

APORTES DE LAS POLÍTICAS DE NIÑEZ Y ADOLESCENCIA

DESDE UN ENFOQUE DE DERECHOS

MSW. Carmen María Castillo Porras*

RESUMEN

Este artículo se dirige a estudiantes y profesionales que laboran con población menor de edad utilizando la intervención directa o la formulación de políticas públicas. Tiene como objetivo destacar la situación de pobreza y desigualdad social que enfrenta esta población, y la respuesta que han dado el Estado costarricense y los organismos internacionales a esta problemática a través de lineamientos y políticas sociales fundamentados en el enfoque de derechos.

Para cumplir el propósito anterior, se presenta una serie de datos estadísticos que evidencian las principales situaciones violatorias de derechos que vive esta población, y los mecanismos legales de garantía y exigibilidad existentes en el país. Estos se describen en el marco jurídico-político que fundamentan el enfoque de derechos y la doctrina de protección integral.

Además, se plantea la respuesta del Estado costarricense con base en la política social diseñada para atender a la niñez y la adolescencia. También se hace referencia a algunos de los aportes que ha hecho la Universidad de Costa Rica a partir del programa Pridena y de la Maestría en Derechos Humanos de Niñez y Adolescencia del posgrado en Trabajo Social.

La principal conclusión de la autora es que í los y las profesionales en Trabajo Social deben responder a situaciones violatorias de derechos de niñas, niños y adolescentes desde la investigación y la intervención social debidamente fundamentadas, a pesar de que la política social es un camino difícil de transitar porque exige iniciativa, creatividad y, sobre todo, compromiso social.

DESCRIPTORES

Niñez, adolescencia, política social, derechos humanos

Recibido 19-6-2017

Aceptado 29-9-2017

* Profesora asociada, Escuela de Trabajo Social, Universidad de Costa Rica. Máster en Trabajo Social por Washington University, San Luis, Missouri, EEUU.

CONTRIBUTIONS TO THE POLICIES ON CHILDREN AND ADOLESCENTS BASED ON AN APPROACH THAT FOCUSES ON RIGHTS

Carmen María Castillo Porras, MSW

SUMMARY

This project targets students and professional who work with the minor child population through direct intervention or by formulating public policies. Its purpose underscores the poverty and social inequality situation that characterizes that population, as well as the response provided by the Costa Rican government and international organizations through guidelines and social policies founded on an approach that focuses on rights.

To fulfill the preceding purpose, the article presents a series of statistical data that evidence the main situations that violate this population's rights and the existing legal mechanisms for the rights to be guaranteed and enforced; these mechanisms are described within the legal-political framework that underlies the focus on rights and the comprehensive protection doctrine.

In addition, the response from the Costa Rican government based on the social policy designed to attend to children and adolescents is raised. Some contributions by the University of Costa Rica are addressed that deal with this subject based on the Pridena Program and the master's program in Children's and Adolescents' Human Right in the Social Work post-graduate program.

The main conclusion to be emphasized lies in the challenge that the Social Work profession faces to respond to situations that violate the rights of boys, girls, and teenagers in relation to the research and properly founded social intervention where the social policy is the path to follow. That path supposes initiative, creativity and, above all else, social commitment.

DESCRIPTORS:

Children, adolescents, social policy, human rights.

Received 19-6-2017

Accepted 29-9-2017

*Associate Professor, School of Social Work, University of Costa Rica. Master's degree in Social Work from Washington University, Saint Louis, Missouri, USA

Introducción

La pobreza es un tema central en la atención académica y la práctica profesional de los y las estudiantes de Trabajo Social porque permea la vida de niñas, niños, adolescentes, mujeres jefas de hogar, personas adultas y adultas mayores en general. Razón por la que interesa destacar su impacto en personas menores de edad. Para el cumplimiento de este objetivo, se han consultado documentos oficiales de Cepal, Naciones Unidas, Unicef, e instituciones del Gobierno costarricense, y se analiza la respuesta del Estado a través del marco jurídico vigente y de la política social con enfoque de derechos. Además, se presentan algunos aportes que ha hecho la Universidad de Costa Rica a partir de dos programas específicos que contribuyen al estudio, la investigación, la formación profesional y la acción social en el ámbito de la niñez y la adolescencia.

Panorama internacional en torno de la niñez y la adolescencia

Para aproximarse a la realidad de los sujetos de interés –en este caso la población menor de edad- es fundamental plantearse: ¿de acuerdo con Unicef, cuáles son las características relevantes de la niñez y la adolescencia en el ámbito mundial? El *Estado mundial de la infancia*, (2014, pp.3-5) menciona como violatorias de derechos humanos las siguientes condiciones:

Aproximadamente 6.600.000 niños y niñas menores de cinco años murieron en 2012; la mayoría de ellos por causas prevenibles; de tal forma que su derecho a la vida, a sobrevivir y a desarrollarse integralmente no se cumplió como correspondía. Un alto porcentaje de estos niños así como sus familias habitan en el campo o en zonas urbanas que carecen de servicios esenciales: agua potable, situación asociada a la pobreza y a las condiciones geográficas. Según el informe todos los días muere un promedio de 1 400 niños por causa de enfermedades diarreicas debido al consumo de agua contaminada, la falta de saneamiento y una higiene deficiente. En América Latina y el Caribe mueren 19 niños menores de cinco años por cada 1 000 nacidos vivos; lo que significa que todavía hay mucho por hacer en materia de salud para reducir la mortalidad a temprana edad, y para garantizar la salud integral como un derecho humano fundamental.

Es importante destacar que durante la primera infancia se debe poner atención al desarrollo porque la pobreza y las carencias que se sufren en esta etapa de la vida repercuten en la adultez. Esta afirmación se fundamenta en modernos

estudios de Neurociencia. En consecuencia, la inversión social dirigida a este grupo poblacional es fundamental desde una visión de política social con enfoque de derechos.

El informe agrega (pp.3-5) que:

Un 15% de los niños y niñas de todo el mundo realizan trabajos que menoscaban su derecho a la protección contra la explotación económica y que afectan su derecho a aprender y a jugar.

En materia de educación, aproximadamente 57 millones de niños y niñas en edad escolar primaria no asistieron a clase, según datos del año 2011.

El derecho a no sufrir castigos crueles ni degradantes se viola cada vez que los niños y niñas son disciplinados con métodos violentos en el hogar o la escuela. Cada país y las instituciones encargadas de proteger a la niñez, tienen datos estadísticos que evidencian que en nuestras sociedades latinoamericanas se utiliza el castigo y el maltrato como una práctica cultural que se debe modificar desde la incorporación de un nuevo paradigma y una nueva forma de ver a las personas menores de edad: como sujetos de derechos bajo el marco de la doctrina de la protección integral.

Un 11% de las niñas contraen matrimonio antes de cumplir 15 años, lo que compromete su derecho a la salud, la educación y la protección.

Con respecto al embarazo en la adolescencia, se sabe que las adolescentes madres tienen menos probabilidades de terminar sus estudios y de conseguir trabajos que les brinden independencia económica; por lo que quedan atrapadas en el círculo de la pobreza, si no reciben los apoyos familiares y estatales requeridos.

Las personas jóvenes de 15 a 24 años representan casi una tercera parte de los nuevos casos de infección por VIH en el año 2012, según cita el informe de Unicef. Ellos y ellas tienen derecho a obtener información y conocimiento pertinente para proteger su salud de manera integral.

Como lo demuestran los datos anteriores, la infancia constituye una etapa muy vulnerable de la vida; situación que compromete a los estados a brindar una mayor protección. Los datos evidencian que la respuesta ha sido insuficiente, porque, en la primera infancia, muchos niños y niñas encuentran la muerte por causas prevenibles, entre ellas la diarrea.

Quienes logran sobrevivir a la adversidad crecen en contextos de pobreza, desigualdad social, con pocas posibilidades de acceso a la educación, y a la

posibilidad de disfrutar la niñez sanamente. Muchos se enfrentan a la explotación laboral, la explotación sexual comercial, y la violencia dentro de sus hogares y comunidades.

El derecho a la salud integral tampoco se cumple satisfactoriamente. La población adolescente carece de información necesaria para el autocuidado de su salud, y la prevención del embarazo.

El informe *Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)* correspondiente al año 2014 complementa la información presentada por Unicef:

Se calcula que en 2012 había en el mundo 99 millones de niños menores de cinco años con peso inferior al normal (peso inadecuado para su edad). Esa cantidad equivale a un 15% de todos los niños menores de cinco años, aproximadamente uno de cada siete niños. La cantidad de niños con deficiencia de peso disminuyó un 38% con respecto a los 160 millones de niños que se estimaba que tenían ese problema en 1990 (p.13).

Los *Objetivos de Desarrollo del Milenio* constituyen una estrategia creada en el año 2000 por la Organización de Naciones Unidas para luchar en el mundo contra la pobreza extrema y sus diversas expresiones; la infancia es una etapa central de este objetivo. El dato anterior es producto de un esfuerzo realizado por los estados miembros que se comprometieron con la estrategia citada, y ejemplifica los avances logrados, pues disminuyó la cantidad de niños y niñas con bajo peso al nacer.

Pobreza y desigualdad social

La *Agenda 2030 para el desarrollo sostenible* fue aprobada en setiembre de 2015 por la Asamblea General de Naciones Unidas. Plantea diecisiete objetivos orientados a la reducción de la desigualdad en América Latina y el Caribe en todos sus ámbitos; ya que “no es la región más pobre del mundo, pero sí la más desigual” (2015:7). En relación con la desigualdad durante el periodo comprendido entre el 2010 y el 2014, el *Vigésimo segundo informe del Estado de la Nación* señala “Costa Rica mostró un estancamiento en ese período y se ubica en la novena posición de menor a mayor desigualdad” (2016:96). Agrega este documento que “entre 2014 y 2015 los ingresos totales de los más pobres cayeron proporcionalmente más que los de los más ricos” (96). En el ámbito nacional, la región Brunca es la más desigual.

De acuerdo con el informe anterior, existen diversas metodologías para analizar la desigualdad. Dos de ellas son el coeficiente de Gini y la pertenencia a una determinada clase social; ambas enfatizan la dimensión económica: ingresos, riqueza o renta de un país, y coinciden en señalar que la desigualdad tiende a profundizarse cada vez más.

La pobreza se ha definido de manera muy diversa; no obstante, entendida *grosso modo* como un fenómeno multidimensional, constituye una expresión de la desigualdad. Tal y como se afirma en el *XXII Informe del Estado de la Nación* “la pobreza es la más grave expresión de la desigualdad, pues las personas que la sufren están en el extremo inferior de la distribución del ingreso y carecen de recursos suficientes para satisfacer un conjunto de necesidades que son básicas para vivir dignamente” (2016:100).

La Agenda 2030 para el desarrollo sostenible amplía esta noción al indicar:

La pobreza va más allá de la falta de ingresos y recursos para garantizar unos medios de vida sostenibles. Entre sus manifestaciones se incluyen el hambre y la malnutrición, el acceso limitado a la educación y a otros servicios básicos, la discriminación y la exclusión sociales y la falta de participación en la adopción de decisiones (2015:9).

Como puede observarse, existe una visión mucho más amplia, que reconoce la influencia política en la participación social. Los datos estadísticos sobre pobreza en Costa Rica, de acuerdo con lo publicado por el *XXII Informe del Estado de la Nación*, son:

En términos absolutos, 1.137.881 personas tienen ingresos por debajo de la línea de pobreza, un 23,6% de la población total en 2015. De ellas, 374.185 (un 7,8%) están en condición de pobreza extrema (2016:100).

Es decir, la pobreza alcanza a un 31.4% de la población costarricense, y los hogares situados en zonas rurales son los más afectados. En general, los hogares en situación de pobreza tienden a ser más numerosos, cuentan con más personas dependientes y son liderados por mujeres. La pobreza tiende a golpear sobre todo a las mujeres y a la población menor de edad.

Características socio demográficas de la población menor de edad en Costa Rica

En el documento Índice de bienestar de la niñez y la adolescencia elaborado por Mideplan conjuntamente con Unicef (2014:11-13) se presenta una serie de datos importantes que ofrecen un panorama general sobre la población menor de edad en el país:

Los datos censales reflejan que entre el 2000 y el 2011 el grupo de la población menor de 18 años, pasó de representar 38,3% al 31,0%. Es decir, hay un paulatino descenso en esta población.

En el mismo período, la niñez y la adolescencia se concentran fundamentalmente en las zonas urbanas del país.

Con respecto a la distribución territorial, en ambos censos Pavas y Limón se mantienen como los distritos con mayor población menor de edad.

El 47,6% de la población indígena en el 2000 era menor de edad. Para el año 2011 ese porcentaje bajó a 31,4%.

Según el Censo del 2000, 4,6% de la población migrante eran menores de 18 años, y aumentó a 14,2% en el 2011.

En el 2000, de la población que se declaró afrodescendiente, cerca del 39,5% era menor de edad, dato que disminuyó a 24,2% en el Censo del año 2011.

Según el mismo Censo, un 2,4% de la niñez y adolescencia costarricense sufría algún tipo de discapacidad. Para el año 2011, ese porcentaje ascendió al 3,6%.

Con respecto al acceso a la educación, según el Censo 2000, el 19,5% de los niños, niñas o adolescentes no asiste a ningún centro educativo. Esa cifra aumentó al 31,5% para el 2011.

El 65,0% de las personas menores de 18 años que no asisten a centros educativos viven en zonas urbanas.

La no asistencia a la educación de la población indígena, se mantiene en ambos censos en alrededor del 40,0%. La misma variable fue de 26,6% en el 2011 para niñas, niños y adolescentes migrantes.

Los datos aportados por ambos censos muestran el carácter dinámico de la población sujeto de estudio. Como aspectos preocupantes pueden destacarse: el incremento en personas menores de edad migrantes, personas con discapacidad

y mayor porcentaje de personas que no asisten a un centro educativo, aunque residan en zonas urbanas. Esta información es de gran utilidad para la toma de decisiones en los ámbitos político y estratégico; es decir, para la formulación de políticas sociales que respondan a las necesidades de los sujetos. Al respecto, hay que preguntar: ¿cuáles son las zonas donde se debe poner mayor atención?, ¿cuáles son las características de los destinatarios de los programas de educación (rural, urbano, indígena, afrodescendiente, con discapacidad)?, ¿cuáles son los ajustes o las medidas que desde las políticas públicas se deben tomar en consideración para lograr el bienestar de niñas, niños y adolescentes?

En el documento citado, Mideplan - Unicef (2014) con base en Tuñón y Salvia (2011) se indica que:

...la niñez y adolescencia se han convertido en un grupo poblacional estratégico que los países deben priorizar si quieren tener un desarrollo integral, este desarrollo se ha instalado en las agendas internacionales como una necesidad de garantizar una ciudadanía plena para la niñez y la adolescencia, en los cuales el niño, la niña o el adolescente es considerado sujeto de derecho, adicionalmente con derechos especiales por su condición particular de desarrollo" (p.16).

En este sentido, el derecho a la educación cobra fundamental importancia, sumado a factores económicos, sociales y culturales para posibilitar que las niñas, niños y personas adolescentes desarrollen sus capacidades. Según la fuente citada: "Es obligación del Estado y la sociedad cuidar y atender las condiciones materiales, formativas y emocionales de la niñez, incluyendo el respeto de su persona, su familia y su cultura" (p.16).

El papel de la educación es claro, tanto para las personas como para el desarrollo social de un país.

La situación planteada constituye un reto para las instituciones de educación, para quienes dictan políticas, diseñan programas, forman profesionales, y para quienes ejercen directamente la docencia.

De acuerdo con el estudio en mención, "la asistencia a un centro educativo, la disminución del rezago escolar y el acceso y el uso de las tecnologías de información y comunicación, se consideran indicadores sustanciales para medir el bienestar que presentan la niñez y la adolescencia en las diferentes áreas geográficas del país" (pp.26-27).

Señalan los autores que el cuidado brindado durante los primeros años de vida,

y el acceso a la educación para el desarrollo de capacidades y destrezas están condicionados por el lugar donde se reside, las características del hogar y la calidad de la oferta educativa a la que se tenga acceso.

El VI Estado de los derechos de la niñez y la adolescencia en Costa Rica (2008) analiza con detalle la educación. Se plantea que: "... la homogeneidad en los planteamientos educacionales, desconociendo la diversidad social y las distintas formas de exclusión que afectan a la población, finalmente llevan a un círculo vicioso en el cual se excluye a niños, niñas y, adolescentes en general y en particular, a aquellas personas en situación de pobreza: indígenas, rurales y con necesidades especiales" (p.75).

El bienestar que se logra alcanzar está mediado por muchos factores de orden estructural, contextual, así como por la respuesta del Estado mediante las políticas y programas sociales que se formulan e implementan con base en las características de los sujetos y de las regiones señaladas en los censos y estudios especializados.

Hallazgos identificados en el VIII Informe Estado de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia en Costa Rica (Edna)

El VIII Informe Estado de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia en Costa Rica (2015:4-25), plantea algunos hallazgos importantes:

En materia de protección de derechos de niñez y adolescencia, en el ámbito jurídico y legal, el país ha avanzado significativamente, pero es necesario generar las condiciones y los mecanismos institucionales requeridos para que el marco normativo sea operativo y se puedan trascender los enunciados para pasar a la práctica.

Con respecto a la salud, se debe mejorar la utilización de criterios para la planificación en cuanto a la disposición de los servicios. Por ejemplo, el crecimiento demográfico, condiciones socioeconómicas, locales, regionales, nacionales, diversidad geográfica, etc.

Existe desigualdad en salud, como lo evidencian algunos indicadores: bajo peso al nacer: la población más afectada es la indígena (14%), así como las personas que se encuentran dentro del quintil más pobre (10%) frente al quintil más rico (con solo un 4%) (Inec, 2013).

En materia de nutrición, a pesar de los esfuerzos realizados por el país a través de instituciones como CEN-CINAI, existe un alto nivel de malnutrición (entre 64,4% y

68,5% del 2011 al 2012, según la Dirección CEN-CINAI, 2014).

En cuanto a la mortalidad infantil, se detectó que Limón es la provincia con mayor deterioro, ya que pasó de un 8,42% en el 2012 a un 10,26% en el 2013 (Inec, 2013). En relación con la salud sexual y reproductiva urge mayor capacitación e información ya que según la *II Encuesta Nacional de Juventudes* (CPJ, 2013) solo el 10% de personas adolescentes entre 15 y 17 años recibió información al respecto.

También urge fortalecer las acciones de prevención relacionadas con el consumo de drogas en edades tempranas, y considerar a la población adolescente que está fuera del sistema educativo.

Llama la atención el aumento en fallecimientos de población adolescente, entre los 16 y 17 años, debido a situaciones vinculadas con la violencia familiar, escolar o comunitaria que pueden conllevar al suicidio, homicidio, accidentes de tránsito y agresiones.

En el ámbito de la educación, se evidencian brechas socioeconómicas y de discriminación por condición cultural, de género, étnica y por discapacidad, que se dan en la calidad y el acceso a la educación.

En materia de vulnerabilidad social, se afirma que las desigualdades se notan más en las zonas rurales que tienden a ser más pobres.

Los niños y las niñas se ven más afectados por la pobreza. Hay mayor proporción de mujeres jefas de hogar, y las cifras aumentan conforme se incrementa la pobreza, con efectos negativos en el cuidado de niños y niñas, "sobre todo los más pequeños" (2015:22).

El panorama anterior revela un país que debe luchar con más firmeza por el mejoramiento del bienestar y la calidad de vida de la población menor de edad y la de sus familias. Los datos muestran la necesidad de priorizar la educación, la salud y la información en general para romper el ciclo perverso de la pobreza, la inequidad y la falta de oportunidades para la población. Para el país es fundamental focalizar estos temas en aras de alcanzar el desarrollo social. Fukujama (1992) afirma que "la riqueza de una nación, además del crecimiento económico, depende del desarrollo de su capital humano, es decir, la salud, la nutrición y la educación de su población" (p.11).

Prospectivas para la población menor de edad costarricense a treinta años plazo

Mideplan y Unicef destacan en el documento *Niñez y Adolescencia Prospektivas para ellas y ellos* (s.f.) los retos y desafíos que en el mediano y largo tiene que enfrentar el país (pp.36-49):

El panorama poblacional estimado por Mideplan para los próximos 30 años tiende a disminuir en al menos 13 puntos porcentuales en el rango de personas menores de 25 años. Es decir, Costa Rica tendrá mayor número de personas adultas mayores y menos población menor de edad.

En ese documento se plantea la necesidad de fortalecer la educación en materia pedagógica y uso de las TIC. Mideplan y el Ministerio de Educación (MEP) definieron de manera conjunta el siguiente objetivo con miras al futuro: "Lograr que los y las estudiantes aprendan lo que es relevante para vivir y convivir".

Según el estudio *Global Health 2035 a World Converging Within a Generation* citado por Mideplan, en materia de salud, existirán tres grandes desafíos: - altas tasas de enfermedades infecciosas y mortalidad de la madre, el recién nacido y los niños concentradas en las zonas rurales y en pobreza debido a la escasez de agua; -cambios demográficos debido a enfermedades riesgosas por factores como tabaco, alcohol y sedentarismo y; problemas financieros en materia de sostenibilidad de los sistemas de salud.

Se afirma que, aunque estos desafíos se plantean en el mundo, Costa Rica no es la excepción. Por lo anterior, Mideplan y el Ministerio de Salud (MS) definieron para el largo plazo el objetivo de ampliar la cobertura de los programas que promuevan actitudes y habilidades para el auto cuidado y la prevención.

Otros desafíos para el mediano y largo plazo de acuerdo con la fuente citada, son los siguientes (pp.36-49):

Crear la articulación necesaria con las instituciones que impulsen programas que tengan directa incidencia en crear condiciones de vida saludable para

los niños, niñas y adolescentes del país como: educación, salud, seguridad, empleo, producción, etc.

Fortalecimiento de las familias en sus capacidades de contención social y de ofrecer las prestaciones básicas en educación, sexualidad, salud, nutrición, vivienda, cultura y recreación.

Educación a las y los adolescentes en los derechos sexuales y reproductivos de forma responsable.

Protección contra el maltrato, el abuso y acoso sexual, tráfico y la explotación sexual comercial.

Fortalecimiento de la identidad, cultura y expresiones juveniles de los y las adolescentes.

Este documento evidencia que el país y las autoridades que rigen su destino, conocen el panorama nacional en términos de cambio poblacional, los retos que enfrentará y, desde ya, visualizan algunas acciones que deben ejecutarse en el mediano y largo plazo. Algunas medidas parecen recaer en el esfuerzo individual de las personas y sus familias; por ejemplo, lo relativo al cuidado de la salud. La tendencia no sorprende, en tanto que el neoliberalismo ha incentivado el individualismo y la *des-responsabilización* del Estado; es decir, el traslado de algunas de sus funciones a la esfera de la sociedad civil.

Como el país se caracteriza por el incremento de la población adulta mayor afrontará problemas financieros para sostener la seguridad social, así como la sostenibilidad de programas institucionales. Lo anterior tendrá implicaciones para el Estado en lo que respecta a la recaudación fiscal. Deben tomarse medidas para evitar que se intensifiquen la violencia, la pobreza, la inequidad y la desigualdad social; para lograrlo se requiere voluntad política y toma de decisiones estratégicas que consideren tanto el presente como el futuro del país.

El marco jurídico-político orientado a la protección integral de las personas menores de edad

Este apartado alude a los mecanismos internacionales que protegen los derechos de los niños y las niñas.

La Organización de Naciones Unidas aprobó, en Nueva York, el 20 de noviembre

de 1989, la *Convención sobre los derechos del niño*, instrumento de carácter internacional que norma los derechos de las personas menores de edad y responsabiliza a los estados de la puesta en práctica de las políticas y normas necesarias para la protección de esta población.

La *Convención* plantea cuatro principios fundamentales: la no discriminación, el interés superior, el derecho a la vida, la supervivencia, el desarrollo y la participación infantil.

Complementa lo anterior la iniciativa titulada *Objetivos de Desarrollo del Milenio* (ODM) que, aunque en su primera etapa no se orienta específicamente a las personas menores de edad contribuyó, desde una visión macro, a precisar el contexto en que ellos, ellas y sus familias se desenvuelven.

De acuerdo con el *Informe 2014 sobre los ODM*, la iniciativa contempló ocho objetivos en total. Entre ellos destacan los que proponen erradicar la pobreza extrema y el hambre; lograr la enseñanza primaria universal; promover la igualdad de género; reducir la mortalidad infantil, combatir el VIH/sida entre otros. Esa iniciativa concluyó el período histórico propuesto, y como ha quedado manifiesto en la información presentada no se erradicó la pobreza. Por lo anterior, se propuso una nueva iniciativa según refiere *Equidad para la Infancia América Latina*. En ella se plantea "que en septiembre de 2015 culminó la era de los ODM, y que los Estados miembros de Naciones Unidas se han comprometido con un nuevo programa de desarrollo sostenible para los próximos 15 años". Dicha propuesta incluye 17 objetivos o metas, con cuatro innovaciones orientadas a generar políticas eficientes:

Se indica que por primera vez, la pobreza infantil se menciona explícitamente como parte de la agenda de desarrollo global. Se afirma que alrededor de 570 millones de personas menores de 18 años viven en pobreza.

La prevención de la violencia se aborda explícitamente. Millones de niñas y niños menores de 15 años sufren castigo corporal, violencia sexual, trata o trabajo infantil. Indica la fuente que la protección contra toda forma de violencia es una condición para el logro de los objetivos o metas propuestas. La reducción de la desigualdad dentro y entre los países es una prioridad independiente.

Creación de sociedades pacíficas. Se propone una atención explícita a niñas y niños afectados por conflictos y desastres naturales.

¿Cuáles son los compromisos para el logro de los objetivos anteriores?

Equidad para la Infancia plantea dos desafíos importantes:

Que cada país se comprometa con la asignación de fondos suficientes para el logro de los objetivos propuestos, de otro modo no será posible implementar las políticas y programas sociales que se requieren.

Fomentar la participación ciudadana. Se afirma que los grupos vulnerables no gozan de derechos ni de los beneficios del desarrollo; que no participan en el seguimiento y rendición de cuentas de las políticas públicas.

Como se puede apreciar, se cuenta con mecanismos jurídicos-normativos y con algunos esfuerzos en el ámbito social planteados en el ámbito global, con la aspiración de que cada país financie, desarrolle y dé seguimiento a políticas y programas sociales que brinden protección integral a las personas menores de edad, teniendo como norte el cumplimiento de los derechos humanos de esta población.

¿Cómo se asume en Costa Rica la ratificación de la *Convención sobre los derechos del niño*?

La respuesta a esta interrogante requiere de un examen profundo de la coyuntura socio-histórica que atravesaba el país. Específicamente, Costa Rica ratificó, en 1989, la *Convención sobre los derechos del niño*, citada anteriormente. Este compromiso internacional determinó la creación del *Código de Niñez y Adolescencia* que entró en vigencia a partir de 1998, y constituye, en la actualidad, la base normativa que rige al país en lo que respecta a las personas menores de edad, ya sea para la formulación de políticas públicas, la toma de decisiones o el desarrollo de acciones estratégicas para este grupo etario.

Este *Código* fue estructurado a partir de la doctrina de la “protección integral” y del enfoque de derechos humanos de niñez y adolescencia.

La doctrina de protección integral

García (2014) refiere que la doctrina de protección integral constituye “un conjunto de instrumentos jurídicos de carácter internacional que expresan un salto cualitativo fundamental en la consideración social de la infancia” (p.84); es decir, comprende la infancia como un sujeto pleno de derechos, versus la doctrina

de la situación irregular (DSI) base del enfoque tutelar minorista que establecía una diferencia entre "los niños" y "los menores", considerando al segundo grupo como los únicos en riesgo social, situación que genera cierta discriminación en el tratamiento legal y social de niñas, niños y adolescentes.

La doctrina de la protección integral propicia el nacimiento del enfoque de derechos humanos de niñez y adolescencia "desde el cual se plantea una nueva forma de hacer políticas públicas, debido a que busca que sean integrales, incluyentes y equitativas y no proteccionistas como lo eran con la DSI" (p.85).

El enfoque de derechos

Este enfoque reconoce a las niñas, niños y adolescentes como sujetos jurídicos plenos; es decir, como titulares de derechos humanos y reconoce la existencia de un vínculo indiscutible entre su condición jurídica y material (Solís, 2014:86).

Según Rojas (2012: 50) el enfoque de derechos:

Lleva implícito no sólo un nuevo marco jurídico en materia de reconocimiento y garantía de derechos de las personas menores de edad, sino también el imperativo de transformar la cultura y la institucionalidad, para que las consideraciones relativas a los derechos humanos sean más que un enunciado, una vivencia, una convicción y una realidad práctica concreta para el universo de los niños, niñas y adolescentes residentes en el país.

El enfoque de los derechos se constituye así en un marco general, que orienta y facilita el establecimiento de medios y mecanismos concretos que permiten incidir y transformar los ámbitos de la vida de los niños y niñas, garantizando un desarrollo humano pleno, con justicia y equidad.

Solís recupera algunos planteamientos básicos sobre el enfoque de niñez y adolescencia (2014: 86-87):

Como punto de partida, se establece que elementos de la vida cotidiana que son vitales en el desarrollo de los niños, niñas y adolescentes, no pueden ser legislados, por tanto, el reconocimiento y los derechos de la niñez y la adolescencia, trascienden el enfoque jurídico.

Se reconoce la especificidad de la niñez y la adolescencia como sujetos de derechos.

Se considera la necesidad de observar críticamente la propia cultura y sus representaciones sociales, como una vía para constatar el lugar y valor que en ella se le ha dado a las personas menores de edad. Se trata de repensar la vida, las creencias, las expresiones de los afectos, las percepciones, los valores y las costumbres, que constituyen el marco de interacción por el que transitan sus experiencias, pudiendo descubrir cómo la propia sociedad posibilita o niega el ejercicio de sus derechos.

Asimismo, se considera que el desarrollo de la niñez y la adolescencia es un proceso de construcción vinculado estrechamente a las condiciones materiales de vida, pudiendo afirmarse que la pobreza –como problema estructural- se convierte en un escenario que cotidianamente recorta el futuro. Esto se traduce no solo en la violación a sus derechos fundamentales, sino también en las significaciones individuales y sociales generadas en el contexto de la *deprivación* y la exclusión de oportunidades en todos los ámbitos.

Se estima que las oportunidades diferenciales a que cada persona menor de edad ha tenido y tiene acceso juegan un importante papel en sus distintas formas de actuar, percibir, vivir e interiorizar la realidad.

Esta visión propició la reforma de algunas instituciones, entre ellas, el Patronato Nacional de la Infancia, institución rectora de esta materia. También otras instituciones estuvieron inmersas en este proceso histórico de cambio de paradigma, la Universidad de Costa Rica fue una de ellas.

Características de una política social basada en el enfoque de derechos

Según plantea Güendel (2002) en el artículo *Políticas públicas y derechos humanos*, la política pública interpreta y procesa explícita y participativamente las demandas tácitas y manifiestas de la sociedad. Además, las incorpora en la esfera estatal y en la dinámica de la política. Enfatiza en el hecho de que la política pública constituye un instrumento de aplicación de los enunciados jurídico y político-institucionales pactados por la sociedad.

Afirma el autor que el reconocimiento jurídico o la especificación de los derechos ha devenido en un factor de especificación de estas políticas

públicas, y ha visibilizado intereses que anteriormente se ocultaban tras de categorías homogéneas de lo social y se constituían en espacios vitales para el reconocimiento y desarrollo de la ciudadanía.

Güendel (p.113) identifica cuatro condiciones que deben tomarse en consideración en el momento de formular políticas públicas con enfoque de derechos:

Alcanzar un respaldo jurídico en el cual se explicita el reconocimiento de los derechos específicos del grupo de personas que lo demandan y se definan los mecanismos pertinentes de exigibilidad.

Reconocimiento universal de acceso a ciertos bienes y servicios, tratos y garantías de protección. Orientada a fortalecer la equidad, como instrumento que permita garantizar dicha universalidad, es decir, la inclusión de todas las personas sin discriminación.

Debe incorporar mecanismos que garanticen la participación activa de las personas individual u organizadamente.

Debe propiciar una serie de mecanismos de carácter técnico, político y cultural dirigidos a la atención, promoción y protección de tales derechos.

El autor señala que, a partir de este enfoque, los problemas sociales se conciben como violaciones a los derechos individuales o colectivos. En su opinión, es indispensable que las personas asuman nuevos patrones de comportamiento social y, para lograrlo, se requiere de la participación activa de las redes comunitarias pues deben promover el cambio cultural de las familias. Además, indica que "la sociedad es un sistema de responsabilidad social, con carácter interdependiente e interactivo, lo que exige la configuración de redes".

Güendel agrega que la tarea de la política pública consiste en lograr que se fortalezcan las redes y se orienten sus acciones hacia propósitos comunes centrados en garantizar el bienestar integral de las personas, y evitar que el tejido social se rompa. Afirma, también, que la visión sistémica crea un ámbito de coordinación entre los subsistemas que conforman la política pública y articulan lo estatal, lo gubernamental, lo público, lo privado, lo local, regional y nacional. A continuación se hará referencia a una política con enfoque de derechos dirigida específicamente a la población menor de edad en Costa Rica.

La política nacional de niñez y adolescencia como respuesta del Estado costarricense

La información que sustenta este artículo se refiere a una realidad social preocupante en torno de la población menor de edad costarricense. La pobreza, la desigualdad en salud, educación y otros aspectos fundamentales para el desarrollo humano evidencian una violación de derechos que solo tienen explicación teórica e histórica en el marco del modo de producción en el que se vive. Como afirma Laurell (2000):

El avance de la producción y organización social capitalistas se acompaña del surgimiento de una problemática social compleja e intensa. La proletarización, que convierte al salario en el elemento central de sobrevivencia; la concentración urbana de la población, que rompe el vínculo inmediato con la naturaleza como medio de subsistencia; la ruptura de las formas tradicionales de protección social, que hace aflorar la inseguridad social y la pobreza (p.235).

El Estado es el responsable de responder estas situaciones mediante las políticas sociales, entendidas como “el conjunto de medidas e instituciones que tienen por objeto el bienestar y los servicios sociales” (p.235) que se implementan, principalmente, aunque no exclusivamente, desde el sector público. Para lograrlo cuenta con un marco legal que procura el goce pleno de sus derechos por parte de niños, niñas y adolescentes: la *Convención de los derechos del niño*, y la entrada en vigencia del *Código de niñez y adolescencia*. La *Política nacional para la niñez y la adolescencia 2009-2021* fue un serio intento de resolución de las necesidades sociales y de los temas pendientes en la agenda nacional y en los planes institucionales. Este instrumento se concibió como “... un marco político de largo plazo, que 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” (Pani-Unicef, 2009:19).

Los ejes estratégicos orientadores de la Política son:

Institucionalidad democrática; persona, familia y comunidad; salud integral; educación; cultura, juego y recreación; y protección especial.

La aspiración general es: “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" (2009:54).

Los enfoques teóricos que subyacen y orientan la Política son: el enfoque de derechos, de desarrollo integral, de la condición etaria, de equidad, de interculturalidad, de igualdad de género.

Los principios que la rigen son: el interés superior del niño, la niña y los adolescentes; igualdad-no discriminación; discriminación positiva; vida, supervivencia y desarrollo; participación y autonomía progresiva.

Además, este documento expresa que la política social se ubica en cuatro niveles (2009:24):

Primer nivel, políticas sociales básicas: de carácter universal, orientadas a la "salud, educación, deporte, cultura, recreación, participación, seguridad alimentaria y nutrición, saneamiento, vivienda, seguridad pública, protección y promoción del desarrollo integral, entre otros derechos".

Segundo nivel, políticas de bienestar social: "se dirigen a aquellas personas, grupos, comunidades y especialmente familias que por diferentes omisiones del poder público o de los grupos de crianza, no acceden a los servicios de las políticas sociales básicas" (p.24).

Por lo tanto, se requiere del apoyo del Estado por medio de programas de asistencia social, entre ellas: las transferencias monetarias condicionadas. Este caso se refiere a políticas selectivas o focalizadas.

Tercer nivel, políticas de protección especial: "Comprenden acciones que se destinan a personas o grupos que por alguna condición especial o por alguna forma de violación de sus derechos, necesitan de servicios públicos especiales para ser protegidos" (p.24).

Cuarto nivel, políticas de garantías: Son "las que están constituidas por un conjunto de mecanismos jurídicos e institucionales destinados a poner en práctica las conquistas del derecho democrático a favor de las personas y grupos amenazados o violados en cualquiera de sus derechos" (p.24).

Integralmente considerados, los cuatro niveles ofrecen un panorama de totalidad en relación con las necesidades de la población menor de edad en el país. Lamentablemente, debido a limitaciones financieras, y a la falta de voluntad política para coordinar interinstitucionalmente, la respuesta que se ha brindado no ha tenido mayor impacto. El *VIII Informe Edna* indica que el país ha avanzado de manera significativa en lo político y jurídico; no obstante, en el nivel de planificación falta mucho por hacer. Tampoco colaboran el contexto social

y económico en que se vive, propio de un modo de producción capitalista que tiende a profundizar la pobreza y la desigualdad social, ya que la riqueza que se produce socialmente no se redistribuye de igual forma, sino que queda en manos privadas.

Aportes de la Universidad de Costa Rica al estudio, acción social y formación en el ámbito de los derechos de la niñez y la adolescencia

La Universidad de Costa Rica ha tratado de fortalecer el enfoque de derechos de niñez y adolescencia a través de dos programas. En el contexto histórico descrito anteriormente, surge el Programa Interdisciplinario de Estudios y Acción Social de los derechos de niñez y adolescencia (Pridena) creado en el año 2002 en el marco de un convenio de cooperación entre la Universidad de Costa Rica – a través de la Vicerrectoría de Acción Social- y Unicef, y representa, según Marín, (2004:21) la culminación de una serie de esfuerzos que se venían desarrollando desde el año 1997.

La Vicerrectoría de Acción Social decide que el Pridena sea un proyecto de extensión docente de la Escuela de Trabajo Social con el fin de:

...constituirse en un espacio de producción, transferencia y divulgación de conocimiento teórico práctico en materia de derechos de la niñez y la adolescencia, que le permitiera convertirse en una plataforma de asistencia técnica y de apoyo a las reformas jurídicas, institucionales y sociales suscitadas en el ámbito nacional y regional. Lo anterior para vincular el trabajo académico con la realidad social y fortalecer el liderazgo e impacto de la UCR en el campo de los derechos para la niñez y la adolescencia (Marín, 2004:93-94).

Además, es importante referirse a la Maestría en Derechos Humanos de Niñez y Adolescencia del Posgrado de Trabajo Social, creada para la formación de especialistas capaces de investigar, intervenir y gerenciar las políticas, programas y servicios sociales, dirigidos a este segmento de la población, con enfoque de derechos y con clara visión sobre las características y necesidades de las personas menores de edad.

Para concluir, es importante señalar que los datos presentados en este documento, refieren a una realidad social compleja, caracterizada fundamentalmente

por la pobreza y la desigualdad social que afecta de manera significativa a la población menor de edad y a sus familias. Es evidente que el país ha logrado avanzar significativamente en el reconocimiento público de la situación que caracteriza a este grupo poblacional. Ha presentado informes oficiales; conoce cuáles son las características sociales, económicas y demográficas; así como las zonas donde hay mayor concentración de esta población. Incluso, instituciones del Estado costarricense como Mideplan, cuentan con una prospectiva de la población menor de edad a treinta años plazo y las necesidades que se deben atender desde ahora, en materia de salud, educación, entre otros. El país también ha dado pasos importantes al crear un marco jurídico político orientado a la protección de niñas, niños y adolescentes; no obstante, en el ámbito operativo, específicamente en el trabajo interinstitucional a través del cual se abordarían los objetivos de la *Política de niñez y adolescencia* se observan dificultades, dadas las carencias existentes, especialmente en lo relativo al acceso a la educación y al cumplimiento de este derecho. Como es ya conocido, la educación es un factor central para el desarrollo de las personas y el progreso de una sociedad en general. En ese sentido, es necesario reflexionar sobre el trabajo profesional y las acciones a seguir, con el fin de que posibiliten la inclusión y la integración de quienes viven cotidianamente procesos de exclusión social.

También es importante dar seguimiento a las políticas sociales de niñez y adolescencia vigentes, valorar su alcance y los logros que han derivado de ellas con el objetivo de contribuir a mejorar permanentemente las condiciones de vida de la población y del país en general. En ese sentido, la profesión de Trabajo Social cuenta, en su plan de estudios, con herramientas para el análisis y formulación de nuevas estrategias por considerar en el trabajo con esta población. No se puede obviar el compromiso con los derechos humanos: su defensa, exigibilidad y cumplimiento. Lo anterior compromete a los y las profesionales en los ámbitos social, ético y político. Su trabajo propicia el mejoramiento de las condiciones de vida de las personas que viven en situación de vulnerabilidad social, donde las personas menores de edad constituyen el segmento de la población más afectado y, por tanto, el que más requiere de atención y trabajo mediante la implementación de políticas y programas sociales que tengan como fundamento el enfoque de derechos humanos.

Referencias bibliográficas

Asamblea Legislativa de Costa Rica. Código de Niñez y Adolescencia. Consultado en <http://cpj.go.cr/docs/derechos/codigo-ninez.pdf>.

Cepal. Objetivos de Desarrollo Sostenible. Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Una oportunidad para América Latina y el Caribe. Naciones Unidas. Consultado en:

<http://www.sela.org/media/2262361/agenda-2030-y-los-objetivos-de-desarrollo-sostenible.pdf>.

Güendel, L. (2002). Políticas públicas y derechos humanos. En: *Revista Ciencias Sociales*, San José, Costa Rica: Universidad de Costa Rica. 97:105-125

Laurell, A. (2000). Avanzar al pasado: la política social del neoliberalismo. En: *La Política Social Hoy*. Brasil: Editora Cortez.

Programa Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible (Costa Rica). Vigésimo segundo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible/ PEN-CONARE-22 edición –San José Costa Rica: PEN 2016. Consultado en:

http://www.estadonacion.or.cr/files/biblioteca_virtual/022/PEN-22-2016-BOOK-BAJA.pdf.

Marín González, Carmen Ma. (2004). Sobre los Derechos de la Niñez y la Adolescencia Fortalecimiento de los procesos de gestión del Programa Interdisciplinario de Estudios y Acción Social (Pridena): una propuesta desde la gerencia social. Trabajo final de graduación presentado para optar por el grado de *magister* en Trabajo Social con énfasis en Gerencia Social. Universidad de Costa Rica.

Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica; Unicef (s.f.) Niñez y Adolescencia. Prospectivas para ellas y ellos. San José, Costa Rica. Consultado en:

https://documentos.mideplan.go.cr/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/f6b00987-a04e-4221-94c7-9b8c6db28b22/Niñez_y_Adolescencia

Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica; Unicef (2014). Índice de bienestar de la niñez y la adolescencia. San José, Costa Rica.

Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (2013). Índice de desarrollo social. San José, Costa Rica.

Módulos universitarios en ciencia del Desarrollo Sostenible (MOUDS). El coeficiente de Gini. La distribución de la riqueza. Consultado en:

<http://desenvolupamentsostenible.org/es/desigualdades-economicas-y-sociales/2-medir-el-desarrollo/2-3-el-coeficiente-de-gini-la-distribucion-de-la-riqueza>.

Naciones Unidas. Objetivos de Desarrollo del Milenio. Consultado en el siguiente enlace:

http://www.undp.org/content/dam/undp/library/MDG/spanish/UNDP_MDGReport_SP_2014Final1.pdf

Naciones Unidas. Objetivos de Desarrollo del Milenio. Consultado en el siguiente enlace:

<http://www.undp.org/content/undp/es/home/librarypage/mdg/the-millennium-development-goals-report-2014/>

Patronato Nacional de la Infancia-Unicef (2009). Política Nacional para la Niñez y la Adolescencia Costa Rica 2009-2021. San José, Costa Rica.

Plataforma de infancia España. Convención sobre los derechos del niño. Consultado en: <http://plataformadeinfancia.org/que-hacemos/la-convencion-de-los-derechos-de-la-infancia/>

Programa de Posgrado en Trabajo Social (2006). Documento de creación de la maestría interdisciplinaria en Derechos Humanos de Niñez y Adolescencia presentado ante Conare. San José, Costa Rica: Universidad de Costa Rica.

Rojas Pacheco, Ana María (2012). Participación de niños y niñas como ejercicio de derechos en los procesos de promoción desarrollados por el Patronato Nacional de la Infancia. Trabajo Final de Graduación para optar por el grado de maestría profesional en Derechos Humanos de la Niñez y la Adolescencia. Universidad de Costa Rica: San José, Costa Rica.

(S.A).Equidad para la Infancia América Latina. Los objetivos de desarrollo sostenible: potencialidades y desafíos. Consultado en:

<http://www.equidadparalainfancia.org/los-objetivos-de->

[desarrollo-sostenible-potencialidades-y-desafios/?mkt_hm=9&utm_source=email_marketing&u](#)

Solís Vargas, Magaly (2014). Situación de atención y cuidado de hijos e hijas de estudiantes con beca Luis Felipe y Omar Dengo de la Universidad Nacional: un análisis desde el Enfoque de Derechos Humanos de la Niñez y la Adolescencia. Trabajo final de graduación presenta para optar por el grado de magister en Derechos Humanos de Niñez y Adolescencia. Universidad de Costa Rica.

Unicef. El estado mundial de la infancia de 2014. Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. Nueva York, EEUU. Consultado en: https://www.unicef.es/sites/www.unicef.es/files/emi_2014_0.pdf

Universidad de Costa Rica-Unicef (2008). VI Estado de los derechos de la niñez y la adolescencia en Costa Rica. San José, Costa Rica.

(2011). VII Estado de los derechos de la niñez y la adolescencia en Costa Rica. San José, Costa Rica.

(2015). VIII Estado de los derechos de la niñez y la adolescencia en Costa Rica. San José, Costa Rica.