



Consejo Económico y Social

Distr.
LIMITADA

E/ICEF/1996/P/L.19
8 de noviembre de 1995
ESPAÑOL
ORIGINAL: INGLÉS

FONDO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA INFANCIA
Junta Ejecutiva
Primer período ordinario de sesiones de 1996
22 a 26 de enero de 1996
Tema 6 del programa provisional*

ADOPCIÓN DE MEDIDAS

NOTA SOBRE LA ESTRATEGIA DEL PROGRAMA DEL PAÍS**

Costa Rica

Resumen

La Directora Ejecutiva presenta la nota sobre la estrategia del programa de Costa Rica en relación con un programa de cooperación para el período 1997-2001.

Costa Rica es una democracia estable y se ha granjeado el amplio reconocimiento de la subregión por sus progresos en materia de desarrollo social. Ahora bien, durante los últimos años se ha registrado una crisis fiscal que ha puesto en peligro la sostenibilidad de esos progresos y la calidad y el alcance de los servicios. Se han agravado las disparidades geográficas y socioeconómicas que afectan a los niños y a las mujeres. El Gobierno ha iniciado un proceso de reforma legal e institucional, y ha lanzado una serie de nuevos programas sociales.

* E/ICEF/1996/2.

** En el tercer período ordinario de sesiones de 1996 se someterá a la aprobación de la Junta Ejecutiva una adición al presente informe con la recomendación final sobre el programa del país.

El programa del país servirá para que ese proceso arroje buenos resultados y sea sostenible mediante la promoción de actividades encaminadas a reconocer los derechos del niño y mediante el fortalecimiento y la elaboración de métodos de evaluación de los programas sociales para niños y mujeres. La cooperación del UNICEF comprenderá dos programas: a) un apoyo centrado en la planificación y la reforma institucional, y b) comunicaciones y movilización. Las esferas de intervención incluirán evaluaciones centradas en la eficacia y la sostenibilidad; la armonización de la legislación nacional con las disposiciones de la Convención sobre los Derechos del Niño, y su incorporación en un programa nacional de acción reestructurado; la promoción general de la Convención, y el apoyo de la participación de niños y jóvenes en la promoción y protección de sus derechos.

SITUACIÓN DE LAS MUJERES Y LOS NIÑOS

1. Durante los 40 últimos años Costa Rica ha efectuado enormes progresos gracias a su visión de futuro, sus inversiones masivas en materia de salud y educación, y sus instituciones del sector social muy desarrolladas. Sin embargo, esos progresos se ven amenazados por problemas macroeconómicos que han originado una disminución del gasto social per cápita de un 30% entre 1980 y 1990.

2. La situación en materia de supervivencia y desarrollo de los niños ha mejorado considerablemente, como demuestra el hecho de haberse alcanzado casi los objetivos de mitad de decenio. Ahora bien, no está garantizada la sostenibilidad de las ventajas obtenidas, ni la consecución de las metas fijadas para el decenio. Por ejemplo, el alcance de las actividades de vacunación nacional disminuyó del 90% en 1992 al 80% en 1993 y una proporción anterior al 60% en 11 de los 81 cantones del país, como consecuencia de cortes efectuados en el presupuesto de atención médica primaria. Otros dos factores amenazan la sostenibilidad: la falta de una vigilancia y evaluación sistemáticas para fortalecer la eficacia y la eficiencia, especialmente en la esfera de los micronutrientes y de la mortalidad materna; y la falta de una participación comunitaria del debido nivel. La contaminación ambiental - por ejemplo, aguas contaminadas y un sistema inadecuado de evacuación de desechos sólidos - son otro problema en materia de sostenibilidad.

3. Sigue habiendo considerables desigualdades que afectan a los niños. La pobreza afecta al 40% de 1,2 millones de niños. En las zonas fronterizas, las tasas de mortalidad infantil y materna son cuatro veces más altas que la media nacional. Hay un número cada vez mayor de niños vulnerables, con inclusión de los niños que trabajan (el 15% de todos los niños), los niños que se ven en situación de conflicto con la ley, los hijos de inmigrantes y de grupos indígenas, y los niños que son objeto de malos tratos y explotación sexual. La igualdad entre hombres y mujeres plantea asimismo un problema. El 30% de los hogares que se hallan por debajo de la línea de pobreza están encabezados por una mujer. Los problemas que afectan a la juventud incluyen el hecho de haber sólo un 55% de matriculación en escuelas secundarias y un porcentaje elevado de embarazos de adolescentes.

4. El Gobierno procede a una amplia reforma del sector público, con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y del Banco Mundial, a fin de reforzar los servicios de salud en el plano primario, mejorar la calidad de la educación pública y reducir la pobreza. Se hará nuevamente hincapié en la participación comunitaria, en la descentralización y en el desarrollo sostenible. El Gobierno ha empezado a formular un código de la infancia a fin de armonizar la legislación nacional con la Convención sobre los Derechos del Niño. Se está incrementando la capacidad institucional para ocuparse de las cuestiones urgentes relativas a las diferencias por motivos de género; la capacidad en materia de prestación de servicios sigue siendo buena, y las organizaciones no gubernamentales y los movimientos de base comunitaria desempeñan papeles importantes en la protección de los derechos de los niños y las mujeres.

LECCIONES DERIVADAS DE LA COOPERACIÓN ANTERIOR

5. Debe modificarse la función del UNICEF a fin de tener en cuenta a: a) las nuevas prioridades del desarrollo social; b) los progresos hacia la consecución de las metas del decenio, en particular las metas en materia de supervivencia infantil; y c) el hecho de que las prioridades nacionales han pasado de la supervivencia infantil a los derechos del niño, el desarrollo y las cuestiones relativas a la protección.

6. El actual programa del país procura alcanzar muchos objetivos, y utiliza indicadores que son difíciles de supervisar. En vista de lo limitado de sus recursos, el nuevo programa debería basarse en menos objetivos que surtan grandes efectos.

7. La institución del "Ombudsman" para la Infancia ha sido una iniciativa sin precedentes de Costa Rica. Ha sido un paso positivo, en vista de su carácter apolítico, y la institución ha sido incorporada a la Defensoría de los Habitantes. Ahora hay que fortalecer esta institución para preservar su carácter autónomo. No se ha hecho suficiente hincapié en la comunicación en las actividades apoyadas por el UNICEF, particularmente en la esfera de la promoción de los derechos del niño. Por eso hay que reforzar la iniciativa innovadora de la Auditoría Social para que supervise los derechos del niño en colaboración con la Defensoría, asignando mayor prioridad a una comunicación más efectiva de las conclusiones a que se haya llegado, como forma de promover aún más los derechos del niño. Estas iniciativas futuras deben vincularse con el fortalecimiento del sistema de información sobre los objetivos del decenio, especialmente la reducción de las desigualdades y de las disparidades por motivos de género como parte de la vigilancia de los derechos del niño.

8. El programa nacional de acción en favor de la infancia preconiza una mayor coordinación a todos los niveles gubernamentales y una mayor participación de los grupos organizados de la sociedad civil. Sin embargo, a pesar de las excepciones positivas de Talamanca y Puriscal, las actividades de descentralización a plena escala sólo recibieron un apoyo limitado del UNICEF. En consecuencia, hay que ampliar el número de asociados del UNICEF para que incluyan a un número mayor de organizaciones no gubernamentales y de fundaciones expresamente empeñadas en proteger los derechos del niño. Hay iniciativas en escala regional, como las de Talamanca y Puriscal, que han permitido obtener un conocimiento considerable de métodos de descentralización y de participación en las esferas de la salud y la educación, así como acerca de la forma de mejorar las políticas encaminadas a combatir las desigualdades en esferas prioritarias.

9. En el marco del proceso de integración social centroamericana, Costa Rica puede contribuir a la promoción de los derechos del niño en Centroamérica. La instalación de letrinas de fibra de vidrio y la promoción de la fabricación de sal yodada son dos ejemplos, como también lo es la iniciativa encaminada a supervisar los derechos del niño en colaboración con la Defensoría.

ESTRATEGIAS PROPUESTAS PARA EL PROGRAMA DEL PAÍS

10. El Plan Gubernamental de Combate a la Pobreza se centrará en la disminución de las disparidades, y hace especial hincapié en los niños y los jóvenes. Una preocupación análoga por la igualdad se manifiesta en el plan de desarrollo nacional para 1994-1998 que tiende a: a) promover el desarrollo sostenible en lo social, lo económico y lo ambiental; b) asegurar igual acceso a servicios de calidad para los niños y los jóvenes; c) promover una política social basada en un planteamiento intersectorial y en la utilización eficaz de los recursos; y d) fomentar una mayor participación de la comunidad en la adopción de decisiones.

11. Por lo tanto, los objetivos generales del programa del país son los siguientes: a) promover el reconocimiento de los derechos del niño en la legislación y la planificación nacionales, en el marco de la Convención sobre los Derechos del Niño, y b) promover un método de la evaluación que haga hincapié en la disminución de las disparidades, en la sostenibilidad y en una participación social más amplia.

12. La contribución singular de este programa proviene del hermanamiento de dos objetivos: una mayor transparencia incrementa el disfrute de los derechos y significa más posibilidades de opción y una mayor responsabilidad; éstas a su vez constituyen la esencia de la prestación de servicios para niños y mujeres que obedezcan más a la demanda. Los tres objetivos siguientes, específicos e interrelacionados, promoverán la consecución de los dos objetivos generales: a) promover la capacidad nacional de supervisar los derechos del niño y de promoverlos; b) elaborar métodos de evaluación para que perduren la eficacia y la eficiencia del programa; y c) en el contexto de la Convención sobre los Derechos del Niño, promover la armonización de la legislación nacional y centrar más la política social en la consecución de los derechos del niño.

13. El programa de cooperación se basará en una combinación estratégica de las actividades de promoción, fomento de la capacidad y potenciación. Mediante medidas de promoción se procurará movilizar a la sociedad civil en apoyo del programa nacional de acción y para promover el cumplimiento de los principios de la Convención. El hecho de que estas actividades de promoción tengan una base empírica mucho más firme, como resultado de la importancia asignada a la evaluación, contribuirá sobremanera a sus efectos. La estrategia central consiste en reforzar la capacidad de los gobiernos central y municipales en la movilización y evaluación de base comunitaria para el desarrollo de programas sociales. Esa capacidad es de dos tipos: evaluación de las actividades en el plano comunitario y fomento de la capacidad comunitaria, a medida que las comunidades comiencen la labor de planificación sobre la base de la evaluación. Se prestará asistencia técnica para ayudar a adaptar la legislación vigente a la Convención y para promover su aplicación. Las estrategias de potenciación se centrarán en adquirir mayor conocimiento de la situación en materia de derechos de los niños y las mujeres mediante una evaluación sistemática, una mayor transparencia y un mayor grado de responsabilidad, al tiempo de proceder a una medición sistemática de base comunitaria de las repercusiones de los programas de tener más en cuenta la opinión de los niños en las comunidades cuando se examinen cuestiones relacionadas con sus derechos y con la adopción de decisiones que les afecten.

14. Habrá dos programas: a) apoyo específico de la planificación y la reforma institucional; y b) comunicaciones y movilización. El primer programa está encaminado a reforzar la sostenibilidad y la igualdad mediante una gestión óptima de los recursos asignados al desarrollo. Los principales participantes serán organismos gubernamentales y órganos municipales o cantonales en los planos central y local. El programa tendrá tres componentes: vigilancia y evaluación, readaptación del programa nacional de acción y reforma legal e institucional.

15. El UNICEF apoyará la elaboración y aplicación de métodos de vigilancia y evaluación para los programas que se ocupen de los niños y las mujeres, especialmente los que tengan repercusiones en materia de derechos del niño. Las técnicas de base comunitaria ya ensayadas en Costa Rica se aplicarán en el plano nacional para fomentar la participación comunitaria, lo que servirá también a efectos de sostenibilidad. El UNICEF ayudará a elaborar y ensayar métodos para ocuparse de los problemas que puedan surgir, como por ejemplo los relativos al amamantamiento, las repercusiones del deterioro ambiental para los niños y los problemas con que se enfrentan los adolescentes. Se prestará asistencia técnica para el desarrollo de actividades de vigilancia y evaluación con las autoridades de gobierno local en el plano cantonal y el Sistema Nacional de Evaluación, del Ministerio de Planificación, que ya recibe apoyo del BID, del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, y del Fondo de Población de las Naciones Unidas. Estas actividades de asociación entrañarán el fomento de capacidad en los planos nacional y local para vigilar la situación de los derechos del niño.

16. Se prestará asistencia técnica para readaptar el programa nacional de acción utilizando como marco la Convención sobre los Derechos del Niño. Debe darse nueva orientación al programa nacional de acción para que abarque esferas de la Convención previstas en la iniciativa de reforma social de Costa Rica; por ejemplo, la disminución de disparidades respecto de metas esenciales como la mortalidad infantil y materna. Otras cuestiones incluirán las de los niños en situación de riesgo social (por ejemplo, los niños que trabajan) y las cuestiones relativas a las diferencias por motivo de género (embarazos prematuros, explotación sexual de las adolescentes, violencia en el hogar y responsabilidad paterna). El programa nacional de acción debería promover asimismo la coordinación de programas que se ocupan de los niños, incluido el apoyo para la formulación de planes locales de acción, sobre todo en las zonas fronterizas que es donde los niños se enfrentan con mayores dificultades. Los organismos gubernamentales que participan en el programa nacional de acción incluyen la Segunda Vicepresidencia y el Ministerio de Planificación, así como grupos organizados de la sociedad civil como las organizaciones no gubernamentales, los movimientos de base comunitaria y el sector privado.

17. Siguiendo las recomendaciones del Comité sobre los Derechos del Niño, el UNICEF seguirá prestando apoyo al proceso de adaptación de la legislación nacional a las disposiciones de la Convención por conducto del nuevo Código de la Infancia. El establecimiento del nuevo marco legal entrañará cambios en las instituciones que se ocupan de los niños y la capacitación de las autoridades públicas responsables de la protección infantil, como por ejemplo los jueces y los asistentes sociales. Entre los participantes figuran el Ministerio de Justicia, el Tribunal Supremo de Justicia, la Defensoría de los Habitantes, la Oficina Nacional para la Infancia y organizaciones no gubernamentales.

18. La finalidad principal del programa de comunicaciones y movilización consistirá en fomentar las iniciativas de la sociedad civil en favor de los derechos de los niños y las mujeres. La estrategia central consistirá en difundir los resultados de evaluaciones relativas a la sostenibilidad, las repercusiones y la disminución de las disparidades. Estas actividades supondrán la ampliación de las asociaciones establecidas para promover los derechos del niño y del joven y para generar un apoyo político mayor en favor del programa nacional de acción. Entre los participantes figurarán los medios de información, las universidades nacionales, la Confederación de Organizaciones del Sector Privado, y las organizaciones no gubernamentales nacionales que realizan importantes actividades para promover la protección de los derechos de niños y mujeres.

19. Tendrá prioridad la obtención de otras fuentes de financiación. Se tomarán iniciativas encaminadas a promover y estimular una mayor cooperación con el Banco Mundial, el BID, los donantes bilaterales importantes, el sistema de las Naciones Unidas y los comités nacionales del UNICEF para la ampliación de programas innovadores en favor de los niños y las mujeres. También se asignará importancia al desarrollo de iniciativas locales de recaudación de fondos con el sector privado. Como las ventas generadas por la Operación de Tarjetas de Felicitación y otras operaciones conexas en 1994 se incrementaron en casi un 40% con relación a las de 1993, se advierten importantes posibilidades de financiación.

20. El programa del país apoyará y suplementará también las iniciativas subregionales del UNICEF en Centroamérica. Estas iniciativas se desarrollarán en el marco del Proceso de Integración en Centroamérica. De esta manera el proceso de cooperación podrá basarse en las instituciones, los acuerdos y los recursos del Proceso de Integración para fortalecer la acción nacional para mejorar la situación de las mujeres y los niños.

ESTIMACIÓN DEL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS

Estimación del programa de cooperación para 1997-2001^a

(En miles de dólares EE.UU.)

	<u>Recursos generales</u>	<u>Fondos complementarios</u>	<u>Total</u>
Apoyo para planificación	2 750	2 750	5 500
Comunicaciones y movilización	<u>1 000</u>	<u>1 000</u>	<u>2 000</u>
Total	<u>3 750</u>	<u>3 750</u>	<u>7 500</u>

^a Se trata sólo de cifras indicativas sujetas a cambios una vez que sean definitivos los datos financieros agregados.