

La defensa de los derechos de la niñez y la adolescencia en la institucionalidad pública costarricense - Caso del Subsistema Local de Protección en el distrito de Pavas, 2009-2015

Arllery Rivera Fallas⁴⁶

Leonardo Castellón Rodríguez⁴⁷

Resumen: Los Subsistemas Locales de Protección de la Niñez y Adolescencia (SLPNA) en Costa Rica son creados para el fortalecimiento del Sistema Nacional de Protección Integral (SNPI) a nivel local. Son definidos como el trabajo en conjunto entre el Estado, la sociedad civil, instituciones públicas y no públicas para crear entornos que garanticen y protegen los derechos de las personas menores de edad.

La finalidad de este caso de estudio es evidenciar los condicionantes jurídicos e institucionales que tienen los subsistemas locales para, garantizar la protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

Palabras clave: Subsistema Local de Protección – Patronato Nacional de la Infancia – Niñez – Adolescencia - institucionalidad pública

Key words: *Local Protection Subsystem - National Board for Children - Childhood - Adolescence - Public institutions*

Introducción

La Constitución Política del Estado costarricense, publicada en el año 1949, promulga los primeros esfuerzos político – administrativos en busca de una protección especial para los niños, niñas y adolescentes del país. Mediante los artículos n°51 y n°55 se establece que: “La familia, como elemento natural y fundamento de la sociedad, tiene derecho a la protección del Estado. Igualmente tendrán derecho a esa protección la madre, el niño, el anciano y el enfermo desvalido”. Desde el punto de vista institucional el legislador plasmó en el artículo 55 de la Carta Magna, que “La protección especial de la madre y del menor estará a cargo de una institución autónoma denominada Patronato Nacional de la Infancia, con la colaboración de las otras instituciones del Estado”. Es, pues, un principio constitucional que todo el entramado del sector público costarricense, debe colaborar con el Patronato Nacional de la Infancia (PANI) en la defensa de los derechos de la niñez y la adolescencia.

Este estudio de caso pretende describir analíticamente cómo la institucionalidad pública costarricense está configurada para atender dicho mandato constitucional, constituyéndose como pieza fundamental para materializar la protección integral de las personas menores de edad. En particular, interesa, en este caso, estudiar el Subsistema Local de Protección en el distrito de Pavas, 2014-2015, posteriormente se ampliará la explicación del contexto jurídico e institucional de los subsistemas locales de protección, así como de la conformación del SLP de Pavas, del cual se puede mencionar que en el año 2008 formó parte del plan piloto para la puesta en marcha de los SLP en Costa Rica.

46 Costarricense, estudiante del Programa de Licenciatura en Administración Pública, Universidad de Costa Rica.

47 Costarricense, Licenciado en Administración Pública, Magister en Finanzas, Doctor en Ciencias de la Educación, Profesor Asociado, Escuela de Administración Pública, Universidad de Costa Rica, experiencia en el sector público costarricense por más de 16 años.

La investigación para la construcción de este caso de estudio conllevó un enfoque cualitativo, con revisión documental, entrevistas a personas de diferentes instituciones públicas, para realizar un análisis de contenido, que permitió generar este trabajo con la finalidad adicional de ser utilizado por estudiantes y docentes universitarios interesados en esta temática. Al final, los autores proponen preguntas generadoras que posibiliten el uso de este caso para posteriores análisis jurídicos, políticos, administrativos y organizacionales sobre la institucionalización de políticas públicas con enfoque de derechos y los resultados generados en la sociedad.

Contexto jurídico de los subsistemas locales de protección

A continuación se detalla el marco legal en el que se sustenta el accionar de los subsistemas locales de protección en cuanto a la tutela de los derechos de la niñez y la adolescencia de Costa Rica. Este apartado tiene vital importancia pues toda acción pública se enmarca en el principio de legalidad establecido en el artículo 11 de la Constitución Política de Costa Rica y del artículo 11 de la Ley General de Administración Pública, donde se establece que el funcionariado público sólo puede hacer lo que la normativa expresamente les indique que deben realizar.

Convención sobre los Derechos del Niño

Esta convención es el primer instrumento jurídico en pronunciarse de manera internacional para la protección de los derechos de la niñez y la adolescencia; en los 54 artículos que la constituyen se enfatiza en los principales derechos económicos, sociales, culturales, civiles y políticos de todos los niños. Tuvo como origen la declaración de Ginebra sobre los derechos del niño en el año 1924 y es adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989.

La declaración de Ginebra sobre los derechos del Niño, es reconocida también como uno de los primeros textos en pronunciarse, sobre la existencia de derechos específicos para las personas menores de edad, además se vincula la responsabilidad que tienen los adultos en este proceso.

Es obligatoriedad de todos los países firmantes velar por el cumplimiento de lo que la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) dicta como importante para el resguardo de los derechos de los niños y adolescentes, mediante una rendición de cuentas los 195 Estados que conforman la convención, exponen los avances en el tema ante un comité conformado por 18 expertos en derecho infantil.

Dicho comité es el organismo internacional encargado de fiscalizar la aplicabilidad de la CDN en cada uno de los Estados miembros, una vez que el país haya emitido su firma será necesario presentar un informe dos años después de su incorporación y posteriormente deberá presentar un informe cada cinco años.

Protocolos facultativos de la Convención sobre los derechos del niño.

En el año 2000 la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó dos protocolos facultativos, que vienen a reforzar la protección de los derechos de los menores de edad en situaciones como lo son los conflictos armados y la explotación sexual, especialmente en los artículos 1, 11, 21, 32, 33, 34, 35 y 36 de la Convención sobre los Derechos del niño.

Código de la Niñez y la Adolescencia

En el caso costarricense, la Convención sobre los derechos del niño entra en vigencia en el año 1990. La ratificación de esta convención le exige al país cambiar la legislación existente para garantizar el cumplimiento de los derechos de la NNA que establece la Convención.

Es así como se crea el Código de la Niñez y la Adolescencia en el año 1998, mediante la ley 7739, el cual le da vida al Subsistema Nacional de Protección Integral en el artículo N°168: “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”.

Esta ley está basada en el paradigma de protección integral, entendida como: “...La Protección Integral tiene su fundamento en los principios universales de dignidad, equidad y justicia social, y con los principios particulares de no discriminación, prioridad absoluta, interés superior del niño, solidaridad y participación.” (Buaiz V., s.f., p.2).

Ley Orgánica del Patronato Nacional de la Infancia

En el año 1964 se crea una primera ley orgánica para el PANI, durante la administración de Francisco Orlich Bolmarcich. Bajo la ley N°7648 se promulga una segunda versión de la ley en el año 1996, donde se expone un replanteamiento de la entidad como institución estatal rectora de la atención, protección, promoción del menor de edad.

En relación a sus principios se destaca:

- a) La obligación prioritaria del Estado costarricense de reconocer, defender y garantizar los derechos de la infancia, la adolescencia y la familia.
- b) El interés superior de la persona menor de edad.
- c) La protección a la familia como elemento natural y fundamental de la sociedad, por ser el medio idóneo para el desarrollo integral del ser humano.
- d) La protección integral de la infancia y la adolescencia, así como el reconocimiento de sus derechos y garantías establecidos en la Constitución Política, las normas de derecho internacional y las leyes atinentes a la materia.
- e) La dignidad de la persona humana y el espíritu de solidaridad como elementos básicos que orientarán el quehacer institucional.

Política de Estado para la Niñez y la Adolescencia Costa Rica 2009-2021.

En febrero del 2006, el Patronato Nacional de la Infancia con el apoyo de del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef), presentó una propuesta denominada Política Nacional de Niñez y Adolescencia 2006- 2016; para ello, se tomó como insumo la primer política presentada en el año 2005 por el Patronato Nacional de la Infancia en coordinación con la Universidad Nacional.

El Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia, conforma en el 2008 una comisión entre; 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 (CMTTC) con el apoyo de Visión Mundial, Uniprin y Unicef, para lograr el diseño de la Política Nacional de Niñez y Adolescencia, 2009-2021.

El 09 de setiembre de 2006, el entonces presidente Dr. Oscar Arias Sánchez firma la política 2009-2021, y esta es definida como 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..." (Patronato Nacional de la Infancia, 2009, p.19).

Es importante mencionar que para esta política se identifican cuatro niveles que debe comprender las políticas nacionales en el tema de Niñez y Adolescencia. (Patronato Nacional de la Infancia, 2009, p.24), a saber:

Primer Nivel, Políticas Sociales Básicas: Corresponde a los servicios de políticas sociales básicas: salud, educación, deporte, cultura, recreación, participación, seguridad alimentaria y nutrición, saneamiento, vivienda, seguridad pública, protección y promoción del desarrollo integral,

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 y quedan "imposibilitados temporaria o permanentemente" de cubrir por sí mismos sus necesidades materiales o morales.

Tercer Nivel, Políticas de Protección Especial: Estas políticas 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.

Cuarto Nivel, Políticas de Garantías: Son políticas de garantía de derechos las que están constituidas por un conjunto de mecanismos jurídicos e institucionales destinada a poner en práctica las conquistas del derecho democrático a favor de las personas y grupos amenazados o violados en cualquiera de sus derechos.

Como se ha indicado anteriormente, Costa Rica, al constituirse como miembro de la Convención sobre los Derechos del Niño, debe asumir compromisos para el resguardo efectivo de los derechos del NNA, la PNNA viene a sumar esfuerzos para cumplir con los compromisos adquiridos.

En este apartado, se ha expuesto el entramado normativo en el cual se desenvuelven los subsistemas locales de protección, el cual es un condicionante elemental para poder desarrollar la tutela de los derechos de la niñez y de la adolescencia, dado que es un derecho humano fundamental, que es una de las demandas que la institucionalidad pública debe atender.

Contexto institucional de los subsistemas locales de protección

Para el año de 1990, Costa Rica se integra como país firmante de la Convención sobre los Derechos del Niño; dicha convención es catalogada como la primera ley de carácter internacional y de acatamiento obligatorio para los países miembros en esta temática. Este tratado internacional viene a reafirmar el noble principio constitucional de tutela de los derechos de la niñez y adolescencia de Costa Rica que fue promulgado por el Constituyente en la mitad del siglo pasado.

Patronato Nacional de la infancia

El PANI fue creado en el año 1930, bajo la administración del Presidente González Flores, como dependencia de la secretaria de previsión social, convirtiéndose así como la principal institución encargada de la atención de la niñez. Tal como se dijo, en 1949 queda establecida en el artículo n°55 del capítulo de las garantías sociales, de la Constitución Política de la República de Costa Rica.

Mediante la ley N°7648 en el año 1996, la Asamblea Legislativa aprueba la ley Orgánica del PANI, la cual se define como una institución autónoma con administración descentralizada, que puede ejecutar su propio presupuesto y se le asignó como fin principal, proteger integralmente los derechos de las personas menores de edad en conjunto con sus familias. En el artículo n°3, inciso h), de dicha ley orgánica del PANI se indica que uno de sus fines será: “Promover la participación organizada de la sociedad civil, los padres de familia, las instituciones estatales y las organizaciones sociales en los procesos de estudio, análisis y toma de decisiones en materia de infancia, adolescencia y familia, a fin de garantizar el cumplimiento de los derechos y deberes de las personas menores de edad”.

Como se observa el legislador no solamente refuerza el principio constitucional de la acción orgánica del sector público en la tutela de los citados derechos, sino que además, incorpora a la sociedad civil como un todo, en los procesos de toma de decisión de política pública en los temas de niñez y adolescencia.

Según el artículo n°2 de la Ley Orgánica del PANI los principios que la rigen son:

- a) La obligación prioritaria del Estado costarricense de reconocer, defender y garantizar los derechos de la infancia, la adolescencia y la familia. b) El interés superior de la persona menor de edad.
- b) La protección a la familia como elemento natural y fundamental de la sociedad, por ser el medio idóneo para el desarrollo integral del ser humano.
- c) La protección integral de la infancia y la adolescencia, así como el reconocimiento de sus derechos y garantías establecidos en la Constitución Política, las normas de derecho internacional y las leyes atinentes a la materia.
- d) La dignidad de la persona humana y el espíritu de solidaridad como elementos básicos que orientarán el quehacer institucional.

Actualmente bajo el Programa de derechos del niño se trabajan los siguientes ejes estratégicos: Atención, prevención, protección, promoción y defensa, aplicados en las 10 regionales y estos a su vez son replicados en las 41 oficinas locales.

Bajo la Administración del Presidente Dr. Rodríguez Echeverría, 1998-2002, dos años después de la promulgación de la Ley Orgánica del PANI, entra en vigencia la ley N° 7739, correspondiente al Código de la Niñez y la Adolescencia (CNA). Gracias a la intervención de una comisión experta en el tema de niñez y adolescencia, Costa Rica armoniza la legislación nacional en función de lo que dictaminaba la Convención sobre los Derechos del niño, aprobando el mencionado Código el 11 de diciembre del año 1997 y entrando en vigencia el 6 de febrero de 1998. Para efectos de enmarcar con mayor precisión el tema de estudio, en el artículo N°2 del Código de la Niñez y la Adolescencia, se define como niño o niña toda aquella persona desde su concepción hasta los doce años de edad, y por adolescente se entiende como toda aquella persona mayor de 12 años y menor de 18 años.

Adicional al Código de la Niñez y la Adolescencia, la legislación costarricense implementó la creación de un Subsistema Nacional de Protección Integral (SNPI), definido como “La unión de todas las instancias gubernamentales y no gubernamentales existentes en el país, convocadas oficialmente por la rectoría del Patronato Nacional de la Infancia, y que tiene el objetivo máximo de proteger los derechos de las personas menores de edad”. (Patronato Nacional de la Infancia, 2015).

A continuación se describe la estructura organizacional que adopta el subsistema:

- 1) El Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia.
- 2) Instituciones gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil representadas ante el Consejo de la Niñez.
- 3) Las Juntas de Protección de la Infancia.
- 4) Los Comités tutelares de los derechos de la niñez y la adolescencia.

Esta conformación es respaldada mediante el artículos n°169 del CNA.

Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia

El Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia es el encargado de coordinar entre el Poder Ejecutivo, las instituciones descentralizadas del Estado y las organizaciones representativas de la comunidad relacionadas con la materia, según el artículo n° 170 del CNA, y en procura del principio constitucional remarcado en la introducción de este caso. Este Consejo tiene 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 que conforman el Consejo son:

- Ministerio de Educación Pública.
- Ministerio de Salud, Ministerio de Justicia y Paz.
- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Ministerio de Planificación y Política Económica.
- Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes.
- Ministerio de Seguridad Pública.
- Patronato Nacional de la Infancia.
- Instituto Nacional de las Mujeres.
- Instituto Nacional de Aprendizaje.
- Instituto Mixto de Ayuda Social.
- Caja Costarricense del Seguro Social.
- Consejo Nacional de Rectores.
- Unión de instituciones Privadas de atención a la niñez.
- Coordinación de las ONG, s para el seguimiento de la Convención sobre los derechos del niño.
- Unión Costarricense de Cámara de Asociaciones Privadas.
- Movimiento de trabajadores Costarricense.

Según el artículo 171 del CNA, inciso a, será función del Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia (CNNA), “coordinar la acción interinstitucional e intersectorial 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”.

Junta de Protección de la Niñez y la Adolescencia

Según el artículo N°179 del Código de la Niñez y la Adolescencia se definen como “Las Juntas de Protección a la Niñez y la Adolescencia, adscritas al Patronato Nacional de la Infancia, conformarán el Sistema Nacional

de Protección Integral y actuarán como órganos locales de coordinación y adecuación de las políticas públicas sobre la materia”. Tienen además la importante tarea de promover, canalizar y de recomendar la formulación de proyectos que fortalezcan la protección integral de los derechos de la Persona Menor de Edad (PME).

En cuanto a las Juntas de Protección de la Niñez y la Adolescencia, son órganos adscritos al Patronato Nacional de la Infancia, y su papel es de actuar como órgano coordinador a nivel local, además de velar por la correcta aplicación de las políticas públicas en niñez y adolescencia.

Comités Tutelares de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia

Su creación es sustentada en el artículo n°181 del Código de la Niñez y Adolescencia: “Créanse los comités tutelares como órganos adscritos a las asociaciones de desarrollo comunal que funcionan en el marco de la ley sobre desarrollo de la comunidad N°3859 del 7 de abril de 1967”.

La creación de los Comités Tutelares responde a los siguientes fines: Colaborar con la asociación de desarrollo comunal en la atención pertinente y prioritaria de todos los aspectos relativos a las personas menores de edad y Velar por el resguardo efectivo de los derechos y garantías de las personas menores de edad dentro de la jurisdicción de la asociación de desarrollo comunal. Los Comités Tutelares, son organismos que se amparan bajo la estructura normativa del SNPI y pertenecen a las asociaciones de desarrollo comunal, esto según la ley N°3859 y su accionar se detalla en el artículo 181 del CNA.

Comisión Nacional Contra la Exploración Sexual Comercial

En 1997 se legitima su funcionamiento mediante la sesión ordinaria n° 97-0055 de la Junta Directiva del PANI, donde se crea esta Comisión con el fin de minimizar los casos donde un menor de edad es sujeto de engaño ya se por ofrecimiento de beneficios y promesas económicas, el 28 de julio de 1999 la Asamblea Legislativa aprueba la ley 7899 “Ley contra la explotación sexual de las personas menores de edad”. Mediante el acuerdo 02-06-2000, el Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia, asume directamente dicha comisión, y se crea como un órgano permanente al amparo del artículo 176 del CNA.

La conforman: La presidenta ejecutiva del PANI, un representante del Ministerio de Seguridad Pública, Gobernación y Policía, Justicia, Ministerio de Salud, Cultura, Juventud y Deporte, Educación Pública, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Relaciones Exteriores y Culto, un miembro de la Secretaria Técnica del CNNA, Poder Judicial, Fiscalía, Caja Costarricense del Seguro Social, Instituto Mixto de Ayuda Social, Instituto Nacional de Aprendizaje, Instituto Nacional de la Mujeres, UNICEF, las Universidades Estatales y las Municipalidades, Fundación Paniamor, Fundación Rahab, Visión Mundial, Asociación construyendo esperanzas.

Su misión es realizar un trabajo permanente en el nivel intersectorial, interinstitucional e interdisciplinario, para enfrentar de manera integral la explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes en el país.

Consejo Cantonal de Coordinación Institucional

Se crean bajo el decreto ejecutivo N°36004-PLAN, mediante el artículo 13 del capítulo III con: “fines de coordinación técnica y política interinstitucional, en cada cantón o distrito con Consejo Municipal de Distrito existirá un Consejo de Coordinación Interinstitucional, presidido por el titular de la Alcaldía o tendencia respectiva, con sede en la misma corporación local”.

Se le atribuyen las siguientes funciones:

- a) Elaborar un plan anual de coordinación con base en las propuestas de los miembros del Consejo, orientado a satisfacer las necesidades reales de cada cantón.
- b) Conciliar los programas y presupuestos de los entes públicos con el fin de lograr mayor eficacia y eficiencia en la acción pública
- c) Recomendar los cambios necesarios en los programas y acciones de los entes públicos con el fin de ajustarlos a las necesidades locales. Cada representante institucional adoptará las medidas necesarias para lograr la incorporación por parte de su institución de los compromisos definidos en el Consejo.
- d) Coordinar con otros Consejos de Coordinación Interinstitucional para el cumplimiento de fines regionales.
- e) Evaluar los planes y los programas establecidos en la programación anual de cada Consejo de Coordinación Interinstitucional, con el propósito de garantizar la ejecución de los objetivos y las metas propuestas para cada año.
- f) Identificar debilidades en las políticas públicas de naturaleza local, con el propósito de proveer la acción subsidiaria de otras instancias de naturaleza nacional en atención del interés público local.

Consejo Participativo de la Niñez y la Adolescencia

En el Encuentro Intergeneracional de Participación Infantil y Adolescente, llevado a cabo en el año 2010, en Bogotá Colombia, se recomienda por “acuerdo de voluntades” entre los países representados entre ellos, Costa Rica, “se deben conformar Consejos Consultivos a nivel local, regional, nacional e interamericano para que incorpore las palabras, opiniones, necesidades y propuestas de niños, niñas y adolescentes incluyendo a quienes tienen necesidades especiales, en la construcción e implementación de políticas públicas a ser ejecutadas por las máximas autoridades”.

Se indica además que una de las estrategias para lograr el cumplimiento de este objetivo es el impulso de los Sistemas Locales de protección, esto según la página 3 de guía metodológica para la construcción de Consejos Consultivos de Participativos, facilitada por la Gerencia Técnica del PANI.

Subsistema Nacional de Protección Integral.

Es creado en el marco del Código de la Niñez y la Adolescencia, con el fin de propiciar una protección integral de los derechos de las PME, según se indica en el artículo 168 del CNA: “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”. Según el Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia (2011, p.37), el Sistema Nacional de Protección Integral 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.

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.

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.

Para el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (2013, p.11), se define el SNPI como "...El mecanismo nacional y local de promoción y vigilancia para el efectivo cumplimiento de la Ley, objetivo que debe lograr mediante la articulación de esfuerzos entre instituciones y organizaciones públicas y privadas para la definición y ejecución de una política de protección integral".

Con el fin de que el Sistema Nacional de Protección Integral logrará crear una base a escala local, este se operativiza bajo el concepto de Sistema Local de Protección (SLP), y legalmente estará regido por el Código de la Niñez y la Adolescencia. IV Informe del Estado de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia en Costa Rica (2004, p.183)

Subsistema Local de Protección.

En el año 2008 el Patronato Nacional de la Infancia en conjunto con la Dirección Nacional de Desarrollo Comunal (DINADECO) y la UNICEF, inicia un proyecto para el desarrollo de los Subsistemas Locales de Protección en once localidades del país, con la idea de que el proceso fuera replicado en los 81 cantones. Dentro de las localidades seleccionadas estuvieron: Coto Brus, Turrialba, Talamanca, Los Chiles, Corredores, Limón, Puntarenas, Santa Cruz, Aguirre, Desamparados y Pavas. A partir del año 2010 se incorporan a esta lista; Moravia, Heredia y Montes de Oca.

De acuerdo con el Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia (2011, p.31), "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. Dicho lo anterior se adopta la normativa legal de los SNPI, la cual se establece en el CNA como fundamento legal para los SSLP".

Para este caso de estudio, los autores hacen un foco en el caso particular en el SLP del distrito de Pavas, ya que es considerado por el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (2013) como una zona de alta vulnerabilidad infantil. Además resultó apropiado investigarlo ya que este distrito fue elegido para formar parte del plan piloto para la implementación de los SLP, y este estudio nos permitiría así, indagar sobre su funcionamiento a siete años de ejecutado el proyecto. Por otra parte, los autores tuvieron acceso adecuado a la información necesaria para esta sistematización.

En cuanto a la estructura organizacional del Subsistema Local de protección de Pavas se menciona que se conformó en el año 2009. Inicialmente el proceso es articulado en la Gran Red de Pavas conformada por: Red de Explotación y Comercio Sexual Infantil, Red de Prevención de Violencia Intrafamiliar, Sub-Red de

Protección a la Niñez y Adolescencia, Junta de Protección de Niñez y Adolescencia, Comité de Persona Joven del Cantón, Policía Comunitaria de la Fuerza Pública, Comités Tutelares, Centros Educativos públicos de Pavas, Municipalidad de San José, iglesia Católica, Consulado de Nicaragua.

Elementos de la disciplina de la administración pública para la gestión de los subsistemas locales de protección

Cada una de las instituciones públicas citadas en el apartado anterior, debe tener claro que son gestores de políticas pública, y deben realizar lo que Pliscoff, (2003, p.3), indica como “todas aquellas tareas que están inscritas en el proceso de diseño y gestión de políticas públicas”. Para ello se debe entender las políticas públicas como lo indica Salazar (1994, p.47): “toda un batería de soluciones específicas, concretas y determinadas, destinadas al manejo de ciertos asuntos públicos que se catalogan como situaciones socialmente problemáticas...”

Salazar (1994, p.49) destaca la relación que debe existir entre el Estado y los diversos actores para el logro de los resultados que buscan las políticas públicas:

“A pesar de este gran papel protagónico que tiene el Estado (en todo el proceso de políticas públicas) posee además un inmenso reto y una gran responsabilidad: invitar, comprometer, organizar y articular los otros actores: la iniciativa privada y la ciudadanía, no sólo para lograr mayor efectividad, sino para poder elaborar políticas públicas. Se convierten así, las políticas públicas, en una verdadera e intrincada red de decisiones, tomadas por diversos actores, numerosas instituciones, disímiles individuos, partidos políticos, organizaciones sin ánimo de lucro y grupos comunitarios, entre muchos otros. Vista de esta manera, toda política pública se constituye en un proceso de construcción y mediación social entre el Estado y los varios, distintos y diferentes grupos de la sociedad”.

Destacando que el principal objetivo del Subsistema Local de Protección es el de velar por la protección de los derechos de la niñez y la adolescencia desde el nivel local, mediante el involucramiento de actores de todos sectores de la sociedad, llámese público, privado, no gubernamental o de la sociedad civil, por lo tanto se torna necesario apegarse a nuevas ideas que integren las características de gestión de cada sector, donde se puedan tomar en cuenta las fortalezas de cada uno y se puedan minimizar las limitaciones que les aqueja a cada sector según sea su marco normativo.

La gestión de los subsistemas locales de protección debe buscar generar resultados claros y concretos (efectos directos e impactos) en procura de la tutela de los derechos de la niñez y adolescencia. Según Makón (2000, p.3), la Gestión pública para resultados se entiende como “El modelo que propone la administración de los recursos públicos centrada en el cumplimiento de las acciones estratégicas definidas en el plan de gobierno, en un período de tiempo determinado. De esta forma, permite gestionar y evaluar la acción de las organizaciones del Estado con relación a las políticas públicas definidas para atender las demandas de la sociedad”. Este concepto de Gestión pública para resultados es oportuno y pertinente en este caso, dado que se busca la ejecución de políticas públicas que generen resultados directos en la niñez y adolescencia, tal como lo ordena la Constitución Política a todo el sector público.

Es importante destacar, en este punto, que, en una gran mayoría de las instituciones públicas, los servicios que éstas brindan son llevados a cabo de manera mecánica y rutinaria, dejando de lado que el fin último es brindar un servicio de calidad sin importar la naturaleza de este, es decir no son orientados a la consecución de resultados.

Siendo que la ejecución de la política pública de niñez y adolescencia está en manos de una multiplicidad de instituciones, organizaciones y personas, Fleury (2002, p. 223) indica que “a pesar de la diversidad de objetivos, instituciones, actores y recursos que entran las redes, en todos los casos encontramos elementos comunes, representados por el desafío de establecer modalidades de gerencia que permitan alcanzar los objetivos previstos y conservar la existencia de la estructura reticular”, de tal manera que se debe constituir una gestión de redes para el correcto funcionamiento del subsistema en estudio. Con Fleury (2002, p. 223) además se concluye que “las transformaciones recientes en la función del Estado y en sus relaciones con la sociedad imponen nuevos modelos de gestión que permiten la interacción de estructuras descentralizadas y modalidades innovadoras de asociación entre entidades estatales y organizaciones empresariales o sociales”.

Scherer-Warren citado por Fleury (2002, p. 234) “considera que las redes constituyen un nivel intermediario crucial para entender procesos de movilización, ya que por medio de esas redes las personas interactúan, influyen unas en otras y participan en negociaciones, al mismo tiempo que producen los esquemas cognitivos y de motivación necesarios para la acción colectiva”.

El tema en estudio, tutela de derechos fundamentales, debe ser transversal en todo el análisis que se haga de la gestión de los subsistemas de protección local. Para Güendel (2002, p.173) “el enfoque de los derechos humanos busca construir mecanismos jurídicos y políticos que transformen las instituciones y, consecuentemente, la vida social y cotidiana de las personas con base en una nueva ética del desarrollo humano”. Además explica que “el enfoque de los derechos humanos pone el acento en la persona, entendida como sujeto integral. El carácter de sujeto indica que es una persona consciente de su capacidad de razonar y de actuar, en el contexto de una determinada historia personal y de su pertenencia a grupos sociales específicos con los cuales comparte una serie de elementos en común”. (Güendel, 2002, p 175).

Para Sanabria (2004, p.28), el enfoque de derechos humanos de las personas menores de edad tiene una doble perspectiva; “la primera, de carácter global, promueve todas las acciones en el colectivo destinadas a evitar las posibles violaciones de derechos e incentiva en todos los campos el desarrollo pleno de las personas menores edad...” y, “la segunda, muy específica, es actuar cuando se han cometido violaciones en perjuicio de niños, niñas y adolescentes...”

En resumen, el análisis de la institucionalidad pública para la protección de los derechos de la niñez y la adolescencia en Costa Rica, debe tomar en cuenta el enfoque de derechos para la efectiva gestión de las políticas públicas y su instrumentación.

Deficiencias en el modelo institucional para la defensa de los derechos de la niñez y la adolescencia.

Según el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (2013), “La necesidad de implementar los SLP surge de la experiencia de creación y puesta en marcha del SNPI y del reconocimiento de que, diez años después, se constataba su debilidad en los ámbitos regional y local.” (p.18).

Ahondando más en este tema se detallará a continuación una serie de argumentos donde se evidencian las principales debilidades que atañen tanto al Sistema Nacional de Protección Integral como al Subsistema Local de Protección.

En el Informe Anual 2007-2008 de la Defensoría de los Habitantes de Costa Rica se destaca lo siguiente en cuanto al funcionamiento del Sistema Nacional de Protección Integral:

“Durante esta década de vigencia del Código, se ha percibido la ausencia de esta instancia de deliberación y coordinación, pese al alto perfil con el cual fue concebido (recuérdese su adscripción a la Presidencia de la República y la integración con los jefes de las instituciones que lo conforman). La discontinuidad en su funcionamiento, la falta de definición y desarrollo de un plan de acción claro y sostenible, así como el alejamiento con las otras partes del Sistema (llámense Juntas de Protección y Comités Tutelares), son parte de las razones por las cuales aún no se percibe la tan anhelada articulación entre los distintos componentes del Sistema, siendo apenas puntuales los logros obtenidos producto de la articulación del Sistema Nacional de Protección a la Niñez y la Adolescencia como tal”. (p.79)

De acuerdo con la Universidad de Costa Rica (2004, p. 181), se manifiesta que el SNPI “Como política pública nacional en gestación, aún tiene debilidades que subsanar, como es la construcción de una estructura más ágil, que permita la adecuada coordinación entre las instancias locales y nacionales...”

Por otra parte, según la Universidad de Costa Rica. (2008, p.36), “Cabe señalar que el CNA desarrolló de manera básica la estructura del SNPI, en cuanto a su composición, propósitos y competencias según nivel; sin embargo, su desarrollo no fue exhaustivo en la delimitación de las competencias y convergencia de potestades y atribuciones entre instituciones o instancias, como lo es entre el Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia y el PANI, ni sobre el papel de este último en dicho cuerpo colegiado”.

Además indica que: “...uno de los aspectos en donde existe mayor coincidencia sobre la debilidad del Sistema, es en relación con el desarrollo del nivel local, específicamente en lo que atañe a las Juntas de Protección y a los Comités Tutelares...” (p.37).

Mediante el informe de evaluación N° DFOE-SOC-IF-13-2013, del 04 de diciembre, 2013 de la Contraloría General de la República, en las páginas 22 a 35, en relación al SNPI y SLP, se afirma lo siguiente:

“... existe resistencia de las instituciones que conforman los SSLP en participar, falta corresponsabilidad de estas y tienen la percepción de que el tema de niñez y adolescencia es ajeno a su gestión, situaciones que afectan la consolidación de 60 SSLP en 59 cantones del país...” (p.22)

“... Las debilidades citadas en la coordinación y articulación interinstitucional repercuten en forma negativa en el proceso de consolidación de los SSLP y afecta la realización de labores para la promoción de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, así como la prevención de situaciones de riesgo y vulneración de esos derechos”. (p.22)

“Por otra parte, para la implementación de los SSLP se debe tomar en cuenta la estructura del SNPI, según lo establecido en el Código de la Niñez y la Adolescencia, el cual está conformado por el Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia (CNNA); las instituciones gubernamentales y las organizaciones de la sociedad civil representadas ante ese Consejo, dentro de las cuales se encuentran el PANI y la Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad (DINADECO); las JPNA y los Comités Tutelares de la Niñez y la Adolescencia (CTDNA). Estos últimos constituyen órganos de las asociaciones de desarrollo comunal y son los encargados de velar en sus comunidades por los derechos y las garantías de las PME; sin embargo, a pesar de su importancia, su aporte para el logro de dicho objetivo resulta insuficiente”. (p.23).

“... dentro del proceso de implementación y desarrollo de los SSLP dificulta la articulación y coordinación de acciones desde las comunidades para la promoción de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, así como la prevención de su vulneración, por lo que se considera importante fortalecer la participación coordinada y articulada entre el PANI y DINADECO...” (p.24).

“A pesar de que en el 2011, funcionarios del PANI presentaron ante el CNNA el estado del proceso de creación e implementación de los SSLP y señalaron acciones relacionadas con la necesidad de una mayor coordinación y articulación interinstitucional, con el fin de lograr el éxito de ese proceso, no se encontró evidencia del cumplimiento de los compromisos asumidos en esa oportunidad por el CNNA...” (p.25).

Según la información anteriormente expuesta se evidencia un área de análisis de coordinación, articulación e integralidad entre las instituciones públicas, privadas y de la sociedad civil para constituir el Subsistema Local, esto dado que hay áreas de mejora en la gestión a nivel local que articule los esfuerzos y objetivos comunes para la protección de los derechos de la PME.

Reflexiones en torno a la gestión de los subsistemas locales de protección

Como se indicó anteriormente los Subsistemas Locales de Protección son la expresión a escala local del Subsistema Nacional de Protección Integral, sin embargo la ley es omisa en cuanto a la definición de un modelo de gestión para su ejecución a nivel local.

En función de las entrevistas realizadas, un primer acercamiento nos indica que los actores involucrados en el proceso a nivel local no cuentan con un proceso claro que les oriente en el cumplimiento de sus obligaciones. La asignación de recursos y responsabilidades de manera integral no es eficiente, al prevalecer un desconocimiento del Subsistema como un todo, cada actor trabaja por su propia cuenta provocando una duplicidad de esfuerzos.

Si a esto se le suma que Costa Rica aun siendo miembro activo de la Convención de los Derechos del Niño, se enfrenta a problemáticas cada vez más recurrentes en el tema de niñez y adolescencia, a manera de ejemplo se menciona: explotación sexual comercial, trata y tráfico de menores, trabajo infantil, embarazos en madres adolescentes, es que surge la importancia y la necesidad, de que los Subsistemas Locales de Protección estén en funcionamiento, como respuesta integral de protección.

Datos de la UNICEF en el año 2014 indican que “cada año, 150 millones de niñas y 53 millones de niños son abusados sexualmente. Sólo en Costa Rica durante 2012 se reportaron 49 mil violaciones a los derechos de los niños, cifra que aumentó en cuatro mil casos durante el 2013, según datos del Patronato Nacional de la Infancia”. Por otra parte advierte que “en el país, los abusos van más allá de los hogares ya que también los niños y las niñas son abusados y agredidos dentro de los centros educativos por sus compañeros y educadores. Por ejemplo el *bullying* ha crecido exponencialmente durante los últimos años a nivel mundial y Costa Rica no es la excepción. En el país un 25% de los niños agredidos dicen haber sufrido burlas y humillaciones en sus centros educativos, mientras que más de un 15% asegura haber sufrido de robos, hurtos, peleas y golpes. Por su parte, los casos de violencia docente se duplicaron de 2004 a 2011 alcanzando los 2 mil casos”.

No hay nada más importante para la institucionalidad del país que proteger los derechos de la PME. Por Constitución Política esta importante tarea es asignada al Patronato Nacional de la Infancia, institución pública y ente rector en el tema de la niñez y la adolescencia, sin embargo dada la diversidad de aristas que se generan alrededor del tema de la niñez, se torna necesario la vinculación de más actores tanto a nivel nacional como local.

En relación con la gestión de subsistema, Cropper citado por Cunill y Fernández (2013, p. 290), señala que “es evidente la creciente importancia que se asigna a los esfuerzos colaborativos tanto entre el sector público, el sector privado y las comunidades como al interior del propio sector público para enfrentar problemáticas sociales complejas. Estos asuntos están siendo considerados como estratégicos para la administración pública del futuro”.

Dentro de las nuevas exigencias sociales y ante las problemáticas recurrentes que afectan el bienestar de los habitantes del país, en este caso particular la niñez y la adolescencia, se concluye que la esencia del administrador público, debe ser la de crear los modelos de gestión necesarios para que la institucionalidad pública genere valor público, como herramienta para medir la eficiencia de las políticas públicas, programas y proyectos.

Por ello, “...el valor público debe ir más allá de un enfoque de impactos monetarios y debe incluir beneficios sociales percibidos por los ciudadanos. Una perspectiva más general considera al valor público como un enfoque integral para pensar en la gestión pública y en la mejora continua en los servicios públicos”. (Moore citado por Enrique Conejero Paz, 2014, p.35)

Sin embargo a siete años de puesto en marcha el proyecto para la creación de los Subsistemas Locales de Protección, se ha evidenciado la ausencia de una estructura o modelo organizacional, que defina claramente el alcance de las funciones y responsabilidades de las instituciones, públicas, privadas y de la sociedad civil que conforman el Subsistema. En este caso particular se ha identificado dicha ausencia en el Subsistema Local de Protección de la localidad de Pavas.

En torno a los Subsistemas Locales de Protección se ha genera la idea de que estos son la suma de instituciones públicas y privadas que trabajan en conjunto con miembros de la sociedad civil para propiciar la protección de los derechos de la niñez y la adolescencia, es decir existe pero nadie sabe con claridad cuál es su deber-ser.

Preguntas generadoras del caso

Desde la disciplina de la administración pública, resulta atractivo para desarrollar investigaciones sobre los siguientes aspectos:

¿Qué instituciones públicas, privadas, ONG,s, y miembros de la sociedad civil, son indispensables para que el Subsistema Local de Protección funcione correctamente, y bajo qué criterio se define que instituciones pueden conformarlo?

¿Cuáles son los procesos y procedimientos mínimos para que las instituciones que integral el Subsistema Local de Protección logren el cumplimiento de los objetivos y metas comunes, según la norma?

¿Quién funge como fiscalizador del proceso?

¿Qué institución tiene la competencia para dar seguimiento a la rendición de cuentas en cuanto a las acciones que se ejecutan dentro del SLP?

¿Cómo debe ser una estructura organizacional de decisión propia para los Subsistemas Locales de Protección, llámese junta directiva o consejo consultivo o asesor?

¿Cómo se deberían interrelacionar las instituciones públicas, privadas, ONG,s y la sociedad civil, en el Subsistema Local de Protección de Pavas, para contar con una estructura que defina cuáles son las funciones y responsabilidades que le corresponde asumir a cada quien dentro del subsistema?

Referencias

- Buaiz, Y. (s.f). La doctrina para la protección integral de los niños: Aproximaciones a su definición y principales consideraciones. San José. Costa Rica.
- Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia. (2011) 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 la adolescencia (2009-2021). San José. Costa Rica.
- Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia. (s.f). Prevención integral de la violencia que afecta a la niñez y la adolescencia en lo local. San José, Costa Rica.
- Contraloría General de la Republica. (2009).Informe sobre los resultados del estudio realizado en el Patronato Nacional de la Infancia en relación con la actividad de prevención.
- Contraloría General de la Republica. (2013).Informe de la auditoria sobre las acciones de política pública respecto a la población joven que no estudia ni trabaja.
- Cunill-Grau, N., Fernández, M., Theza, M. (2013). La cuestión de la colaboración intersectorial y de la integralidad de las políticas sociales: lecciones derivadas del caso del sistema de protección a la infancia en Chile. Revista Latinoamericana. (Vol.12.). Santiago. Chile.
- Defensoría de los Habitantes. (2012). Informe de labores 2012-2013. San José
- Fleury S. (2002). El desafío de la gestión de las redes de políticas. Revista Instituciones y Desarrollo. N° 12-13 p. 221-247.
- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. (2013). Sistematización de buenas prácticas en la constitución y fortalecimiento de los Subsistemas Locales de Protección. (1ª. ed). San Jose: UNICEF.
- Güendel, L. (s.f). La política y la ciudadanía desde el enfoque de los derechos humanos: La búsqueda de la nueva utopía. San José. Costa Rica.
- Makón M. (2000). El modelo de gestión por resultados en las organizaciones de la Administración Pública Nacional. V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, República Dominicana.
- Salazar-Vargas C. (s.f). La definición de Política Pública. Recuperado de http://www.fundacionpreciado.org.mx/biencomun/bc209/C_Salazar.pdf
- Patronato Nacional de la Infancia (2015). Sistema Nacional de Protección. En: http://www.pani.go.cr/index.php?option=com_content&view=article&id=207&Itemid=89
- Patronato Nacional de la Infancia. (2009). Política Nacional para la niñez y la adolescencia Costa Rica 2009-2021. San José.
- Pliscoff, C., Monje, P. (2003). Método comparado: un aporte a la investigación en gestión pública. VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá.
- Unicef. (2014, 6 de julio). ONU preocupada por aumento de violencia contra la niñez. Recuperado de http://www.unicef.org/costarica/media_27305.htm
- Universidad de Costa Rica. (2004). IV Estado de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia en Costa Rica. (1.ª ed). San José. Costa Rica.
- Universidad de Costa Rica. (2008). VI Estado de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia, a diez años del Código de la Niñez y la Adolescencia. San José. Costa Rica.