

VII Estado de los derechos de la niñez y la adolescencia en Costa Rica

Hacia el cumplimiento de la *Política nacional para la niñez y adolescencia 2009-2021*



2011 Año internacional de las personas afrodescendientes

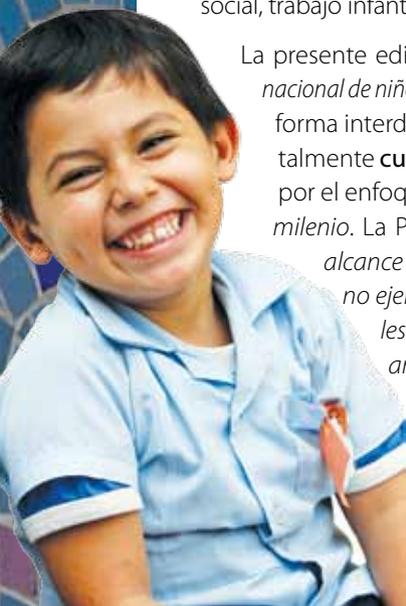
VII Estado de los derechos de la niñez y la adolescencia (EDNA)

Hacia el cumplimiento de la *Política nacional de niñez y adolescencia*

El *Informe Estado de los derechos de la niñez y la adolescencia* (EDNA) se viene desarrollando desde el año 2000. Responde a un mandato del *Código de la niñez y la adolescencia* (1998) que asume, de forma concertada, el Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia (CNNA) con la Universidad de Costa Rica, a cargo de la coordinación académica de la investigación, y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). A este esfuerzo se suman el Patronato Nacional de la Infancia, las organizaciones de la sociedad civil representadas en el CNNA y la Defensoría de los Habitantes como observadora del proceso.

El EDNA es una herramienta de consulta obligada para quienes toman decisiones, investigan o trabajan en materia de derechos de niñez y adolescencia por su calidad investigativa, sostenibilidad en el tiempo (7 ediciones) y por el señalamiento de vacíos, retos y propuestas en temas de políticas, institucionalidad, familia, participación, inversión social, trabajo infantil, educación y salud, entre otros.

La presente edición se enmarca en los seis ejes de la *Política nacional de niñez y adolescencia* (PNNA-2009-2021) y analiza de forma interdisciplinaria, desde una perspectiva fundamentalmente **cuantitativa**, temas estratégicos acotados, a la vez, por el enfoque de derechos y los *Objetivos de desarrollo del milenio*. La PNNA aspira a que en “el año 2021 *Costa Rica alcance el nivel de una nación capaz de garantizar el pleno ejercicio de todos los derechos de la niñez y la adolescencia, y hacer de todo el territorio nacional un ambiente o entorno de protección integral, participación y desarrollo efectivo de los niños, las niñas y adolescentes que lo habitan*” (2009, p.19). El VII Informe EDNA contribuye con esta aspiración.



Capítulo 1: Eje Institucionalidad democrática

Analiza las políticas nacionales para la niñez y la adolescencia en Costa Rica, los informes internacionales, en particular el *Cuarto Informe País* al Comité de los Derechos del Niño, asimismo, el estado de avance en la ejecución de los Subsistemas locales de protección (SLP) —a partir de la experiencia piloto en 14 comunidades prioritarias del país (Santa Cruz, Pavas, Desamparados, Aguirre, Coto Brus, Los Chiles, Limón, Puntarenas, Corredores, Turrialba y Talamanca, Moravia, Heredia, San Pedro Montes de Oca)— y el rol determinante de los gobiernos locales en su implementación. Finalmente, la propuesta de creación del Observatorio de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia y la PNNA como proyectos de interés institucional que se vinculan directamente con el trabajo de los Subsistemas locales.

En esta etapa de desarrollo del proyecto, los logros están referidos al proceso de implementación de los Subsistemas locales de protección. El éxito futuro estará ligado a un emprendimiento conjunto que articule lo nacional, lo local y lo regional, con la participación de la sociedad civil, las instituciones públicas y las personas menores de edad, así como las Juntas de protección de la niñez y la adolescencia, los Comités tutelares y el Patronato Nacional de la Infancia. Igual de relevante es la participación del Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia como instancia de articulación y coordinación de la *Política nacional de la niñez y la adolescencia*. El desafío está dado en lograr mayor cohesión social, el fortalecimiento de la participación interinstitucional y una adecuada dotación de recursos económicos y profesionales.



Capítulo 2: Eje Persona, familia y comunidad

Aborda los alcances en el cumplimiento de los derechos vinculados al desarrollo psico-social temprano, a partir del análisis de dos temas: primero, los patrones de crianza dentro del hogar y su relación con el castigo físico –tema poco investigado en el nivel nacional– y, segundo, el cuidado y desarrollo infantil fuera del hogar, los recursos y las condiciones existentes para proveer de cuidado y desarrollo infantil de calidad a aquellos niños y niñas que lo requieren, tanto por razones de carácter laboral y económico de sus familias, como por la estimulación, socialización y promoción del propio desarrollo a que tienen derecho.

Para iniciar el tema se hace un breve recorrido por los aportes de literatura científica que identifican los factores sociales, culturales, educativos y psicológicos involucrados y los marcos políticos y legales que puntualizan los derechos referentes al tema, tanto en la normativa internacional como nacional; la situación actual de la aplicación de la normativa en términos de lo que reflejan los datos de estudios sobre el tema, las estadísticas disponibles y acciones o programas que abordan esta materia y, finalmente, las alternativas o las propuestas para lograr el cumplimiento mayor y de mejor calidad del derecho en cuestión, en el primer caso a no ser castigado físicamente y, en el segundo, a un cuidado y desarrollo integral y de calidad, en sus propias familias, comunidades, en centros especializados estatales o privados.

El desafío apunta a lograr la congruencia entre los derechos vinculados al cuidado y al desarrollo integral infantil con patrones de crianza alejados del castigo físico en un escenario como el actual, lleno de retos para la educación familiar, tema poco tratado en el medio costarricense.



Capítulo 3: Eje Salud integral

En el marco de un análisis conceptual sobre salud integral de las personas adolescentes, se plantea el tema de las drogas. Este se aborda en función de tres aspectos: la prevención del consumo, el tratamiento de las drogodependencias y la prevención del delito; asimismo, se puntualiza en la drogodependencia como un problema de salud pública y enfermedad crónica.

Se hace una revisión crítica de las acciones y de la oferta institucional, pública y privada, que debe garantizar el derecho al acceso a servicios de prevención o de tratamiento del consumo de sustancias psicoactivas en la población adolescente y la prevención del delito.

Se señalan, además, los avances ligados a la existencia de políticas, planes y programas de prevención (por ejemplo, el Centro de atención a personas menores de edad consumidoras de sustancias), se indican las limitaciones en cobertura, sostenibilidad, seguimiento y evaluación de las acciones, así como resultados e impactos según sexo, región y nivel educativo, sobre todo en este último, cuando las y los adolescentes de comunidades vulneradas no se encuentran en el sistema educativo. En cuanto a tratamiento, se indica el faltante de centros de desintoxicación y deshabituación –están centralizados– y de servicios especializados para personas adolescentes, quienes, muchas veces, abandonan el tratamiento antes de concluirlo, lo que



deriva en una situación violatoria de derechos, pues las posibilidades de recuperación de esta enfermedad sin tratamiento especializado son mínimas y como resultado otras áreas (escolar, familiar, social, jurídica) se ven afectadas.

En cuanto a seguridad ciudadana y prevención del delito, si bien las cifras de personas menores de edad portadoras o vendedoras de droga, que han sido puestas a la orden de la Fiscalía Penal Juvenil, son preocupantes (para el año 2009 la Contraloría General de la República señaló 3404 casos), este capítulo, al igual que los otros de este VII EDNA, ha privilegiado el señalamiento de esfuerzos positivos en un gesto de congruencia con el favorecimiento de entornos protectores y saludables y no de la represión.

En conclusión, el capítulo apunta a que, si bien Costa Rica cuenta con una legislación adecuada y una PNNA que incluye en el eje de Salud integral acciones específicas en el tema de las drogas, hay debilidades en la capacidad de *operacionalizar* estos y otros lineamientos.



Capítulo 4: Eje Educación

El marco conceptual que se utiliza nace de la Relatoría Especial de la Organización de las Naciones Unidas sobre el derecho a la educación, con el aporte del Comité de derechos económicos y culturales del Comité de los derechos del niño.

En este marco se analizan las obligaciones estatales en torno a la realización del derecho humano a la educación en términos de disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad, obligaciones consagradas en la *Constitución Política* y a las que deben responder con altísima prioridad los gobiernos. El capítulo señala –sin llegar al análisis exhaustivo por grupos poblaciones o temas– los obstáculos que se instalan en razones étnicas, discapacidades, nacionalidad, género, dificultades de aprendizaje o que lastiman a adolescentes embarazadas o madres y que les impiden disfrutar de los beneficios de la educación. Asimismo, analiza los factores relacionados con la permanencia de las y los estudiantes en el sistema educativo formal y hace un balance del impacto de acciones, proyectos y programas formulados como estrategias de retención en el sistema educativo, de manera particular en secundaria (*Ética, estética y ciudadanía, Avancemos* y otros programas orientados hacia este tema) y que han incidido en una relativa mejoría en la permanencia y el mejoramiento de los aprendizajes, lo que se ve reflejado en las pruebas de bachillerato (año 2009: 68,47% de promoción). Para ese fin, se analizan las dinámicas de exclusión (graves en el caso de las escuelas unidocentes), expulsión y repulsión que el propio sistema provoca en el estudiantado.

El capítulo hace hincapié en deudas pendientes: garantizar la gratuidad de la educación y eliminar los obstáculos materiales, financieros, sociales y culturales, de modo que niños, niñas y adolescentes, sobre todo de comunidades pobres e históricamente rezagadas de nuestro país, puedan cursar la educación en condiciones de igualdad y fraternidad.



Capítulo 5: Eje Cultura, juego, recreación

Aborda el derecho a la cultura, el juego y la recreación como uno de los pilares centrales del paradigma de la protección integral y como factor de desarrollo no prescindible ante la “urgencia” de otros derechos y necesidades, pues amplía las capacidades personales, comunitarias y sociales de la niñez y la adolescencia.

Con particular interés por los entornos seguros, se hace una revisión crítica de los factores de riesgo y de los factores de protección en las comunidades que afectan el derecho a la cultura, el juego y la recreación, así como un análisis de las competencias locales y nacionales para la creación, mantenimiento y recuperación de entornos seguros y espacios lúdicos para la niñez y la adolescencia.

Enfatiza la necesidad imperiosa de que la institucionalidad, los gobiernos locales y la comunidad adopten estrategias que utilicen y tengan en cuenta el derecho a la cultura (el deporte, la recreación y el juego) y a los espacios públicos –inclusivos, diversos e integrales– como recursos ineludibles en el desarrollo de las personas menores edad. Las ciudades, los barrios y los espacios públicos deben planificarse con y para esta población, y trabajarse para evitar su privatización o abandono.



Capítulo 6: Eje Protección especial

Expone el estado de situación sobre el cumplimiento de los derechos de las y los adolescentes quienes se encuentran en conflicto con la *Ley de Justicia penal juvenil* (LJPJ). Se analiza la política pública y el marco jurídico institucional en materia penal juvenil, partiendo de una comprensión del problema de la delincuencia juvenil que considera las complejas causas sociales, económicas y políticas implicadas y aspectos de tipo psicológico, correspondientes a un grupo etario que tiene características particulares propias de la población adolescente.

El alto volumen de denuncias penales de este grupo etario (64 967 en el período 2005-2009), llama de manera urgente a fortalecer los mecanismos institucionales y las políticas dirigidas a la **prevención** de la delincuencia. En la PNNA están claramente consignadas las políticas de protección especial y de garantías para el sector de la niñez y de la adolescencia en condiciones de vulnerabilidad social y económica, producto de la persistencia de los niveles de pobreza y desigualdad que sufren amplios sectores de nuestra sociedad.

Se formulan importantes interrogantes en relación con las sanciones que se aplican y su correspondencia con una reinserción social productiva y sostenida, para la que se requiere de un abordaje que integre, de mejor manera, el conjunto del accionar institucional y de un sistema de información, monitoreo y evaluación integral que dé cuenta, precisamente, de ese accionar institucional.

Se subraya lo oportuno y necesario que es que esta población tenga mayor información sobre sus derechos, así como el personal del Poder Judicial, los medios de comunicación –para que informen con una perspectiva educativa sobre el problema de la delincuencia juvenil y eviten el periodismo “amarillista”–, así como la sociedad civil organizada: redes de jóvenes comunitarias, religiosas, deportivas, etc. En el ámbito gubernamental se señala la importancia de fortalecer acciones que apunten hacia el acceso y la permanencia en el sistema educativo y de formación técnica, a fin de garantizar mejores oportunidades de acceso al mercado laboral, el cual, a su vez, debe contemplar la incorporación de la población joven.

Anexo estadístico

El Anexo estadístico que acompaña este Informe constituye un aporte del proyecto Siedna (Sistema de información estadística en derechos de la niñez y la adolescencia). Los datos y los indicadores responden básicamente a la información de bases de datos, informes disponibles en Internet o consultas directa a las entidades productoras. Estos evidencian un gran vacío en datos vinculados a derechos como la participación y la recreación o sobre el consumo de drogas en la población excluida del sistema educativo, áreas en donde las instituciones encargadas tienen el gran reto de recopilar y de sistematizar datos referentes a las poblaciones que atienden y sus características, para generar información útil acerca de los servicios que ofrecen.

La información incluida en el Anexo que acompaña esta edición, no responde necesariamente a la óptica temática desarrollada en cada capítulo, sin embargo, sirve de base para contribuir al análisis del entorno de las realidades estructurales y coyunturales que las enmarcaron y, adicionalmente, permite dar continuidad estadística a los anteriores *Informes EDNA*.

Conclusiones generales

Costa Rica ha avanzado significativamente en el análisis del tema de derechos humanos de la niñez y la adolescencia, tal como se evidencia en la elaboración de diagnósticos, promulgación de leyes, adhesión a convenciones y formulación de políticas. Se ha llegado a una etapa en donde la mayor parte de los esfuerzos deben orientarse hacia la articulación de estos, para poner en práctica lo que se ha señalado. El reto, ahora, es lograr el fortalecimiento de estas acciones.

El VII EDNA es una valiosa herramienta que nos aporta insumos para ir construyendo respuestas a los señalamientos hechos y a interrogantes como las siguientes:



¿Cómo podemos, desde una dimensión sistémica de carácter de intervención multisectorial, de impacto a corto, mediano y largo plazo, fortalecer los proyectos de vida de los niños, las niñas y los y las adolescentes en el país, desde el respeto y la garantía de sus derechos, como punto de partida para su desarrollo integral?

¿En qué áreas de acción nos debemos concentrar sin alejarnos de las prioridades estratégicas del desarrollo del país?

¿Cómo se hace presente, en esos esfuerzos, la participación protagónica de los niños, las niñas, los y las adolescentes para que realmente sean respuestas a sus necesidades, sueños y aspiraciones?

De cara a la implementación de la PNNA se requiere del trabajo consensuado **interdisciplinario, intersectorial e interinstitucional**. De manera especial, este Informe ha insistido en la sensibilización, cumplimiento de compromisos y seguimiento de las acciones vinculadas al tema de derechos de la niñez y la adolescencia por parte de los distintos actores sociales y políticos de nuestro país. Para el exitoso devenir de las acciones emprendidas, tal como se señala de forma reiterada en cada uno de los distintos capítulos del Informe, la gestión municipal debe considerar, como prioritarias en su agenda, las estrategias de prevención de la violencia, con el derecho a la cultura como eje de desarrollo, así como el impulso de la construcción de espacios públicos para la convivencia y la recreación de sus niños, niñas y adolescentes, en toda su diversidad: discapacidad, género, grupos étnicos. Adicionalmente, el *VII EDNA* subraya la importancia de que los distintos actores sociales, públicos y privados, aúnen esfuerzos en la generación de una base de datos obligatoria para reportar situaciones que afectan, sobre todo, a poblaciones en situación de



vulnerabilidad, las que deben ser escuchadas e incorporadas en todos los procesos que les competen.

En este sentido, el VII EDNA destaca la necesidad de continuar trabajando en función de un **enfoque de derechos** que visibilice de forma **positiva** a esta población, lo que es igual a asumir a niños, niñas y adolescentes como **sujetos con derechos y deberes**, pues solo así podrán ser efectivas y eficientes las acciones que se desarrollen para y con ellos y ellas.

La teoría y la práctica deben apuntar hacia una **visión integral**, con una mirada bio-psico-social; esto es lo biológico, lo emotivo y lo social en interacción con ambientes protectores y prácticas saludables.

Trabajar en la prevención, en la permanencia en el colegio, en estilos de vida saludables, en la reinserción de quienes han sufrido algún tipo de expulsión nos aleja cada vez más de la penalización, la rehabilitación o de situaciones extremas. Se trata de erradicar la reproducción de abusos, violencias o condiciones de vulnerabilidad, acompañado todo esto de la generación de indicadores y cifras, prácticamente ausentes en algunos temas, como es el caso del derecho a la cultura.

El Informe está en sus manos. Es tarea de todos y todas que su contenido contribuya a enriquecer el bien ser y el bien estar de nuestra niñez y adolescencia.



El documento completo puede obtenerlo en:

www.pridena.ucr.ac.cr
www.pani.go.cr
www.unicef.org/costarica

Créditos:
Fotografía de portada: Priscilla Mora Flores/Colectivo Nómada
Niña Rachell Johnson Harris, 4 años CEN CINAI Gravilias, participante del Programa Crecer con la Música, MCJ-Ministerio de Salud-SINEM- UNICEF
Mural "La Conquista de un Derecho", Facultad de Derecho, UCR
Fotógrafo Denis Castro Incera, Unidad de Diseño, VAS-UCR
Fotografías: © UNICEF, Costa Rica
Arte y diseño: Ileana Ondoy/iocreativa S.A.

