costa Rica, 2005.
25. Estado de la Nación. **Resumen X Informe del Estado de la Nación en Desarrollo Sostenible.** Estado de la Nación. San José, Costa Rica, 2004.
26. Instituto Nacional de Estadística y Censo. **Censo Poblacional.** Costa Rica, 2000.

27. UCR/ACNUR. **Diagnóstico sobre el grado de integración local de la población refugiada colombiana en Costa Rica, 2003.** Editorama. San José, Costa Rica, 2004.
28. Rivera Sibaja (Gustavo). **Ley de jurisdicción constitucional y creación de la Sala Constitucional.** Editec Editores. San José, Costa Rica, 1997.
29. Hernández Valle (Rubén). **La tutela de los derechos fundamentales.** Editorial Juricentro. San José, Costa Rica, 1990.
