

LOS SISTEMAS LOCALES DE PROTECCIÓN DE LA INFANCIA: OPORTUNIDADES Y RESTRICCIONES PARA LA DEFENSA Y EXIGIBILIDAD DE DERECHOS

Ma. Cristina Romero

*Ma. Lorena Molina **

Resumen

La protección de la ciudadanía específica de niños, niñas y adolescentes, hoy está garantizada por el Código de la niñez y la adolescencia, y cuenta con los sistemas nacional y locales para la promoción, protección y exigibilidad de acciones para el goce pleno de los derechos. Este artículo trata sobre los componentes e interacciones organizacionales de los sistemas locales. Así como sobre el potencial y las restricciones que han demostrado hasta ahora esas instancias protectoras para cumplir con su cometido, mediante los procesos de planificación interinstitucional de sus acciones, ejecución y rendición de cuentas sobre sus resultados. En estos procesos se manifiesta la participación de actores estatales de carácter nacional, el gobierno local, las organizaciones no gubernamentales y las de carácter comunal. Se ilustra con las experiencias de Puriscal y Pérez Zeledón, desde las cuales se identifican omisiones del Código de la Niñez y Adolescencia y las innovaciones introducidas para conformar sistemas locales en un contexto político administrativo, aún no caracterizado por la descentralización.

Presentación

En este trabajo se pretende analizar el ámbito de acción que se ha perfilado para la ciudadanía dentro del marco de la normativa de protección de la niñez y la adolescencia y las oportunidades de dar cumplimiento a una acción que concrete la demanda y ejerza los mecanismos de exigibilidad para cambiar las situaciones que, como se evidencia a continuación están poniendo en riesgo a una porción importante de la ciudadanía costarricense. Se pretende aportar respuestas a las interrogantes: a. ¿son suficientes los sistemas locales para construir participación ciudadana?, ¿son mecanismos relevantes para construir la democracia participativa local?, ¿está preparada la ciudadanía costarricense para asumir los retos que se le plantean desde el contexto y la aplicación de la legislación?

El seno familiar no se presenta, según los últimos datos explicados por una complejidad de factores, como el ámbito protector del desarrollo de la niñez y la adolescencia en Costa Rica. Los datos del Módulo de Trabajo Infantil de la Encuesta de Hogares y Propósitos Múltiples de 1998, indican que en ese año 36.328 niños y niñas entre 12 años y 14 años trabajan; además de 80.325 adolescentes que estaban incorporados ya al mercado laboral. El Informe sobre el trabajo infantil y adolescente en Costa Rica, elaborado en 1999 por el Patronato

* Escuela de Trabajo Social Universidad de Costa Rica

Nacional de la Infancia (PANI), ubicó la fuerza de trabajo infantil y adolescente con edades entre los 5 a 17 años en 147.087 personas. Esta cifra representa el 15.4% del total de población correspondiente a esas edades y un 10.7% del total de la población económicamente activa del país. Asimismo, existen otras situaciones, dentro del ámbito familiar, además de la incorporación temprana al mercado laboral, que se constituyen en violatorias de los derechos de los niños y las niñas, tales como: el no pago de las pensiones alimentarias, la violencia y el abuso. Respecto de ello, el Estado de los derechos de la niñez y la adolescencia en Costa Rica (2000:203), plantea que: *“las fuentes consultadas indican la existencia de un serio problema en la materia debido a un grupo significativo de padres de familia que actúa irresponsablemente de manera sistemática”* En materia de violencia y abuso físico, muestran a la familia como un espacio donde se violan los derechos de las niñas, niños y adolescentes, y según la encuesta nacional de opinión pública realizada por UNIMER (1999), el 14,4% de los entrevistados de uno y otro sexo, admite tener un familiar que ha sido agredido regularmente, ya que el 25,5% dice que ocurre algunas veces a la semana (Op. cit p.204).

Por otra parte, el diagnóstico realizado por CUDECA (2000)¹ en el Cantón Central de San José identifica tres nudos problemáticos en el cumplimiento de los derechos: el irrespeto a la condición de personas en el ámbito familiar, la repitencia y la baja aprobación en educación secundaria y el consumo de drogas. El informe del PANI, mencionado anteriormente, revela que la desocupación es una característica importante particularmente entre los adolescentes, entre los cuales la tasa de desempleo abierto alcanzaba un 14,2%. Aunado a ello, consigna además dicho informe, que entre los trabajadores infantiles y adolescentes la deserción educativa alcanzaba un 52% y un 47% y de los que trabajaban y estudiaban lo hacía con rezago. Entre quienes se dedicaban a actividades domésticas, la deserción alcanzaba el 18% y el rezago era de un 36%, lo que marca un fuerte contraste con la baja proporción de desertores (3%) y rezagados (21%), entre aquellos menores de 5 a 17 años de edad, que sólo estaban dedicados al estudio. Alrededor de 20.000 personas menores de 18 años no trabajaban, ni realizaban tareas domésticas y tampoco estaban asistiendo a la escuela o al colegio. Por otra parte, destaca también el informe, que si bien la mayoría de los menores de 5 a 17 años tienen acceso a la seguridad social, la

¹ CUDECA (2000) Estado de la Situación de los derechos de la infancia y la adolescencia en el Cantón Central de San José, UNICEF-MSJ-PANI

cobertura del seguro de salud es inferior entre quienes realizan actividades económicas y domésticas con respecto a quienes no desarrollan tales actividades. Así como, que la incidencia de la pobreza es superior en los hogares que tienen personas menores dedicadas a actividades económicas y domésticas, que en aquéllos que teniendo personas menores en las mismas edades, éstas no desarrollan tales actividades. El panorama que se presenta someramente da muestras de situaciones con relación a la población que nos ocupa de una gravedad tal, que deviene en una demanda de atención de parte de entidades públicas y privadas que asume carácter de impostergable.

La oferta de protección a la niñez y a la adolescencia

La ley No. 7739 de 1998 denominada Código de la Niñez y la Adolescencia (C.N.A.) inspirado y estimulado desde la Convención Internacional sobre los derechos de los niños,² representa un cambio paradigmático en cuanto a las concepciones de las personas menores de edad que pasan de ser sujetos de protección a ser reconocidos además, como ciudadanos gozando y exigiendo derechos fundamentales. Por otra parte, otro aspecto innovador que ofrece la normativa del Código, se refiere al espacio que se abre para la participación de la ciudadanía, que se concreta desde el Sistema de Protección de la Niñez y la Adolescencia. La nueva normativa establece mecanismos de nivel nacional y local, que aspiran a conseguir la efectividad en el cumplimiento de la Ley, favoreciendo la articulación de esfuerzos entre instituciones y organizaciones públicas y privadas en la definición y ejecución de la política de protección integral. Así mismo, se establecen nuevos principios procesales que garantizan el acceso a la justicia y rigen la puesta en ejecución de procedimientos ágiles, dentro de los cuales se prevé el uso de la conciliación y la mediación en la resolución de los conflictos en el tema de la niñez y la adolescencia. Este Código constituye, además, el marco y el complemento imprescindible de la legislación que recientemente ha aprobado la Asamblea Legislativa y que ha permitido el inicio de la reforma de instituciones claves, en particular la Ley de Justicia Penal Juvenil y a Ley Orgánica del Patronato Nacional de la Infancia. Premisa fundamental de la doctrina de la protección integral es el principio rector del interés superior del niño, base para la interpretación y aplicación de la normativa de la niñez y la

² En noviembre de 1989, la Asamblea General de ONU adoptó la Convención de los Derechos del Niño y ha sido ratificada por todos los países integrantes salvo USA y Somalia. A partir de su ratificación Costa Rica adquirió una serie de compromisos en la adopción de medidas y políticas de orden jurídico y social.

adolescencia. Con fundamento en este principio se establece una línea de acción de carácter obligatorio para las instituciones públicas, las entidades privadas de bienestar social, los tribunales de justicia, las autoridades administrativas y los órganos administrativos.

La participación de la comunidad, se da desde el sistema local de protección en la formulación y ejecución de políticas y programas de protección integral de la infancia y la adolescencia en coordinación con las entidades gubernamentales.³ Lo anterior significa que debe hacerse realidad la desconcentración en la toma de decisiones y en la articulación intersectorial e interinstitucional lo que implica el desarrollo de nuevas prácticas en la gestión pública y el compromiso de las comunidades.

Sobre los sistemas locales de protección de la niñez y la adolescencia

Los sistemas locales están integrados por órganos que, se supone, garantizan la operación de la coordinación interinstitucional y de los actores comunales, con lo cual se espera hacer legítima y efectiva la protección de niños, niñas y adolescentes. El capítulo III del Título IV del Código define lo que constituye el Sistema Local de Protección integrado por: Las Juntas de Protección a la Niñez y la Adolescencia que, según el artículo 179, son instancias adscritas al Patronato Nacional de la Infancia actuarán como órganos locales de coordinación y adecuación de las políticas sobre la materia. Están constituidas por de la Municipalidad, tres representantes de la comunidad (uno de los cuales debe ser un adolescente mayor de quince años y actuará con voz y voto, un representante del Ministerio de Educación Pública y un representante del PANI, quien actuará como Presidente de la Junta. Las funciones indicadas en los artículos 180 y 187 del C.N.A fundamentalmente las conduce a desempeñarse como órganos orientadores de procesos de planificación estratégica en tanto que, a partir del reconocimiento del estado de situación de la niñez y adolescencia en el cantón, de

³ ARTICULO 168.- Garantía de protección integral: 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.

ARTICULO 169.- Sistema de Protección Integral de los Derechos de la Niñez El Sistema de Protección Integral de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia estará conformado por las siguientes organizaciones:

- a. El Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia.
- b. Las instituciones gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil representadas ante el Consejo de la Niñez.
- c. Las Juntas de Protección de la Infancia.
- d. Los Comités tutelares de los derechos de la

las evaluaciones de informes trimestrales, que remite el representante de la oficina local del PANI, y del censo anual de los niños y adolescentes trabajadores – elaborado por la municipalidad- según lo señala el Código en el Artículo 3º, debe hacer, “recomendaciones y sugerencias”. En este aspecto observamos una incongruencia porque las recomendaciones y sugerencias no tienen carácter obligatorio, no obstante la Junta debe garantizar el respeto de los derechos y dar direccionalidad a los objetivos y estrategias de intervención mediante la coordinación y adecuación de las políticas en la materia. Entonces, el primer eslabón del sistema local que incorpora la propuesta del Código y que fue integrado en la redacción de la Ley Orgánica del PANI, también es la creación de un ámbito de coordinación de las políticas nacionales de protección en instancias locales de nivel cantonal, o sea la Junta de Protección a la Niñez y Adolescencia como ente adscrito al PANI, como unidad local organizada con representación popular y gubernamental en número paritario y de contacto directo con la situación de los niños, niñas y adolescentes de sus comunidades. Por medio de las Juntas de Protección de la Niñez y la Adolescencia se pretende convertir – según el texto - en realidad para los niños, niñas y adolescentes el derecho a exigir la atención de sus necesidades en instancias locales de coordinación y adecuación de las políticas sociales. Con este tema de la coordinación institucional y la adecuación cabe una digresión. Se plantea “adecuación de las políticas sociales” en el nivel local lo cual es una manifestación de lo que se denomina “estatalización de lo local” (Rivera:1995). Esto significa que, prevalece un proceso decisorio centralizado en el estado costarricense, en tanto que, desconcentra la ejecución de las acciones por medio de sus “ramales” institucionales, territorialmente localizados, pero inhibe en forma significativa a los gobiernos locales –desde el punto de vista de la distribución del presupuesto y del marco jurídico del aparato público- a ejercer su rol, en tanto gobierno, o sea constructor, gestor de las políticas locales con participación ciudadana. Concomitantemente se crean estructuras organizativas locales (p.e. las Juntas) con representación gubernamental y ciudadana, a las que se les asignan funciones, que se desarrollan en forma adicional a sus tareas ordinarias, en el caso de los representantes institucionales y por parte de los representantes comunales en forma voluntaria. Así las cosas, el marco de acción queda reducido a representaciones institucionales pero con insignificantes cuotas de poder en tanto prevalece el proceso decisorio centralizado, rasgo característico del actual Estado costarricense y probablemente las representaciones comunales no lo son en su

amplio sentido, sino que predomina el criterio personalizado de quien ocupe el cargo, pues no necesariamente representa intereses orgánicos. No obstante ello, el marco de posibilidades que ofrece el Código permite la actuación de la sociedad civil en órganos públicos de defensa de los derechos de la niñez y la adolescencia, por medio de la participación en instancias de coordinación y dirección, que interpretan en el nivel local las políticas sociales nacionales hasta donde exista visión estratégica para captar oportunidades en un contexto restrictivo para potencializar la democracia participativa local. Bajo este esquema, le seguirá correspondiendo a las oficinas locales del PANI, la responsabilidad de aplicar las medidas administrativas de protección, caracterizadas por la necesidad de responder de manera creativa y novedosa a los nuevos desafíos. También le corresponderá al PANI velar por y promover el efectivo cumplimiento de los derechos de la niñez y la adolescencia, establecidos en la Convención y reconocidos en el Código. El Capítulo IV del CNA (Artículo 181) se refiere a los Comités Tutelares de los derechos de la Niñez y la Adolescencia, como órganos de las asociaciones de desarrollo comunal, que funcionarán en el marco de la Ley sobre el desarrollo de la comunidad, N° 3859, de 7 de abril de 1967, para colaborar con la asociación de desarrollo en la atención de las personas menores de edad, velar en su comunidad por los derechos y las garantías de esta población, funcionar como centro de mediación en la resolución de conflictos en esta materia conforme a los procedimientos establecidos (Capítulo III del título III), promover y proteger los derechos de la niñez y la adolescencia, ante la violación por acción u omisión por parte de instituciones gubernamentales o de personas en el ámbito privado. La conformación de estos novedosos órganos, será de carácter voluntario, por acuerdo de las asambleas de las asociaciones de desarrollo comunal y para su funcionamiento podrán recibir apoyo de instituciones públicas y privadas, dentro de las atribuciones propias de este tipo de asociaciones. No cabe duda, que otorgar deberes y derechos a la ciudadanía, conlleva un nivel de responsabilidad social en el cumplimiento, vigilancia y denuncia. Sin embargo, llama la atención la delegación absoluta que ese hace en los Comités Tutelares, como centros de mediación en la resolución de conflictos. Cabe preguntarse, si no es ésta, una labor de carácter técnico – profesional, que ha sido sustraída de las competencias estatales, encubierta sutilmente bajo la anhelada participación ciudadana, para privatizar un servicio social y perfilar un neofilantropismo en esta materia. Es muy relevante la función de control de la actuación de las instituciones públicas en materia de protección de los derechos

de la niñez, sin embargo en este campo poco conocido y practicado de la auditoría ciudadana parece existir un vasto terreno para identificar potencialidades y carencias en las organizaciones y representantes comunales, pues la posibilidad de apropiarse de concepciones y mecanismos para ejercer tales controles son requisitos necesarios para la exigibilidad de derechos y rendición de cuentas.

En el artículo 13º del Código, se le asigna al PANI, al Instituto Mixto de Ayuda Social y al Ministerio de Trabajo, la responsabilidad de “brindar las oportunidades para la promoción y el desarrollo humano social” así como, fortalecer “la creación de redes interinstitucionales” articuladas con las organizaciones de la sociedad civil como mecanismos de concreción de la coordinación y de la cooperación interinstitucional. Ahora bien, para que tales redes funcionen como estructuras de coordinación se requieren procesos de toma de decisiones que construyan respuestas locales orientadas por un propósito común, pues de lo contrario sólo serían expresión de intercambio de recursos e informaciones entre las instituciones representadas en los órganos desconcentrados. Las instituciones desarrollan acciones que responden a una política nacional, más no a una política local. De lo anterior se colige, que el reto de las redes interinstitucionales previstas en el artículo 13º del Código, reside en convertirse en instancias de coordinación, capaces de propiciar y aprobar la planificación acciones y presupuestos en función de las prioridades locales cantonales resultantes de la Junta de Protección. Sin embargo, esto también resulta restrictivo en el marco de organización jurídico-administrativo y presupuestario del Estado Costarricense. El camino andado hasta ahora, en la aplicación de la normativa ha demostrado que es necesaria una instancia de efectiva de coordinación de los programas y acciones que deben desarrollar en el espacio local las instituciones involucradas, en conjunto con las organizaciones de la sociedad civil. Esto, en algunos cantones ha tomado la forma de comisión o comité interinstitucional. Tales instancias construyen una práctica de la planificación de sus acciones, aunque sujetas a los lineamientos políticos institucionales nacionales y a los que emanen del Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia. adscrito al Poder Ejecutivo, como espacio de deliberación, concertación y coordinación entre el Poder Ejecutivo, las instituciones descentralizadas del Estado y las organizaciones representativas de la comunidad relacionadas con la materia. En estas estructuras de coordinación institucional –no colocadas en el Código como eslabones del sistema local, pero sí emergentes en la dinámica de los procesos locales- el representante de la municipalidad es un

miembro más, pero no se le atribuye un rol protagónico como gobierno local, pues dicho rol lo asume el delegado del PANI al coordinar la Junta de Protección, con lo cual se evidencia el débil papel de la Municipalidad como gobierno local al quedar supeditado a una institución pública.

Planificación y evaluación: herramientas al servicio de la exigibilidad de derechos y la rendición de cuentas

Pese a las restricciones existentes en la actualidad, los espacios creados requieren ser apropiados por la ciudadanía como trincheras para la construcción de una democracia local participativa. El sistema local requiere planificar sus acciones para llevar a cabo las directrices del código y las del Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia y además debe “monitorear” y evaluar tal planificación, para con ello, verificar el cumplimiento de las metas y los objetivos en términos de logros, avances y lecciones aprendidas. Pero, sobre todo el sistema local debe ser capaz de captar la situación de la niñez y la adolescencia para propiciar caminos que favorezcan procesos decisorios participantes cuyos resultados den origen a mejores respuestas para la niñez y la adolescencia, forjen una ciudadanía que asume responsabilidades y desarrolla capacidades de auditoría y exigibilidad en el cumplimiento de los derechos humanos.

La planificación permite construir alternativas para alcanzar una “imagenobjetivo” o sea una situación deseada, “el monitoreo” o la evaluación de proceso, de resultados y de efectos permiten contar con la información pertinente para la toma de decisiones en cuanto a medidas autorreguladoras de los procesos y la rendición de cuentas en función de los objetivos propuestos. Mediante la apropiación de estas herramientas es posible que la ciudadanía aprenda a ejercer sus derechos y responsabilidades para que aporte, construya y contribuya a construir democracia participativa en el nivel local. No obstante, cabe subrayar que la gestión ciudadana en el nivel local, requiere complementarse con decisiones de carácter político que rompan con el centralismo de las competencias y de los recursos públicos, que permitan diseñar estructuras organizativas, ofertas de servicios sociales intersectoriales según poblaciones y sistemas de planificación, evaluación y rendición de cuentas. La planificación puede desarrollarse con cobertura nacional, regional o local. En este último ámbito, el local, resulta de especial interés la planificación interinstitucional y la microplanificación con enfoque interactivo o participativo. El espacio local es entendido no sólo como territorio, sino además como espacio cultural en el que una densa y diversa red de

relaciones se estructuran sobre la base de intereses tensos, concertados o en conflicto. Por ello lo local es también un ámbito sociopolítico, en el que organizaciones productivas, familiares, comunitarias resuelven problemas y plantean demandas ante el Estado. Así según Alforja (1996), la sociedad local (comunidad, barrio, aldea, villorrio) se manifiesta como un conjunto de relaciones en un ámbito que posibilita a sus miembros un dominio sobre el espacio local. El espacio local a su vez es una subtotalidad nacional y por tanto reproduce las contradicciones económicas, políticas, culturales y también es manifestación de las relaciones de poder y de las estrategias estatales en el manejo de lo local, pero también es una totalidad en sí misma, que guarda identidad histórico-cultural, pero necesariamente articulado a una forma de organización superior o sea el Estado. Nos interesa subrayar que el espacio local es un ámbito por excelencia para la construcción de la democracia participativa, por que allí es posible estimular el desarrollo de nuevos actores con capacidad y factibilidad para el cambio. No obstante ello, ante el peso de una cultura paternalista –clientelista y centralista, es imperativo la educación ciudadana sobre derechos, deberes, instancias y mecanismos de participación; así como, de herramientas metodológicas que formen parte del saber de los actores locales. Nos referimos por ejemplo a la capacidad de autodiagnóstico, a la planificación y evaluación participativa como soportes importantes para negociar y construir decisiones con poder local. Si los actores de la sociedad civil participantes en la Junta de Protección y en los Comités Tutelares construyesen con visión estratégica los fines y los medios de exigibilidad de derechos al Estado y a la Sociedad Civil, se estarían dando pasos importantes para la democracia participativa pero sobre todo para la niñez y la adolescencia. El desarrollo de esta labor supone el ejercicio de un liderazgo democrático y propositivo, así como legítimamente reconocido. En un futuro con un Estado descentralizado la tarea de planificación participativa estratégica deberá ser conducida desde el gobierno local, hoy recae en el representante del PANI que dirige las oficinas desconcentradas. Según nuestro criterio, la planificación interinstitucional que se ha desarrollado en las experiencias de los cantones de los sistemas locales de Pérez Zeledón y Puriscal tiene más carácter de normativa que de estratégica, porque lo que expresa es un reconocimiento de la situación de la niñez y la adolescencia a partir de la interpretación que cada actor institucional hace en razón de las tareas consignadas como competencias que responden a un marco normativo y a la política institucional. Si bien, el esfuerzo y el resultado merecen destacarse en

tanto que dichos planes consideran aspectos relevantes, cabe llamar la atención para que en una segunda etapa de desarrollo de los sistemas locales, el enfoque de la planificación sea estratégico y participativo (no sólo de actores institucionales sino también de la sociedad civil). En el contexto de los sistemas locales de protección de la niñez y la adolescencia, UNICEF en su Plan de Acción 1999-2000 destaca el “monitoreo y la evaluación” y con ello refieren el monitoreo a la evaluación de proceso y circunscriben a evaluación de productos. Ambos procesos complementarios pretenden crear una base de conocimientos en torno a cómo funcionan las actividades contenidas en los planes locales de acciones interinstitucionales. Por lo tanto, la planificación y la evaluación como herramientas de la gerencia social deben ser apropiadas por quienes facilitan la dinámica de los sistemas locales con enfoques participativos, ello permite mejorar el trabajo en equipo, derivar lecciones aprendidas, hacer rendición de cuentas, generar capacidades y empoderamientos en los actores locales.

La experiencia desarrollada en los sistemas locales de Pérez Zeledón y Puriscal⁴

Estos dos cantones mencionados tienen en común el interés que demostraron en atender los problemas de la infancia de una manera un tanto autónoma y pionera. El incipiente nivel organizativo que desarrollan alrededor del tema de la infancia crea las condiciones para que reciban el apoyo técnico y financiero de UNICEF y logren la constitución de sus respectivos sistemas locales de protección.

El sistema local de protección de Pérez Zeledón

Dados los antecedentes del Comité Interinstitucional para la niñez y la adolescencia con el apoyo técnico y financiero de UNICEF, el Sistema Local de Protección de Pérez Zeledón se instala a partir de la aprobación del C.N.A. Mediante la firma de un Convenio de Cooperación con la Municipalidad de Pérez Zeledón UNICEF apoyó técnicamente la constitución del Sistema Local de Protección. Las principales actividades se enfocaron a la elaboración del diagnóstico, la base de datos sobre la niñez y la adolescencia en el cantón y al diseño del plan de acción. Como producto de este convenio se conforma la Unidad

⁴ Quesada Ana Cristina (2001) Sistematización de los sistemas locales de Pérez Zeledón y Puriscal Consultoría del Convenio UCR-UNICEF, Proyecto Enfoques innovadores de Derechos en el Nivel Local; actividad 1.1.1. Convenio UCR-(ETS) UNICEF–Secretaría Técnica del Triángulo de solidaridad, Plan de Acción.

Técnica o Ejecutora del Sistema de Protección, encargada de dar seguimiento a los acuerdos del convenio, conformada por: un representante del Concejo Municipal, un representante del Alcalde, un funcionario de la Municipalidad, un representante de la Junta de Protección, un representante de UNICEF. Posteriormente se crea la Comisión Inter-institucional formada por entidades públicas y privadas⁵ como una instancia de coordinación intersectorial local. Simultáneamente se conformaron los Comités Tutelares. De las noventa y dos Asociaciones de Desarrollo existentes en el cantón al año 1999 había sólo veinte Comités Tutelares instalados. En síntesis el Sistema Local de Protección de Pérez Zeledón está integrado por las instituciones y organizaciones no gubernamentales o grupos que ofrecen los servicios a la niñez y adolescencia, tales como: la Junta de Protección, la Comisión Interinstitucional, la Unidad Técnica de la Municipalidad por los Comités Tutelares. El Plan de Acción del Sistema Local de Protección de Pérez Zeledón, como instrumento de planificación se diseña en una actividad participativa en la que se definieron acciones con base en las categorías de derechos. Entre las cuales se pueden mencionar como relevantes: la protección de la integridad física, psíquica y social de los niños y adolescentes, así como generar soluciones para el control de la venta de licor y drogas, la falta de recursos para estudiar, la falta de lugares para el deporte.

El objetivo General del Plan de Acción de Pérez Zeledón (1999:3) resultante de la coordinación interinstitucional es: *“Promover la integración y ejecución de programas y proyectos entre las instituciones gubernamentales y no gubernamentales que estén relacionadas con el trabajo en niños y adolescentes, con el fin de aprovechar los recursos de cada uno, para brindar una mejor calidad de vida de la niñez y la adolescencia del cantón. Basado en la categorización del Código para el cumplimiento de los derechos”*

Para el logro de tales objetivos se registran actividades diversas⁶ referidas a: charlas, suministro de información sobre procedimientos de denuncias; participación en reuniones, festivales, capacitaciones; seguimiento de proyectos, solicitud de informes al PANI, Municipalidad, IMAS, SILOR, MEP, Poder Judicial y

⁵ Entre las que se encuentran representantes: CEN-REE- SILOR, Fraternidad Pastores, Clínica del Adolescente de la CCSS, Oficina Local del Ministerio de Educación Pública, Oficina Local del PANI, Iglesia Católica, UNICEF, Poder Judicial, IMAS, SCOUT/ Juventud, IAFA, Alcalde, Junta de Protección a la Infancia y la Adolescencia, Ministerio de Salud.

⁶ Romero Ma. Cristina (2000) El Sistema de Monitoreo de los Sistemas Locales de Pérez Zeledón y Puriscal Informe de Consultoría Convenio UCR-UNI-CEF/ UCR-Secretaría Técnica del Triángulo de Solidaridad, Proyecto 03 Enfoques Innovadores de Derechos en el Nivel Local, actividad 1.1.3 y 2.1.3 del Plan de Acción.

suministrar informes al Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia. De ese conjunto de actividades resulta difícil valorar si es un activismo o responde realmente a una práctica social local de promoción, defensa y exigibilidad de derechos.

Algunos de los proyectos que ha ejecutado la Unidad Técnica en el Sistema Local de Protección son: creación de los Comités Tutelares, conformación de la Comisión Interinstitucional, divulgación del Código de la Niñez y la Adolescencia a nivel cantonal, celebración del Día de la Cultura Municipal dedicado a la niñez y adolescencia del Cantón actividades permanentes de sostenimiento del Sistema Local de Protección y divulgación de los resultados del diagnóstico de los derechos de la niñez y adolescencia en el Cantón.

La Unidad Técnica es un órgano no previsto en el C.N.A., sin embargo resulta importante como articulador del sistema local y además, desarrolla de alguna manera un papel relevante del gobierno local, no recogido por el legislador en la aprobación del código.

Con respecto a los procesos de evaluación y monitoreo, la Unidad Técnica los realiza en función de los objetivos de cada proyecto.

Los Comités Tutelares por su parte, han identificado problemáticas como: venta de licor a menores, maltrato familiar, abuso sexual, abandono de menores, madres adolescentes, deserción del sistema educativo, alquiler de vídeos no aptos para menores de edad, necesidad de lugares recreativos y deportivos. Las denuncias que han presentado los Comités Tutelares han sido por medio de cartas a los padres y madres de familia, cartas a las instituciones públicas y denuncias judiciales al OIJ de la localidad. Cada Comité Tutelar completa un registro de casos en su comunidad, cuya boleta se confecciona con datos sociodemográficos de la persona, datos de la situación atendida, el tipo de derecho que se viola, la descripción de la situación, las acciones de prevención realizadas y con cuales instituciones lo coordinan. (Quesada, Ana Cristina: 2001).

El Sistema Local de Protección de Puriscal

El cantón de Puriscal firma “La Declaración de Derechos Infantiles de Puriscal” en el año 1995, para que la Municipalidad desarrolle una labor de sensibilización y promoción de los derechos de niños y niñas en el cantón y con el apoyo de UNICEF se inicia un proceso de capacitación y sensibilización a diversos grupos de la ciudadanía local, sobre el marco legal que ofrece el CNA con miras a conformar el Sistema Local de Protección. La Junta de Protección es elegida en el

año 1997 por asamblea popular con miembros de instituciones públicas (PANI, MEP y Municipalidad) y representantes de la ciudadanía local. En marzo de 1998, se firma un Convenio de Cooperación Municipalidad de Puriscal – UNICEF para el apoyo técnico y financiero, la promoción y defensa de los derechos de la infancia y para la capacitación a la Junta de Protección y a funcionarios públicos y para planificar localmente la atención a los derechos de las personas menores de edad. Con el Convenio de Cooperación se crea la Unidad Técnica como órgano ejecutor del convenio, la cual estará conformada con un representante de la Alcaldía, un representante del Concejo Municipal, el representante de la Municipalidad ante la Junta de Protección de la Infancia y un representante de UNICEF.

Una vez desarrollada la capacitación por parte de la unidad técnica se procedió a conformar los otros órganos del sistema local y a realizar un diagnóstico de los principales problemas de la infancia, en el cantón, con base en la categorización de derechos.⁷ Las principales áreas de problematizaciones se refirieron a: la violencia intrafamiliar y el abuso sexual, la deserción escolar, el fracaso escolar, la falta de acceso a centros educativos, la falta de acceso a la educación técnica, las situaciones generadoras del trabajo infantil y juvenil, por otra parte, el embarazo en adolescentes, la pérdida de valores y de autoridad parental y la falta de aplicación de la ley en materia de niñez y adolescencia. Una vez establecido el diagnóstico se desarrollaron los procesos de planificación local a cargo de la Comisión Interinstitucional de Atención Integral al Adolescente, que estaba constituida desde hacía doce años e integrada por el representante de la Oficina Regional del Patronato Nacional de la Infancia, Instituto de Farmacodependencia, Ministerio de Educación Pública, Caja Costarricense de Seguro Social, Ministerio de Salud y el Instituto Mixto de Ayuda Social, luego se integra un representante del gobierno local. Es así como con estas instituciones se conforma otro órgano del Sistema Local de Protección: la Comisión Interinstitucional. Con los representantes de la Comisión Interinstitucional y los representantes del Convenio de Cooperación Interinstitucional se promueve la creación de los Comités Tutelares, adscritos a las Asociaciones de Desarrollo del cantón y a quienes se les capacitó sobre el tema de los derechos de las personas menores de edad. En el año 1999 se elabora el “Segundo Plan de Acción para el cumplimiento de los derechos de la niñez y la adolescencia”. EL objetivo general del mismo reza como sigue: *“lograr el cumplimiento de los derechos de la niñez y*

⁷ Ugalde Elizabeth (1998) Categorización de los derechos de la niñez y la adolescencia – UNICEF-Costa Rica.

la adolescencia en el cantón, mediante una efectiva coordinación interinstitucional que permita la puesta en práctica del presente plan de acción y el fortalecimiento del Sistema Local” (Plan de Acción Puriscal, 1999).

La principal labor que ha realizado la Junta de Protección en Puriscal ha sido la formulación y promoción de proyectos locales relacionados con Campañas contra el Abuso Sexual, un Festival en contra de la Fármaco Dependencia, Capacitaciones sobre las Normativas del Código de la Niñez y la Adolescencia y un Festival Deportivo. Los miembros de la Junta de Protección manifiestan que han realizado acciones de vigilancia y ejecución de proyectos locales, por medio de la ejecución, verificación del cumplimiento de las metas, los objetivos y la fiscalización de estos proyectos. La Junta de Protección en Puriscal ha divulgado y promocionado los Derechos de la Niñez y la Adolescencia por medio de charlas, talleres, capacitaciones, afiches, volantes publicitarios, reuniones en las comunidades e institucionales locales. Según Quesada Ana Cristina (2001), en una consulta hecha a las personas miembros del Sistema Local de Protección, con respecto a la labor realizada, mencionan que han ejecutado proyectos sobre la promoción de los derechos a nivel local. Además reconocen no haber elaborado reglamentos internos que definan su labor en el Sistema Local de Protección y sobre la evaluación de los informes trimestrales del PANI la mayoría no asume esta función como propia de la Junta pues comentan que la misma no tiene la responsabilidad de analizar los informes trimestrales de la Oficina del PANI, situación que demuestra un desconocimiento de los miembros sobre las funciones que debe ejercer en el Sistema Local de Protección, pues es a partir de dichas evaluaciones que la Junta emite “recomendaciones y sugerencias”. La Unidad Técnica de Puriscal se ocupó de la coordinación de actividades del plan de acción y de la selección del personal responsable para la elaboración del diagnóstico del cantón. Según datos suministrados en Quesada A. Cristina (2001) las asistencias irregulares de los miembros, afectaron el desempeño de dicha Unidad, así como el no disponer del presupuesto necesario para la ejecución de actividades. La principal limitante de la Unidad Técnica fue el escaso compromiso de sus miembros por atender las funciones lo cual, posiblemente, responda al carácter de representantes que tuvieron sus miembros y no como reponsables de un cargo técnico operativo de la municipalidad. Estas responsabilidades las asumieron dos o tres miembros que a la vez forman parte de otros órganos del Sistema Local de Protección. Las labores realizadas por dicho organismo evidencia la pertinencia de

un órgano de carácter técnico dependiente del gobierno local como soporte de la dinámica de las interacciones entre los componentes del sistema local.

La Comisión Interinstitucional está constituida por el conjunto de instituciones públicas y organizaciones no gubernamentales de Puriscal, las cuales tienen una relación directa con el tema la participación de representantes de las otras instituciones del cantón. Tiene como objetivo “Lograr el cumplimiento de los derechos de la niñez y la adolescencia, mediante una efectiva coordinación de instituciones que permita la puesta en práctica de su Plan de Acción y el fortalecimiento del Sistema Local” (UNICEF: 1999:38) Es evidente que, en dicho objetivo, la Comisión interinstitucional cumple una labor rectora en la coordinación con todas las instituciones locales, para proteger y promover los derechos de la niñez y la adolescencia. Uno de los futuros proyectos de la Comisión Interinstitucional es transformarse en el Consejo Local de Protección, cuyas funciones serían las mismas llevadas a cabo por el Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia, pero con un accionar más especializado en su cantón. En el año 1999, este órgano asumió cinco áreas temáticas de atención: la violencia intrafamiliar y el abuso sexual, la deserción escolar, embarazo en adolescentes, pérdida de valores y de la autoridad parental, falta de aplicación de la Ley en materia de la Niñez y la Adolescencia. La existencia de planes, programas y proyectos institucionales de atención a la población menor del cantón, determina el compromiso y el interés de los funcionarios para participar en la Comisión Interinstitucional, dado que aquellas instituciones que no disponen de programas dirigidos a la población menor de edad tienen una participación mínima, tal es el caso de Dirección Nacional de Desarrollo Comunal (DINADECO), Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), Instituto Nacional de Aprendizaje (INA), Guardia de Asistencia Rural, entre otros. Según refiere Quesada Ana C.(2001), los miembros de la Comisión observan que las funciones que cumple este órgano en el Sistema Local son: Cumplimiento de los derechos de las personas menores de edad por medio de los proyectos. Este órgano realiza acciones de seguimiento y evaluación por medio de los informes finales de labores, verificación del cumplimiento de los derechos, aplicación de instrumentos y en los talleres con los Comités Tutelares. Las evaluaciones, por lo general, se realizan después de cada actividad o cada tres meses en las reuniones ordinarias de la Comisión. En las evaluaciones se evalúan puntos como las actividades, objetivos y cumplimiento de tareas; la coordinación de servicios, asistencia a los integrantes y la participación de los ciudadanos en las actividades locales. Según la consulta que realiza Ana

Cristina Quesada (2001) los once Comités Tutelares de Puriscal fueron creados por intermedio del Programa de Atención al Adolescente, mediante un proceso de capacitación a los miembros de las Asociaciones de Desarrollo del cantón. La y secundaria completa. Las principales acciones que han desarrollado se refieren a la promoción de proyectos comunales y la denuncia de violencias de los derechos y en menor medida colaborar con las Asociaciones de Desarrollo en materia de infancia y ejercer la función de mediación en la resolución de conflictos, sin responder a procesos planificados, ni contar con el financiamiento del fondo de la niñez y la adolescencia.

Reflexiones finales

El Código de la Niñez y la Adolescencia crea condiciones para la promoción, defensa y exigibilidad de derechos desde las Juntas de Protección y desde los Comités Tutelares, en el ámbito local. Estos órganos requieren la existencia de la instancia de concertación y coordinación interinstitucional y de soporte técnico desde la Municipalidad para desarrollar la planificación, la gestión y la evaluación participativa y, aunque estas instancias no fueron previstas formalmente como componentes del sistema local por parte del legislador, sí son requeridas para la construcción de ciudadanía y ejercicio de la democracia participativa en el nivel local. Cabe aclarar que, el Código considera la acción coordinada de las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales pero omite la concreción de dichos procesos en un consejo local de protección a la niñez y la adolescencia. Para cumplir con lo esperado por parte de los Sistemas Locales se requiere visión estratégica, motivación, planeamiento, capacitación, gestión interinstitucional, evaluación de procesos y resultados, porque cada institución en el marco de sus autonomías tiene acciones institucionales, que responden a sus objetivos y, por tanto, sus programas sí requieren adecuaciones a las prioridades locales. Los Comités Tutelares se fundamentan en el trabajo voluntario de los representantes comunales elegidos en las ADI y las Juntas de Protección son constituidas por tres funcionarios públicos(uno de los cuales la preside) y por tres representantes comunales, con lo cual las funciones de la Junta son responsabilidad del compromiso de las personas. El meollo del asunto es que si no existe la instancia de coordinación interinstitucional las acciones dirigidas a la niñez y la adolescencia no responden a una acción sistemática expresada en procesos planificados en función a las prioridades locales. Esta tarea requiere ser asumida con carácter técnico y como soporte permanente a las acciones de la

ciudadanía que cogestiona programas públicos. De lo anterior concluimos, que la omisión de la normativa tuvo que ser resuelta en la práctica de la creación de los sistemas locales, con la conformación de las comisiones interinstitucionales y la unidad técnica municipal, en la primera descansa la oportunidad de articular las acciones de las instituciones y ONGs en las que se materializa la política local, la segunda o eventualmente el área de desarrollo social del gobierno local constituye el desafío central para superar las restricciones actuales en las que opera los sistemas locales. Entonces reafirmamos que los componentes de Sistemas Locales de Protección tal y como fueron consignados en el Código no son suficientes, pues los procesos de promoción, defensa y exigibilidad con enfoque de ejercicio de derechos de la ciudadanía, no puede soportarse en la voluntad de la participación ciudadana expresada en las Juntas y en los Comités Tutelares. Se requiere que el Estado en sus manifestaciones locales, especialmente el gobierno local, instale las estructuras necesarias para transformar un voluntariado en un ejercicio consciente de deberes y derechos para construir democracia participativa, así como transita hacia la descentralización de competencias y recursos a las instancias estatales locales. Con relación a la segunda interrogante, pensamos que los sistemas locales aún no son mecanismos relevantes para construir democracia participativa local pues las municipalidades a pesar de ser las instancias de poder local, limitan su papel según el Código a una lectura censal de los niños/as trabajadores y a ser representada como un miembro más en la Junta de Protección. La tensión se establece por un lado, entre la directriz legal de que el Sistema Local se mueva en la construcción de una democracia participativa local y, por otro lado en la existencia un régimen político caracterizado por la democracia representativa que ha generado una cultura clientelista-paternalista y una forma de participación que descansa fundamentalmente en la delegación de responsabilidades en otros para que éstos tomen decisiones sobre los intereses ciudadanos, pero desconectados de la dinámica de la organización civil. Con relación a la interrogante sobre si está preparada la ciudadanía para asumir los retos contextuales y la aplicación de la legislación en materia de niñez y adolescencia se puede concluir que, aún no está preparada para consolidar el sistema local de protección porque todavía está inmersa en la tradición clientelista del manejo de la política social, lo que coloca a las personas en una posición de plantear necesidades y negociar prebendas más que exigir derechos y asumir deberes. A ello agregamos la desinformación sobre la doctrina filosófica, los órganos y los procesos previstos en el C.N.A, y sobre los derechos de ciudadanías

específicas en este caso niños, niñas y adolescentes. Y finalmente cabe sumar a todo lo anterior la tradición artesanal, espontánea, voluntarista y activista que caracteriza en general a las organizaciones comunales en las que se pretende apoyar la exigibilidad mediante la denuncia por violación u omisión. Se demuestra la necesidad de desarrollar capacitaciones con enfoque de empoderamiento a partir de una visión filosófica de derechos humanos, una ética y un instrumental técnico sobre planificación gestión y evaluación para concretar la rendición de cuentas en exigibilidad de derechos y en trascender la democracia participativa.

Referencias

- Alforja, 1996. La construcción de poder y la valorización del espacio local, en las prácticas de educación popular, Programa Regional Coordinado de Educación Popular, Documento de Trabajo N°3, San José, Costa Rica.
- CUDECA, 2000. Estado de la Situación de los derechos de la infancia y la adolescencia en el Cantón Central de San José, UNI-CEF- MSJ-PANI.
- Quesada, A. C. 2001. Sistematización de los sistemas locales de Pérez Zeledón y Puriscal Consultoría del Convenio UCR-UNICEF, Proyecto Enfoques innovadores de Derechos en el Nivel Local; actividad 1.1.1. Convenio UCR-(ETS) UNICEF–Secretaría Técnica del Triángulo de solidaridad, Plan de Acción.
- Rivera, R. 1995. La descentralización real en Costa Rica, FLACSO, San José, Costa Rica.
- Romero Saint Bonnet, M. C. 2000. El Sistema de Monitoreo de los Sistemas Locales de Pérez Zeledón y Puriscal Informe de Consultoría Convenio UCR-UNICEF/UCR-Secretaría Técnica del Triángulo de Solidaridad, Proyecto 03 Enfoques Innovadores de Derechos en el Nivel Local, actividad 1.1.3 y 2.1.3 del Plan de Acción.
- Ugalde, E. 1998. Categorización de los derechos de la niñez y la adolescencia – UNICEF-Costa Rica.
- UNICEF, 1999. Plan de acción 1999-2000, San José.
- UNICEF, 1999. Plan de Acción y el fortalecimiento del Sistema Local de Puriscal.