



UNIVERSIDAD DE
COSTA RICA

EEG

Escuela de
Estudios Generales

EDNA

Estado de los
Derechos de la Niñez
y la Adolescencia

unicef 



CDN30
CONVENCIÓN SOBRE
LOS DERECHOS DEL NIÑO



IX INFORME DEL ESTADO DE LOS
DERECHOS HUMANOS DE LA NIÑEZ Y
LA ADOLESCENCIA EN COSTA RICA

EDNA 2019



UNIVERSIDAD DE
COSTA RICA

EDNA

Estado de los
Derechos de la Niñez



Créditos

@Universidad de Costa Rica/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia.
San José, noviembre 2019.

Citación recomendada

Universidad de Costa Rica; Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (2019). IX Estado de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia. Proyecto EDNA. San José. www.edna.ucr.ac.cr

Coordinadora académica:

Dina Espinosa Brilla

Investigadores:

Mercedes Bonilla Camacho
Milton Ariel Brenes Rodríguez
Dina Espinosa Brilla
Laura Rivera Alfaro
Karolina Rodríguez Milton

Consejo editorial:

Óscar Alvarado Vega
Álvaro Carvajal Villaplana
Leda Cavallini Solano
Héctor Pérez Brignoli
Ana Delia Ramírez Calderón
Diana Senior Angulo

Revisión filológica y de estilo:

Óscar Alvarado Vega

Colaboradores:

Milena Castro Mora
César Gamboa Sanabria
Ana Patricia Fumero Vargas
Leninger Leitón Gutiérrez
Carolina Pinel Valerio
Sadan Solano Picado

Revisores externos:

Blanca Alvarado, Austin Community College, Texas
Claudio Duarte Quapper, Universidad de Chile

UNICEF:

Gordon Jonathan Lewis
Juan Manuel Baldares Del Barco

Diseño gráfico y diagramación texto y web:

Melany Villalobos Ramírez

Agradecimientos

Se agradece al Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), a la Vicerrectoría de Acción Social, al Programa Interdisciplinario de Estudios y Acción Social de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia (PRIDENA), a la Escuela de Estudios Generales, a la Escuela de Trabajo Social, a la Escuela de Estadística, y al Centro de Informática de la Universidad de Costa Rica por los valiosos aportes brindados.

Presentación

La Universidad de Costa Rica (UCR), en el marco del Proyecto de Acción Social *Estado de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia* (Proyecto EDNA) de la Escuela de Estudios Generales, inscrito en la Vicerrectoría de Acción Social y adscrito al Programa Interdisciplinario de Estudios y Acción Social de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia de la Universidad de Costa Rica (PRIDENA), se complace en presentar el *IX Informe Estado de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia* (EDNA), que nuevamente ha contado con el apoyo del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).

El IX Informe EDNA, similar a los anteriores informes, se avoca al análisis de la situación de la niñez y la adolescencia, desde el enfoque de derechos humanos. Cabe destacar y celebrar que la publicación de los informes EDNA se realiza desde hace ya veinte años, convirtiéndose en un referente nacional en materia de Derechos de la Niñez y Adolescencia (DNA). Desde entonces, UNICEF ha mantenido su acompañamiento técnico al EDNA, a sabiendas de su gran relevancia como fuente de conocimiento y de evidencia necesaria, pertinente y oportuna capaz de orientar las políticas y programas dirigidos a atender y disminuir las brechas y desigualdades sociales que experimentan la niñez y la adolescencia costarricense.

El IX Informe EDNA recoge los resultados principales de un amplio proceso de investigación sesudo, especializado y multidisciplinario que se muestran en cinco capítulos, avocados, en esta ocasión, a la identificación y análisis de temáticas de especial relevancia para la vigencia de los derechos fundamentales de la niñez, agrupados en las áreas de: Supervivencia; Desarrollo Educativo; Protección y; Participación. El primer capítulo cumple de marco para el estudio al concentrarse en avances de la legislación y sus efectos culturales e institucionales.

Como notarán las y los lectores, el análisis del IX Informe EDNA se concentra en el análisis de las causas estructurales que subyacen debajo de los principales problemas y retos identificados para el cumplimiento de los derechos de la niñez y adolescencia. Esto, en conjunto con la inclusión de recomendaciones para mejorar el ejercicio de los derechos en las políticas públicas y el buen funcionamiento de la administración estatal, hacen del estudio un importante instrumento para la generación de nuevas propuestas de legislación, políticas, programas y estrategias, en aquellos temas que la evidencia demuestra que más se ameritan.

La publicación del IX Informe EDNA, invita así al debate y a la reflexión crítica, apoyando a que la toma de decisiones políticas esté sólidamente fundamentada.

Con el fin de posicionar la importancia de reconocer a los niños, niñas y adolescentes como sujetos de sus propios derechos, el IX Informe EDNA incorpora de manera sólida un conjunto de principios y enfoques que guían la identificación de los retos principales, análisis de resultados y definición de sus recomendaciones. Así se notará que las y los investigadores, de manera muy

certera, incorporan en sus análisis los principios básicos como la protección integral e interés superior del niño(a), la prevalencia y corresponsabilidad en el cumplimiento de los derechos de la niñez, la interrelación entre la legislación y las políticas públicas, la consonancia entre la legislación nacional y acuerdos internacionales y, de manera transversal, el enfoque de género y el análisis de las condiciones y requerimientos de las poblaciones especialmente vulnerables.

Además, en esta edición, se incluye un estudio de línea de base, compuesta por 101 indicadores ligados al cumplimiento de la Convención sobre los Derechos del Niño y los Objetivos de Desarrollo Sostenible, los cuales facilitarán un mejor seguimiento a la situación de los niños, niñas y adolescentes en cuanto a sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales.

La divulgación del IX Informe EDNA idealmente deberá estar acompañada por un diálogo abierto con los actores estratégicos de la sociedad costarricense; de manera que la investigación encuentre eco en los distintos sectores sociales e institucionales. Este elemento cobra particular importancia ya que el análisis sobre la exigibilidad y protección de los derechos de las personas menores de edad que aporta el EDNA es prioritario en el país, especialmente por la necesidad de mejorar sus oportunidades y condiciones ya que por su condición de pertenencia a un grupo etario, étnico, de género, estatus migratorio o discapacidad, están en condición de especial vulnerabilidad.

La Universidad de Costa Rica, al entregar el IX Informe EDNA, renueva así su compromiso con los principios rectores de los Derechos Humanos. Para UNICEF, ha sido un honor haber acompañado a la Universidad a lo largo de este proceso de ya veinte años y la felicita por su largo y sostenido apoyo al cumplimiento de los derechos de las niñas, niños y adolescentes en Costa Rica.

Gordon Jonathan Lewis
Representante de UNICEF Costa Rica

Índice de contenidos

Créditos	2
Agradecimientos	2
Presentación	3
Índice de contenidos	5
Índice de anexos	7
Índice de cuadros	7
Índice de gráficos	8
Figura	9
Siglas y acrónimos	10
1. Capítulo Introductorio	13
1.1 Objetivos	15
1.2 Enfoque de Derechos	15
1.3 Metodología	18
2. Área de Derechos de Cumplimiento	23
2.1 Contexto: Problemáticas de carácter cultural, económico, social y político que afectan el ejercicio de los derechos de protección de niñas, niños y adolescentes	24
2.2 Legislación integrada y modernizada	28
2.3 Normativa que reconoce la participación de las personas menores de edad	33
2.3.1 Instrumentos jurídicos nacionales e internacionales	34
2.3.2 Abordajes desde el Derecho de la Niñez y la Adolescencia	35
2.4 Análisis diferencial de necesidades e intervenciones en los grupos de mayor vulnerabilidad	36
2.4.1 Adolescencia: Acceso al cumplimiento efectivo de los derechos de salud sexual y reproductiva y reconocimiento de su identidad-diversidad	37
2.4.2 Sobrepeso y obesidad: Una de las mayores amenazas para la salud	38
2.5 Sugerencias	39
3. Área de Derechos de Supervivencia	41
3.1 Algunos datos sobre la población en estudio	42
3.2 Mortalidad	47
3.2.1 Mortalidad materna	47
3.2.2 Mortalidad infantil	50
3.2.3 Mortalidad, niñez y adolescencia	55
3.3 Morbilidad	59
3.3.1 Infecciones agudas	59
3.3.1.1 Infección respiratoria aguda (IRA)	60
3.3.1.2 Enfermedad diarreica aguda (EDA)	61
3.3.3 Cáncer	61
3.3.4 VIH-SIDA	61
3.3.5 Enfermedades transmitidas por vectores (Zika, Dengue y Chikungunya)	65
3.4 Inmunización	67
3.5 Estados nutricionales	69

3.5.1 Desnutrición, sobrepeso y obesidad	69
3.5.2 Lactancia materna	72
3.5.3 Anemia	72
3.5.4 Bajo peso al nacer	73
3.6 Saneamiento	75
3.6.1 Aguas, calidad y tratamiento	75
3.6.1.1 Agua potable	75
3.6.1.2 Aguas residuales	75
3.6.2 Residuos sólidos	78
3.6.2.1 Aprovechamiento de residuos sólidos	78
3.6.2.2 Disposición final de residuos sólidos	78
3.6.2.3 Servicio de recolección	80
3.7 Adopciones	81
3.8 Sugerencias	85
4. Área de Derechos de Desarrollo	87
4.1 Cobertura educativa	88
4.2 Rendimiento escolar	90
4.3 Exclusión del sistema educativo	92
4.4 Resultados de la Prueba Nacional de Bachillerato	93
4.5 Sugerencias	94
5. Área de Derechos de Protección	97
5.1 Aspectos introductorios sobre la protección	98
5.2 Normativa nacional y sistemas nacionales de la Protección Integral	99
5.3 Políticas públicas en materia de niñas, niños y adolescentes en el marco de la protección	99
5.4 Trabajo y explotación	100
5.5 Violencias	101
5.6 Conflicto con la ley	105
5.7 Sugerencias	106
6. Área de Derechos de Participación	107
6.1 La participación como derecho	108
6.2 Registro de personas menores de edad	109
6.3 Gobiernos estudiantiles	110
6.4 Participación en política comunal	110
6.5 Sugerencias	111
Conclusiones	113
Referencias	117
Anexos	127

Índice de anexos

Anexo 1 Áreas de derechos y sus indicadores	128
Anexo 2 Lista de protocolos aprobados por el Patronato Nacional de la Infancia en el período 2016-2017	132
Anexo 3 Normativa internacional y nacional sobre derecho a la participación	132
Anexo 4 Abordaje EDNA sobre derecho a la participación	134
Anexo 5 Cuestionario: Situación de la Niñez y Adolescencia para la prevención y atención de fenómenos naturales extremos	135
Anexo 6 Consentimiento Informado	137
Anexo 7 Recomendaciones para abordar otras temáticas dentro del marco institucional y jurídico	137
Anexo 8 Existencia de mecanismos consultivos con los actores sociales y con las personas menores de edad	138
Anexo 9 Marco legal NNA Costa Rica	139
Anexo 10 Plan Nacional de Gestión de Residuos 2016-2021: Leyes e instrumentos	140

Índice de cuadros

Cuadro 1 Áreas de derechos según el articulado de la Convención de los Derechos del Niño	20	
Cuadro 2 Relación de los Objetivos del Desarrollo Sustentable con los artículos de la Convención de los Derechos del Niño	21	
Cuadro 3 Cantidad de hogares, cantidad de personas y promedios de ingreso neto por hogar según quintiles de ingreso per cápita del hogar julio 2018 y julio 2019	25	x
Cuadro 4 Maternidad temprana. Costa Rica. Porcentaje de mujeres de 15 a 19 años. Costa Rica, 2018	43	x
Cuadro 5 Tasa de mortalidad infantil. Costa Rica, 2014-2018	50	x
Cuadro 6 Principales indicadores demográficos. Costa Rica, 2010-2018	56	x
Cuadro 7 Causas de muerte de personas de 0 a 14 años. Costa Rica, 2018	57	x
Cuadro 8 Tasa de incidencia de casos de EDA según de ciclo de vida y año de notificación. Costa Rica (por 100 000 habitantes)	61	x
Cuadro 9 Porcentaje de jóvenes de 15 a 19 años con algún conocimiento sobre ITS. Costa Rica, 2016	64	x
Cuadro 10 Tasa de afectados por Zika, Dengue, Chikungunya, por cantones. Costa Rica, 2018	66	x
Cuadro 11 Esquema de vacunación oficial para personas menores de siete años. Costa Rica, 2018	67	x
Cuadro 12 Prevalencia de desnutrición por porcentaje según sexo y edad. Costa Rica, 2016	72	
Cuadro 13 Tasas TBE (2018) y TNE (2016) en Costa Rica	89	
Cuadro 14 Resultados Prueba Nacional de Bachillerato. Costa Rica, 2014-2018	93	
Cuadro 15 Frecuencias de situaciones de denuncia sobre trabajo infantil. Costa Rica, 2015-2018	101	
Cuadro 16 Tipo y rango de edad de muertes de NNA por causas externas. Costa Rica, 2015-2018	104	
Cuadro 17 Plan de creación de Juntas de Protección a la Niñez y la Adolescencia y Subsistemas Locales de Protección, por cantones que faltan. Costa Rica, 2014-2018	111	

Índice de gráficos

Gráfico 1 Población de NNA en porcentajes. Costa Rica, 2015-2018	43
Gráfico 2 Población de NNA, porcentaje por provincias. Costa Rica, proyección 2011-2025	43
Gráfico 3 Porcentaje de nacidos/as vivos/as de adolescentes madres menores de 18 años. Costa Rica, 2005-2015	44
Gráfico 4 Total de nacimientos de madres menores de edad, según el lugar de residencia de la madre. Costa Rica, 2018	45
Gráfico 5 Total de nacimientos de padres menores de 19 años, según provincia de residencia de la madre. Costa Rica, 2018	46
Gráfico 6 Razón de mortalidad materna. Costa Rica, 2008-2018	48
Gráfico 7 Razón de mortalidad materna por provincias. Costa Rica, 2017	49
Gráfico 8 Porcentaje de atención institucional del parto, por provincias. Costa Rica, 2005-2015	49
Gráfico 9 Evolución de la tasa de mortalidad infantil por provincia de residencia de la madre, 2009-2018 (Costa Rica, San José, Alajuela, Cartago, Heredia)	51
Gráfico 10 Evolución de la tasa de mortalidad infantil por provincia de residencia de la madre, 2009-2018 (Guanacaste, Puntarenas, Limón, Costa Rica)	51
Gráfico 11 Primeras cinco causas de muerte infantil, por provincia. Costa Rica, 2017	52
Gráfico 12 Tasa de la mortalidad de la niñez en Costa Rica, 2005-2015	53
Gráfico 13 Porcentaje de nacidos/as vivos/as con cuatro o más controles prenatales provincia. Costa Rica, 2005-2015	54
Gráfico 14 Porcentaje de nacidos/as vivos/as con bajo peso al nacer, por provincia. Costa Rica, 2005-2015	54
Gráfico 15 Porcentaje de nacidos/as vivos/as pesados con registro por debajo de 2500 gramos (BPN)	57
Gráfico 16 Porcentaje de niños/as que tuvieron episodios de EDA, IRA o fiebre en las últimas semanas de muestreo, por provincias. Costa Rica, 2018	60
Gráfico 17 Tasa de mortalidad por IRA. Costa Rica, 2013-2017	60
Gráfico 18 Incidencia de nuevos diagnósticos de VIH-SIDA por edad y sexo. Costa Rica, 2002-2017	63
Gráfico 19 Porcentaje de mujeres con conocimiento de contagio madre-hijo/a con VIH-SIDA. Costa Rica, mujeres de 15 a 20 años	63
Gráfico 20 Porcentaje de edad de iniciación sexual en hombres y mujeres, de 15 a 18 años. Costa Rica, 2016	65
Gráfico 21 Porcentaje de vacunación según tipo de enfermedad. Costa Rica, 2014-2018	68
Gráfico 22 Porcentaje de IMC en niños/as de 6-12 años. Costa Rica, 2008 y 2016	70
Gráfico 23 Porcentaje de prevalencia de anemia en niños/as menores de dos años. Costa Rica, 2015-2017	73
Gráfico 24 Porcentaje de nacimientos según el peso del nacido/a y edad de la madre de 10 a 14 años. Costa Rica, 2013-2017	74
Gráfico 25 Porcentaje de nacimientos según el peso del nacido/a y edad de la madre de 15 a 19 años. Costa Rica, 2013-2017	74
Gráfico 26 Evolución del uso de alcantarillados y tanque séptico. Costa Rica, 2013-2017	76
Gráfico 27 Porcentaje de eliminación heces de niños/as de 0 a 2 años. Costa Rica, 2018	77
Gráfico 28 Porcentaje de viviendas que sí separan residuos sólidos, por tipo de residuo y por región. Costa Rica, 2018	79
Gráfico 29 Porcentaje de viviendas usuarias de sistema de eliminación, por tipo de eliminación y por región. Costa Rica, 2018.	81

Gráfico 30 Ubicación de NNA con fines adoptivos. Costa Rica, 2013-2017	83
Gráfico 31 Solicitudes nuevas de valoración para la ubicación de NNA con fines adoptivos.	83
Gráfico 32 Porcentajes de familias para la ubicación de NNA de BFE/PANI para la adopción. Costa Rica, 2013-2017	84
Gráfico 33 BFE/PANI a las que les fueron ubicados NNA para adopción. Costa Rica, 2013-2017	84
Gráfico 34 Porcentaje de asistencia a educación formal, por zona y por región. Costa Rica, personas de 13 a 17 años, julio 2018	88
Gráfico 35 Porcentaje de asistencia a educación formal, por zona y por región. Costa Rica, personas de 5 a 12 años, julio 2018	89
Gráfico 36 Tasas de cobertura por porcentajes de educación preescolar, primaria y secundaria. Costa Rica, 2016-2018	90
Gráfico 37 Porcentaje de estudiantes aprobados. Costa Rica, 2013-2017	91
Gráfico 38 Porcentaje de estudiantes reprobados. Costa Rica, 2013-2017	91
Gráfico 39 Porcentaje de repetición según año cursado, dependencia pública, privada y subvencionada. Costa Rica 2013-2018	92
Gráfico 40 Porcentaje de población de exclusión intra-anual, de 1° ciclo a Educación diversificada, diurnos y nocturnos. Costa Rica, 2013-2017	92
Gráfico 41 Porcentaje de aprobación por materia en la Prueba Nacional de Bachillerato. Costa Rica, 2013-2017	93
Gráfico 42 Denuncias recibidas por el OIJ, por abusos sexuales y seducción a NNA. Costa Rica, 2015-2017	102
Gráfico 43 Suicidios de NNA. Costa Rica, 2015-2018	103
Gráfico 44 Frecuencia de muertes de NNA por causas externas, por provincias. Costa Rica, 2015-2018	103
Gráfico 45 Cantidad de muertes de NNA por accidentes de tránsito por provincia. Costa Rica, 2015-2018	105
Gráfico 46 Nacimientos inscritos por provincia y partido especial. Costa Rica, 2018	109
Figura 1 Sitios de disposición final de residuos, Costa Rica, 2019	77

Siglas y acrónimos

ADH	Anemia por falta de hierro
ARESEP	Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos
ASADAS	Asociaciones administradoras de los Sistemas de Acueductos y alcantarillados comunales (rurales) en Costa Rica.
BFE/PANI	Banco de Familias elegibles del PANI
BPN	Bajo peso al nacer
CAI	Programa Cantones Amigos de la Infancia
CCSS	Caja Costarricense del Seguro Social
CADH	Convención Americana de Derechos Humanos
CAARs	Comités de acueductos rurales
CDN	Convención sobre los Derechos del Niño
CIAMA	Consejo Interinstitucional de Atención de la Madre Adolescente
CADH	Convención Americana sobre Derechos Humanos
CIDH	Corte Interamericana de Derechos Humanos
CNA	Código de la Niñez y la Adolescencia
CNNA	Consejo Nacional sobre la Niñez y la Adolescencia
CONARE	Consejo Nacional de Rectores
COSECODENI	Coalición Costarricense para el Seguimiento de la Convención de Derechos del Niño
DDHH	Derechos Humanos
EDA	Enfermedad diarreica aguda
EDNA	Informe Estado de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia (UCR-UNICEF)
ELB	Estudio de Línea de Base
EMH	Enfermedad metabólica hereditaria
EMNA	Encuesta Mujer, Niñez y Adolescencia
ENN	Encuesta Nacional de Nutrición
ESPH	Empresa de Servicios Públicos de Heredia
FIO	Federación Iberoamericana del Ombudman
GAM	Gran área metropolitana
IAFA	Instituto sobre Alcoholismo y Farmacodependencia
IMC	Índice de masa corporal
INAMU	Instituto Nacional de la Mujer
INCIENSA	Instituto de Investigación y Enseñanza en Nutrición y Salud
IRA	Infecciones respiratorias agudas
ITS	Infecciones de transmisión sexual

LGBTIQ+	Lesbianas (Lesbian), homosexuales (Gay), bisexuales (Bisexual), transgénero, (Transgender), transexual, travesti o “doble espíritu” (Two-Spirit), intersexo (Intersexual) raro o cuestionado (Queer or Questioning), y futuras identidades (+).
MEP	Ministerio de Educación Pública
NNA	Niños, niñas y adolescentes
NNJ	Niños, niñas y jóvenes
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OIJ	Organismo de Investigación Judicial
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONG	Organización no gubernamental
OPS	Organización Panamericana de la Salud
OSC	Organización de la sociedad civil
OXFAM	Oxford Committee for Famine Relief
PANI	Patronato Nacional de la Infancia
PEN	Programa Estado de la Nación
PME	Persona menor de edad
PNSAR	Plan Nacional de Inversión en Saneamiento 2017-2045
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PRIDENA	Programa Interdisciplinario de Estudios y Acción Social de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia de la Universidad de Costa Rica
PTAR	Planta de tratamiento de aguas residuales
SIDA	Síndrome de inmunodeficiencia adquirida
SISSERE	Sistema de indicadores de salud sexual y salud reproductiva
SLPI	Subsistema local de protección integral
SNPI	Sistema Nacional de Protección Integral
TMI	Tasa de mortalidad infantil
UCR	Universidad de Costa Rica
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
VIH	Virus de inmunodeficiencia adquirida
VPH	Virus del papiloma humano

Capítulo Introdutorio

IX Informe EDNA

Capítulo Introductorio

El proyecto *Estado de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia* (conocido como Proyecto EDNA), tiene como fines contribuir a la reflexión y al análisis crítico de la situación, problemas y posición de los niños, niñas y adolescentes (en lo sucesivo NNA), con respecto al ejercicio, la protección y la exigibilidad de sus derechos, mediante el desarrollo de actividades de investigación y acción social, las cuales contribuyen a orientar la toma de decisiones y políticas en torno a la niñez y la adolescencia en el país.

Desde el año 2000, el Proyecto EDNA ha publicado ocho informes que anteceden al presente, los cuales han abordado temáticas y perspectivas sobre la niñez y la adolescencia en Costa Rica, procurando destacar las poblaciones más vulnerables (NNA indígenas, adolescentes madres, afrodescendientes, migrantes, y personas con discapacidad).

La Universidad de Costa Rica orienta su compromiso con los NNA se a partir de su visión humanística, que reafirma la convicción de apoyar a los sectores vulnerables de la sociedad costarricense; por lo cual la niñez y la adolescencia, tienen una condición prioritaria, y se debe consolidar su protección integral. Por ello, el Proyecto EDNA, plantea el *IX Informe* como una estrategia basada en conocer, sensibilizar, valorar y actuar, que contribuya al mejoramiento de las condiciones de vida de los niños, niñas y adolescentes. A su vez, el *Informe EDNA* parte del enfoque de derechos, de sus principios, criterios e indicadores, los cuales orientan la teoría del cambio, desde una perspectiva política, ideológica y axiológica.

La Universidad de Costa Rica, en su *Política institucional 2016-2020* (Eje: Universidad y Sociedad), tiene como propósitos relacionados con el *Informe EDNA* los siguientes:

- Fortalecerá el análisis, la discusión y la participación en la solución de los problemas nacionales, y pondrá a disposición del país su capacidad institucional, con el fin de plantear propuestas y desarrollar capacidades locales que beneficien a la sociedad costarricense, especialmente aquellos sectores más vulnerables, de manera que se enriquezca el quehacer académico.
- Afianzará la investigación y la acción social, así como el desarrollo artístico, tecnológico y cultural, con el fin de atender los requerimientos de la sociedad costarricense, especialmente de aquellos sectores más vulnerables.
- Reforzará la sistematización, la divulgación, el análisis y la discusión de sus actividades sustantivas para el aprovechamiento institucional y de la sociedad en general.
- Reafirmará su compromiso con la integración de las universidades públicas para potenciar el desarrollo de actividades académicas conjuntas y contribuir con el mejoramiento continuo de la educación pública como eje estratégico del desarrollo nacional.
- Estimulará y apoyará la participación de las diferentes instancias universitarias en la formulación y evaluación de políticas públicas a escalas local y nacional, especialmente aquellas dirigidas a mejorar la calidad de vida de la población costarricense. (*Políticas de la Universidad de Costa Rica 2016-2020*, p. 1).

1.1 Objetivo general

Analizar la situación de la niñez y la adolescencia, desde el enfoque de derechos humanos, para una mayor eficiencia en la toma de decisiones referentes a las políticas públicas y en el apoyo al cambio cultural hacia la universalidad, interdependencia e igualdad en el acceso de los NNA a sus derechos.

Objetivos específicos

1. Desarrollar una cultura de reconocimiento de la niñez y la adolescencia como sujetos de derecho, que contribuya a la toma de decisiones en políticas públicas de una manera más adecuada y eficaz.
2. Facilitar el acercamiento a los resultados del *Informe Estado de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia* a las personas tomadoras de decisiones políticas y técnicas en materia de niñez y adolescencia, para el mejoramiento de sus acciones bajo el enfoque de derechos.
3. Sensibilizar a personas de las comunidades (gobierno local, organizaciones comunales, organizaciones no gubernamentales, población de NNA), por medio de la difusión y el diálogo, para la promoción de una cultura de respeto y de reconocimiento de los derechos de los NNA en la sociedad costarricense.

1.2 El enfoque de derechos

El *IX Informe EDNA* parte de la consideración de que “toda persona menor de edad es sujeto de derechos”. La *Convención de los Derechos del Niño* (CDN), que entra en vigencia en Costa Rica (Ley n°7184, firmada el 26 de enero de 1990), cambia el enfoque de necesidades, en el que el Estado es un ente tutelar, asistencialista, encargado de minimizar las privaciones de los NNA. En Costa Rica, la Ley n°7739 *Código de la Niñez y la Adolescencia* establece que: “... se considera niño o niña a toda persona desde su concepción hasta los doce años cumplidos, y adolescente a toda persona mayor de doce años y menor de dieciocho” (Artículo 2).

El compromiso que el Estado adquiere bajo el enfoque de derechos, implica que:

... es deber de los Estados respetar, promover y garantizar los derechos de las niñas, niños y adolescentes, además de prevenir, sancionar y reparar toda vulneración de los mismos. El rol de Estado da un giro, transformándose en garante principal de los derechos de todos los niños, niñas y adolescentes. Es el enfoque de derechos, entonces, el cimiento que sustenta la construcción de un sistema de monitoreo del ejercicio de los derechos de niños, niñas y adolescentes, y el marco que guía la elección de variables e indicadores a ser incluidos. (Consejo Nacional de la Infancia, 2017, 9).

En el análisis sustentado en el enfoque de derechos, se aplica en este trabajo desde la *Convención de los Derechos del Niño* (CDN), las *Observaciones Generales del Comité de los Derechos del*

Niño (CRC), Protocolo adicional a la Convención Americana sobre los Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador), el Código de la Niñez y la Adolescencia (1998), los Objetivos del Milenio (ODM) y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

El cambio de enfoque que aporta la *Convención de los Derechos del Niño*, implica que, terminológica y conceptualmente, hay un cambio en la definición de los sujetos de derechos, la población de personas de 0 a 18 años:

1. Persona menor de edad (PME): Se refiere a toda personas entre los 0 y los 18 años no cumplidos. Pero este enfoque de corte jurídico presupone que, una persona menor de edad no es ciudadano con propiedad, sino hasta que, de un pronto a otro, cumple la mayoría de edad. La minoría de edad implica una carencia de la persona para la toma de decisiones, y evidencia la necesidad de que otra persona, una mayor de edad, pueda responder por la persona menor de edad: "... ser adolescente está determinado por lo que signifique ser adulto... no se trata de un concepto jurídico, lo que conduce necesariamente a problemas de ambigüedad semántica y supone un riesgo cuando se trata del reconocimiento de derechos" (González Contró, 2011, p. 38).

2. Niños, niñas y adolescentes (NNA), alude a los individuos, en tanto titulares de sus derechos de las personas de 0 a 18 años, y de su reconocimiento como miembros de la sociedad: "*son las personas y no los colectivos quienes tienen dignidad*" (González Contró, 2011, p. 39). Esta expresión intenta superar el paradigma de la minoridad por el principio de autonomía progresiva que implica "el desarrollo continuo de habilidades y establece necesidad de ir concediendo capacidad en el ejercicio autónomo de los derechos" (González Contró, 2011, p. 43).

La *Convención de los Derechos del Niño* (CDN) estipula el reconocimiento de la condición de sujetos a los niños, niñas y adolescentes, dentro del marco de la *Doctrina de la Protección Integral*, la cual implica:

1. El reconocimiento a todas los niños, niñas y adolescentes, independientemente de su género, cultura, nacionalidad o cualquier otra condición propia, como titulares de toda la gama de derechos inherentes a la persona humana. También de aquellos llamados específicos por situaciones que demanden una particular protección.

2. La capacidad jurídica y social que se le otorga a esta población, debe ser entendida dentro de los límites de su condición especial de desarrollo. Es decir, debe tomarse en cuenta que niños, niñas y adolescentes van adquiriendo progresivamente la capacidad de hacer valer sus derechos y exigir su cumplimiento.

3. El interés superior del niño como principio de garantía que busca asegurar la efectividad del cumplimiento de los derechos. (...) es un instrumento de interpretación que reconoce el carácter integral de los derechos de esta población y que permite establecer la prioridad de la niñez y la adolescencia en la definición de las políticas públicas.

4. Para asegurar la garantía de las personas menores de edad y su desarrollo integral, se otorga a las personas adultas (padre, madres, docentes, funcionarios de instituciones, entre otros) un

poder legítimo que busque la satisfacción de los derechos de esta población. Sin embargo, este poder está basado en la obligación de las personas adultas de proteger a niñas y niños; es decir, no es arbitrio ni debe ser ejercido en detrimento de las personas menores de edad, de su bienestar físico, material o emocional (Junta de Notables, 2002, pp. 13-14).

La programación de los derechos de los NNA se operacionaliza en dos líneas: “El desarrollo y la aplicación de los derechos en la vida cotidiana” (Valverde Mosquera, 2008). Por su parte, los *Objetivos del Milenio* y los *Objetivos del Desarrollo Sostenible* coinciden con el desarrollo como mediación para alcanzar la condición de Derechos Humanos. El desarrollo se entiende no solo como que...

... las competencias y la salud de un individuo dependen de un proceso acumulativo basado en la buena salud el acceso a la asistencia sanitaria, en la seguridad del entorno donde se vive, en la educación, en el desarrollo de competencias y en la capacitación profesional (...) sino también que es el ciclo vital de una persona en su conjunto. Las capacidades, la salud, y la productividad de una persona en cada uno de los estadios de su vida... (Sachs, 2015, pp. 301-302).

El enfoque de derechos persigue la legitimidad, mediante un marco jurídico con validación internacional, que supone la exigibilidad de rendición de cuentas del Estado en su responsabilidad por velar por los derechos de los NNA, así como alcanzar la equidad para combatir la pobreza y la explotación, bajo un enfoque holístico de los NNA y de la realidad en la que se desenvuelven:

Todo enfoque tiene en su base una ideología que lo sustenta, entendida esta básicamente como un conjunto de principios y directrices que le dan una comprensión del mundo; tienen una determinada valoración de los sujetos; un sentido, una proposición de hacia dónde ir, lo que aspiran alcanzar (lo ideal), y una modalidad de intervención (Valverde Mosquera, 2008, p. 99).

Debe tenerse en cuenta que la concepción de los NNA como sujetos de derechos es el resultado de procesos de lucha complejo para el reconocimiento de su autonomía y libertad: “La infancia no es un sujeto a priori o un sujeto jurídico abstracto formal, sino una construcción histórica y relacional” (Arias Venegas, 2017, p. 130).

La *Convención de Derechos del Niño* establece, por un lado, los principios de reconocimiento de las personas y su contexto, que se refieren a:

...el reconocimiento de la dignidad y de los derechos inalienables en condiciones de igualdad de la “familia humana”, que es la base de todos los postulados consagrados en los instrumentos internacionales de derechos humanos; la titularidad universal de los derechos, los mandatos de los tratados internacionales que ordenan que la infancia tiene derecho a cuidados y asistencia especiales; la familia como el medio natural para el crecimiento y bienestar de todos sus miembros y en especial de los niños; la protección y asistencia necesarias para que la familia pueda cumplir con sus responsabilidades; el deber crecer en una familia para el desarrollo pleno y armonioso de su personalidad y en un ambiente de felicidad, amor y comprensión; el deber ser formado para llevar una vida independiente en sociedad, y educado en un espíritu de paz,

dignidad, tolerancia, libertad, igualdad y solidaridad. Recuerda también la importancia de las diferencias culturales (Galvis Ortiz, 2009, p. 601).

La CDN también plantea la protección especial de la niñez (*Declaración de Ginebra de 1924; la Declaración de los Derechos del Niño de 1959 y en los Pactos de los Derechos Civiles y Políticos y en los Derechos Económicos, Sociales y Culturales*), lo cual implica:

...La adopción y la colocación familiar son formas de protección, la justicia juvenil se rige por las Reglas de Beijing, la protección integral para los niños que viven en circunstancias difíciles y la importancia de la cooperación internacional para el cumplimiento de los fines de la Convención. (Galvis Ortiz, 2009, p. 601).

Desde el enfoque de derechos, el Estado no solo se encarga de las situaciones que requieran una protección especial para equilibrar o paliar una condición de vulnerabilidad social; sino también, debe propiciar que no se presenten las condiciones de vulnerabilidad social, y por ello el *Código de la Niñez y la Adolescencia* establece que: “Será obligación general del Estado adoptar las medidas administrativas, legislativas, presupuestarias o de cualquier índole, para garantizar la plena efectividad de los derechos fundamentales de las personas menores de edad” (Artículo 4).

El Código establece un Sistema Nacional de Protección Integral (SNPI) (Artículo 168 y ss.) como garantía atención, prevención y defensa de las PME; con cuatro instancias: el Consejo Nacional de Niñez y Adolescencia (CNNA), las instituciones gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil que lo conforman, las Juntas de Protección de la Infancia y los Comités Tutelares ligados con las Asociaciones de Desarrollo Comunal (Ley n°3856 *Sobre el desarrollo de la comunidad*).

Con este *IX Informe EDNA*, se persigue la posibilidad de generar ideas para la intervención social, puesto que no se puede dar un cambio en las condiciones de la niñez y la adolescencia en el país, sin un cambio de valores culturales, de la sensibilización ante el reconocimiento de los derechos humanos de los NNA, y de la responsabilidad y eficiencia de los adultos para su concreción y salvaguarda. En ese sentido, el *IX Informe EDNA* se propone generar una visión crítica a partir de un análisis basado en evidencias que recogen una serie de indicadores, los cuales se concentran en cinco dimensiones: Marco estructural de derechos, derechos de supervivencia, derechos de desarrollo, derechos de protección y derechos de participación.

1.3 Metodología

Para este *IX Informe EDNA*, se tuvo en cuenta la necesidad de realizar un análisis que considerara las exigencias de un informe defensorial, así como que permitiera una correlación crítica de los aportes de informes y publicaciones de las institucionales públicas (ministerios de Planificación y Desarrollo Social, Educación, Salud, Instituto Nacional de Estadística y Censos, Caja Costarricense de Seguro Social, entre otros), el *Informe alternativo de la sociedad civil*

(COSECODENI 2018), los estudios desarrollados por el Proyecto Estado de la Nación, *Estado de la Nación* (2018), *Estado de la Educación Costarricense* (2019), *Encuesta de Mujer, Niñez y Adolescencia* (EMNA, 2019). Todos estos insumos nos permitieron establecer un Estudio Línea de Base (ELB), con la cual se espera dar un seguimiento más constante y que responda a 101 indicadores relacionados con la CDN, así como con las metas globales de los *Objetivos del Desarrollo Sostenible*. Tales indicadores no son exhaustivos, sino que obedecen a temas destacados que posibilitan establecer criterios de análisis y recomendaciones.

El ELB consiste en una herramienta para evaluar una situación (el cumplimiento de la CDN), desde un punto de partida (línea de base), hacia un punto de llegada llamado (línea de salida), que da cuenta de una realidad, según los indicadores contrastados. Para esta investigación, el ámbito de estudio abarca a los NNA en Costa Rica, a partir de los muestreos y registros que genera la institución pública, y estudios conexos de otras organizaciones o autores, con trabajos vinculados más recientes.

La selección de variables e indicadores parte de la CDN como el eje central, que se resume en cinco áreas de derechos (véase en el anexo 1° la lista de indicadores por área de derechos). Para establecer la relación entre la norma contenida en el derecho, se utilizaron estándares, los que, a su vez, son medidos por los indicadores (Pautassi y Rollo, 2012, p.13). Los estándares considerados son los siguientes:

1. Contenido mínimo y universalidad de los derechos.
2. Utilización al máximo de los recursos disponibles.
3. Progresividad y no regresividad.
4. Igualdad y no discriminación.
5. Acceso a la justicia y mecanismos de reclamo.
6. Producción y acceso a la información.

La estandarización de criterios permite determinar el acercamiento a la consecución de los derechos de los NNA. Por ello, es indispensable establecer indicadores construidos y estandarizados para medir el alcance de cada derecho, que den cuenta de la situación de los niños, niñas y adolescentes en cuanto a sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales:

Estos indicadores (...) son utilizados como herramientas útiles para el seguimiento de compromisos asumidos en el marco de las distintas declaraciones y consensos internacionales, como es el caso de la Declaración del Milenio y los ocho objetivos (ODM) adoptados; los indicadores de Desarrollo Humano, las Metas educativas 2021, entre otros, como también forman parte de los informes de países presentados por los Estados en el sistema de Naciones Unidas y en cada uno de los Pactos que así lo requieren, en especial en la *Convención de Derechos del Niño*. (Pautassi y Rollo, 2012, p. 7).

El *análisis por indicadores* adoptado en el *IX Informe EDNA* se apoya en *Enfoque de Derechos en las políticas de infancia: Indicadores para su medición* de Laura Pautassi y Laura Rollo

(2012), y la *Guía técnica y metodológica para la elaboración de informes defensoriales en infancia y adolescencia* de la Red de Niñez y Adolescencia de la Federación Iberoamericana del Ombudsman (FIO, 2015).

Para la selección de los indicadores, se seguirá la clasificación metodológica del Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) para el análisis y comprensión de los derechos de la niñez y la adolescencia (*Memorial Anual ODENA Panamá, 2015, 43-44*, y del *Análisis de situación de la Niñez y la Adolescencia en Honduras. Nota Conceptual de UNICEF, 2015*), documentos que integran el enfoque de derechos y que son instrumentos ya probados en la práctica.

De acuerdo con el Grupo de Trabajo del Protocolo de San Salvador (OEA, 2011), los indicadores se caracterizan por responder a momentos específicos del análisis: estructurales, que dan cuenta de lo que ya existe en la normativa vigente; de proceso, que permiten ver planes y acciones específicas; y de resultado, que se refieren a los logros alcanzados.

El Grupo de Trabajo del Protocolo de San Salvador distingue dos grupos de derechos: el primero que contempla el derecho a la salud, a la seguridad social y a la educación, y el segundo el derecho al trabajo y los derechos sindicales, a la alimentación adecuada, al medio ambiente sano y al beneficio de los derechos culturales. Sin embargo, según el enfoque de derechos a partir de la *Convención de los Derechos del Niño*, se pueden reconocer cinco áreas de trabajo y sus indicadores (*vid. Memoria Anual Observatorio de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia – Panamá, 2010-2011*, y la *Guía técnica y metodológica para la elaboración de informes defensoriales en infancia y adolescencia*, FIO, 2015).

Los *Objetivos del Desarrollo Sostenible* guardan una vinculación con los derechos de la niñez y la adolescencia, y que, por tanto, no puede desligarse la orientación del desarrollo económico, político, social y ambiental del país, de la consecución de las condiciones para el cumplimiento de los NNA. En ese sentido podemos proyectar los ODS en relación con las áreas mencionadas, de la siguiente manera:

Cuadro 1.	
Áreas de derechos según el articulado de la Convención de los Derechos de Niño	
Área de Derechos	CDN Artículos
Cumplimiento de Derechos: Marco institucional	1-5
Supervivencia	6, 24-27
Desarrollo	9, 10, 17, 18, 28 y 31
Protección	2-5, 7, 8, 11, 16, 19, 23, 32-41
Participación	12-15

Fuente: CDN, 1989

De manera similar, se pueden establecer las correspondencias entre los ODS y la CDN:

Cuadro 2. Relación de los Objetivos del Desarrollo Sustentable con los artículos de la Convención de los Derechos del Niño	
ODS	Artículos de la CDN
1. Poner fin a la pobreza en todas sus formas	4
2. Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible	24.2 24.2c
3. Garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades	21.1 24.2 24.2 a 24.2b 24.2c 24.2d 24.2e 24.2f 24.3
4. Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos	28.1 28.1 a 28.1b 28.1d 28.1e 28.2 28.3 29.1 29.1 a 29.1b 29.1c 29.1d 29.1e
5. Lograr la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de todas las mujeres y niñas	2.1 2.2 19.1 34 34 a 34b 34c 34d 34e 35
6. Garantizar la disponibilidad de agua y su ordenación sostenible y el saneamiento para todos	24.2 24.2c
7. Garantizar el acceso a una energía asequible, segura, sostenible y moderna para todos	No aplica
8. Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos	32.1 32.2 32.2 a 32.2c 33 34 34b 34c 35 38.2 38.3
9. Construir infraestructura resiliente, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación	4
10. Reducir la desigualdad en y entre países	2.1 4 19.1 19.2 26.1 26.2 6.1 6.2 10.1 22.1 22.2 33 34 34b 34c 35 37 37 a 37b 37c 37d
11. Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles	12.1 6.3 6.2 37 37c 31.2
12. Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles	No aplica
13. Aportar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos	6.1 6.2 37 37c 12.1
14. Conservar y utilizar de forma sostenible los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible	No aplica
15. Proteger, restablecer y promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, efectuar una ordenación sostenible de los bosques, luchar contra la desertificación, detener y revertir la degradación de las tierras y poner freno a la pérdida de la diversidad biológica	No aplica
16. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles	6.1 6.2 19.1 38.2 38.3 13.1 14.1 15.1 16.1 16.2 17 17d 2.1 2.2 4 19.1 19.2 17 17d 17e 2.1 2.2 33 34 34ª 3 3 2.2 4 12.1
17. Fortalecer los medios de ejecución y revitalizar la alianza mundial para el desarrollo sostenible	2.1 4

Fuente: Instituto Danés de Derechos Humanos.

La investigación se basa en fuentes secundarias; en especial, se revisó la información oficial y pública de las instituciones mencionadas por medio de sus páginas y publicaciones oficiales. Además, esta investigación es resultado de procesos de análisis que arrancan con una revisión de todos los informes EDNA anteriores (UNICEF 2017), con diálogo con expertos (realizada el 12 de junio 2017), y una validación metodológica con instituciones y ONG's (realizada el 9 de agosto, 2017).

El desarrollo por áreas e indicadores constituyen una selección de elementos relevantes que permiten determinar el grado de cumplimiento que el país ha logrado, especialmente alrededor de los últimos cinco años, desde una estrategia en la que los derechos de los NNA están conceptualizados, sistematizados y son medibles, y constituyen la línea de base. Los resultados del análisis conforman una línea de salida que evidencie una evaluación de la calidad de los logros, así como de las tareas pendientes de las instituciones, las organizaciones y la sociedad en general. En lo sucesivo, con el desarrollo de nuevas aplicaciones de esta forma de trabajo, se espera poder establecer comparaciones más profundas, así como mantener una revisión crítica de los indicadores seleccionados. Además, la línea de salida aporta nuevas investigaciones más especializadas, que profundicen en temas que no se desarrollan bajo la sistematicidad de este trabajo.

2. Área de Derechos de Cumplimiento

IX Informe EDNA

2. Área de Derechos de Cumplimiento

En este capítulo se analiza, por un lado, el área de legislación, sobre la que el país tiene un cumplimiento importante y, por otro, el aspecto cultural e institucional, que ha ido estructurándose a partir de dicha legislación.

2.1 Contexto: Problemáticas de carácter cultural, económico, social y político que afectan el ejercicio de los derechos de niñas, niños y adolescentes

El contexto político, social y económico de América Latina, particularmente de Costa Rica, presenta serios retos para la protección de los derechos humanos de niñas, niños y adolescentes y la garantía de que se pueda seguir avanzando en una agenda que amplíe la base de esos derechos que han sido conquistados por amplias luchas sociales y de forma progresiva.

En términos económicos, el país atraviesa un proceso de retracción de las políticas públicas justificado por el gobierno en la crisis fiscal que afecta las finanzas públicas desde el 2008, y que ha venido avanzando hasta volverse crítica después de 10 años de arrastrar problemas por evasión y elusión fiscal, con cifras que han ascendido al 8% del PIB¹. Esta crisis ha sido el justificante para aprobar la Ley n° 9635 Fortalecimiento de las Finanzas Públicas², proceso que implicó una huelga nacional del sector sindical de más de 90 días, la que afectó especialmente el acceso a los servicios de educación pública durante el tercer trimestre 2018 de niños, niñas y adolescentes. Esta situación de crisis fiscal, sumada a las reformas de la mencionada ley, afecta el acceso a los derechos de la población de NNA. Por un lado, porque implica la reducción presupuestaria de programas estatales claves para atender situaciones de violencia, favorecer el acceso a la educación y servicios de cuidado para la primera infancia; por otro lado, implica una situación social y económica que afecta a las familias de más bajos ingresos económicos de forma negativa y, por lo tanto, a las personas menores de edad que pertenecen a este sector.

En consecuencia, una de las mayores problemáticas sobre las que se deben tomar acciones urgentes es el aumento de la desigualdad, que afecta especialmente a la población de niños, niñas y adolescentes. Según datos de la organización internacional OXFAM (2018) el 10% más rico de la población en América Latina concentra el 71% de la riqueza, mientras casi la mitad de las mujeres trabajadoras ganan menos que el salario mínimo (Cañete, 2018).

1 La alta evasión de impuestos, las reducidas bases impositivas y una multiplicidad de gastos tributarios significan que existe espacio para aumentar los ingresos de manera que puedan sustentar el crecimiento y reducir la desigualdad. Las autoridades estiman que la evasión y la elusión fiscal representaron el 8,22% del PIB en 2013. Las exenciones tributarias, que ascienden al 5% del PIB, y que continúan otorgándose, reducen aún más la recaudación de impuestos (Estado de la Nación, 2017), reducen la capacidad redistributiva del sistema tributario y también generan distorsiones en la asignación de recursos. Dada la urgencia de equilibrar el presupuesto, y que las reformas para mejorar la eficiencia del gasto durarán algún tiempo, una prioridad clave para Costa Rica sigue siendo aumentar los ingresos públicos con un mayor avance en la reducción de la evasión fiscal, la reducción de exenciones y la aprobación de una reforma fiscal. (OCDE, 2018, p. 114)

2 Publicada en el Alcance n°202 a La Gaceta n°225 del 04 de diciembre del 2018.

De esta forma, para colocar las discusiones sobre los retos en torno a esta población debe considerarse la situación de las condiciones políticas, económicas y sociales que atraviesa el país y que impactan en las familias. El aumento del desempleo, el subempleo y la informalidad en el empleo han provocado que las condiciones de vida de gran cantidad de niños, niñas y adolescentes se vean precarizadas.

Según datos del INEC (2018a) recuperados en la *Encuesta Nacional de Hogares 2017 y 2018*, los grupos familiares que pertenecen al primer quintil, que equivale al 20% de hogares más pobres del país, para julio 2018, tenían un ingreso de ₡203.546 colones, mientras que los hogares del quinto quintil, o sea el 20% de mayores ingresos del país tenía un ingreso de ₡2.568.482 colones. La desigualdad se vuelve más crítica si se evidencia que los hogares en condición de pobreza³ tienen una mayor cantidad de personas y además mayor cantidad de dependientes económicamente, lo que implica que el hecho de tener más bajos ingresos, se agrava porque deben repartirse entre una mayor cantidad de personas⁴. De esta forma, el ingreso per cápita mensual en una familia del I quintil es de ₡58.527 colones, mientras que de una persona del V quintil es de ₡1.063.425 colones.

Cuadro 3.

Cantidad de hogares, cantidad de personas y promedios de ingreso por hogar según quintil de ingresos per cápita del hogar, julio 2017 y julio 2018

Quintil	Hogares	Promedio de personas por hogar	Total país	Porcentaje	Promedio	Variación 2017-2018	Promedio	Variación 2017-2018	Distribución relativa del ingreso
Total País	1 561 637	3,20	4 990 727	100,0	1 018 142	-1,6	369 534	0,4	100,0
I	312 387	3,50	1 094 855	21,9	203 546	-2,1	58 527	-1,7	4,0
II	312 198	3,52	1 098 682	22,0	461 317	0,8	130 944	0,7	9,1
III	312 530	3,32	1 038 222	20,8	726 874	-2,2	218 965	1,4	14,3
IV	312 201	3,03	945 853	19,0	1 130 684	0,2	375 882	1,5	22,2
V	312 321	2,60	813 115	16,3	2 568 482	-2,5	1 063 425	-0,2	50,5

Fuente: INEC-Costa Rica. Encuesta Nacional de Hogares, 2017 y 2018.

3 Ya que la pobreza se encuentra entre el 20 y 25% de la población nacional, las personas que pertenecen al I quintil se encuentra en esta condición.

4 "En el ámbito nacional, el promedio de miembros por hogar es de 3,20, esta composición regularmente varía entre los quintiles en forma inversa, a menor ingreso, mayor cantidad de personas en el hogar, de esta forma el quintil uno tiene en promedio 3,50 miembros por hogar, y a pesar que aumenta en el segundo (a 3,52), disminuye en los siguientes hasta llegar a 2,60 miembros por hogar en el cinco. Este comportamiento del tamaño del hogar, resulta en una concentración de personas en los hogares de menor ingreso, donde el quintil uno abarca al 21,9% del total de la población, mientras el 20% de hogares con mayor ingreso agrupa solamente el 16,3% de las personas." (INEC, 2018, p. 39).

2. Área de derechos de cumplimiento

La discusión sobre la desigualdad debe evidenciar que, además de aspectos económicos, este contexto implica una desigualdad en el acceso a oportunidades de todo tipo, desde información que permita a las familias mejorar los patrones de crianza, así como falta de oportunidades en el acceso a alternativas formativas y educativas complementarias a la educación formal, que les permitan desarrollar potencialidades en diversas áreas, como las culturales o deportivas.

Sobre la desigualdad, Cañete (2018) en investigación preparada para OXFAM Internacional, señala que en América Latina y el Caribe el 4.2% de los trabajadores asalariados de la región -y por lo tanto sus familias- se encuentran en indigencia, y 15.6% de ellos en pobreza monetaria (Cañete, 2018, p. 12).

Deben tomarse acciones inmediatas para la atención de esta situación, ya que de mantenerse esta tendencia el futuro de niñas, niños y adolescentes y el acceso a sus derechos no parece más que complejizarse. La situación se vuelve más crítica si se incorpora la posición de MIDEPLAN y el gobierno costarricense respecto a la reducción de la desigualdad como parte de la estrategia de la política pública en el tema, quienes en el *Plan Nacional de Desarrollo e Inversión Pública* indican que durante este periodo gubernamental:

Una de las principales conclusiones que destaca es la tendencia a la no disminución en la desigualdad. Independientemente del escenario que se emplee, esta se mantendrá o aumentará en el próximo cuatrienio, pues existen factores de naturaleza estructural que no permitirían una modificación en los valores del índice de GINI en el corto plazo. Tal y como lo señala Trejos (2012) el logro de disminuir la desigualdad pasa por una serie de medidas económicas que impactan en el largo plazo. Prueba de ello es que el crecimiento por sí solo, no garantiza una disminución de esta. (MIDEPLAN, 2018, p. 105).

Para poder garantizar la relación de los *Objetivos del Desarrollo Sustentable* con los artículos de la Convención de los Derechos del Niño es necesario promover transformaciones tanto a nivel cultural, como, y especialmente, de estructuras, políticas públicas, relaciones de producción y consumo, entre otros.

Con respecto a los aspectos sociales y culturales, si bien las transformaciones sociales, han permitido el reconocimiento de una serie de derechos que protegen a la población de las amenazas a sus derechos, en acceso a educación, a la salud acorde con sus necesidades, o a la promoción de la igualdad para el respeto de la diversidad en todas sus formas -identidad y elección sexual, condición de discapacidad, género, racial/étnica, entre otras-, en la actualidad tales avances se confrontan con un giro neoconservador que viene tomando protagonismo en América Latina, principalmente impulsada por las tendencias evangélicas neopentecostales.

Dicha corriente reaccionaria, no solamente, ha venido tomando importancia en términos sociales, sino que ha logrado colocarse como una corriente política que viene sumando adeptos, y particularmente en el caso costarricense, implicó que el segundo lugar en el periodo

electoral del 2018 fuera asumido por un partido político con una agenda y un discurso abiertamente en contra de los derechos humanos ⁵.

A pesar de que este partido político no ha podido asumir el poder ejecutivo, ha logrado 14 escaños en la Asamblea Legislativa para el periodo 2018-2022, lo que ha venido implicando una discusión estéril en torno a temas que buscan proteger los derechos de esta población, por ejemplo por la aprobación en el mes de febrero 2019 del *Protocolo de Atención del Bullying* contra la población LGBTIQ+ inserta en los centros educativos, al que abiertamente diputados de esta bancada se han opuesto en el plenario legislativo ⁶.

Una situación similar se presentó en junio del 2018 cuando se generó el cuestionamiento para la aprobación del *Protocolo de Atención a la Población Estudiantil* que presenta lesiones autoinfligidas y/o en riesgo por tentativa de suicidio, también del MEP ⁷. Aunque la decisión no pasaba necesariamente por cuestiones de índole religioso, sino por una pugna política, se evidencia el serio riesgo que corre la protección de los derechos de esta población, cuando las decisiones de quienes ostentan el poder político en Costa Rica no se basan en aspectos técnicos o científicos, sino que pasan por intereses político partidarios, a pesar de ir en detrimento de los derechos de una población que debe ser especialmente protegida.

Por otro lado, cabe resaltar el hecho de que, en los últimos años, se ha logrado colocar en la agenda pública de forma constante la accesibilidad a sus derechos por parte de niñas y mujeres, en contraposición a la desigualdad en el acceso y a las violencias que sufren. Es de fundamental importancia resaltar que los avances en las luchas por la equidad de género que los movimientos sociales, especialmente desde los feminismos, han desarrollado en los últimos 50 años están generando el reconocimiento en las agendas en política pública de la necesidad de generar acciones que posibiliten que las niñas y mujeres tengan acceso a las mismas oportunidades que los niños y hombres; tal como se evidencia en la resolución de la Organización de las Naciones Unidas en la que se aprueba la *Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible*⁸, en la que se incorpora como una cuestión medular la desigualdad hacia las niñas y mujeres:

5 Al respecto se puede evidenciar en la prensa escrita del momento cómo el candidato presidencial de Restauración Nacional ganó popularidad ante sus declaraciones contra la Opinión Consultiva de la CIDH a favor del matrimonio igualitario. Al respecto, la siguiente noticia se refiere al respecto: <https://www.elmundo.cr/costa-rica/fabricio-alvarado-dispuesto-salirse-la-corte-idh-no-le-impongan-agenda-lgtbi/>

6 <http://www.monumental.co.cr/2019/02/05/diputado-evangelico-critica-al-mep-por-protocolo-contra-acoso-poblacion-lgbti/>

7 <https://www.nacion.com/el-pais/politica/diputados-piden-frenar-protocolo-del-mep-contra/57DXH7LRX-JE3RFRHMBMCTHKW2M/story/>

8 Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) constituyen la estrategia plasmada desde la Organización de Naciones Unidas a partir de 2015, con miras a posicionar una agenda global que -según se plantea- posibilite para el año 2030 *terminar con las más agudas problemáticas que aquejan a la humanidad*, tanto desde el punto de vista económico y social, como ecológico.

2. Área de derechos de cumplimiento

No es posible realizar todo el potencial humano y alcanzar el desarrollo sostenible si se sigue negando a la mitad de la humanidad el pleno disfrute de sus derechos humanos y sus oportunidades. Las mujeres y las niñas deben tener igual acceso a una educación de calidad, a los recursos económicos y a la participación política, así como las mismas oportunidades que los hombres y los niños en el empleo, el liderazgo y la adopción de decisiones a todos los niveles. (...) (ONU, 2015, p. 7)

A pesar de la retórica, las desigualdades de género siguen siendo uno de los mayores problemas, ya que existe una desigualdad en las formas en que niñas y niños, desde el momento de su nacimiento, son caracterizadas y socializadas. Adicionalmente, situaciones que pueden presentarse en periodos críticos, como por ejemplo los embarazos adolescentes o las relaciones impropias, implican una desigualdad en el acceso a posibilidades para el resto de la vida. De igual modo, se evidencia si se analiza la situación presentada por la resistencia a la modificación de los menús de los comedores escolares ⁹, cuando se trata de mejorar el derecho a la salud de los sectores en los que los NNA están en situación más vulnerable.

Otro elemento que se ha visto agudizado es la falta de acompañamiento con que crecen las actuales generaciones de niños, niñas y adolescentes, producto entre otras condiciones de la necesidad de que los miembros adultos de los grupos familiares se vinculen al mercado laboral para poder cubrir las necesidades, y en algunos casos ni siquiera de esta forma les es posible suplir las demandas familiares. Por esto, a menudo el cuidado de los NNA recae en adultos mayores; o bien, los niños más grandes quedan solos a cargo de los más pequeños. Además, es frecuente que en los vecindarios otros adultos cuiden a varios niños y niñas pequeños, sin tener las condiciones más apropiadas, pero lo hacen a un precio asequible para los padres, en vez de enviar a los niños y niñas a centros infantiles apropiados.

Las transformaciones culturales son urgentes para contrarrestar las tendencias que vociferan “A mis hijos los educo yo”, contra las ficticias ideologías de género, o frenando necesarias transformaciones en términos alimentarios que podrían beneficiar el acceso al derecho a la salud de niñas, niños y adolescentes.

Por consiguiente, queda claro que una de las mayores amenazas para seguir avanzando en la creación de condiciones que garanticen el disfrute máximo de los derechos de la población de NNA, son las posturas neoconservadoras que han tenido acceso al poder político, sumado a un escenario de crisis económica que complejiza la situación aún más.

2.2 Legislación integrada y modernizada

En cuanto a los avances del Estado costarricense en materia de derechos de los NNA, uno de las más relevantes en temas de legislación es, sin duda, la Ley n°9406 *Fortalecimiento de la protección legal de las niñas y las adolescentes mujeres ante situaciones de violencia de géne-*

⁹ Sobre ambas situaciones se hace referencia más adelante en el presente documento.

ro asociadas con relaciones abusivas, reforma Código Penal, Código de Familia, Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Elecciones y Registro Civil y Código Civil, conocida popularmente en el país como “Ley de Relaciones Impropias”.

El Proyecto de Ley n°19.337 que da vida a la actual *Ley de relaciones impropias* surge del impulso de la Fundación PANIAMOR,¹⁰ en respuesta a una convocatoria del Poder Ejecutivo, y por parte de la ONG se señalan dos circunstancias fundamentales que motivan la presentación del documento a la Asamblea Legislativa:

1. Los datos del Censo 2011¹¹ y del Registro de nacimientos y matrimonios, los cuales indican que de las niñas de 12 a 14 años que reportaron estar en unión, cerca del 89% vivían con un hombre al menos 5 años mayor que ellas. Para las adolescentes entre 15 y 17, este porcentaje era del 72%. Los datos muestran que las tres cuartas partes de las niñas y adolescentes en unión no asistían al sistema educativo y que casi el 60% tenían al menos un hijo/a (UNFPA, 2017, p. 5).
2. A partir del 2014 la ONG se compromete a realizar investigaciones y acciones de incidencia política con el fin de dar cumplimiento a las recomendaciones del Comité de Derechos del Niño (2011) y las del Comité para la Erradicación de toda forma de discriminación contra la mujer (2011)¹².

Durante el proceso de aprobación, la Asamblea Legislativa procedió a realizar una consulta facultativa a la Sala Constitucional sobre el contenido del, en aquel momento, proyecto de ley. El objetivo de la consulta fue definir si existía una violación al derecho a la conformación de una familia. Ambos derechos son establecidos en la *Convención Iberoamericana de Derecho de los Jóvenes*, convención que Costa Rica ratificó en el año 2007. Fue mediante la Resolución n°2016014893¹³ que se evacua la consulta legislativa determinando que no existen vicios de constitucionalidad de procedimiento, ni de fondo en los temas consultados del proyecto. Otro de los actores importantes que dieron su apoyo público, incluso antes de la resolución constitucional para la aprobación del proyecto, fue la Defensoría de los Habitantes.

Esta ley, como su nombre lo indica, busca fortalecer las medidas que tiene el Estado para proteger a las niñas, niños y adolescentes de relaciones abusivas o relaciones desiguales

10 Organización No Gubernamental creada el 9 de setiembre de 1987 enfocada a la defensa de los derechos de las niñas, niños y personas adolescentes, declarada de interés público para los fines del Estado Costarricense mediante Decreto n°19212-J-H de 13 de Setiembre de 1989. Más información en su sitio web: <https://paniamor.org/>

11 Instituto Nacional de Estadísticas y Censo. Censo 2011, disponible en: <http://www.inec.go.cr/censos/censos-2011>

12 Las Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer del 2011 se pueden revisar en <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N11/441/54/PDF/N1144154.pdf?OpenElement> Cabe resaltar que para el 2017 este Comité emitió unas recomendaciones nuevas que se pueden consultar en el siguiente link <https://undocs.org/es/CEDAW/C/CRI/CO/7>

13 Resolución N°2016014893, Sala Constitucional de la República de Costa Rica, disponible en <http://www.asamblea.go.cr/glcp/Votos%20de%20la%20Sala%20Constitucional/Votos/19.337/Resolución%20Sala%20Constitucional%2019.337%2024-10-2016.pdf>

y de poder entre una persona adulta y una persona adolescente (UNFPA, 2017). Esta normativa fue aprobada por la Asamblea Legislativa el 30 de noviembre del 2016 y entró en vigencia el 13 de enero del 2017, fecha en la que fue publicada en *La Gaceta*¹⁴.

Para el momento de la entrada en vigencia de la Ley, la Presidente en el ejercicio Ana Helena Chacón Echeverría, en conferencia de prensa y acto simbólico de entrega del documento al Poder Judicial, indicó que mediante la nueva norma se pretende el “resguardo jurídico ante situaciones que lastiman y vulneran flagrantemente su dignidad humana y una protección específica para una población a la que históricamente se ha sometido a abusos y mandatos sociales violatorios de sus derechos.”(Presidencia de la República de Costa Rica, 2017).

Para el cumplimiento de dicho objetivo, la Ley en concreto hace dos planteamientos: 1. Penalizar las relaciones sexuales con personas menores de edad, cuando media en la relación una diferencia de edades suficiente para establecer relaciones de poder a causa de la edad. 2. Prohíbe el matrimonio de las personas menores de 18 años en Costa Rica.

La “diferencia de edades suficiente para establecer relaciones de poder a causa de la edad” fue determinada por el Poder Legislativo, al establecer que penará con cárcel hasta por 3 años “a quienes siendo mayores de edad mantengan relaciones sexuales con personas menores de 15 años, si la diferencia de edad entre ambos es de cinco o más años. Impone el mismo castigo cuando quien es menor de edad tenga entre los 15 y menos de 18 años, si la diferencia de edad entre ambos es de 7 años o más”¹⁵.

En cuanto al matrimonio con las personas menores de edad se establece en el artículo 2 la prohibición y consecuentemente se reforman los incisos 4) y 7) del artículo 14 del *Código de Familia*, de 21 de diciembre de 1973, estableciendo que el matrimonio con una persona menor de 18 años es legalmente imposible en Costa Rica¹⁶. Actualmente, se cuenta con publicaciones pedagógicas de la ley para el conocimiento de las personas adolescentes, así como también para las personas adultas.¹⁷

14 *La Gaceta* es el Diario Oficial de la República de Costa Rica que por mandato constitucional ejecuta la labor de publicar las leyes y documentos relevantes para el ordenamiento jurídico costarricense y el orden público; su propósito es garantizar seguridad y eficacia jurídica.

15 Artículo 1.- Se reforman los artículos 159 y 161 de la Ley n°4573, Código Penal, de 4 de mayo de 1970, y sus reformas. Ley n°9406 “Fortalecimiento de la protección legal de las niñas y las adolescentes mujeres ante situaciones de violencia de género asociadas a relaciones abusivas, reforma Código Penal, Código de Familia, Ley Orgánica TSE y Registro Civil y Código Civil” http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=83353&nValor3=106995&strTipM=TC

16 Artículo 2.- Ley n°9406 “Fortalecimiento de la protección legal de las niñas y las adolescentes mujeres ante situaciones de violencia de género asociadas a relaciones abusivas, reforma Código Penal, Código de Familia, Ley Orgánica TSE y Registro Civil y Código”.

17 Para conocer más sobre la Ley se recomienda el texto: Relaciones Impropias: cuando la edad sí importa Versión pedagógica de la Ley n°9406 publicado por Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) en el año 2017. En el siguiente link se puede encontrar la versión digital del texto: <https://costarica.unfpa.org/sites/default/files/>

2. Área de derechos de cumplimiento

Es pertinente mencionar la labor de capacitación que ha realizado PANIAMOR al contribuir con la sensibilización del personal de Poder Judicial. La razón de brindar esta asesoría que se da a los funcionarios judiciales, es porque ellos son quienes tienen responsabilidades públicas relacionadas con la protección contra las relaciones impropias; sin embargo, son un primer paso hacia el desarrollo de un plan de capacitación que se espera se extienda a otras instituciones y comunidades ¹⁸.

Desde finales del año 2018 se visualizan desafíos en la implementación de la *Ley de relaciones impropias*. Para esta fecha ya varias organizaciones de la sociedad civil han expresado su preocupación sobre los efectos colaterales de la aplicación de la nueva normativa. Tanto personas con conocimiento experto como ONG han detectado situaciones de alerta y han evidenciado el vacío de investigación que actualmente hay en el país, pues se percibe que las madres adolescentes no están señalando el padre de su hija o hijo por temor a revelar que el progenitor de este es una persona adulta y por tanto su relación estaría catalogada, según la ley, como una relación impropia, situación que expone al progenitor masculino a ser sujeto de una sanción penal y, a su vez, le permite evadir responsabilidades que le asigna la *Ley de Paternidad Responsable*¹⁹. Lo anterior, preocupa tanto por la existencia de una relación abusiva entre la madre adolescente y el progenitor como por la situación de desprotección a la que se ve expuesta la persona menor de edad que nace producto de esa relación, y la adolescente madre.

Otro de los desafíos actuales es la invisibilidad de las relaciones impropias en parejas homosexuales o sexualmente diversas. Como se mencionó anteriormente, la Ley de relaciones impropias responde ante la cantidad de madres adolescentes, por lo que las campañas informativas no han visibilizado la existencia de relaciones impropias en parejas del mismo sexo. Esto se evidencia en las campañas existentes y las guías pedagógicas referentes a la nueva ley, las cuales utilizan, mayoritariamente o casi exclusivamente, representaciones heterosexuales.

En el periodo del 2016 al 2017 el Patronato Nacional de la Infancia como ente rector en materia de niñez y adolescencia, por medio del Comité Técnico Institucional, órgano que forma parte de su Gerencia Técnica, concentró esfuerzos para actualizar e inició la estandarización de procedimientos internos sobre la atención de problemáticas que violentan los derechos de la población meta.

El proceso para aprobar de los protocolos²⁰ inició en el año 2015 con el análisis y aceptación de los documentos a las 42 Oficinas Locales. Cabe mencionar que la aprobación e implementación de dichos protocolos coincide con la fecha de redacción del Informe del Estado

[pub-pdf/cuaderno%20relaciones%20impropias.pdf](#)

18 Para mayor información consultar en: <https://www.paniamor.org/news/poder-judicial-se-capacita-con-paniamor-en-relaciones-impropias>

19 Ley de Paternidad Responsable Ley nº8101 del 16 de abril del 2001.

20 Revisar lista de protocolos en el anexo 2.

sobre el cumplimiento de la CDN, documento presentado al *Comité de los Derechos del Niño* y previsto para ser revisado por el órgano de la ONU en la sesión 83 programada para el periodo de 13 enero al 31 enero del año 2020²¹.

La temática de los protocolos coincide con las Recomendación del Comité de Derechos del Niño al *Cuarto Informe Periódico de Costa Rica* del año 2011²². Como se mencionó anteriormente, el Estado costarricense se encuentra a la espera de las próximas recomendaciones del Comité tras haber rendido varios informes: 1. El informe del Estado de Costa Rica, elaborado por el Consejo Nacional de Niñez y Adolescencia con el liderazgo del PANI; 2. el *Informe Alternativo de la Defensoría de los Habitantes*; y 3. el *Informe Alternativo de la Coalición Costarricense de Organizaciones Sociales para el Seguimiento de la Convención de los Derechos del Niño* (COSECODENI).

Otro de los aspectos por considerar que han representado un tema de inflexión en los últimos tiempos es el derecho de familia ante la opinión consultiva 24/17 CIDH y la Resolución n°2018012782 Sala Constitucional.

Al respecto, el 18 de mayo del 2016 el Gobierno de Costa Rica plantea una consulta a la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en conformidad con lo establecido en el artículo 64 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH). El contenido de la consulta versa sobre la interpretación y alcance de los artículos 11.24, 185 y 246 de la CADH, en relación con el artículo 1° del mismo instrumento y la compatibilidad de la legislación costarricense con los artículos mencionados.

A raíz de lo anterior, la CIDH emite la opinión consultiva 24/17 que confirma la interpretación del artículo primero sobre la igualdad de las familias conformadas por personas de igual o distinto sexo y la necesidad de evitar las interpretaciones o aplicaciones de leyes que limitan, restrinjan, excluyan o supriman el ejercicio o goce de los derechos y obligaciones. Posteriormente, la Sala Constitucional, tomando como base la Opinión Consultiva 24/17 para el ordenamiento nacional catalogándola de “consejo y una opinión técnica calificada”, resuelve la solicitud de declaratoria de la inconstitucionalidad del inciso 6) del numeral 14 del *Código de Familia* planteada mediante acción de inconstitucionalidad el 08 de Agosto del 2018 por el accionante Paul Rueda Leal.

Esta resolución n°2018012782 de la Sala Constitucional constituye un pronunciamiento clave en materia de derechos humanos para el ordenamiento normativo del país con múltiples puntos por analizar, pero específicamente, en el tema de derecho familia impone al Poder Legislativo la necesidad de legislar los derechos de las parejas del mismo sexo para que estas puedan contraer matrimonio y cuenten con los mismos derechos reconocidos para las parejas heterosexuales. Es importante recalcar que ante un posible silencio de la Asamblea Legislativa la pro-

21 Para conocer estado actual del reporte del Estado Costarricense revisar en: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/SessionDetails1.aspx?SessionID=1323&Lang=en

22 Este documento se puede consultar en https://pani.go.cr/images/stories/documentos/INFORME_RECOMENDACIONES_CDN_CUARTO_INFORME_PERIODICO_CR.pdf

hibición existente en el actual *Código de Familia* quedará derogada, por lo que la legalidad del matrimonio entre personas del mismo sexo llegará, sin duda, a partir del 20 de mayo del 2020.

En cuanto a su relación con el tema de niñez y adolescencia se presentan dos puntos relevantes: 1. La posibilidad de adopción de las parejas del mismo sexo, lo cual amplía el número de familias que podrán adoptar y, consecuentemente, el impacto positivo que esto puede tener en la vida de las niñas, niños y adolescentes con declaratoria de adoptabilidad. 2. Plantea un escenario positivo para el reconocimiento de derechos de la población sexualmente diversa que, por supuesto, incluye a la población de NNA. Es decir, la resolución es un precedente para la discusión de los derechos de las personas sexualmente diversas.

2.3 Normativa que reconozca la participación de las personas menores de edad

El avance respecto a derechos de niñas, niños y adolescentes, así como el desfase entre el discurso y la práctica de las personas en su cotidianidad, debe verse a la luz de un marco mayor de derechos humanos, de luchas, conquistas y avances en esta materia.

El derecho a la participación cobra vital importancia en el marco del cambio de paradigma del DSI al DPI, “Esta transformación suele resumirse en el paso de una concepción de los “menores” (...) como objetos de tutela y protección segregativa, a la consideración de niños, niñas y jóvenes como sujetos plenos de derecho...” (Beloft, 2009, p.4), el reconocimiento de los derechos de autonomía hace viable la participación, así como expresar, tomar decisiones, estar informados, asociarse, entre otros aspectos. Sin embargo, se debe considerar que aún “...persiste la visión adulto-céntrica que imposibilita cambios sustanciales en las condiciones de vida de estas poblaciones...” (Brenes, 2016, p. 18), la transformación requiere para ver resultados y mejoras, cambios culturales en una sociedad históricamente adultocéntrica, en la socialización y de manera general en la interacción establecida con niñas, niños y adolescentes.

No es casual que los avances relacionados con el derecho a la participación sean difíciles de observar, que sigan existiendo enormes limitaciones, retos y deudas, aun cuando el cambio de paradigma ya no parece un asunto innovador. Es necesario como sociedad, tomar mayor acción y asumir aún con mayor responsabilidad el desafío que supone posicionar a niñas, niños y adolescentes como sujetos de derechos.

Es necesario trabajar en el cómo, no sólo demandar alternativas de inclusión y resignarse a la dificultad que representa, sino crearlas en cada espacio institucional: “Debe existir no solo un esfuerzo interinstitucional, sino un trabajo interdisciplinario donde la participación sea activa, dinámica, que también sea un escenario donde el esfuerzo y la capacidad colectiva sea en beneficio de políticas, planes, programas y proyectos para esta población” (Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia; Universidad de Costa Rica, Programa PRIDENA, Patronato Nacional de la Infancia y Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, 2011, p. 128); además, es necesario revisar buenas prácticas a nivel nacional e internacional y tomar en cuenta la diversidad del grupo al que se hace referencia.

A continuación se realiza un acercamiento mayor a la temática desde la normativa nacional e internacional que reconoce el derecho a la participación de las niñas, niños y adolescentes, incluyendo algunas *Observaciones Generales del Comité de los Derechos del Niño* y algunas reflexiones a partir de la revisión de los *Informes Estados de Derechos de la Niñez y la Adolescencia (EDNA)* de años anteriores.

2.3.1 Instrumentos jurídicos nacionales e internacionales

Como se visualiza en el Anexo 3 el derecho a la participación ha adquirido mayor presencia e importancia luego de la *Convención sobre los Derechos del Niño*, que en materia de niñez representa el documento de mayor vinculación internacional y que marcó a nivel jurídico la visualización de niñas y niños como sujetos de derecho, expresando el cambio de paradigma y la necesidad de generar condiciones para el ejercicio del derecho a la participación.

De los instrumentos abordados se identifica la conformación del derecho a la participación por el derecho a la formación de un juicio propio, de expresar su opinión libremente en todos los asuntos que le afectan, libertad de expresión, libertad de pensamiento, libertad de asociación, de conciencia y de religión. El avance se puede observar de manera más explícita en los últimos años, tanto en el plano jurídico como en los discursos de aquellas instituciones que trabajan con esta población.

La revisión jurídica también resalta el enfoque de autonomía progresiva, ya que es un aspecto fundamental al discutir sobre el derecho a la participación de niñas, niños y adolescentes. Este principio se basa esencialmente en el artículo 12 de la *Convención sobre los Derechos del Niño*, en la cual se plantea que el respeto por las responsabilidades, los derechos y los deberes de las personas encargadas y de la comunidad, debe cumplirse a las niñas, niños y adolescentes en consonancia con la evolución de sus facultades. Al respecto, Gómez (2018) plantea que:

El ejercicio progresivo, de acuerdo con la evolución de sus facultades, implica que los niños van adquiriendo capacidad para ejercitar sus derechos y deberes a medida que se van desarrollando como personas. No se establece una edad fija a partir de la cual los menores ejerzan sus derechos, sino que se evalúa el desarrollo del niño para ejercitarlos (p. 134).

Tal como se ha venido discutiendo, las mediaciones económicas, sociales y culturales son fundamentales para estudiar el derecho a la participación, por lo que al hablar de autonomía progresiva debe prestarse atención a las condiciones y el contexto de cada grupo y cada persona, reconociendo sus particularidades; lo anterior, además de cuestionar cotidianamente que las consideraciones de las personas que acompañan a estas niñas, niños y adolescentes, afectan las posibilidades de reconocimiento de habilidades y capacidades para ejercer sus derechos, por lo que en un Estado, ni en el espacio local, ni en la familia, existe una “receta” de autonomía progresiva y por tanto no es comprometido reproducirla en el discurso sin cuestionar continuamente los vínculos e interacciones con esta población.

Vinculado con este principio en las *Observaciones Generales del Comité de los derechos del niño*, en la observación número 12 se refiere el derecho de esta población a ser escuchada y que el Comité destaca como uno de los cuatro principios de la CDN. Se recalca la necesidad de evaluar en relación con la edad y la madurez, haciendo la distinción entre la persona individual y un grupo de NNA, es decir, en el carácter individual y colectivo de la participación.

2.3.2 Abordaje desde el Estado de Derecho de la Niñez y la Adolescencia sobre el Derecho a la Participación

Con el fin de dar seguimiento a la forma en que se ha abordado el tema de participación, se revisaron los tres últimos Informes EDNA, sin la intención de realizar un estudio exhaustivo, sino como antecedente y aporte al balance sobre el derecho a la participación de los NNA en el país. Como primera observación, se señala que el derecho a la participación no había sido abordado en estos estudios de forma detallada, ni particularizado en relación con el resto de derechos.

En el VI EDNA (2008) se aborda desde el derecho a la educación con la necesidad de que haya participación de niñas, niños y adolescentes en la reforma y el sistema educativo, además se integra al capítulo de salud, exponiendo la necesidad de que haya participación en la gestión de las políticas en este tema. En el VII EDNA (2011) se observa en el desarrollo del apartado de Institucionalidad democrática y es mencionado en otros capítulos, tales como educación y juego, recreación y cultura.

La manera de incluirlo en los estudios puede explicarse desde la importancia que adquiere el derecho a la participación como facilitador de otros derechos: “La participación también es un derecho facilitador, una estrategia que contribuye a asegurar el cumplimiento de todos los demás derechos...” (Alfageme, 2003, p.11). Partir de dicha premisa es comprender que la participación permite al resto su exigibilidad, que facilita su acceso y ejercicio; que los transversa, los valida y es prerequisite de los mismos.

A pesar de lo anterior, también es necesario realizar acercamientos al derecho a la participación como derecho en sí mismo, que posibiliten una mayor importancia, desde la investigación y los diversos procesos llevados a cabo en las instituciones u organizaciones que trabajan con la población. El esfuerzo implica un cambio en la puerta de entrada, para evitar que quede en segundo plano; planificar iniciativas y objetivos desde el derecho a la participación, siendo conscientes de que esto puede conectar con otros derechos o que se les puede abordar como contenido.

La segunda observación es que, desde los EDNA estudiados, se anuncia una deuda respecto al derecho a la participación de niñas, niños y adolescentes: “No obstante, conviene puntualizar que, a pesar de los importantes progresos (...) la promoción del derecho a la participación de niñas, niños y adolescentes sigue siendo una de las más importantes debilidades...” (Universidad de Costa Rica/ Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, 2008, p.159).

En la actualidad, persiste la falta de empoderamiento de los NNA en relación con su derecho a la participación, ya que se requiere una transformación cultural, sostenida y comprometida; que reconozca, en general, las interacciones con niñas, niños y adolescentes y en consideración con su diversidad como colectivo y a su focalización dentro de la política social.

El contrasentido entre el discurso y la práctica, no es un hecho casual, sino que cuestiona continuamente la condición de niñas, niños y adolescentes como personas sujetas de derechos; puesto que el cambio de paradigma supone una transformación sobre prácticas que históricamente se han legitimado desde el adultocentrismo, bajo el cual se define la relación con los NNA a partir de diferentes visiones que los colocan como objetos y no como sujetos sociales. En síntesis, de acuerdo con lo expuesto por Alfageme (2003), estas visiones son niños, niñas y adolescentes como propiedad de sus encargados, como potencia/futuro, personas de lo privado e individual (privándoles de su actuar público y político), víctima o victimario, como incapaces y necesitados de ayuda, como objeto de necesidades y demandas. El adultocentrismo reafirma los privilegios y dominio del adulto sobre otros grupos etarios, en este caso, el de los NNA y NNJ. El adulto ostenta su dominio de manera unilateral, restringiendo y ordenando a sus subordinados, sin que la opinión, ideas o sentimientos de los NNA tengan cabida en las decisiones que toma la persona adulta que los tiene a su cargo.

Sobre esta generalidad que afecta a los NNA, es preciso también particularizar, a fin de develar situaciones, contextos y condiciones dentro de "...un mundo simbólico complejo y heterogéneo en permanente cambio, cuyas diferencias están marcadas por razones de género, de clase, de pertenencia étnica, o de procedencia regional..." (Alfageme, 2003, p. 27), el grupo de niñas, niños y adolescentes, no es homogéneo, pues algunas condiciones desiguales agudizan la violación general en relación con el derecho a participar.

Relacionado con lo anterior, los ODS (2015) hacen mención a la participación en cuanto a: "poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo y lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas" (ODS 2 y 5 respectivamente). En el primero, se destaca la falta de participación como una manifestación de la pobreza y, en el segundo, destaca la necesidad de analizar la categoría de participación junto con la categoría de género.

2.4 Análisis diferencial de necesidades e intervención en los grupos de mayor vulnerabilidad

Hay dos aspectos que se consideran críticos en la actualidad con la población; por un lado, en el caso de las personas adolescentes las relacionadas con salud sexual y reproductiva, así como situaciones asociadas con el embarazo adolescente y la protección del derecho al reconocimiento de la diversidad sexual y la ausencia de situaciones de discriminación que se origine por orientación sexual.

En este mismo apartado se abordan las situaciones de sobrepeso y obesidad en la población de niños, niñas y adolescentes, como una afectación a su derecho a la salud integral.

2.4.1 Adolescencia: Acceso al cumplimiento efectivo de los derechos de salud sexual y reproductiva y reconocimiento de su identidad-diversidad

En la población adolescente, el acceso a educación sexual sigue siendo uno de los mayores retos, ya que observamos un escenario con un resurgimiento de corrientes conservadoras, en los últimos 3 años. A pesar de que existen datos que demuestran que, desde que se han impulsado modificaciones a nivel de política pública, se han reducido la cantidad de embarazos en menores de 19 años, persiste una postura ultra conservadora que niega el acceso a la educación sexual integral de manera formal. Esta discusión se agudizó en el contexto electoral, donde cuestiones relacionadas con la sexualidad fueron centro de discusión. No obstante, se destaca la importancia de garantizar el respeto a los derechos humanos de las personas jóvenes, en una etapa de la vida crucial, tanto para favorecer la igualdad entre hombres y mujeres, y para promover el respeto a la diversidad.

Según datos de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) en noviembre 2018, entre el 2012 y 2016, la cantidad de embarazos en menores de 19 años rondó entre el 19,4% y 20%, mientras que durante el año 2017, la tasa de embarazo adolescente se ubicó en un 14,7%, la más baja registrada en toda la historia del país.

A pesar de que la discusión pública en el tema se ha centrado en el acceso a educación sexual y reproductiva desde el Ministerio de Educación Pública (MEP), también se involucran varias instituciones del Estado, entre las que destacan la CCSS, el PANI e INAMU. Según informaciones del Ministerio de Salud:

La reducción de nacimientos en adolescentes madres menores de 20 años, forma parte del Plan Estratégico Nacional de Salud para Personas Adolescentes 2010 -2018, y la iniciativa Salud Mesoamérica, impulsada por el Consejo Interinstitucional de Atención a la Madre Adolescente (CIAMA), con el objetivo de prevenir el embarazo en la adolescencia y mejorar la salud sexual y reproductiva de los adolescentes. Este es un esfuerzo coordinado entre el Ministerio de Salud, la Caja Costarricense de Seguro Social, el Ministerio de Educación Pública, el Patronato Nacional de la Infancia (PANI) y el Sistema Nacional de Atención Infantil. (Ministerio de Salud, 2018, párr. 5).

Al respecto, diversos especialistas señalan que existen al menos 3 factores que inciden en la reducción en el embarazo adolescente, que deben resaltarse como decisiones positivas de las instituciones públicas. Por un lado, los Programas de Educación para la Afectividad y Sexualidad Integral del MEP, además de las acciones en el tema tomadas por la CCSS para concentrar esfuerzos en las zonas periféricas del país, adecuando los servicios a sus necesidades, y por último la *Ley de Relaciones Impropias*²³.

23 Ley 9406 "Fortalecimiento de la protección legal de las niñas y las adolescentes mujeres ante situaciones de violencia de género asociadas a relaciones abusivas, reforma Código Penal, Código de Familia, Ley Orgánica TSE y Registro Civil y Código Civil", más conocida como *Ley de Relaciones Impropias*. Esta ley fue aprobada el 30 de noviembre de 2016.

2. Área de derechos de cumplimiento

Un avance ha sido la aprobación de la Junta Directiva de la CCSS de la Política Institucional de Atención Integral a la Adolescencia y el Manual de Gestión de Servicios Hospitalarios Diferenciados y Amigables para Adolescentes, han sido avances positivos para favorecer servicios dirigidos a esta población, adecuados a sus necesidades. En entrevista, el médico pediatra Alberto Morales Bejarano señala:

Siempre hemos dicho que el embarazo adolescente tiene como cinco grandes cosas: la pobreza estructural, porque donde hay más pobreza hay más adolescentes madres. También hay presencia de carencias afectivas crónicas, que exponen al ser humano a todo, inclusive a la actividad sexual temprana; una educación sexual débil, consumo de drogas y abuso sexual (Ávalos, 2018).

Un componente para posibilitar el reconocimiento de la diversidad sexual que debe ser reconocido, es el protocolo sobre sexualidad y afectividad, que pretende precisamente favorecer el respeto de todas las personas jóvenes sin importar su orientación sexual. Es preciso superar las discusiones que limitan la temática a cuestiones aisladas, sino que debemos apostar por la necesidad de un cambio cultural que permita salir de las estructuras impuestas por la sociedad patriarcal y que de esta forma sea posible que todas las personas, con énfasis en niñas y personas de la comunidad LGBTIQ+ especialmente, puedan tener acceso al pleno reconocimiento de sus derechos, entre los que los sexuales y reproductivos, así como de identidad y afectividad se vuelven fundamentales.

2.4.2 Sobrepeso y obesidad: Una de las mayores amenazas para la salud

Con base en el censo de Peso y Talla 2016, más de 118 000 escolares tienen sobrepeso y obesidad. Esto quiere decir que en los próximos años existe una clara amenaza de tener una nueva generación más enferma, con mayores problemas cardiovasculares, de hipertensión y diabetes.

La situación de epidemia es clara. En 1996 el sobrepeso y la obesidad en niños y niñas se acercó al 14,9%. En el 2008 rondó el 21% y en el 2016 la cifra fue del 34%, el equivalente a 118 078 menores de edad. El panorama empeora si se observan específicamente los distritos, donde algunos llegan al 50% de prevalencia. La pregunta tal vez es: ¿Por qué? ¿Cómo fue que Costa Rica, en menos de 60 años, pasó de tener una desnutrición superior al 50% a un índice de obesidad del 34%? (Jiménez, 2019).

Los retos para abordar este tema pasan por un necesario cambio cultural, ya que aunque se realicen esfuerzos en términos de política pública, la realidad es que existe una gran resistencia, respecto a la transformación hacia esquemas y prácticas que beneficien a la población de niños, niñas y adolescentes en el acceso a sus derechos.

De acuerdo con Leonardo Sánchez Hernández, Director de Programas de Equidad del Ministerio de Educación Pública (MEP) desde que fueron modificados los menús de los comedores escolares en 2018, hasta abril 2019 se recibieron más de 3000 quejas de padres de familia que giran en torno al desconocimiento sobre la importancia de cambiar la forma en que se alimentan.

En términos alimenticios, es más preocupante cuando se evidencia que existe una relación entre altos índices de sobrepeso y obesidad y población que se encuentra en condición de pobreza, ya que existe una correlación entre los datos de pobreza y obesidad o sobrepeso, alcanzando en algunos distritos hasta un 50% de la población, precisamente aquellos donde existen más bajos indicadores de desarrollo humano.

De nuevo, llama la atención el hecho de que se estén realizando medidas en términos de política pública que propicien acciones de educación de la población en general, ya que son quienes deben atender las necesidades alimenticias de niños, niñas y adolescentes; así como reaccionar de manera positiva ante las iniciativas gubernamentales que pretenden atender la situación.

2.5 Sugerencias

1. Hace falta reeducar la población para la aceptación de la diversidad y la diferencia. El cambio cultural va desde la aceptación de la no discriminación por condición etaria, hasta la aceptación de la diversidad sexual entre seres humanos, y en particular, de los NNA transgénero, bisexuales, homosexuales. Esta es tarea de todos, pero es en las escuela y colegios donde se puede generar un avance significativo, y una reeducación en valores. No se puede alcanzar una cultura de paz sin superar los prejuicios sobre la diversidad sexual.
2. La violencia de género, así como contra los NNA sexualmente diversos y otros grupos discriminados o víctimas de "bullying", reflejan la carencia de valores sociales que admitan la diferencia. Esto está relacionado con el endurecimiento de posiciones neoconservadoras que apuestan por un mayor adultocentrismo y una negación de la diferencia.
3. La desprotección de las personas institucionalizadas las pone en desigualdad con respecto a las y los jóvenes que tienen protección de personas hasta 24 años, por medio de la manutención, de pensiones alimentarias, de aporte. Se trata de un riesgo para la población institucionalizada, que no tiene apoyo.
4. La aprobación de la Ley n°9406 o *Ley de relaciones impropias* presenta varios desafíos, entre ellos: 1. La sensibilización a la población meta y las familias sobre la problemática, pues en algunas regiones el país aún este tipo de relaciones son consideradas como una práctica cultural aceptada y normalizada. 2. La sensibilización a la población meta y las familias sobre la existencia de relaciones impropias en la población sexualmente diversa. Este punto es relevante ya que el factor social que impulsa la ley es el embarazo adolescente, lo cual puede crear una percepción de que las relaciones impropias se dan exclusivamente en las relaciones heterosexuales.
5. Los protocolos aprobados en 2016 son, evidentemente, de reciente implementación, lo que implica que actualmente se desconozca el impacto real de estos instrumentos de carácter operativo con pautas homogéneas para los funcionarios y funcionarias del PANI, por lo cual, el seguimiento y la evaluación de su eficacia es otro de los vacíos investigativos que enfrenta el país actualmente.