

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

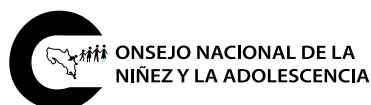
Hacia el cumplimiento de la *Política nacional para la niñez y adolescencia 2009-2021*



2011 Año internacional de las personas afrodescendientes

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

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



Créditos

©CNNA, UCR, PRIDENA, UNICEF, 2011

Coordinación académica

Marisol Gutiérrez Rojas

Apoyo técnico

Luis Alejandro Montero Herrera

Marcela Zúñiga Coto

Gabriela Castro Guzmán

Nathalia Ramírez Bonilla

Consejo editorial

María Pérez Yglesias

Marisol Gutiérrez Rojas

Fernando Ching Chang

Rigoberto Astorga Morales

Alberto Quiñones Sánchez

Revisión de contenido

Marisol Gutiérrez Rojas

Carmen María Castillo Porras

Fernando Ching Chang

Rigoberto Astorga Morales

Alberto Quiñones Sánchez

Laura Fernández Díaz

Coordinación de diseño e impresión:

Xinia Miranda Cascante

Diseño y diagramación

Ileana Ondoy Jiménez/Iocreativa S.A.

Diseño de portada:

Iocreativa S.A.

Corrección filológica

Rocío Monge Corrales

Fotografías de portada

Niña Rachell Johnson Harris, 4 años CEN-CINAI

Gravilias, participante del

Programa *Crecer con la Música*

MCJ-Ministerio de Salud-SINEM y UNICEF.

Fotógrafa: Priscilla Mora Flores,s

Colectivo Nómada

Mural "TCU: La Conquista de un Derecho",

Estudiantes de Bellas Artes y Arquitectura de la

UCR, bajo la coordinación de Eduardo Torijano

Facultad de Derecho, UCR

Fotógrafo Denis Castro Incera,

Unidad de Diseño, VAS-UCR

Fotografía de contraportada

Mural "Mágico Juego"

Adrián Gómez

Centro de Cultura de Derechos de la Niñez

y la Adolescencia

Patronato Nacional de la Infancia

Contenidos

<i>Presentación</i>	v
<i>Introducción</i>	7
<i>Agradecimientos</i>	9
<i>Siglas y acrónimos</i>	15
<i>Colaboradores</i>	24
Capítulo 1 Institucionalidad democrática	25
Capítulo 2 Desarrollo psico-social temprano: el derecho de los niños y las niñas menores de 8 años a una atención, cuidado y educación de calidad	71
Capítulo 3 El derecho de las personas menores de edad a la salud integral: una mirada desde la seguridad ciudadana, la prevención y el tratamiento del consumo de sustancias psicoactivas	135
Capítulo 4 Los factores relacionados con la permanencia de las y los estudiantes en el sistema educativo: una mirada desde el derecho a la educación	175
Capítulo 5 El derecho a la cultura, el juego y la recreación de la niñez y la adolescencia en Costa Rica	215
Capítulo 6 Protección especial en materia penal juvenil	251
Anexo estadístico	297

Presentación

El Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia (CNNA), en cumplimiento de sus responsabilidades reguladas en el *Código de la niñez y la adolescencia*, en un esfuerzo concertado con la Universidad de Costa Rica y UNICEF, entrega, a la comunidad nacional, el *VII Estado de los derechos de la niñez y la adolescencia* (EDNA).

La *Política nacional para la niñez y la adolescencia* (2009- 2021), instrumento que acerca más al país al compromiso que se tiene con el cumplimiento de la *Convención de los derechos del niño*, constituye la columna vertebral de este informe EDNA, en cuyo marco se analizan temas considerados estratégicos para las personas menores de edad en Costa Rica.

La Universidad de Costa Rica, consecuente con sus principios humanísticos, ha brindado su calificado aporte académico a este esfuerzo que tiende al logro del bien común –en particular de nuestros niños, niñas y adolescentes– mediante la Coordinación académica de este Informe, sumando, además, la acción social. De igual forma, el mandato de protección de los derechos de la niñez, que tiene a su cargo UNICEF, se traduce en la continuidad de su apoyo técnico y financiero a la concreción del *VII EDNA*.

La gestión de la institucionalidad pública, el PANI y la sociedad civil, especialmente de aquellas organizaciones representadas en el CNNA, también ha sido un importante insumo intersectorial e interinstitucional en la promoción de los derechos de la niñez y la adolescencia.

El proceso de elaboración de este *VII Estado de los derechos de la niñez y la adolescencia* ha estado acompañado de la mirada de la Defensoría de los Habitantes de la República la que, fiel a su mandato, ha velado por los derechos e intereses de las personas menores de edad a quienes se debe este Informe.

De esta forma, esperamos que todas las personas, quienes forman parte del Estado y de la sociedad, desarrollen un trabajo articulado y coordinado para garantizar el interés superior de niños, niñas y adolescentes, que le brinden oportunidades necesarias para su desarrollo integral.

Marielos Hernández Corella
Presidenta Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia

Yamileth González García
Rectora Universidad de Costa Rica

Seija Toro
Representante UNICEF-Costa Rica

Introducción

Desde hace más de dos décadas, en el país se ha venido desarrollando un proceso histórico de búsquedas, reflexiones y acciones multisectoriales orientadas a la transformación de concepciones, paradigmas, prácticas institucionales, sectoriales y acciones ciudadanas que contribuyan a que el desarrollo humano integral de las personas menores de edad, quienes viven en Costa Rica, sea cada día mejor.

En esa rica dinámica de corresponsabilidad social está presente el aporte valioso de la herramienta para la transformación social, identificada como el *EDNA: Estado de los derechos de la niñez y la adolescencia*, liderado por un equipo multidisciplinario de la Universidad de Costa Rica, en alianza con la institucionalidad pública y la sociedad civil.

Esta herramienta representa un análisis de situación a profundidad acerca de los diferentes factores normativos, políticos, programáticos y socioculturales que inciden positiva o negativamente en el desarrollo integral de niños, niñas y adolescentes.

En esta ocasión, se ha llegado ya a la séptima edición del *Informe EDNA*, el cual presenta una sistematización, evaluación, análisis y proposición en materia de marcos jurídicos, políticas públicas, planes, programas y desafíos orientados a contribuir con el desarrollo integral de la niñez y la adolescencia en el país. Para ello, se han tomado, como ruta de estudio, los seis ejes estratégicos de la *Política nacional de niñez y adolescencia* (PNNA) acotados, a la vez, por el enfoque de derechos y los *Objetivos de desarrollo del milenio*.

En consonancia con lo anterior, el *Informe EDNA* está estructurado en seis capítulos que atienden temas estratégicos para la protección integral y la prevención de situaciones que comprometan el ejercicio pleno de los derechos de las personas menores de edad.



El **capítulo 1**, referido al 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.

El **capítulo 2**, referente al 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.

Seguidamente, el **capítulo 3**, vinculado al 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 VIII 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.

En el **capítulo 4**, atinente al 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.

En el **capítulo 5** referente al Eje **Cultura, juego, recreación**, se 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.

Por último, el **capítulo 6**, vinculado al 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.

Este análisis de naturaleza cualitativa se complementa con un Anexo estadístico en materia de derechos de la niñez y la adolescencia, el cual viene a contribuir de manera significativa en la orientación estratégica de aplicación de las políticas públicas. 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*.

El **Anexo estadístico** 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 directas 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 tie-

nen 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.

Como resultado, el presente documento es una valiosa herramienta que nos aporta insumos para ir construyendo respuestas a las siguientes interrogantes:

¿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?

Esperamos que el contenido de este *Estado de los derechos de la niñez y la adolescencia* contribuya a enriquecer efectivamente su accionar y que se traduzca en el bien ser y en el bien estar, interdependiente e interrelacional de dimensión social y ecológica de los niños, las niñas, los y las adolescentes.

Agradecimientos

El *Informe EDNA* es el resultado de un esfuerzo colaborativo y solidario de distintas personas e instituciones. Es su interés y compromiso con el tema de los derechos de la niñez y la adolescencia el que se vierte, de distintas formas, en estas páginas.

A las y los miembros del Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia (CNNA) y a su Secretaría Técnica (ST-CNNA) les expresamos nuestro agradecimiento por honrar el mandato del *Código de la niñez y la adolescencia* (1998) de formular y someter a discusión nacional este estudio anual sobre el estado de los derechos de esta población.

Nuestro reconocimiento especial a la Licda. Gabriela Castro Ramírez y a la Máster Carmen María Carlucci Di Stasi, coordinadora y excoordinadora, respectivamente, de la Secretaría Técnica del Consejo de la Niñez y la Adolescencia.

Agradecemos a la señora Rectora de la Universidad de Costa Rica (UCR), Dra. Yamileth González García, y a la Vicerrectora de Acción Social (VAS), Dra. María Pérez Yglesias, su vocación de compromiso para con los derechos de las personas menores de edad. De manera particular reconocemos, en la VAS, el apoyo de la Licda. Evelyn Mc Quidy Padilla, la Licda. Rocío Monge Corrales y de la Oficina de Información y Divulgación (ODI).

También, nuestro agradecimiento al Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), institución que no ha cesado en el apoyo para la elaboración de este *Informe*, de forma particular a su representante la Máster Seija Toro y al funcionario Máster Rigoberto Astorga Morales, Coordinador de Programas, y a las funcionarias Licda. Xinia Miranda Cascante, Oficial de Comunicación y Alianzas, y Máster Silvia Frean Alcocer, Oficial de Monitoreo y Evaluación; al Patronato Nacional de la Infancia, en la persona de su Presidenta Ejecutiva Licda. Marielos Hernández Corella, el Lic. Fernando Ching Chang y el Lic. Jorge Urbina Soto; a las distintas organizaciones de la sociedad civil representadas en el CNNA, para efectos de este

Informe en la persona del Lic. Alberto Quiñones Sánchez; y, de manera particular, a la Defensoría de los Habitantes, Observadora del proceso de elaboración de este documento, en la persona de la Licda. Laura Fernández Díaz.

De igual forma, al Programa interdisciplinario de estudios y acción social de los derechos de la niñez y la adolescencia (Pridena), a su Coordinadora Técnica, la MSW Carmen María Castillo Porras, y al equipo de profesionales quien colabora con el Programa: Licda. Marcela Zúñiga Coto, Licda. Gabriela Arias Guzmán y Bach. Nathalia Ramírez Bonilla.

A la Escuela de Estudios Generales, su director, el Dr. Gustavo Adolfo Soto Valverde, y a un importante grupo de académicos, entre quienes destaca el profesor Antero Muñoz Méndez y sus estudiantes.

De forma especial nuestro agradecimiento al Bach. Luis Alejandro Montero Herrera, asistente del proyecto EDNA, quien imprimió al proceso no solo compromiso profesional sino, también, afabilidad y entusiasmo.

Al equipo de académicos de la UCR, que colaboró con las y los investigadores del *Informe* EDNA, nuestro especial reconocimiento por su calificado apoyo y por su compromiso con la población menor de edad de este país: Dr. Jorge Sanabria León, Dra. Giselle Amador Muñoz, Máster Sunny González Serrano, Máster Irma Arguedas Negrini, Dra. Carmen Grace Salazar Salas. Asimismo, agradecemos a otro significativo grupo de profesionales que apoyó de forma puntual las distintas investigaciones que dan cuerpo a este Informe: Lic. Luis Felipe Barrantes, Licda. Siufong Acón Araya, Licda. Ariana Muñoz Badilla, Máster Cecilia Romero Barquero, Licda. Isabel Gámez Páez, Máster Olga Marta Guevara Bravo, Máster Estrella Fuentes Santos y a la Directora del Colegio Técnico Dos Cercas de Desamparados, Máster Damaris Corrales Picado, al Lic. Errol Vladimir Cunningham Madrigal y a sus estudiantes de la sección nocturna, entusiastas de los saberes compartidos y de la lucha por el ejercicio pleno de los derechos.

De igual manera, agradecemos la participación del grupo de jóvenes miembros de las Juntas de Protección a la Niñez y la Adolescencia de los cantones de Flores, Alajuela, Naranjo y San Ramón quienes, desde sus propias vivencias y miradas críticas, han señalado los desafíos pendientes en este proceso de construcción de un mundo vivible.

Por último, nuestro reconocimiento al equipo de investigadoras e investigadores de este *Informe* EDNA, quienes, además de cumplir los requerimientos de la tarea a su cargo, abonaron nuevas miradas, preguntas y desafíos al tema de los derechos humanos de las personas menores de edad. El comprometido equipo de profesionales que nos acompañó lo conforman el Máster Mario Víquez Jiménez, la Dra. Ana Teresa León Sáenz, la Máster Marjorie Moreno Salas, el Dr. Vernor Muñoz Villalobos, la Máster Irma Arguedas Negrini, el Máster Jesús García García y la Máster Ana Leonor Ramírez Montes. A este esfuerzo se suma el valioso apoyo de la Escuela de Estadística y el Sistema de información estadística en derechos de la niñez y la adolescencia (Siedna), con la coordinación de la Máster Patricia Delvó Gutiérrez, fuerte colaboradora de este Informe.

Esperamos que este esfuerzo efectivamente contribuya a la reflexión y a la toma de decisiones que incidan en el mejoramiento de la calidad de vida de la niñez y la adolescencia de nuestro país.

Dra. Marisol Gutiérrez Rojas
Coordinadora Académica EDNA

Siglas y acrónimos

Acerpa	Asociación Centro de Rehabilitación para el Adicto
AD	Asociación de Desarrollo
AMES	Agentes multiplicadores educativos
CAID	Centros de Atención Integral en Drogas
CCDR	Comité cantonal de deporte y recreación
CCHJFF	Centro Cultural e Histórico José Figueres Ferrer
CCPJ	Comités cantonales de la persona joven
CCSS	Caja Costarricense del Seguro Social
CDN/CRC	Convención sobre los derechos del niño
CEDAW	Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer
Cenarec	Centro Nacional de Recursos para la Educación Inclusiva
CEN-Cinai	Centros de Educación y Nutrición (CEN) y Centros Infantiles de Nutrición y Atención Integral (Cinai)
CGLU	Ciudades y Gobiernos Locales Unidos
CICAD	Comisión Interamericana para el control del abuso de drogas
CICPC	Centro de Investigación y Conservación del Patrimonio Cultural
Cindea	Centros Integrados de Educación para Jóvenes y Adultos

Ciprodi	Centro para la Ciudadanía y la Productividad Digital
CMTC	Central del movimiento de trabajadores costarricenses
CNA	Código de niñez y adolescencia
CNM	Centro Nacional de la Música
CNNA	Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia
CNT	Centro Nacional de Teatro
Conace	Comisión Nacional para el Control de Estupefacientes
Conamaj	Comisión para el mejoramiento de la administración de justicia
Conare	Consejo Nacional de Rectores
Coned	Colegio Nacional de Educación a Distancia
Cosecodeni	Coordinadora de organizaciones sociales de defensa de derechos de los niños, niñas y adolescentes
CT	Comités tutelares de derechos de la niñez y la adolescencia
DARE	Drug Abuse Resistance Education
DGB	Dirección General de Bandas
DHI	Defensoría de los Habitantes de la República
Digepaz	Dirección General para la Promoción de la Paz y la Convivencia Ciudadana
Dinadeco	Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad
Dinarac	Dirección Nacional de Resolución Alternativa de Conflictos
DNI	Defensa de Niñas y Niños Internacional
Ebais	Equipos básicos de atención integral en salud
ECR	Editorial Costa Rica
EDNA	Estado de los derechos de la niñez y la adolescencia

EHPM	Encuesta de Hogares y Propósitos Múltiples
Flacso	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
Fodesaf	Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares
Fonabe	Fondo Nacional de Becas
GAM	Gran Área Metropolitana
HNN	Hospital Nacional de Niños
IAFA	Instituto sobre Alcoholismo y Farmacodependencia
ICD	Instituto Costarricense sobre Drogas
Icoder	Instituto Costarricense de Deportes y Recreación
Idespo	Instituto de Estudios Sociales en Población
IFAM	Instituto de Fomento y Asesoría Municipal
Ilanud	Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente
IMAS	Instituto Mixto de Ayuda Social
INA	Instituto Nacional de Aprendizaje
Inamu	Instituto Nacional de la Mujer
INEC	Instituto Nacional de Estadística y Censo
IPEC	Instituto Profesional de Educación Comunitaria
JP	Juntas de protección a la niñez
LESPJ	Ley de Ejecución de sanciones penales juveniles
LJPJ	Ley de Justicia penal juvenil
MCJ	Ministerio de Cultura y Juventud
MEP	Ministerio de Educación Pública
Mideplan	Ministerio de Planificación

Midepor	Ministerio de Deporte y Recreación
MNCR	Museo Nacional de Costa Rica
MS	Ministerio de Salud
MSP	Ministerio de Seguridad Pública
NIDA	National Institute of Drug Abuse
NNA	Niños, niñas y adolescentes
ODENACR	Observatorio de los derechos de la niñez y la adolescencia de Costa Rica
OEI	Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONG	Organizaciones no gubernamentales
ONU	Organización de las Naciones Unidas
ONUDD	Organización de las Naciones Unidas contra la droga y el delito
OREALC	Oficina Regional de Educación de la Unesco para América Latina y el Caribe
PANI	Patronato Nacional de la Infancia
PME	Personas menores de edad
PNAPPJ	Programa nacional de atención a la población penal juvenil
PND	Plan nacional de desarrollo
PNNA	Política nacional de la niñez y la adolescencia
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo
PPNA	Política pública para la niñez y la adolescencia

Pridena	Programa interdisciplinario y acción social de los derechos de la niñez y la adolescencia
PSA	Programa de sanciones alternativas
Siedna	Sistema de indicadores de derechos de niñez y adolescencia
Sinabi	Sistema Nacional de Bibliotecas
Sinart	Sistema Nacional de Radio y Televisión Cultural, S.A.
Sinem	Sistema Nacional de Educación Musical
Siteal	Sistema de Información de Tendencias Educativas en América Latina
SLP	Subsistema local de protección
SNPI	Sistema nacional de protección integral
SNT	Sistema nacional de tratamiento
TND	Taller Nacional de Danza
TNT	Taller Nacional de Teatro
UCR	Universidad de Costa Rica
UNA	Universidad Nacional
UNED	Universidad Estatal a Distancia
Unesco	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la infancia
Uniprin	Unión de instituciones privadas de atención a la niñez

Colaboradores(as)

Capítulo 1:

Investigación: Mario Víquez Jiménez

Capítulo 2:

Investigación: Ana Teresa León Sáenz

Capítulo 3:

Investigación: Marjorie Moreno Salas

Capítulo 4:

Investigación: Vernor Muñoz Villalobos

Irma Arguedas Negrini

Capítulo 5:

Investigación: Jesús García García

Capítulo 6:

Investigación: Ana Leonor Ramírez Montes

Anexo estadístico

Investigación: Escuela de Estadística - Proyecto Siedna



1

Institucionalidad democrática

Subsistemas locales de protección

Introducción

En Costa Rica, la *Convención de los derechos del niño* y los compromisos ahí adquiridos, ha sido un invaluable impulso para la construcción y la reconstrucción de una institucionalidad respetuosa de los derechos humanos de la niñez y adolescencia. Uno de los compromisos adquiridos en dicha Convención, consiste en la formulación de un marco normativo así como la emisión de políticas públicas de Estado específicas, con los correspondientes instrumentos operativos para hacerlas efectivas y los procesos e instrumentos de evaluación y monitoreo (Observatorio de los derechos de la niñez y adolescencia).

Esto ha implicado, a veinte años de aprobada dicha Convención, que, en el país, se haya ensayado en el marco de un proceso democrático de amplia participación de los diversos sectores políticos y con la participación activa de la sociedad civil y de los mismos niños, niñas y adolescentes, una serie de acciones dirigidas a la construcción de una nueva institucionalidad democrática acorde con la nueva concepción de niñez y adolescencia dentro de la “Doctrina de la protección integral”.

Integran esta lista de esfuerzos, la formulación de unas *Políticas de Estado de la niñez y adolescencia (2009)*, la puesta en marcha de un Sistema nacional de protección integral (CNA¹), con sus correspondientes Subsistemas locales de protección (SLP), así como el impulso para la creación y la puesta en marcha de un Observatorio de los derechos de la niñez y adolescencia. Acciones que tienen su propia especificidad pero que, en su conjunto, forman parte de esta reconstrucción de la institucionalidad en torno a los derechos de la niñez y adolescencia.

Ha sido consenso en todos los foros que aglutinan los derechos de la niñez y adolescencia, incluyendo las observaciones del Comité de los derechos del niño, los Informes Nacionales, así como las expresadas en el Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia, que uno de los retos mayores para la efectiva aplicación de la Convención es la articulación del Sistema nacional de protección, en su conjunto, y la puesta en marcha de los Subsistemas locales de protección, como un elemento fundamental de los derechos de los niños, niñas y adolescentes (NNA). De ahí que se plantee la necesidad de sistematizar la conceptualización y la experiencia de aplicación de los Subsistemas locales de protección, así como la posible articulación de estos con la recién emitida Política pública

¹ Regulado en el *Código de niñez y adolescencia*, a partir del artículo 168 y siguientes.

“Establecer los fundamentos teórico operativos y normativos de los Subsistemas locales de protección, sus logros y desafíos, a partir de la experiencia piloto en 14 comunidades del país, en el marco de la construcción de una institucionalidad democrática”.

de Estado y el Observatorio de los derechos de la niñez y adolescencia, en proceso de formulación.

Se pretende, en definitiva, en este capítulo: *“Establecer los fundamentos teórico operativos y normativos de los Subsistemas locales de protección, sus logros y desafíos, a partir de la experiencia piloto en 14 comunidades del país, en el marco de la construcción de una institucionalidad democrática”.*

Es importante aclarar que, en todos los casos, tanto las “políticas públicas”, el “observatorio”, como la experiencia piloto con los “subsistemas locales” son de reciente formulación y se encuentran en proceso de ejecución, lo cual se deberá considerar a la hora de ponderar los alcances de este capítulo.

Antecedentes

Generales

El punto de partida. La Convención de los derechos del niño.

Es la *Convención de los derechos del niño* (1990) una referencia obligada cuando de Sistemas nacionales y locales de protección se trata. Tal y como lo señala el relator de Naciones Unidas sobre violencia, Paulo Sergio Pinheiro (2009), después de dos décadas se tiene una generación de personas adultas quienes crecieron bajo la vigencia de la Convención, con los cuales toca todavía enfrentar grandes desafíos para la implementación adecuada de los principios y los mandatos de la Convención.

Se vive en sociedades en donde los progresos alcanzados en lo socioeconómico y político no van siempre de la mano con las relaciones que las personas adultas establecen con la niñez y la adolescencia. De modo que se encuentran atrasos, a veces pavorosos, en las formas de encuentro entre las personas adultas y las menores de edad, sean estos agentes de Gobierno, responsables de su cuidado o sus propios padres y madres. Prevalecen distintas formas de violencia contra los niños, niñas y adolescentes marcadas por la ilegalidad, el autoritarismo y la arbitrariedad en los campos familiar, educativo, comunitario e, incluso, en las políticas públicas que denuncian y ponen en evidencia la necesidad

de establecer y mejorar los sistemas nacionales y, en particular, los locales de protección.

Veinte años después de que la Convención fuera ratificada de forma casi universal, se puede decir que la niñez y la adolescencia siguen en riesgo, al ser objeto de diversas formas de ejercicio de la violencia y de la violación de sus derechos. De ello da cuenta el informe 2003-2007 del relator especial de Naciones Unidas (Pinheiro, 2006).

Aun cuando la Convención es el instrumento o tratado internacional con el mayor número de ratificaciones en el mundo², lo que muestra un hecho político y un consenso sin precedentes en materia de derechos humanos, prevalecen brechas mentales y ausencia de decisión política para hacer efectivos esos compromisos, que permitan asegurar el respeto en la defensa, la promoción y la protección de la integralidad los derechos de la niñez y la adolescencia.

La violencia contra la niñez y la adolescencia no es un fenómeno nuevo ni desconocido. Sin embargo, hoy se sabe que, históricamente, a menudo se ocultaron diversas formas de ejercicio de la violencia, las cuales han sido aceptadas y justificadas socialmente e incluso legalizadas. Esto se ha enunciado por medio de diversas representaciones sociales, la formulación de instrumentos legales y, sobre todo, expresada en prácticas adultocéntricas, machistas y de corte

autoritario. Un ejemplo de ello ha sido la evolución histórica de fenómenos como la explotación sexual comercial, el castigo físico o corporal, el trabajo infantil e, inclusive, diversas formas de abuso físico, psicológico y sexual, entre otros.

Muestra clara de esto son los datos nacionales del Patronato Nacional de la Infancia (PANI, 2009c) en su *Informe de la niñez y la adolescencia desde la perspectiva institucional durante el 2008*, el cual indica que se recibieron 33 687 atenciones a las personas menores de edad distribuidas de la siguiente manera: 22 670 en consultoría, 6946 en atención integral, 3147 por atención inmediata y 924 por legales específicos.

Resalta de lo anterior que un 79% de las consultorías corresponde a “*conflictos familiares*”, un 47% por negligencia en los servicios atención directa y en atención integral un 14% por maltrato físico, 9% testigos de violencia, 7% abuso emocional y 5% abuso sexual extra familiar.

Todo ello confirma la necesidad de una mayor sincronía o acuerdo entre los mandatos legales, la teoría, incluso las reacciones mediáticas de la prensa y los fenómenos de “opinión pública” con la realidad. Se une a ello un enemigo no menor, cual es la prevalencia, en todos los campos de la vida social y política, del discurso asistencialista, tutelar y lastimero, tan adepto aun a una prensa amarillista y a una opinión pública que se asume como “sensible” a los temas de la niñez y la

2 193 Estados la han ratificado.

adolescencia “mientras no se les tome como persona humana con plenos derechos”.

Fenómenos culturales, discursos colectivos y prácticas sociales que limitan el reconocimiento de los niños, las niñas y adolescentes como sujetos de derechos, como señala reiteradamente el relator de Naciones Unidas, se trata de un discurso donde, desafortunadamente, la niñez y adolescencia continúan siendo “minorizados con mini derechos”.

Corresponde al mundo adulto en general, y al Estado, como un todo, impulsar y establecer políticas públicas que trasciendan el período de una administración. Es decir, unas políticas públicas de Estado específicas para la niñez y la adolescencia que den respuesta a la totalidad de los desafíos, los compromisos y los mandatos, planteados en los principios de la Convención y la realidad social y política específica de cada país, de cada comunidad. Políticas que, además de comprensivas, deben tener como fundamento un enfoque de derechos y los instrumentos necesarios para su efectiva aplicación y operacionalización, así como los instrumentos de evaluación de dichas políticas, las pruebas empíricas y el conocimiento científico que permitan, por medio de la investigación, obtener un “estado” de los derechos de la niñez y adolescencia.

Es, de esta forma, en consonancia con los principios de la Convención, que se puede asegurar que los Sistemas

nacionales de protección, con su correspondiente Subsistema local de protección, deben estar integrados dentro de unas Políticas públicas de Estado y estos, a su vez, obtener la asignación de los recursos necesarios con su inclusión en los planes nacionales gubernamentales, y la existencia de un modelo de evaluación y de monitoreo del estado de desarrollo o involución de la efectiva aplicación de la integralidad de los derechos humanos de la niñez y adolescencia. Función, esta última, que debería cumplir, en gran medida, un Observatorio de los derechos de la niñez y adolescencia.

En septiembre de 2009, se emitió una *Política pública de Estado* que direcciona y ordena la posición de las instituciones de Gobierno en la garantía de los derechos de los niños, las niñas y adolescentes. Asimismo, en alianza con el Patronato Nacional de la Infancia, la Universidad de Costa Rica (UCR) y el Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC), se formuló la creación de un Observatorio de los derechos de la niñez y la adolescencia (2009).

Dado que el núcleo de la *Política pública de niñez y adolescencia* cruza por los Subsistemas locales de protección, resulta conveniente, para efectos de un “Estado de los derechos de la niñez y la adolescencia” tomar, como eje central, esta experiencia piloto, presentar sus fundamentos teórico-operativos y conocer de sus logros y desafíos.

Se pretende discutir, además, como eje transversal, la generación de un SLP, en el marco de un Sistema nacional de protección integral (SNPI), que se nutra, en sus contenidos y acciones, de unas Políticas públicas de Estado con sustento presupuestario garantizado y que puedan ser monitoreadas y evaluadas en el marco de un Observatorio de los derechos de la niñez y la adolescencia, en tanto experiencia piloto con fines de ser ampliada a todo el territorio nacional.

Antecedentes institucionales de los Sistemas locales de protección

En Costa Rica, los SLP, como parte del SNPI, están sustentados legalmente en el *Código de la niñez y la adolescencia* (CNA), el cual establece la creación de un ámbito de coordinación de las políticas nacionales en instancias del nivel local, retomando el rol de las Juntas de protección a la niñez y la adolescencia del Patronato Nacional de la Infancia y de los Comités tutelares de derechos de la niñez y la adolescencia, de la Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad (Dinadeco), como unidades locales organizadas de representación popular y gubernamental y de contacto directo con la situación de los niños, las niñas y adolescentes de sus comunidades.

Cuarto Informe Periódico – Recomendaciones del Comité de seguimiento a los derechos del niño

Un segundo aspecto central en el impulso de la creación de SLP articulados al SNPI emana de las recomendaciones del Comité de seguimiento a los derechos del niño a partir del *Cuarto Informe periódico*.

En la observación 8, relacionada con legislación se externa:

“El Comité toma nota de los esfuerzos hechos por el Estado parte para establecer las Juntas de Protección a la NNA, como instituciones descentralizadas que garanticen la implementación del Código de la NNA. Sin embargo, el Comité lamenta, que las Juntas de Protección y los Comités Tutelares no hayan sido todavía claramente reglamentados; y no cuenten con suficientes recursos financieros para su funcionamiento, lo cual ha impedido la efectiva implementación de su mandato”. s.p.

Y recomienda, en este sentido:

“El Comité reitera su recomendación para que el Estado Parte tome todas las medidas necesarias para fortalecer la efectividad de las Juntas de Protección y de los Comités Tutelares; así como, la del Fondo de la Niñez y dotarles de los recursos financieros adecuados para que puedan cumplir con su mandato. Se

deberán fortalecer los esfuerzos para establecer Juntas de Protección y Comités Tutelares en todos los Cantones y Distritos respectivamente”. s.p.

Señala, además, en su observación número 10:

“Aunque el Comité reconoce los esfuerzos de CR para establecer un Sistema Nacional de Protección, manifiesta su preocupación que el mismo no está funcionado de acuerdo al mandato del Código de la NNA, como tampoco se les ha suministrado los recursos para que las Juntas de Niñez y Adolescencia y los Comités Tutelares, asuman su responsabilidad con suficiente flexibilidad. El Comité toma nota de los reportes remitidos por el PANI y por las instituciones que conforman el Consejo de Niñez y Adolescencia a la Defensoría de los Habitantes. Pero manifiesta preocupación de la necesidad de reforzar las coordinaciones entre las distintas entidades en relación a los asuntos de niñez y adolescencia tanto en el nivel nacional como local”. s.p.

Asimismo, añade:

“El Comité recomienda que el Estado Parte tome las medidas necesarias para reglamentar y fortalecer la coordinación entre todas las instituciones que tienen que ver con la niñez y

adolescencia a escala nacional y local. Además, el Comité recomienda el reforzamiento de las Juntas Locales de Protección y de los Comités Tutelares, a fin de articular y garantizar el funcionamiento eficiente de todos los actores involucrados en la implementación de la Convención”. s.p.

Se desprende, a partir de las recomendaciones del Comité de los derechos del niño, una ausencia de articulación del nivel nacional y de las políticas públicas de niñez y adolescencia con las estructuras de base del SNPI y se denota la necesidad de establecer la creación de ambientes protectores en las comunidades, dentro del marco de políticas universales preventivas, lo que implica un trabajo de reforzamiento institucional de las estructuras de base sobre las que se debe asentar el SLP.

Efectivamente, si bien el CNA establece un Sistema nacional de protección, con su consecuente Subsistema local de protección, lo cierto es que, a diez años de promulgado dicho Código, el SNPI ha carecido de una base comunitaria de prevención y atención, lo cual queda en evidencia en las recomendaciones del Comité; el SNPI ha funcionado sin estructuras integradas que lo relacionen en el nivel local directamente con los niños, las niñas y adolescentes.

Por su parte, como país, en los informes presentados ante el mismo Comité, se destacan, entre los avances más significativos los siguientes:

- *Reglamento de Funcionamiento de las Juntas de protección de la niñez y la adolescencia*, decreto 35494-S.
- *Reglamento de Fondo de la niñez y la adolescencia* en proceso de revisión y aprobación por el Sector social.
- En el marco del Consejo Nacional de Niñez y Adolescencia (CNNA) se han tomado acuerdos sustantivos en estos temas (accesibilidad de los recursos por parte de las comunidades, revisión de la normativa y valoración para su integración).
- Operacionalización del *Plan de trabajo 2009 PANI - Dinadeco - UNICEF*.

En el contexto de la puesta en práctica de los SLP, todas estas acciones han venido a formar parte del conglomerado de acciones que, desde la institucionalidad, se han canalizado para su ejecución.

La alianza PANI-UNICEF

Una vez establecido, en el CNA de 1998, el Sistema nacional de protección, y como parte de las respuestas y los esfuerzos que se han realizado en el país, por parte de instituciones públicas y privadas en estos últimos doce años, destaca que, para inicios de 2008,

las autoridades del Patronato Nacional de la Infancia, con la asistencia técnica de UNICEF, tomaron la iniciativa de trabajar en conjunto e impulsar el proyecto de conformación de los SLP con una experiencia piloto en catorce comunidades prioritarias del país³.

Se inició este proceso con la movilización social de las comunidades prioritarias y, en paralelo, la elaboración del documento marco llamado: *Subsistemas locales de protección como base comunitaria del Sistema nacional de protección integral de los derechos de la niñez y la adolescencia Costa Rica*" (PANI, 2009, s.p).

Este proceso culmina, en el nivel político, con un acuerdo del Consejo de la Niñez y Adolescencia número 01-02-09, en el que se establecen los SLP en el marco del SNPI y del decreto ejecutivo N.º 35876-S⁴ que lo incorpora en la agenda prioritaria de las instituciones del sector social y dentro del *Plan nacional de desarrollo*.

Una vez establecido, en el CNA de 1998, el Sistema nacional de protección, y como parte de las respuestas y los esfuerzos que se han realizado en el país, por parte de instituciones públicas y privadas en estos últimos doce años, destaca que, para inicios de 2008, las autoridades del Patronato Nacional de la Infancia, con la asistencia técnica de UNICEF, tomaron la iniciativa de trabajar en conjunto e impulsar el proyecto de conformación de los SLP con una experiencia piloto en catorce comunidades prioritarias del país.

3 Cantones de Santa Cruz, Pavas, Desamparados, Aguirre, Coto Brus (comunidades indígenas), Los Chiles, Limón, Puntarenas, Corredores, Turrialba (comunidades indígenas) y Talamanca (comunidades indígenas), Moravia, Heredia y San Pedro de Montes Oca.

4 Publicado en *La Gaceta* N.º 69 del Lunes 12 de abril 2010.

Fundamentos teórico-operativos y normativos de los Sistemas locales de protección

Fundamentos normativos

Marco legal

Tanto el SNPI, como los SLP, tienen como principios orientadores y mandato legal, a la *Convención de los derechos del niño*, y el *Código de la niñez y la adolescencia*, este último con normas explícitas para su conformación.

De ahí que el acto de creación y de puesta en ejecución del Sistema nacional de protección, como de los Subsistemas locales, son algo más que un acto gubernamental. Se trata de un mandato legal y una forma de “institucionalizar” y, sobre todo, aplicar los principios y las normas de la Convención. Su creación, puesta en marcha y, principalmente, sostenimiento en el tiempo, no queda supeditada a la voluntad individual o particular, pues existe una voluntad legislativa y un mandato colectivo expresado en forma de ley. Su aplicación es preceptiva.

Es claro que, tanto la Convención como el Código no son planes operativos, pero también es cierto que tienen una gran fuerza programática, y si como en este caso hay regulaciones establecidas por ley, el margen de “interpretación” es evidentemente, restringido.

- *Convención de los derechos del niño. Código de la niñez y la adolescencia.*

Si se analiza la *Convención de los derechos del niño*, se concluye claramente que esta se pronuncia a favor de la niñez y la adolescencia, al establecer que NNA son portadores de todos los derechos humanos en general y unos específicos para este sector de la población⁵. Estos derechos propios tienen una clara connotación de acción afirmativa o “discriminación positiva”. Todo ello en razón de la edad y que la niñez y la adolescencia está en proceso de desarrollo, lo que hace que su capacidad de exigibilidad y efectiva aplicación sean inferiores al resto de la población. Es decir, los niños, las niñas y adolescentes requieren de otros derechos propios y específicos dada su condición particular y de mayor vulnerabilidad. Corresponde al mundo adulto su efectiva aplicación, y generar todas las acciones de protección integral y especial, defensa y garantía, promoción y difusión. En definitiva, su aplicabilidad y su exigibilidad.

En materia de Protección claramente, se pueden distinguir dos formas de protección: 1. Protección integral y 2. Protección especial.

⁵ Ver artículo 2. de la Convención: “Los Estados partes respetaran los derechos enunciados en la presente convención...”

La Protección integral⁶ hace referencia a una protección normativa y a la efectiva aplicación de los derechos universales de la salud, la educación y los bienes de la cultura, así como la efectiva reacción estatal en el ejercicio de la Protección especial. Corresponde acá la emisión y el desarrollo de políticas públicas de Estado y un marco o sistema de articulación y coordinación de esas políticas desde el nivel decisorio y político, con el nivel regional y local o comunitario. Presupone instrumentos programáticos (planes, programas, proyectos), la asignación efectiva de recursos, los procesos de evaluación de las políticas y los instrumentos de conocimiento necesarios para la toma de decisiones por medio de un Observatorio de los derechos de niñez y la adolescencia. En ese sentido, deberán existir instancias especializadas para la promoción y la exigibilidad de los derechos, con un carácter independiente, sean de tipo jurisdiccional (Sala Constitucional) o en la modalidad de Ombudsman (Defensor de los Habitantes).

La Protección especial hace referencia, en lo fundamental, a la protección

6 Se utilizará, para efectos de este trabajo, el concepto de Protección integral, en razón de que es el de uso más extendido. Sin embargo, en los últimos años se ha recomendado el uso del concepto de Protección general, en sustitución del concepto de Protección integral, ya que el vocablo integral se tiende a confundir con la Atención integral. La Protección integral o general, como se prefiere usar por algunos expertos, es la obligación estatal, institucional y de los demás actores conformantes de la sociedad civil, de garantizar el pleno disfrute de los derechos de las personas menores de edad, diferenciada del concepto de protección especial entendido como el proceso administrativo por el cual se demanda la garantía de los derechos de los NNA.

de la persona menor de edad, frente al abandono, la orfandad o el ejercicio excesivo abusivo u omiso de los progenitores, tutores/as, o responsables. Asimismo, se refiere a la defensa, protección y restitución de derechos, frente a las diversas formas de explotación, como podrían ser, explotación sexual comercial, trabajo infantil, trabajo en actividades riesgosas y explotación del trabajador adolescente, tráfico y trata, entre otras formas de violación de derechos. Corresponde, en su articulación con el Sistema nacional de protección, el desarrollo de planes, programas y proyectos específicos e incluso focalizados, así como el desarrollo de sistemas e instrumentos de defensa y garantía, protección, promoción y prevención. La Protección especial emana de la Protección general; está incluida en las políticas públicas de Estado, pero tiene su especificidad y un grado significativo de especialización, a menudo producto de la complejidad de los fenómenos. Presupone la sinergia de fuerzas de carácter local, la participación de las organizaciones no gubernamentales y otros grupos sociales y comunitarios y su articulación con el Sistema nacional de protección.

La Protección especial supone todas las acciones y los mecanismos de protección que se refieren a temas como la orfandad y el abandono, los procesos administrativos y jurisdiccionales de protección frente a la familia. Incluye las diversas formas de albergamiento, público, privado, hogares solidarios o familia sustituta, adopción, entre otras.

Será sobre la base de la Protección general y especial que se genere un Sistema nacional de protección y con su correspondiente Sistema local de protección como un esfuerzo por coordinar y articular la política pública que haga efectivos los derechos contenidos en la Convención.

Tanto el Sistema nacional de protección como los SLP tienen fundamento en la norma positiva de la Convención, específicamente en los artículos 2, 3, 4, y 5, los cuales establecen la responsabilidad del Estado de respetar los derechos, la toma de las medidas necesarias para generar protección integral y especial, la consideración primordial del interés superior en todas las decisiones, las medidas para dar efectividad a los derechos económicos, sociales y culturales, la asignación prioritaria de recursos, entre otros elementos de la Protección integral y especial.

Unido a lo anterior, se establecen los artículos 9, 18 y 19 que hacen una referencia especial a las responsabilidades compartidas de los progenitores en la crianza y cuidado de sus hijos, así como la responsabilidad del Estado de tomar medidas legislativas, sociales y administrativas para garantizar la Protección especial, con sus programas correspondientes, lo cual se amplía en el artículo 32, sobre la protección contra la explotación económica y laboral, el 33, contra el uso ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas y, en el 34, que se refiere a todas las formas de explotación y abusos sexuales. Todo ello

con la consideración del papel protagónico de los niños, las niñas y adolescentes y el reconocimiento de su derecho a la opinión y participación (Art. 12 de la *Convención de los derechos del niño* –CDN–).

En lo que se refiere al *Código de la niñez y adolescencia* (1998), en tanto instrumento que organiza y operacionaliza la *Convención de los derechos del niño*, establece normas mucho más puntuales sobre la creación de un Sistema nacional de protección y un eje local dirigido a la articulación y a la coordinación de esfuerzos institucionales, públicos y privados y todas las fuerzas de carácter comunitario.

El CNA, en su artículo 4, establece: la *“...obligación general del Estado de adoptar las medidas administrativas, legislativas, presupuestarias y de cualquier índole, para garantizar la plena efectividad de los derechos fundamentales de las personas menores de edad”*. Todo por medio de la formulación de políticas estatales. Asimismo, indica que *“El Estado no podrá alegar limitaciones presupuestarias para desatender las obligaciones aquí establecidas”*, lo cual se complementa con el artículo 13, el que establece el *“Derecho a la protección estatal”* y que textualmente indica: *“La persona menor de edad tiene el derecho a ser protegida por el Estado contra cualquier forma de abandono o abuso intencional o negligente, de carácter cruel, inhumano, o degradante o humillante que afecte el desarrollo integral”*, con lo cual queda establecida la Protección integral y especial.

De forma más específica establece el CNA, en el Título IV *Sistema nacional de protección*, en su artículo 168, el modelo nacional de protección integral como un mandato de carácter legal que garantiza la protección integral de los derechos de la población infantil y adolescente ubicada en nuestro territorio nacional, mediante el diseño de las políticas públicas y la ejecución de programas destinados a su atención, prevención y defensa por medio de las instituciones gubernamentales y sociales que lo conforma.

El artículo 169 del CNA decreta la siguiente conformación para el Sistema nacional de protección:

- El Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia.
- Las instituciones gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil representadas ante el Consejo de la Niñez.
- Las Juntas de protección de la infancia.
- Los Comités tutelares de los derechos de la niñez y la adolescencia.

Para efectos operativos, el Sistema nacional de protección se conceptualiza en tres niveles:

Nivel central

Definido como el Consejo Nacional de Protección Integral con funciones otorgadas por el *Código de la niñez y la adolescencia*, en su artículo 170, como

un espacio de deliberación, concertación y coordinación entre el Poder Ejecutivo, las instituciones descentralizadas del Estado y las organizaciones representativas de la comunidad relacionadas con la materia.

Nivel regional

Lo integran las direcciones regionales de las instituciones representadas en el Consejo Nacional de Niñez y Adolescencia, así como las entidades comunales organizadas regionalmente.

Tiene una función de retroalimentación a las decisiones tomadas en el Consejo de la Niñez y Adolescencia, al mismo tiempo que este último revisa y decide sobre los fundamentos de los resultados que los proyectos que cada región presente del acontecer comunal. Los insumos que brinda al nivel nacional permiten reafirmar o redireccionar los planteamientos nacionales según cada institución.

Es un ente de consulta y orientación al mismo tiempo que supervisa y controla los procesos del SLP.

Nivel local

Se le ha definido dentro del Sistema Nacional mediante una estructura básica (PANI, 2009) Oficina Local PANI, Junta de protección a la niñez y la adolescencia, Comités tutelares, gobierno local e instituciones públicas. Su articulación se ha denominado Subsistema local de protección.

Diagrama N.º 1 Estructura del Sistema Nacional de Protección Integral (PANI, 2009: p. 25).



Para efectos de ilustración, el anterior gráfico muestra un diagrama de los tres niveles integrados:

Fundamentos teórico operativos de los SLP

Principios orientadores y enfoques teóricos de los SLP

De acuerdo con el documento *Subsistemas locales de protección como base comunitaria del Sistema nacional de protección Integral de los derechos de la niñez y la adolescencia Costa Rica* (PANI, 2009), aprobado en la sesión del 14 de mayo de 2009, del Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia, mediante acuerdo 01-02-09, los SLP requieren estar sustentados en *principios*

orientadores y enfoques teóricos que influyan su definición, estructuración y funcionamiento para que se constituyan en su norte filosófico y estratégico.

Entre ellos se encuentra *la participación de niños, niñas y adolescentes, los tres principios organizativos estipulados en el CNA, que deben ser aplicados por el Sistema nacional de protección integral y, por ende, en los SLP:*

- i) Participación de la comunidad, ii) desconcentración, iii) articulación intersectorial e interinstitucional.*

Y, por último, la *Protección integral*, que orienta y visibiliza la responsabilidad social del Estado de disponer de políticas para que se pueda hacer

efectiva la protección de niños, niñas y adolescentes.

Por otra parte, los SLP están sustentados en 4 enfoques teóricos (PANI: 2009):

- *Enfoque de derechos.*
- *Enfoque del continuo de protección.*
- *Enfoque sistémico.*
- *Gestión pública por resultados.*

Marco conceptual y operativo de los Sistemas locales de protección

Una vez establecidos los principios orientadores y enfoques teóricos, se presentan los pilares conceptuales y operativos particulares sobre los cuales se han dispuesto los SLP.

La puesta en marcha de estos, desde una perspectiva técnica, ha implicado un importante debate y reflexión en torno a cómo poner en práctica el enfoque de derechos y el quehacer institucional, para garantizar los derechos de la niñez y la adolescencia en el nivel local. Es interesante señalar que el esfuerzo de los SLP se ha fundamentado no solo en los principios teórico conceptuales, sino en una revisión por parte de diversos sectores sociales involucrados y ampliamente consultados, tanto por parte del Patronato Nacional de la Infancia, como por UNICEF.

En este sentido, se definen los SLP como:

“un trabajo conjunto entre el Estado y la sociedad civil, integrando instituciones y organizaciones locales públicas y privadas que en el marco del Código de la Niñez y Adolescencia y sin perder sus competencias específicas, desarrollan políticas desconcentradas y velan por el respeto, cumplimiento y exigibilidad de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, con el fin de promover entornos protectores para esta población” (PANI, 2009: p. 16).

Así definido, establece que, en su dinámica, se promueva la coordinación, la consolidación de alianzas, la definición de alcances, responsabilidades y especificidades de las personas participantes, así como la optimización de recursos con un objetivo en común: *“el de mejorar las respuestas locales para la niñez y la adolescencia, brindando un abordaje de protección integral a esa población”* (PANI, 2009: p.16).

Su finalidad, en tanto eslabón base de la estructura del modelo de protección integral de niñas, niños y adolescentes, es fortalecer al Sistema nacional de protección integral en su nivel local propiciando la capacidad local de crear entornos protectores de la niñez y la adolescencia capaces de prevenir, disminuir riesgos y realizar acciones de atención y de protección. Todo ello con pleno apego al mandato del artículo 168 del *Código de la niñez y la adolescencia*, en el cual

se asegura la protección integral de las personas menores de edad.

De acuerdo con los principios operativos del *Plan piloto* (PANI, 2009: p.16), el SLP tiene, como punto de partida, las estructuras organizativas ya existentes en la comunidad y de la coordinación entre los diferentes sectores sociales, así como las experiencias de trabajo conjunto y de su particularidad cultural. De tal manera que cada comunidad vaya configurando la naturaleza del SLP más apropiada según las necesidades y las experiencias propias.

EL SLP es, fundamentalmente, *“una estrategia de reorganización social que posibilita las acciones planificadas, articuladas e integradas de las instituciones públicas y de las organizaciones locales a fin de garantizar la protección de los niños niñas y adolescentes de una comunidad”* (PANI, 2009: p. 19).

Cada comunidad configura la naturaleza del SLP apropiada según las necesidades y la experiencia de coordinación interinstitucional y comunal, mientras que sigue siendo parte de una organización superior que, necesariamente, debe mantenerse vinculada con los niveles regionales y nacionales.

Corresponde al SLP la operacionalización de cuatro ejes que posibilitan estos cometidos, a saber:

1. *Mobilización y fiscalización.*
2. *Garantía de derechos.*
3. *Cooperación en cumplimiento de derechos.*

4. *Participación de las personas menores de edad* (PANI, 2009: p.19).

Mobilización y fiscalización

Se refiere a la articulación de iniciativas comunitarias en niñez y adolescencia con participación de las instituciones, la sociedad civil y las personas menores de edad.

Se ha establecido que el proceso del SLP:

“inicie a partir de un diagnóstico situacional de derechos de las personas menores de edad que permita conocer la realidad de la niñez y la adolescencia de una comunidad en particular y priorizar los problemas. Todo ello con el propósito de elaborar un plan de acción articulado con los diferentes actores sociales” (PANI, 2009: p.19).

En su nivel de ejecución, los actores claves son las Juntas de protección y los Comités tutelares, los cuales funcionan como observatorios de derechos en sus comunidades y en plataformas de vigilancia dentro del SLP.

Garantía de derechos

Este eje pretende, en su objetivo fundamental, que las instituciones públicas y privadas, por medio de sus plataformas de servicios y de la ejecución de programas y proyectos, garanticen los derechos de las personas menores de edad.

Para esto, se debe considerar la presencia estatal en la comunidad: “... la participación en las redes locales y comisiones interinstitucionales existentes, los programas y proyectos de cada institución, la definición de funciones de cada una de ellas y la posibilidad de articulación de proyectos conjuntos” (PANI, 2009: p. 21). Las acciones deben tender a favorecer:

“estrategias conjuntas y articuladas para desarrollar programas y proyectos que desde las competencias de las instituciones respondan integralmente a los requerimientos de la población menor de edad del sector así como a la promoción de derechos y prevención de situaciones de riesgo que vulneran a los niños, niñas y adolescentes” (PANI, 2009: p. 21).

En este eje, el Patronato Nacional de la Infancia, dentro del SLP, es una instancia estatal central por ser la institución rectora de derechos de la niñez y la adolescencia.

“Ello implica direccionar la protección integral de los niños, niñas y adolescentes en cumplimiento con lo establecido por el Código de la Niñez y la Adolescencia, ejecutando acciones, desde los diferentes niveles jerárquicos, de coordinación y articulación entre las demás instituciones del Estado y actores sociales para garantizar los derechos de los niños, niñas y adolescentes. El PANI debe

desempeñar, desde este eje, el rol de Secretaria Técnica del SLP por sus propias competencias institucionales” (PANI, 2009: p. 21).

Cooperación en el cumplimiento de los derechos

Corresponde al eje Cooperación, la generación y la ejecución de iniciativas y de proyectos tendientes al cumplimiento de los derechos de niñez y adolescencia mediante el involucramiento de la sociedad civil en el proceso (asociaciones, comités, fundaciones, cooperativas, Comités tutelares y empresa privada). Su principal financiamiento está pensado a partir del Fondo de niñez y adolescencia siempre y cuando se encuentren vinculadas al plan de acción comunal.

Participación de las personas menores de edad

Todo SLP debe propiciar los medios para ejercer el derecho de participación y de opinión de las personas menores de edad, fortaleciendo:

“la representatividad y de los niños, niñas y adolescentes en las Juntas de Protección a la Niñez y la Adolescencia y en los Comités Tutelares promoviendo la vinculación con otras organizaciones locales juveniles como gobiernos estudiantiles, grupos pastorales, deportivos, artísticos” (PANI, 2009: p. 25).

haciendo que “se exijan la atención de sus necesidades y la incidencia de sus opiniones favoreciendo la consulta,

opinión, toma de decisiones, desarrollo de proyectos, exigibilidad de derechos y denuncia” (PANI, 2009: p. 25).

En síntesis, los cuatro ejes mencionados funcionan de manera integral y dan soporte a las acciones del SLP. Su objetivo primordial gira en torno a la visión de la niñez y la adolescencia como sujetos de derechos que tienen la capacidad volitiva y la facultad de exigir sus derechos. El SLP también hace partícipes a las instancias públicas y las convoca en su responsabilidad de garantizar todos los derechos de los NNA.

Caracterización de logros y los desafíos de los Sistemas locales de protección

Una vez presentados los fundamentos teórico-operativos y normativos de los Subsistemas locales de protección, corresponde, en este apartado, efectuar una caracterización de la experiencia piloto de los SLP en catorce comunidades. Se pretende con ello ofrecer un estado de situación lo más fiel a la realidad, sus logros y desafíos, a dos años de su puesta en marcha.

Sobre la metodología

La metodología para la construcción del capítulo incluyó la revisión de documentos institucionales tanto del PANI como de UNICEF, la realización de entrevistas focalizadas a agentes claves en la gestión de los SLP de cada contraparte (PANI-UNICEF) y

entrevistas a cinco facilitadoras contratadas para la gestión en el ámbito local.

Resultados

De acuerdo con las variables (creación, consolidación y gestión local de los SLP, legitimidad local, logros concretos, cumplimiento, cobertura actual, articulación con el sistema, apoyo financiero, apoyo político, sostenibilidad), la matriz utilizada (véase anexos) para la recolección de datos, así como con la información obtenida de las evaluaciones institucionales, los resultados obtenidos son los siguientes:

Creación, consolidación y gestión local de los SLP

En esta variable se determinó que la participación institucional está transversada con la capacidad de relación interinstitucional del PANI y su grado de posicionamiento como ente rector en derechos de niñez y adolescencia en los cantones. En aquellas localidades en donde la gestión del ente rector es sobresaliente, en la garantía y la promoción de derechos, se evidencia un trabajo de articulación oportuna con las demás instituciones.

Estos dos elementos, de proyección y de articulación, unidos a un mayor o menor “prestigio” por parte del PANI en la comunidad, se traducen, a menudo, en una mayor o menor capacidad de gestión local.

En todo caso, lo que se resalta es que la variable “ente rector”, es un elemento

fundamental para los SLP, en función de que la movilización social sobre el tema específico está correlacionada con el liderazgo asumido por la institución correspondiente.

Se pudo detectar, también, que la gestión local cruza por factores coyunturales y de competencias laborales que van ligados a la habilidad del facilitador encargado de gestionar el proceso. Cuando estos logran adecuar los SLP a las particularidades locales, a partir de los diagnósticos institucionales y comunales, se evidencia un proceso progresivo y sistemático de gestión.

En el plano operativo se detectó, además, la relevancia de la creación de una comisión técnica de articulación o un comité de coordinación local que instaure y dé seguimiento al SLP, sin descuidar la participación del resto de actores, ni permitir que se convierta en un proceso arbitrario.

Se determinó que la “sensibilidad” de los funcionarios locales, en el tema de niñez y de adolescencia, es una variable substancial para la ejecución de los SLP. Este elemento permite que, desde las respectivas competencias institucionales, la garantía y exigibilidad de derechos de las personas menores de edad sea adoptado a lo interno de las dinámicas cotidianas de las diferentes instituciones y facilite el dialogo interinstitucional.

Se señala la necesidad de que, en el nivel local, se dé un salto cuantitativo que permita trascender las representaciones y las prácticas sociales de la niñez y

de la adolescencia tradicionales, a una concepción de sujetos portadores de derechos. Los derechos de la niñez y de la adolescencia como un derecho, de carácter preceptivo y no como un acto de voluntad o sensibilidad personal. Esto va de la mano, con el desafío de “convencer” a la institucionalidad y a la sociedad civil de la importancia del SLP como una plataforma inherente al Sistema nacional de protección, que es una competencia de todas las instancias locales.

Se determinó, además, que cuando entra en escena el gobierno local, se produce una mayor articulación de las instituciones, en particular, cuando se da un compromiso del Alcalde y del Concejo Municipal. Este hecho debe ser asumido como una de las principales lecciones aprendidas del proceso de gestión de los SLP. La presencia y el compromiso de la municipalidad aparecen como un factor determinante para obtener la articulación con logros tangibles y partidas presupuestarias. Se ha notado que, en aquellas localidades en donde más destaca la gestión de los SLP, la municipalidad no solo ha estado involucrada plenamente sino que ha ido modificando su estructura interna y administrativa para posicionar el tema en su quehacer institucional y crear, incluso, departamentos u oficinas especializadas, así como la emisión de políticas públicas cantonales para la protección de NNA.

Se evidencia que la diversidad y la heterogeneidad de instituciones

participantes por localidad hacen reflexionar que la consolidación y la articulación del SLP está sujeta a las características comunitarias y a la demanda según las instituciones existentes. Además, la articulación de trabajos previos y la consolidación de redes o comisiones en el pasado, permiten la rápida depuración de vías de comunicación y de coordinación, por lo que aparece como resultado que, en el nivel de instituciones, no es una necesidad exigida la participación de entes específicos, no siendo así, y como ya se mencionó, para la municipalidad.

De lo anterior desprende otra lección aprendida y es que, en toda gestión de SLP, se deben buscar estructuras ya consolidadas o existentes para iniciar el trabajo, siendo adecuadas redes, comisiones u otras organizaciones interinstitucionales que se encuentren activas, ya que facilita el accionar institucional y evita la consolidación de nuevas estructuras activando sinergias ya existentes.

En el nivel de desafíos, se señala la necesidad de establecer nuevas estrategias para subsanar la falta de compromiso del nivel regional, ya que se reportan esfuerzos infructuosos y limitaciones de coordinación de esta índole. Se hace evidente la urgente necesidad del apoyo y la coordinación permanente con las direcciones regionales de las diferentes instituciones comprometidas con la gestión de los SLP, ya que son los enlaces para la sensibilización, el accionar y

el monitoreo de los procesos institucionales. Aunado a lo anterior, se detecta la ausencia de una directriz nacional que faculte dicha acción en el ámbito regional.

En particular, se reitera, en la investigación, la preocupación de la situación de Dinadeco que, hasta ahora no ha sido capaz de articular ni de coordinar con los Comités tutelares de acuerdo con el mandato establecido por el *Código de la niñez y la adolescencia*, en cumplimiento de los artículos 181, 182 y 183 y los artículos 1 y 3 de la ley N.º 3859.

En lo que se refiere a la evaluación de gestión realizada por parte de UNICEF (2010) a los SLP, es relevante, para este eje, la información aportada en el Cuadro N.º 1, el que refleja, de manera cuantitativa, una síntesis del trabajo de los SLP y el grado de desarrollo del Plan en su primer nivel. De acuerdo con este, en el primer nivel de la puesta en marcha de los SLP se exige la confección de diagnósticos sobre el estado de los derechos de NNA del cantón, además de inventarios de instituciones y de la sociedad civil bajo un proceso organizado y escalonado de difusión de la totalidad de los elementos contemplados. Se plantea este primer nivel como un requisito mínimo de funcionamiento, dado que se entiende como aquellas acciones que organizan y preparan a la institucionalidad para la garantía y la promoción de los derechos de NNA en el cantón. Se observa, en el cuadro, un grado muy avanzado de ejecución

de todas las tareas, con excepción de la elaboración del diagnóstico con participación de personas menores de edad, lo cual contraviene uno de los principios centrales del proceso.

Cuadro N.º 1:
Indicadores de evaluación UNICEF. Estudios, investigación, mapeos⁷.

	SC	T	LC	C	Pt	A	D	P	M	SPMO	H	L	T	CB	Sí	NO/ no sabe
Diagnóstico sobre derechos de la niñez y la adolescencia construido en el marco de las instituciones y organizaciones que participan del SLP.	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	100%	0%
Inventario de todos los programas, proyectos y servicios que, desde las instituciones, se promueven por la promoción y la protección de NNA.	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	100%	0%
Diagnósticos sobre derechos de NNA elaborados con la participación de las PME.	1	1	1	0	1	0	1	1	0	0	0	0	0	0	43%	57%
Inventario de todos los programas, proyectos y servicios que, desde los actores de la sociedad civil, se promueven por la promoción y la protección de NNA.	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	100%	0%
Conocidos los planes dirigidos a la niñez y adolescencia, de las instituciones públicas que participan en el SLP del cantón para 2010-2011.	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	0	86%	14%

Fuente: Cuadro tomado de: Evaluación realizada por UNICEF, sin publicación.

⁷ SC = Santa Cruz, T = Turrialba, LC = Los Chiles, C = Corredores, Pt = Puntarenas, A = Aguirre, D = Desamparados, P = Pavas, M = Moravia, SPMO = San Pedro de Montes de Oca, H = Heredia, L = Limón, TL = Talamanca, CB= Coto Brus.

El Cuadro N.º 2 se refiere a la articulación de la Oficina Local y Regional del PANI al *Plan piloto*, así como la coordinación con los gobiernos locales. Se observa, al respecto, limitaciones de articulación de la Oficina Local y Regional al *Plan piloto* y para establecer coordinaciones con los gobiernos locales. Esto supone una limitación para la institucionalización del Plan dado que, de acuerdo con los datos,

aparece más como un asunto del jefe de oficina, que de la oficina en su totalidad, unido a la limitada participación regional. No participa la totalidad de funcionarios/as y no se ha integrado en el plan de trabajo anual. Referente a la articulación con los gobiernos locales, falta valorar de dónde proviene la dificultad de coordinación, dado que se trata de un asunto en el que están involucradas las dos partes.

Cuadro N.º 2
Indicadores de evaluación UNICEF.
Condiciones PANI para la articulación del SLP.

	SC	T	LC	C	Pt	A	D	P	M	SPMO	H	L	T	CB	SÍ	NO/ no sabe
La jefe de la Oficina Local y el promotor (o correspondiente) trabajan coordinadamente en SLP en el cantón.	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	0	86%	14%
El facilitador de UNICEF asume un papel de asesor del SLP en la Oficina Local del PANI.	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	0	0	0	71%	29%
Todo el equipo de la Oficina Local del PANI se involucra en el SLP.	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	7%	93%
Oficina Regional facilita la reflexión del proceso SLP (al interior de Regional PANI o hacia otras regionales).	0	1	0	0	0	0	1	1	1	1	0	0	0	0	36%	64%
La Oficina Local del PANI cuenta con un Plan de trabajo ANUAL para articular el SLP en el cantón.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0%	100%
La municipalidad coordina con la Oficina Local del PANI para desarrollar acciones en el marco del SLP.	1	1	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	29%	71%

Fuente: Cuadro tomado de: Evaluación realizada por UNICEF, sin publicación.

En el Cuadro N.º 3 se observa la participación de los gobiernos locales en el SLP. Se puede observar una muy baja participación de las municipalidades en los procesos. Esto, unido al tema de que, en las localidades en donde hubo participación del gobierno local, las experiencias fueron altamente positivas en articulación interinstitucional, desarrollo

de planes, participación de adolescentes, entre otros, lleva a la necesaria reflexión de una revisión de la estrategia de posicionamiento de los SLP en la comunidad. El tema no se puede circunscribir a la Oficina Local o Regional del PANI o a la capacidad de gestión del proceso, pues está, desde luego, la propia disposición del gobierno local y sus autoridades.

Cuadro N.º 3
Indicadores evaluación UNICEF.
Participación activa de los gobiernos municipales

SC	T	LC	C	Pt	A	D	P	M	SPMO	H	L	T	CB	APROX	NO/ no sabe
67%	83%	33%	0%	33%	0%	0%	17%	50%	50%	17%	0%	0%	0%	25%	75%

Fuente: Cuadro tomado de: Evaluación realizada por UNICEF, sin publicación.

Legitimidad local

En esta variable se logra determinar que, en todo momento, se entiende que la legitimidad del SLP es un proceso que está mediado o acompañado de acciones concretas como planes, programas y proyectos que sean cuantificables y visibles para la población.

En paralelo, queda determinado que se debe atender todo proceso de sensibilización a lo interno de las instituciones sin descuidar, en ningún momento, acciones dirigidas a la participación de la ciudadanía. Los dos aspectos son elementos de legitimidad local ya que proyectan y promocionan al SLP como una instancia capaz de generar acciones que movilicen el componente

comunitario y provoquen un cambio en la comunidad.

En este eje se resaltan experiencias que involucran la participación de los y las jóvenes, quienes dan un gran dinamismo al SLP. En algunos casos ya es posible hablar de redes organizadas de jóvenes en el nivel comunal quienes, mediante metodologías participativas, han gestionado, con la municipalidad y las demás instancias del SLP, la ejecución de sus proyectos.

Para este eje se indica, como limitación, el hecho de que, pese a su mandato en el Código, las Juntas y los Comités no son el motor local del SLP, los cuales, en algunos casos, aparecen como débiles y, en el peor de los escenarios, como ausentes. En

respuesta, se ha delegado la totalidad de la participación al ámbito institucional. Derivada de la evaluación de UNICEF, el siguiente cuadro muestra esta dificultad encontrada:

Esta debilidad encontrada no afecta la creación e implementación de un

SLP pero sí su accionar, ya que desvincula a la institucionalidad de la comunidad y a la sociedad civil de la institucionalidad. Pero, además, altera radicalmente el mandato legal que se les atribuye tanto a las Juntas como a los Comités por parte del *Código de niñez y adolescencia*.

Cuadro N° 4
Indicadores evaluación UNICEF.
Papel de las organizaciones comunales en la articulación SLP

Meta anual 1.3 ORGANIZACIONES COMUNALES DE NIÑEZ Y ADOLESCENCIA																
Juntas de protección a la niñez y la adolescencia fortalecidas para movilizar y fiscalizar los Subsistemas locales de protección.																
	SC	T	LC	C	Pt	A	D	P	M	SPMO	H	L	T	CB	PROM APROX	NO/ no sabe
La JP promueve la articulación de planes para los NNA en el cantón.	1	1	0	0	1	0	0	1	1	1	1	1	0	0	57%	43%
Las AD tienen CT activos.	1	1	1	0	0	0	1	1	1	1	1	1	0	0	64%	36%
Hay grupos comunales que velan por los derechos de la infancia y la adolescencia (aparte de AD)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0%	100%
Las JP, las AD y los CT trabajan de forma coordinada.	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	7%	93%
	50%	75%	25%	0%	25%	0%	25%	50%	50%	50%	50%	50%	0%	0%	32%	68%

Cuadro tomado de: Evaluación realizada por UNICEF, sin publicación.

Logros concretos

La gestión de los SLP está estrechamente vinculada con la ejecución y la consecución de resultados concretos que traduzcan los esfuerzos teóricos en acciones cuantificables y a las que

se les pueda dar seguimiento. Se destacan, en ese sentido, los siguientes logros:

- Directorios interinstitucionales con la información clave de las instituciones presentes en la localidad.

- Trabajo en proyectos pilotos provenientes del nivel nacional como: *Plan nacional contra la explotación sexual comercial y Ventanas de paz*.
- Fortalecimiento de acciones y de políticas en las municipalidades, dirigidas al bienestar de NNA.
- Incorporación, en las agendas de trabajo interinstitucional, a NNA en condiciones de discriminación de edad, género, raza, condición migratoria, etc.
- Creación de redes y asociaciones juveniles.
- Incorporación de NNA en las decisiones cantonales.
- Mapeo y condición actual de Comités tutelares y Junta de protección del cantón.
- Juntas de protección y Comités tutelares informados de la conceptualización del SLP.
- Diagnósticos cantonales recopilados y validados en el nivel cantonal.
- Iniciada vinculación entre las Juntas de protección y los Comités tutelares en el ejercicio de sus funciones.
- Desarrollo de talleres de capacitación a Juntas de protección y Comités tutelares sobre el SLP, enfatizando en el ejercicio de sus funciones.

Cumplimiento

Como se señala en la conceptualización teórica de los SLP, existen cuatro ejes como ámbitos de acción de estos. Guardando la diversidad de las experiencias, se han dado acciones cuyos resultados se podrían sintetizar en las siguientes conclusiones.

En el eje **movilización y fiscalización**, que pretende el impulso y la articulación de iniciativas comunitarias con participación de instituciones, sociedad civil y personas menores de edad para dar seguimiento y exigibilidad al cumplimiento de derechos, se ha llevado a cabo (PANI 2009b):

- Participación de las Juntas de protección en procesos de planificación y articulación del SLP.
- Proceso de recopilación y de validación de diagnósticos cantonales para identificar principales situaciones violatorias de derechos.
- Renovación de Juntas en el 2010 y aplicación del nuevo reglamento y su funcionamiento en el SLP.

Para el eje de **garantía de derechos**, la evaluación periódica del PANI (2009b) señala:

- Mapeo de instituciones y sus servicios, redes y comisiones interinstitucionales e inicio

de su articulación según sus competencias.

- Redes de mayor vinculación articuladas: explotación sexual comercial y prevención de la violencia intrafamiliar.
- Conceptualización y sensibilización sobre los SLP con las instituciones públicas de acuerdo con las funciones que les corresponde y su articulación.
- Avance en la formulación de un plan de niñez y adolescencia.
- Presentación de la conceptualización del SLP al Consejo municipal.
- Incidencia política de las municipalidades en temas de niñez y adolescencia en vinculación con SLP (Santa Cruz, Desamparados, Puntarenas y Turrialba)
- Creación de Comisiones interinstitucionales de niñez y adolescencia (Puntarenas).
- Procesos de capacitación del gobierno local en temas de niñez y adolescencia (San José, Desamparados).
- Designación de presupuesto para proyectos dirigidos a la niñez y la adolescencia (Turrialba, San José, Puntarenas, Santa Cruz).

En esta misma evaluación (PANI, 2009b) se presentan los avances del eje de **cooperación en cumplimiento de derechos**, en los cuales resaltan:

- Mapeo de organizaciones de la sociedad civil con servicios y proyectos dirigidos, en todas las comunidades, a personas menores de edad.
- Talleres, en todas las comunidades, con organizaciones no gubernamentales sobre conceptualización y sensibilización sobre los SLP de acuerdo con las funciones que les corresponde y su articulación.
- Principales organizaciones participantes: comités de deportes, grupos ecológicos, grupos religiosos, Comités tutelares, Cruz Roja, Scouts, Cuerpo de Bomberos y otras organizaciones específicas de cada comunidad.

En el eje de **participación de las personas menores de edad**, los mayores resultados se podrían resumir de la siguiente manera:

- Mapeo de organizaciones de personas menores de edad en el cantón.
- Capacitación sobre derechos de niñez y adolescencia y SLP.

- Creación o fortalecimiento de organizaciones de personas menores de edad dentro del SLP (Coto Brus: Joccobi, Unión de Jóvenes de Turrialba, Juventud de Puntarenas, Aguirre, Santa Cruz), organizaciones juveniles vinculadas: (Scouts, Cruz Roja, grupos juveniles ecológicos, gobiernos estudiantiles, Comités de la persona joven, grupos deportivos).
- Participación de personas menores de edad en la validación de diagnósticos de niñez y adolescencia.
- Desarrollo de foros de niñez y adolescencia (Turrialba, Puntarenas, Talamanca, Coto Brus).
- Segundo Congreso de adolescentes de Juntas de protección, vinculado al Subsistema local de protección (PANI 2009b).

Cuadro N.º 5
Indicadores evaluación UNICEF
Meta anual 1.5. PARTICIPACIÓN DE PME

Niños, niñas y adolescentes ejerciendo una participación activa y efectiva en los SLP¹.

SC	T	LC	C	Pt	A	D	P	M	SPMO	H	L	T	CB	APROX	NO/ no sabe
80%	100%	60%	20%	40%	20%	60%	80%	20%	40%	60%	0%	0%	0%	41%	59%

SC = Santa Cruz, T = Turrialba, LC = Los Chiles, C = Corredores, Pt = Puntarenas, A = Aguirre, D = Desamparados, P = Pavas, M = Moravia, SPMO = San Pedro de Montes de Oca, H = Heredia, L = Limón, TL = Talamanca, CB = Coto Brus.

El Cuadro N.º 5 muestra cómo, entre las acciones prioritarias ejecutadas por los SLP, sobresalen la incorporación o la consolidación de agrupaciones de NNA. Los casos más destacados han sido las experiencias de Santa Cruz y Turrialba en donde se han constituido redes de adolescentes con capacidad de gestión organizativa según interés y proyectos comunales para la promoción de sus derechos. Sin embargo, resalta el hecho de que no se consolidó la participación de NNA en la totalidad de las experiencias, lo cual habla de una necesaria revisión del proceso de gestación de los SLP.

En el nivel general, la principal conclusión es que la experiencia de SLP, según cada eje, debe ser vista en función de las particularidades comunales y ser evaluada en función del ritmo institucional y comunal que se presente en cada una, más que en un programa estático de indicadores. Se debe tomar en cuenta que los avances del SLP atraviesan por una serie de elementos, entre los que sobresalen los siguientes:

- Recurso humano existente para la gestión el SLP.
- Presencia o ausencia de un funcionario de promoción

social en la Oficina Local del PANI.

- Organización interna del trabajo para asumir el proceso en cada institución.
- Apertura en el conocimiento y la apropiación del SLP.
- Apertura para trascender la situación irregular a una labor integral de garantía de derechos.
- Apoyo y seguimiento de las direcciones regionales.

Cobertura

La cobertura actual se limita a las 14 comunidades cubiertas por el *Plan piloto*. Específicamente, en su ámbito de ejecución, los SLP han escogido distritos específicos los cuales, mediante la discusión técnica del comité ejecutor, han sido determinados como altamente vulnerables o con necesidades específicas por atender en la garantía de derechos. En esta línea, se ha focalizado en los centros comunitarios, dado que allí se cuenta con recurso institucional. Para llegar al 100% de comunidades hay que buscar otras estrategias, como grupos organizados, apoyo real a los Comités tutelares y fortalecimiento institucional tanto técnico como presupuestario para la expansión.

De ampliar la experiencia al ámbito nacional o incorporar nuevos cantones, habrá que revisar cada lección aprendida y buena práctica, y tener presente, en todo momento, que la

experiencia piloto no es un proceso acabado, todo lo contrario, es un proceso en construcción que requiere, más que nunca, el acompañamiento técnico y económico para fortalecerse y consolidar el trabajo realizado.

Articulación con el Sistema

Se reportan serios desafíos en este ámbito, dado que no hay una clara articulación en los niveles regionales, locales y nacionales. El modelo en cascada está desarticulado desde el primer eslabón: el nacional.

Asimismo, se señala la importancia de vincular el tema con la recién emitida política pública, cuando se señala que, si esta no se *operacionaliza*, se convertirá en una carta de buenas intenciones emitidas desde el Consejo de Gobierno y el Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia.

Existen limitaciones en la toma de decisiones en el nivel nacional dado que, desde el Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia no se le ha dado seguimiento a las acciones de los SLP para emitir, desde el más alto nivel político, lineamientos para fortalecer el proceso de gestión. De no darse estas condiciones, la experiencia ha demostrado la imposibilidad absoluta de articular acciones entre lo regional y lo local.

Se plantea la necesidad urgente de que el Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia tome decisiones inmediatas por medio de

directrices y lineamientos claros de apropiación del tema.

El tema de los SLP debe ser abordado como prioritario, en tanto ya diversos organismos lo han señalado como las plataformas claves para la sostenibilidad de todo Sistema nacional de protección.

Apoyo financiero

En el impulso inicial para la ejecución del *Plan piloto* del SLP, ha sido central el apoyo financiero de la cooperación de organismos internacionales. En la actualidad, ante la inminente variación de los destinos de la cooperación, es fundamental definir nuevos mecanismos de financiamiento para continuar con el fortalecimiento de los SLP.

Algunas respuestas parciales se refieren al intento para que, desde las Direcciones Regionales del PANI, se asigne presupuesto para el 2011 pero, de momento, no se ha concretado nada al respecto.

Se indica que las instituciones participan en un proceso de acciones concretas, pero no hay dineros específicos para el tema de niñez y adolescencia en los ámbitos local ni regional.

Específicamente sobre los recursos actuales, el financiamiento a las personas facilitadoras ha sido brindado por UNICEF, razón por la cual la situación exige repensar los fondos específicos para que, desde la institucionalidad pública, se logre impulsar el proyecto a los 81 cantones con algún grado

sostenibilidad, adscrito a planes operativos institucionales, dado que el *Plan piloto* finaliza y es preciso revisar lecciones aprendidas y buenas prácticas.

Apoyo político

Se señala la ausencia de apoyo político desde la perspectiva del Sistema nacional de protección, durante el 2010, dado que, a la fecha de esta investigación⁸, no se había convocado al Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia y, por ende, no se ha *operacionalizado* el acuerdo del Consejo sobre los SLP, ni el decreto ejecutivo al respecto. En consecuencia, no hay conformación del Comité de seguimiento de implementación interinstitucional, ni los lineamientos de trabajo.

En el transcurso de la presente investigación se cuestionó, en todos los niveles, la prioridad asignada al tema de niñez y adolescencia y la claridad de cómo se está realizando la articulación de todos los niveles del Sistema nacional de protección, en particular lo que se refiere a los SLP.

Aplica, entonces, la observación realizada en el acápite de Gestión local, en donde se señalaba, como variable clave, el posicionamiento del PANI en la rectoría del proceso, en este caso, en lo que se refiere en el nivel nacional. La falta de convocatoria del Consejo y la casi nula toma de decisiones y de operacionalización de acuerdos en niñez y adolescencia evidencia un

8 Octubre-noviembre 2010.

debilitamiento institucional del tema que afecta directamente todo el trabajo de SLP.

Sostenibilidad

Se señala la necesidad de contemplar que la gerencia del SLP, al estar sujeta a la Oficina Local del PANI y a la facilitadora de UNICEF, corre el riesgo de colapsar, ya sea por la falta de articulación con los demás niveles, por la falta de contenidos presupuestarios, o bien, por la falta de coordinación con otras instituciones que no cuentan con directrices claras de trabajo. Pero, además, no se han previsto los recursos económicos y profesionales para la contratación de facilitadores para el impulso de SLP ante el retiro de la cooperación. Esto en función de que los SLP deben ser absorbidos por la institucionalidad e incorporados a la cultura de estas.

Como medida para subsanar lo anterior, se sugiere un trabajo urgente para la creación de planes de trabajo a mediano plazo, con su respectiva planificación, y asignando acciones prioritarias a diversos actores para que permita contraponer cargas y pesos en la articulación del SLP.

Se señalan los esfuerzos del PANI en su rol de rectoría y esto destaca en la gestión de los SLP exitosos; sin embargo, es preciso efectuar una acción de reforzamiento con las otras instituciones para equilibrar las competencias en la materia.

Se indica, también, la necesidad de efectuar una revisión conceptual desde la experiencia actual, ya que el SLP inició a partir de su conceptualización teórica, lo cual es valorado pero se debe retroalimentar con la experiencia práctica y buscar, a partir de allí, estrategias para la sostenibilidad y la participación comunitaria como una fuente para ello, lo cual no está claro en el documento actual.

Preguntas, en el nivel de gestión del orden de: ¿quién asumirá la función del facilitador en lo local y cómo hacerlo?, son interrogantes necesarias que aparecen en el panorama actual y, en lo financiero, sobre ¿cómo asumir la gestión y la implementación de los SLP desde los planes institucionales, en caso de que los organismos cooperantes retiren su apoyo financiero? Estas son parte de los resultados generales que están en el horizonte inmediato.

La política pública y el observatorio de los derechos de la niñez y adolescencia en su relación con el Sistema nacional de protección (propuesta de articulación)

Se ha sostenido en la *Convención de los derechos del niño*, la doctrina y las recomendaciones del Comité, la necesidad de mantener la integralidad de las acciones a favor de la niñez y la adolescencia. Si bien en el país se han realizado esfuerzos por mantener una congruencia ideológica y operativa a partir

de la promulgación de la *Convención de los derechos del niño*, lo cierto es que las coyunturas sociales y políticas hacen que los procesos, a menudo, surjan en momentos distintos y no necesariamente articulados.

Hoy se reconoce la necesaria vinculación entre una política pública de Estado con un modelo de protección integral con los Subsistemas locales de protección y los instrumentos necesarios para orientar esas políticas así como la evaluación de sus efectos en la realidad, a partir de lo que se denomina Observatorios de los derechos de la niñez y adolescencia.

Dado que todos estos elementos están presentes en el panorama social costarricense, se pretende, en este apartado, dentro del marco de un trabajo eminentemente centrado en los Subsistemas locales de protección, hacer el ejercicio de lanzar algunas posibles líneas de articulación de todos estos elementos.

Para la elaboración del presente apartado se abordará, de forma resumida, una conceptualización del Observatorio de los derechos de la niñez y la adolescencia de Costa Rica (ODENACR) y la *Política nacional para la niñez y la adolescencia 2009-2021* (PNNA) y, finalmente, una propuesta de articulación dentro del Sistema nacional de protección y los SLP.

Observatorio de los derechos de la niñez y la adolescencia de Costa Rica (ODENACR)

Es importante advertir que el ODENACR es un proyecto en elaboración avanzada y que todo lo aquí planteado, aunque se podría aproximar a su versión final, es una propuesta de proyecto. Una observación similar rige para la política pública, la cual fue aprobada a finales de 2009 y su puesta en ejecución, mediante acciones concretas, no ha iniciado.

De acuerdo con el PANI (2010), el ODENACR surge con el mandato legal estipulado en el artículo 44 de la *Convención de los derechos del niño y la niña*, el cual establece el compromiso del país de presentar informes periódicos acerca de la situación de la efectiva aplicación de la Convención, así como su amplia difusión. A esto se agregan las observaciones finales del Comité de los derechos del niño en los informes de Costa Rica, en las cuales se reitera la necesidad de un sistema de datos para evaluar los progresos en la aplicación de la Convención.

Se señala por parte del PANI (2010) que ya, en el año 2005, el Comité de los derechos del niño, reconocía, para Costa Rica, el logro del Sistema de indicadores de derechos de niñez y adolescencia (Siedna), pero se reiteraba la preocupación por la ausencia de datos desagregados en todas las áreas de cobertura de la información.

Esta situación, unida a factores como la necesidad de una información “inteligente” que apoyara la emisión de políticas públicas y la toma de decisiones, hizo que, en agosto de 2008, la Presidencia Ejecutiva del PANI y la Escuela de Estadística de la Universidad de Costa Rica coincidieran en la necesidad de promover la creación de una instancia de recopilación y análisis de la información sobre derechos de niñez y adolescencia.

En este contexto, surgió el ODENACR, el cual está planteado *“como una plataforma para la coordinación y el monitoreo de programas y políticas públicas, que genere insumos analíticos y propuestas derivadas de la información recopilada y consolidada para facilitar la labor institucional y la participación ciudadana”* (PANI, 2010: s.p.).

Como objetivo general del ODENACR se establece: *“Desarrollar un sistema de recopilación y análisis de datos relacionado en el estado de los derechos de la niñez y la adolescencia a nivel nacional”* (PANI, 2010: s.p.), cuya meta será el *“Funcionamiento sostenible de un sistema de recopilación y análisis de datos para el estado de los derechos de la niñez y la adolescencia”* (PANI, 2010: s.p.).

En esta línea se desagregaron cuatro objetivos específicos, a saber:

- Coordinar la presentación de datos de las instituciones públicas y organizaciones no gubernamentales en función de los indicadores del Siedna.

- Evaluar el comportamiento de los indicadores del Siedna transaccional y longitudinalmente.
- Generar informes por cada uno de los niveles de los indicadores del Siedna.
- Prever la elaboración de insumos para la conformación de informes de país. (PANI, 2010: s.p.).

Además de esto, se recomienda que el Consejo asuma un compromiso real en el seguimiento y la coordinación intersectorial que alimenta los datos del ODENACR pues, desde este nivel, será de donde se podrá exigir a la institucionalidad la retroalimentación de indicadores.

Política nacional para la niñez y la adolescencia 2009-2021

Proceso de creación y aprobación de la PNNA

A modo de recuento histórico, se puede señalar que la PNNA atraviesa por diferentes momentos de preparación y aprobación, que se pueden resumir de la siguiente manera (PANI-UNICEF, 2009): en el período 2004-2005, el PANI, en forma conjunta con la Universidad Nacional (UNA), preparó la primera propuesta de política nacional, cuya actividad inicial incluyó las consultas puntuales a entidades oficiales y privadas que trabajaban el tema. De este primer trabajo, se

originó el texto documentado en la *Propuesta de política de niñez y adolescencia 2005*, que permitió establecer algunas bases conceptuales.

En febrero de 2006, el PANI, con el apoyo de UNICEF, elaboró una segunda propuesta denominada *Política nacional de niñez y adolescencia 2006-2016*. Durante el 2008, estos insumos fueron sometidos al criterio técnico del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplan), el cual proporcionó recomendaciones sobre la estructura, las líneas de acción y los elementos para la elaboración, la evaluación y el seguimiento.

El CNNA puso especial interés para lograr el diseño de la PNNA y conformar una comisión para apoyar el trabajo de elaboración de la propuesta, la cual se constituyó por la Rectoría del sector social y lucha contra la pobreza, Mideplan, PANI, la Coordinadora de organizaciones sociales de defensa de derechos de los niños, niñas y adolescentes (Cosecodeni), la Central del movimiento de trabajadores costarricenses (CMTC), con el apoyo de Visión Mundial, Uniprin y UNICEF.

Para la versión final, según PANI-UNICEF (2009), el documento se sometió a un amplio proceso de consulta que comprendió la revisión por parte de las instituciones públicas, así como tres talleres destinados a abordar sectores estratégicos: el primero incluyó una consulta con niños, niñas y adolescentes de diversas condiciones socioeconómicas, geográficas, culturales y étnicas; el segundo taller

se desarrolló con instituciones públicas para la revisión de la inclusión de las observaciones y los aportes realizados en los distintos momentos del proceso y, por último, un taller que convocó a las organizaciones no gubernamentales (ONG).

Este proceso culminó con el aval de las instituciones rectoras del sector social, el Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia y la emisión por parte del Presidente de la República, en setiembre de 2009.

Definición de la política pública

La *Política nacional para la niñez y la adolescencia* (PNNA) se constituye en el “marco político de largo plazo; establece la dirección estratégica del Estado costarricense en la efectiva promoción, respeto y garantía de los derechos humanos de todos los niños, niñas y adolescentes” (p. 19).

Con la Política se propone:

“garantizar el pleno ejercicio de los derechos de la niñez y la adolescencia del país, en un marco de convivencia democrática, mediante la creación de condiciones, mecanismos y oportunidades para que se respeten los derechos de todos los niños, niñas y adolescentes, tomando en cuenta el interés superior, la autonomía progresiva y la participación en las diferentes etapas de desarrollo y en los entornos familiar, escolar, comunitario y

social en los que se desenvuelven” (PANI-UNICEF, 2009: p. 19).

Como **aspiración** de la PNNA se enuncia:

“Al 2021, Costa Rica espera haber alcanzado 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, niñas y adolescentes que lo habitan” (p.19).

Contenidos de la PNNA

La PNNA se orienta, ante todo, hacia el fortalecimiento de los espacios para el ejercicio de los derechos y la protección de las personas menores de edad. Comprende cuatro niveles o estamentos:

- **Primer nivel:** Políticas sociales básicas.
- **Segundo nivel:** Políticas de bienestar social.
- **Tercer nivel:** Políticas de protección especial.
- **Cuarto nivel:** Políticas de garantías.

En la **Política nacional para la niñez y la adolescencia Costa Rica, 2009-2021** (PANI-UNICEF, 2009), se plantea que toda política del Estado, en los cuatro niveles, debe tener como referente el enfoque de derechos para

constituir espacios dirigidos a generar y a fortalecer la ciudadanía activa, basada en el respeto de los derechos humanos. Agrega, que:

“al ser políticas integrales, su focalización solo es válida en tanto se asuma en el marco de la integralidad y de la restitución de derechos, y se dirija a la incorporación de las personas menores de edad en las políticas universales” (p. 26).

Ejes y lineamientos estratégicos de la PNNA

La PNNA ha planteado, en su estructura, la consolidación de seis ejes estratégicos con sus respectivas aspiraciones, los cuales se podrían resumir de la siguiente manera (PANI-UNICEF, 2009):

- Institucionalidad democrática.
- Persona, familia y comunidad.
- Salud integral.
- Educación.
- Cultura, juego y recreación.
- Protección especial.

Modelo de gestión de la PNNA

Es importante mencionar que la PNNA contiene, para su ejecución, un modelo de gestión el cual se compone de (PANI-UNICEF, 2009):

- *Plan de acción integrado 2009-2021* como complemento de la

Política, el cual integra los planes sectoriales e institucionales.

- *Formulación de la política y definición de sus objetivos.* Se entiende que la PNNA exige la formulación de planes y programas, definición de prestaciones, criterios de acceso y otras características y requerimientos para su implementación, y modalidades de financiamiento.
- *Provisión de prestaciones orientada a la infancia y la adolescencia,* que responderá eficazmente a los objetivos, las aspiraciones y las metas de la política.
- *Fiscalización,* con la cual se tratará de verificar el cumplimiento de las obligaciones establecidas en leyes, reglamentos y normas complementarias, además de supervisar y controlar a los prestadores y las prestaciones de acuerdo con su acreditación y certificación.

Este *Plan de acción integrado 2009-2021*, aún no se ha elaborado y está pendiente de ejecución por parte de las autoridades de la actual Administración (2010-2014).

Propuesta de articulación del SNPI con la Política y el Observatorio

Algunas líneas de articulación de estos elementos, Observatorio, Política pública y Sistema nacional de protección, en definitiva se dirigen a un

modelo basado en la retroalimentación y la articulación constante de las partes. El Observatorio proveerá al Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia de la información necesaria para la toma de decisiones que garanticen, de manera integral y responsable, el ejercicio de los derechos de las personas menores de edad en todo el país y en todos los servicios.

A su vez, la ejecución de las políticas, traducidas en el *Plan de acción* concreto, son el material que permitiría alimentar los datos generados en el Observatorio, y medir su impacto para revisar y readecuar acciones en los diferentes ejes y actores estipulados en la Política pública.

En su misma conceptualización, las actividades del Observatorio, de acuerdo con el PANI (2010), involucran la identificación de las localidades del país con los índices mayores de impacto de las acciones derivadas de las políticas en materia de niñez y adolescencia y la identificación de las localidades del país con los índices de menor impacto de las acciones derivadas de las políticas en materia de niñez y adolescencia para determinar las poblaciones de mayor vulnerabilidad y enfatizar en las prioridades.

Por su parte, la Política pública es el complemento marco que estipula y garantiza la responsabilidad del Estado costarricense en la protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

Diagrama N.º 2:
Relación entre el ODENACR y la Política pública



La reciprocidad entre ambas instancias se plantea en el Sistema nacional de protección como estrecho y deberá permanecer en un flujo constante e intercambio de información para nutrir las acciones en esta materia.

El SLP asumiría en su forma total (entiéndase regional, cantonal o distrital) las acciones derivadas de las transacciones del flujograma antes referido. Es decir, específicamente el SLP debe transformar los compromisos políticos en acciones encaminadas a la garantía interinstitucional e intersectorial emitidas en el marco

de la Política pública y este, a su vez, proveería, desde las diferentes instituciones, la información sistematizada por el Observatorio, lo cual permitiría, periódicamente, la evaluación y la readecuación del ciclo según se considere necesario.

Todo esto no es más que la articulación cíclica del Sistema nacional de protección en sus diferentes niveles, tanto nacional, regional y local de manera tal que todos sus componentes permanezcan sistemáticamente en intercambio y comunicación.

Conclusiones y Recomendaciones

Conclusiones

1. A veinte años de la *Convención de los derechos del niño*, todavía existen grandes desafíos para la implementación adecuada de los principios y los mandatos de la Convención, en tanto prevalecen distintas formas de violencia contra los niños, las niñas y adolescentes marcadas por la ilegalidad, el autoritarismo y la arbitrariedad en los campos familiar, educativo, comunitario e, incluso, en las políticas públicas que denuncian y ponen en evidencia **la necesidad de establecer y mejorar el Sistema nacional y, en particular, los Subsistemas locales de protección.**
2. Si bien en Costa Rica los SLP surgen desde el campo jurídico, adscritos al mandato establecido por el *Código de la niñez y la adolescencia*, ha sido fundamental para su aplicación las recomendaciones del Comité de seguimiento a los derechos del niño y el aporte e impulso de los sectores de la sociedad civil.
3. Los **Sistemas nacionales de protección**, con su correspondiente **Subsistema local de protección**, deben estar integrados dentro de unas **Políticas públicas de Estado**, las cuales deben tener, a su vez, la asignación de los recursos necesarios, con su inclusión en los planes nacionales gubernamentales, y la existencia de un modelo de evaluación y de monitoreo del estado de desarrollo o involución de la efectiva aplicación de la integralidad de los derechos humanos de la niñez y adolescencia. Función, esta última, que debe cumplir, en gran medida, un **Observatorio de los derechos de la niñez y adolescencia.**
4. Uno de los mayores retos para la efectiva aplicación de la Convención es la articulación del Sistema nacional de protección en su conjunto, y la puesta en marcha de los Subsistemas locales de protección, **como requisito esencial** para la realización efectiva de los derechos de los niños, las niñas y adolescentes.
5. Tanto el Sistema nacional de protección integral (SNPI), como los Sistemas locales de protección (SLP), tienen, como principios orientadores y mandato legal, a la *Convención de los derechos del niño*, y al *Código de la niñez y la adolescencia*, de ahí

que el acto de creación y puesta en ejecución, así como todo sostenimiento en el tiempo, no está supeditado a una voluntad personal, en tanto exista una voluntad legislativa y un mandato colectivo expresado en forma de ley. Su aplicación es preceptiva.

6. Un elemento positivo de ser resaltado en la creación y en la puesta en ejecución de los Sistemas locales de protección ha sido **el proceso de formulación y ejecución del Plan piloto**, el cual se ha fundamentado no solo en los principios teórico-conceptuales sino en una revisión y consulta por parte de diversos sectores involucradas, tanto del Patronato Nacional de la Infancia, como de las diferentes consultas realizadas por UNICEF. Se trata de un proceso altamente participativo.
7. Una de las principales lecciones aprendidas del *Plan piloto* es la reafirmación de que los SLP son, fundamentalmente, **“una estrategia de reorganización social que posibilita acciones planificadas, articuladas e integradas de las instituciones públicas y de las organizaciones locales con el fin de garantizar la protección de los niños, las niñas y adolescentes de una comunidad”**.
8. De acuerdo con las **evaluaciones institucionales (PANI, UNICEF)**, algunos de los logros más significativos en la puesta en ejecución de los SLP, de la experiencia piloto de catorce comunidades según ejes, son las siguientes: a) **movilización y fiscalización**: Juntas de protección y Comités tutelares informados de la conceptualización del SLP; diagnósticos cantonales recopilados y validados; inicio del proceso de vinculación entre las JP y los CT; b) **garantía de derechos**: mapeo de instituciones y sus servicios, redes de mayores vinculaciones articuladas al SLP, conceptualización y sensibilización sobre los SLP, presentación de la conceptualización del SLP al Consejo municipal e incidencia política de las municipalidades en temas de niñez y adolescencia; c) **cooperación en cumplimiento de derechos**: mapeo de organizaciones de la sociedad civil, talleres con ONG sobre conceptualización y sensibilización de los SLP; d) **participación de las personas menores de edad**: mapeo de organizaciones de personas menores de edad en el cantón, capacitación sobre derechos de niñez y adolescencia, creación o fortalecimiento de organizaciones de personas menores de edad dentro del SLP, desarrollo de foros de niñez y adolescencia y congreso de adolescentes.
9. De acuerdo con la investigación empírica, se encontraron, de forma general, las siguientes

lecciones y desafíos: a) la participación institucional está transversada con la capacidad de relación interinstitucional del PANI y su grado de posicionamiento como ente rector en derechos de niñez y adolescencia en los cantones; b) se determinó que la sensibilidad de los funcionarios locales y de las instituciones es un elemento clave para instaurar el paradigma de la protección integral; c) se señala la necesidad de que, en el nivel local, se dé un salto cuantitativo que permita trascender las representaciones y las prácticas sociales de la niñez y la adolescencia hacia una concepción de sujetos portadores de derechos; d) la presencia del gobierno local en el SLP produce una mayor articulación de las instituciones y genera un impacto notorio en los avances de ejecución; e) la consolidación y la articulación del SLP está sujeta a las características comunitarias y a la demanda según las instituciones existentes en donde un elemento facilitador es la existencia de esfuerzo de articulación o redes, o comisiones en el pasado, que permita la rápida depuración de vías de comunicación y coordinación.

10. Se ha notado un **primer nivel** de la puesta en marcha de los SLP que exige la confección de diagnósticos sobre el estado de los derechos de los NNA del cantón, además de inventarios de instituciones.

11. Se encontraron serias limitaciones de articulación de la Oficina Local y Regional al *Plan piloto* y para establecer coordinaciones con los gobiernos locales.
12. La legitimidad es un proceso mediado de acciones concretas como planes, programas y proyectos que sean cuantificables y visibles para la población.
13. Se encontró que las Juntas de protección y los Comités tutelares siguen siendo estructuras muy debilitadas y que aunque esto no afecta la creación y la implementación de un SLP sí su accionar, ya que desvincula a la institucionalidad de la comunidad y a la sociedad civil de la institucionalidad y altera el mandato legal que se les atribuye en el *Código de niñez y adolescencia*.
14. Como logros concretos se podría mencionar la creación de directorios interinstitucionales, trabajo en proyectos pilotos provenientes del nivel nacional, fortalecimiento de acciones y políticas en las municipalidades dirigidas al bienestar de NNA, incorporación en las agendas de trabajo interinstitucional a NNA en condiciones de discriminación de edad, género, raza, condición migratoria, etc., creación de redes y asociaciones juveniles, incorporación de NNA en las decisiones cantonales.

Recomendaciones

1. Dar un salto cualitativo que presuponga trascender las representaciones y las prácticas sociales de la niñez y la adolescencia, a una concepción de sujetos portadores de derechos. Los derechos de la niñez y la adolescencia como un derecho, con su carácter preceptivo y no como un acto de voluntad o sensibilidad personal, lo cual supone medidas permanentes de sensibilización, capacitación y formación en una nueva cultura de derechos humanos de la niñez y adolescencia. Función que podría liderar el Centro de cultura de derechos de la niñez y adolescencia, con el respaldo interinstitucional y la dotación de los recursos necesarios, con el fin de iniciar en un proceso permanente de dimensiones nacionales.
2. Considerar la presencia y el compromiso de las municipalidades como un factor determinante para obtener la articulación con logros tangibles en la puesta en marcha de los Sistemas locales de protección. Dada la escasa participación en el *Plan piloto*, aunque muy determinante cuando sí la hubo, es necesario repensar una nueva estrategia que posicione de forma directa los SLP en el quehacer de los gobiernos locales. Se sugiere un compromiso público con el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal. (IFAM) y con la Unión de gobiernos locales, sin detrimento de las alianzas directas con cada una de las municipalidades.
3. Acentuar la búsqueda de estrategias para subsanar la falta de compromiso del nivel regional aunado a la ausencia de una directriz nacional que faculte dicha acción. Se hace necesario, de forma urgente, el apoyo y la coordinación permanente con las direcciones regionales de las diferentes instituciones comprometidas en la gestión de los SLP. Competencia que corresponde de forma directa al Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia, sin detrimento de las acciones que deban tomar todas y cada una las instituciones involucradas.
4. Teniendo en cuenta que los Comités tutelares son un componente básico y estructural de los SLP, solicitar a la Dirección Ejecutiva de Dinadeco y al Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia que defina la posición de esta institución en lo que se refiere a los SLP, dado que se ha demostrado que no ha sido capaz de articular ni de coordinar los Comités tutelares

de acuerdo con el mandato establecido por el *Código de la niñez y adolescencia*, en los artículos 181, 182 y 183. En definitiva, es URGENTE la definición de la ubicación de los Comités tutelares y su relación con base en los artículos 1 y 3 de la ley N.º 3859 y el Código.

5. Considerar, en todo momento, que, para la población, la legitimidad es un proceso que está mediado o acompañado de acciones concretas como planes, programas y proyectos que sean cuantificables y visibles para los habitantes. Por lo que es deseable que sean consideradas, en futuros procesos de implementación, acciones visibles que puedan apoyar el proceso de legitimación y de consolidación de los SLP, sin perder la perspectiva de que hay acciones de sensibilización y de formación de funcionarios/as y población en general que, aunque no visibles, son trascendentales.
6. Todo proceso de sensibilización a lo interno de las instituciones, debe realizarse sin descuidar, en ningún momento, acciones dirigidas a la participación de la ciudadanía. Los SLP deben entenderse más como un instrumento ciudadano que como un aparato gubernamental.
7. En el plano operativo de los SLP, considerar la creación de una comisión técnica de articulación o

un comité de coordinación local que instaure y dé seguimiento al SLP, sin descuidar la participación del resto de actores.

8. Se resalta, como una experiencia a ser sostenida como prioritaria en la gestación de los SLP, la participación de los y las jóvenes, quienes dan un gran dinamismo al SLP. En algunos casos ya es posible hablar de redes organizadas de jóvenes en el nivel comunal quienes, mediante metodologías participativas, han gestionado con la municipalidad y con las demás instancias del SLP la ejecución de sus proyectos. Es altamente positivo dar seguimiento y apoyo a las redes juveniles de adolescentes quienes integran las Juntas de protección de la niñez y la adolescencia, con el fin de impulsar un movimiento nacional.
9. Es necesario que se revalore el papel del PANI, en tanto el proceso que aún le exige ser creador y ejecutor de las acciones para la consolidación de los SLP, lo cual no siempre es acorde con el posicionamiento de la institución en el nivel local y con las especificidades de la realidad local. Ello presupone la consolidación del nuevo modelo de gestión institucional aprobado y en ejecución, en el cual el PANI aparece como un articulador de las sinergias de todas las fuerzas comunales, poniendo al servicio

de este movimiento social sus competencias técnicas y de Protección especial, que le asigna la *Constitución* y las leyes.

10. Se señala la necesidad de replantear estrategias para acercar a la comunidad y al sector privado a los SLP y la urgente necesidad de repensar el accionar y el funcionamiento de los Comités tutelares, ya que constantemente aparecen como estructuras invisibles o poco operativas en la comunidad, para lo cual sería oportuno buscar otras estrategias, como grupos organizados, apoyo real a los Comités tutelares y el fortalecimiento institucional tanto técnico como presupuestario para su expansión.

11. Es absolutamente imprescindible que el **Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia**, asuma sus competencias y mandato legal de articulación y coordinación de la *Política nacional para la niñez y adolescencia*, de forma tal que le dé seguimiento a las acciones de los SLP, así como la emisión, desde el más alto nivel político, de los lineamientos para fortalecer el proceso de gestión de los SLP. Si esto no es así, la experiencia ha demostrado la imposibilidad absoluta de articular acciones entre lo nacional, lo regional y lo local.

12. El tema de los SLP debe ser abordado como prioritario en las políticas de Estado, en razón

del Mandato Convencional, legal, y en la medida que diversos organismos, como el Comité de los derechos del niño, lo han señalado como las plataformas claves para la sostenibilidad de todo Sistema nacional de protección. De ahí que, en el plano operativo, es urgente que el **Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia**, así como los entes rectores de la política social, definan cómo se van a articular las políticas públicas de niñez, emitidas y aprobadas como políticas de Estado a largo plazo. Para ello, se sugiere su incorporación en el *Plan nacional de desarrollo 2010-2014*.

13. En la medida que una parte significativa del proyecto piloto se ejecutó con la cooperación de organismos intencionales, es necesario que, ante cualquier posible retiro de la cooperación, se tomen las medidas necesarias para continuar con el fortalecimiento de los SLP, así como la necesidad de ampliar el *Plan piloto* a los 81 cantones con algún grado de sostenibilidad. Por esto, sería oportuno pensar en su incorporación en planes operativos institucionales, previa consideración de lo aportado por el *Plan piloto* en cuanto a lecciones aprendidas, desafíos y buenas prácticas. Se sugiere un trabajo urgente para la creación de planes de trabajo a mediano plazo con su

respectiva planificación, asignando acciones prioritarias a diversos actores, que permitan contraponer cargas y pesos en la articulación del SLP.

14. Es prioritario que el Consejo de la Niñez y la Adolescencia y el PANI, en su función rectora de derechos, den seguimiento a la fase de aplicación de las políticas de niñez y adolescencia (*Plan de acción*) y a la consolidación del Observatorio de la niñez y la adolescencia.

Referencias bibliográficas

- Código de la niñez y la adolescencia* (Ley N.º 7739). Aprobado por la Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica el 3 de diciembre de 1997. Publicado en *La Gaceta* el 6 de febrero de 1998. San José. Consultado el 14 de setiembre de 2010. Recuperado de: <http://cpj.go.cr/docs/derechos/codigo-ninez.pdf>
- Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas. (1989, 3 marzo). *Convención de los derechos del niño*. Naciones Unidas. Consejo Económico y Social.
- Convención sobre los derechos del niño. *Cuarto Informe Periódico. 2002-2007*. San José, Costa Rica.
- Patronato Nacional de la Infancia (PANI). (2010). *Observatorio de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia de Costa Rica*. San José, Costa Rica. Documento sin publicar.
- _____. (2009). *SLP como base comunitaria del Sistema nacional de protección integral de los derechos de la niñez y la adolescencia Costa Rica*. San José, Costa Rica. Documento sin publicar.
- _____. (2009b). *Subsistema local de protección: responsabilidad de todos. Avance del proceso mayo–setiembre 2009*. Documento sin publicar. San José, Costa Rica.
- _____. (2009c). *Estado de la niñez y la adolescencia desde la perspectiva PANI. Informe anual 2008*. Documento 1. SERIE PANI. San José, Costa Rica
- Patronato Nacional de la Infancia (PANI) - Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). (2009). *Política nacional para la niñez y la adolescencia Costa Rica, 2009-2021*. San José, Costa Rica.
- Pinheiro, Paulo Sergio. (2009). *A infância ainda em risco*. Consultado el 14 de setiembre de 2010. Recuperado de: <http://diplomatique.uol.com.br/artigo.php?id=583>
- _____. (2006). *Informe mundial sobre la violencia contra los niños y las niñas*. Consultado el 14 de setiembre de 2010. Recuperado de: http://www.UNICEF.org/lac/Informe_Mundial_Sobre_Violencia.pdf
- Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). (2010). *Estudio de evaluación de los SLP*. San José, Costa Rica. Sin publicar.

Anexo 1

Definición de variables.

Las variables utilizadas para el desarrollo del capítulo fueron las siguientes:

- **Participación institucional:** en este eje se describen cuáles instituciones han sido claves dentro de un SLP y aquellas estrategias que, con base en la experiencia, han permitido su implementación en las diferentes comunidades. A partir de aquí fue posible identificar algunas limitaciones y otras fortalezas a lo largo de la experiencia de implementación.
- **Legitimidad local:** se intentó explorar las experiencias más exitosas para la gestión social del subsistema; se incluyó el rol de las juntas y los comités en el proceso, la proyección comunal que ha tenido el subsistema y la percepción comunitaria del subsistema.
- **Logros de planes concretos:** se indagó la existencia de planes de trabajo, logros tangibles del SLP y los alcances de estos.
- **Cumplimiento:** según los ejes del documento marco del PANI, se recopilaron algunos de los avances para cada uno de ellos: movilización y fiscalización, garantía de derechos, cooperación, participación de personas menores de edad.
- **Cobertura actual:** se reseña la estrategia mediante la cual los comités ejecutores han dirigido las acciones prácticas del SLP y sus razones. Se analiza a la luz de futuras experiencias algunas lecciones aprendidas.
- **Articulación con el Sistema:** a la luz del Sistema Nacional de Protección se reflexiona, en este eje, la articulación del SLP con la política nacional, cómo han sido las coordinaciones con los niveles regionales y nacionales y su vinculación con políticas de Estado.
- **Apoyo financiero:** con base en la experiencia, se recopiló la información que atañía a los recursos locales interinstitucionales dedicados a la promoción, gestión y ejecución del SLP.
- **Apoyo político:** siguiendo la línea anterior, se pretendió evaluar el conocimiento institucional de las disposiciones políticas nacionales en materia de niñez y si se han destinado recursos institucionales las instancias involucradas para la sensibilización en materia de niños, niñas y adolescentes.
- **Sostenibilidad:** se investigó en torno a las estrategias conceptuales, operativas, normativas y financieras en el tema de SLP.





Desarrollo psico-social temprano:

el derecho de los niños y las niñas menores de 8 años a una atención, cuidado y educación de calidad

Introducción

El desarrollo psico-social temprano constituye uno de los temas de mayor actualidad en el marco de los estudios y análisis del desarrollo humano, al haberse reconocido el impacto que las experiencias tempranas tienen en las personas, tanto en el contexto inmediato como en su futuro. Por muchos años, quienes han trabajado en este ámbito han luchado por posicionar el tema con la relevancia y la trascendencia que este tiene; no obstante, no ha sido sino hasta los descubrimientos recientes en neurología y desarrollo del cerebro, que otros sectores, incluyendo el de la economía y la inversión, han puesto la mirada en el tema.

Considerando que esta coyuntura ofrece una oportunidad para profundizar en esta materia y conocer los alcances en el cumplimiento de los derechos vinculados al desarrollo infantil inicial, es que el presente capítulo analizará dos vertientes de esta temática: primero, los patrones de crianza dentro del hogar y su relación con el castigo físico y, por otra parte, fuera del hogar, los recursos y las condiciones existentes para proveer de cuidado y desarrollo infantil con calidad a niños y niñas que lo requieren, tanto por razones de carácter laboral y económico de sus familias, como por la estimulación, la socialización y la promoción del propio desarrollo a que tienen derecho.

Para abordar el tema, se iniciará con un breve recorrido por las teorías del desarrollo infantil que aportan criterios acerca de los factores identificados como cruciales en el área socio-emocional o psico-social (términos usados en forma intercambiable), ya que estos señalan los aspectos claves por analizar a la luz de la situación actual en materia de ambos temas, patrones de crianza y castigo físico dentro del hogar y cuidado y desarrollo infantil fuera del hogar.

En segundo término, se dividirán en subtemas para tratar:

- los aportes de la literatura científica que identifican los factores sociales, culturales, educativos y psicológicos involucrados;
- el marco político y legal que puntualiza los derechos referentes al tema, tanto en la normativa internacional como en la 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 el tema y, finalmente,

- las alternativas o propuestas para lograr un 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 de calidad.

Se inicia, entonces, con un breve repaso de lo que los teóricos han definido como los elementos, factores, condiciones por atender para garantizar un desarrollo psico-social temprano idóneo y cuyas proposiciones teóricas ameritan ser consideradas al abordar el tema del castigo físico y del cuidado sustituto por las repercusiones que estas tienen en las circunstancias en que se da el desarrollo de los niños y las niñas.

Marco teórico referencial sobre desarrollo socio-emocional temprano

Se consideran, a continuación, los aportes que diversos teóricos: Bronfenbrenner, Vygotsky, Bowlby, Erickson y Bandura han formulado respecto a cuáles son los factores críticos en el desarrollo temprano. Aunque por razones de espacio no se consideran todas sus implicaciones, de la lectura de sus aportes pueden derivarse múltiples consecuencias para el abordaje integral de las dos temáticas planteadas; algunas de las más relevantes se mencionarán en el transcurso del texto.

En primera instancia, para realizar una ubicación en el contexto marco del tema, se retoma lo planteado por Bronfenbrenner (1979), quien propuso la teoría ecológica del desarrollo humano, la cual parte de una visión socio-cultural, en la misma línea de Vygotsky (1964) y que considera los diferentes entornos que rodean a las personas, organizados en cinco sistemas:

- a) el micro sistema, que implica los ambientes de contacto inmediato del niño o la niña: familia, compañeros, centro educativo.
- b) el meso-sistema, que considera las interconexiones o las relaciones bidireccionales que se dan entre los microsistemas citados anteriormente, las cuales, según

su naturaleza, pueden beneficiar o perjudicar el desarrollo inicial de los niños y de las niñas.

- c) el exo-sistema, que considera los elementos del contexto social que afectan la experiencia del niño o de la niña, aunque estén fuera de su entorno inmediato: el trabajo de su padre o madre, el que se cuente con ciertos servicios para su atención
- d) el macro-sistema, que incluye las actitudes o las ideologías de la cultura en la que se vive; así como la economía nacional, los valores y las libertades permitidas.
- e) el crono-sistema, que toma en cuenta los impactos que dependen de condiciones del ambiente y de los momentos de la vida en que estos se dan, así como las condiciones socio-históricas en que se vive.

Este modelo de Bronfenbrenner (1979) ha sido criticado por dejar de lado los elementos biológicos y los procesos cognitivos del desarrollo humano; no obstante, se estima que representa un modelo completo de las influencias ambientales que repercuten en este (Oswalt, 2008).

Para Bronfenbrenner (citado por Woo, 2005), quien desempeñó un papel crucial en el Programa Head Start (semejante a *CEN-Cinai*), el mantener la familia intacta –particularmente el permitir que los niños y las niñas mantuvieran interacciones duraderas

con sus padres y madres, y no solamente “tiempo de calidad” esporádico–, constituía uno de los retos más complejos que enfrenta la sociedad actual. Las actividades compartidas entre padres, madres e hijos/as, en su criterio, “disparaban” el desarrollo psicológico sano y fortalecían a las familias. En su opinión, las presiones sobre la familia, especialmente las económicas y las consumistas, eran un factor clave al separar a las familias y generar el desencadenamiento del embarazo adolescente, drogadicción, violencia y otros problemas (Bronfenbrenner, citado en Woo, 2005). Su perspectiva aporta elementos para el tema de la interacción familia-centros de cuidado, así como en el tema del castigo físico.

Vygostky plantea, al igual que Bronfenbrenner, que el desarrollo humano se fundamenta en la importancia del contexto y el momento histórico que se vive, así como en las herramientas (físicas, psicológicas y tecnológicas) que el hombre desarrolla, siendo las psicológicas las que le permiten aprender a controlar su propia conducta. En su opinión, estas herramientas y, particularmente, el lenguaje, contribuyen a liberar el pensamiento y la atención de los eventos inmediatos, ya que las palabras simbolizan cosas y eventos y el lenguaje permite reflexionar sobre el pasado y planear el futuro (Vygostky, 1964).

El lenguaje se convierte, así, en un instrumento vital también para las interacciones y las relaciones; al utilizarlo

están “mediando” y, al niño o la niña, este le sirve para participar inteligentemente en la vida social de su grupo y le facilita su propio pensamiento (Crain, 2005). El lenguaje interno, por su parte, no solamente contribuye al desarrollo cognitivo del niño o de la niña, sino que, también, sirve como mecanismo de autorregulación verbal, el cual influye en el desarrollo de la conciencia, particularmente a partir de los 6 o 7 años, esto a partir de internalizar las prohibiciones que les aplican los progenitores y en el del control de sí mismo, un fenómeno que Vygostsky consideró de particular interés para la psicología. A partir de algunas de las premisas de estos autores, otros investigadores (Meichenbaum y Goodman, citados por Crain, 2005), han logrado ayudarle a niños y niñas impulsivos a controlar su conducta; otros, como Albert Ellis, han construido toda una teoría de terapia racional emotiva a partir del uso del lenguaje interno, semejante a otras denominadas terapias cognitivo-conductistas de diversas tendencias (Crain, 2005); tema que está estrechamente vinculado con el del castigo físico, ya que, a menor autorregulación, mayor probabilidad de ser corregido por agentes externos. Asimismo, desde su perspectiva, las personas adultas deben proveer mediación, instrucción, apoyo y andamiaje para el aprendizaje de los niños y de las niñas, ya que, contrario a Piaget, Ellis estimó que el desarrollo cognitivo del propio sujeto no era suficiente para lograr el desarrollo

cultural e intelectual requerido citado en Crain (2005).

Por otra parte, Erickson (en Crain, 2005), desarrolla, a partir de las ideas de Freud, una teoría que abarca en forma más integral las diferentes áreas del desarrollo. Para Erickson, en cada etapa, el ego del niño o de la niña se enfrenta con las condiciones del entorno social y, particularmente, con las de quienes los cuidan, quienes deben brindarles seguridad, coherencia y consistencia en sus respuestas, pues es a partir de estas que los y las bebés construyen su sentido de confianza o desconfianza primero en el mundo que los rodea y, luego, en ellos/as mismos/as. El desarrollo de la confianza en los dos primeros años depende de obtener respuestas apropiadas y oportunas, del sentido de seguridad en sí mismos/as, de los padres y de las madres y de la congruencia de su conducta con lo que la cultura y la sociedad esperan de ellos/as y de lo que se define como buena crianza. Ya en la etapa preescolar, desde la perspectiva de Erickson, los niños y las niñas empiezan a mostrar su capacidad para planear, para ser competitivos y para la imaginación; cuando esto se restringe, ellos y ellas desarrollan un sentido de culpa. Por el contrario, cuando se promueve y padres, madres o cuidadores/as son flexibles, los niños y las niñas adquieren un sentido de iniciativa y capacidad para lograr sus propósitos.

En relación con la crianza, Erickson (Crain, 2005) plantea que los padres y las madres, actualmente, tratan de educar a sus hijos/as en formas más tolerantes y abiertas, basándose en nueva información, la cual, no obstante, es, a veces, contradictoria, por lo que se sienten indecisos y ansiosos, lo que, a su vez, transmite una sensación de inseguridad a los niños y a las niñas. Según Erickson, los niños y las niñas siguen un patrón de desarrollo, en gran medida producto de la maduración, por lo cual estima que está bien que los padres y las madres sigan los patrones biológicos y se dejen guiar por estos. Recomienda, también, que las personas adultas reconozcan la desigualdad entre persona adulta y niño o niña; ya que este pasa un largo período de dependencia. Los padres y las madres deben resistir la tentación de imponerse o de sacar sus frustraciones con los niños o las niñas, quienes son más débiles; deben resistirse a dominarlos/as porque, como personas adultas, se sienten impotentes ante otras personas. Deben evitar el tratar de convertir al niño o la niña en la persona que nunca llegaron a ser, más bien deben respetar sus capacidades e inclinaciones. En conclusión, plantea que "si los dejamos ser, el plan de desarrollo está todo allí" (citado en Crain, 2005, p.100). Lo relevante de los aportes teóricos mencionados es que estos explican muchas de las problemáticas que presentan los niños y las niñas y que son producto de las dinámicas de crianza, más que de

carencias o de dificultades propias de niños o niñas.

John Bowlby (1973), por su parte, inició sus investigaciones interesado en la situación de los niños y de las niñas en orfanatorios y el efecto que la permanencia y condiciones de estos tenía en la capacidad posterior de estas personas para desarrollar relaciones cercanas. Propone que dicha dificultad se originaba en no haber tenido la oportunidad, temprano en la vida, de formar una relación con una figura materna estable. Esto mismo observó en niños y niñas separados de sus familias por períodos prolongados. A partir de estas observaciones, elaboró una teoría sobre el apego, basada en las conductas que los y las bebés traen de alguna forma pre-programadas para llamar la atención de las personas adultas, por ejemplo, el llanto y la sonrisa. Bowlby describe, también, un proceso que empieza por una respuesta inicialmente indiscriminada del niño o la niña hacia la persona adulta y que luego centra sus respuestas en personas conocidas. En la tercera fase de este proceso de apego, que se prolonga, aproximadamente, de los seis meses a los tres años, muestran ansiedad de separación cuando la madre o figura principal se aleja. Procuran la cercanía de la persona que les brinda afecto y seguridad. Si el apego es seguro, este proceso debe dar lugar a la disposición para explorar el ambiente y para distanciarse por ratos de la madre o de la figura principal. Conforme

crecen y, particularmente, después de los 4 años, los niños o las niñas tienden a estar más dispuestos a darles oportunidad a los progenitores o a las personas encargadas de desarrollar sus propios planes, no presentando dificultades significativas cuando ellos/as se alejan; esto cuando el proceso de apego ha sido positivo y el resultado es un apego seguro.

De la teoría propuesta por Bowlby, Ainsworth (1973) propone tres formas de apego:

- a) Los niños y las niñas con apegos seguros. Son quienes contaron con figuras estables, quienes respondieron apropiada y oportunamente a sus necesidades. Son los o las bebés quienes exploran y, aunque a veces vuelvan a buscar a la figura materna, logran desenvolverse con relativa tranquilidad en ambientes estimulantes. Son cerca del 65-70%.
- b) Los niños o las niñas con apegos inseguros o rechazantes. En estos casos, estos niños/as ignoran la figura materna, no responden cuando la madre se retira y tienden a mostrarse como autónomos; no obstante, Ainsworth (1973) encontró que dichas reacciones obedecían más a una sensación de no disponibilidad ni seguridad de la madre. Estas madres tendían a ser rechazantes, insensibles o intervenían demasiado, por lo cual los niños

o las niñas “no contaban con ellas” y, por tanto, desarrollaban mecanismos de defensa para lidiar con la situación. Este tipo de apego se presenta en cerca del 20% de los casos.

- c) Los niños o las niñas con apegos inseguros o ambivalentes (aproximadamente el 10%), son producto de conductas inconsistentes de las madres o de las personas responsables; difícilmente, estos niños exploran; tienden a mostrarse dependientes y, a veces, agresivos con sus figuras maternas; necesitan tener a la madre cerca.

Bandura (citado por Schunk, 1997) como investigador de la interacción social, plantea que el modelaje constituye un componente crucial de los aprendizajes sociales; este concepto se refiere a los cambios conductuales, cognoscitivos y afectivos que se derivan de observar uno o más modelos. Desde la perspectiva de Bandura (citado por Schunk, 1997), el modelaje tiene tres funciones principales: facilitar respuestas (al imitar lo que hacen otros), inhibir o desinhibir conductas (inhibe cuando los otros son castigados por expresarla; desinhibe cuando ante la misma conducta no se da ninguna consecuencia negativa) y, tercero, aprendizaje por observación, el cual se presenta cuando un modelo le transmite al observador nuevas formas de comportarse o conducirse. Por tanto, las personas cercanas a

los niños y las niñas, sea en circunstancias positivas o negativas, ejercen un rol relevante en la formación y educación de ellos y ellas por cuanto gran parte de las conductas, sea en la situación de castigo o de cuidado, son aprendidas de las figuras adultas que los o las rodean.

Estas referencias teóricas vinculadas al tema del desarrollo social y psicológico de los niños y las niñas en sus primeros años de vida señalan la importancia de que, tanto las condiciones dentro de la familia como el cuidado sustituto que se les dé fuera de esta, deben reunir ciertas condiciones y características, que permitan que, efectivamente, se responda a los requerimientos para un desarrollo sano, que constituye un derecho de todos los niños y todas las niñas.

El desarrollo psico-social temprano dentro del ámbito familiar: los patrones de crianza y el castigo corporal

Los cambios sociales y psicológicos que han vivido las familias en las últimas décadas han conllevado a una serie de efectos en los patrones de crianza de los niños y las niñas, entre los cuales pueden identificarse: el menor tiempo que se pasa con los niños y las niñas cuando se trabaja o estudia, las tensiones y las presiones financieras que se transmiten en mensajes confusos y estresantes, las nuevas masculinidades y feminidades

que aún mantienen muchos puntos de conflicto y divergencia y que generan problemas en las relaciones de pareja y entre padres y madres.

Asimismo, el movimiento de derechos de los niños y las niñas exige, en muchos casos, nuevas formas de educar, pero no necesariamente provee los recursos y los programas para que los padres y las madres tengan acceso a alternativas idóneas para corregir y formar a sus hijos e hijas. Son estos contextos ambiguos en donde se establecen los patrones de crianza actuales, los que conllevan, en muchas familias, a inconsistencias, dudas y cuestionamientos que, al no tener respuesta, conducen, en muchos casos, a actitudes extremas: dejar hacer y dejar pasar o a castigar del mismo modo que se hizo en generaciones anteriores, en las cuales, muchas veces, se utilizó el castigo físico, incluso severo, como medida de control y de disciplina.

Por tanto, el tema del desarrollo del auto-control y la responsabilidad para actuar se ha convertido en un desafío para gran cantidad de familias; es un dilema que trasciende el nivel socio-económico y educativo y constituye uno de los principales retos dado que los programas de una educación familiar sistemáticos, prácticamente, no existen en el medio costarricense y se dificulta, por ello, la transición hacia el cumplimiento del derecho a no ser castigado físicamente, asunto que se detalla a continuación.

Aportes de la literatura nacional e internacional acerca del tema de patrones de crianza y castigo corporal

El tema del castigo corporal es complejo por el conjunto de factores intervinientes en este y que se convierten en elementos esenciales por considerar en cualquier esfuerzo por disminuirlo y por contribuir a su erradicación.

Definición de castigo físico

Existen diversas formas de definir el castigo físico, la más aceptada, elaborada originalmente por Strauss (citada por el Comité de los derechos del niño, 2006), es que el castigo físico es el uso de la fuerza causando dolor pero no heridas, con el propósito de corregir una conducta no deseable en el niño o la niña. Por su parte, el Comité de los derechos del niño, en su Observación N.º 8 (2006) ha definido el castigo físico o corporal, como

“todo castigo en el que se utilice la fuerza física y que tenga como objeto causar cierto grado de dolor o malestar, aunque sea leve... Incluye manotazos, bofetadas, palizas, nalgadas, pegar con objetos, dar puntapiés, zarandear o empujar, pellizcar, morder, jalarles el pelo o las orejas, producir quemaduras, obligarlos a ingerir alimentos hirviendo o picantes” (p. 5).

También el Comité (2006) aclara que la restricción física en sí solamente puede ser utilizada en función de protección al niño, niña o adolescente, no como una medida de castigo o corrección, sea en la familia, en los centros educativos o en ámbitos correccionales.

Según el proyecto de ley aprobado en Costa Rica, en el año 2008, y denominado *Derechos de los niños, niñas y adolescentes a la disciplina sin castigo físico ni trato humillante*, el castigo corporal se define como el uso intencional de la fuerza, con lesiones físicas o sin ellas, para infligir dolor a un niño o niña con el objeto de corregir o controlar su conducta. Tiene la particularidad de que se delimita al ámbito de la corrección, es decir, al uso de técnicas o de estrategias de corrección físicas.

Al respecto, es importante aclarar que tanto el citado Comité, como muchos otros autores, reconocen que debe darse orientación y dirección al desarrollo de los niños y de las niñas, pero que este no debe ni requiere del castigo físico para lograrse. Es decir, en la formación de los niños y de las niñas se requiere de límites claros y firmes pero, al mismo tiempo, de una disciplina positiva y preventiva que disminuya al máximo la necesidad de corregir o disciplinar.

Por otra parte, en el otro extremo, se observa la línea fina entre lo que es castigo físico y el maltrato físico,

este último usualmente es considerado como más grave, requiere atención médica y deja marcas en el cuerpo del niño o de la niña. No obstante, otros autores consideran que el castigo físico y el abuso físico constituyen una misma dimensión, solamente que representan puntos diversos en un mismo continuum. Gershoff (2002) o como lo menciona el National Clearinghouse on Child Abuse and Neglect (citado por Gershoff, 2002), el abuso puede ser el resultado de un exceso de disciplina o de castigo físico.

Factores sociales, culturales y psicológicos que intervienen en el castigo físico

Hace varios años, Gershoff (2002) revisó más de 300 estudios sobre el tema del castigo físico e identificó 96 de ellos como estudios rigurosos. De estas investigaciones se presentan a continuación los principales resultados:

- a) La mayor parte del castigo físico está dirigido a niños y niñas menores de 5 años y se utiliza poco (1 o 2 veces por mes).
- b) De 11 factores estudiados, el único efecto positivo del castigo físico fue la obediencia inmediata que este logra.
- c) Entre los efectos negativos, se encontró que el castigo físico disminuye la internalización moral y la motivación interna;

aumenta la agresión al modelarla y está asociado, aunque no en forma causal, con conductas delictivas, criminales y conducta antisocial en la etapa adulta.

- d) Asimismo, el castigo físico distorsiona la calidad de las relaciones padres/madres-hijos e hijas, al generar miedo, ansiedad y cólera en los niños o en las niñas, quienes usualmente prefieren, entonces, evadir a sus progenitores y rechazar sus reglas, aspiraciones y formas de socialización.
- e) El castigo físico está asociado, también, a la depresión en la adolescencia, a sentimientos de inseguridad, humillación y dependencia; además, legitima el uso de la violencia y la agresión en futuras relaciones de pareja o con los propios hijos o las propias hijas.
- f) El castigo físico afecta y modifica los procesos emocionales y cognitivos que caracterizan el desarrollo de los niños o de las niñas, por lo cual ellos/as pueden presentar reacciones de rebeldía, enojo o desobediencia que, a su vez, los colocan en situaciones de mayor riesgo de ser castigados por las personas adultas que los rodean.
- g) El castigo físico no se manifiesta de la misma forma en todos los casos; en algunos, difiere la

frecuencia con que se aplica; también puede darse con diversos niveles de gravedad y puede combinarse, además, con otras técnicas de corrección.

- h) Asimismo, los efectos varían si el castigo físico es planeado y controlado por la persona adulta o si se da como resultado de una reacción impulsiva; en este último caso, genera respuestas de mayor temor y enojo de parte de los niños y de las niñas ya que, generalmente, la persona adulta no está en condiciones de medir la fuerza con la que castiga.
- i) Por lo general, el castigo físico va asociado a otras formas de corrección, razonamiento, amenazas, tiempo fuera, retiro de privilegios.
- j) Los niños y las niñas, cuyo estado emocional es positivo, tienden a aceptar la disciplina de mejor manera y, por tanto, están menos expuestos a castigos físicos; en contraste, aquellas personas afectadas por el dolor o el enojo generado por el castigo físico, más bien muestran más rebeldía y resistencia ante las órdenes de las personas adultas, por lo cual son más castigadas, lo que conduce a más dolor, cólera, miedo y ansiedad.
- k) El factor comprensión cognitiva también desempeña un papel importante, pues aquellos niños o aquellas niñas quienes comprenden mejor las instrucciones de sus progenitores o que leen con precisión los mensajes que se les envían, tienden a responder positivamente y a evitar situaciones de castigo; igualmente, aquellos/as que tienen buenas relaciones y vínculos afectivos internalizan los valores de los padres y las madres y están menos expuestos a sanciones. Puede señalarse aquí la importancia que tanto Erickson como Bowlby (1973) y Ainsworth (1973) le dan a la formación de relaciones de confianza y apego seguro. Cada uno de estos efectos mencionados por Gershoff (2002) puede ser interpretado a la luz de dichas teorías. En este caso, los elementos teóricos subrayan la complejidad de esta problemática del castigo físico, ya que niños o niñas inseguros, generalmente, son más demandantes, lo que incrementa su posibilidad de ser castigados al igual que los niños y las niñas con temperamentos difíciles.
- l) El castigo físico se da más en situaciones en que los niños o las niñas agreden a otros/as o se exponen ellos/as mismos/as a riesgos; entre más escala la desobediencia, más probable es el castigo físico.
- m) El estado emocional del padre o de la madre afecta al darse más castigo cuando se encuentran alterados en su condición

psicológica, particularmente en casos de depresión; también influye su estilo de crianza, cuanto más negativo, más se recurre al castigo físico.

- n) Entre las características del niño o de la niña que median en estas situaciones están: la edad (tienden a ser menores de 5 años), el género (se castiga un poco más a los varones), el temperamento, por ejemplo, hiperactividad, bajo autocontrol o agresividad generan más episodios de castigo físico.
- ñ) Entre las características de los progenitores está la edad (cuanto más jóvenes, más se usa el castigo físico), el género (lo usan más las madres), el temperamento (cuanto más agresivo, más uso del castigo).
- o) Se ha encontrado también que el contexto cultural contribuye en la medida que permite el castigo físico, puesto que el estrés social agrava la situación. Asimismo, los estudios señalan que cuanto más bajo el nivel socio-económico, más castigo físico se da. No se han encontrado diferencias por raza aunque, en algunos casos, sí por religión (Gershoff, 2002). La relación entre castigo físico y estrato socioeconómico podría estar relacionado con que a mayor nivel educativo, mayor dominio del lenguaje, incluyendo el interno mencionado por

Vygotsky (citado por Crain, 2005), el cual sirve de mecanismo de autorregulación.

Por otra parte, esta misma autora (Gershoff, 2008), por encargo del Gobierno de los Estados Unidos de Norteamérica, realizó un estudio sobre la situación del castigo físico en ese país; retomó muchas de las mismas conclusiones mencionadas anteriormente, y agregó las siguientes:

- a. A pesar de que se han realizado muchas campañas y proyectos en contra del castigo físico, al 2008, solamente el 29% de los norteamericanos se oponen al castigo físico de parte de los padres y las madres; aunque el castigo en las escuelas no es favorecido. No obstante, señala que sí se ha tomado conciencia de la importancia de que este tema forme parte de los esfuerzos de prevención del maltrato. Asimismo, señala que el tema del castigo físico está siendo considerado, en los últimos años, como un asunto de violación de derechos humanos, aunque Estados Unidos no haya firmado la *Convención sobre los derechos del niño*.

De dicho informe se deduce que las situaciones en que se da más castigo físico es cuando, los padres y las madres:

- lo favorecen como método de corrección,
- fueron ellos/as mismos/as castigados/as cuando niños/as,

- desde el punto de vista cultural o religioso se aprueba esta práctica,
- están en condiciones de desventaja por bajos ingresos, bajo nivel educativo o habitar en una comunidad en riesgo;
- se sienten frustrados por la conducta del niño o de la niña;
- son jóvenes,
- el niño o la niña está en la etapa preescolar, o
- el niño o la niña agrede a otro/a o se coloca en una situación de riesgo.

En relación con los efectos del castigo físico, también se encuentran otras investigaciones en las cuales se vincula esta problemática con el abuso sexual y con la violencia en la familia y en la comunidad pues, aunque esta no esté dirigida directamente al niño o la niña, como menciona Osofsky (1999), se reconoce que cuando alguno de los progenitores está experimentando traumas asociados a la violencia, la capacidad de esa persona adulta para desempeñar un rol estable y de apoyo, está comprometida. Se observa, además, dificultad en estas familias para garantizar seguridad y para estar disponibles emocionalmente. Como lo reiteran múltiples autores, la calidad de las relaciones entre padres/madres e hijos o hijas constituye el elemento más importante en la formación y en la construcción de su autoestima; la violencia, en cualquiera de sus

manifestaciones, también afecta o incrementa el efecto de la problemática del castigo físico.

Muchas de las publicaciones existentes referentes a esta temática están vinculadas, también, con las alternativas al castigo físico; por ejemplo, la organización Child Welfare League of America (2010) sugiere un conjunto de estrategias y puntualiza cada una de ellas y la forma de realizarla; Save the Children, tanto en el nivel nacional como en el internacional ha realizado innumerables publicaciones manuales— con información de cómo eliminar el castigo físico; otro organismo —Positive Parenting (1995)— propone, también, alternativas para evitar el castigo físico. Asimismo, en internet se pueden encontrar diversos documentos con recomendaciones o sugerencias acerca del castigo físico, sus características y efectos, aunque la mayoría de estos no son producto de investigaciones.

Estudios y estadísticas en el nivel nacional

Aparte de algunos estudios disponibles en el nivel internacional, en el ámbito nacional se cuenta con pocas investigaciones sobre el tema del castigo físico. Se ha dado una cantidad importante de iniciativas y de proyectos vinculados a este tema, pero la inmensa mayoría tiene como objetivo definir qué es castigo físico, explicar sus causas y efectos y formular recomendaciones, pero no representa el resultado de ningún estudio. Las

excepciones encontradas, en orden cronológico, son las que se indican a continuación:

Estudio sobre patrones de crianza –realizado por el Instituto de Investigaciones Psicológicas de la Universidad de Costa Rica, que data de 1991 (Álvarez, Brenes & Cabezas, 1991)— con 34 familias, en el cual se consideraron diversos componentes del tema disciplina; se identificaron, en ese entonces, las siguientes tendencias:

- a) El 80% de los progenitores mencionó que utilizaba el castigo físico “a veces” y un 20% dijo que “nunca”. Las principales situaciones en que se castiga físicamente eran: “cuando contestan, desobedecen, rompen algo que no es reparable, cogen algo sin permiso, mienten, se alejan de la casa sin pedir permiso, son rebeldes, malcriados, se ensucian, pelean, se ponen en peligro o andan en malas compañías” (p. 329).
- b) “Los padres utilizan con bastante frecuencia el castigo físico como forma de control del niño, se considera que es un método efectivo, sobre todo para enfrentar lo que ellos consideran faltas graves. El castigo generalmente es impuesto por el padre” (p. 331).
- c) “El 26,9% de los padres y el 36,4% de las madres explica que el niño se pone más rebelde cuando se le amenaza o castiga;

se pone malcriado e incluso se burla, se resiente, se aleja y, por lo general, reincide en la conducta” (p. 337).

- d) En esta misma investigación se le preguntó a un grupo de niños y de niñas de mayor edad, de las familias estudiadas, acerca de los métodos disciplinarios que aplicaban sus padres en diferentes situaciones. Por ejemplo, un 36% de ellos y ellas dijeron que si decían malas palabras, sus padres o madres los castigarían. En otras circunstancias o situaciones, la tendencia para castigar físicamente oscila entre un 21,8% y un 75,6% dependiendo de la gravedad del conflicto. También los niños y las niñas que se encuestaron consideraron que es el padre quien más castiga físicamente, y que las situaciones que más son castigadas de esta manera son responder con grosería, sacar malas notas y pelear con los hermanos (p. 347).

En otro estudio sobre patrones de crianza, realizado por el Ministerio de Educación Pública (1992) en el nivel nacional, con una muestra representativa de 2156 padres y madres de preescolares, las preguntas vinculadas al tema de la disciplina arrojaron las siguientes tendencias.

- a) El 26,5% de los padres manifestó que tenía que castigar a niños y niñas con frecuencia, mientras que el 71% dijo que no.

- b) También, en este caso, las conductas más castigadas fueron la desobediencia (52,5%), los pleitos entre hermanos (16,5%), la rebeldía y la malacrianza (14,5%) y el contestar de mal modo (4%) (p. 83).
- c) Las formas más frecuentes de castigo fueron no dejarlo ver la televisión (22%), pegar con una faja o correa (18%), no dejarlo hacer lo que le gusta (15%), no dejarlo salir (9,5%), no dejarlo jugar (9%), darle nalgadas (7,5%) y regañarlo (5,5%) (p. 83).
- d) De los niños y las niñas castigados, un 26,5% se enoja, un 20% llora, 9% mejora su conducta, 6,5% pide perdón, 5,5% se pone aún más rebelde, y un 5% acepta (p. 84).

Por otra parte, en el estudio realizado por Barrantes, Castillo & Ortega (citados por Víquez, s.f.), llevado a cabo en la región de Guápiles, padres y madres contestaron que un 10,2% pega "siempre", un 66,2% pega "a veces" y un 24,9% "nunca" pega. Cuando se les pega, el instrumento que se usa es la faja, en un 48,0%; la mano, en un 52,5%; el mecate, en un 12,2%, y el varejón, en un 8,1%. Un 6,2% dijo que castiga cada rato; un 10,2%, "todos los días", y un 34,6% que "una vez por semana". En síntesis, se les pega al 75% de la población de menores; el otro 25% no está sometido a este trato.

Las diversas formas en que se aplica el castigo físico, descritas anteriormente, indican que porcentajes muy importantes de niños y de niñas tienen la experiencia de ser o haber sido castigados físicamente; no obstante, los efectos de dichas sanciones no se limitan a las marcas, moretones u otras manifestaciones físicas, sino que afectan, también, otros aspectos del desarrollo integral de estas personas menores de edad.

En este sentido, el castigo corporal lesiona la autoestima de niños y niñas, genera una autopercepción negativa, no los hace más fuertes como algunos creen sino que, más bien, les enseña a ser víctimas, les hace sentir soledad, tristeza, abandono e incorporan una visión negativa de los demás y de la sociedad, siendo esta vista como amenazante (Save the Children, citado en proyecto de Ley 8654).

Asimismo, el castigo físico afecta desde el punto de vista de la persona adulta, al dificultar la comunicación, crear sentimientos de culpabilidad y ambivalencia que conducen a conductas erráticas y, a veces, a mayor violencia de parte de la población adulta y de los propios niños o niñas al reaccionar mal ante los castigos. Se genera, así, un círculo de violencia entre adultos/as y niños/as, que obstaculiza la comunicación, genera distancias emocionales complejas de superar, deteriora las relaciones familiares, genera temor y miedo (no respeto) hacia las figuras de autoridad.

Se definen, entonces, estructuras familiares poco funcionales y que socializan a sus hijos e hijas desde el miedo y el control externo.

Como menciona Bandura (citado por Schunk, 2005), el uso del castigo físico modela respuestas inapropiadas en situaciones de conflicto y "enseña" que la agresividad o la desobediencia se castiga con más violencia.

Entre las consecuencias del castigo físico más citadas en los diferentes documentos se incluyen: puede dejar contusiones, lesiones, fracturas, marcas en el cuerpo, mordiscos, desgarros; en casos que asemejan maltrato, pueden producirse daños cerebrales con sus correspondientes efectos neurológicos.

Otro estudio referente al tema del castigo físico fue realizado en la región Atlántica, con un grupo de 94 personas participantes en un proceso de sensibilización ante los derechos de las personas menores de edad (Vicente, 2009). El cuestionario fue aplicado cuando se estaba en la primera etapa de dicho proceso. Sobre la definición de "castigo físico", por ejemplo, la respuesta más frecuente hacía referencia a "agresión física" (43,6%) y, además, fue considerada, en un 22,3%, como una forma inapropiada de corregir y como un maltrato que daña en un 10,6%.

En este mismo estudio, y pese a que se estaba trabajando sobre el tema de los derechos, alrededor de un 17% de los y las participantes consideró que

el castigo físico es útil, bueno o necesario. Asimismo, un 20,3% estimó que este es una práctica que educa o que se utiliza por falta de diálogo, aunque el porcentaje restante hizo referencia al daño psicológico, a la violencia adicional que genera, a la violación de derechos y a las lesiones físicas que causa.

Desde la perspectiva de Sánchez (2009), se analiza la percepción que 12 niños y niñas de 4.º a 6.º grados tienen del castigo parental y su aporte a la educación y la crianza, a partir del razonamiento o comprensión moral emocional. Entre las principales conclusiones de este trabajo está el que las personas entrevistadas consideraron que "los castigos pueden ser adecuados o no pero son necesarios"; en su mayoría, las medidas tomadas por sus progenitores se refieren a la restricción de actividades preferidas, el "sermón", el diálogo, el castigo físico o la combinación de estas estrategias. En cinco de los doce casos (41,6%) se menciona el uso del castigo corporal como medida de corrección o como medida necesaria por la reincidencia en la falta, y por las advertencias previas del castigo inminente. En este análisis se plantea que "la aceptación del castigo corporal se produce cuando se internaliza la creencia de que se aplica por su propio bien o por merecimiento" (p. 15). La autora, en su artículo, hace referencia a lo que Miller (citada por Sánchez, 2009), denomina la "pedagogía negra", es decir, no se cuestiona una práctica maltratante pretendidamente educativa (p.16).

En este interesante artículo, el análisis del problema se presenta en un paso más, al relacionar las consecuencias del castigo físico con implicaciones negativas para el apego, el distanciamiento y el rechazo y el malestar emocional que provoca, a veces tanto en el castigado como en quien castiga. Las explicaciones tienden a ser de carácter afectivo y de naturaleza personal, a pesar de que, muchas veces, se justifique con un razonamiento cognitivo: “para que aprendan, por hacer ese error” (p. 20). Se retoman, en dicho texto, los elementos aportados referentes al sentido de que el castigo físico, en lugar de mejorar las relaciones y los vínculos entre padres e hijos, puede afectarlos negativamente y que, en el proceso de socialización, puede conducir al desarrollo, por parte de los niños y las niñas, de identidades asociadas a “mal portados” o “malos/as”, las cuales, luego, son sumamente difíciles de modificar.

Entre otros estudios recientes, el más divulgado ha sido el realizado por la Fundación Paniamor, el Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia, el Patronato Nacional de la Infancia, AED Y PROCTER & GAMBLE y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) (2010), en el cual, con una muestra de 1201 personas seleccionadas con un procedimiento estratificado, se encontraron, entre otros, los siguientes resultados:

a) “En términos generales, se considera que el castigo físico es inadecuado, pero un 57,2%

considera que a veces es necesario para establecer la disciplina” (p. 7); 75% de las personas considera que un par de nalgadas es, en algunos casos, necesario para que se comporten, y la mayoría de las personas considera como “merecido” el castigo físico recibido en la infancia. Además, un 40% considera que la conducta de los niños o de las niñas es demandante, lo cual puede dar lugar a castigos. No obstante, la mayoría de las personas entrevistadas considera que su relación con sus figuras parentales en la infancia fue moderadamente positiva (p. 16).

b) Respecto al castigo físico en sí, el 35,5% dijo que no debe usarse nunca; el 57,2% considera que no debe utilizarse pero que, a veces, no queda otra alternativa; el 5,9% estima que es la forma más efectiva de educar y el 1,5% que esta es siempre la mejor forma de educar.

c) Un 61,5% considera que los que nalguean se equivocan; sin embargo, un 43% dice estar total o parcialmente de acuerdo con que se le pegue si es desobediente. Por otra parte, se rechazan los gritos y los pellizcos, los jalones de orejas o las nalgadas como métodos efectivos.

d) Los datos encontrados muestran contradicciones importantes. Se evidenció que se da una

frecuencia bastante baja de utilización de estrategias no violentas, con algunas diferencias por regiones o estratos educativos. Según estos resultados, tampoco se evidencia un uso alto de castigos físicos ni psicológicos y se señala la posibilidad de que esté prevaleciendo una forma de crianza negligente o permisiva y, además, de un desconocimiento de patrones de crianza alternativos, especialmente de aquellos que fomentan estrategias no violentas.

- e) Finalmente, respecto a la ley que prohíbe el castigo físico, el 86,6% de las personas entrevistadas la conoce; un 33,8% está “totalmente de acuerdo” con ella, un 30,6% “algo de acuerdo”, un 16,7 “algo en desacuerdo” y un 17,3% “totalmente en desacuerdo”. Para un 70,4% de las personas entrevistadas, la forma de educar es un asunto privado que deben decidir los progenitores; un 24,5% lo consideró un asunto que debe ser regulado por la ley.

Por otra parte, en un sondeo realizado con 60 estudiantes de Educación (León, 2010), la mayoría mujeres jóvenes, se encontró que un 20% consideró el castigo físico como un recurso que podría ser utilizado en algunas circunstancias, mientras que el restante 80% lo valoró como una experiencia negativa para los niños y las niñas. Pese a esta opinión, cuando se consultó cuán frecuente es el castigo físico en nuestras familias, el 65% de las personas participantes consideró que era “Muy frecuentemente utilizado”, el 31,6% dijo que “A veces” se usaba; ninguno indicó la opción “Casi nunca”. Las explicaciones de estas tendencias pueden verse en la siguiente tabla.



Tabla N.º1
Respuestas sobre la frecuencia del castigo físico
en las familias costarricenses

Muy frecuentemente	A veces
“El castigo físico es el que más se utiliza porque lo aplican en el momento y es una forma de imponer la autoridad y someter al niño”.	“Siento que ahora se da pero muchos padres usan más un castigo tipo negociación con sus hijos”.
“Cada vez en las noticias se ve el aumento de niños maltratados, además el comportamiento de los mismos refleja una cultura de agresión”.	“En mi comunidad no se refleja abiertamente el castigo físico, más bien se fomenta el castigo psicológico”.
“Con solo estar un rato en la calle se puede ver el mal trato que muchas personas le dan a los niños”.	“Los padres y madres de la actualidad, por así decirlo, están más abiertos a un acuerdo con sus hijos que a corregirlos con violencia”.
“Son muchos los adultos que descargan su ira y mal humor con los niños y se refleja en los medios”.	“Creo que es algo que se ha disminuido en estos tiempos, sin embargo en muchos familiares aún se da”.

Fuente: Ana Teresa León, a partir de encuesta realizada, 2010.

Por otra parte, al preguntarles acerca de las estrategias alternativas al castigo físico, solamente un 8,3% de las personas participantes no supieron dar una respuesta. A pesar de que el porcentaje es bajo, sorprende por ser estudiantes de educación; no obstante, no logran identificar alternativas para no pegar o golpear a los niños o las niñas. Referente a las principales recomendaciones de cómo mejorar la situación del castigo físico, las categorías de respuestas giran en torno a: educar a los progenitores, usar el diálogo, castigar a los padres y a las madres, diseñar campañas, aprender nuevas estrategias para corregir y, simplemente, no utilizarlo como recurso para disciplinar.

Además de la información específica sobre castigo físico, se identificaron, también, algunos datos referentes a aquellas situaciones en las cuales el castigo ya se transformó en maltrato. Al respecto, los datos de los años 2007 al 2010, del Hospital Nacional de Niños (HNN), que, en general, atiende los casos más complejos referidos por las autoridades o por el propio sistema de salud, indican lo siguiente: respecto a los casos confirmados.

Cuadro N.º 1
Número de personas menores de edad quienes recibieron atención en el HNN
por situaciones de abuso en su contra, período 2007-2010

Diagnóstico confirmado	2007	2008	2009	2010*	TOTAL
Abuso físico	52	71	78	11	212
Abuso físico (síndrome niño sacudido)	5	3	2	0	12
Abuso físico entre pares	9	14	4	5	32

*Primer trimestre.

Fuente: Estadísticas suministradas por HNN.

Cuadro N.º 2
Número de personas menores de edad
atendidas por maltrato físico en el PANI,
2004-2010

Año	Número de personas atendidas
2004	2968
2005	1788
2006	2121
2007	2139
2008	2195
2009	2758
2010*	1782

*Primer trimestre.

Fuente: Estadísticas suministradas por el Patronato Nacional de la Infancia.

Del mismo modo, los datos recabados en el Patronato Nacional de la Infancia (PANI), indican lo siguiente para los años 2004-2009:

Como puede observarse, el número de niños y niñas en situación de maltrato físico representa muchos miles; la tendencia se mantiene, desde el año 2005, hacia un incremento del número de casos atendidos, lo cual puede deberse a distintas razones: más denuncias debido a la divulgación de la ley; que se estén dando efectivamente más situaciones de maltrato. Del análisis de los datos de 2009, en cuanto a diferencias de género, se encontró que, del total de casos (n=2195), el 52,1% era de varones, mientras que el 47,8% correspondió a mujeres, con lo cual se da una leve tendencia a predominar más el castigo dirigido hacia los niños que hacia las niñas, a pesar de que la diferencia no es relevante.

Por otra parte, al analizar la procedencia de las situaciones de maltrato físico, los datos señalaron lo siguiente:

Cuadro N.º 3
Cantidad de casos de maltrato físico reportados al PANI
según región, durante el año 2009

Región	Número de oficinas	Cantidad de casos de maltrato físico	Promedio por oficina	Promedio respecto al país
San José	9	806	89,5	36,7
Alajuela	4	194	48,5	8,8
Cartago	4	217	54,2	9,9
Heredia	3	104	34,6	4,7
Huetar Norte	3	62	20,6	2,8
Huetar Atlántica	4	141	35,2	6,4
Pacífico Central	4	126	31,5	5,7
Región Brunca	6	352	58,6	16,0
Región Chorotega	4	193	48,2	8,8
TOTALES	41	2195	53,5 (rango: 20-89)	99,8

Fuente: PANI.

Por su parte, la Defensoría de los Habitantes, en conjunto con Save the Children, y fundamentados en un trabajo realizado por el Instituto de Estudios de Población (Idespo) de la Universidad Nacional, y por tesis llevadas a cabo en la Universidad de Costa Rica durante el 2006, se publicaron algunas estadísticas referentes al castigo físico, las cuales indicaban, entre otros datos, lo siguiente:

- En el 53,7% de los casos, el castigo físico tiene la intención de corregir, no se ve como maltrato o agresión, se justifica como necesario.
- Esta práctica es muy frecuente; un 65,3% de las personas adultas pega, pellizca y patea; un 74,2% grita y maltrata verbalmente.

- Cuando se comete una falta por parte de un niño o de una niña, un 10,2% de los progenitores pega “siempre”, 61,2% “a veces”, 24,5% “nunca”; la frecuencia más mencionada es “una vez por semana” (34,6%), 10,6% “todos los días” y 6,2% “a cada rato”.
- Los niños y las niñas, en un 49,9%, dicen que deben ser castigados “algunas veces”; no obstante, un 60% manifiesta rechazo ante este tipo de castigo.

Referente a las dimensiones del problema, la prensa y los medios de comunicación publican con frecuencia programas o artículos respecto al castigo físico y, especialmente, al maltrato. No obstante, debe mencionarse que estos mensajes, usualmente,

utilizan estadísticas que, cuando se cotejan con las informaciones disponibles en las instituciones, no necesariamente corresponden; es decir, los medios reflejan una cifra aún mayor. Por ejemplo, en un periódico se publicó que el Patronato Nacional de la Infancia atiende 90 casos de violencia contra niños y niñas; no obstante, esta cifra subsume todos los casos que se atienden, no solamente violencia y, menos aún, maltrato o castigo físico. El rol de los medios de comunicación es muy importante en esta temática pero amerita mayor análisis y conciencia acerca del impacto que los mensajes tienen en quienes los reciben, tanto aquellas personas adultas quienes nunca castigan, como quienes pueden encontrar justificación en las estadísticas para hacer lo mismo.

Por ende, de estos datos, al igual que de los resultados obtenidos por PANIAMOR (2010), se puede concluir que:

- a) Se conoce, por parte de muchas personas, la Ley 8654 –*Derechos de los niños, niñas y adolescentes a la disciplina sin castigo físico ni trato humillante*–, no obstante, su aplicación en la vida diaria es aún limitada.
- b) Se reconoce que el castigo físico es negativo para la educación de las personas menores de edad, como reiteradamente lo establecen tanto las investigaciones citadas como las

respuestas dadas por las personas consultadas.

- c) El castigo físico continúa siendo muy utilizado por las familias que residen en Costa Rica, posiblemente debido a la ausencia de alternativas de corrección efectivas; es decir, esta forma de castigo tiende a usarse cuando otros intentos han fallado.
- d) Se identifican estrategias alternativas en algún porcentaje de padres y madres, pero parece que no se conoce cómo aplicarlas o no se consideran tan efectivas como el castigo físico.
- e) Hace falta mayor formación y educación por parte de las personas adultas, en todos los ámbitos, para favorecer la incorporación de nuevas conductas y reacciones ante los problemas de disciplina o conducta que presentan los niños y las niñas.

Aspectos legales

En relación con el castigo físico, la *Convención de los derechos del niño*, en su artículo 37, define que “ningún niño sea sometido a torturas ni a otros tratos crueles, inhumanos o degradantes” y, en el artículo 19, determina que:

“Los Estados Parte adoptarán todas las medidas legislativas, administrativas, sociales y educativas apropiadas para proteger al niño contra toda forma de perjuicio o abuso físico o mental,

descuido o trato negligente, malos tratos o explotación, incluido el abuso sexual, mientras el niño se encuentra bajo la custodia de los padres, de un representante legal o de cualquier otra persona que lo tenga a su cargo”.

En este mismo sentido, el Comité de los derechos del niño considera que las características propias de los niños y de las niñas, su situación inicial de dependencia y desarrollo, su extraordinario potencial humano, así como su vulnerabilidad, son elementos que exigen una mayor, no menor protección jurídica y de otro tipo contra toda forma de violencia (Observación N.º 8, Comité de los derechos del niño, 2006).

En el caso de Costa Rica, además de lo estipulado por el *Código Penal* (1970) respecto a las lesiones infligidas a otras personas, el *Código de la niñez y la adolescencia* (1998) define, en su artículo 13, referente al derecho a la protección estatal, que *“la persona menor de edad tendrá derecho de ser protegida por el Estado contra cualquier forma de abandono o abuso intencional o negligente, de carácter cruel, inhumano, degradante o humillante que afecte el desarrollo integral”*.

Por su parte, en el proyecto de *Ley contra el castigo físico*, que se aprobó en Costa Rica, se menciona que:

“Los principales elementos en la socialización de los niños y las niñas en el contexto familiar se producen dependiendo del

vínculo que se establezca entre padres e hijos. Estos elementos son la imitación (ejemplo de los padres), la comunicación y el establecimiento de límites y reglas de convivencia, ejerciendo la función orientadora y disciplinaria... Es cierto que los niños y las niñas heredan una carga genética que los caracteriza, pero la mayoría de las formas de comportamiento, sus actitudes y valores, los aprende. En este proceso, los niños y las niñas se van formando un concepto de sí mismos a partir de los cuales construyen su sentido de autoestima; es decir, el niño o la niña se va formando una idea de sí mismo a partir de lo que las otras personas les reflejan sobre su valor y la calificación que se le da a su conducta y a su persona, así como la construcción progresiva de un sentido de autocontrol de sí mismos, de sus derechos y de su creciente responsabilidad”. (Proyecto de Ley Abolición del castigo físico contra niños, niñas y adolescentes, 2008, p.1).

Estas argumentaciones permitieron que la Asamblea Legislativa, después de cinco años de debates, y ante una ola creciente de incidentes en donde se maltrató a niños y a niñas, aprobara la Ley 8654 que, como se puede observar en el recuadro siguiente, establece la prohibición del castigo físico, aunque no su penalización. Costa Rica, con esta decisión, entró

a formar parte de la lista de países que ya anteriormente habían aprobado legislaciones semejantes, como Suecia (1979), que fue el primer país en lograrlo; Noruega (1987), Austria (1989), Finlandia (1983), Italia (1996), Dinamarca (1997), Alemania (2000), entre otros, todos citados en el proyecto de Ley (2008).

En el caso de América Latina, Costa Rica fue el tercer país en aprobar dicha legislación, después de Uruguay y de Brasil; ésta fue aprobada por la Asamblea Legislativa el 3 de julio de 2008; no obstante, fue publicada en el diario oficial *La Gaceta*, el día 1.º de setiembre de ese año. Por su trascendencia, su texto completo se presenta en el siguiente recuadro.

Ley 8654
LA ASAMBLEA
LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE
COSTA RICA

DECRETA: DERECHOS DE LOS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES
A LA DISCIPLINA SIN CASTIGO FÍSICO NI TRATO HUMILLANTE

ARTÍCULO 1.- Adiciónase al capítulo II del *Código de la Niñez y la Adolescencia*, el artículo 24 bis, cuyo texto dirá:

“Artículo 24 bis.- Derecho a la disciplina sin castigo físico ni trato humillante

Las niñas, niños y adolescentes tienen derecho a recibir orientación, educación, cuidado y disciplina de su madre, su padre o los responsables de la guarda y crianza, así como de los encargados y el personal de los centros educativos, de salud, de cuidado, penales juveniles o de cualquier otra índole, sin que, en modo alguno, se autorice a estos el uso del castigo corporal ni el trato humillante.

El Patronato Nacional de la Infancia coordinará, con las distintas instancias del Sistema Nacional de Protección Integral y las organizaciones no gubernamentales, la promoción y ejecución de políticas públicas que incluyan programas y proyectos formativos para el ejercicio de una autoridad parental respetuosa de la integridad física y la dignidad de las personas menores de edad. Asimismo, fomentará en los niños, niñas y adolescentes, el respeto a sus padres, madres y personas encargadas de la guarda crianza.

El Patronato Nacional de la Infancia velará por que las distintas instancias del Sistema Nacional de Protección Integral incorporen, en sus planes institucionales, los programas y proyectos citados en este artículo, e informará al Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia, sobre su cumplimiento”.

ARTÍCULO 2.- Refórmese el artículo 143 del Código de Familia. El texto dirá:

“Artículo 143.- Autoridad parental y representación. Derechos y deberes

La autoridad parental confiere los derechos e impone los deberes de orientar, educar, cuidar, vigilar y disciplinar a los hijos y las hijas; esto no autoriza, en ningún caso, el uso del castigo corporal ni ninguna otra forma de trato humillante contra las personas menores de edad.

Asimismo, faculta para pedir al tribunal que autorice la adopción de medidas necesarias para coadyuvar a la orientación del menor, las cuales pueden incluir su internamiento en un establecimiento adecuado, por un tiempo prudencial. Igual disposición se aplicará a los menores de edad en estado de abandono o riesgo social, o bien, a los que no estén sujetos a la patria potestad; en este último caso, podrá hacer la solicitud el Patronato Nacional de la Infancia. El internamiento se prolongará hasta que el tribunal decida lo contrario, previa realización de los estudios periciales que se requieran para esos efectos; esos estudios deberán ser rendidos en un plazo contado a partir del internamiento.”

Rige a partir de su publicación. **COMISIÓN LEGISLATIVA PLENA PRIMERA.**— Aprobado el día veinticinco de junio del año dos mil ocho. José Luis Valenciano Chaves, Presidente; Hilda González Ramírez, Secretaria.

PRESIDENTE

SECRETARIA

ASAMBLEA LEGISLATIVA.—A los tres días del mes de julio de dos mil ocho. Rige a partir del 1/09/2008”.

La Ley 8654 prohíbe el castigo corporal o el trato humillante como medida de corrección o castigo y le asigna, al Patronato Nacional de la Infancia, la promoción y la ejecución de políticas para el ejercicio de la autoridad parental con respeto y dignidad hacia las personas menores de edad, así como el fomento del respeto de parte de los niños, las niñas y los y las adolescentes hacia las personas adultas responsables de su crianza.

No obstante este logro, de acuerdo con los criterios del Comité de los derechos del niño (2006), para que se

cumpla con el derecho de los niños y las niñas a ser protegidos/as del castigo corporal, se requiere que este sea sancionado, también, en la legislación penal para que

“quede absolutamente claro que es tan ilegal golpear, abofetear o pegar a un niño como lo es dar ese trato a un adulto, y que el derecho penal sobre la agresión se aplica por igual a esa violencia, independientemente de que se le denomine “disciplina” o “corrección razonable” (p. 12).

En el caso de Costa Rica, esta medida aún no se ha logrado, aunque se alega que el *Código Penal* establece las sanciones correspondientes en casos de lesiones, las cuales son aplicadas, principalmente, por abuso físico que pueda ser demostrado con evidencia pericial. No obstante, al ser el castigo un fenómeno del ámbito privado, a menos que se den lesiones que ameriten atención médica, es decir, que se haya convertido en abuso o maltrato, difícilmente se procederá con una sanción penal. El Comité aclara también que no se trata de enjuiciar a los progenitores sino de proteger, cuando sea necesario, al niño o la niña de castigos corporales indebidos.

También, en la citada Ley se responsabiliza al PANI a informar, al Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia (CNNA), sobre el cumplimiento de las obligaciones estipuladas en esta modificación. Desde la aprobación de la Ley, a la fecha, el PANI ha brindado, al menos, un informe al CNNA acerca de este tema.

Por su parte, el Comité, fundamentado en la Convención, establece la necesidad de crear conciencia, brindar orientación y capacitación sobre la prohibición del castigo corporal, así como referente a estrategias alternativas y preventivas para la sensibilización, la formación y el apoyo en la capacitación sobre disciplina positiva, tanto a las familias como a todas las personas que tiene relación con niños y niñas. Al respecto, en el siguiente apartado se mencionan algunas de las

principales acciones llevadas a cabo para abordar esta problemática.

Programas o proyectos realizados

Desde que se inició el movimiento en contra del castigo físico en Costa Rica, se ha llevado a cabo una multiplicidad de esfuerzos para promover el cambio cultural, social y legal requerido para abolirlo.

La aprobación de la Ley es un requisito, pero no es suficiente para lograr cambiar la situación del castigo físico en Costa Rica. Por ese motivo, tanto el Gobierno, como en particular el Patronato Nacional de la Infancia y el sector no gubernamental, han realizado innumerables actividades de concienciación, sensibilización y promoción de la cultura de paz y no violencia contra los niños y las niñas. En este sentido, se han efectuado marchas –al menos dos de ellas multitudinarias– y se han realizado campañas por los medios de comunicación, así como, también, talleres promovidos por el sistema educativo y de salud, las universidades y las organizaciones no gubernamentales. No obstante, a pesar de todo este trabajo, el cambio ha sido muy lento, como puede evidenciarse de los resultados de los estudios y de las estadísticas aportadas.

Save the Children y la Fundación Paniamor son dos organizaciones no gubernamentales que han trabajado, durante muchos años, en la formación

y en la capacitación de personal, tanto en programas como en *CEN-Cinai* (denominado así por las siglas que engloban los servicios de centros de nutrición y de centros de atención integral), así como el Poder Judicial, la Asamblea Legislativa, líderes políticos y religiosos, entre otros. Entre ambas organizaciones, y con el patrocinio de la empresa privada, se llevó a cabo una encuesta nacional de patrones de crianza que incluyó el tema del castigo físico (Proyecto *Educación sin pegar, es posible y necesario*. Fundación Paniamor y Save the Children, 2010). También, se ha difundido ampliamente el estudio del Secretario General de las Naciones Unidas sobre la Violencia contra los niños, el cual ha sido presentado en múltiples foros.

Múltiples documentos y folletos de diversa amplitud y complejidad han sido publicados acerca del tema, particularmente por la Fundación Paniamor, Save the Children, Defensa de los Niños Internacional y, recientemente, por la Defensoría de los Habitantes. El Patronato Nacional de la Infancia y UNICEF en alianza con AED y Procter & Gamble desarrollaron, durante parte del año 2011, una campaña por radio y televisión y mediante mensajes escritos, con el objetivo de promover una educación respetuosa de la integridad física y emocional de los niños y las niñas.

En síntesis, podría decirse que, en Costa Rica, desde hace varios años, y teniendo como referencia la aprobación de la Ley en junio del 2008, se

viene luchando contra el castigo físico, pero la batalla está aún lejos de ser ganada, como lo evidencian las estadísticas y las denuncias de maltrato.

Propuestas y recomendaciones

Ante el panorama descrito anteriormente, y el desafío que representa el combatir el castigo físico y promover nuevas formas de educar y formar a las personas menores de edad, se estima que se requiere promover, entre otras estrategias y acciones, las siguientes:

- a) Que el Patronato Nacional de la Infancia, como ente encargado por Ley de abordar el tema del castigo físico, desarrolle un programa con sus correspondientes estrategias y conjunto de actividades sistemáticas para lograr esta meta. Campañas esporádicas, actividades educativas aisladas y publicaciones o estudios no son suficientes para contrarrestar el enorme impacto que la violencia social, comunitaria y mediática tiene en las familias y en los propios niños, niñas y adolescentes.
- b) Si bien es tarea central del PANI liderar estos procesos, todas las instituciones públicas y las organizaciones no gubernamentales tienen la responsabilidad social de aportar en esta lucha. Se requiere definir el rol de cada uno de los entes gubernamentales

del sector social así como la integración de las organizaciones no gubernamentales, con el fin de que el impacto se maximice en un esfuerzo coordinado y complementario.

- c) Para lograr combatir esta problemática, se requiere estudiar y comprender mejor la dinámica del castigo físico; considerar todos los aportes que la literatura nacional e internacional hace al respecto y partir de un análisis que debe ser abordado desde la teoría de la complejidad y desde todos y cada uno de los enfoques teóricos que aportan explicaciones valiosas para la intervención y la prevención. Es decir, en la lucha contra el castigo físico, no es suficiente llevar a cabo campañas, se requiere reconocer los múltiples factores que, desde diversos ángulos, inciden en generar las condiciones para que se recurra al castigo físico así como para identificar los factores protectores que lo evitan.
- d) La enseñanza de este tema, es decir, de los patrones de crianza apropiados y de la disciplina positiva, debe iniciarse en los centros educativos de primaria y secundaria desde que los y las jóvenes inician la secundaria. Se requiere diseñar estrategias curriculares innovadoras para introducir el tema de los retos de la vida familiar y las

consecuencias y las responsabilidades que traer un niño o una niña al mundo significa para un joven o persona adulta.

- e) Es importante considerar que, en contextos culturales como el costarricense, dominados por mecanismos de control externo y no interno (como es el caso de algunos países nórdicos), el tema de la disciplina pasa primero por este filtro cultural, en donde se requiere la presencia de otro para que las conductas se den o se dejen de dar; mientras prevalezca culturalmente esta forma de abordar la vida, será difícil promover una disciplina autónoma y responsable.
- f) El castigo físico es una práctica que debe ser erradicada pero, para lograrlo, se necesita llevar a cabo investigaciones adicionales que no partan de una posición punitiva o de sanción, sino que permitan, desde una óptica científica semejante a cuando se estudia una enfermedad, realizar una aproximación fiel a la realidad del fenómeno del castigo físico. Solamente así se podrán encontrar y diseñar, en conjunto con los padres y con las madres, medidas que se perciban realmente como efectivas. Asimismo, además de los programas y los proyectos educativos, se necesitaría contar con servicios de consultoría y de apoyo, de nuevo no punitivos,

para que los padres y las madres puedan consultar sobre sus problemas sin ser amenazados, así como disponer de centros de crisis para aquellas situaciones que puedan salirse de control o cuando se requiere la intervención profesional temporal para encauzar un conflicto que involucra el castigo físico.

g) Como lo mencionan Harper y otros (2006), incrementar la participación de los niños, las niñas y adolescentes contribuye a visibilizar el tema y a no ignorarlo; a demostrar que así como no se le pega a otra persona adulta tampoco debe pegársele a los niños o a las niñas.

h) El origen inter-generacional del problema también amerita atención especial; es decir, cuando a un padre o a una madre se le educó con castigo físico, esta persona es más propensa a utilizarlo, por lo que se requiere tiempo para ir construyendo, poco a poco, pero a paso firme, una cultura de respeto hacia la persona menor de edad, y las personas adultas deben aprender cómo inculcar valores y conductas autorreguladoras sin recurrir a métodos disciplinarios negativos, los cuales no se limitan al castigo físico sino que incluyen, también, otras formas de humillación y de ataque psicológico a los niños y a las niñas.

i) Se requiere comprender el proceso de desarrollo infantil y su evolución conforme se crece. Muchos de los castigos se infligen por conductas normales para una edad dada, por incomprensión de los procesos que pasan los niños y las niñas y, además, por el incremento en la tensión y estrés que viven las personas adultas, motivo por el cual la cantidad de atención que se le brinda a los niños y a las niñas tiende a ser mínima. De estas condiciones familiares es que se generan las verdaderas causas de muchas conductas que los niños y las niñas manifiestan para llamar la atención de sus progenitores, pero que conllevan, por ser comportamientos considerados negativos, a castigos y sanciones que más bien agudizan aún más la sensación de inseguridad y ansiedad que los afecta. Por ende, el círculo “vicioso” pone en riesgo cada vez más al niño o la niña. El tiempo compartido, como lo menciona Bronfenbrenner (citado por Oswalt, 2008), constituye un elemento crítico para el buen desarrollo de los niños y las niñas, el cumplimiento de sus derechos y la prevención de situaciones que ameritan corrección. Sin conciencia ni educación continua y apoyo y orientación, difícilmente se va a lograr erradicar esta problemática, especialmente en las

comunidades en donde convergen muchos factores de riesgo y pocos factores protectores o de resiliencia.

- j) En el contexto macro, y como lo plantea Bronfenbrenner (citado por Oswalt, 2008), la disminución del fenómeno del castigo físico depende de que se tomen medidas en todos los sistemas, desde el micro hasta el macro, pues la globalización, la tecnología y otros factores asociados pueden contribuir a crear más violencia y más estrés en los entornos inmediatos de los niños y de las niñas.

En síntesis, queda un enorme desafío por delante; se puede decir que se ha empezado a caminar en la lucha contra el castigo físico, pues se cuenta con una “caja de herramientas”: leyes, estadísticas, campañas, programas de prevención que pueden ser contruidos o fortalecidos, así como con un discurso favorecedor de los derechos humanos de las personas menores de edad.

No obstante, todavía falta incrementar la traducción de las leyes y los compromisos en acciones concretas y sostenidas, debidamente programadas y financiadas, particularmente en el ámbito educativo, tanto en el nivel formal como no formal, a efectos de poder ir avanzando, poco a poco, en la toma de conciencia de los efectos negativos y de la violación de derechos que se da al aplicar el

castigo físico. Descartar el uso de esta alternativa implica conocer, aceptar y aplicar otras formas de corregir y de disciplinar que conduzcan a la construcción de relaciones positivas entre padres/madres e hijos/hijas en procesos de socialización que favorezcan progresivamente el autocontrol, la autoestima positiva y el equilibrio de las responsabilidades y los derechos de todas las personas integrantes de los diversos tipos de núcleos familiares existentes en el país.

La atención fuera del hogar: el cuidado y desarrollo infantil en la primera infancia

En esta segunda parte se aborda un tema que está estrechamente relacionado con la primera infancia, aunque puede comprender, también, otras edades, y es el referente al cuidado y al desarrollo integral de los niños y las niñas en los centros de atención, fundamentalmente de carácter diurno, en donde ellos y ellas asisten porque sus padres y madres trabajan o estudian o porque ellas y ellos se benefician de la estimulación y oportunidades de socialización que esta experiencia conlleva.

La primera infancia: una introducción

En este sentido, el Comité de los Derechos del Niño, en su Observación General N.º 7, Punto 6, describe los principales rasgos de la primera

infancia en forma muy parecida a los estipulados por la National Association for the Education of Young Children – NAEYC– (2009). Al integrarse ambos rasgos, podría señalarse lo siguiente respecto a esta etapa de la vida:

- a. Los primeros años de los niños y de las niñas pequeñas son la base de su salud física y mental, de su seguridad emocional, de su identidad cultural y personal y del desarrollo de sus aptitudes.
- b. Las niñas y los niños pequeños atraviesan el período de más rápido crecimiento y cambio de todo su ciclo vital, en términos de maduración del cuerpo y del sistema nervioso, de movilidad creciente, de capacidad de comunicación y de aptitudes intelectuales, así como rápidos cambios de intereses y aptitudes.
- c. Todas las áreas del desarrollo del niño y de la niña son importantes: la física, la social, la emocional y la cognitiva, y todas están interrelacionadas; por lo tanto, lo que sucede en un área, afecta a las otras, aunque no todas avanzan al mismo ritmo.
- d. Las niñas y los niños pequeños crean vínculos emocionales fuertes con sus padres, madres o con otros cuidadores, de quienes necesitan recibir cuidado, atención, orientación y protección, considerando las individualidades y las crecientes capacidades de cada persona.
- e. Los niños y las niñas aprenden y se desarrollan mejor si tienen relaciones consistentes, seguras, con personas adultas quienes responden y con oportunidades para interactuar con los coetáneos y con niños o niñas más jóvenes o mayores. Mediante estas relaciones aprenden a negociar y a coordinar actividades comunes, a resolver conflictos, a respetar acuerdos y a responsabilizarse de otros niños o de otras niñas.
- f. Los niños y las niñas pequeños captan activamente las dimensiones físicas, sociales y culturales del mundo en que viven y aprenden progresivamente de sus actividades y de sus interacciones con otras personas, ya sean niños, niñas o personas adultas.
- g. Los niños y las niñas aprenden de muchas formas, por lo que se requiere de estrategias y de metodologías variadas para apoyar todas estas formas de aprendizaje, así como la utilización del juego, ya que este constituye el mecanismo idóneo en estas edades para el desarrollo de la autorregulación y de las competencias lingüísticas, cognitivas y sociales que les permiten una participación cada vez más activa.
- h. Las experiencias que tienen los niños y las niñas definen su motivación y sus actitudes hacia el aprendizaje, las que se

evidencian en persistencia, iniciativa y flexibilidad. Estas, a su vez, afectan los resultados de su aprendizaje y desarrollo.

- i. El desarrollo va de lo simple hacia lo más complejo, hacia mayor autorregulación y más capacidades representacionales y simbólicas, lo que permite el desarrollo progresivo de la autonomía.
- j. Las experiencias de crecimiento y de desarrollo de los infantes están poderosamente influenciadas por creencias culturales acerca de cuáles son sus necesidades y trato idóneo que deben recibir, así como de lo referente a la función activa que desempeñan en la familia y en la comunidad.
- k. Las experiencias iniciales tienen efectos profundos de carácter acumulativo y, si son negativas, pueden causar secuelas especialmente cuando se dan en períodos críticos para el desarrollo y el aprendizaje.

Cada uno de los enunciados anteriores repercute en forma significativa en el diseño y en la ejecución de programas y de servicios dirigidos a las personas menores de 8 años, por cuanto cada uno de ellos define los alcances de los parámetros de calidad que deben cumplirse, sea en centros de atención infantil, hogares comunitarios o en programas de otra índole, si es que se aspira a un desarrollo infantil integral.

El cuidado de los niños y las niñas en centros infantiles y otros servicios

A partir del marco teórico inicial, en el cual se hizo referencia a autores como Bonfrenbrenner, Vygostky, Bowlby, Ainsworth y Bandura, en este apartado se retomarán algunas de sus ideas en tanto estas también aplican no solamente para la comprensión del fenómeno del castigo físico en el ámbito familiar sino, también, para el tema del cuidado fuera del hogar, pues, en esta última temática, también se pueden ver afectadas las relaciones padres-madres-hijos-hijas.

Se iniciará considerando la información internacional y nacional sobre lo que es el cuidado, sus características y las condiciones que se requieren para que este sea de calidad. Posteriormente, se tratará el tema desde la perspectiva legal para abordar, luego, la situación actual, de cara a la decisión de la actual Administración de crear una Red de cuidado y desarrollo infantil. Asimismo, se presentarán algunas estadísticas disponibles acerca del tema, para concluir con algunas sugerencias o recomendaciones ante este nuevo reto y los diversos elementos que lo componen.

Los conceptos de cuidado, atención integral y desarrollo infantil de calidad

Existen diversas formas de definir los conceptos antes mencionados; no

obstante, para efectos de este capítulo, y considerando su estrecha vinculación con el proceso que se está llevando a cabo de construir una Red nacional de cuidado y desarrollo infantil, estas se considerarán desde la perspectiva del documento elaborado por el sector no gubernamental y que ha servido de base para la fundamentación de dicha Red (Sector Social de Niñez).

El concepto de cuidado

Este término tiene diversas acepciones; no obstante, su definición más concreta hace referencia a la noción de guardería, donde se “asiste, se guarda, o se conserva” (Real Academia Española, 2001) a las personas quienes requieren que sus necesidades básicas y de seguridad sean atendidas. La protección brindada a la infancia hasta los inicios del siglo XIX y aún durante parte de este, obedecía a una concepción del niño o de la niña como alguien quien requería y debía ser “cuidado” por una persona adulta, quien le debía proveer la atención de las necesidades básicas: albergue, alimentación, salud y protección de accidentes; en otras palabras, se limitaba a un enfoque de supervivencia, centrado, fundamentalmente, en garantizar la vida. En este nivel, “cuidado” es percibido como una tarea simple, que no requiere personal calificado ni con experiencia profesional, ya que la labor se limita a las necesidades básicas. Desde otras ópticas, particularmente en el sector del movimiento femenino, el concepto cuidado es entendido como más abarcador, al considerar

las diversas áreas del desarrollo; no obstante, para el sector que labora en este tema, el cuidado tiende a ser limitado a los alcances antes mencionados.

En Costa Rica, los servicios de cuidado más antiguos lo representan las organizaciones no gubernamentales y el Programa *CEN-Cinai*; algunas de las primeras existían desde la década de los años treinta y cuarenta del siglo pasado, mientras que el *CEN-Cinai* inició sus servicios como un programa de nutrición, en la década de los años cincuenta; más adelante pasó a brindar “cuidado” a la población que lo requería, hasta que, en los años ochenta, se definió como un programa de “atención integral”.

Desde la perspectiva de los derechos de las personas menores de edad, particularmente lo estipulado por la Convención de los derechos del niño, y, en Costa Rica, por el *Código de la niñez y la adolescencia*, el “cuidado”, como tal, es un servicio necesario pero insuficiente para cumplir con dichos derechos y para atender lo que la información científica reciente indica acerca de la trascendencia del desarrollo inicial de los niños y de las niñas. No obstante si es insuficiente desde estas perspectivas, todavía existen centros privados y públicos en donde el nivel de servicio que se brinda se limita al cuidado. Por esta razón, es que, desde hace varios años, se cuenta con la *Ley de Centros de atención integral* (1995), que tuvo como objetivo primordial definir los parámetros de habilitación y elevar la calidad de los servicios que se brindan

en estos centros con el fin de promover un proceso adicional de acreditación; sin embargo, este último nunca se ha implementado. No se ha logrado, por tanto, un movimiento fuerte hacia la calidad en estos servicios.

Acerca de la cobertura de los servicios de cuidado, cabe señalar que, en países desarrollados, altos porcentajes de niños y de niñas en edad preescolar están siendo atendidos en centros, ya que la mayoría de las madres y de los padres trabaja. En Costa Rica, la mayoría de los y las bebés está al cuidado de las familias o de los parientes, ya que, como se verá más adelante, prácticamente no se cuenta con servicios para esta población. De hecho, en el estudio reciente de la Fundación PANIAMOR, el Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia, el Patronato Nacional de la Infancia, AED, Procter & Gambe y UNICEF (2010) sobre patrones de crianza, dos terceras partes de las personas entrevistadas manifestaron que reciben ayuda frecuente en las labores de cuidado y educación, la cual proviene, principalmente, de la pareja (62,7%) y de las abuelas (29%).

Por tanto, es importante tomar en cuenta que porcentajes importantes de niños y de niñas, aunque se desconoce el dato real, están siendo atendidos fuera de su hogar nuclear por miembros de la propia familia, especialmente por tías y abuelas, aun cuando, a veces también por tíos y abuelos. La calidad de dicha atención posiblemente oscila conforme

el nivel educativo y la dedicación y el compromiso que la persona pueda brindarle al niño o a la niña.

Para quienes tienen que recurrir a otros servicios fuera del hogar, en el caso de Costa Rica se dispone de pocos recursos, especialmente cuando se trata de servicios que cubren la jornada laboral completa. Por ejemplo, para la población menor de 2 años, no se cuenta con servicios estatales de acceso libre; solamente existen algunos centros de entidades públicas que atienden desde meses de edad pero, generalmente, a clientes específicos y de algunos centros privados. Para los niños y las niñas de 2 a 7 años, se dispone de los *CEN-Cinai* y de los *Hogares comunitarios*, programas que se describirán con mayor detalle más adelante. Además, existen servicios privados de los cuales prácticamente no se cuenta con información, excepto la que recopila el Ministerio de Educación Pública cuando se solicitan algunos trámites o permisos.

Debido a la legislación vigente, la educación preescolar privada prácticamente no es supervisada por dicho Ministerio, excepto en casos especiales. Las denominadas “guarderías” también están, en muchos casos, fuera del alcance de monitoreo de esta entidad, por no requerir autorización para su funcionamiento. El Consejo de Atención Integral –que cuenta una secretaría– posee alguna información sobre los entes, tanto públicos como privados, que tramitan permisos; no obstante, esta información,

al momento de la redacción de este capítulo, no está terminada de sistematizar.

Atención integral en la primera infancia

La atención integral es el conjunto de programas, proyectos y actividades que se ofrecen, en el nivel de cada grupo etario, para promover el desarrollo humano óptimo en las diferentes áreas. Por tanto, constituye una plataforma de acciones que permiten que, en el nivel comunitario y en el de cada centro o servicio, se brinde atención a todas las áreas del desarrollo infantil, a saber:

- La salud y el desarrollo físico de cada niño o niña.
- La estimulación, el aprendizaje y el desarrollo cognitivo.
- La recreación, el arte, la creatividad y el deporte.
- La comunicación, la expresión y el lenguaje según las características de cada grupo poblacional.
- El desarrollo social y emocional de cada una de las personas menores de edad, incluyendo los componentes del desarrollo moral, espiritual y sexual.
- Todas estas áreas deben ser atendidas con el concurso de las familias y de las comunidades a quienes les corresponde complementar los servicios que se brindan “intra-muros”.

Por otra parte, para que se pueda dar una atención integral, no solo se requiere que el centro o el servicio impulse acciones en todas las áreas, sino que, en la comunidad, se cuente con los recursos necesarios y los protocolos requeridos para que esta atención sea efectiva y, además, que quede registrada para su posterior verificación. Una atención integral incluye, asimismo, el abordaje de necesidades especiales de toda índole, al igual que la adaptación al contexto cultural y social y la participación de todos los actores involucrados.

Finalmente, entonces, el enfoque de atención integral demanda un abordaje sistémico que abarca diversas dimensiones, las que, a su vez, deben ser operacionalizadas en un conjunto amplio de componentes y de relaciones inter-institucionales e intersectoriales, algunas de las cuales, actualmente, deben ser construidas o fortalecidas para que, efectivamente, se dé el impacto debido en el desarrollo de los niños y de las niñas.

Lograr brindar atención integral es un desafío que es alcanzado por algunos centros infantiles públicos y privados, de acuerdo con la observación y la experiencia de las personas quienes los supervisan; no obstante, dicha calidad —cuando existe— en la mayoría de los casos no está siendo debidamente documentada, por lo cual la sistematización y la evaluación permanecen más como desafíos que como realidades en los servicios a la primera infancia.

Servicios para el desarrollo infantil con calidad

Como se mencionó anteriormente, el nivel de “cuido” constituye un peldaño en la atención de la infancia pero, en la acepción considerada en este contexto, no reúne los estándares mínimos, especialmente si estos son cotejados con los derechos establecidos en esta materia en los documentos internacionales y nacionales vigentes. La “atención integral” complementa el cuidado y garantiza que se cumpla con una serie de servicios, programas y abordajes que favorecen, efectivamente, que todas las áreas del desarrollo sean debidamente incluidas. No obstante, para poder decir que se atiende a la infancia y su “desarrollo con calidad”, se debe ir un paso más allá: a la sistematización, evaluación y fortalecimiento de las experiencias de las diferentes iniciativas que brindan atención a estas poblaciones.

Calidad implica abarcar no solo las diferentes áreas del desarrollo sino ofrecer respuestas particularizadas a los grupos etarios y a las características individuales de cada niño o niña; implica conocer intereses, talentos, potencialidades y otras de sus características y las de sus familias y comunidades para optimizar su desarrollo.

Calidad implica planificación, evaluación y, principalmente, la sistematización de los procesos y de los resultados del trabajo que se realiza en los centros de atención a la primera infancia; es decir, debe darse “una ren-

dición de cuentas” por el avance en el desarrollo de los niños y de las niñas, en el mejoramiento profesional y personal de los recursos humanos, en el avance en la infraestructura, equipamiento y calidad de los materiales con los que trabajan los niños y las niñas, entre otros factores.

Factores asociados a la calidad: estudios internacionales y nacionales

De las consideraciones anteriores sobre la primera infancia y los tipos de servicios que se le puede brindar a esta población, se identifica una serie de factores de calidad que deben ser tomados en cuenta para analizar si los servicios de cuidado y de desarrollo infantil efectivamente cumplen con los derechos que establecen los acuerdos internacionales:

- a) Cuanto más parecido a 1:1 sea la relación entre número de personas adultas y número de niños o niñas, mejores serán las probabilidades de que se den las condiciones idóneas de cuidado profesional, entendido este como la capacidad para “leer los mensajes” de los niños y de las niñas, ser afectuoso y responder en forma y momento apropiados a sus demandas y necesidades. Se requieren grupos pequeños, personas adultas quienes asuman una posición no autoritaria y un ambiente sano, estimulante y seguro (NICHD, 2005, p. 63).

- b) El resultado final de la atención en centros depende, en forma significativa, de la estabilidad del personal, dado que los programas con personal inestable favorecen apegos inseguros, menor desarrollo de capacidades, mayor aislamiento y agresividad en la edad preescolar y más problemas al ingreso a primer grado (NICHHD, 2005).
 - c) En los primeros seis años de vida, existen momentos “críticos” para diversos aprendizajes, por lo que estos deben ser conocidos, respetados y estimulados en forma oportuna y apropiada en cada área del desarrollo y en cada etapa.
 - d) La atención integral de calidad, según las investigaciones publicadas por el Banco Mundial, referidas al caso de Colombia, debe contar con los estándares siguientes:
 - Atención diaria con educación inicial, nutrición, cuidado y desarrollo lúdico.
 - Promoción de prácticas y hábitos saludables.
 - Interacciones en ambientes seguros y sanos.
 - Promoción de la participación de niños/as en su propio desarrollo.
 - Desarrollo de competencias para la vida.
- Experiencias desde expresiones del arte, la palabra y el juego.
 - Desarrollo de la individualidad y la autonomía. (Alcaldía de Medellín, Colombia, 2009).
- Respecto a este último punto, vinculado con el desarrollo de la expresión y la autonomía, es necesario referirse a lo estipulado por el Comité de los derechos del niño en Ginebra (ente encargado de vigilar el cumplimiento de la Convención antes citada), en lo que respecta a su Observación N.º 7, del año 2006, en la cual se analiza el tema del interés superior y el mejor interés del niño y de la niña. A partir de los análisis de muchos estudios e investigaciones, y del criterio de personas expertas, el Comité recomienda, a los países, lo siguiente:
- a. “El Comité alienta a los Estados Partes a adoptar todas las medidas adecuadas para garantizar que el concepto de niño como portador de derechos, con libertad para expresar opiniones y derecho a que se le consulten cuestiones que le afectan, se haga realidad desde las primeras etapas, de una forma ajustada a la capacidad del niño, a su interés superior y a su derecho a ser protegido de experiencias nocivas.
 - b. El derecho a expresar opiniones y sentimientos debe estar firmemente asentado en la vida diaria del niño en el hogar

(en particular, si procede, en la familia ampliada) y en su comunidad; en toda la gama de servicios de atención de la salud, cuidado y educación en la primera infancia, así como en los procedimientos judiciales; y en el desarrollo de políticas y servicios, en particular mediante la investigación y consultas.

- c. Los Estados Partes deberán adoptar todas las medidas adecuadas para promover la participación activa de padres, profesionales y autoridades responsables en la creación de oportunidades para los niños pequeños, a fin de que ejerciten de forma creciente sus derechos en sus actividades diarias en todos los entornos pertinentes, entre otras cosas mediante la enseñanza de los conocimientos necesarios. Para lograr el derecho a la participación es preciso que los adultos adopten una actitud centrada en el niño, escuchen a los niños pequeños y respeten su dignidad y sus puntos de vista individuales. También es necesario que los adultos hagan gala de paciencia y creatividad adaptando sus expectativas a los intereses del niño pequeño, a sus niveles de comprensión y a sus formas de comunicación preferidas”.

Lograr cumplir estas metas implica que los programas y los servicios deben evidenciar que no solamente se atienden las distintas áreas del desarrollo en forma integral, sino que se capacita al personal, a los padres y a las madres de familia y a otras personas involucradas en la educación de los niños y de las niñas pequeñas para que puedan crear los entornos físicos, educativos, sociales y emocionales requeridos para alcanzarlas.

Por otra parte, en el único estudio identificado relacionado con factores de calidad (Uniprin-UNICEF, 1999) se construyeron, a partir de la revisión teórica y la valoración de los cinco mejores servicios de cada modalidad, instrumentos de autoevaluación que permitieran el mejoramiento constante de los programas y las actividades que se realizan. En síntesis, en dicho trabajo se consideraron los siguientes factores:

El derecho a expresar opiniones y sentimientos debe estar firmemente asentado en la vida diaria del niño en el hogar.



Tabla N.º 2
Síntesis de factores de calidad según Uniprin-UNICEF, 1999

a. Marco conceptual	<p>Filosofía y objetivos del centro.</p> <p>Evidencia de atención a derechos y legislación vigente.</p> <p>Conocimiento y aplicación de los derechos.</p> <p><i>Código de ética de trabajo.</i></p>
b. Atención integral	<p>Salud.</p> <p>Nutrición y alimentación.</p> <p>Higiene personal.</p> <p>Desarrollo motor grueso y fino.</p> <p>Aspectos educativos-cognitivos.</p> <p>Desarrollo del lenguaje.</p> <p>Aspectos socio-afectivos.</p> <p>Manejo de la disciplina: nivel de disciplina apropiado por aula, reglamento de disciplina, selección democrática de reglas, se brinda oportunidad para su internalización.</p>
c. Relaciones con entorno	<p>Relaciones con la familia.</p> <p>Rol de la comunidad.</p>
d. Organización y recursos humanos	<p>Organización de grupos.</p> <p>Personal de atención directa.</p> <p>Apoyo profesional.</p> <p>Personal voluntario.</p>
e. Otros recursos	<p>Infraestructura.</p> <p>Mobiliario, materiales y juguetes.</p>
f. Administración	<p>Organización administrativa.</p> <p>Políticas de personal.</p> <p>Control financiero.</p>
g. Evaluación	<p>De los diferentes componentes.</p>

Para cada uno de los puntos mencionados anteriormente, se analizaron, en dicho documento, los principales componentes y se construyeron escalas de nivel 1-4 de cumplimiento de cada ítem incorporado en la escala de autoevaluación (Uniprin-UNICEF, 1999).

Puede evidenciarse, de las consideraciones anteriores, que el abordaje desde una perspectiva de desarrollo integral sobrepasa las expectativas de una atención integral, ya que agrega, a los factores de esta, condiciones que exigen estrategias, metodologías y actividades que tienen un carácter complejo y que deben demostrar su intencionalidad en relación con el desarrollo en los objetivos, contenidos y evaluación de estas.

Una red que promueve el desarrollo integral de calidad debe, entonces, establecer los vínculos, las coordinaciones y los procesos bidireccionales requeridos para que se cuente, en el nivel comunitario, con servicios integrales y complementarios que sean accesibles y de calidad para los niños y las niñas. Por otra parte, además de proveer servicios directos a ellos y a ellas, se requiere generar programas y proyectos adicionales de fortalecimiento de la familia en todas sus dimensiones, a efectos de poder operacionalizar lo propuesto por el Comité citado anteriormente para garantizar los derechos de los niños y las niñas.

El desarrollo infantil con calidad implica una organización comunitaria que brinda respuestas coordinadas, oportunas, apropiadas y debidamente

registradas y evaluadas, a las necesidades y a los derechos de las personas menores de edad y sus familias.

Por su parte, desde la mirada y perspectiva de los niños y de las niñas, la vivencia de su primera infancia se ve fortalecida y enriquecida en la medida que se cuente con:

- Un ambiente familiar funcional y constructivo.
- Estabilidad de la familia y acceso a las personas importantes para el niño o la niña.
- Educación sexual y reproductiva para los padres, madres y, eventualmente, para niños y niñas.
- Educación prenatal y post-natal para las familias.
- Afecto, estimulación y control óptimos en cantidad y calidad en los primeros años de vida.
- Tiempo, paciencia y energía de parte de las personas adultas para crear hábitos y disposiciones en los niños y en las niñas.
- Tiempo, juego y disfrute conjunto de niños, niñas y personas adultas.
- Claridad sobre lo que es aprender... cuáles son los valores que se requieren y para qué, de cara a las nuevas demandas de este siglo.

- Alianzas entre padres, madres y docentes para impulsar el desarrollo ¿de qué o de quién?
- Desarrollo de un nuevo sentido de la responsabilidad individual y social.
- Personas adultas genuinas, conscientes y responsables de la tarea de formar y de educar a los niños y a las niñas, que puedan promover su aprendizaje y desarrollo.
- Personas adultas que estén en capacidad de reconocer los mensajes que envían los niños y las niñas y responder apropiadamente ante ellos y, como lo menciona el Comité de los derechos del niño, en el punto 17 de la Observación N.º 7, puedan:

“Respetar las facultades en desarrollo de los niños pequeños es esencial para la realización de sus derechos, y especialmente importantes durante la primera infancia, debido a las rápidas transformaciones que se dan en el funcionamiento físico, cognitivo, social y emocional del niño, desde la más tierna infancia hasta los inicios de la escolarización”.

Como puede observarse, un desarrollo integral de calidad demanda diversos elementos “adicionales” a los planteados por la atención integral; exige avanzar un paso más hacia una realización más diversa y plena

de las personas menores de edad; promueve, en positivo, expectativas para construir ambientes y desarrollar personas quienes efectivamente respondan no solo a lo mínimo, porque sería violatorio de los derechos, sino a las potencialidades, aspiraciones, intereses y capacidades de cada una de las personas menores de edad.

Si las bases del desarrollo humano se establecen, en gran medida, en los primeros años de vida, este último enfoque promueve que se ofrezcan las mejores condiciones posibles para optimizar ese desarrollo, en todas las áreas y los contextos en que se desenvuelve el niño o la niña en su primera infancia. Desde esta perspectiva, implica definir estándares de calidad semejantes a los elaborados en otros contextos para garantizar el cumplimiento y el mantenimiento de estos, así como la definición de las responsabilidades que le competen a cada unidad que compone la red.

En síntesis, lograr avanzar del “cuido” hasta “desarrollo integral con calidad” presenta desafíos para cada una de las modalidades que integren la red, tanto hogares comunitarios como centros infantiles y otras modalidades de servicios. Para conseguirlo, se requiere convencimiento y claridad sobre el objetivo final por alcanzar y la disposición por evaluar y mejorar constantemente los servicios que se brindan. Limitarse al “cuido” no es negociable ni apropiado de cara a los principios y derechos ratificados por el Estado costarricense. Alcanzar la

atención integral puede constituirse en una meta intermedia, pero el objetivo final, para poder cumplir con el enfoque de derechos, desarrollo humano, justicia y equidad, exige caminar con un derrotero claro y un ritmo constante hacia el desarrollo humano integral de calidad para toda la población menor de 8 años, que no constituye un lujo sino una condición esencial para la realización de cada niño o niña que habita en Costa Rica.

Para finalizar este aparte, se cita lo que establece el Comité de los derechos del niño (2006):

“Por último, la investigación ha destacado los riesgos particulares que para los niños pequeños se derivan de la malnutrición, la enfermedad, la pobreza, el abandono, la exclusión social y otros factores adversos. Ello demuestra que las estrategias adecuadas de prevención e intervención durante la primera infancia tienen el potencial de influir positivamente en el bienestar y las perspectivas de futuro de los niños pequeños. Realizar los derechos del niño en la primera infancia es, pues, una manera efectiva de ayudar a prevenir las dificultades personales, sociales y educativas en la mitad de la infancia y en la adolescencia”. (Punto 8, Observación N.º 7, Comité de los derechos del niño, 2006).

Marco político de la atención a la primera infancia

En el nivel histórico, la primera política que hace referencia al tema de cuidado es la de *Igualdad y Equidad y Género*, la cual establece

“Que en el año 2017 toda mujer que requiera de servicios de cuidado de niñas y niños para desempeñarse en un trabajo remunerado, cuente con al menos una alternativa de cuidado pública, privada o mixta, de calidad, dando así pasos concretos hacia la responsabilidad social en el cuidado y la valoración del trabajo doméstico” (PIEG, 2008).

Por otra parte, la Política de niñez y adolescencia (2009), en su componente de “Persona, Familia y Comunidad” y, particularmente en el punto d), sobre “Fortalecimiento de la familia” menciona lo siguiente respecto al tema de cuidado:

“El Estado promoverá programas de capacitación y empleabilidad dirigidos a las madres, padres y encargados, con el fin de que puedan acceder a condiciones de trabajo decente que le permitan satisfacer las necesidades familiares, especialmente las relacionadas con la salud y la educación de los miembros de la familia. Asimismo, se tomará en cuenta lo anterior para las decisiones relacionadas con políticas

nacionales de empleo y la organización de servicios de cuidado familiar” (p. 68).

Por otra parte, en el punto g) de dicha política, relacionado con “Promoción y fortalecimiento de las alternativas de cuidado de niños y niñas”, define que:

“Se promoverá la coordinación de las distintas modalidades de cuidado de los niños, niñas y adolescentes mediante la organización de un sistema nacional de protección bajo la coordinación de un órgano colegiado paritario”. No obstante esta referencia y algunas otras vinculadas a la importancia de velar por la calidad, de definir estrategias de mejoramiento continuo, de establecer criterios técnicos para el funcionamiento óptimo de estos centros y de ordenar la revisión permanente de los niños, las niñas y adolescentes atendidos, parecieran estar concentradas más bien en los servicios por proveer a las personas menores de edad que son separadas de sus familias, por lo cual no aplica claramente en la situación de cuidado temporal.

Dada esta situación, en la implementación de la Red de cuidado y desarrollo infantil se ha detectado la necesidad de elaborar una política focalizada de primera infancia que permita visibilizar las condiciones, características, derechos, necesidades y potencialidades de estos grupos etarios menores de 8 años de edad.

En el nivel de política y normativa, debe hacerse referencia también al Decreto Ejecutivo que define la creación de la citada Red, el cual fue emitido el 8 de mayo de 2010 y sobre el cual se brinda información en el siguiente aparte.

Marco legal de la atención a la primera infancia

- a) La *Convención de los derechos del niño*, ratificada por Costa Rica mediante la Ley 7184 del 18 de julio de 1990 establece, en su artículo 6, inciso 2, que *“Los Estados Parte garantizarán en la máxima medida posible, la supervivencia y el desarrollo del niño”*. Asimismo, en su artículo 3, inciso 3, se define que:

“Los Estados Parte se asegurarán de que las instituciones, servicios y establecimientos encargados del cuidado y la protección de los niños cumplan las normas establecidas por las autoridades competentes, especialmente en materia de seguridad, sanidad, número y competencia de su personal, así como en relación con la existencia de una supervisión adecuada”.

Estos dos artículos definen, entonces, el marco jurídico internacional vinculado a la atención a la primera infancia con particular énfasis en las condiciones requeridas para brindar servicios en condiciones idóneas, por lo cual, para poder decir que se cumplen los

derechos en esta materia en Costa Rica, se requeriría que estas sean todas debidamente cumplidas.

Por otra parte, el *Código de la niñez y la adolescencia* (1998) contiene varios artículos alusivos al tema del cuidado y el desarrollo integral. En primera instancia, el artículo 4 establece que:

“El Estado deberá adoptar las medidas administrativas, legislativas, presupuestarias y de cualquier índole, para garantizar la plena efectividad de los derechos fundamentales de las personas menores de edad. En la formulación y ejecución de políticas, el acceso a los servicios públicos y su prestación se mantendrá siempre el interés superior de estas personas. Toda acción u omisión contraria a este principio constituye un acto discriminatorio para desatender las obligaciones aquí establecidas”.

Este artículo implica que existe una obligación del Estado de tomar las medidas que correspondan para cumplir con los derechos estipulados pero, en particular, define un principio de acceso universal muy relevante en el marco de la creación de una Red de cuidado y de la ampliación o el fortalecimiento de los programas existentes. Es decir, no se podrá hacer “selección” de personas beneficiarias, al ser todos los niños y todas las niñas que lo requieran personas beneficiarias potenciales por derecho. El artículo 7, por su parte, designa a los responsables principales

y los coadyuvantes en la búsqueda del desarrollo integral; a continuación el texto de dicho artículo:

“Art. 7. La obligación de procurar el desarrollo integral de la persona menor de edad les corresponde en forma primordial a los padres o encargados. Las instituciones integrantes del Sistema Nacional de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia,...garantizarán el respeto por el interés superior de estas personas en toda decisión pública o privada”.

Este artículo define el rol central que ejerce la familia en el desarrollo integral de los niños y las niñas, asunto de importancia pues clarifica que el Estado tiene un rol subsidiario y complementario, pero no principal en esta materia.

Más específicamente, el artículo 31 define las responsabilidades de diferentes instituciones vinculadas con el tema del cuidado y del desarrollo infantil:

“Art. 31: Las personas menores de edad tendrán derecho de crecer y ser educadas en el seno de una familia; siempre se les asegurarán la convivencia familiar y comunitaria. Cuando el cumplimiento de este derecho peligre por razones socioeconómicas, educativas y ambientales, las instituciones públicas competentes brindarán las oportunidades que se requieran para superar la

problemática familiar, así como la capacitación y orientación laboral a los padres y madres, de acuerdo con los siguientes postulados:

- a) El Instituto Mixto de Ayuda Social brindará la asistencia integral requeridas y las oportunidades para la promoción y el desarrollo de la familia, incorporándola en procesos de participación y capacitación para facilitar la inserción de los padres y las madres en el mercado laboral, por medio de programas que coadyuven a la creación de microempresas u otros...
- b) El Patronato Nacional de la Infancia, el Instituto Mixto de Ayuda Social y el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social serán los encargados de garantizar a las madres trabajadoras el acceso a programas de atención integral para el cuidado de sus hijos durante la niñez.
- c) El Instituto Nacional de Aprendizaje ofrecerá actividades de capacitación laboral y el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social orientará a los padres y madres mencionados en este artículo, para su pronta inserción en el mercado laboral”.

Por otra parte, la *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer* (CEDAW) plantea que deben proveerse

“los servicios sociales de apoyo necesarios para permitir que los padres combinen las obligaciones de la familia con las responsabilidades del trabajo y la participación en la vida pública, especialmente mediante el fomento de la creación y desarrollo de una red de servicios destinados al cuidado de los niños” (Art. 11, inciso 2 c).

Este mandato se traduce, en Costa Rica, en la *Ley de Promoción de la igualdad social de la mujer* (Ley 7142), la que, a su vez, establece que deben proveerse las condiciones para que las mujeres puedan trabajar, e incluye –como se mencionó en la *Política nacional para la igualdad y equidad de género* (PIEG), citada anteriormente– como primer eje, el “Cuido como responsabilidad social y la valoración del trabajo doméstico”.

Como antecedente legal relevante en materia de cuidado y atención de las personas menores de edad se cuenta, también, con la *Ley General de centros de atención integral*, del año 2000, la cual, en conjunto con la normativa definida a partir de su aprobación, definen los conceptos básicos relacionados con el cuidado de niños y niñas y establece las condiciones y los requisitos para la habilitación y la acreditación de programas que brindan estos servicios. Dichas responsabilidades recaen, fundamentalmente, en el Ministerio de Salud.

Esta Ley sustituye una previa, identificada como la *Ley General para las guarderías infantiles y hogares escuela* que, con anterioridad, había sido aplicada principalmente por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. En este mismo marco institucional del sector salud se aprobó, en abril de 2010, la Ley 8809 para la creación de la Dirección Nacional de Centros de Educación y Nutrición y de Centros Infantiles de Atención Integral dentro de dicho Ministerio y cuya responsabilidad principal se centra en el desarrollo

de los CEN-Cinai. La atención integral implica el abordaje de las diferentes áreas del desarrollo de los niños y de las niñas, así como la integración de los diferentes actores: centro, familia y comunidad para lograrlo.

Más recientemente, el Decreto Ejecutivo N.º 36020-MP, del 8 de mayo de 2010, en su artículo primero define, como de "interés público", la constitución de la "*Red nacional de cuidado y desarrollo infantil*" que, con fundamento en las diversas leyes citadas anteriormente considera:

- *Ley de Pensiones alimentarias*
- *Ley de Paternidad responsable*
- *Ley de Protección a la madre adolescente*

Entre los proyectos en discusión en la Asamblea Legislativa, al momento de preparación del presente capítulo, se encuentran:

- Una propuesta de fortalecimiento de los programas de *Hogares comunitarios*, presentada por la diputada Gloria Calderón.
- Una propuesta de ampliación del período de maternidad, formulada por la Defensoría de los Habitantes.
- Una propuesta de centros de cuidado, elaborada por la diputada Leda Zamora.

Desde la perspectiva legal, y en relación con el cuidado y el desarrollo infantil, podría decirse que se cuenta con un amplio conjunto de leyes que, en forma directa o indirecta, hacen referencia al tema y promueven los derechos vinculados a este. No obstante, esta proliferación de leyes y por las limitaciones institucionales, leyes como la de Centros de *Atención Infantil* no se están cumpliendo a cabalidad. Asimismo, varias leyes se traslapan en las responsabilidades que les asignan a instituciones diversas, lo cual genera confusión entre las organizaciones y disparidad de criterios, procedimientos repetitivos y poca eficiencia y eficacia en el monitoreo y vigilancia de la calidad de los servicios que se prestan en las diferentes modalidades; tampoco se cuenta con mecanismos de rendición de cuentas y, por este motivo, en este caso, al igual que en el de la Política, se están llevando a cabo análisis jurídicos que permitan determinar la conveniencia de elaborar una sola ley o de modificar las actuales.

La situación en Costa Rica

Se describen, a continuación, en primera instancia, las condiciones de la demanda vinculada al tema del cuidado y, en segundo lugar, la oferta disponible a la fecha.

La demanda de servicios

En un primer estudio sobre *Patrones de crianza*, realizado hace casi 20 años, (Álvarez, Brenes & Cabezas, 1991), con una muestra de familias del Valle Central y en lo referente a cuidado, se encontró que un 55,8% de las personas consideró que sí contaba con recursos de guardería, mientras que un 97,2% estimó que sí existían recursos de kínder; no obstante, respecto al uso del recurso de guarderías no se dispuso de información. Acerca del kínder, el 65,6% dijo utilizar dicho recurso.

En este estudio, de 1991, se cita textualmente que:

“se encontró relación (estadísticamente significativa) entre la existencia de servicio de guardería en la comunidad y la rama de actividad del padre de familia. Se observa que el 100% de los que trabajan en el sector agrícola, no cuentan con guarderías en la comunidad, mientras que los que laboran en el área de comercio y servicios personales, el 70% cuenta con este servicio” (P. 98).

Estudios más recientes sobre la demanda potencial para cuidado, particularmente el realizado por Román y Morales (2010), identificaron el porcentaje de mujeres ocupadas que desean trabajar más horas y no lo pueden hacer por razones familiares, así como los porcentajes de niños y niñas a cargo, datos que pueden observarse en el cuadro N.º4.

De la información del cuadro siguiente podría indicarse que constituye el esfuerzo más preciso por estimar población que requiere del servicio de cuidado; que cerca de 43 000 mujeres requieren de dicho servicio para trabajar o para trabajar más horas. Asimismo, se observa que la demanda se presenta en todos los grupos de trabajadoras, siendo menor entre “obreras industriales”, “obreras agrícolas” y “clase alta”; posiblemente, en el caso de esta última, porque ya tiene resuelto, de alguna forma, el cuidado de los hijos o las hijas.



Cuadro N.º 4
Demanda potencial de cuidado se concentra en jefas ocupadas de clases obreras en servicios y pequeñas propietarias

Tipo de trabajo	Niños y niñas (%)	Jefas ocupadas que desean trabajar más horas y no lo hacen por razones familiares (%)	Número de jefas ocupadas quienes desean trabajar más horas
Otros trabajadores	22,5	27,3	10 080
Clases intermedias	21,0	10,9	7689
Obreros en servicios	17,9	20,7	8736
Pequeños propietarios	16,3	25,9	8586
Medianos empresarios y expertos	9,7	3,7	3220
Obreros industriales	6,3	3,6	1884
Obreros agrícolas	3,1	2,0	1201
Clase alta	2,7	3,2	1436

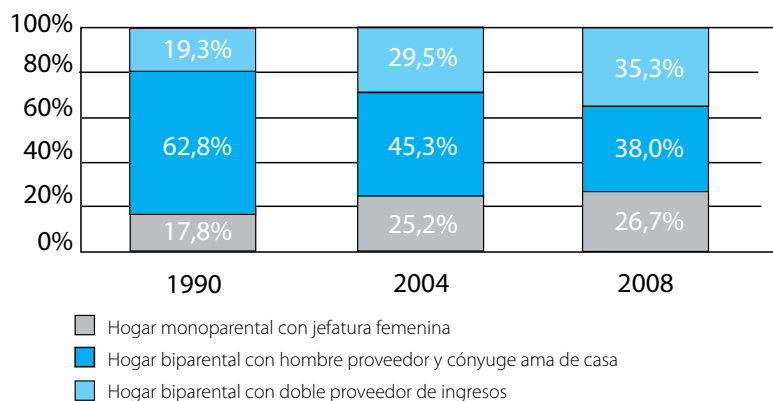
Fuente: Román y Morales (2010).

Del trabajo de Román y Morales (2010) se pueden identificar, también, las distribuciones de los hogares según jefatura y la evolución que esta condición ha tenido en casi 20 años. Se nota un aumento de los hogares con jefatura femenina y de los hogares con ambos padres trabajando, mientras que la forma tradicional (padre trabaja fuera, madre en la casa) ha venido disminuyendo drásticamente, como puede verse en el gráfico 1.

Podría decirse, entonces, que, desde esta perspectiva, la dinámica familiar se ha venido modificando, no necesariamente a favor de los niños y de las niñas, pues, aunque el padre y la madre trabajen y puedan traer mayor bienestar económico al hogar, no necesariamente beneficia el desarrollo y

el bienestar de los niños y las niñas de esos hogares, especialmente cuando no se cuenta con soluciones positivas de cuidado.

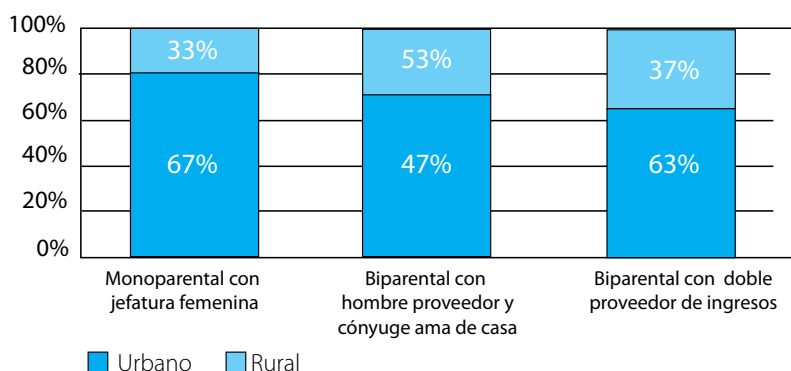
Gráfico N.º 1
Estructura de los hogares, según tipo. 1990, 2004 y 2008



Fuente: Román & Morales, 2010, con datos de las EHPM (Encuesta de hogares y propósitos múltiples) del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC).

Otro elemento por tomar en cuenta es que los hogares con jefatura femenina o con ambos progenitores trabajando, se concentran más en las zonas urbanas, mientras que la estructura "tradicional" prevalece en las zonas rurales. Para efectos de los servicios de cuidado, esto implica que, para las áreas urbanas, los centros infantiles con capacidad amplia pueden ser la solución pero que, en el caso de las áreas rurales, la demanda, posiblemente, es menor y dispersa, por lo que modalidades como hogares comunitarios o centros pequeños pueden constituir una respuesta más efectiva.

Gráfico N.º 2
Estructura de los hogares, según zona de residencia. 2008



Fuente: Fuente: Román y Morales, 2008 con datos de las EHPM del INEC.

Por otra parte, según los datos aportados por Román y Morales (2010), al 2008, había, en hogares monoparentales con jefatura femenina, un total de 80 361 niños y niñas de 6 años o menos; en hogares biparentales con ambos proveedores, 161 200 y, en los hogares biparentales con padre proveedor y madre ama de casa, un total de 204 654. De los niños y de

las niñas, uno de cada tres es pobre (29,4%, o 131 144), de los cuales el 53% de estos hogares son biparentales (con ama de casa), el 24% monoparentales con jefatura femenina y, en un 23%, ambos padres proveedores. Asimismo, la mayor incidencia de pobreza en los niños y niñas se da en los hogares monoparentales con jefatura femenina (39,9%), seguidos de biparental con ama de casa (33,7% y, finalmente, biparentales con ambos proveedores (18,7%).

De los datos anteriores, si el tema del cuidado y desarrollo infantil de los niños y las niñas se priorizara en términos de mujeres quienes desean trabajar y de la población menor de 6 años en situación de pobreza, se requeriría que más de 130 000 niños y niñas y sus respectivas familias fueran atendidos por encontrarse en situación de pobreza y requerir de los servicios y atenciones complementarias que la familia no puede brindar.

No necesariamente todos estos niños y niñas requieren de centros o servicios semejantes; muchos de ellos y ellas podrían requerir apoyos de otra índole o educación a la familia, dependiendo de la situación de los diferentes grupos, contextos geográficos y edades de los niños y de las niñas.

Por otra parte, desde el principio de universalidad de los derechos, todos los niños y todas las niñas tienen derecho a un desarrollo óptimo y de calidad como el que se menciona en las leyes nacionales e internacionales.

Por tanto, los programas que el país establezca para brindar cuidado y desarrollo deben ir, poco a poco, logrando una cobertura universal, con calidad, acceso y equidad, aunque las modalidades no tienen que ser necesariamente centros o servicios de atención diurna sino que, también, se requiere la implementación de programas de educación a la familia, de recreación

familiar, entre otros, que favorezcan el desarrollo y el aprendizaje inicial de los niños y de las niñas antes de los 8 años.

La demanda real no está claramente delimitada, como tampoco está establecida con precisión la oferta de servicios. Una estimación basada en los indicadores de número de niños y de niñas y de pobreza podría ser la siguiente:

Cuadro N.º 5
Demanda potencial de cuidado según estructura familiar y pobreza

	Monoparental, jefatura femenina	Biparental con madre ama de casa	Biparental, ambos trabajan
Total de niños y niñas	80 361	204 654	161 200
Pobreza	40%	34%	19%
Potenciales por subsidiar	32 144	69 582	30 628
No trabajan más por atender obligaciones familiares	7 302 ocupadas y 5 134 inactivas	ND	136 513

Fuente: Información textual del trabajo de Román y Morales, 2010.

El tema de la demanda de cuidado está estrechamente vinculado a la situación económica y a las expectativas de las mujeres, así como a los cambios que se están dando en las estructuras y dinámicas familiares. No obstante, podría decirse, desde la perspectiva de los derechos de la población atendida, que esta se aproxima a los 20.000 y que constituye una fracción mínima de la población que potencialmente parece requerir servicios de cuidado y desarrollo infantil. El tema del cuidado es, en principio y según lo estipulan las leyes vigentes, una responsabilidad de la familia, a quien el Estado debe brindar el apoyo requerido en diversos ámbitos.

El espacio familiar funcional no es fácilmente sustituible con servicios externos al hogar, especialmente en el caso de los niños y de las niñas más pequeñas; por ende, el conflicto entre los intereses de la familia, las expectativas de desarrollo personal y laboral de las mujeres y los derechos de los niños y de las niñas a una crianza y formación familiar de calidad representan un verdadero desafío que la sociedad y el Estado costarricense deben enfrentar y resolver. Si se opta por promover el empleo femenino en la lucha contra la pobreza, en ese caso el Estado debe garantizar la mejor calidad posible a los niños y a las niñas al brindarles servicios sustitutos

de la familia, ya que servicios de insuficiente calidad afectan negativamente el desarrollo infantil. Además, los efectos negativos de la atención masiva que se brinda, en algunos centros, no permite la identificación de los niños y de las niñas con figuras adultas significativas.

En el caso de los niños y de las niñas en condición de pobreza, este no es un fenómeno estrictamente económico o de recursos; tiende a estar asociado con bajos niveles educativos y culturales, con limitadas oportunidades, con estigmas y discriminaciones que atentan contra las personas menores de edad, las cuales están en esta situación de desprotección. Las posibilidades de compensar, mediante programas y servicios de calidad, las desventajas sociales, culturales y educativas es una decisión que el Gobierno costarricense debe tomar. Desvincular a los niños y a las niñas pobres de sus familias para brindarles servicios de baja calidad constituye una verdadera amenaza contra sus derechos y contra su desarrollo y sus posibilidades de aprendizaje; por tanto, la decisión de promover el empleo femenino, si bien pareciera ser un asunto estrictamente económico, y así es visto por amplios sectores de la población, no lo es desde la mirada de los niños y de las niñas, para quienes cada vez es más difícil contar con personas adultas afectuosas, no estresadas ni agotadas, dispuestas a brindarles de su tiempo para compartir y disfrutar su infancia y todas las posibilidades que esta les ofrece.

La oferta de servicios

Como es ampliamente conocido, el programa más desarrollado en materia de cuidado y desarrollo infantil en Costa Rica es el de *CEN-Cinai*. Además, se cuenta con los *Hogares comunitarios*, los centros de atención infantil en instituciones públicas y los administrados por organizaciones no gubernamentales o fundaciones, así como los denominados “privados”, que tienen fines de lucro y sobre los cuales se conoce poco.

Programa CEN-Cinai

Este programa se inició en la década de 1950 y, al 2009, contaba con 461 CEN y 51 Cinai (Dirección CEN-Cinai, 2009), distribuidos de la siguiente manera en el territorio nacional:

Cuadro N.º 6
Cobertura de CEN-Cinai por regiones
(según Sector Salud), 2009

REGIONES	CEN		Cinai	
	Frecuencia	%	Frecuencia	%
Central Sur	59	12,7	29	56,8
Huetar Norte	30	6,5	1	2,0
Chorotega	81	17,5	4	7,8
Huetar Atlántica	53	11,5	1	2,0
Brunca	48	10,4	1	2,0
Central Norte	53	11,5	8	15,6
Pacífico Central	38	8,2	4	7,8
Central Occidente	27	5,8	2	4,0
Central Este	72	15,6	1	2,0
Totales	461		51	

Fuente: Datos básicos CEN-Cinai, 2009.

De este cuadro, puede observarse que el porcentaje más alto de establecimientos (90%) fundamentalmente brinda servicios de nutrición, aunque en muchos CEN se ofrezcan, también, algunos programas educativos de corta duración (2-3 horas). Solo se cuenta con 51 Cinai que brindan servicios usualmente de 6 a.m. a 6 p.m. y de los cuales una cantidad importante (72%) está ubicada en el Área Metropolitana, por lo que las restantes regiones no tienen coberturas relevantes, excepto en las capitales de provincia o de ciudades principales. El programa atiende esencialmente a niños y niñas de 2 a 6 años, aunque cuenta con algunos programas que reciben a los menores desde 6 meses y hasta 12 años.

La población atendida en los CEN-Cinai, según el Informe de datos básicos de la Dirección de CEN-Cinai, 2009 refleja lo siguiente:



Cuadro N.º 7
Población atendida por CEN-Cinai, según tipo de servicio, 2009

Servicio	Total de niños y niñas atendidos en diferentes servicios
Atención y protección infantil	17 768= Cinai = 4480 CEN = 13 288
Comidas servidas	12 128
Distribución de leche	75 877
Distribución de alimentos a familias	4867

Fuente: *Informe de datos básicos* de la Dirección de CEN-Cinai 2009.

Otro punto complejo por abordar, en el caso de *CEN-Cinai* y en los programas semejantes de muchos países, y aún los desarrollados, es que las familias en condiciones de riesgo son las que tienen menos acceso a servicios de calidad. Este constituye uno de los retos más complejos pues se conoce que, en muchos de los programas y servicios, no están asistiendo los niños y las niñas quienes están en mayores condiciones de desventaja, lo que requiere ser abordado con estrategias innovadoras de localización, apoyo y motivación.

Por otra parte, las familias en esta situación no reclaman ni demandan, en muchos casos, servicios de calidad por desconocer sus características o por otras razones importantes de investigar a fin de desarrollar estrategias para enfrentar este desafío. En el caso de este programa, el 40% de las personas beneficiarias no pertenece

al 20% más pobre de la población a la que se dirige el programa (Informe Estado de la Nación, 2008).

Programa Hogares comunitarios

Este programa surgió en 1992 como una iniciativa gubernamental a partir de experiencias conocidas en otros países, en las cuales se promovía la organización de pequeñas empresas de carácter familiar, en donde se cuidan, en los propios hogares, en general, hasta 10 niños y niñas menores de 7 años y en situación de pobreza, mientras sus madres trabajan. El programa *Hogares comunitarios* atiende niños y niñas de madres quienes trabajan y, a su vez, la "madre comunitaria" administra el servicio en carácter de "empresaria".

El programa estaba adscrito formalmente al Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), el cual debía proveer los

subsidios y apoyos requeridos para su operación. No obstante, hace algunos años, el IMAS modificó los términos de relación institución-madre comunitaria y, a partir de ese momento, cerró como tal el programa; solamente brinda subsidios que son entregados a las familias y, en algunas oportunidades, recursos para equipamiento. El subsidio que se aporta actualmente, y que es de aproximadamente 45 000 colones, es insuficiente para atender todas las necesidades de los niños y de las niñas; además de que al entregarse dicho subsidio a la familia, en muchas oportunidades, esta no lo cancela a la madre comunitaria sino que lo utiliza para otras necesidades. Desde esta perspectiva, la idea de que los hogares comunitarios funcionaran como micro empresas ha enfrentado muchas dificultades económicas, laborales y organizativas; de hecho, en un inicio, se contaba con más de 500 hogares y, a la fecha, solamente subsisten 200 de estos.

Algunos de estos 200 hogares comunitarios, funcionan como pequeños centros, y su cobertura es de más de 2100 niños y niñas (IMAS, 2010); actualmente, los hogares comunitarios tienen poco apoyo y supervisión por parte funcionarios del IMAS, quienes, en la mayoría de los casos, realizan visitas solamente cuando se presenta alguna situación o solicitud especial. Tampoco se evalúa el desarrollo o el aprendizaje de los niños y de las niñas quienes asisten a estos hogares.

Pese a que el programa de *Hogares comunitarios* ha enfrentado muchos obstáculos y la calidad de los servicios que en ellos se brinda se desconoce, se estima que esta modalidad, con las debidas modificaciones en términos de formas de adjudicación del subsidio, capacitación, acompañamiento y supervisión de la atención que se brinda a la población beneficiaria, constituye una alternativa en aquellas localidades en donde no amerita, por la cantidad de población o la dispersión de esta, el construir un centro infantil.

Otros servicios de cuidado existentes

Existen diversas instituciones públicas como el Instituto Costarricense de Electricidad, el Instituto Nacional de Aprendizaje, el Poder Judicial, el Instituto Nacional de Seguros, la Universidad de Costa Rica, el Instituto Tecnológico y la Universidad Nacional que cuentan con servicios de “guardería” o “centro infantil” que, generalmente, cubren la jornada laboral y cuyos beneficiarios son, principalmente, los hijos y las hijas de los funcionarios y las funcionarias de dichos entes, aunque, en algunos casos, reciben a niños y a niñas de las comunidades aledañas a sus instalaciones.

En la mayoría de estos casos, la institución aporta algunos recursos y asume una parte de los gastos y los padres y madres de familia u organizaciones de empleados cubren la diferencia. Estos centros constituyen ejemplos de lo que es posible ofrecerles a los

niños y a las niñas en Costa Rica pues, tanto las familias como quienes los dirigen, mantienen el nivel de calidad requerido.

Actualmente, existen también diversas empresas que brindan servicios de cuidado a hijos e hijas de sus empleados/as, así como unas pocas municipalidades que han iniciado dichos programas. En la formulación de la nueva Red de cuidado y desarrollo infantil, se propone que sean los gobiernos locales quienes construyan y operen, bajo diversos tipos de concesiones, los centros de cuidado que se tiene pensado construir.

Por otra parte, hace algunos años se intentó brindar servicios de cuidado en los centros educativos como un proyecto piloto, pero no fue posible continuar con este programa, a pesar de la alta demanda que tenía, debido a razones legales, administrativas y operativas que condujeron a su cierre; asimismo, el Ministerio de Educación Pública alegó que no forma parte de sus funciones. No obstante, en los centros educativos de un solo turno, tanto de Preescolar como de Primaria, sería posible considerar esta opción ya que no requieren de infraestructura adicional, aunque sí necesitarían personal dedicado y capacitado para brindar dicho cuidado, ya que poblaciones escolares demandan oportunidades y experiencias diferentes a las que pueden darse en el caso de niños y niñas más pequeños.

Sugerencias y recomendaciones para el cumplimiento de los derechos vinculados al cuidado y el desarrollo infantil

- a) Elaborar una política focalizada de primera infancia congruente con un nuevo marco legal, que adecúe las demandas legales a las condiciones vigentes de manera que procure un equilibrio entre los derechos de las mujeres al trabajo y bienestar personal y económico y los derechos de los niños y de las niñas a un desarrollo integral de calidad. Dicho marco legal deberá lograr congruencia, también, entre las funciones de las diferentes instituciones vinculadas a esta temática, así como garantizar tanto procesos idóneos de habilitación como acreditación. Se plantea, también, la posibilidad de proponer nuevas leyes que favorezcan el cumplimiento de los derechos de las personas menores de 8 años.
- b) Desarrollar un estudio sobre la ubicación óptima de los centros y los servicios para el desarrollo infantil, que tome en cuenta las diferencias entre las zonas rural y urbana, las particularidades culturales y sociales de las comunidades y las oportunidades

laborales y educativas que se les pueda ofrecer a las madres.

- c) Ofrecerse los servicios de cuidado y desarrollo integral a los niños y a las niñas tomando en cuenta los derechos estipulados en la *Convención de los derechos del niño* y el *Código de la niñez y la adolescencia* y no únicamente como parte de una política de combate a la pobreza e inserción de la mujer al mercado laboral.
- d) Llevar a cabo un estudio acerca de los factores críticos asociados a la calidad en los programas de cuidado y desarrollo infantil que ya existen, es decir, identificar aquellos componentes o factores que contribuyen con mayor peso a la efectividad y la eficiencia en el desarrollo infantil óptimo y al cumplimiento de los derechos de los niños y de las niñas, tanto en el sector público como en el privado. De esta forma, se podría promover, a partir del fortalecimiento de dichos factores, el mejoramiento de los servicios que aún no logran brindar servicios con la calidad de atención a la que tienen derecho las personas menores de 8 años.
- e) En el caso particular del programa *Hogares comunitarios*, el Gobierno debe tomar decisiones referentes al mejoramiento de los cuidados que se brindan a más de 2000 niños y niñas. No pareciera recomendable cerrar dicha opción sino, más

bien, fortalecerla mediante apoyo técnico e incremento de los subsidios para que más de una persona pueda atender a la población y para que se cuente con recursos educativos suficientes, a efectos de que el tiempo que los niños y las niñas permanecen en estos hogares sea una experiencia positiva para su desarrollo y su aprendizaje. Asimismo, se requiere retomar las lecciones aprendidas de la historia de este programa y considerar, en su rediseño, los criterios de las fuerzas vivas de las comunidades.

- f) La sostenibilidad y el desarrollo de las diferentes modalidades existentes y las que se puedan crear en el marco de la nueva **Red de cuidado y desarrollo infantil** requieren análisis de factibilidad, viabilidad técnica y financiera y opciones para su proyección a futuro. Los altibajos que estos programas han sufrido en el pasado, tanto desde el punto de vista político como del económico y técnico, perjudican, en primer lugar, a los niños y a las niñas y, en segundo lugar, a quienes laboran en ellos, lo que resulta, en este último caso, en desmotivación, disminución de la calidad, el compromiso y la vocación que se requiere de parte de estas personas para promover un desarrollo integral efectivo. En este mismo sentido, los salarios y los

beneficios que reciban quienes asumen esta tarea deben ser apropiados y dignos, para que se motive tanto a hombres como a mujeres a trabajar en estos proyectos y para evitar que se generen situaciones de desigualdad laboral.

- g) La pretensión establecida en varios documentos de que el cuidado de la niñez requiere de la corresponsabilidad de todos los integrantes del Estado, requiere un análisis cuidadoso, en las leyes y en la práctica, de la función de la familia y de la comunidad para clarificar el rol y la responsabilidad que le corresponde, en esta tarea, a cada uno de estos actores, incluyendo al Gobierno. Pretender alegar que es responsabilidad social y estatal sin el consecuente apoyo político y económico no favorecerá el mejoramiento de estos servicios, ya que desplazar la responsabilidad de las familias sin proveer las condiciones mencionadas podría repercutir en que este tema sea “responsabilidad de todos” y “de nadie”.
- h) En este sentido, se requiere que las personas, instituciones u organizaciones formales o no formales, estatales o privadas, que integren la RED DE CUIDO Y DESARROLLO INFANTIL, tengan claras su participaciones y sus responsabilidades, con el fin de que se garantice, en todo momento, que los niños y las niñas no vean perjudicados, ni por la calidad de la atención, ni por discriminaciones, ni por los cambios de personal, plantas físicas o ambientes, en caso de cierres o “deserciones” de la RED.
- i) Los modelos mixtos de financiamiento pueden llegar a constituir una alternativa viable y de largo alcance; no obstante, en cualquier caso, sea por subsidio o por modelo mixto, el monto por pagar por el cuidado debe garantizar condiciones idóneas para el desarrollo de cada niño o niña tomando en cuenta lo mencionado en el aparte teórico respecto a la importancia de ofrecer un ambiente caracterizado por la estabilidad y la madurez del personal así como por la posibilidad de ofrecerles una estimulación óptima. Asimismo, debe quedar claro que por el interés superior, todos los niños y todas las niñas tienen derechos que son universales e irrenunciables; la mecánica para definir la subvención o el pago total por parte de la familia debe tomar en consideración este criterio.
- j) El avance hacia la universalización del servicio de cuidado implica un estudio detallado con una ruta crítica definida y una propuesta política y financieramente viable que garantice que se van cumpliendo, paso a paso,

- metas concretas, a efectos, no solamente de que se visibilicen dichos logros, sino de involucrar, con mayor motivación y entusiasmo, a otros actores sociales que se requerirán, incluyendo los medios de comunicación.
- k) En relación con las familias y las comunidades, se requiere divulgar los beneficios que estos programas pueden aportar en el desarrollo de los niños y de las niñas, así como de sus familias, particularmente en aquellas situaciones de desventaja social; debe promoverse la sensibilización de todos los actores sociales involucrados, tanto gubernamentales como no gubernamentales. Asimismo, en el medio familiar y comunitario se requiere impulsar procesos educativos y culturales que logren una mayor participación y compromiso de todas las fuerzas vivas de la comunidad, de los padres y de las madres, tanto en la formulación de las diversas alternativas de atención como en la evaluación de estas.
 - l) El desarrollo socio-emocional de los niños y de las niñas representa uno de los temas de mayor importancia para las familias, las comunidades y la sociedad en general, no solamente por los efectos de carácter individual, sino porque este tiene repercusiones muy marcadas en el contexto social, económico y político.
 - m) La lucha por disminuir el castigo físico, y eventualmente erradicarlo, constituye un desafío que va más allá de las leyes, las cuales son necesarias pero no suficientes. Se requiere de programas intensivos que aborden, desde su origen, las creencias culturales, las faltas de información y orientación sobre formas alternativas de abordar los problemas de conducta o disciplina de los niños y de las niñas.
 - n) El cuidado con calidad de niños y niñas mientras sus padres y madres trabajan representa un reto para el Gobierno y para la sociedad, principalmente cuando se trata de poblaciones en condiciones de desventaja. No es posible luchar contra la pobreza insertando a la mujer en el campo laboral y dejando de lado el fortalecimiento de las oportunidades para los niños y las niñas; se requiere, en la actualidad, procurar un equilibrio entre los derechos de los niños y de las niñas y los requerimientos de las familias, ya que, de acuerdo con el principio del interés superior, la condición de formación y proceso de desarrollo de las personas menores de edad obliga a establecer prioridades, atención e inversión de parte del Estado y no únicamente de un Gobierno, para que verdaderamente se contribuya a superar las discriminaciones y las desventajas de la pobreza.

Comentario final

El desarrollo socio-emocional de los niños y de las niñas representa uno de los temas de mayor importancia para las familias, las comunidades y la sociedad en general, no solamente por los efectos de carácter individual, sino porque este tiene repercusiones muy marcadas en los contextos social, económico y político.

Se han identificado, en este capítulo, los factores críticos en el desarrollo socio-emocional de niños y de niñas menores de 8 años, tanto los señalados por los teóricos, como por los organismos que trabajan en la temática de la primera infancia. Se analizaron, a la luz de sus investigaciones, dos fenómenos diversos pero que impactan en forma muy relevante en esta área del desarrollo; uno, el castigo físico que, generalmente, se ubica como un fenómeno dentro del contexto familiar y, el otro, la experiencia de cuidado que se da fuera del hogar.

La lucha por disminuir el castigo físico y, eventualmente, erradicarlo, constituye un desafío que va más allá de las leyes, las cuales son necesarias pero no suficientes. Se requiere de programas intensivos que aborden, desde su origen, las creencias culturales, las faltas de información y de orientación sobre formas alternativas de abordar los problemas de conducta o disciplina de los niños y de las niñas.

Por otra parte, el cuidado con calidad, de niños y niñas mientras sus padres y madres trabajan, representa un reto para el Gobierno y para la sociedad, principalmente cuando se trata de poblaciones en condiciones de desventaja. No es posible luchar contra la pobreza insertando a la mujer en el campo laboral y dejando de lado el fortalecimiento de las oportunidades para los niños y las niñas; se requiere procurar un equilibrio entre los derechos de los niños y de las niñas y los requerimientos de las familias, ya que, de acuerdo con el principio del interés superior, la condición de formación y proceso de desarrollo de las personas menores de edad, obliga a priorizar, atender e invertir de parte del Estado y no únicamente de un Gobierno para que, verdaderamente, se contribuya a superar las discriminaciones y las desventajas de la pobreza.

Referencias bibliográficas

- Alcaldía de Medellín. (2009). *Programa Buen Comienzo*. Recuperado de: www.buencomienzo.org
- Álvarez, A., Brenes, A. & Cabezas, M. (1991). Patrones de crianza en la familia costarricense. *Actualidades en Psicología*. San José, Costa Rica: Instituto de Investigaciones Psicológicas, Universidad de Costa Rica:
- Ainsworth, M. (1973). The development of infant-mother attachment. In: B. M. Caldwell and H.N. Ricciuti (Editors). *Review of Child Development Research*, Vol. 3, 1-94. Chicago: University of Chicago Press.
- American Psychological Association in consultation with NAEYC. (2003). *Teach carefully: how understanding child development can help prevent violence*. Washington: APA.
- Asamblea Legislativa de Costa Rica. (2008, 1 de setiembre). Ley 8654. *Derecho de los niños, niñas y adolescentes a la disciplina sin castigo físico ni trato humillante*. Publicación en diario oficial *La Gaceta*. San José, Costa Rica.
- Asamblea Legislativa de Costa Rica. (2008). Proyecto de *Ley Abolición del castigo físico contra niños, niñas y adolescentes*.
- Bowlby, J. (1973). *Attachment and Loss*. Vol. 2. Separation: anxiety and anger. New York: Basic Books.
- Código de la niñez y la adolescencia*. (1998). Recuperado de: www.pgr.go.cr/scij/busqueda
- Código penal de Costa Rica*. (1970). Recuperado de: www.pgr.go.cr/scij/busqueda
- Comité de los derechos del niño. (2006). *Observación General N.º 8: El derecho del niño a la protección contra los castigos corporales y otras formas de castigo crueles y degradantes*. Ginebra: Naciones Unidas: Child Rights Committee.
- Crain, W. (2005). *Theories of development: concepts and applications*. 5.th Edition. Upper Saddle River: Prentice Hall.
- Defensoría de los Habitantes & Save the Children. (2006). *Estadística sobre el castigo físico*. Recuperado de: <http://www.dhr.go.cr/nopegue-mos/estadisticas.html>
- Dirección del Programa CEN-Cinai. (2010). *Datos básicos del programa*. Ministerio de Salud. Documento inédito.
- Estado de la Nación (2008). *Informe XIV*. Costa Rica: Conare.
- Fundación Paniamor, Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia, Patronato Nacional de la Infancia AED, Procter & Gamble y UNICEF. (2010). *Estudio de conocimientos*,

- actitudes y prácticas en materia de patrones de crianza en Costa Rica.* San José: UNICEF.
- Fundación Paniamor & Save the Children (2010). *Proyecto Educar sin pegar, es posible y necesario.* Disponible en: <http://paniamor.org/prevencción/educasinpegar.html>
- Gerhart, S. (2010). *Why love matters.* Londres: Routledge.
- Gershoff, E. (2008). *Report on physical punishment in the United States: what research tells us about its effects on children.* Columbus: OH: Center for Effective Discipline.
- _____. (2002). Corporal punishment by parents and associated child behaviors and experiences: a meta-analytic and theoretical review. In: *Psychological Bulletin*, Vol. 128(4), 539-579.
- Harper, K.; Horno, P.; Lansdown, G.; Martin, F.; Newell, P. & Nilsson, M. (2007). *Poniendo fin al castigo físico y humillante de los niños. Manual para la Acción.* Save the Children. Lima: Imprenta Lettera.
- Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS). (2010). *Informe de actividad con hogares comunitarios.* Documento inédito.
- Ministerio de Educación Pública. (1992). *Informe general estudio patrones de crianza.* San José, Costa Rica: MEP.
- Naciones Unidas, Secretaría General. (2007). *Estudio sobre la violencia contra los niños.* Lima, Perú: Social Advocacy and Virtual Education Marketing.
- Naciones Unidas. (2007). *Versión amigable del estudio del Secretario General de las Naciones Unidas sobre Violencia contra los niños.* Recuperado de: www.UNICEF.org/violencestudy/spanish
- National Association for the Education of Young Children (NAEYC). (2009). *Developmentally Appropriate Practice in Early Childhood Programs.* Washington: NAEYC.
- National Institute of Child Development (NICHD). (2005). *Child care and child development.* Nueva York: The Guilford Press.
- Política de igualdad real de la mujer.* (2006). Instituto Nacional de las Mujeres. Costa Rica.
- Política de niñez y adolescencia.* (2009). Patronato Nacional de la Infancia. Costa Rica: UNICEF.
- Osofsky, J. (1999). The impact of violence on children. *The future of children: domestic violence and children.* 9(3), 33-49. Winter 1999.
- Oswalt, A. (2008). Child and Adolescent Development. Recuperado de: http://mentalhelp.net/poc/view_doc.php
- Real Academia Española. (2001). *Diccionario de la lengua española.* 22.ª edición. Madrid: ESPASA.
- Riquelme, N. (2000). *Educación con ternura: Programa para la promoción de formas de disciplina efectiva y positiva.* Costa Rica: Defensa de los Niños Internacional.
- Román, I. & Morales, N. (2010). *Demanda potencial de cuidado infantil según estructura de los hogares: el caso de Costa Rica.* Programa Estado de la Nación-Inamu.
- Sánchez, G. (2009). Teorías de niños y niñas sobre el castigo parental. Aportes

- para la educación y la crianza. En: *Actualidades Investigativas en Educación*, 9(2), 1-29.
- Save the Children. (2005). *Acabar con la violencia legalizada contra los niños y niñas: Informe para la Consulta Regional de América Latina*. Buenos Aires, Argentina: Save the Children.
- Save the Children Suecia. (2006). *Protégete y protégeme*. Lima, Perú: Save the Children.
- Save the Children Suecia. Legislación de Costa Rica. Proyecto de Ley 8654. Consultado el 1.º de noviembre 2010. Recuperado de: www.poniendofinalaviolencia.org.
- Save the Children & Fundación Paniamor*. (s.f.). *Tríptico: El castigo físico*. San José: Save the Children.
- Sector Social de Niñez. Organizaciones sociales que trabajan por la niñez. (2010). *Perspectivas estratégicas y técnicas sobre la Red nacional de cuidado y desarrollo infantil*. Documento de trabajo.
- Schunk, D. (2005). *Teorías del aprendizaje*. México: Pearson Education.
- Smith, A. The State of Research on the Effects of Physical Punishment. Consultado el 25 de octubre 2010. Recuperado de: <http://www.msd.govt.nz/about-msd-and-our-work/publications-resources/journals-and-m>.
- Uniprin-UNICEF. Unión de Instituciones Privadas de Atención a la Niñez. (1999). *Factores de calidad en la atención a la niñez*. Costa Rica: UNICEF.
- Vicente, R. (2009). *Informe de investigación: sensibles ante los derechos de las personas menores de edad*. "No hay golpes que eduquen, corrígelos con respeto." *Corresponsabilidad y compromiso interinstitucional con las niñas, niños y adolescentes, una responsabilidad de todos y todas*. Instituto de Estudios Interdisciplinarios de la Niñez y la Adolescencia, Universidad Nacional.
- Viquez, M. (s.f.). *El castigo físico en la niñez: un maltrato permitido*. Inédito.
- Vygotsky, L. (1964). *Pensamiento y lenguaje*. Buenos Aires, Argentina: Lautaro.
- Woo, E. (2005). *Urie Bronfenbrenner: theories altered approach to child development*. Recuperado de: <http://www.boston.com/news/globe/obituaries/articles>.



3

El derecho de las personas menores de edad a la salud integral:

una mirada desde la seguridad ciudadana, la prevención y el tratamiento del consumo de sustancias psicoactivas

Introducción

Este capítulo aborda aspectos referidos a la *Política pública para la niñez y la adolescencia* (PPNA), sobre el derecho a la salud integral de las personas menores de edad, desde el consumo de drogas, su prevención, el tratamiento y la relación con la seguridad ciudadana, en tanto estrategias preventivas.

Este tema es de suma relevancia para el país, en tanto, el consumo de sustancias psicoactivas y condiciones vinculadas, se visualizan como un problema de salud pública que perjudica a la sociedad en general y niños, niñas y adolescentes en particular.

Las drogas, en términos farmacológicos, son cualquier sustancia que altera los procesos fisiológicos y bioquímicos de tejidos u organismos y producen alteraciones en nivel del sistema nervioso central (Alonso, Salvador y Sueves, 2004); estas sustancias se dividen en ilegales y legales, según las restricciones asociadas con su venta.

Durante la infancia y la adolescencia confluyen una serie de factores protectores y de riesgo que podrían hacer vulnerable a las personas frente a las drogas, y son diferenciadores entre quienes usan drogas y quienes no (Conace, 2004). Un factor de riesgo es un atributo o característica individual, condición situacional o de contexto ambiental que incrementa la probabilidad del uso o abuso de drogas (inicio) o una transición en el nivel de implicación con estas (mantenimiento). Mientras, su contrario es un atributo o característica individual, condición situacional o contexto ambiental que inhibe, reduce o atenúa la probabilidad del uso o abuso de drogas o la transición en el nivel de implicación con las mismas (Becoña, 2002).

El eje central de este capítulo es valorar el cumplimiento del derecho de las personas menores de edad a servicios integrales, eficientes y efectivos, orientados a promover un estilo de vida saludable, disminuir y eliminar el desarrollo del consumo problemático, riesgoso o la dependencia, así como, potenciar y posibilitar una sociedad con ambientes seguros para niños, niñas y adolescentes.

Marco jurídico sobre el derecho a la salud integral en personas menores de edad

El derecho a la salud de las personas menores de edad es una garantía individual, ampliamente tutelada por medio de instrumentos legales, internacionales y nacionales y, como derecho humano, según el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2006), forma parte de garantías universales que protegen a individuos y a grupos contra acciones y omisiones que interfieren con las libertades, los derechos fundamentales, y preservan la dignidad humana.

La *Declaración universal de los derechos del niño* (1959) plantea que el infante gozará de una protección especial y dispondrá de oportunidades y servicios, dispensado todo ello por la ley y por otros medios, para que pueda desarrollarse física, mental, moral, espiritual y socialmente en forma saludable y normal, así como en condiciones de libertad y dignidad, lo anterior atendiendo al interés superior del niño o de la niña.

En el artículo 24, de la *Convención sobre los derechos del niño* (1989), se especifica que los Estados Partes adoptarán las medidas apropiadas, incluso medidas legislativas, administrativas, sociales y educativas, para proteger a la niñez contra el uso ilícito de estupefacientes y sustancias

sicotrópicas enumeradas en los tratados internacionales pertinentes, y para impedir que se utilice a niños o niñas en la producción y en el tráfico ilícitos de esas sustancias.

Otro instrumento jurídico internacional de vital importancia es la *Convención iberoamericana de derechos de los jóvenes* (2008), la cual plantea, en el artículo 25:

“los Estados Parte reconocen el derecho de los jóvenes a una salud integral y de calidad, este derecho incluye la información y prevención contra el alcoholismo, el tabaquismo y el uso indebido de drogas, por medio de la promoción de la salud y estilos de vida saludable entre los jóvenes. Se potenciarán las políticas de erradicación del tráfico y consumo de drogas nocivas para la salud”. P. 23.

En Costa Rica, las políticas de salud y salubridad se regulan por medio de la *Ley General de Salud* (1973); en el artículo 2 se consignan las condiciones del país y las regulaciones establecidas para el Ministerio de Salud (MS), como coordinador de este bien, mientras a la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), le corresponde canalizar los servicios dirigidos a la población menor de 18 años.

Propiamente en el tema de drogas, dicha Ley establece, en el artículo 19:

“Toda persona tiene derecho a solicitar de los servicios de salud, información y medios para

prevenir o evitar los efectos de la dependencia personal, o de las personas a su cargo, de drogas u otras sustancias, debiendo seguir las medidas técnicas especiales que la autoridad de salud le señale para tales efectos". P. 2.

En la actualidad, la salud se considera un estado dinámico y variable, individual y colectivo que, a su vez, es producto de la interacción de los múltiples y los diversos factores determinantes (sociales, económicos, culturales, biológicos, ambientales, entre otros) que existen en una población (Ministerio de Salud, 2008); es decir, la salud es una condición por medio de la cual se potencia el desarrollo individual, familiar y comunal. Si bien la definición es difícil de *operacionalizar*, se promueve, desde el enfoque de derechos, el mayor estado posible de salud, y, de acuerdo con la Organización Mundial de la Salud (2010a), el derecho a la salud abarca cuatro elementos:

- Disponibilidad. Se deberá contar con un número suficiente de establecimientos, bienes y servicios públicos de salud, así como de programas de salud.
- Accesibilidad. Los establecimientos, bienes y servicios de salud deben ser accesibles a todos [sic] dentro de la jurisdicción del Estado Parte y se contempla: la no discriminación, la accesibilidad física, la accesibilidad económica (asequibilidad) y el acceso a la información.

- Aceptabilidad. Todos los establecimientos, bienes y servicios de salud deberán ser respetuosos de la ética médica y culturalmente apropiados, y sensibles a los requisitos del género y el ciclo de vida.
- Calidad. Los establecimientos, bienes y servicios de salud deberán ser apropiados desde el punto de vista científico, médico y ser de buena calidad.

Otras leyes también tutelan el derecho a la salud integral; por ejemplo, en la *Ley General de la Persona joven* (2002), se establece que el desarrollo integral es un proceso por el cual la persona joven, mediante el ejercicio efectivo de sus derechos y el acceso democrático a las oportunidades que el Estado garantizará por medio de las instituciones, tendrá un adecuado desarrollo espiritual, social, afectivo, ético, cognoscitivo, físico, moral y material. Al Estado, por su parte, de acuerdo con el artículo 6 de dicha Ley, se le delegan como deberes: brindar atención integral en salud, mediante programas de promoción, prevención, tratamiento y rehabilitación que incluyan, como mínimo, farmacodependencia, nutrición y psicología y formular programas educativos especializados en la prevención, el tratamiento y la rehabilitación de las personas con adicciones.

La *Ley de Justicia penal juvenil* (1996) es otro instrumento de interés según la cual, en el Capítulo I, los jueces penales juveniles pueden establecer una

orden de orientación y supervisión, por ejemplo, abstenerse de ingerir bebidas alcohólicas, sustancias alucinógenas, enervantes, estupefacientes o tóxicos que produzcan adicción o hábito y, en virtud de la situación, ordenar el internamiento del menor de edad o el tratamiento ambulatorio en un centro de salud, público o privado, para desintoxicarlo o eliminar su adicción a las drogas antes mencionadas.

Con base en la *Ley sobre Estupefacientes, sustancias psicotrópicas, drogas de uso no autorizado y actividades conexas* (2001), el Estado debe velar por la salud integral de la población; en este sentido, en el artículo 3 se señala:

“es deber del Estado prevenir el uso indebido de estupefacientes, sustancias psicotrópicas, y cualquier otro producto capaz de producir dependencia física o psíquica, asimismo, asegurar la identificación pronta, el tratamiento, la educación, el post-tratamiento, la rehabilitación y la readaptación social de las personas afectadas y procurar los recursos económicos necesarios para recuperar a las personas farmacodependientes y a las afectadas, directa o indirectamente, por el consumo de drogas, a fin de educarlas, brindarles tratamiento de rehabilitación física y mental”. P. 5.

De acuerdo con esta Ley, figuran como responsables de implementar lo anterior, el Ministerio de Salud, la

CCSS y el Instituto sobre Alcoholismo y Farmacodependencia (IAFA), y cualquier otra institución autorizada por el Estado. Si se trata de personas menores de edad, para lograr el tratamiento, el Patronato Nacional de la Infancia (PANI) deberá dictar las medidas de protección necesarias dispuestas en el *Código de la niñez y la adolescencia*. Al IAFA le corresponde ejercer la rectoría técnica y la supervisión en materia de prevención y de tratamiento, así como proponer, diseñar y evaluar programas de prevención del consumo de drogas.

Es decir, el derecho a la salud integral implica que las personas menores de edad deben desenvolverse en un ambiente sano, en el cual se propicie su desarrollo y se fomenten sus potencialidades; igualmente, la población menor de edad que, por diferentes factores, se vea perjudicada por el consumo de sustancias, tiene derecho a acceder a servicios de calidad.

El panorama epidemiológico nacional

Los datos epidemiológicos acerca del consumo de drogas en Costa Rica los monitorea el IAFA, institución que realiza estudios dirigidos a población general (Encuestas de hogares) y, regularmente, a estudiantes de secundaria.

En el estudio nacional del IAFA 2006, participaron 511 personas entre los 12 y los 14 años, equivalentes a 10,6% de la muestra, y 579 personas entre

los 15 y los 19 años, para un 11,9%; en total se contó con la participación de 22,5% personas menores de 18 años. El principal problema nacional reconocido por la población menor de edad fue el consumo de drogas y, cuanto más joven la persona, mayor posibilidad de mencionar el tema. En el grupo de 12 a 17 años y en el de 18 a 25, se presentaron los valores más elevados: 13,5% y 17,5%, respectivamente.

Referente al consumo de sustancias lícitas, es notable que el consumo, tanto de tabaco como de alcohol, inician mucho antes de los 18 años, edad permitida para la venta de estas drogas, pues la edad de inicio del alcohol se ubicó en los 17,32 años y la del tabaco en 16,46 para los hombres y 18,71 para las mujeres; igualmente, 8 de cada 10 individuos inició antes de los 18 años el consumo de tabaco.

Sin embargo, el consumo de tabaco en personas menores de edad puede ser visto, en forma inadecuada, como una decisión individual, particular, siendo, más bien, resultado de una sociedad promotora de hábitos de vida poco saludables, que lleva a los sujetos a asumir prácticas perjudiciales.

Una iniciativa de reducción de la demanda, en este sentido, es el *Convenio marco de la Organización Mundial de la Salud para el control del tabaco* (2003), por medio del cual se impulsa una propuesta para el control de la propaganda, la exhibición y la venta de tabaco, el aumento de los impuestos, los precios del tabaco y

los espacios libres de humo, en razón de las repercusiones de la publicidad y de su accesibilidad.

Lo anterior, protegería a las personas más jóvenes al intentar retardar o eliminar el consumo, debido a los altos precios y a la disminución de la oferta, la promoción y la publicidad. Cabe señalar que este Convenio fue aprobado por la Asamblea Legislativa en el año 2006, pero la ley para implementarlo se encuentra en la corriente legislativa desde el año 2007, sin que se logre aprobarla.

Respecto al consumo de drogas ilícitas, en el estudio nacional realizado por el IAFA, en el 2006, los datos señalan que la edad de inicio del consumo de marihuana fue inferior a los 18 años, para un 12,9%, y la prevalencia de vida fue de 4,9%.

La población menor de edad también ha sido evaluada por el IAFA mediante encuestas; la más reciente data del año 2006, con una muestra representativa de 4120 estudiantes costarricenses de 7.º, 9.º y 11.º años de la enseñanza secundaria. Para facilitar la comprensión de las cifras, estas han sido resumidas en el Cuadro N.º 1.

Cuadro N.º 1
Datos resumen del consumo de drogas lícitas en personas menores de edad.
La encuesta a colegiales

Drogas lícitas	Prevalencia		Edad de inicio	
	De vida	De mes	Hombres	Mujeres
Tabaco	31%	7,4%	12,38 años	12,88 años
Alcohol	48%	17,4%	12,85 años	13,01 años

Fuente: IAFA, 2007.

Los datos permiten concluir que el consumo de sustancias lícitas es esencialmente mayor que el de drogas ilícitas y, por lo tanto, el alcohol (la bebida de inicio durante los últimos 15 años continúa siendo la cerveza) y el tabaco merecen mayor atención, ya que la edad de inicio del consumo es inferior a los 15 años para todas las sustancias lícitas. Las prevalencias de vida rondan el 30%, cifra que se considera alta debido a que la gran mayoría de las personas no ha cumplido los 18 años (IAFA: 2009).

Entre otros aspectos relevantes, los estudiantes que consumían marihuana, para el momento del estudio, consideraron fácil conseguir la sustancia y, quienes sentían curiosidad por el consumo, aun más fácil que sus contrarios. La curiosidad por consumir sustancias psicoactivas aumentó significativamente desde séptimo hasta noveno años, tanto en hombres como en mujeres; esta correlacionó positivamente con la idea de llegar a probar en caso de contar con la oportunidad.

La frecuencia de jóvenes quienes estarían dispuestos a probar alguna droga ilícita aumenta conforme menor sea el involucramiento paterno o materno, y la presencia de padres y madres involucradas en el desarrollo de sus hijos/as, parece asociarse con una menor probabilidad de recibir un ofrecimiento para utilizar marihuana, cocaína o *crack* en los últimos 30 días; sin embargo, un 65% de los y las adolescentes escolarizados consideraron que sus madres y padres están poco involucrados en su desarrollo (IAFA, 2007).

De acuerdo con la información suministrada, un 28% de la población estudiantil, en su familia inmediata, tiene miembros quienes presentan algún problema relacionado con drogas, específicamente, de los familiares con quienes conviven, a saber: un 19% fuma tabaco, 10,2% bebe en exceso, 3% consume marihuana, 1,3% cocaína, 1% *crack* y un 2,5% otro tipo de droga.

Por otra parte, estudios dirigidos a la población excluida del sistema educativo no han sido realizados por ninguna institución, pese a que, en este grupo, se percibe mayor consumo y

más probabilidades de riesgo para desarrollar dependencia a sustancias psicoactivas, debido a su condición de vulnerabilidad social.

Oferta institucional en prevención del consumo de sustancias en adolescentes

La prevención en drogodependencias se entiende como *“un proceso activo de implementación de iniciativas tendentes a modificar y mejorar la formación integral y la calidad de vida de los individuos, fomentando el autocontrol individual y la resistencia colectiva ante la oferta de drogas”* (Martín, 1995: p. 55, citado por Becoña, 2002).

Las actividades preventivas deben llevarse a cabo sistemáticamente con diversos objetivos, los cuales varían según la población. Por lo general, el propósito primordial es retrasar la edad de inicio del consumo, o bien, que las personas realicen solo consumos esporádicos o una parte importante de ellas no las lleguen a consumir (Becoña, 2002).

La prevención clásicamente se ha distribuido en: primaria (prevenir), secundaria (curar) y terciaria (rehabilitar). Una revisión de lo anterior apuntó a una reclasificación de acuerdo con la población en: prevención universal, selectiva e indicada. La universal se dirige al grupo objetivo sin distinción; por medio de la selectiva interesa un subgrupo con un riesgo mayor de ser consumidores que el promedio de las personas de esa edad. La prevención

indicada se dirige a un subgrupo concreto, comúnmente consumidores o que tienen problemas de comportamiento, es decir, individuos de alto riesgo (Becoña, 2002).

En la oferta nacional se registran varios programas de prevención: el Ministerio de Seguridad Pública impulsa el programa *DARE* (Drug Abuse Resistance Education), mientras que el IAFA cuenta, dentro de sus programas de prevención, con: *Trazando el camino*, *Prevención, detección e intervención temprana del consumo de drogas en el medio educativo*, *Canchas libres de alcohol, tabaco y drogas*, y el programa *Aprendo a valerme por mí mismo*. Debido a las características de este capítulo, se profundizará en este último programa, dado que cubre un mayor número de niños y adolescentes en el país, (IAFA, 2010a).

Programa *Aprendo a valerme por mí mismo*

El programa *Aprendo a valerme por mí mismo* (2003-vigente) es una iniciativa del IAFA desarrollada en convenio con el Ministerio de Educación Pública, y se orienta al desarrollo de estilos de vida sanos, el aumento de la resiliencia, el desarrollo de la habilidad para adaptarse a los cambios socio-estructurales que repercuten en la vida cotidiana, el reforzamiento de la resistencia a la persuasión que incita al consumo temprano e incorporación a actividades de producción, trasiego, venta y consumo de drogas. El programa tiene un enfoque constructivista y de derechos; es

desarrollado por docentes capacitados y acompañado por el IAFA.

El programa se lleva a cabo en escuelas públicas, privadas, semiprivadas, rurales, multigrados y céntricas, con estudiantes de los Centros Infantiles de Nutrición y Atención Integral (*CEN-Cinai*), preescolares y cuarto, quinto y sexto grado.

Este programa fue establecido como plan piloto en el año 2003 e inició, en el nivel nacional, en el 2006. Se basa en la enseñanza de las *Habilidades para vivir*, definidas por la OMS en el año 1993, como el desarrollo de las aptitudes necesarias para tener un comportamiento adecuado y positivo que permita enfrentar eficazmente las exigencias y los retos de la vida diaria. La metodología empleada es la de agentes multiplicadores (AMES), en tanto, el personal docente recibe

capacitaciones y luego implementa en el aula el programa con sus estudiantes. Para el desarrollo de las habilidades para la vida, se abordan temáticas tales como: autoestima, asertividad, comunicación, toma de decisiones, relaciones familiares, manejo de la presión de grupo, entre otras.

Para el primer semestre del 2010, los datos del IAFA acerca del programa *Aprendo a valirme por mí mismo* fueron los siguientes: desarrollado de procesos de capacitación en promoción, prevención, detección e intervención temprana del consumo de drogas con niños y niñas, adolescentes, AMES y otros grupos, dentro del sector educativo y fuera de este. A continuación, se muestra un cuadro con las capacitaciones realizadas por AMES con niños y niñas por nivel y por región.

Cuadro N.º 2
Detalle de los resultados del programa *Aprendo a valirme por mí mismo* en las diferentes regiones

Población atendida	Total	CEN-CINAI	Preescolar	IV grado	V grado	VI grado
Total	85 149	2461	27 203	26 004	8942	20 539
Sureste	18 346	905	8107	9334	0	0
Suroeste	13 331	883	6191	0	0	6257
Heredia	15 334	0	8665	0	0	6669
Chorotega	13 591	0	0	4681	4564	4346
Cartago	10 248	0	0	8721	1006	521
Occidente	6859	521	921	1989	1975	1453
Puntarenas	3364	0	1254	677	738	695
Brunca	2481	0	634	599	655	593
Alajuela	1514	152	1362	0	0	0
Limón	81	0	69	3	4	5

Fuente: IAFA (2010b).

El programa se ha implementado en alrededor de 4000 centros educativos y el total de niños y niñas capacitados/as por los AMES ha sido de 85 149 en nivel nacional. La cantidad de personas capacitadas para el primer semestre de 2010 es relevante, pero se concentran en el Área Metropolitana; hay una disminución en Cartago, Heredia, la región Brunca, Puntarenas y Limón, lo cual se asocia con la menor cantidad de AMES y de población

menor de edad en esas áreas, por lo tanto, la cobertura geográfica y contar con otros indicadores es relevante para estimar la cobertura y el impacto del programa.

El número de capacitaciones realizadas en las diferentes regiones también se registró para el primer semestre de 2010, lo cual sumó 9305; las recibidas por la población infantil fue de 742, le siguen 4032 adolescentes, padres y madres, entre otros (ver Cuadro N.º 3).

Cuadro N.º 3
Número de capacitaciones directas realizadas a diferentes poblaciones por región.
Primer semestre 2010.

Población atendida y región	Total	Padres y madres de adolescentes escolarizados	Adolescentes escolarizados (menores de 18 años)	Niños y niñas (otros grados)	Funcionarios	Jóvenes (no asisten a centros educativos)	Profesores	Padres y madres de jóvenes	Supervisores	Directores
Total		3928	4032	742	208	188		42	1	15
Suroeste		2604	0	648	0	0	0	0	0	0
Sureste	703	703	0	0	0	0	0	0	0	0
		271	1947	0	17	145	51	0	0	0
		0	1828	0	53	0	0	0	0	0
	342	100	64	0	92	0	44	42	0	0
Limón	304	176	23	53	26	0	26	0	0	0
Brunca	256	62	87	0	20	43	28	0	1	15
Alajuela	136	12	83	41	0	0	0	0	0	0
Heredia	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Cartago	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Fuente. IAFA, (2010b).

El programa *Aprendo* cuenta con indicadores de eficacia y el IAFA realizó una evaluación (2003-2005), cuyos principales resultados señalaron: una disminución del consumo de tabaco y alcohol tanto en niños/as

participantes como en los agentes multiplicadores; diferentes expresiones positivas hacia el programa, así como la solicitud de implementarlo en otros centros educativos.

Programa DARE

A mí el programa me ayudó a la hora de llegar al colegio... para no hacer cosas solo porque los más grandes las hacen. Adolescente de 15 años. Limón.

El programa *DARE* inició en 1991 y continúa vigente; pertenece al Ministerio de Seguridad Pública y este cubría quinto y sexto grados pero se ha extendido a otros niveles como noveno y undécimo y, también, a los colegios técnicos. La propuesta educativa cada cinco años ha sido revisada. Para el programa *DARE*, las personas menores de edad son habitantes quienes pueden gozar de espacios para opinar y son poseedores de derechos que les permiten aprovechar oportunidades en diferentes ámbitos como la educación y el deporte.

Cuadro N.º 4
Datos de actividades realizadas 2006-2009.
Programa DARE.

Actividades participantes	Frecuencias	Promedio anual
Actividades realizadas	13 660	3415
Población abarcada	483 084	120 771
Estudiantes	413 935	103 484
Personas	68 813	17 203

Fuente: DARE (2006-2009).

La población meta de *DARE* son escuelas de las comunidades de atención prioritaria o de zonas de alto riesgo. La duración regular del programa es de 14 semanas: una

sesión semanal de una hora y treinta minutos. En las zonas alejadas, el programa se imparte en 5 días; se trabaja 4 horas semanales con los grupos de quinto y sexto grado.

Para el año 1998, en Costa Rica se logró consolidar el programa *Padres de familia*, el cual desarrolla diversas temáticas de interés y acciones de prevención en niños con edades entre los 0 a 5 años, 6 a 11 años y 12 años hasta los 15 años; tiene una duración de 5 semanas –una sesión semanal con una duración de 1 hora y 30 minutos–.

Por otra parte, como limitación del programa, una vez que en la secundaria la persona lo ha concluido, no se realiza ningún proceso de seguimiento que dé cuentas del aprendizaje adquirido. Tampoco se emiten evaluaciones de impacto para medir los efectos del programa.

Cabe señalar que ambos programas aspiran a la formación de las habilidades para la vida, lo cual es una postura recomendada por la OMS para la prevención en drogodependencias y responde al modelo propuesto en estos casos; sin embargo, es preciso contar con evaluaciones específicas para considerar variables relacionadas, por ejemplo, la pertinencia de contenidos, la suficiencia de las sesiones de trabajo y la cobertura de los programas, aspectos que superan el objetivo del presente capítulo pero que implican un desafío nacional en la temática.

Oferta institucional pública y privada en tratamiento del consumo de sustancias en adolescentes

A veces discriminan a las personas y no las ayudan, eso se convierte en un vicio, pero se debería tener un poco más de consideración para tratar de ayudarlas.

Adolescente de 15 años. Limón.

El consumo de drogas puede derivar en trastornos psíquicos que requieren atención en salud. Estos trastornos pueden ser clasificados desde el *Manual de diagnóstico y estadístico de los trastornos mentales* (DMS IVR), o desde la *Clasificación internacional de las enfermedades* (CIE 10).

Uno de los trastornos relacionados es el abuso o el consumo perjudicial, el cual se constituye en un patrón de consumo desadaptativo, persistente del consumo de las sustancias en grandes cantidades, pese a las consecuencias negativas. Una forma de resumirlo es un consumo inadecuado, en un lugar inadecuado, en cantidades inadecuadas, que no cumple con los criterios de dependencia.

El otro trastorno es la dependencia de sustancias, la cual es un patrón de consumo con malestar clínicamente significativo, que se caracteriza por la presencia de tolerancia y el síndrome de abstinencia; ambos son indicadores de la presencia de la enfermedad, entre otros, de orden psicosocial, por

ejemplo: dedicar gran cantidad de tiempo a tratar de conseguir la sustancia, problemas laborales y familiares, entre otros.

El síndrome de abstinencia es una serie de síntomas como resultado de suspender el consumo de la sustancia. La tolerancia, por su parte, se define como la necesidad de consumir cada vez mayores cantidades de la sustancia para tratar de experimentar los efectos que se producían al inicio de la ingesta.

Ahora bien, en múltiples ocasiones, modelos explicativos de las drogodependencias, como el médico sanitario y el ético-jurídico, describen a la persona enferma como irresponsable, con poca determinación, tal y como lo menciona Duarte (2000). La población adolescente tiende a ser etiquetada con diversos adjetivos, por ello se señala la necesidad de comprender la dinámica del consumo de sustancias y la vulnerabilidad asociada como una situación violatoria de los derechos de las personas menores de edad.

Los servicios de atención en salud se organizan según las necesidades de la persona después de la valoración respectiva. Existen diferentes modalidades de tratamiento, por ejemplo: servicios de desintoxicación, atención ambulatoria, y atención residencial. El tratamiento en drogodependencias cuenta con una serie de indicaciones orientadas a su efectividad. El National Institute on Drug Abuse (NIDA, 2006), ha señalado puntualmente aspectos para la atención de poblaciones generales:

- No hay un solo tratamiento que sea apropiado para todas las personas; el tratamiento debe ser de fácil acceso.
 - Se debe evaluar y modificar frecuentemente el plan de tratamiento.
 - La atención debe ser integral y abordar trastornos mentales, así como el riesgo de VIH/SIDA, la hepatitis B y C, la tuberculosis, entre otras.
- De acuerdo con el Consejo Nacional para el control de estupefacientes (2004), los programas para la atención de adolescentes deben considerar los siguientes aspectos:
- Los comportamientos juveniles incluyen a la familia, al grupo de pares, al vecindario y a las oportunidades sociales potenciales. Mientras más adverso el contexto, mayor será la necesidad de contar con un apoyo.
 - Los programas deben superar la solución aislada de los problemas de los adolescentes.
 - Los programas deben comenzar en una época temprana de la vida: trabajar con adolescentes por varios años, considerar sus necesidades y aspiraciones de forma integral, holística e incluir a las familias, al grupo de pares y de vecinos.
 - Los programas deben promover conductas positivas y ofrecer
- oportunidades de participación y de auto-determinación.
 - Ser holísticos, exhaustivos y abordar una variedad de problemas por medio de diferentes estrategias. Ser adecuados para la población de jóvenes y superar enfoques adultocentristas.
 - Considerar el tratamiento como un proceso y no como una serie de acontecimientos.
 - Involucrar a jóvenes en el desarrollo, la aplicación y la revisión de las reglas y las fronteras de los programas. Evitar las etiquetas negativas para jóvenes en tratamiento.

Por otra parte, la Oficina contra la Droga y el Delito (2009: p. 27) reconoce aspectos centrales para la efectividad del tratamiento: el paciente y el entorno del tratamiento, los elementos y los métodos de tratamiento, la medicación para la desintoxicación y el mantenimiento, la duración del tratamiento, el tiempo que el paciente se somete a este y los criterios para concluirlo, y el entorno de la atención.

En el ámbito de la oferta nacional en cuanto al tratamiento para las personas menores de edad, se tiene:

Instituto sobre Alcoholismo y Farmacodependencia

En los servicios de desintoxicación del IAFA, para el 2009, se contabilizó que el 10% de las atenciones fue ofrecida

a personas de 20 años o menos, información que indica una leve disminución de estos grupos etarios, respecto al año 2008 (10% frente a 12%). Mientras que para el primer semestre de 2010, el 18% de las atenciones fue ofrecido a personas de 20 años o menos; de ellas, el 50% de las consultas se ofreció a personas entre los 18 y 20 años y el 8% fue atenciones dadas a personas menores de edad.

En el área de tratamiento del IAFA, con sede en San Pedro de Montes de Oca, se registraron 29 desintoxicaciones de personas menores de edad (total de personas 5521) para el año 2009, lo cual corresponde al 0,8% de la población atendida; en el seguimiento figuraron 100 consultas (total de consultas 5069), lo que equivale a 3,2%. También se trabajó con un grupo de personas adolescentes consumidores, para el beneficio de 7 hombres y mujeres.

Por otra parte, el IAFA (2009b) ha impulsado esfuerzos de descentralización por medio de ocho Centros de Atención Integral en Drogas (CAID), ubicados en San Ramón de Alajuela, Santa Cruz, Puntarenas, Quepos, Limón, San Carlos, Cartago y San Vito de Coto Brus; en todos los casos, los equipos se conforman por profesionales en Registros Médicos, Medicina, Psicología y Trabajo Social.

Según los informes del IAFA para el 2009, por medio de las diferentes modalidades se brindó atención a 269 personas menores de edad, lo cual es importante; sin embargo, pese a la desconcentración de los servicios, la cobertura no es homogénea, pues algunos CAID no reportaron actividades de seguimiento o de capacitación como sí lo hicieron otros (ver Cuadro N.º 5).

Cuadro N.º 5
Efectividad de programa *RENACER* para los años 2006-2009.

Año	Ingresos	Egresos	Permanentes	Graduación	Efectividad
2006	59	53	13	2	2 de 10
2007	45	24	21	8	3 de 10
2008	40	19	21	11	5 de 10
2009	35	13	22	13	6 de 10

Fuente: *Renacer* (2010).

En el CAID de San Ramón se reportaron las siguientes actividades: 116 consultas de población menor de edad; conformación de una escuela para padres, con nueve sesiones

realizadas y un promedio de 17 asistentes regulares; en atención grupal se abrió un grupo con 10 adolescentes, quienes asistieron a 14 sesiones de trabajo.

El CAID de Puntarenas reportó atención grupal por medio de la apertura de un grupo de intervención temprana para adolescentes.

El CAID Cartago realizó atención grupal durante el 2009, por medio de un grupo socioeducativo dirigido a adolescentes en uso; participaron, en promedio, 5 adolescentes.

El CAID de la región Chorotega informó del seguimiento realizado a 91 pacientes entre los 10 y 18 años, en donde se atendieron 18 mujeres y 73 varones, correspondiente al 23,5% de las atenciones.

El CAID de Limón llevó a cabo una capacitación dirigida a niños y niñas acerca de habilidades para la vida, la cual contó con la participación de 47 personas menores.

Es importante anotar que el Sistema Nacional de Tratamiento para el consumo de drogas, que propuso el IAFA desde el año 2007, no se ha completado debido a falta de recursos, por lo que aún no se cuenta con la atención en varias regiones del país; se considera que faltan 11 equipos de atención en CAID y, en algunos, el tratamiento brindado no se ajusta a los criterios de accesibilidad y de garantía del servicio.

Centro Nacional de Atención Integral en Drogas para Personas Menores de Edad, convenio IAFA-CCSS

Un centro estatal especializado en la atención de personas menores de

edad con problemas de consumo de drogas es ya una realidad, sin embargo, el camino recorrido para cumplir con el mandato de la Sala Constitucional, a partir de un recurso de amparo presentado en el año 2005, fue complejo.

La Dirección de Niñez y Adolescencia de la Defensoría de los Habitantes dio seguimiento a este proceso y, por medio de los informes anuales, se cuenta con un recuento de este. En el informe 2005-2006, se constata la falta de atención especializada para las personas menores de edad con adicción a sustancias psicoactivas. El Hospital Nacional Psiquiátrico denuncia la recepción de usuarios con características que ese centro no estaba capacitado para atender. Para el 2006-2007, la Dirección de Niñez y Adolescencia planteó, nuevamente, la violación de este derecho y se recordó a las instituciones involucradas las recomendaciones emitidas para avanzar en su cumplimiento.

La resolución de la Sala Constitucional se realizó el 17 de mayo de 2005 y, para el 2007, los avances reportados fueron: creación del Programa de *Atención Integral de niños, niñas y adolescentes en riesgo inminente y mayor condición de vulnerabilidad*, por parte del PANI, y la creación del Programa *Nuevos horizontes*, de la Caja Costarricense del Seguro Social. Para el informe 2007-2008, se revisó de nuevo la situación. Además, se señalaron las "barras libres" como actividad ilícita violatoria de los derechos de las personas menores de edad.

Para el informe 2009-2010, la Defensoría de los Habitantes reconoció la construcción del Centro Nacional de Atención a Personas Menores de Edad en estado de adicción como un logro e instó a afinar el Modelo de Atención Integral para esta misma población y la capacidad de responder a la demanda del servicio. Para que el centro iniciara funciones, se debieron superar dificultades más de allá de la coordinación entre instituciones pues, también, la Municipalidad de Montes de Oca y vecinos se opusieron a la construcción y a la apertura de las instalaciones.

El Centro inició labores en mayo de 2009 con los siguientes servicios para la población adolescentes: valoración, programa diurno y programa residencial. Algunos de los requisitos para el ingreso son: jóvenes, varones y mujeres, con edades de 12 años y hasta 17 años y 9 meses, estar en “callejización” o sin recurso de apoyo, una prueba negativa de drogas en orina con no más de un día de aplicación, no estar inscrito en una alternativa educativa formal, llegar acompañados por un profesional de diferentes áreas, no tener sentencias judiciales en su contra, entre otros (IAFA. 2010c).

En el servicio de valoración y de seguimiento se realiza una evaluación inicial, revaloración, citas, pruebas tóxicas, derivación, referencias, orientación y seguimiento (IAFA, 2010e). El servicio diurno se dirige a adolescentes con consumo problemático y que fueron expulsados del sistema

educativo, pero que aún cuentan con una familia interesada en su salud; tiene una duración de tres meses como mínimo y, una vez completado el programa, se reciben tres meses más para seguimiento. El equipo interdisciplinario está conformado por profesionales en Medicina, Psicología, Trabajo Social y Terapia Ocupacional. Esta modalidad de tratamiento temprano, que evitaría el internamiento, se ubica únicamente en San Pedro de Montes de Oca, lo cual es una situación de violación de derechos para los jóvenes quienes necesitan de este dispositivo de salud y viven en otras zonas del país.

El esquema de trabajo de este servicio se organiza por medio de una evaluación inicial, la cual, una vez obtenida la información, se define el plan de tratamiento y, por consiguiente, las disciplinas que trabajarán con el caso. Se realizan atenciones individuales y grupales, tales como: motivacional, manejo del enojo y control de impulsos, yoga, apoyo para padres, guitarra, danza y teatro, terapia ocupacional y salud sexual y reproductiva.

Los modelos de tratamiento se sustentan en un enfoque clínico bio-psico-social y en los conceptos del enfoque transteórico de Prochaska y DiClemente, de etapas de cambio o estados de motivación. Las labores de seguimiento pueden ser internas o externas y son llevadas a cabo por el equipo interdisciplinario durante tres meses para constatar el cumplimiento de las metas planteadas (IAFA, 2010e).

Las estadísticas de atención del IAFA señalan lo siguiente: entre el 11 de mayo y hasta el 16 de diciembre de 2009, el proceso de valoración registró 543 atenciones, correspondientes a 431 varones y 112 mujeres, con edades entre 12 años y menos de 18, con una razón de 7,2 hombres por cada mujer. La edad media de ingreso a tratamiento fue de 15 años para hombres, para las mujeres 16, y para la población en general de 15,3 años. En cuanto a la escolaridad, 74,3% cursaba o había cursado algún grado de Educación Secundaria y el 25,7%, al menos Educación Primaria incompleta. La mayoría de los pacientes procedía de San José (54%). Para el primer semestre de 2010, las atenciones en el servicio de valoración ascendieron a 625 personas, mientras que, en el programa residencial, se atendieron 59 personas.

La Contraloría General de la República emitió un informe en setiembre de 2010 acerca del funcionamiento del Centro; el objetivo fue evaluar la gestión del IAFA en cuanto a la dirección técnica y a la ejecución de programas en el servicio de tratamiento de menores de edad con adicción a las drogas.

Los principales resultados de dicho informe son los siguientes: ausencia de normas y de protocolos de atención; se carece de un sistema de información y evaluación institucional; se realiza una limitada cobertura de la atención integral. Se registró el cierre del centro en diciembre de 2009, lo cual fue valorado negativamente

y contrario a los derechos de las personas menores de edad, pues se limitó la prestación del servicio. Se registraron debilidades en el proceso de valoración y derivación de pacientes, pues no en todos los casos se da seguimiento a las referencias y no siempre se llevan a cabo interconsultas. Se constató que algunos adolescentes referidos a otros servicios no continúan con los procesos terapéuticos; se registró carencia de planes individuales de tratamiento y de seguimiento de los menores de edad atendidos.

Esta entidad emitió directrices para que las situaciones mencionadas se solventaran de forma expedita; sin embargo, figuran como importantes limitaciones que deben considerarse urgentes, en tanto, restringen el acceso a servicios de calidad por parte de la población menor de edad.

Hogares CREA internacional

Estos hogares iniciaron labores en Costa Rica en 1984 y basan su filosofía en el principio existencial de responsabilidad individual, colectiva, de ayuda mutua y esfuerzo personal.

Además, proporciona un ambiente en donde se encuentra atención, orientación y motivación ofrecida por un equipo terapéutico para cambiar positivamente y mantener una actitud de crecimiento continuo. La Asociación Hogares CREA tiene cobertura nacional y cuenta con supervisores de seguimiento quienes acompañan

a los reeducados/as por tres años, hasta cuando se reincorporan a la comunidad. Actualmente, funcionan diferentes centros para la atención de personas menores de edad: un centro para niños en Heredia (inició hace 13 años), uno para adolescentes en Birrisito de Cartago, uno para niñas en Tres Ríos y uno en Siquirres para adolescentes; asimismo, un albergue para damas con hijos/as, quienes se encuentran en modalidad residencial con los niños y niñas.

Estos centros reciben referencias del PANI, del Programa *Nuevos horizontes* y de personas quienes llegan por sí mismas. Cada uno de estos centros tiene código de escuela en el Ministerio de Educación Pública, lo que le permite a Hogares CREA impulsar una formación integral. Adicionalmente, cuentan con cerca de 14 modalidades terapéuticas sin una definición científica para cada una de estas.

La cantidad de usuarios de los servicios, para octubre de 2010, era la siguiente: Centro de Niños en Heredia, 35 niños, Centro de niñas en Cartago, 20 personas, Centro de Birrisito para adolescentes, 35 personas, Centro para niños/adolescentes de Siquirres, 28 personas. En total se reportó, para ese momento, atención a 118 personas en diferentes regiones del territorio nacional. Los programas son de larga duración y la participación de la familia no es permanente, sobre todo debido a que los centros son pocos y están ubicados en lugares

apartados de la residencia de las personas que acuden a los servicios. Así mismo, la permanencia de profesionales especializados en el tema no es permanente.

Centro de Restauración a la Niñez en Drogadicción (RENACER)

Este centro inició en 1998 y está ubicado en Patarrá de Desamparados. Es la única organización no gubernamental dedicada exclusivamente a la atención de población femenina entre 12 y 17 años. Tiene como objetivo contribuir a la recuperación integral de menores de edad quienes sufren de problemas de drogadicción, alcoholismo y otras situaciones de maltrato. Se ayuda con la recuperación espiritual, social, física, educativa y personal, para que pueda reintegrarse a la sociedad como niña y, en su momento, como una persona productiva.

RENACER trabaja como una comunidad terapéutica y se caracteriza por ser estructurada y flexible; está compuesta por profesionales en Psicología, Trabajo Social, Medicina, Teología y por facilitadores, operadores de comunidad terapéutica y consejería en adicciones.

Las adolescentes son vistas como personas de derecho, mediante un trabajo especializado. Se cuenta con una red médica que le brinda servicios en salud al centro, se desarrollan terapias psicológicas y terapias sociales, terapias ocupacionales, consejería en adicciones y espirituales. El

internamiento es entre 12 y 15 meses. El tratamiento tiene una fase de acogida que tarda 7 meses y la reinserción social comprende cuatro meses. La capacidad actual del centro es para 40 adolescentes. Los ingresos de esta organización no gubernamental fueron: en el 2006, 59 adolescentes; en el 2007, 45; para el 2008, 40, y, en el 2009, 35, para un total de 179. La efectividad del programa se presenta en el Cuadro N.º 6, en el cual se pueden revisar los datos de egresos, ingresos y graduaciones, siendo las graduación inferiores a los egresos y con razones de efectividad que se superan a cada año. En el año 2009, se reportó la mayor efectividad, pues pasaron de 2 de cada 10, en el 2006, a 6 de cada 10 para el 2009.

El programa recibe adolescentes de todo el país, pero la mayor cantidad proviene de la provincia de San José, luego le siguen Alajuela, Cartago, Limón, Heredia, Guanacaste y Puntarenas. Al igual que ocurre con Hogares CREA, al tratarse de un solo centro, el trabajo con la familia y con la comunidad de origen de los y las adolescentes se dificulta.

Comunidad Encuentro

Esta comunidad inició labores en 1993; se ubica en San Vito de Coto Brus y se dedica a la atención de varones menores de edad. Los adolescentes son referidos por el PANI.

El programa tiene una duración de dos años y medio y está conformado por un equipo de profesionales y tiene

establecidas alianzas estrategias con instituciones para facilitar a las personas menores de edad una atención integral. Se brinda atención médica una vez al mes y servicios de odontología una vez cada tres meses. Las personas quienes ingresan se dividen por edad: entre 11 y 14 años, los de 15 y 16 años y, por último, los de 17 años. Se cuenta con una población de 107 personas menores de edad y 18 que cumplieron la mayoría de edad. El centro se divide en dos: el Programa *Tres Gaviotas* y el Centro "Pura Vida". El Programa brinda atención integral por medio de servicios que cubren todas las áreas de interés: salud, educación, deporte y alimentación y se caracteriza por su énfasis educativo para mantener una buena relación con la realidad, pues el malestar interior se considera directamente asociado con la patología. El Centro tiene escuela, y colegio hasta el noveno grado con el Instituto Profesional en Educación Comunitaria (IPEC), así como el bachillerato por madurez para quienes cursan el IV Ciclo; el Ministerio de Educación brinda los servicios de una educadora, de manera que los jóvenes continúan cursando los estudios.

Comunidad Encuentro posee un convenio con el Área de Salud y por medio de este los usuarios reciben atención prioritaria en los servicios hospitalarios. Se brinda a los adolescentes cursos, entre otros: de manipulación de alimentos, elaboración de quesos y carnicería. El porcentaje de jóvenes quienes concluyen el programa ronda el 20%. El seguimiento y la reinserción

de los jóvenes se reconocen como un aspecto por mejorar, el coordinador del programa señala que, debido a esta dificultad, se está trabajando en un centro diurno, ubicado en San José, para dar seguimiento a los jóvenes cuando egresan del programa. Este centro se encuentra ubicado en una comunidad muy alejada, por lo que el trabajo con la familia y la inserción comunitaria se dificultan.

Caja Costarricense de Seguro Social

La CCSS (2009) se encuentra trabajando en una *Guía de práctica clínica a personas consumidoras de sustancias psicoactivas*, la cual fue diseñada para que la utilicen los Equipos Básicos de Atención Integral en Salud (Ebais), equipos de salud mental y psiquiatría; se aplica tanto a la promoción de la salud y la prevención en materia de enfermedad adictiva, como a las personas quienes presentan trastornos mentales y del comportamiento debidos al consumo de sustancias psicoactivas.

No obstante lo anterior, se considera que un posible impedimento para la adecuada aplicación de esta guía es la estructura profesional de los Ebais, la cual no cuenta con profesionales en Psiquiatría, Psicología ni Trabajo Social, así como la presión de atención a usuarios por enfermedades físicas. Los equipos ubicados en las Áreas de Salud, asimismo, tienen limitación de personal especializado en el tema y sobrecarga de trabajo, pues deben

atender a toda la población con problemas socialmente relevantes.

Anteriormente, y de acuerdo con información proporcionada por funcionarios de la CCSS, se contaba con el Programa *Atención integral a la adolescencia*, el cual, a la fecha, se encuentra en un proceso de reorganización y, de momento, la línea Cuenta conmigo está fuera de servicio, en espera de ser valorada. Esta situación se considera un retroceso, en tanto el servicio de la línea estaba dirigido exclusivamente a la población adolescente y desde esta se abordaban situaciones relacionadas con sustancias psicoactivas. De acuerdo con la información suministrada, se espera reorientar el servicio y, para ello, se están planificando acciones.

Programa Nuevos horizontes, del Hospital Nacional Psiquiátrico

Este programa es un servicio de desintoxicación creado en el año 2006, a raíz del voto de la Sala Constitucional. Es un servicio residencial para desintoxicación organizado en dos fases: 30 días para desintoxicación y 15 para motivación al cambio. Se cuenta con 12 espacios, siete para varones y cinco para mujeres. Los jóvenes son referidos ya sea por el PANI, los Juzgados Penales Juveniles, el IAFA o por la CCSS. Las labores de este programa se llevan a cabo mediante un equipo interdisciplinario en el que figuran: un director médico, personal de Psicología, Trabajo Social,

Enfermería y Terapia Ocupacional; además, se realizan interconsultas con Psiquiatría Infantil, Ginecología, Medicina Interna, entre otros.

Las estadísticas de atención del programa se organizaron de la siguiente forma: para los años 2006-2010 figuran 292 personas menores de edad atendidas, algunas con hasta cinco ingresos en el transcurso de estos años, otros con diversas fugas del programa. Entre enero y setiembre de 2010 se realizaron 68 ingresos de varones y 30 de mujeres. Entre los varones se presentaron 51 ingresos y 19 reingresos; en las mujeres 25 ingresos y 5 reingresos. El programa no cuenta con un sistema de seguimiento y evaluación para conocer los resultados a mediano y largo plazo del tratamiento efectuado, lo cual es un aspecto por mejorar.

Viceministerio de Justicia

La Dirección General de Adaptación Social del Ministerio de Justicia y Paz (2010), cuenta con el programa nacional de *Atención a la población penal juvenil*, al cual pertenece el proyecto de *Atención a la población penal juvenil consumidora de sustancias psicoactivas* (2006 a la fecha).

El objetivo de este Programa es la atención terapéutica en materia de consumo de drogas en jóvenes sentenciados con la *Ley de Justicia penal juvenil*, para lograr la eliminación del comportamiento adictivo o la disminución de la problemática. Este se lleva a cabo en estrecha coordinación con el IAFA y con el Instituto

Costarricense sobre Drogas (ICD), entidades que apoyan con recursos materiales, logístico y capacitación, entre otros. Se implementa una metodología de atención grupal acorde con las etapas de cambio y las fases de atención institucional de ingreso, acompañamiento y egreso según la sanción impuesta, por medio de sesiones terapéuticas organizadas en ejes temáticos, cada uno de los cuales cuenta con sus propias actividades, para un total de 19 sesiones.

Los usuarios del programa, en la modalidad de internamiento del Centro Juvenil Zurquí, son hombres y mujeres, entre los 12 y los 18 años, personas con libertad asistida y órdenes de orientación y supervisión, dentro del Programa de *Sanciones alternativas* (adolescentes y personas adultas jóvenes –hombres y mujeres–); en el Centro Adulto Joven también pueden recibir apoyo hombres y mujeres entre los 18 y 24 años, aproximadamente.

Las acciones desarrolladas hacia el cumplimiento de los objetivos son la atención terapéutica con énfasis grupal, la coordinación con albergues y la supervisión por medio del IAFA.

Los resultados del programa, hasta el momento, se estiman en un 100% de las personas en el Centro Juvenil Zurquí, un 70% en el Centro Adulto Joven y, en el Programa *Sanciones alternativas*, un cumplimiento del 80%. A pesar de que la *Ley de Justicia penal juvenil* exige la atención en centros residenciales especializados en

drogodependencia, aún no existe un organismo de este tipo.

Iniciativas en cuanto a la seguridad ciudadana y la prevención del delito

De acuerdo con la Contraloría General de la República (2010):

“las cifras de menores de edad portadores o vendedores de droga que han sido puestos a la orden de la Fiscalía Penal Juvenil resultan preocupantes por cuanto, según información suministrada por dicha entidad, sólo en el periodo 2009, ascendió a 3.404 casos”. P. 6.

No obstante lo anterior, en esta sección se decidió no privilegiar estadísticas sobre la comisión de hechos delictivos o inseguridad sino, más bien, señalar los esfuerzos que se realizan en esta materia, específicamente iniciativas en prevención del delito, la cual se conceptualiza como un conjunto de estrategias e intervenciones dirigidas a reducir los factores de riesgo y aumentar los de protección para evitar la comisión de un delito (ICD, 2007).

La importancia de lo anterior se debe a que la tendencia ha sido privilegiar recursos para la represión, en lugar de destinarlos a programas de prevención. En la regulación del Instituto Costarricense sobre Drogas se da especial importancia al aspecto preventivo, tal y como lo demuestran los artículos 85 y 87 de la Ley 8204, la cual establece que el 60% de los bienes obtenidos

por comiso y decomiso serán destinados a los programas de prevención, mientras que solo un 30% para los programas represivos (Flacso, 2010: p. 71). Sin embargo, en la práctica, la prevención está lejos de tener la prioridad que le otorgan estas normas: *“actualmente el 73% del dinero destinado a combatir el consumo y tráfico de drogas se aplica a programas represivos y no preventivos”* (Flacso, 2010: p. 67).

Instituto Costarricense sobre Drogas

La Unidad de Proyectos de Prevención del Instituto Costarricense sobre Drogas, en convenio con el MEP, lleva a cabo varias iniciativas para cumplir con la legislación en el tema, lo dispuesto en el *Plan Nacional sobre Drogas 2008-2012* y las responsabilidades encomendadas por medio de la Ley N.º 8204, en el artículo 115, el cual establece la responsabilidad de implementar acciones en las entidades públicas y privadas, con la finalidad de fomentar la educación y la prevención del tráfico ilícito de drogas y delitos conexos.

El Programa *La niña del bosque y el colibrí* (2008-2012), consiste en una guía de trabajo con dos cuentos motores acompañados de una descripción metodológica, un disco con la narración de uno de los cuentos y un juego interactivo, el cual se distribuye a docentes, orientadores/as, directores/as y asesores/as regionales de Orientación. Es un programa de prevención del delito de tráfico ilícito

de drogas, con un enfoque de habilidades psicosociales, género, valores y psico-motricidad, dirigido a Primaria. Está diseñado para propiciar nuevas herramientas en niños/as y disuadir que la población de estudiantes de I y II Ciclo se involucren en conductas ilícitas relacionadas con el tráfico de drogas. Los resultados son capacitación a equipos interdisciplinarios y docentes de I y II Ciclo; entre el 2008 y 2010 se han capacitado aproximadamente 3600 docentes.

El ICD desarrolla otro programa de interés llamado *Prevención de drogas en el ambiente escolar* (2008-2012), el cual propone un abordaje desde el enfoque de habilidades psicosociales, género, valores y transversalidad, cuyo objetivo es desestimular o retardar la edad de inicio del consumo de drogas para generar una mejor calidad de vida de la población estudiantil. Se dirige a niños y niñas de I Ciclo, pertenecientes a 320 escuelas, y se capacita a equipos interdisciplinarios y docentes de I Ciclo. Por medio de este programa se espera disuadir a los y las estudiantes para que no se involucren en el consumo de drogas, así como para el desarrollo y la utilización de habilidades psicosociales.

Este programa cuenta con una guía curricular para el trabajo en clase y extra-clase, para los diferentes grados de I Ciclo en las cuatro materias básicas. La capacitación se dirige a personal docente, orientadores/as, directores/as y asesores/as regionales de Orientación. Posteriormente, los

centros educativos inician la capacitación o trabajo con la población estudiantil. Se ha capacitado a 322 centros educativos.

Un tercer y cuarto programas del ICD corresponden a: *Maromero en la sombra* (2006) y *Estado de derecho y cultura de la legalidad* (2009). Estos presentan similitudes, por eso se revisan juntos; se fundamentan en el enfoque de prevención integral basados en habilidades para vivir, el enfoque de valores, el enfoque de género y el enfoque de derechos y responsabilidades.

El programa *Estado de derecho y cultura de la legalidad* pretende proporcionar herramientas a los y las estudiantes para fomentar el *Estado de derecho y la cultura de la legalidad*, como estrategia para la prevención del delito y para desarrollar habilidades y competencias en la población estudiantil. Consta de una guía metodológica, la cual se distribuye a cada centro educativo, previo a la capacitación a docentes de Cívica, directores/a y asesores/as regionales de Estudios Sociales. Las personas participantes son estudiantes de noveno grado, con edades entre 14 y 16 años de edad, de diferentes estratos sociales. Se trabaja en la implementación de un plan piloto, planteado como una estrategia que permita la prevención de la violencia, el delito y el tráfico de drogas. En este programa han participado 38 centros educativos.

El programa *Maromero en la sombra* promueve una cultura de prevención del delito del tráfico de drogas en la

comunidad educativa, mediante la formación de habilidades para vivir. Consta de una película en formato DVD y una guía metodológica, la cual se distribuye a cada centro educativo, previo a la capacitación de docentes, orientadores/as, directores/as y asesores/as regionales de Orientación. Las personas participantes son los y las estudiantes de séptimo año, con edades entre 12 y 14 años aproximadamente, y de diferentes estratos sociales. Para ello, se capacitan a orientadores/as del sistema educativo nacional.

Los primeros años se trabajó con un plan piloto en las regiones de mayor riesgo del Área Metropolitana y mayor demanda en el tema; posteriormente, se convirtió en una estrategia nacional. En este programa han participado 437 centros educativos.

Ambos programas utilizan la estrategia de prevención integral del delito basada en el desarrollo de las habilidades para vivir en la comunidad escolar. Asimismo, se concibe a la persona menor de edad como sujeto de derechos y de obligaciones, se reconoce que toda conducta violenta o delictiva requiere ser atendida y abordada desde una visión integradora por parte de las instancias reguladoras.

Otro programa del ICD es el *Protocolo Intervención del problema de drogas en los centros educativos* (2007-vigente). Se enfoca en la necesidad de implementar una estrategia que aborde la prevención del consumo y el tráfico de drogas, desde una mirada integral, práctica y orientadora, en beneficio

del centro educativo y de sus estudiantes. Las personas beneficiadas son: asesores/as regionales del MEP, directores/as, personal técnico y administrativo, docentes, estudiantes, padres y madres de familia.

Se espera, como resultado, la implementación del *Protocolo* como una estrategia nacional para promover los derechos y la protección de la población infanto juvenil, siendo un vínculo para poner en marcha proyectos o programas tendientes a la promoción de la salud, la prevención del consumo y una educación oportuna y de calidad. Asimismo, por medio del programa se establecen alianzas para dar una respuesta oportuna a los y las estudiantes en caso de ser vulnerables o si se están involucrando con el consumo o tráfico de drogas, de manera que puedan organizarse y brindarles la colaboración necesaria, según el caso, y las intervenciones de cada una de las instancias que participan: MEP, ICD, IAFA, Ministerio Público, PANI, entre otras. En el año 2009, se capacitaron 275 centros educativos aproximadamente, y participó personal administrativo y técnico, docentes y equipos interdisciplinarios, quienes fueron capacitados por funcionarios/as del ICD.

No se reporta el seguimiento y el acompañamiento de los funcionarios y las funcionarias especializados en la realización del programa, lo cual dificulta la adecuada aplicación de estos. Además, no existe seguimiento ni evaluación que garantice el

aprendizaje y la aplicación de los contenidos, sin embargo, se han realizado investigaciones diagnósticas previas a la implementación de los programas.

Viceministerio de Paz

El Viceministerio de Paz, del Ministerio de Justicia y Paz, lleva a cabo diversos proyectos en esta temática, los cuales resultan, por tanto, preventivos en el tema de seguridad ciudadana y prevención del delito.

Uno de los proyectos de interés es PAZARTE D'KY" (2008-2010), financiado por FUNDECOOPERACIÓN; es una iniciativa de la Dirección Nacional de Resolución Alternativa de Conflictos (Dinarac) en pro del cumplimiento del Artículo 1.º de la *Ley sobre Resolución alternativa de conflictos y promoción de la paz social*.

Este integra alternativas culturales, formativas y sociales para jóvenes en contextos de alto riesgo para fortalecer procesos de construcción de identidades y proyectos de vida que den nuevos sentidos, oportunidades y perspectivas a sus existencias. Se conceptualiza como una ventana de oportunidades para que jóvenes de diferentes zonas, visualicen opciones para el uso del tiempo libre, mediante el arte, la cultura y la recreación, a la vez que interiorizan valores y estilos de convivencia social que los mantengan alejados de las drogas y de la delincuencia. Se trabaja con niñas, niños, adolescentes y jóvenes en situación de alto riesgo social, con edades comprendidas entre los 8 y los 30 años de

edad de comunidades vulnerables. Como parte de las actividades, se impartieron talleres de Improvisación musical, Cuentacuentos, Taller básico para payasos, Danza urbana, Fotografía, Pintura, Dibujo y Pintura mural, Grafito, Convivencia para una cultura de paz y Construyendo una comunidad nueva.

Se esperaba trabajar con 400 niños, niñas y adolescentes de Aguirre y de Guararí; no obstante, fue necesario ampliarlo a otras comunidades y, como resultado obtenidos, se trabajó con aproximadamente 800 niños, niñas, adolescentes y jóvenes en riesgo, 54% hombres y un 46% mujeres.

La misma Dirección impulsa el proyecto *Con nota RAC en mi Cole* (2007-vigente), cuya población beneficiada se encuentra entre los 13 y 25 años de edad de los niveles de séptimo año hasta universitarios. El objetivo general es dotar a los y las jóvenes de conocimientos y de formas de convivencia para desarrollarse en un ambiente no conflictivo ni violento y, para ello, se utiliza la metodología de dinámicas como una herramienta para logra una cultura de paz.

Las acciones desarrolladas para el cumplimiento de los objetivos fueron talleres de sensibilización con temas de autoestima, comunicación asertiva, escucha empática, cooperación y valores, así como resolución alternativa de conflictos. La meta fue sensibilizar aproximadamente a 90 estudiantes por año, sin embargo, actualmente, se sensibilizan a más de 500.

Otro proyecto de interés es *Pequeños, grandes constructores de paz* (2010), cuyo objetivo general es dotar a niños y a niñas de conocimientos y de formas de convivencia para desarrollarse en un ambiente no conflictivo; se utiliza la metodología de juegos y de dinámicas lúdicas como una herramienta anti-agresividad. La población pertenece al sistema educativo que cursa de materno a sexto grado, es decir, entre los 6 y los 12 años de edad. Las actividades se llevaron a cabo mediante talleres de sensibilización, con los temas de autoestima, comunicación y cooperación, así como resolución creativa del conflicto. Como parte de los resultados, se ha presentado apertura en los centros educativos y ha generado un “efecto cadena”.

Ahora bien, pese a la amplia cobertura y la aceptación que han tenido los proyectos en ejecución, no se reporta de estos un seguimiento o una evaluación de resultados e impacto.

Avances, limitaciones y desafíos en el tema de drogas y adolescencia

Como avances en el tema de drogas y adolescencia, a partir de la revisión anterior, y de los datos recopilados a la largo de la investigación, resaltan que el país cuenta:

- Finalmente, con un centro exclusivo para la atención de población adolescente afectada por el consumo de sustancias psicoactivas.

- Con apoyo de organizaciones no gubernamentales supervisadas por el IAFA para brindar atención a la población que lo requiere.
- Con una legislación robusta en la materia, y da pie a iniciativas sostenidas.
- Con mayor claridad acerca de la importancia del tema y de los derechos de las personas menores de edad.
- Con una política nacional en niñez y adolescencia, la cual incluye, en el eje salud integral, acciones específicas en el tema de drogas.
- Con un plan nacional antidrogas que concentra iniciativas en la materia.
- Con un programa nacional en prevención del consumo de sustancias psicoactivas que, hasta el momento, presenta resultados positivos, aunque dichas evaluaciones no son sostenidas.

A manera de conclusión, se cuenta con múltiples iniciativas en el tema, orientadas a beneficiar a la población menor de edad y para cumplir con lo dispuesto en la legislación costarricense, en razón de la defensa de los derechos relativos a la salud integral. Se han presentado avances valiosos, la oferta es variada y se llevan a cabo iniciativas para ser cada vez más rigurosos en los servicios, sin

embargo, condiciones como la cobertura, la calidad, la sostenibilidad, la pertinencia, la suficiencia, los resultados, los efectos e impactos son un reto pendiente en la materia en pro del respeto de los derechos de las personas menores de edad.

En función de lo anterior, a continuación se plantean algunas limitaciones identificadas:

1. Se carece de una política nacional en ejecución en el tema, de un sistema nacional de tratamiento, de protocolos de atención, de sistemas de información, de seguimiento de pacientes, de indicadores nacionales sobre el tema, entre otros.
2. La reducción de la oferta se privilegia sobre la reducción de la demanda; aunque la legislación establece las condiciones para el uso de los recursos, y las instituciones directamente responsables para realizar un abordaje adecuado del fenómeno de las drogas, los medios de comunicación masiva y encargados de medidas represivas continúan confundiendo las drogodependencias como situaciones que no necesariamente se corresponden, pues se trata de un problema de salud pública y una enfermedad crónica.
3. La oferta preventiva del país en su totalidad es universal, pues no se han realizado programas o proyectos de prevención selectiva y muy pocos de prevención indicada, lo cual excluye a personas menores de edad con características y necesidades particulares, como son los y las adolescentes de comunidades vulnerables, adolescentes quienes han iniciado el consumo de sustancias pero aún no presentan condiciones que merecen atención en salud, entre otros.
4. La mayor parte de los proyectos estudiados se coordinan con el Ministerio de Educación Pública, lo cual limita el acceso a niños, niñas y adolescentes quienes no se encuentran en el sistema educativo. Quedan fuera del servicio, por lo tanto, adolescentes con condiciones de desventaja importantes, quienes tienen mayor vulnerabilidad debido a la limitación y a la violación del derecho a la educación y a la recreación, entre otras garantías asociadas. También surge como interrogante el posible traslape de actividades y de duplicidades con algunos/as niños y niñas.
5. Los programas revisados se ejecutan en el nivel nacional, distribuidos en las diferentes regiones, pero no se cuenta con información acerca de la equitativa ubicación de estos; adicionalmente, no siempre son continuos.

6. Los datos derivados de evaluaciones no son sistemáticos. Se logró identificar la evaluación de un programa, pero no es sostenida y no permite monitorear, año a año, sus resultados, ni variables de interés como resultados e impactos según sexo, región, nivel educativo, entre otros. Igualmente, no se reportan indicadores específicos –cualitativos o cuantitativos– de la efectividad de los proyectos y los resultados obtenidos. En los datos recopilados, el seguimiento no está todavía claro, y la ausencia de un sistema de información no permite que otras instituciones educativas, o bien otras instituciones del Estado, le den seguimiento a la persona egresada; la posibilidad de reforzar los aspectos abordados por primera vez, no están asegurados en otros espacios educativos como la secundaria o la educación superior.
7. Los programas de prevención en drogodependencias tienen un énfasis en la población de I y II Ciclo, lo cual es importante debido a la disminución de la edad de inicio del consumo; sin embargo, el III, el IV Ciclo y el pre-vocacional no deben descuidarse, en pro de consolidar los resultados alcanzados pues, en la adolescencia, es justamente cuando mayor interacción, entre factores protectores y de riesgo, atraviesan las personas.
8. Modalidades conexas como la prevención familiar y comunitaria (recreativo, deportivo o recuperación de espacios públicos) son incipientes: los esfuerzos no son sostenidos ni mayoritarios en las estadísticas de los programas revisados; hay constancia de esfuerzos por acercarse a la familia y la comunidad pero los programas, al estar circunscritos al espacio educativo, depositan la carga en el o la estudiante, y las iniciativas comunales y participación de otros miembros de la familia son recientes.
9. La coordinación de los programas y proyectos, de momento, es mayoritariamente interinstitucional; no se ha constatado la participación efectiva, constante y sostenida en todas las regiones de otras instancias, organizaciones comunales, o bien, organizaciones no gubernamentales; de esta forma, se pierde, entonces, la posibilidad de involucrar directamente a la comunidad y a las familias.
10. De los programas *DARE* y *Aprendo* se reportó la atención de 189 084 niños, niñas y adolescentes; sin embargo, la población estimada por el PANI-UNICEF (2009) fue de más de 500 000, lo cual es un llamado de atención acerca de los niveles de cobertura, pues

un poco más de la mitad de la población estaría fuera de los servicios de prevención ofrecidos por el Estado.

11. Los espacios disponibles y la capacidad de respuesta son limitados. No se conoce la población que requiere los servicios; la posibilidad de realizar internamientos es limitada, mientras que los servicios ambulatorios especializados se restringían, hasta hace poco, a la oferta del IAFA. Actualmente, se cuenta con 8 CAID aunque, en algunas regiones del país, no se reportó trabajo con adolescentes y, en más de la mitad del territorio nacional, continúan desarticulados.
12. Las personas adolescentes continúan siendo referidas a las organizaciones no gubernamentales, las cuales se encuentran bajo la supervisión del IAFA, sin embargo, no son suficientes; además, la cobertura geográfica es limitada y las modalidades de atención no son sistemáticamente evaluadas, los recursos financieros son inestables, los modelos de atención, en ocasiones, están basados en propuestas de personas drogodependientes recuperadas y, en otros casos, no se abordan adecuadamente las recaídas como parte del tratamiento y, por último, no tienen la capacidad para retener a las personas adolescentes, lo cual lleva a que la mayoría de las personas menores de edad abandonen el tratamiento antes de concluirlo.
13. Lo anterior, deriva en una situación violatoria de los derechos, pues las posibilidades de recuperación de esta enfermedad, sin tratamiento especializado, es mínima y, como resultado de esta, rápidamente otras áreas se ven afectadas: escolar, familiar, social, jurídica, lo cual no cumple con los criterios expuestos por organismos internacionales, debido a la ausencia de tratamiento profesional.
14. Es preciso considerar que la dependencia a sustancias es una enfermedad crónica, muchas veces con comorbilidad psiquiátrica o física, que requiere de un tratamiento médico y psicosocial específico y especializado.
15. El nivel de participación de la familia, la comunidad y los pares son limitados debido a la ubicación geográfica de los servicios de tratamiento: dos se ubican en el Valle Central. El proceso de seguimiento y de reinserción social de las personas menores de edad debe ser revisado y fortalecido, pues sus condiciones vitales ponen en riesgo el éxito del proceso. Si bien en estos servicios las personas menores de edad ven

respetados sus derechos, como la educación, la recreación, entre otros, estos deben ser promovidos y sostenidos una vez egresados, debido al riesgo de recaída al tratarse de una enfermedad crónica, lo cual podría evitarse, por ejemplo, con la inclusión de la familia durante el tratamiento, lo cual es fundamental para potenciar el éxito de estos proyectos.

16. El IAFA aprueba los programas que imparten las ONG pero no cuenta con normas específicas para estas organizaciones, tal como lo anota el informe de la Contraloría General de la República. La información recopilada denota que los servicios que actualmente se ofrecen a la población en estudio, no cumplen a cabalidad con los aspectos relativos a la salud integral: la disponibilidad, la accesibilidad, la aceptabilidad y la calidad, ya que no se dispone de un sistema debidamente instrumentalizado para dar respuesta temprana a los problemas de consumo por medios ambulatorios, ni existen los dispositivos sanitarios para atender a personas menores de edad y a sus familias.
17. En casos de expulsión del sistema educativo y de otros problemas sociales asociados, tampoco se cuenta con suficientes centros residenciales

para desintoxicación y deshabituación para jóvenes quienes son dependientes a sustancias, ya que los pocos que existen se localizan en el Área Metropolitana o en lugares apartados, lo cual impide que las familias de las personas menores de edad se integren al tratamiento.

18. Otras iniciativas de prevención en drogodependencias y prevención del delito se dirigen a poblaciones en desventaja social, pero con actividades concretas y no necesariamente sostenidas en el tiempo, las cuales requieren actividades de evaluación y de seguimiento para acompañar a la población adolescentes con mayores factores de riesgo de verse afectadas por las drogas y brindarles oportunidades de estudiar, o bien, desempeñar actividades productivas las cuales les permitan mantenerse lejos de situaciones que los pueden vulnerar.
19. De acuerdo con la información recopilada en el 2009, en nivel de todo el sector público, el aporte estatal otorgado a las organizaciones no gubernamentales, que brindan servicios a la población menor de edad con adicción a las drogas, ascendió a la suma de \$516,62 millones, de los cuales el 8% fue girado por el IAFA, mientras que el restante 92% fue aportado por

...Fomentar el aumento de oportunidades de educación, de empleo remunerado y de recreación

la Junta de Protección Social y el Patronato Nacional de la Infancia (Contraloría General de la República, 2010). Sin embargo, los resultados obtenidos aún no se visualizan claramente debido a la falta de un sistema de información y de seguimiento.

20. El rol de Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia, así como el PANI, es realizar un estrecho acompañamiento para incluir, en todas las iniciativas, aspectos centrales de la atención de la población menor de edad.
21. En diarios nacionales, durante el año 2009, se reportaron medidas de detección de drogas con la utilización de perros que fueron llevados a diferentes colegios. Aunque estos operativos se suspendieron o disminuyeron en el 2010, es necesario recalcar que el consumo de sustancias psicoactivas es un problema de salud pública y que las medidas de orden policial no pueden ser utilizadas como un sustituto a la carencia de programas de prevención y de tratamiento de las personas menores de edad consumidoras.

Diversos desafíos y recomendaciones de carácter político y técnico acerca del tema se han formulado con el fin de avanzar en el efectivo cumplimiento de los derechos de las personas menores de edad, los cuales se señalan a continuación:

1. Avanzar en la formulación de una política pública de atención a la población menor de edad consumidora de sustancias, la prevención del consumo, la prevención del delito y otras situaciones relacionadas, que abarquen tanto la investigación, la prevención, el tratamiento y otras acciones atinentes, en los niveles nacional, regional y local; asimismo, elaborar un plan, a mediano y largo plazo, que contenga la evaluación como uno de sus componentes, para lograr, así, progresar en este campo con la participación de todas las instituciones vinculadas.
2. En la política por realizar, incluir y fortalecer la prevención del delito entre población vulnerable, especialmente la franja de jóvenes consumidores que está empezando a experimentar con drogas y que no es adicta.

Incluir la primera infancia y sus espacios de crecimiento y socialización –familia, centro de cuidado, servicio de salud y comunidad– como ámbitos para la implementación de políticas de prevención primordial, y considerar la participación de la sociedad civil, las comunidades y los medios de comunicación como aliados en materia de drogas (Flacso, 2010).
3. Diseñar un plan de acción para la adecuada definición, conformación y puesta en

funcionamiento del Sistema Nacional de Tratamiento (SNT), en el que se definan las actividades necesarias para el logro de objetivos, los tiempos estimados y los responsables de llevar a cabo cada una de las actividades que se propongan (Contraloría General de la República, 2010).

4. Dotar, al SNT del aval político y el presupuesto necesarios para desarrollar su propuesta de atención y tratamiento a escala nacional, desde un enfoque de salud pública. Flexibilizar la política institucional relacionada con la prestación de atención residencial y establecer reglas claras y razonables en la relación entre el IAFA y las organizaciones no gubernamentales que atienden a la población (Flacso, 2010).
5. Generar un sistema institucional y nacional de información sobre diferentes aristas de las drogas, por ejemplo: datos epidemiológicos, prevención y tratamiento, que apoye la toma de decisiones políticas y técnicas, permita dar seguimiento a pacientes en los diferentes servicios, y muestre la realidad nacional en cifras, con el fin de monitorear el avance y el cumplimiento de metas en la materia.
6. *Operacionalizar* aún más la *Política pública para la niñez y la adolescencia*, para definir acciones en el corto, mediano y largo

plazo, las personas responsables, las indicaciones de resultado e impacto en los diferentes niveles pero, especialmente, definir mecanismos para propiciar la estrecha coordinación con otras instituciones.

7. Elaborar un diagnóstico nacional sobre las necesidades estimadas de atención de menores de edad con problemas de adicción a las drogas, que incluya, además, un inventario de la capacidad instalada que tiene el país para atender las necesidades de tratamiento integral de esa población en sus diferentes etapas: desintoxicación, rehabilitación y reinserción de menores de edad con adicción a las drogas, de manera que el Estado cuente con un instrumento que le permita definir los planes de corto, mediano o largo plazo para dar una respuesta gradual pero efectiva a esta problemática (Contraloría General de la República, 2010).
8. Creación de una plataforma interinstitucional, intersectorial y multisectorial con la rectoría del Instituto Costarricense sobre Drogas y con la participación de jerarcas de instancias medulares para el logro de objetivos, con funciones de coordinación, seguimiento y evaluación, entre sí y hacia las otras instancias concernidas con el *Plan nacional antidrogas* (Flacso, 2010).

9. Fortalecer la formación de redes normalizadas, profesionalizadas y complementarias, y orientarlas a generar la capacidad institucional necesaria para dar la atención que cada persona requiere y para adaptarse a las necesidades de estos, tanto en la prevención como en el tratamiento, en los niveles nacional, regional y local (Flacso, 2010).
10. Promover mayor desarrollo de investigaciones médicas, psicológicas y sociales en la prevención y en el tratamiento del uso indebido de sustancias tóxicas, así como en la rehabilitación, la evaluación de los servicios, las metodologías implementadas y los resultados obtenidos.
11. Dar seguimiento y exigir, ante la Asamblea Legislativa, por medio de los mecanismos disponibles, la entrada en vigencia del *Convenio marco de la Organización Mundial de la Salud para el control del tabaco*, pues mediante este se daría prioridad a proteger la salud pública y a promover medidas como: exigir que, para los productos de tabaco, se indique, en un anuncio claro y destacado, situado en el interior del local que los expenden, la prohibición de la venta de productos de tabaco a las personas menores y, en caso de duda, solicitar que cada comprador de tabaco demuestre que ha alcanzado la mayoría de edad. Asimismo, prohibir, entre otras, la fabricación y la venta de dulces, refrigerios, juguetes y otros objetos que tengan forma de productos de tabaco y puedan resultar atractivos para las personas menores.
12. Definir, validar y comunicar las normas y los protocolos de atención que deben aplicar los organismos públicos y privados que atienden a las personas menores de edad afectadas y a sus familias por el consumo de alcohol, tabaco y otras drogas (Contraloría General de la Republica, 2010).
13. La oferta, tanto preventiva como en drogodependencias, debe caracterizarse por un abordaje sinérgico y sistémico para potencializar su impacto; además, es preciso concatenar visiones y enfoques de carácter multidisciplinario y multisectorial, es decir, que la oferta nacional responda a criterios científicos de calidad y éxito, independientemente de cuáles son las opciones a las que accede la persona menor de edad. En este sentido, el enfoque de derechos, el enfoque de género y el interés superior del niño o de la niña deben estar presentes en todas las acciones por desarrollar, desde lo político hasta lo técnico.
14. La especialización de los servicios y las metodologías por utilizar son también un tema pendiente, en tanto, en algunos casos,

se reportan estrategias comúnmente utilizadas con personas adultas, pero no así con niños, niñas y adolescentes. Es decir, un aspecto considerado crucial por la Oficina contra el Delito y la Droga, de la OMS, para el éxito es el entorno del tratamiento, lo mismo que las características del usuario; en este sentido, la infraestructura, propuesta terapéutica y las características de la persona facilitadora deben ser tomadas en cuenta para potenciar la adherencia al tratamiento y prevenir el abandono, lo cual requiere realizar ajustes para responder a las características de la población adolescente.

15. Los servicios especializados, no solamente ambulatorios, deben ser accesibles para las personas adolescentes de todo el territorio nacional. La ubicación geográfica de las actuales opciones para el tratamiento residencial son reducidas en zonas particulares. Para lograr este propósito es urgente contar con un sistema de tratamiento ambulatorio y de detección temprana y otros dispositivos de atención en todo el país, como son los centros diurnos y los centros residenciales. La interrelación entre todos estos dispositivos debe promoverse para lograr la deshabitación o la rehabilitación y la inserción de los y las adolescentes con más vulnerabilidad,

a la familia, la escuela, el trabajo y la comunidad.

16. La cobertura de los servicios en las diferentes regiones del país debe mejorar sustancialmente; si bien se cuenta con los CAID, la atención a la población adolescente no fue mayoritaria en el año 2010. El tratamiento debe estar disponible rápidamente y sin mucho esfuerzo, es decir, precisan mejoras cualitativas y cuantitativas en accesibilidad a servicios de calidad, siguiendo protocolos de atención e inclusión de estrategias educativas, de desarrollo integral, recreativas y de recuperación de espacios públicos. Se deben desarrollar servicios específicos, acertados, adecuados y de calidad para personas menores de edad en condiciones de mayor vulnerabilidad que las revisadas en este capítulo, por ejemplo: adolescentes embarazadas y consumidoras de sustancias, adolescentes en condición de calle y con poca adherencia al tratamiento, adolescentes con pocas redes de apoyo social, entre otras.
17. Elaborar, para todo menor de edad, un plan de tratamiento individual para su atención, en los servicios diurno y residencial, así como un plan de seguimiento para el monitoreo y el control de actividades que permita su adecuada rehabilitación, una

vez concluido el programa de atención (Contraloría General de la República, 2010).

18. Definir, y poner en vigencia, una guía de supervisión y su respectivo manual o instructivo de aplicación, en donde se establezcan los aspectos que deberán ser verificados por el personal responsable en el proceso de supervisión de programas de atención a menores y las respectivas técnicas para ejecutar esa labor (Contraloría General de la República, 2010).
19. Definir un plan de acción para el establecimiento de un sistema institucional de evaluación, que permita la evaluación integral de los programas públicos y privados en el nivel nacional (Contraloría General de la República, 2010).
20. El trabajo con las familias, en lo local y en alianza con los gobiernos locales, las iglesias y otras fuerzas organizadas de la comunidad, debe ser potenciado adecuadamente, desde la primera infancia como preámbulo de y como complemento al accionar preventivo dentro del sistema educativo. Especial énfasis merece el fortalecimiento de competencias parentales claves para el desarrollo óptimo de sus hijos e hijas, por lo tanto, es preciso planificar proyectos específicos dirigidos a esta población (Flasco, 2010).
21. En el nivel local, las Juntas de protección, los Comités tutelares, la sociedad civil y, en general las comunidades, deben ser aliados en el tema de proteger los derechos de las personas menores de edad en cuanto al narcotráfico y al consumo de drogas. Es preciso, entonces, capacitar y poner en común las acciones que, en el ámbito nacional, se realizan para proteger a la población menor de edad; de esa forma, se lograría descentralizar las acciones y llevar, a cada cantón y distrito, información, oportunidades y posibilidades para acceder a los servicios de prevención y tratamiento, en igual condiciones para todas las personas.
22. Definir e implementar mecanismos formales de derivación y de seguimiento en los niveles institucional, interinstitucional e intersectorial, que propicien la atención efectiva de las personas menores de edad valoradas y que requieran ser referidas a otras alternativas de atención (Contraloría General de la República, 2010).
23. Articular respuestas para la fase de seguimiento y de reinserción social de jóvenes, de forma atinente a las condiciones de desventaja de cada uno y fomentar el aumento de oportunidades de educación, de empleo remunerado y de recreación; lo anterior se relaciona con atención

de calidad en los diferentes servicios. En el nivel preventivo, corresponde también el seguimiento de personas participantes en los diferentes programas y proyectos para, posteriormente, estimar resultados, impactos y efectos.

24. Desarrollar estrategias de comunicación masiva y alternativa, sistemáticas y culturalmente sensitivas, diseñadas para reducir la permisibilidad en la población en torno al uso y abuso del alcohol, tabaco y otras drogas lícitas, especialmente los padres y las madres de familia, educadores/as y público en general (Flacso, 2010).
25. Avanzar en el empoderamiento de los titulares de deberes y derechos, es decir, la misma población adolescente y los padres y las madres de familia, los/as educadores/as, las instituciones de Gobierno deben estar informados, sensibilizados y conscientes de sus derechos y de la importancia del tema, para fomentar la participación activa en el nivel local y nacional.

Referencias bibliográficas

- Alonso, C., Salvador, L. & Suelves, J. M. (2004). *Prevención de la A a la Z. Glosario sobre prevención del abuso de drogas*. España: Centro de Estudios sobre Promoción de la Salud.
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (2006). *Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derechos humanos en la cooperación para el desarrollo*. Nueva York y Ginebra.
- Asamblea Legislativa de la República Costa Rica. (2008). *Convención iberoamericana de los derechos de los jóvenes*. Ley N.º 8261. San José, Costa Rica.
- _____. (2002). *Ley General de la Persona Joven*. Ley N.º 8261.
- _____. (2001). *Reforma integral de la Ley sobre Estupefacientes, sustancias psicotrópicas, drogas de uso no autorizado y actividades conexas*. Ley N.º 8204. San José, Costa Rica.
- _____. (1998). Ley N.º 7739. *Código de la niñez y la adolescencia*. San José, Costa Rica.
- _____. (1996). *Ley de Justicia Penal Juvenil*. Ley N.º 7576. San José, Costa Rica.
- _____. (1990). *Convención sobre los derechos del niño*. Ley N.º 7184. San José, Costa Rica.
- _____. (1973). *Ley General de Salud*. Ley N.º 5395. San José, Costa Rica.

- Becoña, E. (2002). *Bases científicas de la prevención de las drogodependencias*. Universidad de Santiago de Compostela. Delegación del Gobierno para el Plan nacional sobre drogas. Madrid, España.
- Caja Costarricense de Seguro Social. (2009). *Guía de práctica clínica a personas consumidoras de sustancias psicoactivas*. Caja Costarricense de Seguro Social. Gerencia División Médica. Dirección de Desarrollo de Servicios de Salud. Área de Atención Integral a las Personas. San José, Costa Rica.
- Comisión Interamericana para el control del abuso de drogas (Cicad). (2010a). *Reducción de la demanda*. Preguntas frecuentes. Recuperado de: http://www.cicad.oas.org/Reduccion_Demanda/ESP/FAQ.asp
- _____. (2010b). *Reducción de la oferta*. Preguntas frecuentes. Recuperado de: http://www.cicad.oas.org/Reduccion_Oferta/ESP/FAQ.asp
- Comisión Nacional para el Control de Estupefacentes (Conace) - Área Técnica en Tratamiento y Rehabilitación. (2004). *Drogas: tratamiento y rehabilitación de niños, niñas y adolescentes. Orientaciones técnicas para el tratamiento y rehabilitación del consumo problemático de sustancias en población de niños, niñas y adolescentes, desde una mirada comprensiva evolutiva*. Santiago, Chile.
- Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas. (2005). *Lineamientos hemisféricos de la CICAD en prevención escolar*. Organización de los Estados Americanos, Washington, D.C.
- Contraloría General de la República. (2010). *Informe sobre el servicio de tratamiento a menores de edad con adicción a las drogas por parte del Instituto sobre Alcoholismo y Farmacodependencia*. División de Fiscalización Operativa y Evaluativa. Área de Servicios Sociales. San José, Costa Rica.
- Consejo Nacional para el Control de Estupefacentes. (2004). *Tratamiento y rehabilitación de niños, niñas y adolescentes. Orientaciones técnicas para el tratamiento y rehabilitación del consumo problemático de sustancias en población de niños, niñas y adolescentes, desde una mirada comprensiva evolutiva*. Área Técnica en Tratamiento y Rehabilitación. Santiago, Chile.
- Declaración Universal de los Derechos del Niño*. (1959). Organización de las Naciones Unidas.
- Defensoría de los Habitantes. *Informe anual de labores 2009-2010*. San José, Costa Rica.
- _____. *Informe anual de labores 2005-2006*. San José, Costa Rica.
- _____. *Informe anual de labores 2007-2008*. San José, Costa Rica.
- _____. *Informe anual de labores 2006-2007*. San José, Costa Rica.
- _____. *Informe anual de labores 2005-2006*. San José, Costa Rica.
- Duarte, K. (2010). ¿Juventud o juventudes? Acerca de cómo mirar y remirar a las juventudes de nuestro continente. *Última década*, 13, 59-77. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso), 2010. *Foro sobre desarrollo humano y*

seguridad ciudadana: propuestas para la acción. San José, Costa Rica.

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso). (2010). *Foro sobre desarrollo humano y seguridad ciudadana: propuestas para la acción.* San José, Costa Rica.

Fondo de Población de las Naciones Unidas. (2009). *Primera encuesta nacional de juventud: Costa Rica 2008. Informe Integrado.* Fondo de Población de las Naciones Unidas. Consejo Nacional de Política Pública de la Persona Joven y Vice-ministerio de la Juventud. San José, Costa Rica: Fondo de Población de las Naciones Unidas.

Fundación Interamericana del Corazón Framework Convention Alliance. (2004). *El Convenio marco para el control del tabaco. Racionalidad y fundamentos.* Estados Unidos.

Instituto sobre Alcoholismo y Farmacodependencia. (2003-2005). *Aprendo a valerme por mí mismo, 2003/2005.* Programa de habilidades para la vida para la prevención de consumo de sustancias psicoactivas dirigido a estudiantes de segundo ciclo de la Enseñanza General Básica.

_____. (2007). *La juventud y las drogas. Encuesta nacional sobre percepciones y consumo en población de educación secundaria. Costa Rica 2006.* San José, Costa Rica.

_____. (2009). *Consumo de drogas en Costa Rica. Resultados de la Encuesta Nacional 2006.* San José, Costa Rica.

_____. (2009a). *Perfil de las personas atendidas en el año 2009.* San José, Costa Rica.

_____. (2009b). *Informes de tratamiento a las personas consumidoras de drogas desde las sedes regionales a través de los centros de atención integral en drogas (CAID).* San José, Costa Rica.

_____. (2010a). *Programas de Prevención del Instituto sobre Alcoholismo y Farmacodependencia.* Recuperado de: www.iafa.go.cr

_____. (2010b). *Informe de logros alcanzados en el primer semestre del 2010.* Área Técnica. San José, Costa Rica.

_____. (2010c). *Perfil de ingreso al centro residencial para personas menores de edad del IAFA.* San José, Costa Rica.

_____. (2010d). Programa diurno. Metodología de intervención. San José, Costa Rica.

_____. (2010e). *Servicio de valoración y seguimiento. Valoración, seguimiento y protocolo de entrevista.* San José, Costa Rica.

Instituto Costarricense sobre Drogas (ICD). (2007). *Plan nacional sobre drogas, 2008-2012.* San José, Costa Rica.

Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. (2007). *Plan Nacional de Desarrollo "Jorge Manuel Dengo Obregón": 2006-2010.* San José, Costa Rica.

Ministerio de Justicia y Paz. (2010). *Programa nacional de atención a la población penal juvenil.* San José.

Ministerio de Salud de Costa Rica. (2008). *Modelo conceptual y estratégico del ejercicio de la función rectora de vigilancia de la salud por el Ministerio de Salud.* San José.

National Institute of Drug Abuse (NIDA). (2006). *Diferentes enfoques de tratamiento para la drogadicción*. Estados Unidos de América.

Oficina contra la Droga y el Delito. (2003). *Manual sobre tratamiento del abuso de drogas. Por qué invertir en el tratamiento del abuso de drogas: documento de debate para la formulación de políticas*. Organización de las Naciones Unidas, Nueva York.

Organización Mundial de la Salud (OMS). (2003). *Convenio marco de la OMS para el control del tabaco*. Ginebra, Suiza.

_____. (2010a). *El derechos a la salud*. Recuperado de: <http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs323/es/index.html>

_____. (2010b). *10 datos sobre la salud de los adolescentes*. Recuperado de: http://www.who.int/features/factfiles/adolescent_health/es/index.html

Patronato Nacional de la Infancia (PANI) & Fondo de las Naciones Unidas para la infancia (UNICEF). (2009) *Política nacional para la niñez y adolescencia Costa Rica*. San José, Costa Rica.

Informantes institucionales

Dra. Vera Barahona Hidalgo, Instituto sobre Alcoholismo y Farmacodependencia.

M.Sc. Eugenia Mata Chavarría, Instituto Costarricense sobre Drogas (ICD).

Dra. Carmen Macanche Baltodano, Programa Nacional de Salud Mental de Costa Rica.

Licda. Marianela Ulett, Dirección de Promoción de la paz y prevención de la violencia del Ministerio de Justicia y Paz (MJP).

Sr. Sergio Acevedo Cornejo, Asociación RENACER.

Dr. Róger Ramírez Pérez, Hospital Nacional Psiquiátrico, Programa Nuevos horizontes.

Sr. Juan Carlos Jiménez Salazar, Ministerio de Seguridad Pública (DARE).

Lic. Ángelo Arguello Castro, Hospital Psiquiátrico Chacón Paut.

Licda. Ada Luz Mora Díaz, Ministerio de Justicia y Paz.

Lic. Carlos Coghi Gómez, Hogares CREA.

Licda. Lorena Torres, Fundación Oratorio Don Bosco de sor María Romero.

M.Sc. Michelle Ulate Herrera, Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad.

Licda. Marielos Hernández Corella, Patronato Nacional de la Infancia (PANI).

Sr. Stefano Masci, Asociación Comunidad Encuentro.

Sr. Marco Díaz, Programa de Atención Integral a la Adolescencia, CCSS.



**Los factores relacionados
con la permanencia de las y
los estudiantes en el sistema
educativo: una mirada desde el
derecho a la educación**

Introducción

La permanencia de las y los estudiantes en el sistema educativo costarricense es resultado de una serie de factores asociados que incorporan las capacidades institucionales para atender sus derechos, así como las respuestas sociales y familiares a sus necesidades integrales.

En este sentido, resulta inapropiado abogar por la retención de niños, niñas y adolescentes en las aulas costarricenses, si el Estado no combina una serie de estrategias políticas, sociales y educativas, que abarquen todos los factores involucrados en la realización del derecho humano a la educación.

La permanencia no es, entonces, un efecto aislado del “buen currículo” ni es consecuencia mecánica de las medidas que pretenden optimizar el desempeño escolar en términos de eficiencia o rendimiento, dado que los factores asociados con la mal llamada “deserción estudiantil” tienen un fuerte asidero en los condicionantes sociales, culturales y comunitarios.

Esta suerte de etiología compleja, que determina la permanencia estudiantil en las aulas del sistema educativo costarricense, confirma la necesidad de estudiar, de manera holística, dichos factores asociados dentro del marco conceptual del derecho a la educación¹.

El presente capítulo busca, por lo tanto, proponer una mirada al estado de situación de las diferentes obligaciones estatales en torno a la realización del derecho humano a la educación de niños, niñas y adolescentes, en términos de disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad de los servicios educativos.

Estas obligaciones centrales combinadas, sientan las bases de la participación y disfrute pleno de las oportunidades educativas y permiten comprender el carácter relacional de la permanencia de estudiantes en las aulas, respecto de otros condicionantes económicos, sociales, pedagógicos y culturales.

¹ El marco conceptual ha sido desarrollado por la Relatoría Especial de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) sobre el derecho a la educación, con el aporte fundamental del Comité de derechos económicos, sociales y culturales y del Comité de los derechos del niño.

La educación tiene la capacidad de re-dimensionar las prácticas de vida, los procesos de aprendizaje y la constitución de las ciudadanías y, por este motivo, el análisis de las causas que determinan la discriminación y la exclusión educativas, deberían tomar en cuenta todos los determinantes ideológicos, jurídicos, políticos e institucionales, incluyendo, por supuesto, la persistencia de la currícula que lesiona la diversidad y excluye a los grupos humanos más vulnerados (Muñoz, V., 2009).

De acuerdo con el Comité de derechos económicos, sociales y culturales de Naciones Unidas (Comentario General N.º 13 E/C.12/1999/10), correspondiente al 21.º período de sesiones, 1999), la **disponibilidad** implica la existencia de instituciones y de programas educativos en cantidad suficiente, así como de las condiciones y los servicios conexos tales como instalaciones sanitarias por sexos, agua potable, docentes calificados con salarios competitivos, materiales de enseñanza, bibliotecas, servicios de informática, tecnología de la información, etc. La disponibilidad se garantiza, para empezar, con la dotación del presupuesto necesario para hacer frente a todas las necesidades educativas.

La **accesibilidad** (material y económica) significa que las instituciones y los programas de enseñanza han de ser accesibles a todas las personas, sin discriminación. La accesibilidad consta de tres dimensiones que coinciden parcialmente:

- a) No discriminación. La educación debe ser accesible a todas las personas, especialmente para los grupos vulnerables de hecho y de derecho, sin discriminación por ninguno de los motivos prohibidos.
- b) Accesibilidad material. La educación ha de ser asequible materialmente, ya sea por su localización geográfica de acceso razonable (por ejemplo, una escuela vecinal) o por medio de la tecnología moderna (mediante el acceso a programas de educación a distancia).
- c) Accesibilidad económica. La educación ha de estar al alcance de todas las personas.

La **aceptabilidad** se refiere a la forma y al fondo de la educación, comprendidos los programas de estudio y los métodos pedagógicos, los cuales deben ser pertinentes, adecuados culturalmente y de buena calidad).

La adaptabilidad implica que la educación ha de tener la flexibilidad necesaria para adaptarse a las necesidades de sociedades y de comunidades en transformación y responder a las necesidades de alumnos y alumnas en contextos culturales y sociales diversos.

Las obligaciones del costarricense en torno a la realización del derecho a la educación

En este apartado presentamos algunos datos generales que informan

acerca del estado de realización de las principales obligaciones estatales respecto de la educación.

Esta información permite conocer el alcance y las limitaciones del dispositivo institucional que, posteriormente, permitirán analizar las interrelaciones que operan y se manifiestan en la permanencia de los y las estudiantes.

Disponibilidad educativa

La obligación del Estado de asegurar la disponibilidad de la educación formal y no formal constituye un pilar del derecho a la educación, pues se trata de la responsabilidad de proveer las condiciones materiales e institucionales básicas para que cualquier persona, sin distinción alguna, pueda disfrutar de las oportunidades educativas.

En Costa Rica, existe una larga tradición de compromiso público acerca del financiamiento de la educación, aun cuando esa obligación no siempre cumple con los estándares internacionales que llaman a invertir al menos un 6% de PIB², ya que, en algunos momentos, la obligación ha experimentado retrocesos que motivaron importantes movilizaciones sociales en procura de presupuesto digno para la educación.

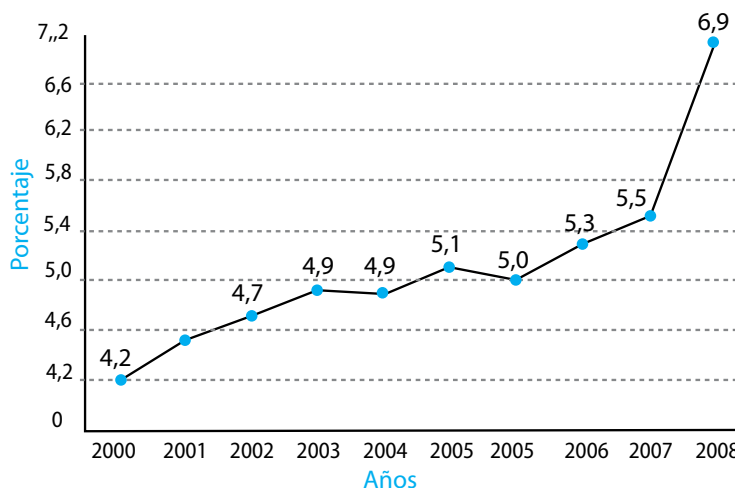
Por otra parte, la inversión, además, debe acompañarse de medidas que

democratizen la aplicación y la distribución presupuestaria.

En relación con la inversión educativa, se sabe que el Ministerio de Educación Pública (MEP) habría recibido ₡1,1 billones (Leitón, P. & Fallas, H., 2008), de conformidad con el proyecto de Ley de Presupuesto Ordinario para el 2009. Esta suma representó un 6% de la producción interna estimada para este año.

Según las estadísticas reveladas por el Proyecto *Estado de la Nación*, para el año 2008 el gasto social para la educación en millones de colones corrientes, correspondió a ₡897.791 y el gasto social real per cápita en colones del año 2006, correspondió a ₡160.603,0³.

GRÁFICO N.º 1
Porcentaje de la inversión en educación, respecto al BID,
período 200-2009



Fuente: Departamento Formulación Presupuestaria, MEP

2 A pesar de que el *Plan Nacional de Desarrollo "Jorge Manuel Dengo Obregón" 2006-2010* propuso aumentar al 8% del PIB, la inversión nacional en educación, presupuesto destinado a la educación, sigue siendo menor.

3 <http://www.estadonacion.or.cr/index.php/estadisticas/costa-rica/compendio-estadistico/estadisticas-sociales>

Por otra parte, de acuerdo con las estimaciones presupuestarias del año 2010, del Departamento de Estadísticas del Ministerio de Educación Pública, el presupuesto para la educación durante este año es de ₡1.266.327.000.000,00.

Esta suma se distribuye de la siguiente forma: Educación Preescolar: ₡68.393.274.883,83; I y II Ciclos: ₡329.936.805.977,17; III Ciclo y Educación Diversificada Académica: ₡176.374.089.835,00; III Ciclo y Educación Diversificada Técnica: ₡71.684.105.720,00 y, finalmente, para la Educación Especial: ₡58.681.610.961,00.

Dotación de docentes

Para el año 2008, el Subsistema de Educación Preescolar contó con 6895 docentes titulados/as, 562 que no lo eran, 295 aspirantes y 267 autorizados/as.

Para el año 2008, en I y II Ciclos, 1270 docentes no tenían título académico, 905 eran aspirantes, 365 autorizados y 25 909 titulados/as.

Por su parte, para III Ciclo y Educación Diversificada diurna y nocturna, 21 424 docentes, para el mismo año, contaban con título y 1261 no lo tenían, 955 eran aspirantes y 306 autorizados.

El Subsistema de educación especial contaba con 5540 docentes, de los cuales 5120 tenían **título académico**, **420** sin título, 282 eran aspirantes y

138 autorizados. Estos últimos datos también corresponden al año 2008⁴.

Para el año 2010, el número de funcionarios/as en el Sistema educativo regular, privado, público y privado-subvencionado fue de 86 038 personas, de las cuales 62 655 eran docentes y el resto funcionarios/as quienes laboraban en tareas administrativas.

En el siguiente cuadro se detallan con mayor claridad estos datos:

4 <http://www.estadonacion.or.cr/index.php/estadisticas/costa-rica/compendio-estadistico/estadisticas-sociales>

Cuadro N.º 1
Personal total en educación regular por: tipo de cargo y género, según: nivel de enseñanza, dependencia: pública, privada y privada subvencionada. Año 2010

NIVEL DE ENSEÑANZA	Total											
	T	H	M	T	H	M	T	H	M	T	H	M
Preescolar	8346	635	7711	460	48	412	6984	352	6632	902	235	667
I y II Ciclos	39 389	9304	30 085	3589	1266	2323	26 845	5420	21 425	8955	2618	6337
Escuelas nocturnas	44	5	39	8	1	7	20	1	19	16	3	13
III Ciclo y Educación Diversificada	29 377	12 459	16918	3505	978	2 527	20 792	9 348	11 444	5080	2133	2947
Educación Especial	5996	704	5292	24	0	24	5684	660	5024	288	44	244
IPEC / Cindea	2886	1153	1733	285	115	170	2330	903	1427	271	135	136
TOTAL	86 038	24 260	61 778	7871	2408	5463	62 655	16 684	45 971	15 512	5168	10 344

SIMBOLOGÍA: T = Total H = Hombres M = Mujeres

Nota: Los datos de personal se refieren a la cantidad de funcionarios/as quienes atienden los diferentes servicios educativos. El personal docente y el docente-administrativo, puede atender más de un servicio educativo, ya sea dentro de la misma institución o en diferentes centros educativos; en otras palabras, este dato no representa el número de personas físicas.

Para enero de 2010, las y los docentes quienes trabajaban para el MEP contaban con un salario bruto, calculado con 5 anualidades y 18 puntos de carrera profesional, según la siguiente información: Profesor de Enseñanza Preescolar (con 30% de recargo) ¢726.192,32. Profesor de Enseñanza General Básica (con 30% de recargo) ¢726.192,32. Profesor de Enseñanza Media (con 40 lecciones) ¢777.177,84 (Mora Rodríguez, 2010: p. 44).

En el 2002, se registraron, en Costa Rica, un total de 3904 escuelas públicas, de las cuales el 44,9% correspondía a escuelas unidocentes, que absorbían el 8% de la matrícula total del país (Proyecto Estado de la Nación, 2004).

De acuerdo con Garbanzo Vargas (2005), durante los últimos diez años, las escuelas unidocentes presentaron, en promedio, un nivel de exclusión del 6%, un 11,4%, de repitencia y un 11,0% de reprobación, todas estas cifras superiores al promedio nacional.

Para el año 2010, el Ministerio de Educación Pública reportó un total de 1311 escuelas unidocentes. De estas, 221 se encontraban en San José, 203 en Alajuela, 40 pertenecían a Heredia, 88 a Cartago, 400 a Puntarenas, 221 a Guanacaste y 138 a la provincia de Limón (Departamento de Estadística del MEP).

Instituciones educativas

El cuadro que se presenta a continuación, presenta información actualizada acerca del número de instituciones educativas en el país, desglosadas por niveles y poblaciones atendidas.

Cuadro N.º 2
Número de instituciones y servicios en educación regular. Dependencia pública, privada y privada subvencionada. Año 2010

Dirección Regional	Total	Pre-escolar	I y II Ciclos	Esc. noct.	Acad. diurna	Acad. nocturna	Técnica-Nocturna	Ed. Especial
San José	846	277	248	3	140	6	2	161
Desamparados	414	120	146	--	29	1	1	111
Puriscal	307	60	122	--	15	2	--	105
Pérez Zeledón	536	145	231	--	24	4	--	128
Los Santos	152	42	69	--	8	--	1	30
Alajuela	593	190	196	--	55	3	1	143
Occidente	370	110	139	--	22	3	--	94
San Carlos	706	206	326	--	47	--	--	119
Zona Norte	432	102	184	--	24	--	--	120
Cartago	457	162	164	1	39	3	2	81
Turrialba	387	93	181	--	18	1	--	93
Heredia	436	146	136	1	45	3	--	102
Sarapiquí	252	66	108	--	19	2	--	56
Liberia	236	69	91	--	20	3	1	50
Nicoya	342	75	172	--	12	1	--	77
Santa Cruz	254	73	105	--	11	1	--	59
Cañas	243	63	113	--	12	2	--	52
Puntarenas	450	117	202	--	25	2	2	97
Coto	688	174	295	--	21	5	--	187
Aguirre	223	56	106	--	12	2	--	43
Grande de Térraba	479	98	242	--	22	3	1	111
Limón	689	220	313	--	47	3	--	101
Guápiles	426	145	188	--	23	4	--	64
COSTA RICA	9918	2809	4077	5	690	54	11	2184

Fuente: Departamento de Estadística MEP.

Las secciones de educación regular se muestran en el siguiente cuadro:

Cuadro N.º 3
Número de secciones de educación regular según el nivel de enseñanza y el año cursado para el período 2007-2010

Nivel de enseñanza	2007	2008	2009	2010
Preescolar	7060	7317	7515	7585
Maternal	214	217	211	218
Interactivo I	317	318	333	313
Interactivo II	2790	2992	3084	3168
Transición ¹	3739	3790	3887	3886
I y II Ciclos	31 112	31 266	31 414	31 359
I Ciclo	15 863	15 851	15 732	15 649
1.º	5377	5296	5272	5282
2.º	5305	5243	5233	5188
3.º	5181	5312	5227	5179
II Ciclo	15 249	15 415	15 682	15 710
4.º	5234	5258	5369	5308
5.º	5077	5173	5208	5280
6.º	4938	4984	5105	5122
Escuelas nocturnas	23	22	22	21
I	5	5	5	5
II	5	6	5	5
III	6	6	5	5
IV	7	5	7	6
III Ciclo y Educación Diversificada	11 349	11 632	12 199	12 513
III Ciclo	7628	7753	8059	8232
7.º	3263	3286	3363	3430
8.º	2402	2439	2562	2636
9.º	1963	2028	2134	2166
Educación Diversificada	3721	3879	4140	4281
10.º	1962	2054	2169	2212
11.º	1489	1520	1655	1749
12.º	270	305	316	320
Total	49 544	50 237	51 150	51 478

¹ Ciclo inmediatamente anterior al primer año de I Ciclo.

Fuente: Departamento de Estadística MEP.

En el año 2009, se contabilizaron, en el país, un total de de 3754 escuelas públicas, de las cuales 248 eran indígenas y, de estas, 5 fueron clasificadas como escuelas líderes, a saber: Escuela José María Calderón, en Guanacaste, Escue-

la Bribri, en Limón, Escuela Bernardo Drüg Ingerman, en Limón, Escuela Doris Stone, en Puntarenas, y Escuela Líder Comte, en Puntarenas (Departamento de Estadística del MEP).

Infraestructura escolar

Para el año 2010,

“una estimación conservadora del déficit en infraestructura educativa, tanto para fines académicos, deportivos como administrativos, se ubica alrededor de los US \$1.000 millones. Implica que dado el (...) financiamiento, el MEP requeriría entre 15 y 20 años para atender esta necesidad” (Mora Rodríguez, 2010: p. 38).

La depreciación acumulada de la infraestructura educativa es un tema de constante preocupación, no solo por el efecto dramático que tiene en el aprovechamiento escolar y en los efectos sobre la protección integral de niños, niñas y adolescentes sino, además, porque la falta de condiciones físicas tiene un impacto mucho más fuerte en las poblaciones empobrecidas, en las zonas rurales y en las comunidades indígenas.

Además, cuando los problemas de infraestructura se combinan con las barreras arquitectónicas, el acceso educativo de las personas con discapacidades se torna doblemente difícil.

Los recursos destinados a la inversión en infraestructura, para el año 2010, en construcción y mantenimiento fueron de ₡29.134 millones, y el recurso destinado para el mobiliario y el equipo (excluye equipo de cómputo) fue de ₡4.612 millones (*Ibidem*, p. 130).

Acerca de las necesidades de infraestructura del sistema educativo, el Proyecto *Estado de la Nación* ofrece los siguientes datos, en el cuadro N.º4 correspondientes al año 2008.

Desde el año 2007, el Ministerio de Educación Pública ha venido aumentando de manera significativa la inversión en equipamiento, el cual se ha multiplicado más de seis veces entre 2007 y 2010.

Cuadro N.º 4 Control de elementos indispensables dentro de la infraestructura educativa. Año 2008

I y II Ciclos		III Ciclo y Educación Diversificada	
Aulas académicas	2684	Aulas académicas	2291
Aulas de asignaturas especiales	1089	Aulas de asignaturas especiales	491
Bibliotecas	660	Bibliotecas	183
Comedores	706	Comedores	167
Centros de Informática	607	Centros de Informática	222
Laboratorios de Ciencias	178	Laboratorios de Ciencias	236
Talleres	188	Talleres	401
Áreas administrativas		Áreas administrativas	
Gimnasios	404	Gimnasios	155
Inodoros	3147	Inodoros	1639
Lavatorios	2901	Lavatorios	1179
Servicios sanitarios	1517	Servicios sanitarios	550
Pupitres unipersonales	22 381	Pupitres unipersonales	34 170
Mesas pupitres	49 718	Mesas pupitres	22 853
Sillas pupitres	47 491	Sillas pupitres	21 839
Televisores	1443	Televisores	544
VHS	1442	VHS	514
Computadoras administración	2013	Computadoras administración	868
Computadoras estudiantes	13 379	Computadoras estudiantes	5069
Pizarras	5226	Pizarras	2171

Fuente: <http://www.estadonacion.or.cr/index.php/estadisticas/costa-rica/compendio-estadistico/estadisticas-sociales>

Accesibilidad

La accesibilidad de la educación alude a los mecanismos que permiten a niños, niñas y adolescentes disfrutar de los beneficios escolares y, también, de aquellos asociados a la escuela, como la cultura, el deporte y los procesos de aprendizaje comunitario.

La obligación del Gobierno de garantizar la educación gratuita, debe llevar a eliminar progresivamente todos los

obstáculos materiales, financieros, sociales y culturales, de modo que los niños, las niñas y adolescentes puedan cursar la educación en condiciones de igualdad y de dignidad.

Tales obstáculos son de diferente naturaleza y, usualmente, se alimentan de los prejuicios, estereotipos y de las profundas y complejas causas de discriminación que afectan a poblaciones específicas, como las comunidades indígenas, las personas con

alguna discapacidad, las poblaciones migrantes y las adolescentes madres y embarazadas.

Los indicadores que usualmente se utilizan para determinar los niveles de acceso a la escuela, son las tasas brutas y netas de matrícula. No obstante, dichas tasas no siempre reflejan la compleción escolar ni los niveles de aprovechamiento y de aprendizajes efectivos, ni tampoco las condiciones en que tales aprendizajes se construyen.

De hecho, el acceso a un tipo de escuela que lesione la diversidad humana y que, lejos de beneficiar, más bien agrada las visiones del mundo de los grupos étnicos, por ejemplo, tendrá como resultado la exclusión educativa y, tarde o temprano, la negación de muchos otros derechos.

El acceso a la educación, en sí mismo, tiene un efecto en los índices de desarrollo humano, pero no resulta suficiente para garantizar el derecho humano a la educación si no se acompaña de un esfuerzo curricular transformador y respetuoso de la dignidad de todas las personas y los pueblos.

Por esta razón, la accesibilidad debe comprenderse en continua referencia e interacción con los otros componentes del derecho a la educación.

Matriculación, repitencia y “deserción”

En el año 2010, se matricularon, en las instituciones públicas, privadas, y privadas subvencionadas del sistema educativo, un total de 1 082 070 estudiantes.

Del total de estas personas, 115 319 correspondieron a estudiantes de Preescolar, 513 095 a Primaria, 426 735 a Secundaria y 26 921 a Educación para el trabajo (Ramírez Vargas, 2010).

El cuadro siguiente ofrece información interesante referente a las variaciones en la matrícula durante los últimos años, lo que permite contrastar el comportamiento de la población estudiantil y visualizar las tendencias actuales con respecto a las condiciones de acceso a la educación formal.

Cuadro N.º 5
Comportamiento de la matrícula según Preescolar, Primaria, Secundaria
comparando los últimos cuatro años

Nivel	2007	%	2008	%	2009	%	2010	%
Educación Preescolar	103 298	9,8	115 148	10,8	116 175	10,7	115 319	10,6
Educación Primaria	531 559	50,6	528 130	49,7	524 761	48,4	513 095	47,4
Educación Secundaria	387 493	36,9	391 330	36,8	418 185	38,5	426 735	39,4
Educación para el Trabajo	26 231	2,5	26 439	2,4	24 465	2,2	26 921	2,4
TOTAL	1 048 581	100%	1 061 047	100%	1 083 586	100%	1 082 070	100%

Fuente: Elaboración propia con base en: http://www.mep.go.cr/Indicadores_Educativos/TENDENCIA-1.html

En relación con la repitencia, en el año 2010, un total de 29 550 alumnos y alumnas repitieron en Primaria, de los cuales 9556 lo hicieron en primer año, 5799 en segundo, 4446 en tercero, 5846 en cuarto, 3098 en quinto y 805 en sexto año.

En el caso de la Secundaria, 44 154 estudiantes también tuvieron que repetir. De este total, 7866 estudiantes correspondían a colegios nocturnos y 36 288 a colegios diurnos. De estos últimos, 13 460 eran de séptimo año, 9861 de octavo, 5201 de noveno, 5929 de décimo, 1624 de undécimo y 213 de duodécimo (Ramírez Vargas, 2010).

Cuadro N.º 6
Repitentes en I, II y III Ciclo y en Educación Diversificada. Dependencias públicas
privadas y privada subvencionadas. Período 2007-2010

Años	III Ciclo y Educación Diversificada					
	I y II Ciclos		Diurna		Nocturna	
	<i>Cifras absolutas</i>	%	<i>Cifras absolutas</i>	%	<i>Cifras absolutas</i>	%
2007	40 810	7,9	36 407	12,2	--	--
2008	37 570	7,4	34 800	11,6	--	--
2009	26 996	5,3	31 022	10,0	8087	21,0
2010	29 550	6,0	36 288	11,6	7866	20,3

Fuente: Adaptación de: http://www.mep.go.cr/Indicadores_Educativos/REPITENTES-1.html

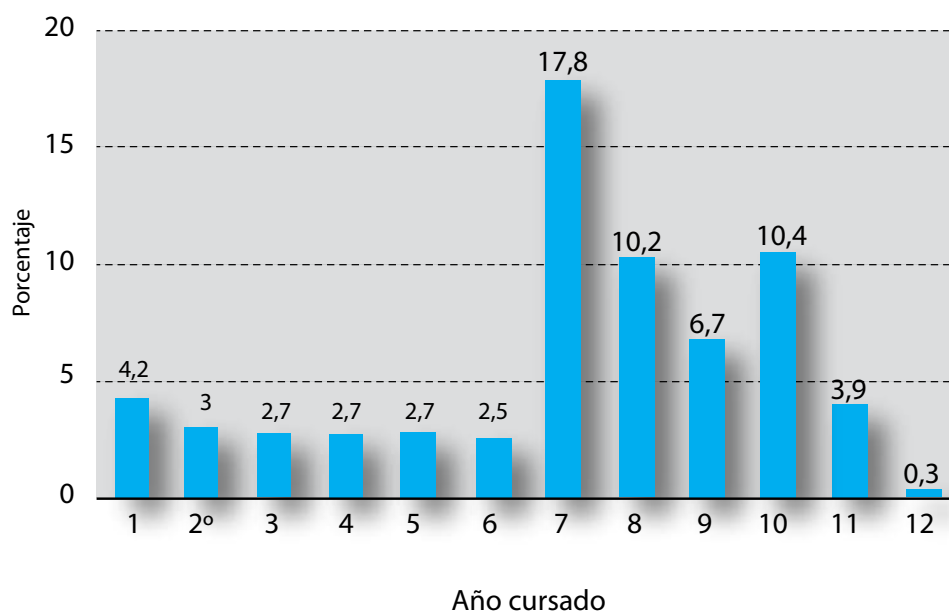
Respecto de la “deserción”⁵, para el año 2009, un total de 56 919 estudiantes abandonaron los estudios, de los cuales 4698 pertenecían a Preescolar, 15 011 estaban Primaria y 37 210 abandonaron la Secundaria (Ibídem).

El gráfico N.º 2 fue tomado de los informes oficiales del Ministerio de Educación Pública y muestra el impacto y los niveles de exclusión escolar que se reportaron en el año 2009.

⁵ Véase en apartado 3, algunas consideraciones sobre el concepto de “deserción”.

Gráfico N.º 2

Porcentaje de deserción intra-anual en I y II ciclos y en III ciclo y educación diversificada, por año cursado, 2009



Fuente: Departamento de Análisis Estadísticos M.E.P.

Nótese el profundo impacto de la “deserción” en el séptimo año. También es grave la situación en el octavo y décimo años. Este particular impacto posiblemente se encuentra asociado, en el caso del séptimo año, con el tránsito de la educación Primaria a la Secundaria, lo cual hace suponer la existencia de lagunas en el abordaje pedagógico entre el sexto año y el séptimo, pero que, posiblemente, se relacionen también con factores asociados a la dinámica de las instituciones secundarias, a los condicionantes del entorno, a las modalidades de enseñanza y a la presión del mundo del trabajo en las y los adolescentes, por lo que los condicionamientos socio-económicos tendrían una función determinante en la “deserción” escolar.

Ciertamente, el trabajo infantil y, especialmente el que afecta a las y los adolescentes, continúa siendo uno de los obstáculos más importantes para la plena realización del derecho a la educación en Costa Rica y, en general, en la región.

Gran parte de la infancia y de la adolescencia trabajadora divide su tiempo entre el trabajo y el estudio pero, con el correr de los años, la escuela suele perder la partida. En Costa Rica, el 21% de niños, niñas y adolescentes quienes trabajan no asiste a los centros educativos (Muñoz, N., 2007).

El trabajo infantil tiene peores consecuencias educativas para las niñas porque deben afrontar otras formas conexas de agresión y de exclusión

asociadas con sus labores y, para peores, ni siquiera reciben reconocimiento económico por las tareas domésticas, usualmente reservadas a ellas.

El trabajo de las niñas carece de suficientes respuestas institucionales alternativas para ofrecerles acceso a la educación y a educación de calidad. Además, la falta de acciones gubernamentales preventivas del trabajo infantil es una forma de legitimar la informalidad en el empleo, lo que ocasiona la invisibilidad total de los derechos de las niñas y de las adolescentes trabajadoras (Muñoz, V., 2006).

A pesar del dramatismo de estos datos, es importante destacar que este tipo de exclusión educativa ha disminuido ya que, para el año 2007, la “deserción” total en el país afectó a 60 777 estudiantes, mientras que en el año del 2008 fue de 60 371, aunque la disminución más importante se produjo en el 2009 (*ibidem*).

Sobre edad

Como puede notarse, aun cuando la “deserción” ha disminuido, prácticamente uno de cada tres estudiantes de la Educación Diversificada tiene sobre edad, lo cual se relaciona con la exclusión temprana que se produce en el séptimo año, pero que podría, a la vez, indicar que cierta proporción de los y las estudiantes que “desertan”, en algún momento se reincorporan al proceso educativo, ahora con sobre edad. Consecuentemente, la sobre edad no se produce

solamente por reinserción sino, también, por repitencia.

Calculando la sobre edad a partir de un año o más de retraso, respecto de la edad normativa, para el año 2010, en I y II Ciclos, se reporta el 15,3% de las y los estudiantes y, para III Ciclo y Educación Diversificada, el 32,3% (*ibidem*).

Cuadro N.º 7
Porcentajes de estudiantes con sobre edad en I y II Ciclos y en III Ciclos y en Educación Diversificada, período 2005-2009

Años	I y II Ciclos	III Ciclo y Educación Diversificada
2005	17,6	32,5
2006	17,2	32,3
2007	16,9	33,3
2008	16,8	32,4
2009	16,3	33,2
2010	15,3	32,3

Fuente: Departamento de Análisis Estadístico, MEP.

Lejos de ser una buena noticia, estos datos deben conducir a nuevos esfuerzos por mejorar la calidad de la atención que reciben niños, niñas y adolescentes en los centros educativos, de modo que se les puedan ofrecer oportunidades que respondan a los difíciles desafíos y condiciones que enfrentan.

La relativa mejoría en la retención de las y los adolescentes podría tener relación con la aplicación de medidas de estímulo, como el programa de transferencias condicionadas conocido como *Avancemos* y con

el apoyo mejorado que reciben las adolescentes madres y embarazadas, sin dejar de mencionar la instalación de liceos rurales, la optimización de los protocolos de las adecuaciones curriculares, los comedores escolares, el transporte escolar y el otorgamiento

de ayudas económicas directas, a cargo del Fondo Nacional de Becas (Fonabe), entre otros.

A continuación se presenta un cuadro que resume el presupuesto destinado al transporte de estudiantes.

Cuadro N.º 8
Resumen de presupuesto de transporte de estudiantes según modalidad y año de ejecución (incluye becas)

Modalidad	Año			
	2007	2008	2009	2010
Adjudicadas	7 210 148 453,00	6 517 566 114,00	4 233 030 997,01	9 194 973 953,75
Subsidios	1 486 998 270,00	3 022 748 984,30	7 113 796 416,72	6 518 593 324,92
Becas de transporte Fonabe	1 789 000 000,00	1 821 304 940,00	2 036 000 000,00	2 341 400 000,00
Becas para transportes de discapacidad Fonabe	---	---	720 000 000,00	---
Pago de resoluciones	---	---	200 000 000,00	232 000 000,00
Total	10 486 146 723,00	11 361 620 038,30	14 302 827 413,73	18 286 967 278,67

Fuente: Castillo López, A. (2010). *Informe de labores de la Dirección de Programas de Equidad*. San José, Costa Rica: Ministerio de Educación Pública.

La totalidad de estudiantes beneficiados con el transporte para el año 2010 correspondió a 83 372 (Castillo López, 2010: p. 18).

Para evitar la dispersión de estos programas de apoyo, se creó la Dirección de Programas de Equidad, encargada de prestar los servicios de alimentación, nutrición, transporte estudiantil y becas.

Para el año 2009, el 84% de las personas beneficiadas por el Programa *Alimentación y Nutrición* fueron estudiantes de Primaria (aproximadamente 600 000 personas), por lo que las

personas adolescentes no han tenido acceso suficiente a este derecho.

No obstante, desde el año 2006 y hasta el 2009, los recursos destinados a este rubro se triplicaron, pasando de ¢11.000 millones a ¢33.000 millones y el número de beneficiarios aumentó en 20 000 estudiantes.

Por su parte, las becas y las transferencias monetarias condicionadas son administradas por el Fondo Nacional de Becas y el programa *Avancemos*, gestionado por el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) (Mora Rodríguez, 2010: pp. 120-123).

Cuadro N.º 9
Subprogramas, becas e inversiones del Fonabe, año 2008

Subprograma	2008	
	Becas	Inversión
Preescolar, Primaria y Enseñanza Especial	130 317	8 985 574 000
Secundaria	99 972	28 090 307 000
Becas Especiales	--	--
Necesidades Educativas Especiales	968	172 455 000
Adolescentes y jóvenes madres	1058	412 800 000
Becas postsecundaria	830	227 803 000
Beca inicial	100 970	908 730 000
Beca transporte	15 868	1 924 486 100
Total	349 983	40 722 155 100

Fuente: Castillo López, A. (2010). *Informe de labores de la Dirección de Programas de Equidad*. San José, Costa Rica: Ministerio de Educación Pública.

Para el año 2010, el programa *Avancemos* contó con un presupuesto de 60 mil millones de colones (Rodríguez, M., 2009) y, como se dijo, busca promover la permanencia y la reinserción en el sistema educativo formal de adolescentes y jóvenes pertenecientes a familias quienes tienen dificultades para mantener a sus hijos e hijas en el sistema educativo por causas económicas.

La dotación económica que ofrece *Avancemos* varía según el nivel de escolaridad de las personas quienes califican para recibirla. Así, entonces, los y las estudiantes en 7.º año reciben ¢15.000, en 8.º año ¢20.000, en 9.º año ¢25.000, en 10.º año ¢35.000, en 11.º año ¢45.000 y en 12.º año, ¢50.000.

Adolescentes madres

El Programa de *Adolescentes madres* tiene como objetivo fortalecer las capacidades educativas de las personas menores de edad embarazadas o madres, para ejercer efectivamente su derecho a la educación.

Este programa responde a lo dispuesto en la *Ley General de Protección a la madre adolescente*, en cuyo marco se establecieron las condiciones para que las adolescentes embarazadas y madres continúen en el sistema educativo formal con asistencia regular y para ofrecerles las posibilidades y los recursos de apoyo que necesitan para continuar o culminar sus estudios.

Aceptabilidad

Según establece la *Convención sobre los derechos del niño*, la educación de las personas menores de edad, entre otros objetivos, debe encaminarse a desarrollar la personalidad, las aptitudes y la capacidad mental y física de niños, niñas y adolescentes hasta el máximo de sus posibilidades y, además, prepararle para asumir una vida responsable en una sociedad libre, con espíritu de comprensión, paz, tolerancia, igualdad de los sexos y amistad entre todos los pueblos, grupos étnicos, nacionales y religiosos y personas de origen indígena (artículo 29).

Estos objetivos fundamentales que recoge la Convención, corresponden a la necesidad de que la educación, como proceso holístico, permita a las personas construir y aumentar sus capacidades cognitivas, socio-afectivas y físicas, de modo que puedan desarrollarse plenamente en sociedad y adoptar decisiones con conocimiento de causa.

Para responder a ese desafío y, en correspondencia con algunas de las aspiraciones planteadas en la *Ley Fundamental de Educación*, el Ministerio de Educación Pública ha impulsado, en la educación Secundaria, el programa *Ética, estética y ciudadanía*, que constituye uno de los hitos en la gestión gubernamental desde el año 2006.

Este programa ha tenido como efecto una reforma curricular parcial, que tiene como base la premisa de que la

educación debe formar para la vida, para la eficiencia y el emprendimiento y para la potenciación de las capacidades estéticas, en el contexto de la construcción de responsabilidades sociales e individuales.

De esta forma, la ética se aprende enfrentando dilemas a partir de hechos cotidianos o históricos, o de diversas expresiones artísticas. La ciudadanía se impulsa desarrollando destrezas y habilidades para vivir en sociedad y la estética pretende que las y los estudiantes disfruten del arte, lo aprecien, lo entiendan y logren expresarse con él.

Para lograr estos fines, se reformularon los programas de estudio de Educación Cívica, Educación Musical, Artes Plásticas, Educación Física, Educación para el Hogar y Artes Industriales.

Este enfoque novedoso, que sin duda constituye un aporte sustantivo a la anquilosada maquinaria curricular que ha caracterizado al Ministerio de Educación Pública durante muchos años, ha tenido un efecto positivo, aunque limitado, en las motivaciones que contribuyen a la permanencia estudiantil.

Quizá uno de los indicadores que permiten asociar la puesta en marcha de *Ética, estética y ciudadanía* con el mejoramiento de los aprendizajes, son los resultados de las pruebas de bachillerato, por ejemplo: en el curso lectivo de 2009, 23 296 estudiantes ganaron las pruebas nacionales de bachillerato. Eso significó una

promoción de 68,47%; resultados que colocaron al año 2009 como el año en que se logró el porcentaje más alto en los últimos 13 años, solamente seguido por 1998, cuando se llegó a 68,2% (Villegas, 2010). Prácticamente, en todas las asignaturas hubo mejoría en el porcentaje de aprobación, aunque Español pasó de 93,6%, en 2008, a 91,3%, en 2009, y Biología pasó de 86,2% a 85,2% (Herrera Castro, 2009).

No obstante, y dado que muchos de los principales obstáculos que enfrentan los sistemas educativos no se encuentran al interior de estos sistemas, sino más bien en los entornos sociales que muchas veces resultan excluyentes, discriminatorios y violentos, resulta imposible mejorar sustantivamente las condiciones educativas solo mediante reformas curriculares.

La violencia en los centros educativos, por ejemplo, es reflejo de un entorno comunitario y nacional cada vez más irrespetuoso y discriminatorio.

Dicho de otro modo, la violencia estructural ascendente en la sociedad costarricense, se proyecta con profunda gravedad en el sistema educativo y disminuye la capacidad de las y los docentes para contrarrestarla y sobrepasa las posibilidades efectivas de quienes están llamados a tomar decisiones al respecto.

Según el Proyecto *Estado de la Nación*, durante el año 2008 hubo un total de 67 450 casos reportados de violencia entre estudiantes, desglosados de la siguiente manera: 5055 en Preescolar,

39 236 en Primaria, 19 en escuelas nocturnas, 20 350 en Secundaria y 2790 en Educación Especial, aunque, evidentemente, la *cifra oculta* posiblemente incrementa de manera significativa estos registros (Proyecto Estado de la Nación, 2010).

Ciertamente, no se contabiliza en estas cifras otro tipo de violencia menos visible, que incluye el sexismo y las prácticas patriarcalistas en general, así como la estigmatización por razones de origen étnico, social y nacional, discapacidades, dificultades de aprendizaje y otras similares.

Educación sexual

La ausencia de una educación sexual integral ha sido uno de los vacíos más profundamente sentidos en la educación costarricense.

Al respecto, el Ministerio de Educación Pública retrasó la entrada en vigencia de los nuevos programas que se aplicarían desde la educación Preescolar hasta la Secundaria.

En marzo de 2008, el Ministerio anunció que los nuevos contenidos y métodos de enseñanza regirían en el 2009 y, no obstante, posteriormente informó de que una aplicación parcial de las nuevas metodologías y abordajes (*pilotaje*) se realizará en el año lectivo de 2011.

La injerencia ilegítima de diferentes denominaciones religiosas, particularmente de la Iglesia Católica, ha sumido al sistema educativo en un retraso histórico en este campo.

Es importante, entonces, reiterar que una educación integral es garantía de un ambiente democrático y plural y que resulta fundamental para prevenir los embarazos tempranos y no deseados y las enfermedades de transmisión sexual, incluido el VIH/SIDA. Pero, además, la educación sexual no debe reducirse a un enfoque preventivo de las enfermedades, ya que puede inducir a la errónea asociación entre sexualidad y enfermedad, tan perjudicial como su asociación con el pecado.

Más allá de ello, la educación sexual debe educar en los afectos, romper las estructuras patriarcales, potenciar nuevas masculinidades en los jóvenes (basadas en la asunción de responsabilidades y en el respeto) y fomentar la vivencia de la igualdad real, sustantiva, entre hombres y mujeres, en todos los aspectos de la vida (Muñoz, V., 2010: p. 5).

Como puede fácilmente inferirse, el embarazo adolescente profundiza los problemas que enfrentan las y los habitantes de las comunidades históricamente vulnerabilizadas, por lo que agrava la pobreza, disminuye las capacidades para responder a los retos y a las expectativas personales y, peor aún, tiene un efecto excluyente de las oportunidades sociales.

Calidad educativa

La aceptabilidad incluye la pertinencia educativa, que se entiende como la necesidad de que la oferta escolar tome en cuenta las particularidades

sociales, culturales, etarias y de género de las poblaciones a las cuales va dirigida. Ofrecer un tipo de educación cultural y lingüísticamente situada y tecnológicamente moderna, constituye una de las obligaciones estatales más importantes que, de hecho permite el éxito escolar, en términos de rendimiento y, por consiguiente, la permanencia estudiantil a lo largo del proceso educativo.

El éxito escolar no está, entonces, ligado únicamente con la conquista de buenas calificaciones, así como la calidad educativa no solo debe considerarse como una característica del desempeño estudiantil, medido en función de las destrezas docentes y de los recursos institucionales. Más bien debe entenderse como una categoría compleja, determinada por la capacidad del sistema para cumplir con los objetivos señalados en los instrumentos nacionales e internacionales que tutelan el derecho a la educación⁶.

Costa Rica cuenta con recursos institucionales de enorme importancia para el mejoramiento de la calidad educativa. El Centro para la Ciudadanía y la Productividad Digital (Ciprodi), por ejemplo, tiene como objetivo contribuir con el desarrollo integral del país, por medio de la generación de oportunidades para desarrollar capacidades productivas, emprendedoras

⁶ Cf. Artículos 28 y 29 de la *Convención sobre los derechos del niño* y el artículo 13 del *Pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales*.

y participativas en las personas, con el apoyo de las tecnologías digitales.

Por su parte, el Colegio Nacional de Educación a Distancia (Coned) tiene como propósito brindar oportunidades educativas de III Ciclo de la Educación General Básica y Educación Diversificada, a personas quienes no han completado la educación Secundaria, mediante un sistema que se adecue a sus necesidades.

Por supuesto, los programas de *Educación Abierta* del Ministerio de Educación se adaptan a un segmento poblacional de personas jóvenes y adultas que, por razones de índole económica, socio laboral, ubicación geográfica u otras, se ha visto limitado para iniciar, continuar y concluir su educación formal.

Por otro lado, el proyecto *Aula abierta* es una experiencia de flexibilización del servicio educativo de I y II Ciclos, destinado a la población infantil y juvenil quien no ha cursado la educación Primaria y cuyo propósito es legitimar el derecho a la educación básica de niños, niñas y jóvenes excluidos del sistema educativo y en riesgo de “deserción”.

La educación ambiental también se fortaleció, durante los últimos años, con la creación del Departamento de Salud y Ambiente y del programa de *Educación Marina* que, a su vez, impulsaron el programa *Bandera azul ecológica* (Mata Segreda, 2010: p. 11).

Derechos en la educación

El derecho a la educación involucra, con carácter prioritario, todos los derechos que niños, niñas y adolescentes pueden ejercer mientras atienden la escuela o el colegio, como el derecho a quejarse o a denunciar malos tratos, el derecho a la información, el derecho a la participación, la libertad de expresión y a todos los derechos constitucionalmente protegidos.

En relación con la atención y el seguimiento de las denuncias relacionadas con el incumplimiento e irrespeto de los derechos de niños, niñas y adolescentes, el Ministerio de Educación Pública, en el año 2009, recibió 369 denuncias administrativas por acoso; 73 por abuso sexual y explotación sexual comercial, 1378 por violación al derecho a la educación y, por falta de seguridad, 686 denuncias. Además, se recibieron 49 denuncias atinentes a la violación de otros derechos, para contabilizar un total de 2555.

La participación estudiantil, dentro de los centros educativos costarricenses, se refleja de distintas formas. Por ejemplo, con el fin de formar estudiantes promotores de paz, el Ministerio de Educación Pública realizó un encuentro estudiantil que reunió a 70 estudiantes de unidades pedagógicas, liceos rurales y telesecundarias, de zonas como San Carlos, Sarapiquí, Zona Norte, Desamparados, San José, Los Santos y Puntarenas, en el contexto del *I Encuentro Nacional de Líderes Estudiantiles*.

En lo que respecta a la participación de las alumnas y los alumnos en las elecciones estudiantiles, a partir del año 2009 se hicieron reformas importantes al *Reglamento para la organización y funcionamiento del Gobierno Estudiantil*.

Entre estas reformas, resalta el principio de paridad, que asegura la representación efectiva de ambos géneros y designa, en forma alternativa en las elecciones, cada uno de ellos. El tema de la alternabilidad se propone para asegurar una distribución equitativa según género entre los puestos de cada órgano (Tribunal Electoral Estudiantil, Directivas de Secciones y Gobierno Estudiantil).

Otra reforma importante se refiere a los requisitos para elegir y ser elegidos. El único requisito es ser estudiante regular de la institución, de modo que ya no median las calificaciones, ni las nacionalidades. Al eliminar este criterio de idoneidad, se reafirma el derecho de las y los estudiantes a la participación política⁷.

La participación en la toma de decisiones sustantivas, que atañen al proceso educativo, no es una práctica extendida en el sistema, aunque varía considerablemente de centro a centro, pues en mucho depende de las personalidades y de las convicciones de los directores y de las directoras.

Adaptabilidad

El principio del “interés superior del niño” tiene implicaciones muy claras en el ámbito educativo. Significa que tanto los planes y los programas educativos, como la dinámica escolar (incluyendo la actividad de aula) deben tener como centro a los niños, las niñas y los adolescentes.

Los procesos educativos deben, entonces, adaptarse a las particularidades personales, sociales y culturales de las y los estudiantes, y a sus necesidades específicas de aprendizaje.

Adicionalmente, la educación debe considerar las características del entorno, tomando en cuenta las diferentes cosmovisiones y creencias, y los desarrollos concretos que viven –de modo diferente– las comunidades y los grupos humanos.

Esto significa que la adaptación de la enseñanza a las circunstancias locales exige la protección contra la institucionalización de la marginación, por lo que la adaptabilidad involucra, también, una dimensión protectora de la infancia y de la adolescencia.

La adaptabilidad tiene, entonces, un enfoque individual y otro colectivo. Consecuentemente, requiere que la actividad didáctica tome en cuenta las características, las necesidades y los derechos concretos de cada niño, niña y adolescente y, por otra parte, obliga al Ministerio de Educación a responder y a satisfacer

⁷ <http://www.scribd.com/doc/30856271/Cambios-Reglamento-Docentes-1>

las características, las necesidades y los derechos concretos de las poblaciones y las comunidades diversas.

En este caso, las comunidades indígenas, la población migrante y las personas con discapacidad constituyen, quizá, los grupos humanos a quienes se ha negado el derecho a que la educación se adapte a sus necesidades y características.

Tales limitaciones tienen causas históricas que, pese a los esfuerzos realizados, no han logrado solventarse. Algunos de esos esfuerzos es la creación del Departamento de Educación Intercultural, como una dependencia de la Dirección Curricular.

Comunidades indígenas

En marzo de 1997, el Consejo Superior de Educación aprobó los *Procesos educativos de contextualización para las escuelas indígenas*, que incluyen tres componentes básicos: la lengua materna, la cultura indígena y la educación ambiental.

Con este concepto, para el año 2003 funcionaron 180 escuelas en los 24 territorios indígenas de Costa Rica, las cuales atendieron a 8106 niños y niñas, lo que representó un crecimiento de 14,2% respecto del año anterior. De este total de escuelas, el 62% son unidocentes.

Asimismo, para el año 2005, se crearon 14 escuelas que permitieron atender a 341 niños y niñas indígenas

quienes, por primera vez, tuvieron oportunidades educativas adecuadas a su cultura.

Sin embargo, pese a los importantes esfuerzos realizados en estas escuelas, la enseñanza de las lenguas indígenas es una asignatura más, para la que se dispone de tres lecciones semanales. El nivel de formación del docente de lengua no supera el tercer ciclo de Educación General Básica, lo cual es una limitación sensible (Unesco-OEI, 2006).

Según los datos proporcionados por el Departamento de Estadística del MEP, el total de la matrícula para el año 2010, en las escuelas indígenas, correspondió a 9330 niños y niñas, de los cuales 1117 son repitentes. Para el año 2010, funcionaban 262 escuelas indígenas, con 1432 secciones.

Población migrante

Desde el año 2002, poco más del 4% de la población estudiantil correspondía a personas extranjeras. De este porcentaje, el 76% son alumnos y alumnas que proceden de Nicaragua, el 6% de Colombia, el 5% de Estados Unidos de América, el 3% de Panamá, el 2% de Europa, el 1% de Asia y un 7% de un conjunto de otros países (Unesco-OEI, 2006: p. 150.).

A continuación se acota un cuadro con la información sobre este tema para los años 2007-2010:

El Consejo Superior de Educación aprobó los Procesos educativos de contextualización para las escuelas indígenas, que incluyen tres componentes básicos: la lengua materna, la cultura indígena y la educación ambiental.

Cuadro N.º 10
Alumnos/as extranjeros/as en educación regular según país de procedencia.
Dependencia: pública, privada y privada-subvencionada. Período 2007–2010

País de procedencia	2007	2008	2009	2010
Total	42 993	42 930	45 195	43 013
Total	42 993	42 930	45 195	43 013
Centroamérica y el Caribe	36 508	35 720	37 048	35 807
Nicaragua	33 905	33 154	34 391	33 011
Panamá	1 214	1 182	1 343	1 392
El Salvador	475	479	420	471
Honduras	281	227	261	272
Cuba	228	239	179	191
Guatemala	184	181	185	197
República Dominicana	158	169	179	171
Otras islas del Caribe	48	57	55	43
Belice	10	14	10	11
Haití	5	18	25	48
América del Sur	3 085	3 129	3 277	2 953
Colombia	2 232	2 210	2 233	1 974
Venezuela	231	298	331	405
Perú	200	183	185	160
Argentina	115	117	165	133
Ecuador	103	103	99	86
Chile	89	92	139	72
Brasil	48	48	68	70
Uruguay	35	34	23	29
Bolivia	24	28	25	18
Guyana	5	12	2	1
Paraguay	3	4	7	5
América del Norte	2 178	2 563	3 255	2 854
Estados Unidos de América	1 686	2 003	2 471	2 249
México	265	279	398	287
Canadá	227	281	386	318
Resto del mundo	1 222	1 518	1 615	1 399
Europa	769	920	912	863
África	10	18	23	18
Asia	429	555	650	503
Oceanía	14	25	30	15

La Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia y otras instancias contraloras han emitido resoluciones y recomendaciones que garantizan el derecho al acceso a los centros educativos costarricenses de la población migrante, especialmente de aquella que se encuentra en condición irregular.

Esta jurisprudencia vinculante, a su vez, ha sido recogida en diversas directrices del Ministerio de Educación Pública, las cuales buscan garantizar el acceso incondicional de niños, niñas y adolescentes migrantes.

Sin embargo, las prácticas xenofóbicas existen y limitan el pleno disfrute del derecho a la educación, para lo cual se requiere profundizar en las medidas de sensibilización y de capacitación, tanto al personal docente, como a la comunidad educativa en general.

Niños, niñas y adolescentes con alguna discapacidad

El derecho a una educación inclusiva implica la posibilidad de que todos, niños, niñas y adolescentes, independientemente de sus condiciones o diferencias, aprendan juntos.

El paradigma de la educación inclusiva surge como respuesta a las limitaciones de la educación tradicional, calificada como patriarcal, utilitarista y segregadora, así como a las insuficiencias resultantes de la Educación Especial y de las políticas de integración de estudiantes con necesidades

especiales dentro del sistema regular de educación.

En este sentido, investigaciones recientes muestran que:

“...el contexto nacional se ha caracterizado porque la población con condiciones de discapacidad tiene un acceso muy limitado a la educación. Las estadísticas indican una cobertura casi del 100% en edad escolar, pero un análisis pormenorizado de algunas cifras, permite develar fenómenos que demuestran el deterioro de la educación: la extra-edad y el consecuente rezago, la inequidad en el acceso, la falta de pertinencia, y la ampliación cada vez más profunda, de la brecha entre educación pública y educación privada” (Dobles Trejos y Antezana Rimassa, 2008: p.13).



La permanencia de las y los estudiantes en el sistema de educación

Más allá de la “deserción”

Las dinámicas de *exclusión*, *expulsión* y *repulsión* que el propio sistema provoca en el alumnado, son términos que han sido reconocidos e introducidos en el Ministerio de Educación Pública ya que el concepto de “deserción” oculta el conjunto de factores que hacen que las y los estudiantes dejen de asistir a la institución educativa; son concepciones que reconocen la responsabilidad del Estado en el cumplimiento de sus obligaciones fundamentales.

La desigualdad de oportunidades provoca *exclusión*; las respuestas insuficientes a las necesidades estudiantiles conduce a la *expulsión* y la percepción de las actividades escolares como aburridas o irrelevantes causa *repulsión* (Garnier, 2008).

Otro fenómeno, el de *desafiliación*, que se da cuando la persona no rige más su vida por ciertas normas de la institución, se ha introducido recientemente (Fernández, 2009).

Una manifestación de *desafiliación* es el ausentismo, el cual provoca un círculo vicioso de mayor desvinculación y mayores problemas de rendimiento.

Es muy importante considerar que los factores que promueven la permanencia son similares a los que favorecen el

desarrollo integral y a los elementos que constituyen las instituciones inclusivas, lo que implica que si se ha de cumplir con el propósito de que las medidas por tomar y los recursos que se destinen en el campo educativo sean para el beneficio de todas y todos, se favorece, no solo la permanencia sino, también, el desarrollo pleno y la edificación de instituciones realmente inclusivas (Maddaleno y otras, 2003: S133; Valenciano, 2009). Cabe agregar que la permanencia, el desarrollo integral y la inclusión, no son hechos aislados, sino procesos que se construyen en mediano y largo plazo.

En cuanto a los factores y a las condiciones para la permanencia, algunos de ellos son necesarios para la totalidad de la población estudiantil, como el uso de metodologías de enseñanza que promuevan la creatividad y la comprensión; otros se requieren para grupos seleccionados de personas, como es el caso de las adecuaciones curriculares y otros en situaciones específicas de vulnerabilidad, como cuando se presenta un problema académico, de inasistencia o de conducta.

Permanencia y disponibilidad educativa

A pesar de que durante el período de estudio se ejecutó el presupuesto para infraestructura educativa y se prepararon manuales de procedimientos para facilitar el hacer construcciones, aun existen zonas que requieren de un colegio (sin mencionar los muchos que necesitan reparaciones y

ampliaciones urgentes), ya que las alumnas y los alumnos tienen que desplazarse largas distancias hasta el centro educativo, debiendo sus familias sufragar los costos del transporte, entre muchos otros.

Para la permanencia también es importante que los grupos de estudiantes no sean muy grandes, ya que esto dificulta la atención personalizada. La experiencia indica que al ser los grupos demasiado grandes, la reforma de las normas reguladoras de la promoción y la repitencia dentro del sistema educativo público costarricense que se ha implementado recientemente, provoca, automáticamente, el aumento de estudiantes en los grupos y el personal docente ha manifestado su dificultad para atenderles.

La oferta educativa, en cuanto a modalidades de educación Secundaria, es amplia y responde, así, a las necesidades de una población heterogénea. Después de una evaluación se eliminó la modalidad de telesecundaria y se sustituyó por una nueva, la de los liceos rurales.

Aunque se ha considerado que la diversidad de modalidades de educación Secundaria hace muy complejo el sistema, las opciones Centros Integrados de Educación para Jóvenes y Adultos (Cindea), colegio nocturno, académico o técnico, y educación abierta, tal como se indicó anteriormente, responden a las necesidades de estudiantes quienes están incorporados al

mercado laboral o tienen responsabilidades familiares.

Gracias a la implementación del programa *Ética, estética y ciudadanía* y al asocio con el Ministerio de Cultura y Juventud, se adquirieron instrumentos musicales, implementos deportivos y otro equipamiento. Sin embargo, aparentemente la distribución de ese equipo no ha cubierto las necesidades de muchos sectores. Así como hay colegios que cuentan con un vídeo proyector por departamento, hay otros que tienen uno para toda la institución.

Efectivamente, al personal docente se le ha brindado capacitación y aumento en las remuneraciones; sin embargo, tienen recargo de funciones y necesidad de más apoyo para satisfacer más ampliamente necesidades del alumnado, por ejemplo, para trabajar con efectividad con grupos heterogéneos de estudiantes y atender necesidades educativas especiales, ya sea que se presenten de forma temporal o permanente.

También es importante que se cumpla con lo dispuesto en el artículo 22 de la *Ley Fundamental de Educación*, que establece el derecho de los y las estudiantes a contar con un servicio de orientación educativa y vocacional que facilite la exploración de sus aptitudes e intereses, les ayude en la elección de sus planes de estudios y favorezca su desarrollo emocional y social, factores identificados como promotores de la permanencia.

Este servicio está en la mayoría de los colegios, aunque no cubre todas las modalidades de educación secundaria ni muchas de las escuelas primarias.

En relación con la sobre edad, es preciso reiterar que se trata de una consecuencia del rendimiento deficiente y este de diversos factores, entre los que se encuentran la falta de diagnósticos sobre las causas de ese bajo rendimiento.

Aunque se toman algunas medidas para mejorar los rendimientos, se dan muchos casos de niñas, niños y jóvenes quienes reprueban asignaturas o todo un año y no se hacen las valoraciones para comprender las razones, lo que implica el riesgo de que tengan que repetir más de una vez porque se desconocen las causas de las dificultades.

Si hubiera claridad de las razones, podrían compensarse de forma más efectiva. Algunas de las posibles causas, que no siempre se indagan con profundidad, son: dificultades específicas para el aprendizaje, dificultades para sostener la atención, desmotivación, dificultades emocionales o de comportamiento, asistencia irregular o exceso de movilidad de las familias.

Lo anterior puede llegar a traducirse en brechas entre instituciones o regiones, si no se dan las condiciones para un seguimiento de las situaciones emocionales, pedagógicas, conductuales, sociales, médicas, entre otras, de las y los estudiantes. Cuando

hay un seguimiento consistente, las dificultades se detectan más tempranamente y se tratan con mayor eficacia.

También se sabe que la repitencia en el primer año de escuela es alta. Al igual que en séptimo, resulta necesario encontrar respuestas más estructurales, antes que optar por la vía fácil, que consiste en obligar al niño o a la niña a repetir; una posible causa para la reprobación es que ingresen a la escuela cuando aún no tienen la madurez para primer año; otro problema es que no se diagnostiquen adecuadamente las razones por las que el estudiante no lee o escribe de acuerdo con lo esperado para primer año pues, a veces, no aprenden a leer con la utilización de una determinada metodología y al ciclo siguiente se usan los mismos métodos, cuando es posible que el estudiante, debido a sus características particulares, aprenda mejor con otra metodología.

Las otras causas anotadas para estudiantes mayores (emocionales, pedagógicas, conductuales, sociales, médicas, etc.) también aplican. El tema de los efectos acumulados de la desigualdad económica, que se abordará más adelante, incide directamente en los y las adolescentes.

Ciertamente, se ha tratado de disminuir la repitencia, que es un factor de salida anticipada del sistema, recurriendo al adelantamiento y la repetición de materias. Es importante que se valoren las oportunidades que se han dado para mejorar el rendimiento

antes que la reprobación y tomar en cuenta las dificultades específicas que hicieron que el o la estudiante reprobara.

Asimismo, es importante valorar los planes concretos que se hicieron para atender las dificultades, incluyendo las oportunidades brindadas para el desarrollo de habilidades socioafectivas.

En consecuencia, es recomendable una evaluación de las normas reguladoras de la promoción y la repitencia, pues se han encontrado algunos inconvenientes como, por ejemplo:

- En bastantes casos terminan dejando las otras asignaturas y llevando solo las que están repitiendo.
- Muchas instituciones no tienen la capacidad administrativa para enfrentar la situación, porque implica mucha coordinación para funcionar con horarios individualizados.

La literatura fundamenta que el bajo rendimiento dificulta la permanencia, por lo que son muy importantes las medidas para garantizar que los y las estudiantes tengan oportunidades para el logro, pero el sistema requiere una evaluación. Que la repitencia esté asociada con la expulsión, no significa que evitarla solucione el problema. Atacar las **causas** de la repitencia parece más pertinente y es lo que puede garantizar el goce efectivo del derecho a la educación.

Hay otras opciones para evitar la repitencia, que consisten en dar seguimiento consistente a lo largo del ciclo lectivo y ofrecer oportunidades como tutorías, centros y planes de recuperación. También es importante disponer de los apoyos necesarios en las transiciones; los colegios que lo brindan logran buenos resultados.

Relacionado con el tema del rendimiento está el tema de las habilidades básicas. Muchos/as estudiantes tienen deficiencias en lecto-escritura y matemática, lo que dificulta el rendimiento en las demás asignaturas.

En el ámbito académico, el proceso que conduce ya sea a la permanencia o al retiro, es el que presenta, en un polo, rendimientos satisfactorios y, en el otro, crecientes dificultades académicas. El rendimiento previo es un factor de permanencia, si hay deficiencias en la formación básica o bajo rendimiento, el esfuerzo que se requiere para continuar con los estudios es mayor y puede llegar a ser inmanejable para el o la estudiante.

La persona o su familia pueden llegar a concluir que no tiene capacidad para seguir estudiando. Es más factible que las alumnas y los alumnos permanezcan si han alcanzado adecuados niveles de logro desde la educación Primaria, y si no han tenido que repetir años de estudio, sobre todo por lo que pueden indicar las causas de la repitencia.

Algunas dificultades en el nivel de comportamiento, y aún más si no

son atendidas prontamente, así como los deficientes hábitos de estudio, contribuyen de forma negativa. Si las deficiencias en la formación básica y el retraso escolar son producto de pocas oportunidades tanto educativas como económicas, las acciones de los centros educativos que apoyan a estudiantes en esas condiciones pueden resultar insuficientes para compensar los efectos acumulados de las desigualdades (Arguedas y Jiménez, 2009; Espíndola y León, 2002; Fernández, 2009; Werthein, 2006).

Permanencia y accesibilidad de la educación

Aunque existen motivos para creer que los procesos de discriminación han decrecido, al menos en ciertos temas y sectores, lo cierto es que todavía existen comunidades que cuentan con menos recursos. En algunos casos, estudiantes, quienes carecen de documentos migratorios, se ven desfavorecidos para acceder a servicios, por razones, incluso, ajenas a la voluntad de quienes conducen las políticas educativas.

Por otra parte, si bien la educación es gratuita y existen los programas de becas anteriormente mencionados, las dificultades económicas que enfrentan las familias y, en general, las condiciones de pobreza, impiden o limitan sensiblemente la capacidad para sufragar los costos de transporte, la compra de útiles y alimentación y para aportar dinero para actividades especiales (y necesarias) como giras.

Esta situación no solo constituye una violación al derecho a la educación, sino que, además, provoca frustraciones y desigualdad en cuanto a las oportunidades de las y los estudiantes para tener experiencias de aprendizaje variadas y enriquecedoras. La falta de financiamiento adecuado de Fonabe es motivo generalizado de preocupación, al igual que los problemas administrativos que hacen que las becas no lleguen a las personas, quienes las necesitan, dentro de plazos razonables (por ejemplo, se reportan casos de personas quienes reciben la primera entrega en octubre o en noviembre, lo que provoca, en no pocas ocasiones, la salida del colegio).

Pero la complejidad de las condiciones socioeconómicas afecta de otras formas: el acompañamiento durante la escolarización, el estado de las viviendas y el acceso a recursos y a estímulos requeridos para el logro académico dependen del nivel de bienestar de las familias.

Los efectos de la pobreza en el desarrollo y en logros educativos de la población adolescente, van más allá de lo económico y se reflejan en déficits sociológicos y pedagógicos, los cuales frecuentemente trascienden las ayudas económicas.

Asimismo, las desigualdades heredadas por condición de pobreza aumentan las probabilidades de que muchos/as estudiantes queden excluidos del sistema educativo, al ser las hijas y los hijos de las familias de escasos recursos más vulnerables a

los vaivenes ocupacionales de las jefaturas de hogar y a los cambios en la composición familiar.

A los hombres, la presión que reciben del mundo del trabajo y las características de la inserción laboral de la jefatura del hogar, los afecta más para permanecer; a las mujeres lo es más lo relacionado con lo doméstico –atender la casa, cuidado de hermanos o hijos– (Fernández, 2009; Siteal, 2008).

Las brechas en el acceso, por razones geográficas, también tienen implicaciones en los rendimientos del estudiantado. Cuando las desigualdades entre sectores disminuyen, el acceso, la participación y la permanencia aumentan.

Como antes se apuntó, los protocolos de adecuaciones curriculares han sido mejorados, aunque su aplicación, en el ámbito propiamente del aula, es variable. El personal docente tiene mayor disposición para aplicar modificaciones recomendadas si comprende los motivos y, también, si benefician a otros/as estudiantes.

Las personas que tienen dificultades conductuales o de aprendizaje no tienen el mismo acceso si no reciben los apoyos para superar o compensar dichas características; se acumulan fracasos y se aumenta la desvinculación. Lo anterior es aplicable para la diversidad de estudiantes en general, no solo para quienes tienen dificultades específicas. Esto podría llamarse insuficiente “acceso al logro”, que significa que muchas personas con

necesidades educativas especiales, asociadas a discapacidad o no, y con algunos retos a nivel conductual, y variedad en estilos de aprendizaje y composición de habilidades, no tienen adecuado acceso a las condiciones y a las oportunidades para tener logros académicos y sociales.

En palabras de Jesús Domingo, *“la educación debe ser para todos y no para la mayoría, debe atender a y en la diversidad, para hacer real y efectiva la igualdad”* (Domingo, 2004: p. 3).

Permanencia y aceptabilidad

Efectivamente, complace constatar que ha habido avance en la mejora de la calidad de la educación, pues tal como antes se afirmó, se han tomado en cuenta diferentes dimensiones humanas y diferentes ámbitos de la educación en las modificaciones efectuadas por el Ministerio de Educación Pública.

La formación integral es un factor de permanencia y favorece el desarrollo de habilidades, valores y actitudes para la participación significativa en la sociedad; por eso, es importante que las instituciones basen su quehacer en una filosofía que favorezca la formación de todas y de todos en diversas áreas, no solo en la académica.

Las actividades variadas que responden a la diversidad de intereses y de derechos de la población estudiantil son esenciales. Lo anterior se relaciona con el reconocimiento de sus derechos

y la satisfacción de las necesidades de pertenencia, de aceptación, de confianza en las propias capacidades, de autonomía personal en balance con los vínculos con lo colectivo, y de oportunidades para la contribución significativa (Ochaíta y Espinosa, 2004; OREALC/Unesco, 2008).

En este sentido, la reforma curricular en materia de ética, estética y ciudadanía, como forma de favorecer el desarrollo saludable, la convivencia armónica, el ejercicio de la ciudadanía y el disfrute de la vida, es un acierto.

Otro factor de permanencia refiere al clima escolar, el cual tiene que ver con el gusto por estar en la institución, las relaciones interpersonales y el grado de pertenencia. La calidad de los vínculos que el estudiantado tenga con sus pares y con las personas adultas es crucial para el aprendizaje. Para ser de calidad, las relaciones tienen que responder a la necesidad de la etapa adolescente de un acompañamiento que favorezca la autonomía y la responsabilidad, lo cual se relaciona con el tema de las medidas disciplinarias y, por lo tanto, con los derechos en la educación.

Lo anterior implica que se favorecen la comunicación, el trato respetuoso y la participación. Las instituciones en las que se practica este estilo educativo, relacionado con los ejes de ética y ciudadanía, presentan buenas condiciones para la convivencia democrática y el desarrollo de los miembros de la comunidad educativa, así como para el logro escolar.

Los comportamientos que conducen a la realización personal y la convivencia social tienen más probabilidad de interiorizarse si hay una interacción con personas adultas significativas que promuevan la participación, la colaboración, la dignidad y el respeto mutuo.

Los aspectos afectivos son importantes para la permanencia de las estudiantes y de los estudiantes, si cuentan con el apoyo de las personas con quienes interactúan y con demostraciones de que las personas adultas de la institución les conocen y se preocupan por ellas y ellos.

En ambientes escolares de apoyo, el alumnado muestra más satisfacción y más compromiso. El estilo educativo que favorece la incorporación de un repertorio conductual apto para el desarrollo integral, aumenta la sensación de bienestar y el logro académico, y contribuye con la prevención de reacciones no constructivas, como los comportamientos violentos. Los ambientes, ya sean permisivos o autoritarios, favorecen, en menor medida, la permanencia.

Para permanecer en la institución se requiere “presencia de valores como la solidaridad, la generosidad, el compañerismo, el afecto, el respeto por la naturaleza, la tolerancia y la asunción de la diversidad” (Adell, 2006). Otro elemento importante para la progresión en el proceso educativo es la percepción de seguridad (versus inseguridad o violencia).

El sentido de pertenencia es un antecedente necesario para una experiencia de aprendizaje gratificante y un requisito para seguir las normas con las que se rige la institución; además, tiene otros efectos positivos como aumento en la percepción de apoyo y mejora del estado de salud.

Otro factor de permanencia es la calidad académica de las instituciones, que implica que el personal tenga la capacitación adecuada para impartir su asignatura de forma que genere interés y motivación en las y los estudiantes. Que el personal docente sea exigente, sin perder la flexibilidad, y que brinde apoyo para la obtención de logros, son características de las instituciones que mejor responden a las necesidades del estudiantado.

Permanencia y adaptabilidad

En el período 2006-2010 se hicieron esfuerzos importantes por aumentar la relevancia de la educación para las vidas de las y los estudiantes.

Se reforzaron los programas de las asignaturas básicas con el fin de trascender las metodologías en las que las y los docentes dictan lecciones, hacia mayor participación activa del estudiantado. Se está evitando la evaluación predominantemente sumativa que fomenta la memorización y favorece las prácticas pedagógicas que conducen al aprendizaje significativo y que responden a la diversidad. Todo esto es altamente recomendado. Los hábitos de estudio y de organización,

la actitud de afrontamiento de dificultades por parte del y la estudiante son mucho más factibles si las metodologías generan interés y comprensión y si las evaluaciones son oportunidades para un mayor aprendizaje y fuente de motivación.

Para concretar el replanteamiento pedagógico de las asignaturas más cercanas a la ética, la estética y la ciudadanía (Educación Cívica, Artes Plásticas, Educación Musical, Artes Industriales, Educación para el Hogar, Educación Física) se llevaron a cabo proyectos piloto.

En este sentido, se inició con Educación Cívica y con Educación Musical, 12 proyectos piloto en cada materia, los cuales fueron bien evaluados. En el 2011 se continuará con proyectos parecidos en Educación Física y en Artes Plásticas. Aparte de estos proyectos piloto, los aspectos artísticos y deportivos se han favorecido en términos generales; el alumnado está gozando de mayores oportunidades en este sentido, y docentes y estudiantes comentan que han tenido efectos positivos. Se mejoraron las oportunidades para el desarrollo de las capacidades productiva y emprendedora del alumnado y la educación técnica profesional y en idiomas.

Para permanecer, las y los jóvenes necesitan experiencias que les ayuden a fortalecer su sentido de capacidad, el cual favorece el rendimiento académico y el desarrollo emocional. El sentido de capacidad se fortalece cuando se da un balance óptimo

entre los desafíos que requieren esfuerzo y los apoyos ofrecidos y cuando el grado de dificultad de las tareas representa un reto alcanzable.

Como se anotó, lo que tiene efectos más positivos es que las y los docentes combinen la exigencia con el apoyo, en el contexto de procesos planificados. Se trata de evitar lo excesivamente frustrante pero, también, de evitar un facilismo basado en expectativas por debajo de la capacidad de las y los estudiantes. Es conveniente para el desarrollo y para los rendimientos, el deseo de incrementar las capacidades con base en la indagación, la comprensión y el dominio de destrezas (Arguedas, 2010). El MEP ha hecho esfuerzos por dirigirse en este sentido.



Conclusiones y Recomendaciones

En el país ha habido avances relevantes en materia educativa; se han tomado medidas pertinentes en el sentido de que corresponden a lo que se ha identificado como factores de permanencia, pero quedan pendientes los retos de universalizar las medidas, su sostenibilidad y la evaluación.

La visión de derechos humanos, sin embargo, sigue siendo insuficientemente explorada, tanto en sus implicaciones conceptuales, como en los efectos concretos que se avistan en la discriminación y en la exclusión de importantes comunidades en el país, pese a que se han reparado manuales como el de “Disposiciones vinculantes para la detección de situaciones de explotación sexual comercial en el sistema educativo” (2008) y el “Manual de buenas prácticas para la no discriminación de personas menores de edad insertas en el sistema educativo” (2007).

Resulta, por lo tanto, necesario articular mejores esfuerzos para que las oportunidades educativas lleguen a las personas, familias y comunidades más empobrecidas e históricamente rezagadas.

El Ministerio de Educación Pública ha realizado iniciativas en casi todos los ámbitos de sus competencias y obligaciones, incluyendo las construcciones escolares y la preparación de manuales de procedimientos que

facilitan hacer dichas construcciones. No obstante, la falta de instituciones educativas cercanas a las comunidades, sigue castigando a las poblaciones más vulneradas, especialmente si no gozan del servicio gratuito de transporte.

De igual manera, la ausencia histórica de un programa de educación sexual integral ha agravado las condiciones de desigualdad, ha conducido a un número creciente de adolescentes y niñas embarazadas y ha creado condiciones para el mantenimiento de conductas sexistas y estereotipadas. Por estas razones, resulta urgente que el Ministerio de Educación Pública ponga en marcha, a la mayor brevedad posible, programas en esta materia, de carácter científico, objetivo y laico.

Aunque hay menor discriminación, los problemas que enfrentan las personas con alguna discapacidad, los grupos migrantes y las comunidades indígenas, en especial, siguen siendo graves.

Debe diseñarse y adoptarse, por lo tanto, medidas afirmativas urgentes que permitan detectar los vacíos en la oferta y en el servicio educativo y, además, es también urgente duplicar los esfuerzos de formación y de capacitación en derechos humanos, de modo que se pueda desarrollar un plan de lucha contra la discriminación y la xenofobia en la educación.

Si bien la educación es gratuita, hay problemas de acceso a pasajes, compra de útiles y alimentación y para la compensación de déficits sociológicos y pedagógicos que frecuentemente trascienden las ayudas económicas.

Se requiere, consecuentemente, aumentar el presupuesto del Fondo Nacional de Becas, mejorar los mecanismos de asignación, administración y otorgamiento de las ayudas económicas, de modo que las y los estudiantes quienes los necesiten, puedan obtenerlos sin demora.

En este análisis, se recomienda, muy especialmente, desarrollar una visión y una metodología de género que permita, a la vez, reflexionar acerca de la necesidad de incorporar, en los planes y en los programas educativos, la construcción de masculinidades alternativas, responsables y sensibles.

Se reconoce un avance en la mejora de la calidad de la educación, en la preparación de docentes más como figuras mediadoras que transmisoras de conocimientos y en la atención a las necesidades del estudiantado.

La calidad, sin embargo, necesita abordarse desde una plataforma más amplia, que atienda los objetivos de la educación, según los propósitos establecidos en los instrumentos del derecho internacional de los derechos humanos (la Convención sobre los derechos del niño y el Pacto internacional de derechos económicos,

sociales y culturales, entre otros), en concordancia con la legislación nacional que protege los derechos de niños, niñas y adolescentes.

Se requiere, también, establecer, a la mayor brevedad posible, planes articulados con otras instituciones públicas y privadas que permitan contrarrestar el impacto de la violencia intra y extra escolar, y establecer protocolos de convivencia y mecanismos adecuados para la resolución alternativa de conflictos.

En el período de estudio, se hicieron esfuerzos importantes por aumentar la relevancia y la pertinencia de la educación para las vidas de las y los estudiantes, favoreciendo las prácticas pedagógicas que conducen al aprendizaje significativo y que responden a la diversidad.

El programa *Ética, estética y ciudadanía* ha tenido un impacto muy positivo en el sistema educativo, por lo que debe fortalecerse, ampliarse y mejorarse.

Considerando que el rendimiento previo es un factor de permanencia, existen retos relacionados con la atención temprana al bajo rendimiento que tienen raíces sociales, culturales, pedagógicas y económicas que deben abordarse cuanto antes. Para ese fin, es necesario que el Ministerio de Educación mejore la investigación respecto de las causas de la repitencia.

Algunos aspectos que deben atenderse en relación con el nuevo sistema de promoción y repitencia son:

- Si ha habido oportunidades para mejorar en rendimiento antes de la reprobación.
- Si se toman en cuenta las dificultades específicas que hicieron que el o la estudiante reprobara.
- Si se acompaña de un seguimiento personalizado del rendimiento y bienestar.
- Si las instituciones tienen la capacidad administrativa para enfrentar la situación.
- Si implica períodos largos de tiempo no estructurado, lo que no es recomendable para estudiantes de colegio.

Es evidente que se han llevado a cabo acciones conducentes a favorecer la permanencia, un mayor bienestar del estudiantado y la formación integral, aun así, los avances son insuficientes.

Todavía es necesario desarrollar la universalización de las medidas y de los mecanismos de seguimiento para garantizar la sostenibilidad de estos y la evaluación de los diferentes programas que se requieren para cumplir con los objetivos propuestos.

Resulta fundamental, además, ofrecer mayores y mejores oportunidades de participación a las y los estudiantes, de modo que puedan ser protagonistas

de su propio desarrollo y no solo depositarios de las políticas públicas.

La participación no debe limitarse a los aspectos electorales y organizativos, sino que debe involucrar progresivamente la opinión del estudiantado en temas sustantivos del currículum, la administración escolar y las responsabilidades de gestión de acuerdo con sus capacidades.

Finalmente, se recomienda establecer un plan de transición general, de conformidad con lo dispuesto en la *Convención sobre los derechos humanos de las personas con discapacidad*, que permita fortalecer consistentemente los planes de educación inclusiva, de modo que las personas con alguna discapacidad puedan asistir, sin excepción, al sistema educativo regular, contando con los recursos de apoyo necesarios.



Referencias bibliográficas

- Adell, Marc. (2006). *Estrategias para mejorar el rendimiento académico de los adolescentes*. 2.^a edición. Madrid: Ediciones Pirámide.
- Arguedas, Irma. (2010). *Promoción de la permanencia de estudiantes en la educación secundaria. Manual de temas y estrategias*. Instituto de Investigación en Educación. San José, Costa Rica: Editorial de la Universidad de Costa Rica.
- Arguedas, Irma & Jiménez, Flor. (2009). Permanencia en la educación secundaria y su relación con el desarrollo positivo durante la adolescencia. *Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*. Vol. 7(1): pp. 51-65.
- Castillo López, Anabelle. (2010). *Informe de labores de la dirección de programas de equidad*. San José, Costa Rica: Ministerio de Educación Pública.
- Castrillo, Jorge; Fernández, Agustín; Ordóñez & María Alicia. (1998). *La adolescencia. Desarrollo psicossocial e implicaciones educativas*. San Salvador: Editorial Piedra Santa Arandi.
- Dobles Trejos, Cecilia & Antezana Rimassa, Paula. (2005). *Desentrañando los conflictos en el proceso de integración a la educación regular de las personas con discapacidad*. Centro Nacional de Recursos para la Educación Inclusiva (Cenarec). Ministerio de Educación Pública, San José Costa Rica.
- Domingo, Jesús. (2004). Educar a la ciudadanía en una escuela pública de calidad. *Revista Iberoamericana de Educación* (versión digital). Recuperado de: <http://www.rieoei.org/deloslectores/611Segovia.PDF>
- Espíndola, Ernesto & León, Arturo. (2002). La deserción escolar en América Latina: un tema prioritario para la agenda regional. *Revista Iberoamericana de Educación* (30). pp. 39-62.
- Fernández, Tabaré. (2009). La desafiliación en la educación media en Uruguay. *Revista Iberoamericana sobre calidad, eficacia y cambio en Educación*. Vol. 7(4): pp.164-179.
- Garbanzo Vargas, Guiselle. (2005). *Retos actuales de la Administración Educativa en un mundo cambiante*. Consultado el 20 de setiembre de 2010. Recuperado de: http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:mXZPw7-DP-sj:www.eae.ucr.ac.cr/Paginas_Contentido/Congreso/24%2520DE%2520NOVIEMBRE,%25202005/Ponecia.Guiselle%2520Garbanzo.doc+escuelas+unidocentes&cd=6&hl=es&ct=clnk&gl=cr
- Garnier, Leonardo. (2008). *La educación y los retos del desarrollo en Costa Rica*. Seminario Desigualdad y políticas públicas. (s.l.).
- Herrera Castro, Luis Miguel. (17 de diciembre 2009). Aprobación en exámenes de bachillerato el más alto en 13 años. *La Prensa Libre*. Consultado el 11 de setiembre de

2010. Recuperado de: <http://www.prensalibre.cr/pl/component/content/article/39-nacional/15764-aprobacion-en-examenes-de-bachillerato-el-mas-alto-en-13-anos.html>
- Leitón, Patricia. & Fallas, Hassel. (02 de setiembre 2008). Gobierno eleva presupuesto para educación en el 2009. *La Nación*. Consultado el 11 de setiembre de 2010. Recuperado en: http://www.nacion.com/In_ee/2008/septiembre/02/economia1684696.html
- Maddaleno, Matilde; Morello, Paola & Infante-Espínola, Francisca. (2003). Salud y desarrollo de adolescentes y jóvenes en Latinoamérica y El Caribe: desafíos para la próxima década. *Salud Pública de México*. Vol. 45, Suplemento 1 de 2003. Pp. S132-S140.
- Mata Segreda, Alejandrina. (2010). *Informe de labores período 2006-2010 vice ministra académica*. San José, Costa Rica: Ministerio de Educación Pública.
- _____. (2010, 23 de julio). Embarazos golpean más en 27 colegios de zonas marginales. *La Nación*. Consultado el 20 de setiembre de 2010. Recuperado de: <http://www.nacion.com/2010-07-24/EIPais/NotaPrincipal/EIPais2458377.aspx>
- Meoño Soto, Rodolfo. (2009). *El derecho a la educación en Costa Rica*. Defensoría de los Habitantes de la República. San José, Costa Rica.
- Ministerio de Educación Pública - Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI). *Sistema educativo nacional de Costa Rica*. (1997). Consultado el 19 de setiembre de
2010. Recuperado de: <http://www.oei.es/quipu/costarica/cost12.pdf>
- Mora Rodríguez, Jesús. (Editor). (2010). *Educando en tiempos de cambio. Memoria Institucional 2006-2010*. San José, Costa Rica: Ministerio de Educación Pública.
- Muñoz, N. (2007). *Programa In Focus sobre el trabajo infantil de la OIT*. Consultado el 23 de setiembre de 2010. Recuperado de: <http://secviccentarticulo.blogspot.com/2007/06/nios-trabajadores-en-centroamrica.html>
- Muñoz, Vernor. (2009). *El mar entre la niebla: el camino de la educación hacia los derechos humanos*. San José, Costa Rica. Luna Híbrida Ediciones.
- _____. (2006). El derecho a la educación de las niñas. *Informe del Relator Especial de la ONU sobre el derecho a la educación al 62 período de sesiones de la Comisión de Derechos Humanos*. E/ CN.4/2006/45. 8 de febrero.
- _____. (2010). El derecho humano a la educación sexual integral. *Informe del Relator Especial de la ONU sobre el derecho a la educación al 65 período de sesiones de la Asamblea General de Naciones Unidas A/65/162*, 23 de julio.
- Ochaíta, Esperanza & Espinosa, María Ángeles. (2004). *Hacia una teoría de las necesidades infantiles y adolescentes*. Madrid: Mc Graw-Hill Interamericana de España, S.A.U.
- Oficina Regional de Educación de la Unesco para América Latina y el Caribe OREALC/Unesco. (2008). *Los aprendizajes de los estudiantes de América Latina y el Caribe*. Santiago, Chile: Salesianos Impresiones.

- Proyecto Estado de la Nación. (2010). *Base de datos, estadísticas*. Consultado el: 11 de setiembre de 2010. Recuperado de: <http://www.estadonacion.or.cr/index.php/estadisticas/costarica/compendio-estadistico/estadisticas-sociales>
- Ramírez Vargas, Eliécer. (Dirección). (2010). *Indicadores en el Sistema Educativo Costarricense*. [en línea]. San José, Costa Rica: Dirección de Planificación Institucional, Departamento de Análisis Estadístico del Ministerio de Educación Pública. Consultado el 19 setiembre de 2010. Recuperado de http://www.mep.go.cr/Indicadores_Educativos/index.html
- Rodríguez, Mariano. (2009, 25 de noviembre). Aprobado presupuesto ordinario para 2010 por 4 millardos de colones. *Actualidad Noticiosa, Costa Rica hoy*. Consultado el 19 de setiembre de 2010. Recuperado de: <http://costaricahoy.info/nacionales/aprobado-presupuesto-ordinario-para-2010-por-4-millardos-de-colones/34904/>
- Sistema de Información de Tendencias Educativas en América Latina (Siteal). (2008). *Informe sobre tendencias sociales y educativas en América Latina*. Buenos Aires: IIPPE-Unesco. Madrid: Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI).
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco) - OIE. (2006). *Datos mundiales de educación*. 6.ª edición. Consultado el 19 de setiembre de 2010. Recuperado de: http://www.oei.es/pdfs/Costa_Rica_datos2006.pdf
- Valenciano, Grettel. (2009). Construyendo un concepto de educación inclusiva: una experiencia compartida. En: *Aspectos clave de la educación inclusiva: una experiencia compartida*. Sarto, María Pilar & Venegas, María Eugenia (Coordinadoras). Salamanca: Instituto Universitario de Integración en la Comunidad, pp. 13-20.
- Villegas, Jairo. (2010, 16 de abril). 15 000 reprobados harán de nuevo bachillerato. *La Nación*. Consultado el 19 setiembre de 2010. Recuperado de: <http://www.nacion.com/2010-04-17/EIPais/NotasSecundarias/EIPais2338300.aspx>
- Villegas, Jairo. MEP retrasa tres años nueva educación sexual. *La Nación*. Consultado el 20 de setiembre de 2010. Recuperado de: <http://www.nacion.com/2010-07-24/EIPais/Relacionados/EIPais2458394.aspx>
- Werthein, Jorge. (2006). O direito à educação como direito público: Implicações para o livro e a leitura. *Revista Iberoamericana de Educación*. (42). Pp. 153-157.



El Derecho a la cultura, el juego y la recreación de la niñez y la adolescencia en Costa Rica

“Descuidad a los niños y nos destruiremos a nosotros mismos”.

Paul Auster.

Introducción

El presente capítulo sintetiza el estado actual del derecho a la cultura, el juego y la recreación de niños, niñas y adolescentes quienes viven en Costa Rica, a la vez que sirve de introducción a un tema que pocas veces adquiere la relevancia necesaria en la materia.

Primeramente, debe considerarse la cultura como un concepto polisémico y multidimensional que incluye el deporte¹, el juego y la recreación. No siendo estos elementos que hay que considerar ajenos al término, tal y como lo señala la *Declaración de Friburgo* (2007), la última reflexión más avanzada respecto a derechos culturales:

“El término cultura abarca los valores, las creencias, las convicciones, los idiomas, los saberes y las artes, las tradiciones, instituciones y modos de vida por medio de los cuales una persona o un grupo expresa su humanidad y los significados que da a su existencia y a su desarrollo”².

Aunque, para la problemática por analizar –las oportunidades que tienen la niñez y la adolescencia de ejercer su derecho a la cultura, a jugar, a recrearse y a practicar deporte–, la investigación se centrará, más bien, en los llamados derechos culturales en sentido estricto, los cuales hacen referencia explícita a la cultura y están relacionados con la identidad, la diversidad cultural, el acceso y la participación.

1 Nueve grupos de derechos culturales que se refieren al patrimonio, la enseñanza, la escolaridad, la enseñanza superior, la identidad, el idioma, la cultura, los medios de difusión y el deporte. Del proyecto de lista de derechos culturales preparado por el Consejo de Europa, Estrasburgo, 24 de agosto de 1994, CDDC Misc. 9413.

2 Observatorio de la diversidad y los derechos culturales. (2008). *Declaración de Friburgo*, 2007.

Premisas claves para entender la importancia del derecho a la cultura, el juego y la recreación

El derecho a la cultura, el juego y la recreación son un fin en sí mismo, pero resultan, también, un medio mediante el cual se amplían las capacidades personales, comunitarias y sociales de la niñez y la adolescencia. A continuación, se expone, sucintamente, la imbricación entre los términos³, cuyas relaciones sustentan las premisas claves del presente capítulo.

Sobre el juego, la recreación y la cultura como herramientas de participación social

El derecho a la cultura está estrechamente vinculado a la participación directa de los individuos y es indispensable para el desarrollo integral de las personas menores de edad. Acerca de la cultura cabe decir, que no es algo de lo que se pueda prescindir en épocas de crisis económica o ante la urgencia de otros derechos sociales tradicionalmente ligados a la protección de la niñez y la adolescencia. Apoyar el desarrollo cultural local es importante para que niños, niñas y adolescentes tengan la oportunidad de ser ciudadanos activos, responsables y con opinión. La comunidad y el desarrollo cultural van de la mano y es, por ese motivo, que la niñez y la adolescencia deben

tomar parte activa de la vida cultural de su entorno.

No es baladí que la coherencia y la sostenibilidad de las acciones llevadas a cabo para el desarrollo local dependerán del grado de participación de la ciudadanía. Conseguir dicha participación se ha convertido en el gran reto de los gobiernos (nacionales y locales) de muchos países, siendo una preocupación actual para Costa Rica. Parafraseando a Jon Hawkes (2009) (Ciudades y Gobiernos Locales Unidos “CGLU”, 2009), vivimos en un tiempo con escaso compromiso cívico, de alienación de la población respecto a los procesos de gobierno. Apostar por el desarrollo cultural local puede crear las condiciones necesarias para volver al ágora, para revitalizar la democracia.

Se tiende a vincular la interacción social a emociones como el miedo, la ira, la lástima, la culpa y, sobre todo, al aburrimiento. ¿Cómo esperamos entonces que las personas mantengan un compromiso entusiasta si se basan en estas emociones? Como lugares propicios para dicha interacción, ¿se están potenciando los espacios públicos en las comunidades de Costa Rica para que sean vividos por la niñez y la adolescencia?

El arte, el juego, el deporte y la recreación, en suma, la participación cultural, son prácticas creativas que proporcionan el lado incondicionalmente positivo del contrato social; es irrefrenable la alegría y el bienestar que produce el hacer cosas juntos y,

3 Cultura, juego, recreación, capacidades personales, comunitarias y sociales.

sin duda, esto adquiere más importancia durante la niñez y en la adolescencia. “El recuerdo de la experiencia placentera es un estímulo mucho más eficaz para entrar en la interacción colectiva que el miedo al futuro” (Hawkes, Jon, 2009: p. 71); si se practicara esto con asiduidad, niños, niñas y adolescentes estarían más equipados para afrontar la vida. Potenciar el desarrollo cultural de este sector poblacional permitiría aumentar el grado de compromiso cívico. Compromiso que requiere, según Hawkes (2009), de ciertas condiciones tales como: la confianza ante lo desconocido y ante el comportamiento de los demás, la seguridad en las aportaciones de uno mismo, el respeto e interés por lo diferente o la expresividad. Sin duda, capacidades que se pueden aprender y ejercer con la práctica artística, jugando, recreándose o practicando deporte, y mejor si es en los espacios públicos.

El juego como motor para el desarrollo de las capacidades en niños y niñas

El juego es la tarea más importante que ocupa la niñez; es la mejor manera de relacionarse con el mundo que poseen las personas menores de edad, de apropiarse de su entorno inmediato. Erikson (1950/1963, citado en UNICEF, Oficina de Área para Colombia y Venezuela, 2004: p. 32) *“sugirió que el juego infantil es la expresión temprana de la capacidad humana para abordar la realidad, ayudándose de la experiencia y el control, por conducto del experimento y la planificación”*. Los niños

y las niñas jugando aprenden más rápidamente, sirviéndose del juego para conseguir las capacidades físicas, sociales y mentales que necesitan para manejarse en la vida. Vaisner (1989, citado en UNICEF, Oficina de Área para Colombia y Venezuela, 2004: p. 33) sugiere que *“la forma en que los niños [y niñas] juegan y los materiales con que lo hacen depende directamente de su entorno”*.

Por esta sencilla razón, resulta esencial el acceso a espacios públicos reales, variados, seguros y estimulantes, en donde se les ofrezca las oportunidades de aventurarse, experimentar y aprender libremente, sin limitantes ni peligros. Los progenitores, el vecindario y las instituciones públicas deben entender que el juego es un derecho de la niñez tan importante como los otros, y muy necesario para el desarrollo de la identidad y de la personalidad. Es por ello que se debe permitir a niños y niñas jugar y otorgarles todo el tiempo necesario para llevar a cabo esta práctica. Padres y madres tienen la responsabilidad de proporcionar, junto a la comunidad –representada, en este caso, por las asociaciones de desarrollo⁴– y las autoridades nacionales –Fuerza Pública, Patronato Nacional de la Infancia, Dirección Nacional de Desarrollo Comunal– y locales

4 Además de los comités y los grupos comunales organizados en temas específicos (deportes, seguridad, vivienda), las Juntas administrativas de escuelas y colegios, la Cruz Roja, los Bomberos, las Comisiones Cantonales de Emergencia, el Club de Leones, los Clubes 4S, grupos religiosos, movimientos de la juventud, asociaciones de mujeres o Comités de seguridad comunitaria, entre otros.

–municipalidades, Comités cantonales de la persona joven y de deportes y recreación, policía local, etc.–, las oportunidades apropiadas para llevar a cabo este ejercicio, es decir, calles, plazuelas, espacios de juego y barrios más seguros y aptos para el desarrollo pleno de la niñez y la adolescencia⁵.

Practicar deporte y recrearse para vivir plenamente

El deporte y la recreación bien entendidas son capaces de proporcionar una serie de plusvalías, tales como la salud física y mental, la voluntad de participación, la inclusión social, la cooperación, la tolerancia, el respeto por uno mismo, por el propio cuerpo, por los demás y por el medio ambiente, la confianza, la disciplina, la concentración, la mejora del autoestima, etc., que resultan ser aliados indispensables para ampliar las posibilidades vitales de niños, niñas y adolescentes.

Se debe considerar al deporte en un sentido amplio, y no solamente ceñido al ámbito competitivo⁶. El

deporte es mucho más que un lujo o una forma de entretenimiento, es un motor para el desarrollo. La oportunidad de hacer deporte y recrearse es un derecho humano, por tanto, es un fin en sí mismo⁷, siendo básicos para que las personas de cualquier edad lleven una vida sana y plena, tal y como reafirmó el Informe del Grupo de Trabajo Interinstitucional de Naciones Unidas sobre el Deporte para el Desarrollo y la Paz (2003). La práctica deportiva y recreativa, orientada por profesionales formados en la educación física y la recreación⁸, es una estrategia que puede potenciar los ámbitos de la educación, el medio ambiente y la salud, en materia de niñez y adolescencia.

El arte, la cultura, el juego, la recreación y el deporte entendidos como derechos.

El acceso al arte, la cultura, el juego, la recreación y el deporte son condiciones fundamentales –¡Son derechos!– para el desarrollo de las capacidades de la niñez y la adolescencia.

5 En lo que es una suerte de articulación local de acciones que, involucrando a los Comités tutelares y las Juntas locales de protección, estructuran y generan los Subsistemas locales de protección y los ambientes protectores de la niñez y la adolescencia.

6 El informe Deporte para el Desarrollo y la paz. Hacia el cumplimiento de los objetivos de desarrollo del milenio, define deporte como cualquier modalidad de actividad física que contribuya al buen estado físico, al bienestar mental y a la interacción social. Entre esas modalidades de actividad física se encuentran el juego, la recreación, el deporte informal –organizado o competitivo– y los juegos o deportes autóctonos. El deporte implica reglas o costumbres y, a menudo, competencia. El juego –especialmente entre los niños y las niñas– se refiere a cualquier actividad física que sea divertida e implique participación. Por lo

general, carece de estructura y no está dirigido por un adulto. La recreación es más organizada que el juego, y casi siempre [aunque esta incluye también actividades artísticas, recreación social, ecológicas, cognoscitivas, etc.] consiste en pasatiempos activos desde el punto de vista físico. El juego, la recreación y el deporte son actividades que se eligen libremente y se emprenden por placer (UNICEF, 2002: p.1).

7 Artículo 1 de la *Carta Internacional de la Educación Física y el Deporte* adoptada por la Unesco, en 1978.

8 Las universidades costarricenses disponen de oferta formativa en la materia, que origina profesionales formados listos para trabajar; son un recurso cualificado que, en estos momentos, está infrautilizado (patente es la escasa oferta de plazas en el sistema público educativo costarricense).

Todos los atributos humanos florecerán de manera más prolífica con su ejercicio y validación. A menos que esto ocurra regularmente durante la infancia, la adolescencia y la juventud, el deseo disminuirá (o desembocará en formas improductivas), y las capacidades se atrofiarán. Huelga decir que el impacto de esto sería desastroso (Hawkes, 2009: p. 79).

Sin duda alguna, dichos elementos son la mejor forma de ejercitar estos atributos y, en la medida que permite el desarrollo integral de las personas menores de edad, estos deberían estar muy presentes en las acciones de las instituciones (nacionales, cantonales y comunales) que trabajan específicamente en materia de niñez y adolescencia⁹.



La Política Nacional de la niñez y la adolescencia (PNNA), la ciudad y el derecho a la cultura, el juego y la recreación

El Estado costarricense adoptó los derechos de la niñez y la adolescencia mediante el *Código de la niñez y la adolescencia* (CNA) y, recientemente (2009), le ha dado forma programática con la *Política nacional de la niñez y la adolescencia*, cuya aspiración principal es conseguir que:

“Al 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, niñas y adolescentes que lo habitan (PNNA, 2009: p.19).

Para cumplir con la primera parte de la aspiración, es indispensable considerar que el derecho a la cultura está en el mismo nivel que los otros derechos. La cultura no es un elemento accesorio, no debería ser prescindible ante la “urgencia” de otros derechos y necesidades. Si se continúa actuando de esta manera, el paradigma de protección integral difícilmente se alcanzará, lo que provocará un flaco favor a otras medidas que se estén tomando para mitigar la violencia, la drogadicción, la deserción y la exclusión escolar, etc.

⁹ Subsistemas locales de protección, y los ambientes protectores de la niñez y la adolescencia.

Se comete un error cuando se asocia la cultura a un servicio o a un producto estandarizado que, a veces, puede sufragarse y otras no. Su ejercicio es indispensable para vivir dignamente y desarrollarse en plenitud. Se debe romper con la tradición que da la ventaja a los derechos civiles, políticos, económicos y sociales sobre los culturales¹⁰. Esta manera de proceder, ha dado como resultado una anomalía en el contexto sociocultural de las comunidades costarricenses y una disfuncionalidad en lo que atañe al desarrollo de niñas, niños y adolescentes. Obstaculizar o inhibir su ejercicio en el ámbito de la niñez y la adolescencia es una negligencia grave. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en el informe 2004, es pertinente en este punto: las capacidades culturales de los individuos –y más aún en la niñez y la adolescencia– son el primer factor de desarrollo.

Para el logro de la segunda parte de la aspiración, además de apostar por el desarrollo cultural de la comunidad y, por ende, de la niñez y la adolescencia, es esencial que se piense en ciudades, barrios y espacios públicos planificados con la niñez y para esta. Se hace necesario concebir una ordenación urbanística que tenga como premisa elemental la inclusión de las personas menores de edad, en donde estas puedan interactuar con un contexto que potencie y haga valer

10 Todas las categorías de derechos humanos están relacionadas, son indivisibles, interdependientes y tienen la misma importancia.

la diversidad cultural y se les permita aprender a ser ciudadanos y ciudadanas mediante lo que algunos expertos han denominado la principal ocupación o “trabajo” de los niños y las niñas: el juego.

No es justificación que las municipalidades argumenten que no saben abordar esta problemática¹¹ cuando, en este sentido, existen propuestas tan alentadoras como las Ciudades Educadoras, las Ciudades Amigas de la Infancia y las agendas 21 del Medio Ambiente y la Cultura, que alumbran el camino por seguir para construir ciudades más inclusivas para los niños y las niñas –y por consiguiente, para todos y todas– mediante el desarrollo medioambiental y cultural.

Podemos concretar que, para el cumplimiento de gran parte de la aspiración anterior, y en pos del logro de una doctrina de protección integral, se antoja inexcusable pensar en ciudades y en comunidades que potencien el desarrollo de sus niños, niñas y adolescentes por medio de la cultura, el juego y la recreación, disponiendo de los mecanismos apropiados para escuchar sus necesidades, para pensar, construir o repensar espacios públicos

11 O que no disponen de recursos suficientes; a este respecto existe un proyecto de ley para incentivar el acceso al deporte, la recreación y la cultura para la juventud en el ámbito local –presentado en junio de 2010, por el diputado José María Villalta–, que se servirá de los ingresos de las municipalidades provenientes del cobro de patentes de licores para destinarlos a tal fin, no sin antes reforzar los procedimientos para garantizar la eficiencia y la eficacia en la recaudación y la administración de los impuestos.

seguros en donde las personas menores puedan desarrollarse plenamente.

Al respecto, la PNNA considera que *“los espacios locales como la comunidad y el barrio son parte fundamental del contexto en el cual los niños y [las] niñas se desarrollan y se desenvuelven, y sus características y condiciones pueden tanto favorecer como limitar su desarrollo”* (PNNA, 2009: p. 43).

Niños y niñas deben tener la oportunidad de aventurarse gradualmente en su ciudad, de ir del patio de sus casas a la calle de enfrente, de esta al parque, y de allá a otro vecindario, de la mejor forma que saben: jugando.

Como muchos investigadores apuntan, los niños y las niñas de una cierta edad prefieren jugar fuera de sus casas, en calles, lotes vacíos, aceras, parques o plazoletas, antes que en espacios de juego cercados y separados del mundo real. Pero ocurre que las ciudades, en Costa Rica, no están preparadas ni pensadas para que niños y niñas jueguen en sus calles, jardines o parques. Más allá de su dimensión y población, la pauta en las ciudades costarricenses es que están planificadas sin planificación, valga la redundancia; pero tengamos por seguro que ese caos gira en torno a la vida de los varones adultos y las actividades que estos desarrollan (económicas, administrativas, de circulación, etc.). En muchas de las ciudades del país, los niños y las niñas no pueden vivir las experiencias fundamentales para un desarrollo armónico, es decir, la aventura, la investigación,

el descubrimiento, la sorpresa, tal y como lo explicitan Francesco Tonucci y Jordi Borja en el Tercer Encuentro *La ciudad de los niños* (Acción Educativa, 2004). En resumidas cuentas, no tienen muchas oportunidades de jugar, practicar deporte y recrearse y, si lo hacen, es en entornos cerrados como el hogar o en parque vallados (únicos espacios pensados para esta población) en donde, a parte de no tener garantizado el acceso o la cercanía con su domicilio, no viven y aprenden de la experiencia de mezclarse e interactuar con otras personas y situaciones.

Los niños y las niñas para jugar necesitan espacios públicos vivos y seguros:

“adecuados a las exigencias de las diferentes categorías sociales, un espacio que crezca y que cambie a medida que crezcan y evolucionen sus posibilidades de acción y curiosidad. Y para jugar y crecer un niño necesita la ciudad, toda su ciudad” (Tonucci, 2006: p. 62).

Desde 1991, el proyecto internacional *La ciudad de los niños* plantea firmes parámetros e iniciativas encaminadas a aumentar la autonomía y la participación efectiva de las personas menores de edad. Cuando los niños y las niñas juegan, no necesariamente deben ir siempre acompañados por los padres y las madres, no tienen por qué ser actividades programadas y supervisadas, si son así, de seguro se está disminuyendo la capacidad del juego para desarrollar la autonomía

de estas y la seguridad en sí mismas. Una condición necesaria es pues, que los niños y las niñas puedan salir solos a la calle. Esto, lamentablemente, no es muy factible en Costa Rica; aquí niños, niñas y adolescentes –con la desidia de sus padres y la comunidad– están cada vez más familiarizados con los espacios privados y “exclusivos” de los centros comerciales, o irremediablemente abocados a quedarse en sus casas (después de salir del colegio) consumiendo programación televisiva que difícilmente les aporta algo positivo en su desarrollo intelectual. Se están perdiendo las plusvalías sociales que de forma natural y espontánea se generarían en un espacio público activo y con posibilidades de esparcimiento, cultura y deporte.

De igual modo, las comunidades rurales que carecen, en mayor grado, de espacios públicos integrales, ven reducidas las posibilidades de los y las adolescentes, lo cual aumenta, por consiguiente, comportamientos de tinte negativo y antisocial.

El problema de la inseguridad ciudadana es una prioridad para la esfera institucional en Costa Rica; muchas de las ciudades y las comunidades de este país son peligrosas e inseguras para las personas adultas ¡Imaginémoslo para los niños y las niñas! Las aceras están rotas, llenas de huecos y sucias, los dueños de las calles –y de las aceras– son los automóviles; hay multitud de lotes baldíos que generan desconfianza y coartan el derecho de

transitar libremente; no hay vitalidad en las calles; hay pocas opciones de esparcimiento y recreación para la juventud, lo que resulta frustrante y degenera en conductas antisociales. La respuesta, que habitualmente se aporta, consiste en aumentar los mecanismos de defensa (vallados, más policías, muros ciegos, seguridad privada, aumento del uso de vehículos, cerramiento de espacios públicos, cámaras, reclusión, etc.) que, en la mayoría de los casos, no tienen eficacia, ni ayudan a solventar el problema o, como anteriormente se ha dicho, promueven una cultura del espacio privado y exclusivo.

El espacio público es el lugar idóneo para la interacción social, para celebrar el contrato social, para convivir, recrearse, jugar, ser creativo y disfrutar; es muy apto y recomendable para que niños, niñas y adolescentes puedan desarrollarse en plenitud. Por esta razón es que, en las ciudades en donde predomina el miedo, la desconfianza y escasean las relaciones sociales, las instancias políticas deben trabajar conjuntamente con las asociaciones vecinales o comunales, asociaciones juveniles, grupos culturales, deportivos y recreativos para construir una visión de la convivencia comunitaria, en donde la prioridad sea la niñez y la juventud.

Una política pública municipal que prime los espacios públicos inclusivos, diseñados a partir de las necesidades y las aspiraciones de la comunidad y con su participación

activa (especialmente de niños, niñas y mujeres), seguramente aumentará la seguridad. Un parque o una calle vivida, transitada y disfrutada por la niñez provocarán, automáticamente, la solidaridad vecinal, la convivencia y la paz. Las municipalidades deben pensar en una planificación urbana integral, con usos mixtos y no zonificados, en donde la prioridad sea el peatón. Los espacios públicos (recreativos y deportivos) para la niñez o para la adolescencia, no deben ser pensados segregadamente de los demás espacios cotidianos, no tendrían que estar cercados o controlados por unas cuantas personas quienes no entienden el concepto de bien comunal, es por esto que se deben instalar más capacidades de gestión en la comunidad, para que esta pueda autorregular los espacios de convivencia y demandar la reactivación de espacios degradados.

La PNNA recoge esta preocupación y estipula que:

“Las instituciones públicas, en coordinación con los gobiernos locales, promoverán el incremento y mantenimiento de espacios públicos, accesibles, seguros, limpios, protegidos y libres de drogas, para promover los derechos al libre tránsito, al juego, a la recreación, a la práctica del deporte, la cultura, el arte y la reunión de las personas menores de edad. Además, incentivará a los centros educativos, a las organizaciones sociales y a las

empresas privadas que promuevan y garanticen el acceso de las personas menores de edad a sus instalaciones deportivas y recreativas” (PNNA, 2009, p. 70).

La base para llevar a cabo estas acciones la conformarían los Comités tutelares de los derechos de la niñez y la adolescencia y las Juntas de protección de la niñez y la adolescencia en coordinación con los gobiernos locales, la Fuerza Pública y las asociaciones de desarrollo; a este grupo habría que añadir los Comités cantonales de deporte y recreación, los Comités cantonales de la persona joven, las escuelas y colegios, las asociaciones juveniles, culturales y deportivas, entre otras, y apoyadas desde la institucionalidad por el Patronato Nacional de la Infancia (PANI), Ministerio de Educación Pública (MEP) y Ministerio de Cultura y Juventud (MCJ). Esta amalgama institucional, basándose en procesos de sensibilización, concienciación, capacitación y trabajo conjunto, debería originar propuestas planificadas de convivencia, vida y seguridad en los espacios públicos, en los cuales se incluyan actividades culturales, deportivas y recreativas para la niñez y la adolescencia.

Pero ¿qué protagonismo tienen la cultura, el juego y el deporte para estas instituciones? Como recursos necesarios y modos de vivir que son, hasta el momento han dispuesto de poco espacio real en la esfera institucional y entre la propia comunidad. Estos no se suelen utilizar como herramientas

para promover la convivencia, fortalecer las relaciones sociales y la cohesión, tampoco para recuperar espacios públicos degradados. No se aplican como estrategias innovadoras para crear entornos seguros para la niñez, o estimuladores y esperanzadores para la adolescencia.

El motivo principal se puede atribuir a la inexistencia de reflexión, investigación y debate en la esfera pública sobre esta materia –el reconocimiento de los derechos aumenta cuando la sociedad habla de ellos¹²–. Esta responsabilidad debe recaer en los entes rectores de la cultura y el deporte (ministerio, áreas de cultura de la municipalidad, cuando las haya) y, sobre todo, en los profesionales tales como gestores y promotores culturales, deportivos o recreativos (también del ámbito universitario). Su silencio e inacción a la hora de emplazar el problema está favoreciendo que no se adopten estas estrategias desde la institucionalidad, que padres, madres y comunidad no estén ni informados

12 Y esto es escandalosamente cierto cuando observamos los debates y las reflexiones acerca de niñez y adolescencia en donde los derechos culturales brillan por su ausencia. Si tomamos como referencia a la Red de Información sobre los Derechos del Niño (<http://www.crin.org/espanol/index.asp>), se encontrará que ningún artículo, documento o investigación hace referencia directa a la materia. Asimismo, no existen indicadores adecuados para visibilizar el impacto directo de la cultura o del uso de los espacios públicos en beneficio de la niñez y la adolescencia. Si acaso, existen cifras de asistencia a eventos culturales, muchas de las veces no desagregada en información más específica y compleja, por lo que no aportan información apta para evaluar o generar cambios.

ni sensibilizados al respecto y, por consiguiente, nunca las demanden.

Como punto que debiera ser de inflexión, la PNNA adoptó un eje estratégico específico para la cultura, el juego y la recreación, el cual aspira a que haya:

“Niños, niñas y adolescentes con oportunidades para el juego, el esparcimiento, la práctica del deporte y la recreación, que viven y comparten en un entorno de diversidad sociocultural, tolerancia e inclusión, con conciencia y compromiso hacia formas de vida que no destruyan nuestro ambiente natural y la promoción de estilos de vida saludables” (PNNA, 2009: p. 85).

Se advierte, en este párrafo, un concepto clave para el desarrollo humano, como es el de diversidad cultural y el anhelo de construcción de un horizonte en donde existan garantías de acceso y de participación (equitativas) en la vida cultural de la comunidad.

La diversidad cultural y el ejercicio de los derechos de la niñez

La promoción de la diversidad cultural es recogida en el lineamiento de la PNNA *“Respeto e inclusión de las diversidades culturales”*. Ahí se esboza *“la importancia [que] las tradiciones y los valores culturales de cada pueblo tienen para el desarrollo armonioso del niño”* (preámbulo CDN, 1989). Por ello es importante que las instituciones

públicas tengan en cuenta el contexto sociocultural y la realidad pluricultural del país a la hora de planificar acciones dirigidas a este sector de población. Esto debería ser tanto para asegurar que las acciones planificadas sean coherentes y pertinentes, como para fundamentar un desarrollo endógeno a partir de las potencialidades locales, alumbrando un futuro menos incierto para los niños y las niñas.

¿Por qué es importante que los niños y las niñas crezcan y se desarrollen en un entorno en donde se reconozca y se potencie la diversidad cultural? Costa Rica es un país pluricultural y multiétnico, así lo reconocen sus leyes. Pensar en términos de una sola cultura nacional o de una identidad cultural homogénea es totalmente erróneo y nefasto, aunque precisamente las políticas públicas costarricenses –especialmente la cultural y educativa– no acaban de asumir esto en la práctica y tienden más a visibilizar la cultura más estática y tradicionalista.

Que los niños y las niñas crezcan en un país que reconoce y potencia las distintas manifestaciones y capitales culturales que posee, significa que se podrán aprovechar de las oportunidades de un entorno inclusivo y multiplicador y podrán vivir más dignamente. ¡Ojo! el reconocimiento de la diversidad cultural no es solo una mera puesta en escena de las diferentes expresiones culturales del país, significa poner en valor y potenciar –recuperar, no meramente conservar–, desde las políticas públicas, las diferentes formas que se

poseen en Costa Rica de estar y concebir el mundo. Que el Estado entienda y asuma la diversidad cultural en sus políticas significa, sin ir más lejos, que la niñez y la adolescencia –como sujetos activos de derechos– serán tomados en cuenta activamente a la hora de formular políticas, planes, programas o proyectos, junto a los pueblos indígenas, los afrodescendientes, las personas con necesidades especiales, los inmigrantes y la mujer, en suma, las otras subjetividades que suelen estar ausentes. Esto lo corrobora el *Informe Políticas locales para la diversidad cultural de las Ciudades y Gobiernos Locales Unidos* (CGLU, 2006: p. 11):

“La diversidad tiene múltiples significados: en relación con el contenido, los actores o lo étnico. Los conceptos de «ecosistema cultural» o «ecología cultural» facilitan la comprensión y permiten [que las] políticas [asuman y se faculden en la gestión de] los planteamientos sobre la diversidad cultural”¹³.

Aventurémonos un poco más: anteriormente, se pensaba que la cultura era un hecho esencialmente inmutable, que se transmitía por medio de la tradición o la educación; si se entiende que la diversidad cultural es un elemento constitutivo de la cultura, y según Carneiro da Cunha (Unesco, 2010: p. 5):

13 Estudio encargado por la División de Políticas Culturales y Diálogo Intercultural de la Unesco al Institut de Cultura – Ayuntamiento de Barcelona, como Presidente del Grupo de Trabajo sobre Cultura de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos -CGLU-.

“lo que es realmente específico en una sociedad no son tanto los valores, las creencias, los sentimientos, las costumbres, las lenguas, los conocimientos o los estilos de vida de la gente, como la manera en que todas estas características se modifican”

y añadimos, por medio de la diversidad en la participación y de la inclusión de colectivos antes excluidos por la tradición.

Por tanto, tal y como defiende el Informe nuestra diversidad creativa,

“hay que iniciar a los jóvenes al complejo funcionamiento de las personalidades y a la multiplicidad de culturas. Si los ayudamos a asumir su propio destino, son ellos quienes velarán en el futuro porque la infinita diversidad de culturas sea mejor comprendida y asimilada” (Unesco, 1996: p. 31).

Este y el MEP son las instituciones responsables de promocionar la diversidad cultural. Por una parte, el primero asume el deber de facilitar la construcción de un entorno de rescate, promoción y gestión de las diversas culturas que posee el país, construyendo un paradigma de interculturalidad real y dinámico que impregne las demás políticas públicas. Por otro lado, el MEP debe asumir la educación intercultural como vanguardia de la política educativa, única forma de afrontar los desafíos actuales que existen en Costa Rica.

La diversidad cultural no es ninguna amenaza para el Estado, ni ninguna rémora para el desarrollo, todo lo contrario, saber manejar las potencialidades de este hecho marcará la diferencia en el aumento de la calidad de vida de niños, niñas y adolescentes costarricenses y su vinculación emocional con un Estado que reconoce su pluralidad cultural.

¿Cómo se ha ido reconociendo la diversidad cultural del país?

A mediados de siglo XX fue pionera la *Ley Fundamental de Educación* acerca de la conservación y ampliación de la herencia cultural en Costa Rica. Posteriormente, mediante el Decreto 22072-MEP (1993) –en el marco del Convenio N.169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)– se crean los Subsistemas de educación indígenas, cuyo objetivo general es “desarrollar progresivamente la educación bilingüe y bicultural en las Reservas Indígenas oficialmente reconocidas”. Se quiere fomentar, de este modo, la protección de la identidad y la diversidad cultural al promover el desarrollo del conocimiento y la valoración de las culturas originarias y las lenguas indígenas. Aunque como advierte la Defensoría de los Habitantes, en su *Informe Anual de Labores 2008-2009*: “El respeto y la promoción de la cultura indígena deberían encontrar su mayor desarrollo en las aulas, sin embargo, no existe un programa curricular indígena que incluya la enseñanza de las lenguas

indígenas ni de la cultura" (2008-2009, párrafo 9).

Como prueba de ello, se han presentado indicadores de expulsión (deserción), baja retención, baja promoción y bajo rendimiento académico, entre otros. La causa señalada, según indica UNICEF, es la poca capacitación de las y los docentes quienes trabajan en territorios indígenas, y las insuficiencias en lo referente "*al apoyo y uso de recursos didácticos apropiados y contextualizados*" (UNICEF Costa Rica, 2006: p. 86).

Otro momento de reconocimiento fue la promulgación de la ley 7426 del *Día de las Culturas*, la cual proclama el carácter multiétnico y pluricultural de Costa Rica (1994). Específicamente el artículo tres anuncia que "*los programas de estudio de primer y segundo ciclos deberán incluir todos los componentes culturales y étnicos, acordes con el carácter pluricultural y multiétnico del pueblo costarricense*".

En el 2008, el Consejo Superior de Educación aprobó el documento de política educativa: *El centro educativo de calidad como eje de la educación costarricense*, en el cual se afirma que "*todos tienen derecho a una educación de calidad, que, partiendo de sus propias realidades, propicie el desarrollo de todo su potencial*" (MEP, 2009: p.1). Aprovechando el marco de la Reforma Institucional, se celebró el Primer Congreso de Educación Intercultural (2008), construido sobre la base de la realización de veinte foros regionales que contaron con la participación de estudiantes, padres y

madres de alumnos/as, líderes locales y personal del sistema educativo en el nivel local, regional y nacional, cuyo principal resultado fue la *Estrategia de Educación Intercultural*, convertido en *Plan de Acción* con posterioridad, y al amparo del Decreto Ejecutivo N.º 35513-MEP, en el cual se estipula que:

"Las direcciones regionales de educación deben (...) hacerse responsables de promover la educación intercultural como instrumento para la contextualización de la política educativa, así como para enaltecer y fortalecer el carácter pluricultural y multiétnico de nuestra sociedad (artículo 16). Para tales efectos, las direcciones regionales (...) tienen el deber de desarrollar procesos de investigación sobre la realidad histórica, cultural, socioeconómica y política de la región bajo su responsabilidad (artículo 15)" (MEP, 2009: p. 2).

El documento aprobado entró en vigencia en el 2009, siendo su aplicación obligatoria en todo el territorio nacional. En tan corto periodo, la aplicación de la norma y los avances al respecto han sido muy escasos. La perspectiva intercultural no ha tenido el impacto esperado en el proceso de enseñanza y aprendizaje que se desarrolla en las aulas, "*predominando la recurrencia a actividades extra aula, celebración de efemérides o bien concentrando acciones en algunas asignaturas y programas, etc.*" (MEP, 2009: p. 66). Aunque:

“también se comprendió que muchas de las condiciones para concretar las aspiraciones de una educación contextualizada y pertinente aún se están gestando o recién se concretan, como los manuales, capacitaciones, formulación de planes regionales, materiales educativos orientados a la mediación pedagógica” (MEP, 2009: p. 68).

Se espera que este *Plan de Educación Intercultural* se fortalezca en el futuro más inmediato, ya que sería el posicionamiento institucional más plausible para que la diversidad cultural y el ejercicio de la interculturalidad, empiecen a ser entendidos y apropiados por la niñez y la adolescencia en su cotidianidad. Pero esto no será posible si la diversidad cultural del país no se encauza mediante una política cultural operativa que tenga en cuenta la funcionalidad de la diversidad en la vida real. Aunque, legislativamente, se reconoce al Estado costarricense como pluricultural, esto no se refleja en las planificaciones de sus acciones ni en su labor interna.

El MCJ es el responsable de planificar y de gestionar la diversidad de Costa Rica, por ello debería emprender todos los esfuerzos para que surja un interculturalismo real en el país¹⁴. A esta institución:

“Le corresponde fomentar y preservar la pluralidad y diversidad cultural, y facilitar la participación de todos los sectores sociales, en los procesos de desarrollo cultural y artístico, sin distinciones de género, grupo étnico y ubicación geográfica, mediante la apertura de espacios y oportunidades que propicien la revitalización de las tradiciones y manifestaciones culturales, el disfrute de los bienes y servicios culturales, así como la creación y apreciación artística en sus diversas manifestaciones”. (Citado en Monge, 2009: p. 15).

Lamentablemente, se puede decir que “*la diversidad cultural se reduce a la condición de noción abstracta y a lugar común de enunciados políticamente correctos*” (Monge, 2009: p. 181).

En estos momentos, el MCJ –por los escasos recursos disponibles– no puede planificar sus intervenciones desde una visión integral y transversal de la cultura; es conocida la desarticulación de sus instituciones (con condiciones jurídicas dispares¹⁵), lo que dificulta la construcción de un frente común, como el que demandan el ejercicio de los derechos de la niñez y de la adolescencia. También hay escasa coordinación con otros ministerios

14 Si la interculturalidad son las relaciones que se dan entre distintos grupos culturales, el interculturalismo es una propuesta de organización sociopolítica que fomenta esas relaciones. Pichardo Galán. (2003). *Reflexiones en torno a la cultura: una apuesta por el interculturalismo*. (Citado en Monge, 2009: P. 8).

15 “El fundamento legal de los programas e instituciones que conforman el Ministerio de Cultura y Juventud es abundante, inconexo y discontinuo; características que, desde el punto de vista conceptual, abonan un territorio confuso e incapaz de dialogar con los desafíos que impone el contexto actual”. (Monge, 2009: p. 179).

(que no admiten o no terminan de entender la importancia de la cultura como pilar para el desarrollo sostenible) y con gobiernos locales (en estos pocas veces existen profesionales de la cultura con los que se pueda coordinar); es débil el posicionamiento para abordar los desafíos actuales que plantea un país pluricultural como Costa Rica¹⁶. A pesar de ello, hay intentos de programas en el MCJ que promueven y visualizan la diversidad cultural del país y, específicamente, entre la niñez y la adolescencia.

El sistema público cultural en Costa Rica ante la participación y acceso a la cultura, el juego y la recreación

La PNNA, en su eje cinco, expone una serie de lineamientos¹⁷ con el fin de orientar la labor pública para que las personas menores de edad tengan *“derecho a jugar y participar en actividades recreativas, deportivas y culturales, que les permitan ocupar provechosamente su tiempo libre y contribuyan a su desarrollo humano integral”*¹⁸. Según estipula el CNA le *“corresponde en forma prioritaria a los padres, encargados o representantes, darles las oportunidades para ejercer estos derechos”*. Pero es deber del *“MCJ, y las corporaciones municipales [el establecer] las políticas necesarias y [la ejecución de] las acciones pertinentes para facilitar, a las personas menores de edad, los espacios adecuados a nivel comunitario y nacional, que les permitan ejercer sus derechos recreativos y culturales”* (CNA).

16 Huelga decir que, en diciembre de 2010, el Vice-ministerio de Justicia y Paz, el Ministerio de Cultura y Juventud, algunas municipalidades y actores culturales (en el marco del programa conjunto del Fondo para el desarrollo de los objetivos del milenio, Redes para la convivencia. Comunidades sin miedo) se reunieron para entablar un diálogo que produjera alternativas y estrategias para abordar el tema de la creación de entornos seguros para la niñez, la adolescencia y la juventud por medio del arte, la cultura, la recreación y el deporte. Es un paso importante en este sentido y esperamos que se adquiera un formato que pueda ejecutarse en el nivel cantonal y, preferiblemente, desde lo local.

17 a) Respeto e inclusión de las diversidades culturales; b) Fomento de la identidad cultural respetuosa de los derechos humanos; c) Promoción de relaciones armónicas con nuestro ambiente natural; d) Fomento de la creatividad y el estímulo de la imaginación de los niños, niñas y adolescentes; e) Promoción del juego, el deporte y la recreación; f) Reconocimiento de las culturas de las personas adolescentes; g) Desarrollo de infraestructura para programas de cultura y recreación; y h) Fomento de la integración e inclusión de la población menor de edad migrante y con estatus de refugiada.

18 Artículo 73 del CNA.

Planes y acciones del sector público cultural costarricense ante la salvaguarda y la gestión del derecho a la cultura

A continuación se describirán, sucintamente, los programas y las acciones del sector cultural público costarricense¹⁹, que posibilitan el ejercicio del derecho a la cultura de la niñez y la adolescencia –o tendrían el potencial para hacerlo–.

Una de la instancia más relevante es la Dirección General de Cultura del MCJ, siendo esta la

“responsable de promover, estimular y fomentar la producción artística y cultural en el ámbito nacional, regional y local en sus diversas manifestaciones, mediante el apoyo a creadores, investigadores, grupos artísticos y organizaciones culturales, así como mediante la generación de espacios y oportunidades que faciliten a todos los sectores sociales desarrollar su capacidad creadora e incrementar su participación en los procesos de fortalecimiento de sus identidades y de gestión del desarrollo sociocultural de sus propias comunidades”²⁰. (MCJ,

2008: p. 38). Resultan interesantes, para la materia, los siguientes programas:

Declaratorias de interés cultural y de interés público. Este programa podría ser un buen soporte para el “Reconocimiento de las culturas de las personas adolescentes” (PNNA, 2009: p. 87) ya que, desde la posición que ocupa, se podrían comenzar a legitimar, institucionalmente, los movimientos culturales juveniles, cuyos casos más representativos, en nivel urbano, puede que sean el Hip-Hop y las artes circenses, de los cuales participan multitud de adolescentes y jóvenes. Se debería tomar la iniciativa en el rastreo de grupos y colectivos, que están haciendo una labor muy buena en este sentido, ya que, por ejemplo, asocian este tipo de manifestaciones culturales con la paz y con la convivencia.

Programa *Cultura y educación*, cuyo cometido es promover la educación artística y cultural mediante la participación de artistas, personas portadoras de tradición y promotores culturales para enriquecer, de este modo, “los procesos de enseñanza-aprendizaje de arte y cultura en niños, niñas y jóvenes” (2009, párrafo 2). Se caracteriza porque aplica directamente el enfoque de derechos de la niñez y la adolescencia. Es un medio excelente para fortalecer los valores identitarios de las personas menores de edad y fortalecer la diversidad cultural del país. El equipo de este programa hace

19 Dividido en sector público centralizado, conformado por el MCJ y las instituciones adscritas a este, y el sector público descentralizado, formado por el Sistema Nacional de Radio y Televisión Cultural, S.A. (Sinart), la Editorial de Costa Rica y el Instituto Costarricense de Deportes y Recreación (Icoder).

20 Ministerio de Cultura y Juventud. *Memoria Institucional 2007-2008*. (2008). San José, Costa

Rica: Imprenta Nacional, p. 38.

un esfuerzo bastante estimable a la hora de coordinarse con el MEP y con otras instituciones del MCJ, intentando producir, de esta manera, una acción más compenetrada e integral. Con este tipo de programa se resignifica el tan necesario nexo escuela-cultura-comunidad y viene a ser un apoyo significativo al plan de *Ética, estética y ciudadanía* del MEP (está incorporado en el plan de los 200 días); es, por esta razón, que debería hacerse extensivo a más comunidades y fortalecerse con más recursos.

Programa *Celebración de efemérides* –al igual que las actividades de conmemoración de festividades locales– quizá no resulte tan atractivo y no le sean destinados muchos recursos pero, si se piensa desde la perspectiva de niñez y adolescencia, puede suponer una buena oportunidad para la participación de las personas menores de edad en la cultura tradicional de sus comunidades y nacional. De esta manera, se introduciría un componente innovador y creativo que, sin duda, dinamizaría la tradición, induciendo, por otro lado, la apropiación y la inclusión social de la niñez y, sobre todo, la adolescencia.

El Departamento de Promoción Cultural Regional tiene la tarea de promover procesos de autogestión cultural en las comunidades para propiciar así el desarrollo nacional desde lo local. Las acciones de este Departamento repercuten directamente en el desarrollo cultural de

la niñez y de la adolescencia, ya que se trabaja con la comunidad, facilitando procesos, acompañando en la formulación de planes de cultura municipal y capacitando a actores socioculturales comunitarios. En todo momento se intenta involucrar a gobiernos locales, instituciones públicas, centros culturales, grupos artístico-culturales, asociaciones comunales de desarrollo, empresa privada y cooperación internacional.

El Departamento maneja nueve oficinas regionales ubicadas en las siete provincias y las dos regiones fronterizas²¹. También se tiene a cargo la administración y la programación del Centro Alajuelense de la Cultura, la Casa de la Cultura de Heredia “Alfredo González Flores”, el Centro de la Cultura Cartaginesa y la Casa de la Cultura de Guápiles. Se podría pensar que existe una cobertura nacional, pero la realidad es que, por cada región, solo existe un promotor o promotora cultural, lo que restringe las posibilidades de acción del Departamento y, por tanto, de beneficio real de la población. El Departamento cuenta con escasos medios y un presupuesto muy limitado para el desafío que se quiere afrontar. Aún así, salvando muchas dificultades, los promotores y las promotoras realizan una labor, sin duda, encomiable y muy comprometida.

El Sistema Nacional de Bibliotecas (Sinabi) trabaja para garantizar “el

21 Favoreciendo el logro del lineamiento “Fomento de la integración e inclusión de la población menor de edad migrante”.

acceso a las personas menores de edad a los servicios públicos de documentación [y] bibliotecas" (Artículo 77, CNA). Se trata de una institución que debe ser clave para el desarrollo cultural local y para que niños, niñas y adolescentes puedan acceder a la cultura propia, del país e internacional. Su acción está limitada a la prestación de servicios de información y se rige por una visión tradicional de la biblioteca. Actualmente, este tipo de equipamientos tiene que ser polifuncional y con un planteamiento más activo, "extramuros".

El Sinabi tiene una red de 57 bibliotecas públicas (a la que debe sumarse la Biblioteca Nacional) que resulta, por el momento, insuficiente. Son pocas bibliotecas y están desigualmente distribuidas en las regiones. Para subsanar esta carencia, se dispone de un servicio denominado *Biblobus*, que se desplaza hacia las comunidades que carecen de biblioteca. Solo hay una unidad, lo que indica que se trata de un servicio claramente limitado.

Como espacios específicos para trabajar con la niñez, se cuenta con tres ludotecas en Heredia, Alajuela y Cartago; en trece de las bibliotecas públicas hay rincones infantiles y, en veinticinco de ellas, salas infantiles.

Parte de las bibliotecas son oficiales (las gestiona el MCJ); el resto son semioficiales y pertenecen a municipalidades, fundaciones o asociaciones de desarrollo. El MCJ ejerce una función de asesoramiento respecto a estas. En el caso de que una asociación de

desarrollo quiera, por ejemplo, organizar su biblioteca, debe consultar al MCJ y firmar un convenio con este.

Debido a la falta de operarios en estos espacios, se reduce mucho la capacidad de acción del equipamiento; las labores administrativas ocupan el grueso del tiempo de las personas quienes trabajan en estas bibliotecas, por lo que el período efectivo que permita ampliar la acción de la biblioteca se ve limitado, es decir, si se quiere un servicio más dinámico, que se integre en la vida cotidiana de la comunidad, es necesario abordar estrategias de articulación con otras instancias públicas o civiles del entorno, tales como los Comités cantonales de la persona joven, las áreas de desarrollo social de las municipalidades, las asociaciones de desarrollo, los colectivos culturales, entre otros, y esto requiere esfuerzo y mucho tiempo.

Ante la falta de infraestructuras en gran parte del país, cabe demandar al MCJ, al Sinabi y al MEP más cooperación interinstitucional para establecer, de este modo, acuerdos que permitan el acceso de niños, niñas y adolescentes, quienes están fuera del sistema escolar (y toda la comunidad), a las bibliotecas escolares.

Se espera, para los siguientes años, un sistema de bibliotecas más activo en las comunidades –que no se limite solamente a la prestación de servicios–, que en su acción haga transversales las problemáticas de los contextos en los cuales forma parte el

equipamiento e intente dar una respuesta desde las particularidades de su labor.

En materia de artes escénicas existen dos instituciones (Teatro Nacional y Teatro Popular Mélico Salazar) que poseen una amplia gama de programas y oferta cultural para la niñez y la adolescencia, aunque gran parte de las actividades se limitan al área geográfica central.

El Festival de las Artes, en su versión nacional –se celebra anualmente en distintas comunidades del país– tiene una línea de trabajo específica para la niñez y la adolescencia. El Centro Nacional de Teatro (CNT) dedica parte de su labor a difundir el teatro infantil en distintas comunidades. El Taller Nacional de Danza (TND) ofrece cursos en los cuales pueden participar niños, niñas y adolescentes. El Taller Nacional de Teatro (TNT) trabaja con un fuerte componente social; los becarios de esta institución trasladan el conocimiento adquirido a preescolares, escolares y colegiales –entre otros grupos– de diferentes comunidades del país. Siendo el objetivo final, la creación de un proyecto teatral participativo que es presentado en la comunidad anfitriona o en la sede del TNT.

Las actividades del área de Artes Musicales tienen gran impacto en la niñez y en la adolescencia costarricense. Su acción se dirige al “*fomento de la creatividad y el estímulo de la imaginación de los niños, niñas y adolescentes*” (PNNA, 2009: p. 86). Está formada por dos instituciones: la Dirección

General de Bandas (DGB) y el Centro Nacional de la Música (CNM).

Las bandas que integran la DGB realizan conciertos de forma regular en espacios públicos, lo que contribuye a la importante revitalización de estos. Otro aspecto interesante es que asumen un formato basado en demostraciones didácticas de las que pueden participar niños, niñas y adolescentes. Geográficamente, están repartidas por las siete provincias, lo que consiste en un buen ejemplo de descentralización cultural.

El Centro Nacional de Música tiene el fin de “*contribuir al desarrollo, el fortalecimiento, la enseñanza y la difusión de las artes musicales en todas sus manifestaciones*”²². Está compuesto por varios organismos:

- La Orquesta Sinfónica Nacional que programa, por un lado, una temporada didáctica, enfocada a la educación musical de al menos el 40% de niños, niñas y jóvenes, y, por otro, los Conciertos de Extensión Cultural para comunidades que, normalmente, no tienen oportunidad de acceso a este tipo de manifestaciones.
- El Instituto Nacional de la Música, cuya principal tarea es la formación de instrumentistas de calidad, tiene una población meta que comprende las edades que van de los cuatro a los

22 Art. 2.º Ley de Creación del Centro Nacional de la Música (N.º 8347). En *La Gaceta* N.º 43, del 03 de marzo de 2003.

veintiséis años. Los planes de estudio están divididos en los niveles preparatorio, elemental, intermedio y avanzado-universitario, y están centralizados en la capital. De especial interés son los Programas que aglutinan a la población menor de edad, tales como el *Suzuki* (4-5 años), las *Manitas musicales* (4-5 años), el *Curso regular* (6-12 años), el *Nivel preparatorio inicial*, el *Nivel preparatorio de instrumento* y el *Nivel elemental*.

- El Sistema Nacional de Educación Musical (Sinem), sin la menor duda, es un ejemplo de buena práctica en materia de cultura, niñez y adolescencia. Surgió recientemente del marco del *Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010*. Tiene como misión “*Desarrollar un sistema de educación musical de alta calidad para niños y adolescentes [que viven en áreas de alto riesgo social y alejadas de los centros de población más importantes] con amplia cobertura nacional [en la actualidad tiene 25 programas]*” (Sinem, 2009, párrafo 1).

El Sinem aglutinó a algunas escuelas de música municipales como la de Desamparados y está abriendo nuevas escuelas en otras comunidades. Cabe destacar que no se ciñe únicamente a la enseñanza de la música clásica sino, que, dependiendo de la región, se incorporan las tradiciones musicales autóctonas; por ejemplo,

se adopta la expresión cultural calipso en la escuela de Limón, lo que es visto como un compromiso para la legitimación y el reconocimiento cultural.

A parte de las escuelas, funcionan dos programas muy interesantes: *Crecer con la Música* (impartidos en dos CEN-Cinai –Centros de Educación y Nutrición y Centros Infantiles de Nutrición y Atención Integral–) y *Música con accesibilidad para todos*, un plan piloto que amplía las oportunidades a sectores de población que tienen necesidades educativas especiales.

En cuanto a las Artes Plásticas, la primera impresión sobre el área es que su acción está muy centralizada en la región Central. Forman parte de esta: el Museo de Arte Costarricense, la Escuela Casa del Artista (Guadalupe y Alajuela) y el Museo de Arte y Diseño Contemporáneo. En materia de niñez y adolescencias, los dos museos brindan servicios pedagógicos en las exhibiciones que se organizan en sus sedes. No está entre sus cometidos una línea de trabajo que introduzca otras posibilidades para este sector de población. La Escuela Casa del Artista ofrece cursos a estudiantes de seis a ochenta y más años.

Se echa de menos una acción más contundente de estas instituciones respecto a las comunidades; los museos no han roto con el desactualizado paradigma de museografía clásica, por ahora sus acciones desvelan que no son actores activos en la ciudad, ni en la comunidad; hasta el momento

se plantean muy pocas acciones que lleven a estas instituciones a realizar actividades fuera de la capital.

Las instituciones que componen el área de Patrimonio Histórico Cultural ofrecen programación para la niñez y la adolescencia, pero son el Centro de Investigación y Conservación del Patrimonio Cultural (CICPC), el Centro Cultural e Histórico "José Figueres Ferrer" (CCHJFF) y el Museo Nacional los que dedican algo más de su labor a este sector de población.

El primero tiene un área estratégica dedicada a la Educación y Divulgación del Patrimonio Cultural en el ámbito nacional. Trabaja con formatos que estimulan la participación de la comunidad, tales como los certámenes: *Tradiciones costarricenses*, dedicado a recuperar las manifestaciones culturales tradicionales y populares (fortaleciendo la identidad), *Música tradicional costarricense* y *Comidas y bebidas típicas*, ambos dirigidos a estimular y fortalecer el aprecio por el patrimonio intangible.

El CCHJFF ofrece talleres de distintas disciplinas artísticas, exhibiciones de arte, conciertos y teatro, entre otras actividades. Existe un trabajo importante con las escuelas y los colegios del Valle Central.

El Museo Nacional de Costa Rica (MNCR) es la institución museística más antigua del país y, desde su creación, ha fomentado la investigación, la conservación y la divulgación del patrimonio natural, arqueológico,

histórico y artístico. Su labor consiste en proteger "*el patrimonio cultural y natural para el conocimiento, valoración y disfrute de los presentes y las futuras generaciones*". (2010, párrafo 1).

La Editorial Costa Rica (ECR) y el Sistema Nacional de Radio y Televisión Cultural, S.A. (Sinart) forman parte del sector cultural público descentralizado. De ellos depende la creación, la producción y la difusión de libros, publicaciones, obras artísticas y producciones audiovisuales, radiofónicas y multimedias dirigidas a las personas menores de edad. La ECR tiene como quehacer fomentar la cultura del país mediante la edición de obras literarias, artísticas y científicas de costarricenses y de extranjeros en casos de mérito especial, debiendo "*anteponer las metas de divulgación cultural, a las de tipo comercial*"²³. Tiene, como deber, procurar que el material que se publique esté al alcance de los sectores de menores recursos económicos y que se envíe un ejemplar de cada obra a las bibliotecas de los colegios oficiales de enseñanza media. La institución otorga, anualmente, el Premio Carmen Lyra de Literatura Infantil y Juvenil.

Con respecto al Sinart, de los muchos principios que rigen su quehacer destacamos "*la protección de los derechos y la dignidad de la juventud y la infancia*", y "*la promoción de la cultura, la educación y el entretenimiento, así como el acceso de los ciudadanos a ellos, por medio de una programación*

23 Artículo 1.º de la Ley N.º 4966 de 20 de marzo de 1972.

que satisfaga las necesidades de la población”²⁴. Su labor está dirigida más hacia el desarrollo sociocultural que a la generación de beneficios económicos.

Como parte del MCJ, es importante nombrar la labor de la Comisión Ministerial de Asuntos de Género, Niñez y Adolescencia -constituida en el 2003 y restablecida en el 2007-, cuyo cometido fundamental es articular los esfuerzos institucionales para el cumplimiento y la garantía de los derechos de niños, niñas y adolescentes.

Viendo las acciones que el MCJ, por medio de sus instituciones, lleva a cabo, lo primero que percibimos es que el radio de cobertura del Ministerio es muy limitado; la mayor parte de los proyectos y las acciones se desarrolla en la región Central y va dirigida a un público muy definido, especialmente ya sensibilizado con la cultura y con las artes. Para la legislatura 2010-2014, se pretende concentrar esfuerzos para ampliar la cobertura del Ministerio y propiciar una mayor participación de las comunidades.

Planes y acciones del Ministerio de Deporte (Midepor) y el Instituto Costarricense de Deportes y Recreación (Icoder) ante la salvaguarda y la gestión del deporte y la recreación

La reciente aprobación, en octubre de 2010 –con gran apoyo de la Comisión especial de juventud, niñez y adolescencia de la Asamblea Legislativa– de la *Ley Orgánica del Ministerio de Deporte y Recreación* (Ley N.º 17484), confiere al deporte y a la recreación un nuevo estatus en el país que, entre otras cosas, favorece el fortalecimiento del Instituto Costarricense de Deportes y Recreación, dotándosele de más recursos humanos, de un mayor presupuesto y de una nueva base legal que flexibilizará su acción. El ente ejecutor continuará siendo este último; el Ministerio será el ente rector en lo que es la programación y el establecimiento de programas en el ámbito nacional dentro del proyecto país: *El deporte transforma la sociedad*²⁵.

La creación del Midepor “*vendrá a subsanar la falta de protagonismo histórico que ha tenido el deporte en las altas esferas del Poder Ejecutivo*” (Goyenaga, 2010, párrafo 5).

El Midepor articulará su acción mediante el *Plan nacional de desarrollo del deporte, la actividad física y la recreación para el periodo 2010-2021*. El Ministerio entiende que las acciones formuladas en el Plan deben ir dirigidas

24 *Ley Orgánica del Sistema Nacional de Radio y Televisión Cultural*, Decreto Legislativo N.º 8346.

25 *Ley Orgánica del Ministerio del Deporte y la Recreación*.

especialmente a niños, niñas, adolescentes y jóvenes de las comunidades quienes están fuera del Gran Área Metropolitana (GAM) o con un índice de desarrollo humano más bajo. Para lo que resta de este año y el próximo, se espera desarrollar el Programa *Costa Rica en Movimiento*. El Midepor adoptará transversalmente el tema de seguridad ciudadana para fortalecer, de este modo, por medio de su acción a las políticas de Seguridad ciudadana y Bienestar y seguridad social del Gobierno. Se procurará usar el deporte y la recreación como herramientas para evitar la degeneración de las conductas en niños, niñas y adolescentes intentando orientar a las personas menores de edad hacia estilos de vida más saludables.

Destacan, en este sentido, el proyecto de *Escuelas deportivas de bienestar y seguridad social*, que arrancó el mes de octubre en Nicoya, Guararí, Buenos Aires y Limón. Se espera desarrollar una serie de dinámicas educativas que, mediante el deporte y la recreación oriente sobre temas como el VIH, las drogas o la violencia. Se espera que el proyecto, después de cuatro años, se haya hecho extensible a cuarenta comunidades del país.

Durante los próximos años se trabajará para incrementar y regionalizar la infraestructura deportiva y recreativa: planificando, diseñando, construyendo y rehabilitando las instalaciones públicas para la actividad física en el nivel nacional o cantonal.

Con anterioridad, el Icoder, mediante el Departamento de Promoción Recreativa Regional, realizó varias acciones para el desarrollo del deporte y la recreación en lo local, tales como asesoría, capacitación y formación a dirigentes cantonales y comunales en materia de legislación, administración y gestión deportiva y recreativa; facilitación en la conformación de Comités cantonales de deporte y recreación; construcción y mejora de instalaciones, y diseño de actividades y eventos, entre otras acciones. Esto último se hizo por medio de sus diez oficinas regionales en coordinación con otras instituciones, los Comités de deportes y recreación y las Asociaciones de desarrollo comunitarias, mediante la contratación de 28 (que luego fueron 27) educadores físicos en veintiocho cantones (Programa *Activate*). Las personas beneficiarias fueron predominantemente niños, niñas, adolescentes y jóvenes. Desde el punto de vista del género, "*se comportó con una ligera mayoría de hombres*" (Icoder, 2009: p. 17). Respecto a las actividades específicas para la niñez y la adolescencia, los educadores y las educadoras llevaron a cabo, en coordinación con los CCDR, escuelas y clubes deportivos de fútbol sala, baloncesto, voleibol, caminatas, patinetas y bicicletas, deportes tradicionales y extremos, también, festivales recreativos.

Al Ministerio y al Icoder les queda muchísimo trabajo por delante. El acceso, por parte de la niñez y la adolescencia, a la práctica del deporte y la recreación, en la mayor parte de las

comunidades de Costa Rica, es bastante limitado. Hay una razón principal que impide el ejercicio pleno de este derecho y está relacionada con los CCDR, la gestión de programas y la administración de las infraestructuras.

El *Código municipal* establece que, en cada cantón, debe existir un CCDR, adscrito a la municipalidad respectiva y con potestad para construir, administrar y mantener la infraestructura deportiva, ya sea en propiedad o concesionada por la administración. El cometido de los CCDR es organizar, dirigir, capacitar, promover y estimular los deportes y la recreación en la comunidad, para asegurarse la participación de los distintos grupos de edad. Los responsables deben elaborar planes de trabajo anuales con sus respectivos presupuestos y en consonancia con la política del Ministerio y, en este caso, con enfoque de derechos de niñez y adolescencia. Deben asegurar el buen mantenimiento y uso inclusivo de las infraestructuras asignadas. En suma, deben acometer todas las funciones vinculadas con una buena administración.

Ahora bien, al ser estos puestos *ad honorem*, lamentablemente, en la mayoría de las comunidades –hay excepciones en donde se lleva a cabo una gestión excelente– se hace patente una falta de compromiso, profesionalización, sensibilidad en la materia y un mayor horizonte conceptual al respecto de las distintas y variadas posibilidades de recreación y deportivas.

Los líderes deportivos y recreativos no necesariamente son conocedores del contexto sociocultural, no sabiendo, en muchos casos, identificar las necesidades de la niñez y la adolescencia (específicamente de las niñas y las adolescentes). Suelen tener una idea fija y reduccionista del deporte y la recreación, con tendencia a lo competitivo. Existen pocas capacidades en diseño y gestión de proyectos, por lo que probablemente, las acciones que acometen algunos de los CCDR no se basen en diagnósticos previos (y ni mucho menos diagnósticos participativos); tampoco se apliquen instrumentos de evaluación y seguimiento para mejorar la calidad de las propuestas en el futuro inmediato. Por otro lado, no es nada desdeñable el presupuesto que manejan los CCDR, este ronda el 3% (en otras municipalidades llegan al 5%) del presupuesto de las municipalidades.

Asimismo, lamentablemente, existe poca capacidad instalada en los CCDR para gestionar los fondos, en gran parte de los casos se carece de conocimientos de planificación y se desconocen las leyes y los procedimientos administrativos, por este motivo se suelen gastar los presupuestos no muy diversificadamente, sin estrategias previas y concretas, y atendiendo, por lo general, a la práctica de un solo deporte y un sector poblacional.

El Icoder, al no disponer por el momento de suficientes recursos, no puede hacer un seguimiento exhaustivo de la situación, ni corregir estas carencias

mediante el seguimiento. Si bien es cierto que se han realizado capacitaciones, estas no son suficientes, y las capacidades no quedan instaladas definitivamente en el cantón. Los responsables de los CCDR deberían esforzarse por promover la cooperación entre los diferentes agentes sociales para lograr las metas propuestas, pero parece que muchos de los comités actúan con intereses muy reducidos.

Hay una cantidad considerable de comunidades en Costa Rica en donde la gestión de los CCDR no origina espacios deportivos y, sobre todo, recreativos, participativos, multifuncionales, integrales e inclusivos. Para que niños, niñas y adolescentes –y toda la población– pueda disfrutar de la práctica de distintas disciplinas deportivas, de juegos, de una buena programación de actividades físicas y recreativas, de espacios de recreación cuidados, disponibles, seguros y con acceso equitativo, es necesario afrontar este problema con los recursos apropiados, esto es: más profesionales cualificados en Educación Física, gestión deportiva y animación sociocultural, y líderes con capacidad, voluntad y tiempo para entender el contexto real y aglutinar a la comunidad en un frente común que responda de forma adecuada a las circunstancias.

Conclusiones

- 1- Muchos padres y madres no están sensibilizados acerca de la importancia del juego, la cultura, el deporte y la recreación en el desarrollo de sus hijos e hijas. No están al tanto de que al proporcionarles las condiciones óptimas para ello, se está incidiendo positivamente en su desarrollo.
- 2- Por lo general, la comunidad, las municipalidades, las asociaciones, los CCDR, los Comités cantonales de la persona joven (CCPJ) y la base comunitaria para la protección de los derechos de la niñez y la adolescencia, aunque entienden que la cultura es un derecho, no la consideran como prioritaria o en sus múltiples posibilidades. Son escasas las capacidades para pensar en estrategias que aborden la niñez por medio de proyectos culturales, artísticos, deportivos o de activación de espacios públicos.
- 3- En muchas comunidades suelen existir colectivos culturales, deportivos, juveniles o gestores culturales y artistas que pueden aportar bastantes soluciones, pero el apoyo y la confianza que se les otorga, por parte de la institucionalidad, son escasos. La falta de obligación y de compromiso de las municipalidades

para abordar el desarrollo cultural local o una mínima organización de los potenciales culturales de la comunidad (salvo excepciones como Belén, Santa Ana, Escazú, Nandayure, Curridabat, Alajuela, entre otros), es, definitivamente, el gran obstáculo para que niños, niñas y adolescentes accedan y participen en la vida cultural de sus comunidades. Las escuelas y los colegios, en este sentido, tienen la obligación de iniciar estudios e investigaciones de la realidad histórica y socio-cultural de la comunidad, lo que supondría un importante apoyo para vincular el contexto cultural (y urbano) con la educación pero, lamentablemente, estos estudios no se llevan a cabo muy a menudo²⁶. La mayoría de las veces se termina apostando por el tópico tradicionalista y adulto-centrista que reduce la cultura a meras expresiones folclóricas o conmemorativas.

- 4- El MCJ, el MEP y el Icoder tienen limitados recursos para abordar el desarrollo cultural, deportivo y recreativo en lo local; su apoyo en el nivel cantonal y comunitario se limita a las municipalidades en donde existen personas comprometidas que saben articular

con las asociaciones de desarrollo y colectivos deportivos o socioculturales. Es, entonces, cuando se les da apoyo, capacitación y se les acompaña en los procesos, en la medida de las posibilidades pero ¿qué ocurre con las municipalidades “reacias” al desarrollo cultural, deportivo y recreativo y con menos capital social y cultural?

- 5- En relación con los espacios públicos, deportivos, culturales y de recreación, hay una tendencia hacia la privatización y el abandono de estos, lo que puede traer como consecuencia exclusión social y segregación. Esta situación, sin duda, menoscaba la vida pública y la vitalidad de las comunidades, lo que repercute directamente en la seguridad pública y en la capacidad de desarrollo de la niñez y la adolescencia.
- 6- Al respecto, en la mayoría de comunidades no se están tomando las medidas necesarias para que haya un uso más vital y variado de los espacios. Los mayores problemas son el abuso del tráfico frente al peatón, la planificación zonificada, la escasa oferta de actividades de recreación y cultura disponibles en el espacio público, y la falta de espacios exteriores de juego infantil y juvenil que posibiliten la convivencia intergeneracional e intercultural.

26 Esto puede entorpecer el proceso de “aprender a ser” y “aprender a convivir” que, junto con el “aprender a hacer” y el “aprender a conocer” (abordados en su mayor medida por el sistema educativo) que, según el informe de la Unesco La educación esconde un tesoro, deberían ser los cuatro pilares fundamentales para la educación en el siglo XXI.

- 7- Las municipalidades no articulan procesos participativos con la comunidad –ni mucho menos con la niñez y la adolescencia– para rediseñar y activar espacios públicos de convivencia, por lo que difícilmente se pueda avanzar en la resolución de este problema.

En cuanto al acceso a la cultura, el MCJ posee una importante trama institucional que provee gran cantidad de programas y acciones, pero su radio de acción está muy limitado geográficamente, y quedan fuera muchos cantones y comunidades que no pertenecen a la región Central y no forman parte de grandes núcleos urbanos.

Pero hay excelentes casos de municipalidades que están invirtiendo en casas de la cultura y en el acondicionamiento de inmuebles patrimoniales para usos culturales y de recreación de la juventud y la niñez y, por tanto, existiría capacidad para cooperar horizontalmente. Existen algunas iniciativas de desarrollo local impulsadas por las universidades y los colectivos culturales, que apuestan por la producción y la transmisión de conocimientos en y desde lo local.

Hay niveles importantes de organización de redes socio-culturales por todo el país, al igual que una muy buena

organización de asociaciones juveniles que saben aprovechar los recursos que están disponibles para tal fin, sumando el magnífico apoyo que la cooperación internacional ofrece en materia de cultura en el nivel nacional. De por sí, las comunidades cuentan con espacios de interacción para adolescentes como las pastorales, equipos deportivos (mayormente de fútbol), *Scouts* o grupos de amigos, que podrían encontrar más apoyo si existiesen en las municipalidades áreas de juventud.

- 8- Respecto a la participación de niños, niñas y adolescentes, los primeros están completamente fuera de la toma de decisiones en los asuntos que los conciernen directamente (diseño de espacios de juego, deporte y recreación); las asociaciones de desarrollo, que son responsables de detectar necesidades, posicionarse respecto a un tema o problema de su comunidad y formular una solución al respecto, ignoran a niños, niñas y adolescentes en todo el proceso y no los hacen partícipes de los asuntos comunitarios. Se hace difícil animar a estos para que participen en la comunidad cuando los espacios de participación y toma de decisiones (Asociaciones de desarrollo comunal, CCDR, CCPJ, etc.) obedecen a ciclos políticos que las establecen.

Recomendaciones

- 1- Para que la niñez y la adolescencia tengan oportunidades reales de incidir activamente en los espacios que ellos utilizan para el juego, la recreación y el deporte, es esencial que las municipalidades emplacen la problemática de entornos seguros en el imaginario de la población. La niñez no tiene muchos espacios en las ciudades de Costa Rica; estas giran alrededor de la vida de la persona adulta productiva. Las autoridades comunales y locales pueden fomentar un cambio de actitud en la población, simplemente adoptando una serie de medidas en los espacios públicos, para que estos sean más amigables para la niñez y la adolescencia. Estas iniciativas no tienen que resultar excesivamente costosas, y pueden ser muy puntuales como, por ejemplo, cierre temporal, en vacaciones o fines de semana, de algunas calles para el juego de niños, niñas y adolescentes; organizar zonas de juegos temporales; acondicionar los espacios públicos (bancos, fuentes, papeleras); crear áreas ajardinadas o aceras más anchas, entre otras.
- 2- Los funcionarios institucionales quienes trabajen con las Asociaciones de desarrollo deben recordar a la presidencia y

a las personas responsables de estas, el derecho de la niñez y la adolescencia a participar y a expresar sus puntos de vista. Los niños, las niñas y los y las adolescentes son un recurso sociocultural potente, y trabajar junto a ellos y ellas puede ser un buen ejemplo para que la comunidad asimile la importancia de su participación; por ejemplo, la fuerza pública puede acondicionar, con la ayuda de las personas menores de edad, espacios para el juego, diseñar programaciones culturales y deportivas los fines de semana. El personal de planificación urbana puede valerse de la colaboración de la niñez y la adolescencia para identificar, mejorar y diseñar espacios más amigables para todos y todas.

Para ello, antes se debe enseñar y estimular a niños, niñas y adolescentes a expresarse y relacionarse sin temor con otros niños, otras niñas, jóvenes y personas adultas, y la mejor forma es estableciendo programas en donde las artes y el deporte sean instrumentos para fortalecer la expresividad y las relaciones sociales. El programa *Ética, estética y ciudadanía* puede ser una buena plataforma para esto. El profesorado que imparte esta asignatura puede valerse de otros actores institucionales y de la comunidad para enriquecer los proyectos

y fortalecer los vínculos entre el entorno cotidiano y la niñez. La acción social de las universidades –Universidad de Costa Rica (UCR), Universidad Nacional (UNA), Universidad Estatal a Distancia (UNED) e Instituto Tecnológico de Costa Rica– tiene muchas opciones interesantes para apoyar en este sentido, ya sea mediante el Trabajo Comunal Universitario o por medio de la extensión docente o cultural.

Desde la esfera institucional, se debería trabajar con las personas líderes comunales para que sean capaces de organizar el capital social, generado por la niñez y la adolescencia, e integrarlo en la toma de decisiones, ya sea mediante diagnósticos participativos o la estructuración de comisiones de niñez y adolescencia en las asociaciones.

- 3- Los vecinos y las vecinas (incluidas la niñez y la adolescencia) deben y pueden abordar el problema de la mala planificación de sus vecindarios y propiciar la buena convivencia con el apoyo de las municipalidades y de otras organizaciones e instituciones de la comunidad. Para ello, hace falta que la institucionalidad instale capacidades de diagnóstico participativo y autogestión.

Un vecindario amable, que solventa las disputas de una

forma adecuada, sin violencia y sin celos, es esencial para el buen desarrollo de la niñez y la adolescencia. La posibilidad de disfrutar de espacios comunes para el juego puede verse truncada si, entre los vecinos, existe tensión y hostilidad. La mayoría de las veces estos problemas derivan del mal uso que se hace de los espacios comunes y es por esta razón que la comunidad debe reunirse para regularizar los usos de los espacios comunes, por lo que deberían existir instancias de resolución alterna de conflictos.

- 4- Cuando algunos padres y madres nieguen (inconscientemente) el juego a los niños, las niñas y adolescentes es necesario iniciar una labor de sensibilización con respecto a ellos y ellas, por medio de sesiones educativas/informativas e insertar la problemática en los medios de comunicación más populares. Cuando los progenitores estén al tanto de la importancia del juego en la niñez, serán capaces de empezar a modificar su entorno para facilitar el ejercicio de este.
- 5- Si las condiciones exteriores no son las más aptas para el juego de la niñez y la adolescencia, las municipalidades deberían acompañar y asesorar a las asociaciones comunales en la creación de pequeños espacios

seguros para la recreación de los niños y las niñas de más corta edad, por ejemplo: entre viviendas, en donde sea posible una vigilancia natural; delimitando zonas en la calle para advertir a los automóviles que es zona de niñez; disponiendo árboles, arbustos, señalización, etc.

Para los niños, las niñas y adolescentes de mayor edad se hace necesario fortalecer los espacios de reunión que estos suelen utilizar; muchas veces se estigmatizan los grupos y las pandillas y es por ese motivo que, para apropiarse de esos espacios, los y las adolescentes deberían tener plena participación en las Asociaciones de desarrollo de sus comunidades y en los Comités cantonales de la persona joven, en el momento de implementar sus lugares de esparcimiento y recreación, alcanzando así mayor compromiso para que la estructura comunal asuma gente mucho más joven, que enriquezca y diversifiquen las posibilidades de acción.

Las bandas o las pandillas juveniles son la expresión máxima de la organización juvenil a la hora de reconocerse y apropiarse del territorio; con el apoyo institucional adecuado, las dinámicas negativas y violentas que estas a veces generan, pueden revertirse en plusvalías sociales para la propia

comunidad. Las instituciones deben aprovechar la fuerza, el compromiso y la solidaridad que surgen espontáneamente en estas estructuras, apoyando no reprimiendo.

- 6- Los ambientes inseguros son de las principales limitantes para que los niños, las niñas y adolescentes ejerzan su derecho al juego, al deporte y a la recreación. Las mejores medidas para combatir la inseguridad no son las coercitivas sino las preventivas; es por este motivo que se hace imprescindible generar dinámicas que propicien el sentimiento de propiedad de la comunidad sobre su entorno. Las calles en donde imperan las relaciones sociales vecinales son más seguras; se deben convertir las calles en espacios de estancia, no de flujos. Las municipalidades y las asociaciones deben pensar en masificar el uso del espacio público mediante el mejoramiento de la iluminación, limpieza, instalación de asientos, zonas de juego, pequeños actos culturales, etc. Se deben instalar las capacidades necesarias en el vecindario para generar la autogestión y el mantenimiento de estos espacios de convivencia.
- 7- Para que germine el sentimiento cívico, niños, niñas y adolescentes deben apropiarse de su entorno, de su vecindario; para ello, es necesario involucrarlos

en proyectos que les interesen, como, por ejemplo, la planificación de parques, áreas deportivas y programas de entretenimiento. La escuela debe ser el gran aliado en este sentido, y es por eso necesario que abra las puertas a la comunidad.

- 8- Por último, una opción muy viable –y recomendada por las Ciudades Educadoras– para la participación de la niñez en la creación de entornos seguros, es la formación de un consejo de la niñez (integrado por personas menores de edad); mecanismo que puede surgir del compromiso de las escuelas y de las Asociaciones de desarrollo, y que permita concretar necesidades y demandas y conectarlas con los cargos electos de los cantones y los distritos.



Referencias bibliográficas

Asamblea General de las Naciones Unidas. 20 de noviembre de 1989. *Convención de los derechos del niño* (CDN). [En línea]. Consultado: [12 diciembre 2010]. Recuperado de: http://www.UNICEF.es/derechos/docs/CDN_06.pdf

Asociación Internacional de Ciudades Educadoras. 1990/1994/2004. *Carta de las Ciudades Educadoras*. [En línea]. Consultado: [12 diciembre 2010]. Recuperado de: http://www.bcn.es/edcities/aice/estatiques/espanyol/sec_charter.html

Acción Educativa. Paco Abril, Jordi Borja, Pepa Franco, Enrique Gil Calvo, Valentí Gómez, Teresa Lara, José Antonio Luengo, Fidel Revilla, José Antonio Royuela, Francesco Tonucci, Hilda Weissmann. (2004). *Tercer encuentro La Ciudad de los niños ¿Qué ciudades? ¿Qué niños?* [En línea]. Consultado: [12 diciembre 2010] Recuperado de: www.ciudadesamigas.org/doc_download.php?id=19

Auster, Paul. (1993). *Leviatán*. España: Editorial Anagrama, S.A.

Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU). (2009). *Ciudades, culturas y desarrollos. Un informe que celebra el quinto aniversario de la Agenda 21 de la cultura*. [En línea]. Consultado: [12 diciembre 2010]. Recuperado de: <http://agenda21culture.net>

_____. (2004). *Agenda 21 de la Cultura*. [En línea]. Consultado: [12 diciembre 2010]. Recuperado de: <http://agenda21culture.net>

- Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo. (1992). *Agenda 21*. [En línea]. Consultado: [12 diciembre 2010]. Recuperado de: http://www.un.org/esa/dsd/agenda21_spanish
- Decreto 22072-MEP de febrero 25 de 1993 crea el Subsistema de Educación Indígena. [En línea]. Consultado: [12 diciembre 2010]. Recuperado de: www.iadb.org/.../C-R-Decreto-22072-93-SubsistemaEducacionIndigena.doc
- Goyenaga, Giselle. (2010). *Un golpe de timón*. [En línea]. Consultado: [12 diciembre 2010]. Recuperado de: <http://www.nacion.com>
- Ley Creación del Instituto Costarricense del Deporte y la Recreación. Ley N.º 7800 del 30 de abril de 1998. [En línea]. Consultado: [12 diciembre 2010]. Recuperado de: <http://www.icoder.go.cr>
- Ley Código de la niñez y la adolescencia (CNA). Ley N.º 7739 del 6 de febrero de 1998. [En línea]. Consultado: [12 diciembre 2010]. Recuperado de: cpj.go.cr/docs/derechos/codigo-ninez.pdf
- Ley del Día de las Culturas (12 de octubre). Ley N.º 7426 del 21 de septiembre de 1994. [En línea]. Consultado: [12 diciembre 2010]. Recuperado de: <http://www.pgr.go.cr>
- Ministerio de Cultura y Juventud (MCJ). (2009). *Memoria Institucional 2008-2009*. [En línea]. Consultado: [12 diciembre 2010]. Recuperado de: <http://www.mcj.go.cr>
- _____. (2010). *Programa Cultura y Educación*. [En línea]. Consultado: [12 diciembre 2010]. Recuperado de: <http://www.dircultura.go.cr>
- _____. (2010). *Sistema Nacional de Educación Musical. Misión, visión y objetivos*. [En línea]. Consultado: [12 diciembre 2010]. Recuperado de: <http://www.mcj.go.cr/sinem/>
- Ministerio de Educación Pública (MEP). (2009). *Documento Educación e Interculturalidad. Informe de Cumplimiento de la estrategia en materia curricular y pedagógica*. [En línea]. Consultado: [12 diciembre 2010]. Recuperado de: <http://www.educatico.ed.cr/Entreculturas/Forms/AllItems.aspx>
- Monge, María José. (2009). *Revisión y análisis de políticas del sector Cultura desde el enfoque de interculturalidad*. [En línea]. Consultado: [12 diciembre 2010]. Recuperado de: www.nacionesunidas.or.cr/.../Cultura/REVISIoN_POLITICAS.pdf
- Museo Nacional de Costa Rica (MNCR). (2010). Misión, visión y objetivos del MNCR. [En línea]. Consultado: [12 diciembre 2010]. Recuperado de: <http://www.museocostarica.go.cr>
- Naciones Unidas. (2003). *Deporte para el desarrollo y la paz. Hacia el cumplimiento de los objetivos de desarrollo del milenio. Informe del Grupo de Trabajo Interinstitucional de Naciones Unidas sobre el Deporte para el Desarrollo y la Paz*. [En línea]. Consultado: [12 diciembre 2010]. Recuperado de: <http://www.uch.ceu.es>
- Observatorio de la Diversidad y los Derechos Culturales. (2008). *Declaración de Friburgo*. [En línea]. Consultado: [12 diciembre 2010]. Recuperado de: http://www.culturalrights.net/descargas/drets_culturals239.pdf
- Patronato Nacional de la Infancia (PANI) - UNICEF. (2009). *Política nacional*

de la niñez y la adolescencia. [En línea]. Consultado: [12 diciembre 2010]. Recuperado de: http://www.UNICEF.org/costarica/docs/cr_pub_Politica_NNA_CR.pdf

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2004). *Informe sobre desarrollo humano 2004. La libertad cultural en el mundo diverso de hoy*. [En línea]. Consultado: [12 diciembre 2010]. Recuperado de: <http://hdr.undp.org/es/informes/mundial/idh2004/>

Proyecto de Ley Orgánica del Ministerio del Deporte y la Recreación. Expediente legislativo N.º 17484. [En línea]. Consultado: [12 diciembre 2010]. Recuperado de: <http://www.icoder.go.cr>

Proyecto de Ley para Incentivar el Acceso al Deporte, la Recreación y la Cultura para la Juventud en el Ámbito Local. Reforma y adición de varios artículos a la Ley N.º 10 del 7 de octubre de 1936 y sus reformas. Expediente legislativo N.º 17.754. [En línea]. Consultado: [12 diciembre 2010]. Recuperado de: jaguar.cgr.go.cr/content/dav/jaguar/.../Proyecto/PROYECTO-17754.doc

Rojas, Jorge. (2009). *Informe final de gestión de la Dirección Nacional del Icoder*. [En línea]. Consultado: [12 diciembre 2010]. Recuperado de: <http://www.icoder.go.cr>

Tonucci, Francesco. (2006). *La ciudad de los niños. ¿Por qué necesitamos de los niños para salvar las ciudades?* En: I.T. n.º 75.

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco). (2010). *Informe mundial de la Unesco. Invertir en la diversidad cultural y el diálogo*

intercultural. Consultado: [12 diciembre 2010]. Recuperado de: <http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001878/187828s.pdf>

_____. (1978). *Carta Internacional de la Educación Física y el Deporte*. [En línea]. Consultado: [12 diciembre 2010]. Recuperado de: <http://portal.unesco.org>

Fondo Internacional de Emergencia de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). (2002). *Deporte para el desarrollo y la paz. Hacia el cumplimiento de los objetivos de desarrollo del milenio*. [En línea]. Consultado: [12 diciembre 2010]. Recuperado de: http://www.uch.ceu.es/principal/gestionarblogsCeu/imagen-Blog/7_2010/03074501_07_2010.pdf

_____. (2004). *Deporte, recreación y juego*. [En línea]. Consultado: [12 diciembre 2010]. Recuperado de: http://www.UNICEF.org/spanish/publications/files/5571_SPORT_SP.pdf

Fondo Internacional de Emergencia de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) Costa Rica. (2006). *Niñez y adolescencia indígena en Costa Rica: su derecho a la salud y a la educación*. [En línea]. Consultado: [12 diciembre 2010]. Recuperado de: www.UNICEF.org/costarica/

Fondo Internacional de Emergencia de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) Colombia. (2004). *Ciudades para la niñez: los derechos de la infancia, la pobreza y la administración urbana*. [En línea]. Consultado: [12 diciembre 2010]. Recuperado de: <http://www.UNICEF.org.co/conocimiento/ciudad.htm>



6

Protección especial en materia penal juvenil

Introducción

El presente capítulo 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 (PNNA) y el marco jurídico institucional en materia penal juvenil partiendo de una comprensión del problema de la delincuencia juvenil, que considera que las causas sociales, económicas y políticas implicadas son complejas, en tanto que también están involucrados aspectos de tipo psicológico, correspondiente a un grupo etario que tiene características particulares propias de la población adolescente.

Al analizar la delincuencia juvenil, deben tomarse en consideración los diversos factores de riesgo y la respuesta social frente a esta problemática.

“Para comprender la delincuencia juvenil, es necesario ubicar este fenómeno dentro de la problemática de la sociedad actual... en un contexto social caracterizado por grupos de niños y adolescentes ubicados dentro de niveles de miseria o pobreza, desempleo, narcotráfico, concentración urbana, baja escolaridad o analfabetismo, agresiones sexuales y desintegración familiar. A estos grupos sociales se les ha negado todos los derechos humanos, tales como el derecho a la vida, la salud, la educación, la vivienda, en fin, el derecho al desarrollo. Sumado a este contexto, hay que agregar que la sociedad actual se caracteriza por un debilitamiento de los sistemas tradicionales de apoyo para el desarrollo de la niñez y de la adolescencia” (Tiffer, s.f.: 13).

En este contexto, es importante tomar en consideración a las familias constituidas con altos porcentajes por jefas de hogar y padres ausentes; un sistema educativo de baja calidad y expulsivo; mercados laborales precarios que ofrecen ocupaciones no calificadas con bajos salarios, no compatibles con la educación y que irrespetan las garantías laborales mínimas, y servicios sociales de apoyo insuficientes que den respuesta a las necesidades de la población juvenil que los requiere.

Tal situación le plantea a los organismos estatales dos respuestas: una represiva y otra preventiva. La primera para quienes incurrieron en un ilícito, y la segunda, para que la mayor cantidad de adolescentes no tenga que enfrentarse con procesos judiciales de este tipo. En ese sentido a:

“...más política social... menos política criminal... Para que ambas reacciones, represión y prevención, sean aplicadas en forma integral, interdisciplinaria e interinstitucionalmente, tanto a nivel público como privado. Esto, [además], sería una respuesta seria y realista en la búsqueda de la ansiada seguridad ciudadana” (Tiffer, s.f.: p.14).

Los aspectos claves del presente capítulo se refieren a si la normativa jurídica, particularmente en materia penal juvenil, ha logrado generar reformas estatales, si ha influido en la adopción de nuevas prácticas por parte del Poder Judicial y los órganos jurisdiccionales y administrativos competentes en la materia.

Se revisaron documentos de diverso tipo con el propósito de contrastar la situación existente desde el año 2005 hasta el 2009, con el propósito de identificar los avances en la adecuación del marco jurídico y su relación con las políticas públicas, las reformas institucionales y los programas desarrollados, durante ese quinquenio.

El trabajo está organizado en cinco apartados. En el primero se presenta el contexto socio jurídico de la normativa en materia penal juvenil, se rescata la importancia que ha tenido la introducción en el país de la *Doctrina de la protección integral*, con base en la *Convención de los derechos del niño* (CDN) y el *Código de niñez y adolescencia* (CNA). Se destaca la importancia de la “protección integral”

y las instituciones públicas, como referente social, que ha constituido la plataforma para formular la *Política nacional sobre la niñez y la adolescencia*. En el segundo apartado se analiza la legislación nacional producida a partir de esta Doctrina, relacionada con la población menor de edad en conflicto con la ley penal. Se señala la importancia de las *Reglas de Brasilia sobre el acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad*, y se destaca la importancia de contar con políticas institucionales más efectivas y concretas que incidan en la política criminal costarricense respecto a la población menor de edad. Se analiza el CNA en relación con los cambios sociales que ha producido al aportar una normativa jurídica de trascendencia político institucional y se puntualiza en la estructura normativa que regula los derechos sustantivos y procesales. Asimismo, se analizan los principios de la *Ley de Justicia penal juvenil* que la inspiran con acopio de la normativa que ha validado las exigencias del derecho internacional asumido por nuestro país, en específico la CDN, y se critica el régimen de sanciones punitivas, en tanto pueden constituir un impedimento en la formulación de una correcta política criminal que logre reinsertar a la sociedad a las personas menores de edad quienes han cumplido con su sanción. También se señala, de manera crítica, el conflicto que ello crea con otras normas garantistas y protectoras que, en la misma Ley, privilegian al sujeto y no al hecho infringido como presupuestos para

la reinserción. El apartado concluye con una exposición de cómo la *Ley de Ejecución de sanciones penales juveniles* (LESPJ) regula las sanciones a fin de que pueda alcanzarse la reinserción, que es su fin último.

En el tercer apartado se presenta la instancia responsable de la ejecución o cumplimiento de las sanciones que corresponde al *Programa nacional de atención a la población penal juvenil* (PNAPPJ), en cuanto a los alcances logrados y a las dificultades encontradas en la atención y la prevención especializada del delito, particularmente en cuanto a la reinserción.

En el cuarto apartado se presentan las conclusiones referentes a los avances y las limitaciones normativas y operativas de la protección especial a la población menor de edad en conflicto con la ley. Finalmente, en el quinto apartado se exponen algunas recomendaciones orientadas hacia el fortalecimiento de acciones preventivas.

Contexto socio jurídico de la normativa penal juvenil

El contexto socio jurídico en que se inscriben los dos marcos normativos específicos en materia de justicia penal juvenil, la LJPJ y la LESPJ, es el de la “protección integral”¹, nuevo paradigma introducido por la CDN², que planteó una nueva forma de comprender social y jurídicamente a las personas menores de edad. Estableció, como principio básico, el interés superior de cada niña, niño y adolescente, como un criterio de gran alcance para la administración de Justicia y toda práctica social que les involucre, en todas las medidas que tomen las instituciones públicas o privadas, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, ya que debe tomar en cuenta su opinión y su condición de desarrollo. La CDN permite un abordaje y una protección integral de este grupo etario, en tanto que garantiza derechos sociales, económicos, civiles y políticos³ en un solo

1 El término *Doctrina de la protección integral* se refiere a un conjunto de instrumentos jurídicos de carácter internacional que expresan un salto cualitativo en la concepción jurídica, política, social y cultural de la infancia y la adolescencia, los cuales son:

- *Las Reglas mínimas de Naciones Unidas para la administración de justicia juvenil* (Reglas de Beijing).
- *Las Reglas mínimas de Naciones Unidas para los jóvenes privados de libertad*.

2 La CDN fue aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1989 y ratificada por el Gobierno de Costa Rica en 1990 mediante Ley N.º 7184.

3 Si bien en la CDN no se mencionan explícitamente los derechos políticos de los niños, las niñas y adolescentes, los derechos a ser escuchados y a la participación, por ejemplo,

tratado. Los niños, las niñas y los y las adolescentes, además de que gozan de todos los derechos de que disfrutan las personas adultas, por su condición particular de desarrollo y las vulnerabilidades propias de este periodo, convierte a las niñas, a los niños y a adolescentes en merecedores de una protección especial por parte de la familia, de la sociedad y del Estado, lo que también concierne a la materia penal juvenil.

Este nuevo paradigma superó la doctrina de la "situación irregular" que regía antes de la CDN. La doctrina de la "situación irregular" contemplaba solo a los niños, niñas y adolescentes más vulnerables social y económicamente, a quienes etiquetaba con el término "menor" resolviendo sus problemas por la vía judicial. El juez o la jueza intervinientes en esta materia utilizaban criterios relacionados con el "peligro moral o material" o "riesgo social" y tomaban las medidas que consideraban convenientes de manera discrecional, incluso por un tiempo indeterminado. De tal manera que los niños, niñas o adolescentes eran objetos pasivos de intervención, excluyendo su opinión, la de sus familias, de otra institución especializada ya fuera pública o

comportan una dimensión política, en tanto que estos derechos suponen una relación con el poder del mundo de la persona adulta. Un espacio en el que se da esta relación es, por excelencia, el educativo. También participan en otros espacios como son las organizaciones comunitarias, incluso se ha promovido su participación en la formulación de políticas, programas y medidas en los contextos pertinentes de la vida de estos. Esta perspectiva será retomada más adelante en el análisis del CNA.

privada. De esta forma, el sistema judicial se concentraba en los problemas eminentemente jurídicos, sin tomar en consideración los problemas sociales y económicos, entendiéndolos en ese periodo como problemas de competencia de otros órganos estatales.

En nuestro país, este nuevo paradigma permitió, en los últimos veinte años, ampliar y fortalecer el marco jurídico nacional⁴ con el fin de promover, proteger y defender los derechos de la niñez y la adolescencia, mediante la formulación y la implementación de políticas públicas para el desarrollo de acciones gubernamentales concretas, y definió mecanismos institucionales orientados hacia la prestación de programas y de servicios desde esta nueva perspectiva. De manera tal que, este marco jurídico, delimitó formalmente a las instituciones que atienden a la niñez y a la adolescencia sus competencias y funciones.

4 A continuación, se expone, cronológicamente, el marco normativo formulado desde la perspectiva de la protección integral: 1995: *Ley de Adopciones*; 1996: *Ley Orgánica del Patronato Nacional de la Infancia*, *Ley de Pensiones alimentarias*, *Ley contra la violencia doméstica*, *Ley de Justicia penal juvenil*, *Ley de Igualdad de oportunidades para personas con discapacidad*, *Ley de Pensiones alimentarias*; 1998: *Código de la niñez y la adolescencia*, *Ley de Protección a la madre adolescente*, *General del VIH/Sida*; 1999: *Reforma al Código Penal mediante la Ley contra la explotación sexual de las personas menores de edad*; 2000: *Ley contra la Explotación sexual comercial de las personas menores de edad*, *Ley de Centros de atención integral*; 2001: *Ley de Paternidad responsable*; 2002: *Ley general de la persona joven*; 2005: *Ley de Ejecución de las sanciones penales juveniles*; 2007: *Ley Prohibición del matrimonio de la persona menor de quince años*, y la *Ley para el Fortalecimiento de la lucha contra la explotación sexual de las personas menores de edad*.

El CNA, aprobado mediante Ley N.º 7739, en febrero de 1998, establece una amplia protección de los derechos de la población infantil y adolescente en ámbitos como la vida familiar, la educación, la salud, el trabajo regulado y la participación en los procedimientos administrativos y judiciales en los cuales se vean involucrados. También, define que los derechos y las garantías de este grupo etario son de interés público, irrenunciables e intransigibles. En cuanto a su ámbito de aplicación, protege a toda persona menor de edad desde su concepción hasta los 18 años, sin distinción alguna, por razón de etnia, cultura, género, idioma, religión, ideología, nacionalidad o por cualquier otra condición propia. Se fundamenta en el principio del interés superior de cada niño, niña y adolescente y garantiza su participación efectiva en todos los asuntos que les atañen, en un plano de igualdad con respecto a las personas adultas, ya sean familiares o representantes institucionales. Esto demanda, por un lado, el reconocimiento del principio de autonomía que tienen los niños, las niñas y la población adolescente para expresar su opinión de acuerdo con su grado de desarrollo y madurez y, por el otro, demanda al Estado la obligación de garantizar los espacios, las oportunidades y las condiciones necesarias para que logren desarrollar todas sus potencialidades, de acuerdo con las diferencias existentes entre la niñez y la adolescencia, según las necesidades de protección particulares que cada etapa y circunstancia requieren.

El CNA también establece nuevos principios procesales que garantizan el acceso a la justicia y a la puesta en ejecución de procedimientos expedidos entre los cuales se prevé el uso de la mediación como vía alterna a la resolución de los conflictos judiciales, ya que el CNA le confiere potestades legales a las personas menores de edad para acceder a la justicia como mecanismo de exigibilidad de sus derechos. Igual que la CDN, el CNA, centra su visión en el derecho al pleno desarrollo que es inherente a todas las personas menores de edad; por ello, se protege tanto a quienes tienen satisfechas sus necesidades básicas, como a quienes no las tienen; en este sentido, ha promovido el cambio de paradigma, de la “situación irregular” a la “protección integral”. Es decir, las personas menores de edad pasaron de ser objeto de intervención a ser sujetos de derechos. Desde esta perspectiva, se asienta el “Derecho a la protección”, entendido como la protección contra todo tipo de malos tratos, abandono, explotación y violencia, y la protección especial y, en el caso de nuestro país⁵, contra posibles abusos por parte del sistema de justicia criminal, marco en el cual se inscribe la LJPJ⁶.

El CNA norma el desarrollo integral y el derecho a la protección estatal. En

5 En otros países se protege a la niñez y la adolescencia en tiempos de guerra.

6 Así como las leyes contra el *Hostigamiento sexual en el empleo y la docencia (1995)*, contra la *Violencia doméstica (1996)*, y contra la *Explotación sexual de las personas menores de edad (1999)*.

cuanto al primer principio, el artículo 7 establece que, aunque la responsabilidad primordial del desarrollo integral está a cargo de las madres y los padres o personas encargadas, también es responsabilidad de las instituciones que atienden las necesidades y los derechos de las personas menores de edad, para garantizar el respeto por el interés superior de estos en toda decisión, sea esta pública o privada. En cuanto al segundo principio, la protección estatal, en el artículo 13, señala que *“La persona menor de edad tendrá el derecho de ser protegida por el Estado contra cualquier forma de abandono o abuso intencional o negligente, de carácter cruel, inhumano, degradante o humillante que afecte su desarrollo integral”* y señala a las instituciones específicas encargadas de la promoción y del desarrollo social, mediante programas interinstitucionales en concurso con la sociedad civil para desarrollar acciones preventivas. Por su parte, la protección integral se asigna institucionalmente en el artículo 168, el cual señala que:

“Se garantizará la protección integral de los derechos de las personas menores de edad en el diseño de las políticas públicas y la ejecución de programas destinados a su atención, prevención y defensa, por medio de las instituciones gubernamentales y sociales que conforman el Sistema Nacional de Protección Integral de los Derechos de la Niñez y de la Adolescencia”.

Este Sistema debe, entonces, dar respuesta a la exigibilidad de los derechos de la niñez y de la población adolescente mediante las instancias que lo conforman, el Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia (CNNA), instancia con representatividad de alto nivel político, cuya Secretaría Técnica está a cargo del Patronato Nacional de la Infancia (PANI), e incorpora a las instituciones del Estado y de la sociedad civil, lo que le da un carácter intersectorial y democratizador en la gestión y en la administración de sus funciones. También lo conforman, en el nivel local y comunitario, las Juntas de Protección a la Niñez y la Adolescencia que actúan como órganos de coordinación y adecuación de las políticas públicas en la materia, insertas en el accionar institucional del nivel local del PANI, y los Comités tutelares de los derechos de la niñez y la adolescencia, órganos de las asociaciones de desarrollo comunal. Vale la pena destacar que el propósito del CNNA, según el artículo 170, como instancia adscrita al Poder Ejecutivo, es constituirse en un

“...espacio de deliberación, concertación y coordinación entre el Poder Ejecutivo, las instituciones descentralizadas del Estado y las organizaciones representativas de la comunidad relacionadas con la materia. El Consejo tendrá como competencia asegurar que la formulación y ejecución de las políticas públicas estén conformes con la política de protección integral de los

derechos de las personas menores de edad, en el marco de este Código y de acuerdo con los principios aquí establecidos. Las instituciones gubernamentales que integran el Consejo conservarán las competencias constitucionales y legales propias”.

Entonces, su función primordial consiste en la formulación de las políticas y la ejecución de los programas de prevención, atención y defensa de los derechos de las personas menores de edad, mediante la acción interinstitucional e intersectorial. Estas funciones fueron recogidas por la *Política nacional de la niñez y la adolescencia 2009-2021* (PNNA), que es, actualmente, el marco institucional para el cumplimiento de los derechos de la niñez y la adolescencia. Formulada como política de Estado, su aplicación es una obligación de este en conjunto con la sociedad, siendo su gran aspiración que:

“Al 2021, Costa Rica espera haber alcanzado 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, niñas y adolescentes que lo habitan” (Rectoría Sector Social y Lucha contra la Pobreza, Gobierno de Costa Rica; Ministerio de Planificación y Política Económica (Mideplan); Consejo de

la Niñez y la Adolescencia; Patronato Nacional de la Infancia (PANI); Fondo de las Naciones Unidas para la infancia (UNICEF): Política nacional de la niñez y la adolescencia-Costa Rica 2009-2021: p. 53).

Dicha política incorpora todas las acciones que deben contener los planes, programas y proyectos relacionados con las personas menores de edad en el país, por lo que su ejecución implica, necesariamente, el fortalecimiento del Sistema nacional de protección integral (SNPI), mediante la adopción de un modelo de gestión que define las atribuciones, las responsabilidades y las competencias a las instituciones y a los actores sociales pertinentes, y señala los mecanismos mediante los cuales debe hacer operativas sus acciones, manteniendo al CNNA como máximo responsable. Propone políticas universales y programas sociales selectivos dirigidos a niños, niñas y adolescentes en condiciones de vulnerabilidad, riesgo y exclusión social para promover acciones públicas que contemplen la igualdad de oportunidades y den respuesta a estas condiciones, en un necesario marco de coordinación interinstitucional e intersectorial, incluyendo a las organizaciones de la sociedad civil y al sector privado. Ratifica la directriz de que el Estado tiene la obligación de brindar protección especial cuando existe inopia en el ámbito familiar, creando las oportunidades necesarias que favorezcan su desarrollo.

Por lo anterior, los ejes de la Política se orientan hacia el fortalecimiento del ejercicio de los derechos y de la protección de las personas menores de edad, de la institucionalidad, la familia y la comunidad, y contempla políticas básicas universales (educación, salud y cultura, juego y recreación), políticas de protección especial y políticas de garantías; estas dos últimas son de especial interés para los objetivos del presente trabajo, en tanto que tienen que dar respuesta a la problemática de la población menor de edad en conflicto con la ley.

Las políticas de protección especial tienen un ámbito reducido, ya que contemplan acciones para las personas menores de edad quienes, por alguna condición especial o por alguna forma de violación de sus derechos, requieren de servicios públicos especializados para ser protegidos y que la intervención de estos no lleve a la exclusión o la re-victimización. En este sentido, deben contar con los mecanismos necesarios que garanticen su efectividad, eficiencia y oportunidad, en donde prevalezca el marco jurídico de protección integral, en concordancia con el debido proceso, y se superen los obstáculos formales y burocráticos.

Las políticas de garantías son de gran importancia en materia penal juvenil, y la siguiente cita ilustra la relación de estas con las de protección especial, ya que:

“...están constituidas por un conjunto de mecanismos jurídicos e institucionales destinadas

a poner en práctica las conquistas del derecho democrático a favor de las personas y grupos amenazados o violados en cualquiera de sus derechos... se destinan a observar los derechos, mediante la exigencia coactiva de quienes son responsables de implementar las políticas mencionadas para que así lo hagan. Son políticas dirigidas a las situaciones y condiciones sociales que implican la transgresión y violación de las normas de convivencia social estipuladas en los códigos penales y que implica una reacción social de la justicia penal juvenil especializada y del sistema de ejecución de sanciones de carácter eminentemente socioeducativo. Cuando las políticas universales del Estado en el primer nivel han fallado y no se han satisfecho plenamente los derechos humanos, y por consiguiente las personas menores de edad se encuentran en condiciones de exclusión o sin oportunidades o en situación de pobreza, el Estado debe garantizar en el segundo nivel las medidas necesarias para promover la equidad, la igualdad y el desarrollo humano; cuando se presentan otras condiciones de vulnerabilidad como la explotación laboral, la trata y cualquier otra forma de violencia, el Estado debe asegurar la ejecución de las

políticas de protección especial en el tercer nivel; y finalmente si el o la adolescente ha cometido alguna acción considerada como delito, el Estado debe garantizar un proceso judicial penal juvenil especializado con todas las garantías procesales y sustantivas y la ejecución de sanciones socioeducativas, especializadas e integrales, para lograr su incorporación a la sociedad, con la participación de la comunidad y del Estado” (*idem*: p. 24).

Estas políticas deben brindar a la población adolescente involucrada en los procesos penales juveniles, junto con las organizaciones no gubernamentales, una estructura articulada de protección integral que garantice el acceso, el ejercicio y la reivindicación de sus derechos a partir de sus condiciones y particularidades. Atenderá, en todo momento, el fin esencial y, primordialmente, educativo del proceso penal juvenil y de cualquier tipo de sanción que se imponga a la persona adolescente. La PNNA define que la atención a las y los adolescentes involucrados en estos procesos ha de ser especializada y que le corresponden al Ministerio de Justicia y a las instituciones administrativas la responsabilidad

“...de garantizar la protección especial, las que deben coordinar para promover y ejecutar planes, programas, protocolos y actividades conjuntas que

respondan a los derechos de la población adolescente involucrada en procesos penales; de igual forma destinar los recursos humanos, financieros y materiales para asegurar esa atención y protección. [Asimismo] el SNPI impulsará entre las instituciones que lo integran el diseño y la ejecución de planes, programas y proyectos que garanticen la inclusión social de la población penal juvenil. Estas acciones deberán ser accesibles y adaptables con las características individuales de las personas adolescentes” (*idem*: p. 91).

Esto último se analiza a continuación, al abordar la normativa jurídica que corresponde a esta materia

Protección especial a la población menor de edad en conflicto con la ley

La legislación nacional que regula los derechos y los deberes de la población menor de edad ha experimentado, a lo largo de estas dos últimas décadas, un constante proceso de transformación. Durante ese período se produjeron dos hechos jurídicos importantes, el primero de ellos la promulgación de la reforma a *Ley de la Jurisdicción tutelar de menores* N.º 7383, del 16 de marzo de 1994, la cual reformó la *Ley orgánica de jurisdicción tutelar de menores*, N.º 3260 del 21 de diciembre de 1963. Esta Ley constituye el primer intento que hace nuestra legislación por poner al día

las obligaciones jurídicas impuestas al Estado costarricense en razón de la suscripción y ratificación de la CDN. Este instrumento, específicamente en el artículo 40 reconoce:

“...el derecho de todo niño de quien se alegue que ha infringido las leyes penales o a quien se acuse o declare culpable de haber infringido esas leyes a ser tratado de manera acorde con el fomento de su sentido de la dignidad y el valor, que fortalezca el respeto del niño por los derechos humanos y las libertades fundamentales de terceros y en la que se tengan en cuenta la edad del niño y la importancia de promover la reintegración del niño y de que este asuma una función constructiva en la sociedad”

y, en el mismo artículo se señalan las disposiciones que deben seguirse a fin de que se cumpla con el debido proceso y con las garantías procesales, particularmente la asistencia jurídica especializada, tomando en cuenta la particular condición de la infancia y de la adolescencia para la aplicación de la ley.

El segundo hecho jurídico de importancia es la promulgación de la LJPJ en el año 1996, la cual deroga la Ley de la Jurisdicción tutelar de menores. Este cambio normativo incorporó el nuevo paradigma en el ámbito jurídico institucional a favor de las personas menores de edad, paradigma que, a su vez, se vio fortalecido con

la promulgación del CNA en el año 1998. De esta manera, ambos cuerpos legislativos establecen principios que deben regir la legislación dirigida a la niñez y a la adolescencia de nuestro país, desterrando la vieja doctrina de la “condición irregular de la niñez y adolescencia”, doctrina discriminatoria y estrecha en sus conceptos, que trataba a las y los jóvenes como objetos y no como sujetos de derechos. Según la situación irregular, se podía enviar a un centro de menores, con una “medida tutelar”, tanto a quienes hubiesen delinquido, adecuando su conducta a lo establecido en la norma tipificada como delito dentro de un proceso legalmente establecido, así como, también, a quienes se encontraran en situación de “riesgo social”. Esta última condición abarcaba ámbitos de comportamiento muy laxos, como la deambulación, la mendicidad u otras actividades, que les permitiera sobrevivir para sí mismos o para sus familias. En este contexto, el Estado pretendía, mediante la privación de libertad, “resocializar” a todos por igual, sin considerar las diferencias sociales que determinaban la criminalidad y los convertían en objetos indiscriminados destinatarios de su tutela.

i) Las Reglas de Brasilia sobre el acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad

Es, en este contexto, que, en el año 2008, a raíz de la Cumbre Iberoamericana de Poderes Judiciales

que se realizó en el Estado de Brasilia, se formularon y se suscribieron “Las 100 reglas de Brasilia sobre el acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad”. Este nuevo instrumento abre el debate hacia la búsqueda de una mayor democratización del importante bien jurídico del derecho a la “Accesibilidad a la justicia”⁷, principalmente para determinados sectores sociales en estado de vulnerabilidad e históricamente invisibilizados, como son los niños, las niñas y la población adolescente, las mujeres, las y los indígenas, las personas migrantes y refugiadas, las personas con alguna discapacidad, personas adultas mayores y personas privadas de libertad, entre otros, para que tengan garantizado su derecho, sin discriminación y sin exclusión alguna, de acceder al sistema de justicia para la efectiva tutela de los derechos reconocidos por el ordenamiento jurídico nacional e internacional.

Si bien las *Reglas de Brasilia* no son vinculantes, coinciden con los principios de igualdad y protección estatal que, además, convergen con normas y principios constitucionales, así como, también, con los principios y las normas contenidos en los convenios y en las declaraciones del Derecho

internacional, y promueven, en los poderes judiciales, que se concrete la accesibilidad a la justicia, según sus objetivos fundamentales:

“(1) ...garantizar las condiciones de acceso efectivo a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad, sin discriminación alguna, englobando el conjunto de políticas, medidas, facilidades y apoyos que permitan a dichas personas el pleno goce de los servicios del sistema judicial; (2) [recomendar] la elaboración, aprobación, implementación y fortalecimiento de políticas públicas que garanticen el acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad” (XIV Cumbre Judicial Iberoamericana, 2008: p. 4).

De esa manera, y en estrecha relación con las tendencias progresistas de nuestra política criminal, la cuestión de la especialización, la sensibilización y la capacitación, reorienta los esfuerzos de las instituciones de los Poderes Judiciales a aplicar la ley dentro de una bien entendida política institucional que busca una accesibilidad correctamente ubicada en el marco de nuestra institucionalidad democrática.

Propiamente en Costa Rica, la Comisión para el mejoramiento de la administración de justicia (Conamaj), en el año 2010, ha hecho su aporte, en el caso de la niñez y la adolescencia, mediante la “política judicial dirigida al mejoramiento del acceso a la justicia de las niñas, niños y adolescentes”

⁷ El *Derecho al Acceso a la justicia* tiene un amplio marco jurídico internacional de protección de los derechos humanos y se reconoce en los siguientes instrumentos: *Declaración universal de los derechos humanos*; *Pacto de derechos civiles y políticos*; *Convención americana de derechos humanos*; *Convención de los derechos del niño*; *las Reglas mínimas de Naciones Unidas para la administración de justicia de menores*; *Convención iberoamericana de derechos de la persona joven*.

(Julio, 2010), junto con su “Propuesta de plan de acción para la política judicial dirigida al mejoramiento del acceso a la justicia de niñas, niños y adolescentes” (Noviembre, 2010) para dar cumplimiento a la normativa internacional que protege los derechos de las personas menores de edad e implementa las *Reglas de Brasilia* sobre el derecho de “acceso a la justicia” de las personas en condición de vulnerabilidad. Las jurisdicciones que abarca la política son: niñez y adolescencia, familia, violencia doméstica, pensiones alimentarias, contencioso administrativo, constitucional, laboral, civil, agrario y todos aquellos casos en donde las personas menores de edad resulten víctimas, incluyendo la jurisdicción penal referida a personas adultas quienes figuran como victimarias de una persona menor de edad.

En el campo penal juvenil se elaboró la política institucional denominada “Derecho al acceso a la justicia para personas menores de edad en condiciones de vulnerabilidad sometidos al proceso penal juvenil en Costa Rica» (aprobada en febrero 2011), la cual se enmarca dentro del proceso de cumplimiento de los compromisos derivados de la adopción de las *Reglas de Brasilia* por nuestro país, en marzo de 2008. La propuesta contiene acciones concretas en cuatro ejes temáticos que son: sensibilizar al personal judicial en cuanto a la defensa de los derechos fundamentales de las personas menores de edad víctimas y victimarios en el campo penal juvenil, aplicar medidas procesales idóneas

relacionadas con las personas menores de edad, estimular un mayor uso de medios alternativos de resolución de conflictos, de soluciones alternativas y de sanciones alternativas distintas a la sanción privativa de libertad en los asuntos penales juveniles e implementar una adecuada organización y gestión judicial en el campo.

ii) Código de la niñez y la adolescencia

En este apartado se abordan los derechos y las obligaciones de la población menor de edad (derechos sustantivos) y los que establecen los instrumentos de garantía y protección jurídicas, tanto en la sede judicial como en la administrativa (derechos adjetivos o procesales). En cuanto a los derechos sustantivos de la población menor de edad el CNA, en el Título II, estos están contenidos en ocho capítulos concernientes a los derechos a la salud, la educación, la cultura, la recreación, el deporte, el trabajo, y el de acceso a la justicia, en los artículos 41 al 107. Los concernientes a las garantías procesales o derechos adjetivos, que regulan el proceso como tal, tanto en sede administrativa como en sede judicial, son ordenados en el Título III, en tres capítulos en los artículos 108 al 167. En el Capítulo I de dicho Título, se establecen normas procesales generales que regulan: la legitimidad para actuar como parte, artículo 108; la representación PANI como titular o como coadyuvante, artículo 111; los instrumentos y principios jurídicos que deben orientar la interpretación de las normas establecidas en el Título

lo III, artículo 112; los principios rectores que deben regir la interpretación de las normas procesales del CNA en general, artículo 113; las garantías procesales otorgadas por el Estado en los procesos, artículo 114; asistencia a las víctimas menores de edad por medio de equipos interdisciplinarios, artículos 120 y 121; formulación de interrogatorios en forma especializada, artículos 124 y 125; condiciones de las audiencias orales y las medidas e instrumentos por emplear, artículos 126 y 127.

En el Capítulo II, del Título III, Sección Primera, regula lo que se denomina el *Proceso especial de protección en sede administrativa* y le corresponde al PANI su aplicación mediante sus oficinas locales. Este se lleva a cabo cuando se ven afectados los derechos sustantivos que el legislador otorgó a la población menor de edad y que, como se observó, se enumeran en el Título II, a partir de su Capítulo I de “los derechos y las libertades fundamentales”, hasta el Capítulo VIII que trata del derecho a la “accesibilidad a la justicia”. Rigen las competencias y las actuaciones del PANI, los numerales que corren del 129 al 140. Queda claro, en dicha normativa, que la instancia administrativa es requisito *sine qua non* para acceder, posteriormente, a las medidas de protección especial en la sede judicial. Deben, por tanto, agotarse los recursos pertinentes y darse igualmente por agotada la vía administrativa, para que en la sede judicial se discutan y se revisen de nuevo las medidas de protección dictadas por el PANI (artículos 135 al 142

y s.s.). El proceso de protección especial en sede judicial se regula a partir de la sección Segunda del Capítulo II, del Título III, artículos 141 al 153, y estará a cargo de un juez de familia (artículos 116 y s.s.); de esta forma, todo lo que tenga que ver con delitos, el juez de niñez y adolescencia o de familia lo remitirá a la vía penal, la que se encuentra regulada para las personas menores de edad por la LJPJ y la LESPJ. Se incluye como parte del proceso especial judicial la conciliación y la mediación, en el Capítulo III, de dicho Título, artículos 154 al 167. La conciliación siempre se ha de formular en la vía judicial dentro del proceso especial judicial, en tanto que la mediación como resolución alterna de conflictos estará a cargo de instituciones públicas o privadas que tienen a su cargo la atención o la protección únicamente de personas menores de edad (artículos 164 al 167).

El CNA se enmarca en una estructura democrática con pleno respeto a las garantías procesales, como son el debido proceso y la transparencia en la conducción de los órganos encargados de su administración. Tiene la virtud de regular y de describir los derechos sustantivos. No obstante, los artículos 10 y 18 no reconocen de manera expresa derechos políticos conforme a la *Constitución Política*, en otros artículos se establecen derechos relativos a la cuestión del poder. En especial, destaca el derecho de libre asociación sindical y gremial en los lugares de trabajo, autorizado a las personas mayores de 15 años. Los

artículos 78, 79 y 80 regulan el derecho al trabajo de la persona adolescente bajo el principio legal de igualdad plena ante la ley establecida para las personas adultas, sin ningún tipo de restricción, distinción o exclusión, bajo el régimen de los derechos laborales establecidos por la *Constitución Política*, los convenios internacionales, las leyes especiales, entendido ese bloque legal como mínimo de derechos irrenunciables. Desde esta perspectiva, el derecho a la sindicalización o en gremios laborales, abre el ejercicio pleno de derechos políticos a las y los adolescentes. Adicionalmente, en relación con los derechos políticos, el artículo 60, inciso b, y los artículos 18, 105 y 144, inciso c, son claros en cuanto al derecho a la libre asociación, a la libertad de organización, participación y opinión. Este avance legislativo es coherente con la Observación General N.º 12: *El derecho del niño a ser escuchado*, establecida por el Comité de los derechos del niño, en la sesión 51, Ginebra, 25 de mayo a 12 de junio de 2009.

iii) **La Ley de Justicia penal juvenil**

“El derecho penal juvenil tiene reglas particulares de carácter procesal basadas en el principio educativo... El aspecto característico del derecho penal juvenil es lo atinente a las sanciones: con base en los principios del interés superior del niño y de protección integral de este, evita la imposición de una sanción,

y cuando ella es inevitable dispone la menor restricción de derechos posible, tratando de no imponer una sanción privativa de libertad. Igualmente la ejecución de la sanción –y dentro de esta la privativa de libertad– presenta particularidades en el Derecho Penal Juvenil, estando profundamente influida por el principio educativo” (Tiffer & Llobet, 1999: pp. 12-13).

En Costa Rica, la LJPJ fue aprobada en 1996 y su ámbito de aplicación, según el artículo 1 “*es para todas las personas que tengan entre doce años y menos de dieciocho años al momento de la comisión de un hecho tipificado como delito o contravención en el Código Penal o leyes especiales*” y, según el artículo 2:

“esta ley se aplicará a todos los menores de edad que, en el transcurso del proceso, cumplan con la mayoría penal o cuando sean acusados después de haber cumplido la mayoría penal, siempre y cuando el hecho haya ocurrido dentro de las edades comprendidas para aplicarles esta ley”.

Esta nueva Ley reconoce los derechos constitucionales, legales y procesales, así como, también, los derechos inherentes a la condición de persona menor de edad en el marco de la *Doctrina de la protección integral*, que se asienta en un “Modelo de justicia penal juvenil”, basado en el concepto de responsabilidad de las personas menores de edad frente a la ley penal

(Burgos & Tiffer, s.f.: p. 2), lo que significa que las personas menores de edad tienen capacidad para reconocer el hecho ilícito pero, al mismo tiempo, son sujetos de una regulación especial por su condición de minoridad. A esta concepción se le ha denominado punitiva-garantista, en la medida en que brinda, a las personas menores de edad en conflicto con el ordenamiento jurídico penal, garantías sustantivas y procesales (artículos 5, 7, 8, 10, 11, 12, 20, 21, 27, 40, 93, 94, 121 y s.s.). Asimismo, reconoce los principios de legalidad, de inocencia y de culpabilidad (artículos 13, 14 y 15) y establece principios procesales para una intervención penal mínima y de des-judicialización, aplicando los criterios de oportunidad y suspensión del proceso a prueba y privilegia las sanciones no privativas de libertad y el carácter socioeducativo de las penas desde el inicio del proceso (artículos 41, 44, 56, 59, 61 y 89).

El abordaje normativo citado evidencia, sin lugar a dudas, las importantes ventajas del nuevo modelo en relación con el anterior que hizo su arranque con la reforma de la *Ley de la Jurisdicción tutelar de menores*, ya citada, la cual procuró la representación obligatoria de la defensa pública y de garantías importantes para la persona menor de edad involucrada en el sistema de justicia penal, pero no fueron suficientes para cumplir con las disposiciones establecidas en la CDN.

Otro importante principio que no quedaba claramente consignado

en la ley tutelar es el que se refiere a las condiciones en que debe darse la intervención jurídico penal ante la comisión de un hecho delictivo o cuando se ha participado en él; con la nueva LJPJ, esto queda consignado en forma más precisa (Tiffer, s.f.: p. 13). Por otra parte, la LJPJ, además de contemplar las garantías procesales para las personas adultas, como son el principio de legalidad, la presunción de inocencia, el debido proceso, el derecho de defensa, la doble instancia, etc., para las personas adolescentes, por su condición de persona menor de edad, incluye, aparte de las anteriores, el trato diferencial, la justicia especializada, la reducción de plazos de internamiento y mayores beneficios institucionales. El cambio también se refleja en denominar a la medida como sanción.

“El derecho penal de medidas responde a un derecho penal de autor y de peligrosidad. Por el contrario, la sanción o pena negativa es la reacción normal ante la comisión de un delito. Sin embargo, la sanción tiene un fin predominantemente pedagógico. Por medio de la sanción se procura alcanzar una meta inconfundible: preparar al joven o adolescente para ser una persona responsable, apta para la normal convivencia y su reinserción social” (*Idem*: p. 13).

Los tres tipos de sanciones, en el marco de la nueva LJPJ, son:

1. SANCIONES EDUCATIVAS

<ol style="list-style-type: none"> 1. Amonestación y advertencia. 2. Libertad asistida. 3. Prestación de servicios a la comunidad. 4. Reparación de los daños causados a la víctima. 	<p>Prevalece el principio de mínimo internamiento. Se aplican en los casos en los que el bien jurídico afectado no sea de carácter fundamental o, aun en ese caso, cuando la afectación ha sido leve y se considere que, por las condiciones personales del sujeto, este tipo de sanciones son las más adecuadas.</p>	<p>El período máximo de duración de estas sanciones es diferente en cada una de ellas.</p> <p>En el caso de la libertad asistida, ese período es de dos años; en el caso de la prestación de servicios a la comunidad, es de seis meses.</p> <p>En el caso de la reparación de daños, cuando se confirme la reparación del daño por parte del juez.</p>
--	---	---

2. ÓRDENES DE ORIENTACIÓN Y SUPERVISIÓN

<ol style="list-style-type: none"> 1. Obligación de instalarse o de cambiar de un lugar de residencia determinada. 2. Abandonar el trato con determinadas personas. 3. Eliminar la visita a bares o discotecas o centros de diversión determinados. 4. Matricularse en un centro de educación formal o en otro cuyo objetivo sea enseñarle alguna profesión u oficio. 5. Adquirir un trabajo. 6. Abstenerse de ingerir bebidas alcohólicas, sustancias alucinógenas, enervantes, estupefacientes o tóxicos que produzcan adicción o hábito. 7. Ordenar el internamiento de la persona menor de edad o el tratamiento ambulatorio en un centro de salud, público o privado, para desintoxicarlo o para eliminar su adicción a las drogas antes mencionadas. 	<p>Se fundamenta en el principio de evitar la imposición de una sanción más grave.</p> <p>En las sanciones de orientación y supervisión, la familia de la persona menor de edad debe, en los casos en que así sea posible, tener una amplia participación en razón de ser ellos los que se encuentran en contacto casi permanente con la persona menor de edad. Además, poseen, por disposición constitucional, la responsabilidad en la guarda, crianza y educación de sus hijos.</p> <p>Estas órdenes buscan detener una posible carrera delictiva y ajustar el comportamiento de los menores de edad.</p> <p>Pueden imponerse hasta dos sanciones en un mismo caso.</p>	<p>El período máximo de duración de este tipo de sanciones es de dos años.</p>
---	--	--

3. SANCIONES PRIVATIVAS DE LIBERTAD

<p>1. Internamiento domiciliario.</p> <p>2. Internamiento en tiempo libre.</p> <p>3. Internamiento en centro especializado.</p>	<p>Las sanciones de internamiento domiciliario requieren, en principio, de la participación activa y responsable de los miembros del grupo familiar, en el tanto en que son los responsables inmediatos de que la sanción se ejecute de la forma en que se prevé.</p> <p>El internamiento en tiempo libre es una forma de semilibertad en la que la persona menor de edad permanece internado en un centro especializado solo durante el <i>tiempo libre</i> y en las mismas condiciones en que jóvenes y adolescentes se encuentren en el centro penitenciario de forma permanente. La duración de esta sanción no puede exceder de un año.</p> <p>Las sanciones de internamiento en centro especializado tienen un carácter excepcional o de <i>ultima ratio</i>, y su imposición debe ser impuesta en el menor tiempo posible como respuesta a conductas que lesionan, de manera grave, bienes jurídicos fundamentales de la sociedad, expresamente previstos por la Ley.</p> <p>Es el caso de los delitos dolosos sancionados en el <i>Código Penal</i> o en leyes especiales, para personas mayores de edad con pena de prisión superior a seis años (por ejemplo, el delito de violación, el homicidio y el robo agravado).</p> <p>Procede también en el caso en que haya un incumplimiento injustificado de las sanciones educativas o las sanciones de orientación y supervisión impuestas, lo mismo que debe proceder igualmente cuando se incumpla el internamiento domiciliario y durante el tiempo libre (artículos 123 y 131 LJPJ).</p>	<p>El internamiento domiciliario tiene una duración máxima de un año.</p> <p>El internamiento en centro especializado es de diez años, en el caso de los adolescentes (+12 años, -15 años), y, en el caso de jóvenes (+15 años, -18 años), es de quince años.</p>
---	--	---

No cabe duda de las ventajas contenidas en la nueva legislación, sin embargo, sufre un quiebre en relación con las normas que fijan las penas o las sanciones privativas de libertad. En efecto, la eventual imposición de penas de 10 a 15 años como extremos máximos por imponer, por su orden a menores entre los 12 y 15 años y entre los 15 y 18 años, contradice no solo el espíritu y las previsiones de la

CDN⁸ y vulnera el espíritu y la letra de importantes normas de la propia LJPJ, cuyo correcto entendimiento buscan

8 Aunque los montos fueron menores en el proyecto de ley, el aumento se debió a que esta se gestó "... en un ambiente de alarma social y en medio de un clima de inseguridad ciudadana causado por hechos delictivos violentos cometidos por jóvenes. El proyecto de ley presentado originalmente proponía una pena privativa de libertad con un máximo de 3 años para personas menores de edad entre los 12 y los 15 años y un máximo de 5 años para el grupo etario de entre 15 y 18 años de edad" (Universidad de Costa Rica, 2008: p. 9).

la sostenibilidad de un sistema de reinserción social y familiar razonable, en consideración con una política sancionatoria alejada de la severidad punitiva, al estar de por medio un sujeto de derecho protegido nacional e internacionalmente por principios garantistas, tales como el interés superior de la persona menor de edad y el de la protección especial.

En consonancia con lo expuesto, hay varios artículos de la LJPJ que no admiten la severidad en las sanciones privativas de libertad, en tanto están de por medio una serie de condiciones que obligan a una política sancionatoria, que dan una salida de solución integral al conflicto, cuya finalidad, como ya se señaló, busca una reinserción adecuada a la sociedad, según se observa en el artículo 7: *“Serán principios rectores de la presente ley, la protección integral del menor de edad, su interés superior, el respeto a sus derechos, su formación integral, y la reinserción en su familia y la sociedad”*; en el artículo 8:

“Esta ley deberá interpretarse y aplicarse en armonía, con sus propios principios rectores, los principios generales del derecho penal, ... la doctrina y normativa internacional en materia de menores. Todo ello en la forma que garantice mejor los derechos establecidos en la Constitución Política, los tratados, las convenciones y los demás instrumentos internacionales...”;

en el artículo 44: *“El proceso penal juvenil [...] buscará la reinserción del menor de edad en su familia y en su sociedad, según los principios establecidos por esta ley”*; en el artículo 29, inciso h): *“Decidir las sanciones aplicables a los menores, considerando su formación integral y la reinserción en su familia o grupo de referencia”*; en el artículo 122:

“Para determinar la sanción aplicable se debe tener en cuenta: a) la vida del menor de edad antes de la conducta punible.... d) la capacidad para cumplir la sanción; asimismo, la proporcionalidad, racionalidad e idoneidad de esta, e) la edad del menor y sus circunstancias personales, familiares y sociales, f) los esfuerzos del menor por reparar el daño”;

y, en el artículo 123: *“Las sanciones deberán tener una finalidad primordialmente educativa...”*. Las normas que se citan privilegian al sujeto en cuanto a su condición de menor de edad inmerso en una sociedad cuya organización política y jurídica lo colocan en situación de vulnerabilidad, por lo que requiere de una normativa especializada como instrumento que le permita el acceso a una justicia acorde con su realidad propia de circunstancias humanas, sociales y familiares de suyo particulares. Así debe entenderse, en el tanto se asumen de manera comprometida los principios rectores de la protección integral, y del interés superior, a los que obliga una adecuada política de reinserción social

de la persona menor de edad como sujeto central del proceso mismo y como finalidad primordial del proceso penal juvenil (artículos 4, 7, 8, 122, 123).

También en la LESPJ, en el artículo 31, referido a la concesión de la libertad condicional:

“El juez de ejecución de la pena juvenil podrá decretar la libertad condicional como reconocimiento para la persona joven condenada a una pena privativa de libertad por más de un año, que por su conducta y comportamiento adecuados en el establecimiento penal en que cumple su pena, su interés en instruirse y su empeño en adquirir un oficio y formar un proyecto de vida, sin comisión de nuevos delitos, haya demostrado que se encuentra apto para seguir una vida respetuosa de la ley. El período de libertad condicional durará todo el tiempo que le falte al penado para cumplir su condena”.

No obstante lo anterior, se presenta una grave contradicción con el espíritu y la exposición de dichas normas comprensivas del sujeto, en tanto el sujeto es el elemento del predicado, que atiende y entiende la norma como elemento esencial y objetivo principal de la política de “reinsertar”. Dado que no se cuenta con una política nacional criminal para personas menores de edad, se trae a colación el debate de la política criminal nacional adulta, en la que uno de los aspectos

sensibles es la ubicación del sujeto, como objeto del derecho penal, y la lejanía o cercanía que tiene la acción punitiva del Estado respecto a este, entendida como un sistema de tutela de intervención mínima que mantiene las garantías que se señalan en el marco constitucional, en cuanto a la libertad y a la autodeterminación de la ciudadanía.

De esta manera, en Costa Rica, el modelo del derecho penal basado en la *Constitución Política*, sugiere una base de sólida consistencia pro derechos humanos. Desde esta perspectiva, resulta de importancia para los efectos de la presente investigación lo siguiente:

“...los principios de interpretación *pro homine, pro libertatis, o pro libertate* y el respeto de la dignidad humana, tienen, esencialmente, una orientación, la persona humana. De acuerdo con estos principios, cuando haya de ser interpretada una norma penal, con estricto apego a la constitución, habría que tener en cuenta en primer lugar, la proyección de la figura penal al ser humano (principio *pro homine*), y si hay que decidir entre libertad y castigo, y hay buenas razones para ambas, hemos de estar a favor de la mayor libertad... Como nos lo recuerda Christie, en la actualidad los Estados gobiernan a través del delito. En lugar de atender las necesidades de muchos

desposeídos y afectados por las desigualdades del sistema, se prefiere, como en la política de *zero tolerance*, someterlos a persecución penal y a un castigo. Se trata de una verdadera limpieza social, que adquiere un valor simbólico importantísimo, se trata de nuevos enemigos que además son convenientes...” (Chirino, 2003: p. 21).

La política criminal moderna enfocada a la población adulta busca, ante todo, la resocialización del sujeto infractor, por ello, la doctrina más avanzada observa en todo aumento de las penas pero, sobre todo, en los montos máximos privativos de libertad, de 25 a 50 años de prisión, una imposibilidad expresa para resocializar al sujeto adulto infractor. La inconformidad con el aumento de las sanciones privativas sirve de parteaguas de la política criminal nacional, al brindar al debate un enfoque que es digno de ser observado, en especial si la direccionamos a la población menor de edad, veamos. De acuerdo con Chirino (2003), hay

“...dos modelos claros de política criminal. Por una parte, contamos con el diseño político de un derecho penal que pretende seguir ofreciendo efectos simbólicos, en la medida que persigue seguridad y eficacia. Este modelo subsistirá en la medida que aceptemos las enormes disfunciones en

términos de garantías que este conlleva. Se trata de un modelo que flexibiliza los esquemas de imputación subjetiva, plantea modificaciones importantes en la teoría del injusto y traslada algunas de sus visiones “eficientistas” al principio de culpabilidad y al del merecimiento de la pena. Es un derecho penal de “primera ratio”, que se parapeta tras bienes jurídicos supraindividuales que sintetizan una gran cantidad de aspiraciones colectivas que, se considera deben prevalecer sobre los derechos subjetivos de los ciudadanos... Por otra parte, contamos con un modelo político criminal que es consciente de las decisiones criminalizantes. En el diseño de sus postulados parte aún de los principios de intervención mínima, de protección de bienes jurídicos y de lesividad. Para esta construcción, el derecho penal debe reflexionar acerca de sus límites constitucionales y permanecer como un verdadero reflejo de los grandes objetivos del Estado Social y Democrático de Derecho. Su vocación no es alcanzar una revaloración legal, ni tratar de rescatar la confianza normativa, afectada profundamente por las expectativas insatisfechas por la conducta criminal. El Derecho Penal que surge de este modelo funciona

como *ultima ratio*⁹ y reacciona allí donde es necesario para mantener las condiciones básicas del contrato social" (*dem*: p. 51).

Como se observa, lo que se propone en esta última parte de la cita doctrinaria, es la construcción de un modelo de derecho penal justo, que debe, al menos, enmarcarse en los límites constitucionales en favor del sujeto, sus libertades y respeto a la dignidad humana. Esto podría ser válido igualmente para el ejercicio interpretativo del derecho penal juvenil. No obstante, pareciera que la tendencia de nuestra política criminal adulta pierde de vista al sujeto/ser humano y, en el caso de la población menor de edad esto resulta de suma importancia, ya que pone en juego aspectos relacionados con su desarrollo. Por ello, nuestra sociedad no puede obviar de manera injusta y negligente las responsabilidades que le corresponden en relación con este grupo etario que, por sus marcadas características sociales, se encuentra, entonces, en una doble situación de vulnerabilidad, por edad y por condición social. No se puede perder de vista al adolescente como ser humano en pleno desarrollo, ni tampoco dejar de observar que su conflicto con el ordenamiento es, a la postre, una consecuencia de determinado marco existencial que la

sociedad no le brindó en un momento histórico dado.

La política criminal, en cuanto a las sanciones por aplicar a las personas menores de edad, no puede estar en igualdad de consideraciones políticas respecto a las que se deciden en relación con la población adulta. De ahí que establecer un marco sancionatorio basado en penas privativas de alto rango termina, a la postre, contaminando las sanciones socioeducativas y rehabilitadoras que han de ejecutarse en el centro de detención, al perderse de vista la reinserción como prima razón del sistema de justicia penal juvenil. En su lugar se estarían aplicando medidas para la buena estancia de la persona menor de edad en el centro, pero no para su reinserción social que debe ser el objetivo transversal primero y último de una correcta política criminal para esta población. Por ejemplo, el artículo 29 de la LESPJ, en relación con el artículo 131 de la LJPJ, termina estableciendo penas privativas de libertad cuando se incumplan "injustificadamente" las sanciones educativas o las órdenes de orientación y de supervisión, con lo cual el sistema privativo termina inhibiendo al Estado y a la sociedad para mejorar los sistemas de reinserción social, como fin primordial de una correcta política criminal juvenil.

En este contexto, vale la pena traer a colación las características de esta población en dos momentos diferentes, pero que señalan los elementos que deben tomarse en cuenta en el

9 *Ultima ratio*, en el caso de las sanciones, se refiere a la aplicación de estas de manera excepcional y son impuestas ante la respuesta a conductas que lesionan bienes jurídicos fundamentales de la sociedad expresamente previstos por la ley.

proceso de aplicación de las sanciones en función de la reinserción. El primero de ellos se refiere a los resultados de un estudio realizado del 1 de mayo de 1996 a enero de 1997, sobre una muestra de 39 casos que recibió órdenes de orientación y supervisión:

“...el 41% que no logró cumplir las órdenes dictadas se asocia a: problemas de deambulación y drogadicción; desinterés del menor y la familia, como producto de la disfuncionalidad del grupo de pertenencia; carencia de recursos económicos, afectivos, comunales y otros. Los obstáculos que enfrentan estos jóvenes para el cumplimiento de la orden de adquirir un trabajo... son los siguientes: carencia de alternativas laborales y baja escolaridad; el aspecto más relevante es que no cuentan con hábitos de trabajo. En lo atinente a la orden de matricularse en un centro educativo... no se cumple por: limitaciones económicas, desinterés, dificultad en el aprendizaje, así como la expulsión misma del centro educativo. En lo que respecta a la orden de abstenerse de ingerir bebidas alcohólicas y drogas, se incumple... por: carencia de apoyo familiar, no concienciación de la problemática o no contención de los menores dentro de su parentela... Las razones del incumplimiento mencionadas... deben considerarse

para tratar de evitar la imposición de condiciones que, de acuerdo con las características del joven, sean de imposible o muy difícil cumplimiento, de modo que en definitiva se podría llegar... a su privación de libertad a través del internamiento” (Tiffer & Llobet, 1999: p. 104).

El otro momento lo señala la Dirección de la Niñez y la Adolescencia de la Defensoría de los Habitantes, en su *Informe 2009-2010*, el cual indica que:

“...mediante la atención de casos relacionados con la población penal juvenil, ha insistido en la necesidad de abordar el tema de forma integral, considerando las necesidades propias de esta población. Las políticas públicas en materia de atención de la población penal juvenil, deben asumir la historia de vida de estos, caracterizada por entornos carentes (de afecto, contención, disciplina, recursos materiales, escolaridad) y claramente violentos. Reconocer que hasta no romper con el abandono familiar, social e institucional seguirán siendo estos jóvenes aprendices y ejecutores de actos delictivos que los enfrenta con la *Ley de Justicia penal juvenil*, a quienes se les estigmatiza y culpabiliza de manera recurrente como los responsables de la situación de violencia que vive el país”. (Defensoría de los Habitantes, 2008-2009: p. 270).

Como se observa en ambos estadios históricos distintos, las limitantes para una efectiva reinserción siguen siendo las mismas, cuya solución no puede seguir dependiendo de la sanción, sino que se debe estar en función de la condición del sujeto y su entorno. Ahora bien, es en la aplicación de las sanciones en donde se pueden observar cambios drásticos que trajo la nueva legislación, así, en 1996, se observó una fuerte reducción de la población privada de libertad que, de 129, en 1995, pasó a 25 en 1996. Por otra parte, a pesar del alto número de denuncias que se registraron ese año, 15 002, se dictaron 644 sentencias, que resultaron en 408 condenatorias y 236 absolutorias, 25 requirieron internamiento en un centro especializado y 149 fueron sanciones educativas de libertad asistida (Universidad de Costa Rica, 2008: p. 9).

En el Cuadro N.º 1, con datos del 2005 al 2009, se puede observar que la tendencia iniciada años atrás se mantiene durante este periodo, y que, a pesar del alto número de denuncias (como se verá en el Cuadro N.º 2), se dictaron 2797 sentencias de las cuales, 1692 fueron absolutorias (60,5%) y 1105 fueron condenatorias (39,5%), de las cuales, 891 (81%) fueron de carácter socioeducativo, siendo la libertad asistida la medida más aplicada con 641 casos (72%) y de las sanciones privativas de libertad que registraron 214 casos (19%), el internamiento en centro especializado fue la medida más aplicada con 196 casos (92%). Es importante hacer notar el bajo

número de sentencias, incluyendo las condenatorias, así como la práctica del uso de medidas socioeducativas, lo cual va acorde con el espíritu de la aplicación de la LJPJ. No obstante, sería de gran importancia conocer, con más detalle, los criterios utilizados en las resoluciones de todas las medidas, particularmente en el caso de la privación de libertad en centro especializado, en cuanto al monto de la medida, según el tipo de delito.

Cuadro N.º 1
Tipo de sentencias dictadas y medidas impuestas
a la población penal juvenil por los juzgados
penales juveniles 2005 al 2009

MEDIDAS IMPUESTAS	2005	2006	2007	2008	2009	Totales
Total general de sentencias	602	644	532	554	465	2797
Absolutorias	350	408	301	370	263	1692
Condenatorias	252	236	231	184	202	1105
TOTAL DE MEDIDAS IMPUESTAS						
Amonestación y advertencia	26	23	43	18	26	136
Libertad asistida	146	149	133	103	110	641
Prestación de servicios a la comunidad	8	12	5	2	0	27
Reparación de daños	1	0	1	-	0	2
Orden de orientación y supervisión	35	22	12	8	8	85
Subtotal	216	206	194	131	144	891
Internamiento domiciliario	0	0	1	1	0	2
Internamiento tiempo libre	1	5	1	-	0	7
Internamiento especializado	34	25	33	50	54	196
Internamiento ejecución condicional	1	0	2	2	4	9
Subtotal	36	30	37	53	58	214

Fuente: <http://www.poder-judicial.go.cr/planificacion/Estadisticas/judiciales.html>

Para el cumplimiento de las garantías que se han citado, en el ámbito judicial se requirió de la adecuación de su institucionalidad y, según el principio de justicia especializada, se crearon

“...diferentes órganos jurisdiccionales que son los encargados, durante el proceso y la fase de ejecución, de aplicar la

Ley. De esta forma se crean los Juzgados Penales Juveniles (al menos uno en cada provincia) que son los encargados de conocer, directamente, las causas penales en las que menores de edad se encuentren involucrados. Así mismo entre sus funciones más importantes están la de decidir sobre la procedencia de

la acusación; la aplicación de las medidas provisionales; la aprobación de la conciliación, decidir sobre las formas anticipadas de conclusión del proceso, y resolver, en definitiva, las acusaciones del Ministerio Público. Por otra parte, se crea el Tribunal Superior Penal Juvenil, con competencia en todo el país. A este Tribunal se le asigna una función exclusiva para resolver los conflictos de competencia que surjan por la aplicación de esta Ley y los recursos legales que las partes utilicen. En cuanto a la competencia para conocer de los recursos extraordinarios, como la casación y la revisión, la Ley designa al Tribunal Superior de Casación Penal, con jurisdicción en todo el país, para que conozca sobre ambos tipos de recursos. Por último, en razón del principio de justicia especializada, la ejecución de las sanciones penales juveniles está a cargo de órganos especializados en materia juvenil. Se sigue en la Ley el sistema de control jurisdiccional de la legalidad de las sanciones. Se trata, por tanto, de un órgano ajeno e independiente al órgano que ejecuta la sanción, pero que tampoco es el mismo que dictó la sentencia. Tiene como característica fundamental el hecho de ser un órgano con carácter jurisdiccional” (Tiffer, s.f.: p. 21).

En el siguiente cuadro se muestra el alto volumen de trabajo de los órganos jurisdiccionales en materia penal juvenil, ya que, en el periodo en estudio, conocieron 64 967 denuncias sobre personas menores de edad quienes debieron enfrentar procesos judiciales, de las cuales 47 567 fueron tipificados como delitos (73%) y requirieron de resoluciones para poder determinar las sentencias correspondientes que, como se ha señalado, estas suman 2797 casos, lo que representa un 4% del total de denuncias. El cuadro también permite observar un aumento en la cantidad de denuncias, principalmente entre los años 2008 y 2009, en 2698 casos. En el 2008, los delitos por los cuales se condenaron a las y los menores de edad fueron, en primer lugar, los delitos sexuales; en segundo lugar, los delitos contra la propiedad y, en tercer lugar, los delitos contra la vida, y representaron el 85,3% del total de las sentencias condenatorias. En el 2009, en primer lugar están los delitos contra la propiedad, en segundo lugar, los delitos contra la vida y, en tercer lugar, los delitos sexuales, representando el 82% del total de las sentencias condenatorias.

Cuadro N.º 2

Total de personas menores de edad denunciados, casos nuevos, resoluciones dictadas, cantidad de delitos y sentencias 2005 al 2009

	Total de menores denunciados	Casos nuevos	Resoluciones dictadas	Delitos	Porcentaje delitos	Sentencias	Absolutorias	Condenatorias
2005	11 551	9798	14 888	7675	66,4%	602	350	252
2006	12 027	10 197	15 002	8471	70,4%	644	408	236
2007	11 541	9522	14 088	9977	69,1%	532	301	231
2008	13 677	11 670	12 172	9373	68,5%	554	370	184
2009	16 171	14 344	14 344	12 071	74,64%	465	263	202
Total	64 967	55 531	70 494	47 567	-	2797	1692	1105

Fuente: <http://www.poder-judicial.go.cr/planificacion/Estadisticas/judiciales.html>

iv) Ley de Ejecución de las sanciones penales juveniles

Nueve años después de estar vigente la LJPJ, se aprobó, en el 2005, la LESPJ; la cual fue presentada en la Asamblea Legislativa desde noviembre de 1997. Según el artículo 1, esta Ley regula la ejecución y el cumplimiento de las sanciones previstas en la LJPJ y se fundamenta en los principios y en los derechos contenidos en la *Constitución Política*, la LJPJ, el CNA, la *Ley de la Persona joven*, la *Ley de Igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad*, el *Código Penal*, el *Código Procesal penal*, las disposiciones legales sobre la ejecución y el cumplimiento de las sanciones fijadas para las personas adultas, y la *Doctrina de la protección integral*, dirigida a una población meta que, en su artículo 2, define así:

“Esta Ley se aplica a todas las personas menores de edad

sancionadas, con edades entre los doce años cumplidos y menores de dieciocho años, y a las personas jóvenes adultas, sancionadas por delito cometido durante su minoridad, que comprende a los mayores de dieciocho años y menores de veintiún años cumplidos. Para los efectos de esta Ley, a estos grupos etarios se les conocerá como personas jóvenes”.

Los órganos encargados de la ejecución y del cumplimiento de las sanciones están a cargo, según se indica en el numeral 14:

“del Juzgado de Ejecución de las Sanciones Penales Juveniles, el Tribunal Superior Penal Juvenil, el Programa de Sanciones Alternativas (PSA) adscrito a la Dirección General de Adaptación Social y las entidades públicas o privadas autorizadas de previo por el juzgado

de ejecución de las sanciones penales juveniles, sean educativas, órdenes de orientación y supervisión, o privativas de libertad. Estas autoridades deben cumplir sus funciones en concordancia con la *Doctrina de la protección integral* y la normativa nacional en esta materia”.

El artículo 8 establece como principio básico y fundamental:

“... su desarrollo personal permanente, su reinserción en la familia y la sociedad, así como el desarrollo de sus capacidades y sentido de responsabilidad. Deberán brindarse, además, los instrumentos necesarios para la convivencia social, de manera que la persona joven pueda llevar una vida futura exenta de conflictos de índole penal; para ello, cada institución del Gobierno y las organizaciones no gubernamentales sin fines de lucro, deberán garantizar los programas, proyectos y servicios destinados a la población sujeta a esta Ley”.

La reinserción es el fin último y más importante en el cumplimiento de las sanciones. Por ello, a la persona adolescente o joven, en el plan individual, se le fijan las actividades en función de sus capacidades y aptitudes y que fomenten una convivencia social positiva y les preparen para un egreso adecuado, el cual debe ser informado, progresivo y mantener, si

fuera necesario, todos los beneficios obtenidos durante el cumplimiento de la sanción, como son los educativos o los formativos, becas, trabajo, lugar de residencia, entre otros, o que el mismo centro les informen sobre opciones en estos aspectos, tal y como se consigna en el artículo 76, y reforzar el cumplimiento de los objetivos enumerados en el artículo 8, mediante garantías mínimas que se especifican aun más en el numeral décimo, en relación con el plan individual de cumplimiento de la sanción, en el cual la persona joven debe ser oída y tener garantizado su derecho de defensa técnica permanente y el soporte de personal especializado en niñez y adolescencia de conformidad a los artículos 15, 16, 17 y 18.

Para lo anterior, además, se norman los recursos judiciales de revocatoria, apelación y de casación a que puede echar mano el o la menor infractora, cuando disienta del plan individual o se presenten modificaciones al cómputo de la sanción o cualesquiera otras medidas que puedan causar un daño irreparable. Dentro del proceso que se presenta en la etapa de la ejecución de la sanción impuesta por el Juez Penal Juvenil, durante el proceso deliberativo y contradictorio que produjo la sentencia final, se entremezclan, en la función de la judicatura encargada de la ejecución, una serie de características novedosas que le otorgan autonomía y capacidad de redimensionar y de reorientar las sanciones impuestas en sede judicial.

Para ello se abre, en este proceso de ejecución, un abanico de decisiones, unas de índole estrictamente jurisdiccional a cargo del Juez de la Ejecución y otras de orden eminentemente administrativo a cargo de los entes administrativos que acompañan el proceso de la ejecución de la sanción. Así, por ejemplo, la admisión y la resolución de los recursos del artículo 20, su admisión y conocimiento, así como su resolución, estarán a cargo del Juez de la Ejecución, en igual sentido todo lo que es fuente normativa de garantía del principio de protección integral (artículo 22), o como sucede con lo establecido en el numeral 31, mediante el cual se otorga, al Juzgador de esa etapa, una relevante autonomía al punto de poder otorgar la libertad condicional, de acuerdo con lo observado en la conducta de la persona joven infractora durante su reclusión.

La ley norma aspectos propiamente del resorte jurisdiccional en el articulado que va del numeral 24 al 31 y el 37, concernientes a la debida fundamentación de las resoluciones, los términos legales para interponer recursos, los recursos en sí mismos, los plazos judiciales, el control jurisdiccional, la regulación de la prescripción, así como los interruptores de esta. En el artículo 37 destaca la competencia del Juez de Ejecución para sustituir la pena impuesta por el daño causado por otra, como puede ser el pago de una suma de dinero.

Posteriormente, todo el desarrollo del Título II, sobre las sanciones

socioeducativas, destaca la cuestión más administrativa que jurisdiccional en torno a la aplicación y al seguimiento de dichas sanciones, a cargo de la Dirección General de Adaptación Social, en la mayoría de ellas. Ante esta Dirección y el Instituto Criminológico, se agotan todos los recursos interpuestos por la parte interesada y por su defensa técnica, antes de acudir ante el Juez de Ejecución, cuando existan diferendos en cuanto a medidas disciplinarias o de cualquier otro tipo que se hayan ordenado en contra de la persona menor infractora. Igualmente sucede con el proceso de ejecución de las sanciones privativas y de internamiento, las que estarán a cargo de la Dirección de Adaptación Social; se destacan, en la sección II, del Título III, de los Derechos y deberes específicos de la población juvenil infractora, la garantía de sus derechos a la salud, la educación, la ocupación, la retribución económica, al reposo, a sus creencias y ejercicios religiosos, a actividades recreativas, etc. todas a cargo de la Administración de los centros de internamiento (artículos 77 al 95 *ibídem*).

En la Sección III del título en mención, se encuentran normadas las obligaciones de la persona joven infractora y las medidas coercitivas que se le podrían imponer a sus faltas. De esta manera, las medidas disciplinarias corresponderán según el daño o la perturbación provocada, que podría ser leve, grave o muy grave. El artículo 98 establece una lista de lo que debe entenderse por medidas extraordinarias de seguridad, la que deja abierto

pues, en el inciso e) de dicho numeral, se indica *"otras que considere pertinentes la administración penitenciaria"*. Sin embargo, destaca, como garantía de derechos, la tipificación de las faltas del numeral 107 y los principios rectores del debido proceso, de conformidad con el derecho de la Constitución Política señalados en los artículos 108, 109 y 110 de la indicada ley de sanciones.

La LESPJ constituye un puente entre la LJPJ y el PNAPPJ, y resulta ser principalmente prescriptiva sobre la forma de cómo "idóneamente" deben ejecutarse las sanciones con miras a la reinserción. Quizá una de sus limitaciones más importantes se encuentra en la demanda de recursos humanos y materiales especializados de que deben disponer distintas instancias, principalmente en el caso del PNAPPJ para que pueda, efectivamente, dar cumplimiento a esta Ley. Por ejemplo, con respecto a las sanciones de abstenerse de ingerir bebidas alcohólicas o sustancias psicotrópicas no autorizadas, esta consiste en prohibir el consumo, durante el tiempo de ejecución de esta sanción, en lugares públicos y privados, y seguir un tratamiento en caso necesario. El juez indicará el tipo de sustancias o drogas que no debe consumir, y puede ordenar el internamiento o tratamiento en un centro residencial o ambulatorio para tratar el problema; la implementación de dicha medida está a cargo del PNAPPJ, en coordinación con las instituciones de salud pertinentes, con el fin de elaborar un plan de

tratamiento, y el o la adolescente tiene que demostrar, luego del tratamiento, la eliminación del consumo o la adicción. También puede imponerse la sanción de internamiento y de tratamiento en centros residenciales o ambulatorios y, en este caso, el lugar de internamiento y el tipo de tratamiento deben ser indicados por el juez de sentencia.

El PNAPPJ, en colaboración con las instancias especializadas, deberán realizar los diagnósticos necesarios para determinar el tratamiento idóneo y, de ser posible y conveniente, en consulta con la persona adolescente. Los derechos de las personas adolescentes durante el internamiento en un centro de tratamiento para adicciones, públicos o privados están regulados, así como el término de la sanción. El cumplimiento de estas normas se ve limitado porque, por un lado, no existen centros de tratamiento accesibles para la población menor de edad que se ve involucrada en procesos penales, principalmente porque los existentes son privados y su alto costo es una limitación. El PNAPPJ, como se verá más adelante, ha organizado la atención a esta problemática que se observa en el 100% de la población que atiende.

Otras áreas de atención que son importantes y que también representan limitaciones para un adecuado seguimiento se refieren a las sanciones educativas y de orientación y de supervisión, ya que todas conllevan seguimiento de la persona menor de edad sancionada y acciones de coordinación con las instancias

involucradas como son los centros educativos o el Ministerio de Trabajo, el cual debe contar con una lista de empresas públicas o privadas interesadas en emplear a las personas adolescentes quienes estén sometidas a esta sanción.

Programa nacional de atención a la población penal juvenil

El *Programa nacional de atención a la población penal juvenil* (PNAPPJ) depende administrativa y técnicamente de la Dirección General de Adaptación Social y del Instituto Nacional de Criminología, y mantiene una estrecha coordinación con el Juzgado de Ejecución de las Sanciones Penales Juveniles. Se creó en 1996¹⁰, fundamentándose en un

10 "Antes del año de 1996, el trabajo con esta población se regía por la Ley de Jurisdicción tutelar de menores... Históricamente... se contaba... con dos centros de atención, uno para niñas y adolescentes, conocido como Centro de Orientación Juvenil Amparo de Zeledón, el cual funcionó hasta 1978 en las instalaciones de lo que hoy es el Centro Semi-institucional San José, en Guadalupe, y a partir de esa fecha se trasladó a nuevas instalaciones en San Isidro de Heredia... la población menor de edad masculina, tiene como antecedentes el Reformatorio San Dimas, ubicado desde el año de 1936 hasta el año 1973 en Barrio Quesada Durán, instalaciones que hoy día las ocupa el Liceo Castro Madrid y que luego se le denominó Centro de Orientación Juvenil Luis Felipe González Flores, ubicado en Tierra Blanca de Cartago, hasta el año de 1981, en que se reubica a una nueva edificación en San Rafael de Ojo de Agua, Alajuela... De 1985, hasta 1992, ambos centros estaban adscritos a la Dirección Nacional de Prevención del Delito, dentro de lo que se llamó Programa de Menores Infractores, siendo que en el año de 1993 a través del Reglamento Orgánico y Operativo de la Dirección General de Adaptación Social, la Dirección Nacional de Prevención, se separa de las políticas penitenciarias y aparece el Nivel de Niños, Niñas y Adolescentes, como uno de los Niveles de Atención del Sistema Penitenciario".

amplio marco jurídico¹¹; atiende, según el artículo 2:

"... a todas las personas menores de edad sancionadas, con edades entre los 12 años cumplidos y menores de 18 años, y a las personas jóvenes adultas, sancionadas por delitos cometidos durante su minoridad, que comprende a los mayores de 18 y menores de 21 años cumplidos. Para los efectos de esta Ley, a estos grupos etarios se les conocerá como personas jóvenes".

En términos del PNAPPJ, atiende a toda la población penal juvenil remitida por las autoridades judiciales por la comisión de un delito, ya sea que esté en condición de sentenciada o con internamiento provisional. Ahora bien, la cobertura del PNAPPJ, en cuanto a los rangos etarios, le impone retos muy grandes, ya que tiene que atender las necesidades y

Ministerio de Justicia. (Noviembre, 2009). *Programa nacional de atención a la población penal juvenil. Manual de organización*. San José. Pp. 1-2. También es importante señalar que con la LESPJ, en el Transitorio I, el PNAPPJ ha tenido que adecuarse a las disposiciones de dicha ley, en tanto que fue creado con anterioridad a esta.

11 En el ámbito internacional, la CDN, la *Declaración universal de los derechos humanos*, las *Reglas mínimas de las Naciones Unidas para la administración de la justicia de menores de edad* (Reglas de Beijing), las *Reglas de las Naciones Unidas para la protección de menores privados de libertad*, las *Directrices de las Naciones Unidas para la prevención de la delincuencia juvenil* (Reglas del Riad) y, en el ámbito nacional, el CNA, la LJPJ, la LESPJ, así como la *Ley de Creación de la Dirección General de Adaptación Social* N.º 4762. En el periodo 2002-2007 se realizaron modificaciones, ya que, en el 2005, entró en vigencia la LESPJ.

los derechos particulares de adolescentes y jóvenes, hombres y mujeres, lo que, además, se hace complejo por el perfil socioeconómico y psicológico de esta población, la cual, habitualmente, presenta retraso escolar significativo; proviene de ambientes familiares con importantes grados de violencia, en algunos casos habiendo sufrido abuso y maltrato físico o psicológico o abuso sexual (generalmente las mujeres); de bajos ingresos; residentes en zonas marginales; con historias laborales caracterizadas por bajos niveles de ocupación que no requieren de calificación o se han visto en la necesidad de subsistir mediante actividades ilícitas, ya sea para sí mismos o sus grupos familiares; con experiencias de explotación sexual comercial; con serios problemas de adicción al alcohol o a otras drogas; siendo, además, mayoritariamente una población masculina.

Estas características y el tipo de delito es lo que le da el verdadero perfil a la población que atiende. Las funciones del PNAPPJ establecidas en el artículo 21 de la LESPJ son amplias y complejas, ya que debe atender a la población, según las diferentes medidas, coordinando acciones a lo interno y a lo externo de la institución y abocándose a: formular el plan individual de ejecución de la sanción y velar por el cumplimiento estricto de la sanción impuesta; implementar proyectos y actividades que fomenten actitudes responsables, para la convivencia social y así evitar la “comisión de delitos”; informar al juez de la ejecución de las

sanciones penales juveniles sobre la finalización de las sanciones en el tiempo estipulado y el incumplimiento de los compromisos de las instituciones participantes; velar por el respeto de los derechos de las personas adolescentes y jóvenes que atiende e informar al juzgado competente acerca de cualquier violación de sus derechos o del peligro de que estos sean afectados; investigar posibles faltas disciplinarias de la población que atiende e imponer las sanciones disciplinarias correspondientes; disponer de ofertas institucionales gubernamentales y no gubernamentales que puedan apoyar a las personas adolescentes y jóvenes en el cumplimiento de las sanciones y autorizar y supervisar dichas ofertas.

Para cumplir estas funciones, se ha organizado, jurídica y administrativamente, en 4 componentes articulados técnicamente por la Dirección del PNAPPJ: (1) el Centro de Formación Juvenil Zurquí, a cargo de la población menor de edad de ambos sexos, en condición de privación de libertad, provisional o con sentencia firme; (2) el *Programa de sanciones alternativas*, a cargo de todos los jóvenes de ambos sexos, a quienes se les impuso una sanción alternativa a la privación de libertad, por haber infringido la ley siendo menores de edad; (3) el Centro de Oportunidades Juveniles, a cargo del seguimiento de la población en condición de libertad condicional y, aunque se creó para dar respuesta a la sanción privativa de libertad con internamiento en tiempo libre, también apoya el

“...cumplimiento de sanciones alternativas, por lo que esa instancia hoy día es la responsable de coordinar todas las acciones que favorezcan la consolidación de una red de apoyo social que brinde soporte al cumplimiento de las sanciones de toda la población del PNAPPJ, así como es la responsable de dar seguimiento al cumplimiento de la libertad condicional”. Ministerio de Justicia. (2009). *Programa nacional de atención a la población penal juvenil*. P. 6;

y (4) el Centro Especializado Adulto Joven, a cargo de los jóvenes con sanción de internamiento provisional o firme que cometieron algún delito siendo menores de edad y que, durante su proceso de cumplimiento de la sanción, adquirieron la mayoría de edad. Las mujeres quienes cumplen la mayoría de edad son trasladadas al Centro El Buen Pastor en donde se encuentran las mujeres adultas privadas de libertad.

Cada uno de estos componentes tiene una estructura propia y se fundamentan en propuestas técnicas socioeducativas de prevención y atención, en función de las medidas sancionatorias y de las características de la población, con el fin de promover el desarrollo personal de las y los adolescentes y jóvenes, particularmente en habilidades y destrezas sociales que les permitan enfrentar los conflictos y las relaciones interpersonales para lograr una adecuada reinserción social.

Por las condiciones en que ingresan las y los adolescentes sancionados se han priorizado los esfuerzos en la atención de conductas violentas, adicción a drogas y conductas sexuales inadecuadas. Aunque los esfuerzos realizados técnicamente apuntan hacia una estrategia integral, una evaluación realizada sobre el *Programa de sanciones alternativas* encontró:

“...debilidades y vacíos conceptuales que no permiten dar cuenta del sustento teórico-conceptual de las estrategias desarrolladas por el PSAA. Es conveniente fortalecer este marco conceptual, que fundamenta la estrategia de intervención, ya que si bien la legislación es el marco dentro del cual se desarrolla el programa, la posibilidad de avanzar en la coherencia implica la existencia de un marco teórico-conceptual que oriente, justifique y delimite las estrategias metodológicas elegidas. Esto mismo resulta relevante también para avanzar en la continuidad, la estabilidad y la consolidación del modelo (de lo contrario, todo puede depender de los profesionales que participen en el programa)”. (Valverde, 2006: pp. 71-72).

Para cumplir con el artículo 15 de la LESPJ, cuenta, para atender a la población, con un equipo interdisciplinario que tiene un fuerte énfasis en las áreas de atención psico-social, el cual está conformado por 28

profesionales, distribuidos de la siguiente manera: 4 directoras (2 con especialidad en Psicología y 2 en Trabajo Social) 7 profesionales en el Área de Psicología (2 en el Centro Especializado Adulto Joven, 2 en el Centro de Formación Juvenil Zurquí, 3 en el *Programa de sanciones alternativas*) 7 en el Área de Trabajo Social, (1 en el Centro de Formación Juvenil Zurquí, 1 en el Centro Especializado Adulto Joven, 4 en el *Programa de sanciones alternativas*, 1 en el Centro de Oportunidades Juveniles), 2 en el Área de Orientación (1 en el Centro de Formación Juvenil Zurquí y 1 en el Centro Especializado Adulto Joven), 3 en el Área de Derecho (1 en el Centro de Formación Juvenil Zurquí, 1 en el *Programa de sanciones alternativas* y 1 en el Centro Especializado Adulto Joven), 3 en el Área de Educación que aporta el Ministerio de Justicia y el personal de apoyo que lo aporta el Ministerio de Educación.

Los datos cuantitativos de la población que atiende dan una idea de la complejidad de las acciones que se llevan a cabo en los programas. En el segundo cuatrimestre del año 2010, atendió 470 jóvenes, 306 en el *Programa de sanciones alternativas*, 74 en el Centro de Adulto Joven, 112 en el Centro de Formación Juvenil Zurquí (de los cuales 69 son adolescentes y 43 adultos jóvenes). Las edades se concentran, en primer lugar, en el rango adultos jóvenes, de 19 y hasta 27 años, luego entre los 16 y los 18 años y, en tercer lugar, entre los 13 y los 15 años.

El monto de las medidas más aplicadas está entre 1 y 2 años y, en segundo lugar, de 1 año o menos y, en el caso de la población con privación de libertad, con montos de sentencia entre los 10 y los 15 años, dada la gravedad de los delitos y la severidad con la que se imponen las sanciones. Sobre esto último, en el informe del segundo cuatrimestre del 2010 se comenta: "*Es evidente que el aumento que se viene presentando de la población privada de libertad menor de edad, responde a una política de mano dura, de mayor represión, como respuesta a planteamientos de la inseguridad ciudadana*" (Ministerio de Justicia, *Programa nacional de atención a la población penal juvenil*, 2010: p. 4). Esto, sin duda, ha afectado la calidad y la cobertura de la atención en todos los componentes, sobre todo si se considera el acumulado histórico de los casos atendidos.

Una estrategia clave del PNAPPJ para la atención de la población, particularmente para la que está sujeta a sanciones alternativas, fue la creación de una red de apoyo social con el objetivo de favorecer la restitución de sus derechos. Con base en un diagnóstico de las necesidades de la población meta contactaron organizaciones gubernamentales y organizaciones no gubernamentales (ONG) para que se integraran a la red, entre ellas, el Ministerio de Educación Pública (MEP), el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA), la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS), el Instituto sobre Alcoholismo y Farmacodependencia (IAFA), el Instituto Costarricense

sobre Drogas (ICD) y el Cuerpo de Bomberos de Costa Rica, entre otras, así como instancias no gubernamentales como Defensa de Niñas y Niños Internacional-DNI, Narcóticos Anónimos, Alcohólicos Anónimos, Asociación Centro de Rehabilitación para el Adicto "CASA ACERPA" y universidades privadas. Desde entonces ha coordinado numerosas actividades de capacitación laboral, educativa y de atención en aspectos de tipo psicológico. Sin embargo, se han presentado algunas dificultades, que se deben a la complejidad de la atención que demanda la población, las limitaciones en recursos materiales de las mismas instituciones y la cultura organizacional de estas con respecto a la limitada capacidad para la coordinación de acciones. También se ha señalado que

"...la principal debilidad al involucrar a la sociedad civil, a través de organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, radica en la desconfianza que tienen las mismas, al tratarse de población menor de edad con sanciones alternativas, por lo cual limitan su ingreso". (Valverde, 2006: p. 88).

No obstante, han resultado sumamente positivas y sostenibles las coordinaciones con el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), el INA, el IAFA y el ICD, según lo señalado por Licenciada Gámez, esto por cuanto el PNAPPJ se ha ajustado a los lineamientos de las políticas nacionales de las áreas de

trabajo que son competencia de estas instituciones, lo que ha resultado en una mejor articulación del trabajo interinstitucional.

La atención a la población, a lo interno de la institución, específicamente se realiza mediante grupos de motivación, talleres educativos/formativos e intervenciones terapéuticas grupales en adicción a drogas y en delitos sexuales¹², en crecimiento personal, y a quienes tienen conductas violentas; todo lo cual se realiza mediante sesiones semanales, cada dos semanas o en forma permanente. En el caso de la población femenina víctima de violencia intrafamiliar y a madres adolescentes, se les atiende en grupos independientes.

En cuanto a los resultados, en términos generales, según informes de trabajo, se tiene que la población participa entre un 90 y un 95% en actividades educativas, de salud, deportivas, recreativas y artísticas y, en atención especializada, participan permanentemente en los grupos de violencia y de crecimiento personal un 80%, en el de ofensores físicos un 90%, y en los grupos de ofensores sexuales y de

12 Según información proporcionada por la Licenciada Gámez, entrevistada en diciembre de 2010 para el presente trabajo, aclaró que este grupo, en la actualidad, ha disminuido, ya que por una resolución judicial de suspensión en el proceso de prueba, del Juzgado de Ejecución de las Penas, los ofensores con sanciones alternativas son atendidos por la CCSS una vez cada seis meses, lo cual ha traído a discusión el que, por un lado, no necesariamente es el PNAPPJ el que debe asumir esta atención pero, por otro lado, tampoco la atención tan espaciada por parte de la CCSS asegure que esta sea una respuesta adecuada.

adicción a drogas un 100%. Se observa, a partir de los informes y de la opinión de la Licenciada Gámez que, en el último año, la institución ha tenido que ajustarse a las condiciones que le impone la realidad, más población con delitos caracterizados por ser cada vez más violentos, cuantitativa y cualitativamente, por lo que el ajuste ha tenido que realizarlo en términos físicos, de seguridad y técnicos. En el Informe del II Cuatrimestre esta situación queda claramente evidenciada, por ejemplo:

“en el Centro Adulto Joven se vio también favorecido en el período evaluado por cambios que se realizaron en el Departamento de Seguridad, como fue el nombramiento de nuevos supervisores, y el reforzamiento de las escuadras de trabajo, con vigilantes que se desempeñaban en horario administrativo. Asimismo se trabaja, desde la Dirección y el equipo interdisciplinario, una propuesta de intervención técnica, misma que está en proceso. Se dan también algunos cambios en la utilización de los espacios de trabajo,... para las lecciones educativas de los jóvenes, y reuniones del personal. A nivel convivencial, se evidenció una disminución importante de eventos críticos. Por otro lado, la dinámica del Centro de Formación Juvenil sufre cambios importantes, al tener que atender la población

adulto joven, misma que fue asumida completamente por el personal de ese centro, pues la alternativa inicial, de que su atención fuese apoyada por profesionales del *Programa de sanciones alternativas* no resultó adecuada. Simultáneamente, a la vez que se debe atender a este grupo de jóvenes, con un perfil heterogéneo, con situaciones jurídicas de sentenciados y de internamiento provisional, lo mismo que con un perfil criminológico variado, la población menor de edad aumenta, y el personal también se ve enfrentado a un cambio drástico en la dinámica de atención, al pasar de atender a un 50% más de las personas menores de edad, que se venían atendiendo, más la población adulta masculina. Este aumento de población en el Centro de Formación..., ha venido acompañado de algunos eventos críticos, en el orden de lo convivencial, que entre otros motivos tiene que ver con la disminución de la oferta de atención y cobertura a la población por parte de los (as) profesionales y el Departamento de Seguridad, pues hay un aumento en el volumen de trabajo: elaboración de planes de ejecución, informes trimestrales, intervenciones en crisis, salidas médicas, instrucción de reportes, etc. La población que se atiende en el *Programa de*

sanciones alternativas disminuyó con relación a [sic] años anteriores". (Ministerio de Justicia, *Programa nacional de atención a la población penal juvenil*, 2009, pp. 2-3).

En cuanto a los logros alcanzados, particularmente con respecto a la reinserción, que institucionalmente conceptualizan como "inclusión social", en opinión de la Licenciada Gámez, ha sido muy positiva con la población sujeta a medidas de sanción alternativa, lo que atribuye al hecho de que han podido mantenerse en su medio natural, y no han tenido que enfrentar procesos de institucionalización. Considera que hay mayores posibilidades de construir un proyecto de vida fuera de la institución que estando "encerrados". Esta opinión, en efecto, representa uno de los logros importantes del *Programa de sanciones alternativas*, y fue señalada en la evaluación ya citada, en la cual se dice que este

"...representa una respuesta institucional de avanzada a una problemática difícil de abordar como es la delincuencia juvenil. Constituye realmente una experiencia referente en materia de operacionalización del enfoque de derechos, que debe ser fortalecida para su consolidación... [Esto se refleja en el]... bajo porcentaje de egresos por incumplimiento de la población total atendida durante los 10 años de existencia del programa (aproximadamente el 18%),

lo cual indica un alto grado de eficacia en cuanto a la misión fundamental del [PNAPPJ], pero convendría profundizar en las causas que hacen que ese porcentaje de jóvenes no cumpla con la sanción, de tal modo que se puedan determinar las medidas necesarias para reducir dicho porcentaje" (Valverde, 2006: p. 87).

Para la población con sanciones privativas de libertad, la reinserción/inclusión social, se vuelve menos factible actualmente, dado el aumento cuantitativo y cualitativo de esta población, con largos periodos de reclusión/institucionalización, y el PNAPPJ enfrenta carencia de instalaciones, recursos humanos, materiales y económicos que afectan la atención especializada, entendida como, caso por caso. Esto les ha demandado revisar los lineamientos de atención, con el fin de transversalizar todas las intervenciones que les permita avanzar hacia una atención más integral. Para ello, deben tomar en cuenta que se han profundizado las limitaciones que de por sí ya son inherentes de la población, como son la adicción a drogas en un 90% de los casos y una muy baja escolaridad, lo que hace, por ejemplo, que la empleabilidad no sea una posibilidad real, además de que, actualmente, el mercado laboral no ofrece muchas alternativas a las personas jóvenes. También las limitaciones para la reinserción/inclusión social han sido señaladas con anterioridad, por ejemplo en el *EDNA 2008*

(Universidad de Costa Rica), en el cual se afirma que:

“El aspecto que sigue siendo débil en este régimen es el atinente al principio de reinserción social en la familia y en la comunidad, como parte de la búsqueda del desarrollo integral del o la adolescente, siendo limitadas las oportunidades que al respecto existen, muchas de ellas concentradas en el centro del país y menos accesibles en el resto del territorio nacional. Este es un aspecto fundamental que requiere ser abordado desde la perspectiva del Sistema Nacional de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia” (Universidad de Costa Rica, 2008: p. 30).

La casi ausente responsabilidad social sobre esta población también es una preocupación de la institución, particularmente con respecto al sistema judicial, sector con el que se requiere mayor articulación, a fin de que el PNAPPJ no se convierta en el depositario de esta problemática, para lo cual deben gestarse acciones jurídicas que garanticen el fin socio-educativo del cumplimiento de la LJPJ. También falta apoyo a lo interno de la institución, ya que los procedimientos administrativos no le facilitan contar con un presupuesto propio, por ejemplo:

“El Programa de Atención a la Población Penal Juvenil, no cuenta con datos al respecto, debido a que no se cuenta con un presupuesto propio por programa de atención. El rubro de gastos para atención a la población penal recluida está circunscrita en las partidas designadas a la población penitenciaria, atendida por la Dirección General de Adaptación Social del Ministerio de Justicia”. (Ministerio de Justicia, 2007: p. 2).

Situación que aún se mantiene, lo cual incide en limitaciones para disponer de la infraestructura que les permita contar con los espacios idóneos para la atención especializada, y de los recursos humanos técnicos especializados requeridos.

Conclusiones

En Costa Rica se han dado importantes avances socio jurídicos para la protección de la población menor de edad a partir de la incorporación de la *Doctrina de la protección integral*, siendo digno de destacarse la formulación del CNA, la *Política nacional de la niñez y la adolescencia 2009-2021*, la LJPJ y la LESPJ. Estos avances se han dado en tiempos diferentes en observancia de los compromisos internacionales, lo que ha llevado a realizar cambios y reformas institucionales de alto rango, principalmente en el Poder Judicial en cumplimiento con la LJPJ y la LESPJ. Los principios socioeducativos de las sanciones, direccionados a la reinserción social de las personas menores de edad en conflicto con la ley penal, encuentran múltiples instrumentos procesales que en ambas leyes garantizan sus derechos fundamentales; no obstante, las altas penas impiden cumplir ese objetivo. ¿Cómo puede ver una sociedad de manera natural que un niño de 12 años pueda sufrir una privación de libertad de 10 años si el objetivo propuesto es reinsertarlo lo más pronto posible a su medio social? Aunque las sanciones que más se aplican a la población más joven son socioeducativas y, por lo tanto, más cortas, la construcción de la sanción está fundamentada en una visión altamente punitiva sin observación de la condición y el entorno social del sujeto infractor, lo que podría diluir la importancia de un

sistema penal cuyo objetivo es reinsertar y confundirlo en la trama de un Estado que resuelve el conflicto social con base en penas altas y no razonables y cortas para cumplir con su objetivo. Esto puede deberse, en parte, a la carencia de una política criminal expresa en el caso de las personas menores de edad.

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, ya que también se observa que el Poder Judicial, en materia de justicia penal juvenil en ese período, se abocó a dictar 70 494 resoluciones y a resolver 47 567 sentencias, según la información recopilada. Igualmente, resulta llamativo que, de las 47 567 sentencias se obtuvo un resultado punitivo de 2797, sin poderse conocer los motivos por los cuales la diferencia, es decir, 44 770 casos tuvieron un resultado distinto, lo que podría limitar el seguimiento de la evolución de los institutos rectores de la justicia penal juvenil en nuestro país. Más bien, estos datos hacen pensar que buena parte de los recursos del Estado no se están invirtiendo en la prevención de esta problemática, a pesar de que en la Política nacional de la niñez y la adolescencia están claramente consignadas las políticas de protección

especial y de garantías, específicamente formuladas para fortalecer las acciones preventivas 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. En cuanto al PNAPPJ, este ha realizado importantes esfuerzos para brindar una atención acorde con la *Doctrina de la protección integral*, a pesar de lo complejo de sus labores, el perfil de la población que atiende y las limitaciones que enfrenta la institución en cuanto a recursos humanos, técnicos y materiales. Además de que tiene que atender a dos poblaciones –adultas jóvenes y adolescentes– el reciente aumento en la población adulta joven obliga a la institución a hacer ajustes que desfavorecen la atención de la población misma, particularmente a la población adolescente.

Con respecto a la reinserción, en el caso de la población privada de libertad se evidencia que esta se hace cada vez más difícil, en tanto que las penas que se imponen son cada vez más altas, lo que la dificulta aún más y se agrava con la carencia de un abordaje que integre, de mejor manera, el conjunto del accionar institucional en relación con la población usuaria, que le permita avanzar y consolidar su modelo de atención.

Esta limitación se evidencia, además, por la carencia de un sistema de información, monitoreo y evaluación

integral que dé cuenta, precisamente, de ese accionar institucional. Se suman a ello las dificultades que enfrentan para consolidar la red de apoyo social, debido a las limitaciones de las instituciones participantes, así como perjuicios existentes en contra de esta población.

Recomendaciones

De conformidad con los importantes avances de la institucionalidad y normativa jurídica dirigidos a la población menor de edad, resulta oportuno y necesario que esta población tenga mayor información sobre sus derechos; así como, también, el personal del Poder Judicial, teniendo como contexto la importancia otorgada a la accesibilidad a la justicia por parte de las personas en condición de vulnerabilidad.

Con respecto al sistema sancionatorio establecido en la LJPJ, debe volverse a los principios de la *Doctrina de la protección integral* mediante una reforma que reduzca ostensiblemente las sanciones privativas que, en efecto, logren la reinserción de las personas menores de edad sancionadas penalmente. Esta reforma debe acompañarse de la formulación de una política criminal juvenil que involucre al Sistema nacional de protección integral de manera transversal, atendiendo a los sectores vulnerables y en riesgo de vulnerabilidad a la criminalidad

en la prevención, así como, también, en la atención.

Dado que el sistema judicial es el aparato más sensible para dar seguimiento a esta política, es recomendable realizar un estudio referente a los criterios utilizados en los juzgados acerca de los tipos de resoluciones dictadas y destino final de los casos, así como realizar una revisión de la jurisprudencia que realizan órganos jurisdiccionales competentes, con la finalidad de identificar posibles lagunas en la aplicación de las leyes en este campo, mediante las reiteradas interpretaciones que hacen los tribunales en sus resoluciones. También habría que profundizar en las soluciones alternas al proceso: conciliación, suspensión del proceso a prueba, reparación integral del daño, mediante el estudio de expedientes en diferentes jurisdicciones. Otro aspecto por considerar es la comparación entre los delitos y las contravenciones, en cuanto a tipos y magnitud, y entre las personas menores de edad y las adultas.

Se requiere fortalecer los programas sociales preventivos dirigidos a la población menor de edad, que aborden, particularmente, los problemas relacionados con la violencia física y sexual, y que ambos ámbitos de acción logren tener una incidencia más efectiva al observar el volumen tan alto de denuncias existentes con respecto a este grupo etario.

Es fundamental, por consiguiente, contar con un mayor involucramiento

del conjunto de la sociedad, en general, mediante los medios de comunicación social, para que informen con una perspectiva educativa sobre el problema de la delincuencia juvenil y evitar el periodismo “amarillista” que no contribuye a la comprensión de la verdadera dimensión del problema. Asimismo, de la sociedad civil organizada, para que contribuya a divulgar, de mejor manera, esta problemática y mantenga su función de vigilancia en la implementación de las políticas públicas específicas ya formuladas.

También, en los espacios de la sociedad civil organizada se pueden aprovechar las redes de jóvenes: comunitarias, religiosas, deportivas, etc., para que sea esta población la que conozca y aporte en el tema de la prevención de la delincuencia juvenil.

En el ámbito gubernamental son de particular relevancia las acciones que fortalezcan el acceso y la permanencia en el sistema educativo y de formación técnica, a fin de garantizar mejores oportunidades de acceder al mercado laboral, el cual, a su vez, debe contemplar la incorporación de la población joven. Las acciones emprendidas por el Vice-Ministerio de Justicia cuentan con el apoyo de la Dirección General para la Promoción de la Paz y la Convivencia Ciudadana (Digepaz) –que impulsa la Campaña Nacional de Prevención de la Violencia, desde marzo de 2010, dirigida principalmente a la población joven– las que pueden contribuir al fortalecimiento de acciones preventivas dirigidas a

jóvenes en condición de vulnerabilidad social y económica.

Con respecto al PNAPPJ, es importante fortalecerlo en cuanto a recursos humanos, técnicos y operativos para lograr una mayor coherencia en la práctica institucional y avanzar en un abordaje mucho más integrador que dé cuenta de los resultados de sus intervenciones con el fin de que se pueda comprender, de mejor manera, qué da resultado y qué no y por qué, principalmente en función de la reinserción.

En este sentido, es de gran importancia que se desarrolle mayor investigación, particularmente del perfil de la población que atiende, según sexo y grupos etarios, en los aspectos individuales y sociales involucrados en los distintos fenómenos que se abordan, según las distintas estrategias de intervención utilizadas. Ello requiere que el PNAPPJ cuente con un sistema permanente de información, monitoreo y evaluación que dé cuenta integralmente del accionar institucional más allá de lo propiamente jurídico, que le permita registrar sus acciones y hacer evaluaciones/sistematizaciones de los procesos impulsados, para conocer el impacto de sus acciones y que dé cuenta de la gestión institucional de manera integral, contemplando todas las sanciones, según edad, sexo, nivel educativo, estado de salud y tipo de infracción cometida, áreas de atención, así como los resultados de las evaluaciones y del seguimiento de la población que atiende.

Con respecto a la reinserción, deben fortalecerse las acciones que promuevan que esta sea productiva y sostenida, para lo cual debe prepararse a la sociedad en general y a las organizaciones sociales en particular, para que puedan contribuir en esta tarea; esto conllevaría a fortalecer la red social que ya viene operando. Estos aspectos deben formar parte de la política criminal juvenil acorde con la *Doctrina de la protección integral*, y debe verse fortalecida con las políticas de protección social, de garantías y de prevención, para que sean efectivas, de manera tal que las y los adolescentes tengan acceso a una educación de calidad y verdaderas oportunidades laborales futuras, como factores protectores de situaciones de vulnerabilidad social.

Referencias bibliográficas

- Burgos, Álvaro y Tiffer, Carlos. (s.f.) *Derecho al acceso a la justicia para personas menores de edad en condiciones de vulnerabilidad sometidos al proceso penal juvenil en Costa Rica*. Disponible en: http://conamaj.go.cr/images/docs/penal_juvenil.pdf
- Chirino Sánchez, Alfredo. Prólogo. (2003). En: Borja Jiménez, Emiliano. *Problemas político criminales actuales de las sociedades occidentales*. San José, Costa Rica: Editorial Jurídica Continental.
- Código de la niñez y la adolescencia*. (2010). San José, Costa Rica: Editorial Investigaciones Jurídicas, S. A.
- Conamaj. (2010). *Propuesta de plan de acción para la política judicial dirigida al mejoramiento del acceso a la justicia de niñas, niños y adolescentes*.
- Conamaj. (Julio 2010). *Propuesta de política judicial dirigida al mejoramiento del acceso a la justicia de las niñas, niños y adolescentes*.
- Defensoría de los Habitantes. *Informe anual 2008-2009*. San José, Costa Rica.
- Estadísticas judiciales*. Departamento de Planificación, Poder Judicial 2005-2009. Disponible en: <http://www.poder-judicial.go.cr/planificacion/Estadisticas/judiciales.html>
- Estadísticas judiciales*. Departamento de Planificación, Poder Judicial 2005-2009. Disponible en: <http://www.poder-judicial.go.cr/planificacion/Estadisticas/judiciales.html>
- Ley de Ejecución de las sanciones penales juveniles*. (2010). San José, Costa Rica: Investigaciones Jurídicas, S. A.
- Ley de Justicia penal juvenil*, Ley N.º 7576, del 8 de marzo de 1996. Publicada en *La Gaceta* N.º 82 del 30 de abril de 1996.
- Ministerio de Justicia. *Programa nacional de atención a la población penal juvenil. II Cuatrimestre 2010*, Mayo, Junio, Julio, Agosto. San José, Costa Rica.
- _____. Programa nacional de atención a la población penal juvenil. (2009). *Manual de organización*. San José, Costa Rica.
- _____. Programa nacional de atención a la población penal juvenil. (2007). *Ficha para el catálogo de programas, proyectos y servicios dirigidos a la atención de niñez y adolescencia en Costa Rica. Programa de sanciones alternativas*. San José, Costa Rica.
- _____. *Programa nacional de atención a la población penal juvenil. (2007). Estadísticas solicitadas para cada año del periodo 2002-2007*. San José, Costa Rica.
- ONU. (2009). *Observación General N.º 12: El derecho del niño a ser escuchado*, establecida por el Comité de los derechos del niño, en la sesión 51, Ginebra, 25 de mayo a 12 de junio.
- _____. (1989). *Convención de Naciones Unidas sobre los derechos del niño*. Aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre.

- _____. (1990). *Directrices de las Naciones Unidas para la prevención de la delincuencia juvenil "Directrices de Riad"*. Aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas, Resolución 45/112.
- _____. (1990). *Reglas de las Naciones Unidas para la protección de los menores privados de libertad*. Aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas, Resolución 45/113.
- _____. (1985). *Reglas mínimas para la administración de la justicia de menores "Reglas de Beijing"*. Aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 29 de noviembre. Resolución 40/33.
- Rectoría Sector Social y Lucha contra la Pobreza, Gobierno de Costa Rica; Ministerio de Planificación y Política Económica (Mideplan); Consejo de la niñez y la adolescencia; Patronato Nacional de la Infancia (PANI); Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). *Política nacional de la niñez y la adolescencia-Costa Rica 2009-2021*. P. 53.
- Tiffer, Carlos. (s.f.). *De un derecho tutelar a un derecho penal Mínimo/Garantista: Nueva Ley de Justicia penal juvenil*. Disponible en: <http://www.cienciaspenales.org/REVISTA%2013/tiffer13.htm>
- _____. *Derecho penal de menores y derechos humanos en América Latina*. Disponible en: <http://www.cienciaspenales.org/REVISTA%2010/tiffer10.htm>
- _____. (1999). *La sanción penal juvenil y sus alternativas en Costa Rica: con jurisprudencia nacional*. San José, Costa Rica: UNICEF – Ilanud – CE.
- Universidad de Costa Rica. Programa interdisciplinario y acción social de los derechos de la niñez y la adolescencia (Pridena). (2008). *Estado de los derechos del niño (EDNA)*. San José, Costa Rica.
- Valverde, Óscar. (2006). *Evaluación de políticas nacionales de juventud en Costa Rica*. Ministerio de Juventud, Organización Iberoamericana de Juventud. Costa Rica. P. 87.
- XIV Cumbre Judicial Iberoamericana. (2008). *100 reglas de Brasilia sobre acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad*. Disponible en: <http://www.mpd.gov.ar/uploads/1255447706100reglasaccesojusticiavulnerables.pdf>

