

Presentación

"O el Estado Costarricense adopta, de manera impostergable, un modelo de desarrollo, o condenará a las y los habitantes a la postración".

Defensoría de los Habitantes de la República, 2005

Nos corresponde cumplir con nuestro deber de informar sobre el trabajo realizado durante el reciente ejercicio anual de labores de la Defensoría de los Habitantes de la República, conforme lo dispone el artículo 11 de la Constitución Política en relación con los artículos 2 y 15 de la Ley n.º 7319.

Una particularidad reviste este informe y es que su presentación ante la Asamblea Legislativa coincide con el cumplimiento de un cuatrienio más de vida de esta joven Institución que se nutre día a día del pensamiento y la acción de tantas funcionarias y funcionarios y el respaldo y confianza de las y los habitantes que le han dado significación concreta a la misión que ha sido establecida por el legislador.

La concurrencia de ambos momentos temporales nos ha retado a generar un esfuerzo adicional en clave histórica: intentaremos realizar un análisis retrospectivo desde junio de 2001 hasta junio de 2005, lo que no significa relegar el examen concreto del periodo comprendido entre el 1 de mayo de 2004 y el 30 de abril de 2005. Se trata, a la sazón, de una exploración integral concebida a partir de temas relevantes de la agenda nacional.

Hace dos años, a propósito del cumplimiento de la primera década de labores de la Defensoría de los Habitantes, afirmamos que nuestras acciones habían logrado incidir en la forma como se ejercía el poder, por lo que se confirmaba un posicionamiento institucional caracterizado por la confianza de las y los habitantes y el respeto de las instituciones.

Hoy revalidamos los alcances de esta tesis pues a partir de la medida en el análisis de nuestra labor consideramos que hemos abierto brecha en varios sentidos; uno de ellos cardinal porque permea a los demás: exhortar para que en el proceso de adopción de políticas públicas prime siempre, sin excepción alguna, el ser humano y sus derechos consustanciales, lo cual no es otra cosa que tenerle como causa y fin de las instituciones de nuestro régimen republicano. Y esto es de especial importancia en momentos en que Costa Rica atraviesa por una espinosa coyuntura histórica en todos los órdenes de la vida nacional.

Al culminar el presente cuatrienio hemos ampliado la perspectiva sobre la dimensión real de la problemática por la que marcha la Nación desde hace ya varios años, más exactamente desde que el *modelo de desarrollo* implantado aproximadamente medio siglo atrás y que por varios decenios edificó con éxito un *Estado Social de Derecho*, se agotaba y la acción del Estado dejaba atrás su papel como garante del *bien común* y no el de unos pocos.

Empero, ha sido en los últimos años cuando se ha advertido un clima de mayor tensión social a partir del debilitamiento del Estado Social de Derecho; del estancamiento de la pobreza y del ensanchamiento de la brecha social; de la falta de transparencia y del incremento en los casos de corrupción con la consecuente pérdida de credibilidad en el sistema institucional; en fin, de la incapacidad del sistema político para articular las demandas de la población. Ello se ha manifestado más recientemente, y con mayor fuerza, a partir de la eventual ratificación en la

Asamblea Legislativa de un Tratado de Libre Comercio suscrito por el Poder Ejecutivo; y la discusión parlamentaria de un proyecto de Ley de “Pacto” Fiscal.

La Defensoría de los Habitantes estima que estos dos últimos proyectos demandan una amplia y reposada discusión nacional porque, de llegar a ser aprobados, repercutirían indudablemente durante un lapso prolongado de la historia nacional; y si propugnamos por una democracia participativa consideramos que las y los habitantes deben pronunciarse y sus criterios ser escuchados por los tomadores de decisiones, que al fin y al cabo están obligados a atender a quienes hicieron posible que hoy ocupen un cargo.

De igual forma, advertimos que quienes apuestan por ambos proyectos como lo óptimo para alcanzar las aspiraciones de un *desarrollo* nacional, han convertido en un fin lo que en realidad es un medio. De llegar a aprobarse ambas iniciativas, éstas deben ser consideradas como el medio a través del cual se alcance el bien común y no el de unos pocos. Ambas, además, deben reparar en las consecuencias que tendrían en aquellos a quienes la sociedad y la autoridad de turno relegan en muchas oportunidades: ese segmento poblacional de más del 20% que subsiste en condiciones de pobreza o de extrema pobreza; o para decirlo sin ambages, en condiciones de miseria. Por ello se impone la necesidad de adoptar medidas complementarias para mitigar los efectos perjudiciales que podrían tener en ese segmento poblacional

Justamente asistimos a un momento histórico en el que no se visualiza una dirigencia firme y con rumbo definido y mucho menos un *proyecto de nación*. El *modelo de desarrollo* hace muchos años agotado aún no ha sido sustituido por uno que responda al *bien común*. En su lugar, se han venido adoptando decisiones cortoplacistas, clientelistas, electoreras y nocivas para la mayoría de la población, que no hacen más que confirmar la existencia de políticas excluyentes que sin duda favorecen a un sector preciso: aquel que tiene el poder de incidir porque cuenta con la fortuna de ocupar un escalafón en el estamento social, económico o político que le es atractivo a la clase gobernante.

Las políticas que en el curso de varios años han sido adoptadas apuntaban desde hace mucho tiempo hacia una clara polarización social y una profundización de los contrastes. Hoy, ello se concretiza y se ensancha de manera preocupante. Si bien las cifras macroeconómicas –que tanto preocupan a un obtuso sector de la economía que se niega a reconocer el desarrollo como multidimensional– son favorables en tanto afirman un relativo crecimiento de la riqueza nacional, ésta no se encuentra equitativamente distribuida.

Frente a un sector cada día más privilegiado, nos encontramos con más del 20% de la población que vive en condiciones de pobreza o de extrema pobreza –miseria, afirmamos líneas atrás–, y una clase media vulnerada con tendencia a desaparecer o al menos a debilitarse aún más.

En este contexto, no se muestra una verdadera preocupación por combatir la pobreza y, como en muchas otras cuestiones, se divorcian el discurso y la acción. Más que combatir la pobreza, la Administración ha mostrado una alarmante pobreza en su combate.

Constituyendo la Dirección de Desarrollo Social (DESAF) la entidad encargada de administrar el Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF) orientado a la superación de la pobreza y la exclusión social, la Defensoría de los Habitantes examinó el impacto real que ha tenido en el cumplimiento de tan altos fines. El resultado del estudio no ha podido ser más inquietante. No sólo se constataron una serie de deficiencias estructurales y operativas en relación con la gestión de la entidad sino que una importante cantidad de los recursos no es

utilizada en combatir la pobreza sino en gastos operativos de instituciones públicas que no guardan relación alguna con el objetivo esencial. Además, comprobamos un acelerado e inconstitucional recorte presupuestario a dicho patrimonio, particularmente desde el año 2003.

Al mismo tiempo, existe un inconveniente sometimiento de los jefes de DESAF respecto de los dictados del Poder Ejecutivo lo cual ha conducido a una desmedida complacencia con los recortes presupuestarios indicados y con innumerables deficiencias operativas que impiden a DESAF realizar una adecuada gestión y asegurar que los recursos sean empleados en la finalidad que la ley establece.

Por ello, resulta molesta y ofensiva la burlesca frase tantas veces empleada de que frente a la carencia de recursos económicos es imposible el cumplimiento de algunos derechos fundamentales como si se trataran de un servicio público en relación con el cual el Estado tiene la facultad de brindarlo mas no la obligación. En este sentido, encontramos que ha sido el mismo Estado, el que por naturaleza debe propiciar el bien común, quien irónicamente vulnera y contradice la doctrina del reconocimiento progresivo de los derechos económicos, sociales y culturales que a su vez son condición para el ejercicio en igualdad y libertad de otros derechos.

Negar el destino de los recursos para combatir la pobreza se ha traducido en una serie de consecuencias en diversas esferas: en el acceso a la vivienda -tal es el caso del reciente recorte presupuestario en materia de bonos-; en el acceso a la educación, a la salud, al empleo, a la posibilidad de movilidad social, y otras relacionadas con la calidad de vida de las y los habitantes. Y esto no hace más que propiciar un sistema basado en la exclusión social en el que además la reducción del déficit fiscal y el lucro, este último al amparo de la acción u omisión del Estado, han sustituido a la persona humana como eje de las políticas públicas.

Por ello se niegan recursos que tienen destinos específicos establecidos por el legislador. Tal es el caso de la negativa de otorgar pensiones del régimen no contributivo desde 2002, y de los adultos mayores en donde persiste el déficit financiero para atender las necesidades de los hogares.

Los adultos mayores representan una población de 16 por cada 100 menores y para el año 2020 se espera que sean 32 por cada 100; es decir, que en 15 años se duplicará la población. Si bien un nuevo paradigma desde la perspectiva jurídica se ha implantado en procura de garantizarles derechos fundamentales, en la práctica la exclusión, discriminación, violencia y violación a sus derechos continúan.

Desigualdad de oportunidades en el acceso a los servicios sociales, inequidad, marginalidad por razón de pobreza, restricciones a su permanencia en los regímenes de seguridad social, niveles de desprotección por falta de oportunidades laborales y desarrollo, son sólo algunas de las inconsistencias entre el discurso y la acción. Éstas evidencian la ausencia de un enfoque integrador que sea plasmado por medio de la adopción de políticas públicas específicas que logren responder a las necesidades de este importante sector de la población.

Por otra parte, la educación, derecho humano fundamental y a la vez instrumento óptimo para el desarrollo y el progreso de las personas, ha dado muestras de que su acceso no es equitativo y propicia la exclusión social. La educación no es un servicio público; es un derecho humano fundamental que se debe garantizar con hechos y no postergar con dilaciones o evasivas. Por ello, aún no logramos comprender el propósito, hoy frustrado, de liquidar paulatinamente el Programa de Nuevas Oportunidades Educativas que tantos beneficios podría traer a la adolescencia nacional.

La educación, que además responde a un proceso integral correlacionado en sus diversos ciclos, desde la preescolar hasta la universitaria –en los términos del artículo 77 de la Constitución Política–, no está organizada, por el contrario, para facilitar el acceso de los bachilleres a la universidad. Una simple mirada al calendario de las pruebas nacionales confirma la hipótesis. Las escuelas unidocentes muestran una distribución inequitativa de estudiantes y de docentes en las zonas rurales donde además se mantiene una preocupante tasa de deserción. Además, se siguen estableciendo cuotas voluntarias coincidentes con el proceso de matrícula, que podrían interpretarse como condicionantes de ésta.

En el ámbito de la salud de la población, hemos verificado que, a la fecha, no existe forma de garantizar la bioequivalencia de los medicamentos genéricos porque no se ha emitido el correspondiente reglamento. Ante un retraso de cuatro años en este sentido, la Defensoría de los Habitantes planteó una Acción de Inconstitucionalidad en la cual la Procuraduría General de la República coincidió con nuestros argumentos.

En Costa Rica tenemos, pues, salud de primera calidad y salud de segunda calidad: aquélla, la de quienes tienen capacidad para adquirir los medicamentos originales; ésta, la de quienes se deben conformar con los medicamentos genéricos que les brinda la Caja en las condiciones antedichas.

En el ámbito laboral se siguen presentando desigualdades en el acceso al trabajo en razón del género; salarios desiguales e injustas jornadas que se desean legalizar al amparo de un proyecto de *“flexibilización laboral”* impulsado por el Ejecutivo.

A las mujeres se les despiden por encontrarse en estado de embarazo o de lactancia; sus trabajos son más inestables y su participación en el mercado laboral es menor. Además, se promulga legislación para ambos géneros, sin distinción alguna, que resulta violatoria porque no reconoce las desigualdades.

Por otra parte, los intereses de consumidores y usuarios han sido relegados del proceso de adopción de políticas públicas. Así por ejemplo, la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos decidió, de oficio, suprimir los subsidios a las tarifas por concepto de servicio de agua potable en las zonas rurales, considerando, única y exclusivamente, criterios de orden técnico al estimar que la fijación de tarifas subsidiadas es una distorsión. El bienestar de la población, en especial aquella que se encuentra en condiciones de vulnerabilidad, sustituido por la técnica...

Otro caso representativo de la relegación de consumidores y usuarios es el precio del arroz cuya alza siempre se refleja en el bolsillo de éstos pero cuando se rebaja se trata de reflejarlo en el de importadores e industriales.

Hoy la desigualdad se ha incrementado y también la desintegración social; han disminuido los comportamientos solidarios fomentándose las conductas individualistas y egoístas; y la exclusión y la discriminación se han intensificado convirtiéndose peligrosamente en una constante que puede llegar a tornarse en detonante de la frágil estabilidad del sistema si no se adoptan decisiones que reviertan de inmediato el estado de cosas.

Debido a la ausencia de compromiso, de pensamiento y de una línea de acción clara y definida, no se logran realizar reformas estructurales, reformas de fondo, reformas sustanciales que aborden desde su misma raíz las causas de la pobreza. Actualmente no se tiene ni la voluntad ni la capacidad para hacerlo y lejos de mantener vivo el compromiso asumido en fechas no muy distantes, se ha optado por postergar cualquier acción trascendente. En esta coyuntura particular, lejos de fomentarse las alianzas entre los diversos sectores para encontrar

soluciones, la tendencia es la defensa, a ultranza, de intereses sectoriales en demérito de lo nacional.

Como las reformas no ocurren, continúa aumentando la desigualdad y la pobreza sigue estancada; la inequidad predomina y, paralela a ésta, la inquietante forma como se escatiman recursos para atender los programas sociales. No obstante, por otro lado se dilapidan en odiosos privilegios de una minoría. Esto evidencia una traición a las promesas ofrecidas y una falsedad en las abundantes palabras pronunciadas.

Un retrato de la vivencia social refleja como punto neurálgico que no existe una política social definida de combate a la pobreza y de distribución del ingreso, de lo cual se desprende un evidente y grave estado de violencia estructural, quizá la más grave de las violencias porque se trata de la violencia encubierta. Es la violencia que se origina en el propio sistema social que no ofrece a sus miembros igualdad de oportunidades, de modo que acepta, conciente, un acceso diferenciado a los escasos beneficios del sistema y una consiguiente distribución desigual de los recursos también exiguos.

Es dable presumir, en este sentido, que en tanto la Administración persista en declinar el ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, entre otros motivos para estar en gracia con grupos que no necesariamente representan el interés nacional; y además mantenga una ofensiva distribución de la riqueza; la situación se radicalizará y la participación de las y los habitantes en el proceso de toma de decisiones continuará siendo restringida.

Y es que las y los habitantes, sentimos, no se identifican con el sistema; muestran temores, desesperanza, incertidumbres, desconfianza e indiferencia, esta última quizá la peor de las respuestas.

En efecto, la Defensoría de los Habitantes estima que las y los habitantes desde hace mucho tiempo no se sienten integrados e identificados con un *proyecto de nación* porque éste no existe y los espacios de participación ciudadana no son fortalecidos porque a las autoridades no les interesa vincularse con el pensamiento ciudadano. No en vano debimos recurrir, con éxito, a la Sala Constitucional porque no se promulgaba la normativa relacionada con el *referéndum*, un útil instrumento que promueve dicha participación.

En el ámbito del control vertical y horizontal, notamos la molestia y el disgusto de algunos funcionarios cuando se les solicita rendir cuentas de la administración y destino de los recursos del Estado, e incluso realizan intentos, sin la menor timidez y con la mayor irresponsabilidad, de evadir la fiscalización de investigaciones al pretender trasladarlas al otro lado de nuestras fronteras. Por ello, tal y como lo ha venido proponiendo la Defensoría de los Habitantes desde su creación, la transparencia y la rendición de cuentas se imponen como ejes transversales para lograr un buen gobierno en correspondencia con los derechos e intereses de las y los habitantes.

Así las cosas, ante las recurrentes contradicciones del Ejecutivo y la incapacidad del Legislativo para construir soluciones colectivas a los problemas nacionales, no se sabe con certeza hacia dónde se enrumba el país. El Estado, en fin, ha perdido su norte y se torna incapaz de articular respuestas satisfactorias a los retos que demanda la sociedad en una situación como la actual.

De manera paralela, concurrimos a una progresiva crisis de credibilidad en el sistema institucional que aumentó ante las recientes denuncias de una posible participación de ciertos actores políticos en algunos hechos censurables que guardan relación con el asalto de instituciones sociales emblemáticas para la nacionalidad costarricense.

Tales elementos evidencian una profunda crisis estructural de nuestro sistema institucional y una honda crisis de identidad nacional. Evidencian un camino equivocado; un camino por el que no se debe continuar transitando si queremos rescatar un punto de equilibrio que tenga como fuente y culminación el ser humano.

Norberto Bobbio define la crisis como “... *un momento de ruptura en el funcionamiento de un sistema, un cambio cualitativo en sentido positivo o negativo, una vuelta sorpresiva y a veces hasta violenta y no esperada en el modelo normal según el cual se desarrollan las interacciones dentro del sistema...*”

La Defensoría de los Habitantes estima que el sistema ha experimentado una progresiva ruptura en su funcionamiento que ha ocasionado reacciones violentas y extra institucionales de modo que las interacciones en el sistema han adoptado formas ajenas a la tradición nacional.

Dado que la Administración ha mostrado una censurable incapacidad de administrar la cosa pública la crisis se plantea como una crisis de *governabilidad*. Con Bobbio, ésta puede analizarse desde dos perspectivas: por un lado, como sinónimo de la incapacidad de los partidos políticos de integrar coaliciones en el ámbito parlamentario para alcanzar acuerdos; y por otro, como incapacidad de solventar los conflictos sociales, más allá de lo estrictamente legislativo.

Creemos que tal es una impresión bastante exacta de la actual realidad nacional. El quid se encuentra en saber interpretar las crisis con perspectiva de Estado y transformarlas en momentos propicios para redefinir acciones y avanzar hacia una sociedad inclusiva, una sociedad integradora de las diferencias y propulsora del desarrollo humano.

Consideramos que el punto de partida para el logro de ese objetivo es conseguir que la transparencia, la rendición de cuentas y la garantía de acceso a la información administrativa se impongan, por fin, como deberes de ineludible acatamiento de las y los funcionarios públicos, tal y como lo señala la reciente reforma al artículo 11 de la Constitución Política.

Por ello, la Defensoría de los Habitantes ha impulsado la Red de Transparencia Institucional como un instrumento al servicio de las y los habitantes para conocer, por medio de *Internet*, información relacionada con la administración de recursos públicos.

Los recursos públicos destinados a combatir la pobreza deben redireccionarse para lograr ese objetivo y, de esta forma, el ser humano convertirse, de nuevo, en el actor central de la política social. Esto conlleva, ineludiblemente, a la redefinición de la política económica

En suma, es hora de apostar por un *modelo de desarrollo* y no por un “*desarrollo*” sin modelo. Si no se adopta, de manera impostergable, el Estado Costarricense condenará a las y los habitantes a la postración. Costa Rica no sólo lo requiere; lo merece.

San José, 1 de junio de 2005.

José Manuel Echandi Meza
Defensor de los Habitantes

Max Alberto Esquivel Faerron
Defensor Adjunto de los Habitantes

Introducción

El Informe Anual de Labores de la Defensoría de los Habitantes de la República, correspondiente al periodo 2004-2005 se presenta tomando como eje transversal la ausencia de una política pública social que logre construir soluciones colectivas a los problemas de violencia estructural que afectan a un gran sector de la población. Hemos llegado a la conclusión de que tal carencia incide negativamente en el efectivo diseño de un modelo de desarrollo que articule políticas sociales inclusivas que, lejos de beneficiar solamente a grupos de por sí favorecidos, responda a las necesidades y derechos fundamentales de los y las habitantes del país, particularmente aquellos que requieren de una acción estatal asertiva.

De ahí que este informe con enfoque de rendición de cuentas para el cuatrienio 2001-2005, se oriente por un análisis de la necesidad de reformas estructurales, reformas de fondo y reformas sustanciales que aborden desde su raíz las causas de la exclusión social, aspirando a que nuestro esfuerzo analítico sea tomado como insumo del proceso de toma de decisiones y de formulación de políticas públicas en materia de una política social definida de combate a la pobreza y de distribución del ingreso.

El presente Informe está compuesto por cuatro capítulos. El primero de ellos se refiere a las demandas más recurrentes de tutela de los derechos económicos y sociales que la Defensoría ha atendido durante este periodo. Se dará cuenta de la forma en que las omisiones y las acciones del Estado han profundizado la desigualdad y la exclusión en perjuicio de los niños, niñas y adolescentes que asisten al sistema educativo, de los y las usuarias de los servicios de salud, de los derechos laborales de las mujeres, de las condiciones de equidad para la población adulta mayor, de los programas diseñados para superar la pobreza y de los criterios para definir la fijación de precios y tarifas.

Un segundo capítulo informa acerca de la labor desarrollada por las Direcciones de Defensa de la institución, a saber, la Dirección de la Defensoría de la Mujer, la Dirección de Protección Especial, la Dirección de Calidad de Vida, la Dirección de Control de Gestión Administrativa, la Dirección de Asuntos Económicos y la Dirección de Niñez y Adolescencia. De cada una de las Direcciones se ha incorporado un estudio minucioso de aquellos casos y temas que en virtud de su trascendencia han incidido en la forma en que las instituciones ejercen el poder y en el respeto a los derechos fundamentales de la población.

El tercer capítulo recoge las acciones que en consonancia con el mandato legal de promover y divulgar los derechos de las y los habitantes han desarrollado la Dirección de Promoción y Divulgación, así como las restantes Direcciones de la institución. Destacan los resultados de encuentros binacionales y el trabajo en zonas fronterizas. Además, se hace una referencia particular a las actividades relacionadas con la calidad de la prestación de servicios en los sectores salud y educación.

El capítulo número cuatro y final contiene cinco acápite el primero de los cuales se refiere a los ejes de acción que esta gestión ha impulsado desde el inicio. Para comenzar, se refiere al trabajo realizado por las cinco oficinas regionales de la Defensoría las cuales han mostrado una tendencia creciente en la atención de la demanda de servicios en las zonas más alejadas del país. El otro acápite señala, asimismo, las acciones de seguimiento realizadas en torno a algunas recomendaciones que se consignaron en el último informe. También se describe el esfuerzo realizado para consolidar el perfil de la institución como instancia de diálogo y facilitación de acuerdos en el proceso de reforma al régimen de pensiones de invalidez, vejez y muerte de la Caja Costarricense de Seguro Social. Por último, se hace referencia a la postura

manifestada por la Defensoría de los Habitantes en virtud de las consultas planteadas por la Asamblea Legislativa sobre el contenido de diversos proyectos de ley.

En este mismo capítulo se da cuenta de las actividades realizadas en coordinación con organismos y entidades internacionales, así como las acciones realizadas por la Dirección de Asuntos Jurídicos, la Dirección de Planificación y la Dirección Administrativa. Finalmente, se incorpora un análisis estadístico detallado del trabajo realizado por la Defensoría de los Habitantes.