
LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA A PARTIR DEL AVANCE HISTÓRICO DE LOS PROCESOS ATENCIONALES EN EL PATRONATO NACIONAL DE LA INFANCIA

SILVIA QUESADA

RESUMEN

El proceso histórico del Patronato Nacional de la Infancia (Pani) se ha caracterizado por una serie de cambios en la atención y protección de las personas menores de edad y de sus familias de acuerdo con el contexto temporo espacial que nuestro país ha tenido que enfrentar, y con el cambio de paradigma que se suscitó en relación con la niñez y la adolescencia a partir de 1990.

A lo largo del tiempo se presentan diferentes formas de participación en el nivel social que se reflejan en las formas atencionales que las instituciones ofrecen, con el propósito de lograr una participación ciudadana vinculada con un enfoque de derechos. Es evidente que existe un paralelismo entre el desarrollo institucional del Pani y la evolución de la categoría participación: un enfoque de la participación comunitaria y social, y otro de participación ciudadana.

DESCRIPTORES:

Participación, proceso atencional, niñez, adolescencia

CITIZEN PARTICIPATION IN ATTENTION PROCESSES OF THE NATIONAL CHILD WELFARE AGENCY: HISTORICAL DEVELOPMENT

SILVIA QUESADA

SUMMARY

The historical development of the National Child Welfare Agency (PANI, for its name in Spanish) has been characterized by constant changes in processes of attention and protection for minors and their families.

This is due to country development and the change in paradigm regarding child and adolescent attention since 1900.

Over time different forms of participation have arisen in the social arena. This is reflected in institutional attention to this population, tied to a rights-based approach, and demonstrates the parallel between PANI's institutional development and evolution of the concept of participation, aimed at transcending the community and social approach to achieve citizen participation.

DESCRIPTORES:

Participation, attention process, children, adolescents

Licenciada en Trabajo Social, docente en la Escuela de Trabajo Social de la Universidad de Costa Rica e investigadora del proyecto Participación Social y Exclusión Simbólica

Patronato Nacional de la Infancia, 1930

El Patronato Nacional de la Infancia es la institución encargada de la atención a la niñez y la adolescencia en Costa Rica. Fue incorporada a la estructura del Estado costarricense a partir de la década de los años treinta, del siglo pasado, durante la administración del Lic. Cleto González Víquez, hecho que coincidió con la crisis de 1929 (Brenes: 1991).

En nuestro país sus efectos fueron muy significativos para los sectores sociales más desposeídos y, por ende, para la población infantil; sobre todo porque existe gran cantidad de niños y niñas en condición de pobreza, abandonados, prostituidos, dedicados a la “vagancia”, la mendicidad y a las ventas ambulantes, entre otros.

El Patronato Nacional de la Infancia llenó un vacío en el ámbito nacional al ocuparse de la situación del niño y de la madre que se encontraban en desventaja social y en total desamparo ante la falta de legislación en esta materia: protección de la madre embarazada, trabajo de las personas menores de edad; abusos por la improvisación de los tutores cuando existían bienes de las personas menores de edad que quedaban en manos de personas adultas inescrupulosas, y para los niños declarados en condición de abandono (Brenes, 1991:118).

Los fines de la institución, en concordancia con los de la época, se orientaban, principalmente, a brindar albergue, amparo legal, rehabilitación social, higiene, protección contra el abandono, la discapacidad y la enfermedad. Como retos institucionales se priorizaban la alimentación y la salud (Patronato Nacional de la Infancia, 1998).

El profesor Luis Felipe González Flores, presentó, ante el Congreso Constitucional, el proyecto de creación en 1929, y fue sancionado según la *Ley de Creación 39* del 15 de agosto de 1930.

La constante dedicación del profesor González Flores (cuya permanencia en el Patronato Nacional de la Infancia fue de más de un cuarto de siglo), y ante las condiciones y posibilidades del momento, la Ley estableció que esta institución presentaría un proyecto de *Código de la Infancia*. Este fue promulgado según la *Ley 27* del 25 de octubre de 1932, y entre otros aspectos contempló: la protección de la maternidad, y con respecto a las personas menores de edad: la asistencia y atención a la población abandonada, protección y defensa moral, protección y defensa de la salud, trabajo de menores de edad y disposiciones generales. Desde la creación del Código se vislumbran atisbos de una acción orientada hacia la prevención y promoción de acciones dirigidas a la niñez costarricense. Además, se gestan las primeras posibilidades de participación social con este importante sector poblacional. La creación del Pani evidencia la necesidad de formar profesionales en el campo del Trabajo Social, en ese entonces denominado Servicio Social.

Otro de los primeros proyectos institucionales fue la *Declaración de los Derechos del Niño*, presentada por el profesor González Flores, aprobada por la Junta

Directiva el 9 de setiembre de 1930. Esta declaración cobró sentido jurídico al emitirse el *Código de la Infancia* y tuvo como efecto la creación de tribunales para atender a esta población. Desde la promulgación de esta Declaración se gesta un campo propicio para el origen y desarrollo de una posible participación ciudadana, aunque esta no logra incubarse en la institucionalidad costarricense.

Con el propósito de conocer los efectos de las acciones desarrolladas por el Patronato Nacional de la Infancia en relación con la necesidad de ofrecer amparo legal, rehabilitación social, higiene, protección contra el abandono y las enfermedades, es necesario destacar la labor realizada por la primera Junta Directiva integrada, mediante el Decreto Ejecutivo 12 del 30 de agosto de 1930, por ilustres ciudadanos y profesionales en las áreas de Ciencias Sociales, Educación y Medicina: profesor Luis Felipe González Flores; Lic. Alejandro Alvarado Quirós; Dr. Mario Luján Fernández; profesor Justo A. Facio; profesor Miguel Obregón Lizano; profesora María Isabel Carvajal (Carmen Lyra); y Dr. Alejandro Montero Segura (Patronato Nacional de la Infancia, 1998, 5).

La atención institucional se inició con un departamento médico, un departamento jurídico y, posteriormente, se incorporó un departamento de Servicio Social. También la institución financió comedores infantiles y centros de nutrición que, en 1935, fueron trasladados al Ministerio de Salud. Lo anterior muestra la necesidad de formar profesionales en Trabajo Social, hecho que queda claramente demostrado en las acciones desplegadas por las autoridades del Pani durante el proceso de creación de la carrera de Trabajo Social.

El Pani fue incorporado a la *Constitución Política* de 1949 en el artículo 189, razón por la cual su existencia no puede derogarse por medio de una ley; tampoco se le puede cambiar el nombre ni las competencias que se le asignaron. Para lograrlo habría que hacer una reforma constitucional. En consecuencia, el Pani es parte del Estado; sin embargo dispone de poco presupuesto para desarrollar los programas y servicios que ofrece.

Patronato Nacional de la Infancia 1930 -1950

Durante el periodo comprendido entre 1930 y 1950 el PANI prestaba los siguientes servicios (Brenes, 1991: 203): se constituyó un departamento denominado "Visitaduría Social" integrado por visitadoras sociales que realizaban investigación social con base en el trabajo cotidiano. Esto les permitió presentar un estudio sobre los problemas que más afectaban a los niños, entre ellos sobresalían las situaciones familiares, morales y sociales; carencia de vivienda, malas condiciones de salud, salario de los padres, trabajo prematuro de los niños, y vicios de los padres que influían en las condiciones del "menor": mendicidad, vagancia, delincuencia y prostitución.

Para efectuar este tipo de trabajo el Pani tuvo que recurrir a instituciones como el Hospital San Juan de Dios, la cárcel de mujeres, el Colegio de salesianos, el Hospicio de Huérfanos y el Reformatorio de Mujeres. Este departamento se

reestructuró en 1950, y su nombre fue sustituido por el de Sección de Servicio Social.

Por las necesidades de la época el Servicio Social se constituyó en un factor relevante y de gran demanda, pues había un alto índice de familias en situación de vulnerabilidad social. Por esa razón, su labor se enfatizaba en un marco de protección asistencial médico y legalista con una fuerte influencia de los intereses institucionales; no había participación de los menores ni de sus familias en la intervención de esa realidad. Desde esta perspectiva, las personas menores de edad y su familia se consideraban disfuncionales en relación con el sistema social imperante, sin derechos, y sometidos a una atención individualizada donde no podían intervenir en la toma de decisiones ni en la atención grupal. Tampoco tenían la posibilidad de proyectarse en sus propios espacios locales; por el contrario, la institucionalización de la persona menor de edad era una alternativa generalizada. Se ofrecía una asistencia "asistativa" y alimentaria¹, además de otras formas de atención².

Con el objeto de impulsar un mejoramiento técnico del recurso humano disponible para satisfacer la demanda de servicios institucionales, el Patronato Nacional de la Infancia apoyó la integración del Servicio Social como un elemento determinante para el tratamiento de los problemas de las personas menores de edad y, posteriormente, la Institución apoyó la creación de una Escuela de Servicio Social en el país.

Dentro de las coyunturas institucionales, es importante señalar que, en 1964 durante la administración de Francisco Orlich Bolmarcich, se creó la *Ley Orgánica 3286*, y se actualizó la estructura del Patronato Nacional de la Infancia. Después de más de tres décadas de ofrecer los servicios a la comunidad, la institución se encontraba desactualizada respecto a la modernización jurídica, ya que los sistemas administrativos imperantes habían cambiado, por lo cual se dictaron políticas específicas, y se ejecutaron acciones que contribuyeran a la defensa legal de la población menor de edad, y de las madres; situación que fundamentó la definición de los fines y atribuciones institucionales.

La *Ley Orgánica* otorgó al Patronato Nacional de la Infancia un marco conceptual que respondiera a las demandas sociales de la época, y que posibilitara la concreción de las garantías sociales que constituían su fuente jurídica. Esta Ley fue reglamentada paulatinamente para cautelar los derechos de los menores de edad en cuanto a la administración de sus bienes, los permisos de salida del país, permisos de trabajo, depósitos, reubicación, y funciones de las Juntas Provinciales.

En conclusión, el Patronato Nacional de la Infancia se creó en un momento en que el país tendía a una ideología de corte liberal que no propiciaba ninguna intervención estatal en materia de niñez y adolescencia. Posteriormente, en la década de los cincuenta el País funcionó como parte de un Estado benefactor que impulsó la intervención del Estado mediante políticas de bienestar social.

En ese periodo, de acuerdo con los intereses institucionales de la época predominó un tipo de participación social en los programas, proyectos y acciones desarrolladas por el Pani “colocándose esta desde la visión del Estado, desde la institucionalidad y la exigibilidad pasiva de los derechos de las ciudadanas y ciudadanos” (Picado, 2011).

La participación social se suma a la doctrina de “situación irregular” que predominaba durante esa época; según su concepción se presentaban dos tipos de niñez: a- los denominados *menores*, provenientes de familias en situaciones de “desventaja social” estaban sumidos en la pobreza, el abandono, eran deambulantes y sus “problemas y necesidades” los hacía, objeto de protección por parte del Estado. Por esa razón se crearon leyes que los protegieran; b- los denominados niños en condiciones económicas y sociales más favorables.

Sin embargo, a pesar de la diferencia hecha, del estigma y segregación social de unos en relación con los otros, en general la población menor de 18 años, era considerada como sujetos pasivos de derechos; por lo tanto, no adquirirían la condición de ciudadanos, situación que los ubicaba en una posición desventajosa y de sumisión en relación con la población adulta. Carecían de la posibilidad de participar en relación con las decisiones que afectaban su vida y su desarrollo y, en muchos casos, la institucionalidad pública, como estado benefactor, era la que decidía por ellos.

Asimismo, la creación de las Juntas Provinciales marcó en la institución una transformación importante en cuanto a la participación de la comunidad en esa época. Hasta ese momento el aparato estatal se caracterizaba por ser intervencionista en el ámbito social, por lo que privilegiaba la perspectiva de protección y auxilio. Sin embargo, su participación se circunscribió a la visión de las estructuras estatales con el fin de coadyuvar en el cumplimiento de los fines institucionales desde un plano de consulta y de asistencia. En la década de los 60, el impulso del desarrollo comunal y de la participación comunitaria y social influenció la actividad que realizaba el Pani lo que fortaleció los programas y las acciones tendientes a mejorar las condiciones de vida de la población menor de edad en situación irregular, como se le solía llamar en esas décadas.

Década de los años 70: Crecimiento del aparato estatal

La de los 70 fue una década caracterizada por el crecimiento y la intervención estatal, el proteccionismo y las subvenciones; fue una época de gran movilización en el área social.

En 1972 la creación del *Código de Familia* marcó características especiales en la legislación familiar: la creación de tribunales de familia como instancias exclusivas del Poder Judicial responsables de resolver asuntos concernientes al matrimonio, el divorcio, la paternidad y la filiación. Además, la filiación para adopción, la autoridad parental, los alimentos, la tutela y la curatela (*Código de Familia* (1972), expediente 4304, folio 1199).

Otro factor determinante en el desarrollo del Pani fue el surgimiento del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (Fodesaf), en 1974, que destinó recursos económicos a programas y servicios de instituciones del Estado que tenían a cargo programas de ayuda social. Estos lineamientos posibilitaron que el Patronato Nacional de la Infancia se convirtiera en beneficiario del Estado mediante el financiamiento de programas de desarrollo social y asistencia directa a la familia en consulta externa, y en la atención a niños ingresados en diferentes programas de reubicación y subvenciones. También se extendió la cobertura a zonas rurales y se brindó atención en todo el territorio nacional.

Esa ampliación de servicios, posibilitó que el Pani abriera el servicio de atención directa, que funciona como una consulta externa que *los usuarios* pueden utilizar mediante las llamadas “representaciones” ubicadas en las cabeceras de cada provincia y las “delegaciones”, en algunos cantones o distritos. Estas representaciones atienden a los niños en *riesgo social* y, cuando se requiere la separación del grupo biológico, se procede al internamiento en centros, no sin antes haber hecho una intervención profesional para confirmar la necesidad de proceder a la reubicación del menor.

Se crean los “centros de menores”

En la década de los 60 el Pani se centró en la apertura de diferentes centros para la atención de la población a su cargo. Con ese propósito creó centros infantiles: el primero (1969) fue el Hogar Infantil; a partir de la década de los sesenta surgen paulatinamente: la Aldea Infantil Arthur Gough y, en la década de los setenta, la Aldea Infantil de Moín, el Centro de Menores Casa de la Esperanza, el Centro de Menores Rossiter Carballo Venegas (para varones de 10 a 17 años), la Brigada de Protección Infantil y, en 1983, el Centro de Atención Temporal de Menores de la Región Brunca. En estos centros se implementaron terapias participativas, se ofreció atención grupal, se fomentó el desarrollo de cualidades y actitudes que permitieran una participación social efectiva de la población menor de edad.

En 1979 la Organización de las Naciones Unidas declaró el Año Internacional del Niño y el Patronato Nacional de la Infancia sufrió transformaciones que marcaron un nuevo rumbo institucional, se puso en marcha una nueva estructura y, un año después, se establecieron políticas orientadas a resolver los problemas de la infancia y de la familia con la participación de instituciones públicas, privadas y organizaciones de la sociedad civil, servicios de voluntariado, con una visión integral y acciones planificadas según lo establecido en el *Plan Nacional de Desarrollo “Gregorio José Ramírez”*, vigente durante el período 1978-1982 (Calvo, 1990, p.18).

Por primera vez se establece el voluntariado como una forma de participación social desde las instituciones públicas con el concurso de las organizaciones de la sociedad civil. Además, en estos centros de atención se desarrollaron técnicas de participación social que propiciaban la atención grupal de la población menor

de edad, su autodesarrollo, la definición de sus metas, el trabajo en equipo, la solidaridad, la disciplina y la definición de límites, así como la formación y capacitación de esta población. La caracterización anterior muestra que en esta década impera la participación comunitaria señalada por Picado (2011) pues la extensión de los servicios del aparato estatal es su característica principal, situación que propicia un mejor aprovechamiento de los recursos por parte de las personas beneficiadas. No obstante, su participación se circunscribe a la recepción del servicio, porque, como se ha afirmado, no participan en la toma de decisiones. Según la autora mencionada, este sector poblacional queda excluido de la “problematización de su realidad” así como del planteamiento de las propuestas de solución a los problemas que viven cotidianamente.

Posteriormente, el Pani incorporó nuevos servicios, amplió coberturas, instaló centros de “menores” e incorporó a otros actores en la atención de la niñez y la adolescencia, pero no logró alcanzar la intervención real de los beneficiarios en la planificación de los programas y proyectos existentes por lo que puede afirmarse que hubo una extensión institucional pero no un verdadero involucramiento de los niños, niñas, adolescentes, familias y comunidad en la toma de decisiones, en los proyectos y en las acciones institucionales.

Década de los años 80

En la década de los años ochenta se modificó la estructura organizacional del Patronato Nacional de la Infancia, al incorporarse unidades que incluyeron, tanto las áreas profesionales como los tipos de servicios brindados. Esta fase difiere de los primeros cincuenta años de vida institucional que giraron alrededor de las profesiones, principalmente del área legal, médica y social.

En concordancia con las políticas nacionales de la época se volvió la mirada a la participación de la comunidad en la solución de los problemas; la participación de grupos organizados ad-honorem tuvo como objetivo ejecutar políticas a favor de la familia con apoyo de los recursos del Pani, y la coordinación con otras instancias públicas y privadas.

Según Picado (2011), la transformación que se produjo en los años ochenta fue muy significativa porque se concretó una mayor participación de los sujetos en los mecanismos de toma de decisiones, y se les permitió influir en los hechos que les competían. Lo anterior debilitó una cultura arraigada en la institución tendiente a limitar la participación de los *usuarios*, y evitar la descentralización de los recursos.

Durante esa época el Pani se fundamentó en el programa de gobierno *Volvamos a la Tierra* (1982-1986) que destacaba la necesidad de que la familia recibiera atención prioritaria y permanente porque constituía el medio idóneo para la formalización y la socialización del individuo. Además, enfatizaba que la infancia representaba el potencial humano que tenía el país para su futuro desarrollo. (Pani. Nov, 1983).

Con base en esta concepción, el Patronato Nacional de la Infancia definió los siguientes lineamientos para sus programas de trabajo:

- La desconcentración de los servicios institucionales, pues se considera que las propias comunidades son conocedoras de sus problemas, y están potencialmente aptas para resolverlos en estrecha colaboración con las instituciones.
- La atención de la familia debe ser integral, tanto en lo asistencial, que es prioritario, como en lo preventivo.
- Cambio de enfoque en la atención de “menores” temporalmente residentes en centros, para convertirlos en medios de tratamiento abierto.
- Coordinación con instituciones privadas de atención de menores.
- Fortalecimiento de la retención familiar de la prole sin detrimento de apoyar una política de reubicación de menores cuando estén agotados los medios sociales, psicológicos y jurídicos en el grupo familiar.
- Impulso y apoyo de los proyectos sociolaborales constituidos en cooperativas juveniles en los centros de menores.

La estructura existente en ese momento para operacionalizar las políticas, que se definen por decisión superior, se constituiría en una Dirección de Operaciones con tres divisiones:

- División de atención y reubicación de menores: atención directa de los menores temporalmente albergados.
- División de Servicios Integrales del área Central: constituida por las unidades ejecutoras del Área Metropolitana.
- División de Servicios Integrales Descentralizados: integrada por las unidades ejecutoras fuera del Área Metropolitana.

El personal profesional de las diferentes unidades asumiría la investigación, el diagnóstico, el tratamiento y el seguimiento de las familias cuya situación vulnera el bienestar de los menores, ya sea que estos permanezcan integrados al núcleo familiar, o bien que haya sido necesario ingresarlos en un centro de atención de menores para protegerlos.

Los centros de menores creados antes de los ochenta continúan laborando: la Aldea Infantil Arthur Gough, la Aldea Infantil de Moín, el Centro de Menores Casa de la Esperanza, y el Centro de Menores Rossiter Carballo Venegas. Adicionalmente se crea, en 1983, el Centro de Atención Temporal de Menores de la Región Brunca.

Especialmente la Casa de la Esperanza y el Centro Rossiter Carballo se orientan a la atención de adolescentes, favorecen un proceso de participación social activa e incorporan cooperativas juveniles. También reorientan la intervención de acuerdo con una nueva concepción denominada "Comunidades Terapéuticas", sus principios proponían un mayor involucramiento y participación de todo el personal en el tratamiento y la rehabilitación de los y las jóvenes; mejores relaciones de los jóvenes con sus iguales y con los adultos; participación de los niños y de sus familias en el análisis de los problemas y la búsqueda de soluciones promoviendo una mejor contención de las y los niños en los centros que los albergaban. Igualmente las cooperativas juveniles promovían la asociación de estas personas alrededor de la organización de actividades productivas con participación y responsabilidad en la toma de decisiones.

Esta forma de atención resultó más integral pues favorecía la situación del niño o del adolescente en relación con sus demandas y necesidades, y se promovía la participación de las instituciones en el trabajo conjunto. La posición descrita priorizaba la participación social al involucrar a diferentes actores sociales en el tratamiento, diseño de programas y toma de decisiones de las personas menores de edad.

Con base en lo anterior puede afirmarse que la década de los ochenta se caracterizó por la prevalencia de la participación social, y por el inicio de importantes cambios en el Patronato Nacional de la Infancia, especialmente en cuanto a su estructura de intervención lo que le permitió responder al nuevo paradigma con enfoque de derechos que se avecinaba con el inicio de los años noventa.

Con modelos de atención más integrales y personalizados, la coordinación interinstitucional, el contexto comunal y la participación de los actores en el análisis de los problemas y en la toma de decisiones empezó a fortalecerse la estrategia de intervención social. La participación se refería a la necesidad de los actores de contar con la información y el poder requeridos para negociar las propuestas de la comunidad. Es decir, ser sujetos que participaban en las decisiones, y que no se limitaban a involucrarse en una acción colectiva. Se evidencia un nuevo punto de vista: la participación implica la posibilidad de influir en los hechos (Kimlika & Norman, 1996: p.16).

Década de los 90... la niñez y la adolescencia como sujeto de derechos

La década de los 90 se caracteriza por impulsar cambios significativos para la niñez y la adolescencia y, por ende, para el Patronato Nacional de la Infancia.

Hubo una renovación de paradigma en lo que se refería a la concepción de los niños, niñas y adolescentes: su protección³ y participación⁴ como sujetos de derechos.

En este proceso, y de acuerdo con el análisis de la categoría de participación que hace Picado (2011), el cambio cualitativo en la concepción de la niñez y la adolescencia se vincula con la categoría de participación social activa que se visualiza como un derecho, y su exigibilidad como una responsabilidad de la ciudadanía sin exclusión de ningún tipo.

El principal cambio fue la promulgación de la *Declaración de los derechos del niño*, adoptada en forma unánime por la Asamblea General de las Naciones Unidas en noviembre de 1989, e inspirada en el nuevo paradigma de protección integral: marco conceptual que integra los derechos humanos y reconoce al niño, niña y adolescente como sujetos de derechos, y como sujetos del proceso de su propio desarrollo.

En Costa Rica el primer reto fue la ratificación de la *Convención* en 1990, pues obligó al Estado a realizar cambios significativos en los ámbitos legislativo, social y cultural que garantizaran la autonomía de los derechos de las personas menores de edad.

En 1994 se declaró el Año Internacional de la Familia, y también se aprobó la reforma a *Ley de la Jurisdicción Tutelar de Menores*, lo que implicó que la institución asumiera la atención de las personas menores de doce años cuando estaban involucrados en situaciones donde su conducta hubiera lesionado a terceros o que, por su edad, no requerían de una medida cautelar sino de un proceso de rehabilitación educacional, situación que comprendía la atención, el tratamiento y el seguimiento de esta población.

Esta situación constituye un gran reto para el PANI porque debe pasar del paradigma de la situación irregular a la “Doctrina de la protección integral” e iniciar una serie de cambios significativos enmarcados en la nueva *Ley Orgánica 7648* del 9 de diciembre de 1996. Esta Ley se fundamentaba en los principios de la *Convención de los Derechos del Niño* lo que suponía un replanteamiento radical para la institución.

La Ley reorienta el accionar institucional hacia la participación activa de los niños, niñas y adolescentes en la exigibilidad de sus derechos, y hacia la asunción de un papel rector en materia de niñez y adolescencia. Otro hecho fundamental en esa década fue la aprobación del *Código de la Niñez y la Adolescencia* en 1997, pues deroga el de 1932.

El *Código de la Niñez y la Adolescencia*, basado en la *Convención sobre los derechos del niño*, marca la pauta del proceso a seguir en la defensa y garantía de los derechos de las personas menores de edad porque incorpora aspectos medulares de cumplimiento obligatorio:

- El establecimiento del marco jurídico mínimo para la protección integral de niños, niñas y adolescentes.
- La participación social e interinstitucional como un principio fundamental.

- La participación infantil y adolescente como un derecho para que esta población ejerza su ciudadanía.
- El establecimiento del Sistema Nacional de Protección Integral para garantizar la protección de la población infantil y adolescente a partir de la participación ciudadana, la desconcentración, la coordinación y la articulación intersectorial e interinstitucional.

Esta transformación obliga al Pani a ampliar sus potestades por lo que, en 1996, inicia un proceso de modernización a partir de un diagnóstico realizado previamente, y cuyos resultados se constituyeron en insumo para el nuevo modelo institucional.

Como se ha manifestado, los cambios en el Patronato Nacional de la Infancia no se hicieron esperar en esta época; no obstante, también influye en este proceso de transformación el *Plan Nacional de Desarrollo 1994-1998* que plantea una política social que asume como reto la promoción de una sociedad más solidaria e integrada por las oportunidades, impone el desarrollo social como acción principal del Estado ante la crisis económica y social de la década de los ochentas, y asume la premisa de que toda la población debe tener acceso a los servicios sociales fundamentales.

Entre los principales cambios pueden citarse:

- Cierre de los centros Rossiter Carballo, Casa de la Esperanza y Centro de Admisión de Coronado como modelos agotados para la atención de niños, niñas y adolescentes.
- Implementación de un nuevo modelo de atención a la niñez y a la adolescencia con la apertura de albergues en el área central. En este responsable será el Departamento de Albergues. También se habilitan otras posibilidades de protección para los niños, niñas y adolescentes a cargo del Pani.
- Creación del Consejo Nacional de Adopciones que se convierte en el departamento de Adopciones de la Secretaría técnica del Consejo.
- Cierre del Departamento de Albergues y traslado a las oficinas locales del Área Central.

Además, la institución implementa nuevos modelos de atención que la obligan a replantearse las formas tradicionales de prestar sus servicios en las anteriores delegaciones y representaciones legales para crear e incrementar oficinas locales en las diferentes regiones. Estas oficinas estarán a cargo de una gerencia técnica.

En esa época el objetivo del Área de Atención era la “incidencia en el desarrollo psicosocial de la persona menor de edad y de su familia dentro del marco de la *Convención de los Derechos del Niño* y la prestación de servicios: consultoría, mediación, atención inmediata, atención integral, atención comunal, y en la calle o por medio de las acciones derivadas de la constitución del fondo social para las personas menores de edad” (Patronato Nacional de la Infancia, p. 45).

A partir de entonces los propios hogares, hogares sustitutos, los hogares de acogimiento familiar, albergues, hogarcitos, aldeas infantiles, organizaciones no gubernamentales, hogares comunitarios de cuidado diario, se consideran prioritarios, también adquiere mayor relevancia la atención de consultas sobre problemas familiares mediante un espacio de información y educación con acceso a asesoría integral y la participación de una instancia denominada Consultorios Familiares. También se fortalecieron los programas de menores de edad trabajadores o ambulantes en San José, Cartago, Pérez Zeledón, Corredores, Puntarenas y Liberia. La puesta en marcha de programas de atención a madres adolescentes y a menores de edad discapacitados fue otra iniciativa que se fortaleció en esta década. Todos estos programas se caracterizaron por tener un importante componente de participación ciudadana, pues su propósito era atender la demanda de los derechos de la niñez costarricense.

Posteriormente, se impone en el país la tendencia de disminuir el aparato estatal, lo determina el replanteamiento de nuevas relaciones entre el Estado y la sociedad y, en el caso del Patronato Nacional de la Infancia, se suscitan dos situaciones:

- a. La privatización de servicios para la atención de los niños, niñas y adolescentes. Esta situación propicia la proliferación de organizaciones que se dedican a albergar personas menores de edad en forma transitoria o permanente. Estas entidades exigen ciertas características y requisitos específicos de ingreso y, para su funcionamiento, el Estado aporta una subvención económica por cada niño que acojan.
- b. La participación de la comunidad, en forma de voluntariado, para la atención de personas menores de edad mediante los programas de “Acogimiento familiar”. Estos programas hacen, previamente, una valoración social para seleccionar familias y acoger, en forma transitoria y sin fines de adopción, a una persona menor de edad mientras se resuelve su situación social o jurídica. Esta es una nueva faceta del voluntariado ligado a las políticas sociales estatales y a la privatización de los servicios sociales. Trabajo Social mantuvo su proyección y participación en el impulso de programas, proyectos y acciones de participación ciudadana con personas menores de edad y sus familias.

Modernización de la estructura institucional del Pani: década de los 2000

A pesar de que el Patronato Nacional de la Infancia cumplió setenta y cinco años de existencia (2005), su mandato constitucional, legal y social es un permanente

desafío; por esa razón, para enfrentar la demanda de sus servicios, la institución trata de implementar una reforma aprobada por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, tendiente a modificar el enfoque de intervención, su estructura, y forma de operación.

Lo anterior se inscribe en un contexto de transformación social a partir de la doctrina de protección integral con enfoque de derechos para las personas menores de edad, y se vincula con la participación ciudadana como la acción transformadora de una praxis donde privan acciones colectivas orientadas a transformar la realidad social (Picado, 2000).

Entre los resultados más significativos de este proceso porque definen lo que es hoy el Patronato Nacional de la Infancia puede mencionarse el *Plan Estratégico Institucional 2008-2012* –PEI- que marca un cambio sustantivo en su quehacer porque es la primera vez que la institución cuenta con un instrumento de esta naturaleza para guiar sus acciones, por el enfoque que define la definición de sus contenidos, y por el proceso participativo que permitió su formulación.

El PEI se constituye en el paradigma institucional que concreta la herramienta político-estratégica de largo plazo, y focaliza los recursos en las áreas donde la vulnerabilidad de la población menor de edad es más severa.

El PEI definió ocho ejes estratégicos de la acción institucional entre el 2008 y el 2012:

1. rectoría
2. atención
3. promoción
4. prevención
5. defensa
6. garantía
7. protección
8. organización, gestión y apoyo administrativo (Patronato Nacional de la Infancia, p.15)

El eje de atención el PEI se relaciona directamente con la prestación de servicios psicológicos, sociales y legales en situaciones de vulnerabilidad o de violación de los derechos de las personas menores de edad. La atención busca la restitución del derecho y la aplicación de un tratamiento integral para las personas que han sido víctimas; procuran, además, el fortalecimiento de los menores, de sus familias y de los entornos comunales protectores con la participación activa de

los afectados así como de las instituciones públicas y de las organizaciones de la sociedad civil para que, en conjunto con el Pani, y con un enfoque de protección integral compartido, ofrezcan una atención integral oportuna.

Asimismo el eje de protección, vinculado estrechamente a los procesos atencionales, se entiende como un conjunto de acciones emprendidas por las instituciones públicas en conjunto con los actores de la sociedad civil para guardar la integridad física y emocional de las personas menores de edad, cuando el ejercicio de la autoridad parental o su usencia atentan contra los derechos de esas personas. Articula los diferentes programas destinados a proteger a los niños, niñas y adolescentes que han sido retirados de su entorno familiar y ubicados en albergues institucionales, hogares solidarios y organizaciones no gubernamentales.

Con el fin de dar cumplimiento a lo establecido en los ejes de atención, defensa y garantía del *Plan Estratégico* institucional se reorganizó el funcionamiento de las oficinas locales, acción que dio como resultado una nueva organización de la gestión de los servicios atencionales de las oficinas locales del Pani. La nueva estructura de funcionamiento se basaba en la necesidad de ordenar y mejorar los servicios atencionales que brinda la Institución, relacionados con la protección y defensa de los derechos de las personas menores de edad.

Fue así como se homogeneizaron los procesos de trabajo, y la documentación para todas las oficinas locales del país, situación que repercutió en una atención de mayor calidad para los usuarios del Pani en cualquiera de las oficinas locales.; y en una disminución de los tiempos de respuesta.

Esta nueva gestión de servicios atencionales es anterior a la puesta en marcha del Sistema de Información (Infopani). Ambos productos son necesarios para modernizar la gestión que requiere la institución rectora en materia de niñez y adolescencia. Otro hecho significativo de esta época fue la promulgación de la *Política Pública en Niñez y Adolescencia (2009-2021)* pues su aplicación, su inserción en la agenda nacional y en los planes de acción conduce a un replanteamiento de las relaciones entre las personas menores de edad, sus familias, la comunidad y el Estado. También provocan cambios estructurales y culturales acerca de la forma adecuada de intervención, y de la naturaleza de las prestaciones públicas y privadas dirigidas a garantizar el interés superior de los menores.

Esta política trasciende la visión cortoplacista de las administraciones anteriores y ubica a Costa Rica en la desafiante plataforma de abordaje integral con enfoque de derechos del desarrollo humano de las personas menores de edad, particularmente de las que viven en condiciones de pobreza y exclusión social (Pani, p.16).

Como se ha detallado, ante la necesidad institucional de responder a las exigencias del momento, el Patronato Nacional de la Infancia ha incursionado en un proceso de transformación profunda que ha afectado, no solo su estructura

interna con la apertura de nuevas oficinas locales, sino la constitución de un organigrama institucional ampliado con nuevas dependencias. También se han redefinido la visión y misión para integrar la institucionalidad pública y la sociedad civil como corresponsables de la protección integral de las personas menores de edad. Asimismo, la institución se ha dado a la tarea de buscar nuevas formas de intervención y de ordenamiento de los procesos atencionales para enfrentar las complejidades de la modernidad y garantizar los derechos de las personas menores de edad.

La reflexión interna en el nivel institucional ha integrado lentamente procesos de índole promocional y preventivo como ejes relevantes en la protección integral de las personas menores de edad.

A pesar de los lineamientos que rigen la acción del Pani hacia el desarrollo de programas, proyectos y acciones donde intervienen la ciudadanía, la población menor de edad y sus familias, el área de Trabajo Social considera que el involucramiento ha sido débil en este tipo de actividades y procesos. Pareciera, más bien, que todo lo relacionado con el fortalecimiento de la participación ciudadana ha sido asumido por otras disciplinas: la promoción social, la Antropología social, la Psicología social, la Sociología y las Ciencias Políticas.

Conclusión

Desde la década de los 30, durante las décadas siguientes y hasta nuestros días, Costa Rica se ha caracterizado por promover la atención y la protección de los niños, niñas y adolescentes ubicados en el territorio nacional.

Este artículo ha tratado de sistematizar las condiciones coyunturales que caracterizaron cada época. Como se ha expuesto, la promulgación de la *Declaración de los Derechos del Niño* por parte del profesor Luis Felipe González Flores en 1930, el *Código de la Niñez y la Adolescencia* en 1998 y las *Políticas Públicas en Niñez y Adolescencia 2009-2021*, además de un sinnúmero de leyes conexas le han dado sustento a las acciones que el país ha desarrollado para garantizar la protección de las personas menores de edad.

Las acciones y políticas de protección, prevención y promoción de los derechos de la población menor de edad y de sus familias muestran una evolución hacia la participación ciudadana de estos sectores poblacionales. Costa Rica no solo se ha fortalecido con un cuerpo normativo sobre niñez y adolescencia, sino que sus acciones se han orientado, predominantemente, a la atención de la población menor de edad cuyos derechos han sido violentados; es decir, a la protección especial como una responsabilidad del Estado que se concreta a través del Pani. Todo lo anterior solo es posible en el marco de la participación ciudadana.

Por todo lo expuesto, algunos objetivos de atención han variado, al inicio se enfatizaban aspectos de salud: enfermedad, discapacidad, nutrición y rehabilitación y, posteriormente, se ha llegado a la situación actual donde se

atienden situaciones de explotación sexual comercial, violencia entre iguales, trata y tráfico de personas, drogadicción y otras situaciones violatorias de derechos de gran complejidad y multicausales. El Pani se inició como una institución con profesionales en las áreas de salud, Derecho y Trabajo Social y, posteriormente, incorporó la atención psicológica. También se han abierto 21 unidades operativas, se crearon 41 oficinas locales que brindan mayor cobertura en el ámbito nacional. Además, los "centros de menores" se transformaron en albergues, se promovieron otras reformas institucionales, tanto de estructura como de competencias, que han reflejado el interés de responder paulatinamente a un cambio de paradigma, de la situación irregular a la doctrina de protección integral, a partir de la década de los noventa y, principalmente, a una población de niños, niñas y adolescentes sujeta de derechos. Como se ha explicado, la participación social nació con la institución, hecho que propició que las acciones asistenciales de la época no se ampararan en el parámetro del desarrollo de los derechos humanos sino en una intervención estatal de carácter caritativo y represivo. Después, con el pasar de los años y la llegada de los nuevos paradigmas, se han hecho esfuerzos importantes para que las personas menores de edad fueran visualizadas como sujetos plenos de derechos y, consecuentemente, como actores protagónicos de los procesos que, desde el Estado y sus instituciones, se desarrollan para cumplir con los lineamientos consignados en la *Política Pública*.

Sin embargo, aún existen grandes desafíos para que la participación ciudadana sea efectiva, pues prevalece la necesidad de mejorar el involucramiento de las familias y, sobre todo, de las personas menores de edad en los procesos atencionales. Es inusual que los niños, niñas y adolescentes expresen su opinión, sean escuchados y tomados en cuenta. Aunque este principio alude al desarrollo progresivo del ejercicio de sus derechos y, principalmente, del fortalecimiento de sus habilidades de expresión, información y toma de conciencia sobre sus derechos ciudadanos, esto solo será posible cuando hayan adquirido mayor autonomía.

La vinculación de estos hechos con las categorías y condiciones de participación planteadas por Picado (2011) según las décadas que ella define, permite afirmar que existe una clara correspondencia entre sus postulados y las acciones que ejecuta el Patronato Nacional de la Infancia.

La participación ciudadana constituye un parámetro para medir si la sociedad es más inclusiva, más cuestionadora y más transformadora de la realidad política, ideológica y social. Además, se asocia directamente con el enfoque de derechos humanos de las personas menores de edad que se ha venido gestando desde la década de los noventa hasta los años que han transcurrido en este siglo XXI.

Ambos planteamientos enfatizan en la necesidad de que las personas y los grupos organizados participen, dentro de su propio contexto, en las decisiones y acciones que los afectan, e incidan con sus demandas en las transformaciones que requieren los espacios locales donde están insertos y en las políticas públicas

atinentes a estos temas que rigen en el país.

En relación con el papel del Trabajo Social es importante mencionar que desde los albores de la institución, esta área profesional fue una de las primeras incorporadas en el Pani, y su papel ha sido determinante en el desarrollo de los procesos atencionales. Los profesionales en Trabajo Social han realizado acciones decisivas en la vida de los niños, niñas y adolescentes que han sido atendidos por la institución; también han contribuido efectiva y positivamente en los cambios históricos que ha vivido la organización con el fin de responder a las demandas de la población menor de edad, de acuerdo con las situaciones políticas, económicas, ideológicas y sociales de cada momento.

Las y los trabajadores sociales se han caracterizado por su compromiso y, sobre todo, por su sensibilidad e identificación con los problemas que viven los niños, niñas y adolescentes en riesgo social. Por esa razón han utilizado los métodos, técnicas e instrumentos que el Trabajo Social pone a su disposición para realizar una labor ética y rigurosa. Sin embargo, por la esencia misma de la profesión y por los principios de dignidad e integridad humana que la caracteriza, los profesionales deben promover cambios sociales y favorecer la participación individual, familiar, comunal y social con el objeto de garantizar el ejercicio pleno de los derechos.

Por tanto, el Trabajo Social en el Patronato Nacional de la Infancia, a partir del nuevo cambio de paradigma, y desde una visión de participación ciudadana, debe continuar gestando procesos y ofreciendo servicios que favorezcan la transformación y el crecimiento de la persona en su propio contexto.

Notas

²Asistencia alimentaria: se ofrecía mediante clínicas y centros de salud para niños menores de dos años, y en comedores escolares para niños "pobres" en edad escolar.

Colocación en familia: el PANI tiene la potestad de colocar en hogares particulares a niños abandonados conforme el Artículo 20 del *Código de la infancia* y la *Ley de Adopciones* 140.

Permiso de trabajo de menores: el Patronato extendía permisos de trabajo a menores cuando se veían obligados a trabajar por su situación de pobreza.

Sección legal: el Pani emprendió luchas para adecuar o crear disposiciones jurídicas que respondieran a las demandas de los niños porque la legislación existente era inapropiada para cumplir con la misión social encomendada.

Departamento médico: se creó para dar asistencia médica y preventiva a mujeres y niños en coordinación con la Secretaría de Salud (hoy Ministerio de Salud).

Fichero archivo central: como fin último tenía el registro de la documentación generada por la Institución, y le brindaba la información requerida a sus funcionarios.

4. Se entiende por protección integral Se entiende por protección integral de los niños, niñas y adolescentes el reconocimiento como sujetos de derechos, la garantía y cumplimiento de los mismos, la prevención de su amenaza o vulneración y la seguridad de su restablecimiento inmediato en desarrollo del principio del interés superior.

La protección integral se materializa en el conjunto de políticas, planes, programas y acciones que se ejecuten en los ámbitos nacional, departamental, distrital y municipal con la correspondiente asignación de recursos financieros, físicos y humanos.

Referencias bibliográficas

Asamblea Legislativa (1998). Código de la Niñez y la Adolescencia. San José, Costa Rica.

_____ (1972). Código de Familia. San José, Costa Rica.

Brenes Gómez, Martha & Mejía Vindas, Efraín (1991). El Patronato Nacional de la Infancia: Creación y Evolución 1930-1980. Tesis, Escuela de Historia. Universidad de Costa Rica.

Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia (2009). Políticas Públicas en Niñez y Adolescencia 2009-2021, San José, Costa Rica.

Fundación Save Children (2005) Programación con Enfoque de Derechos. San José, Costa Rica

Mejía Vindas, Efraín (1997) Desarrollo Histórico – Institucional del PANI 1930-1978. San José, Costa Rica: Pani

Naciones Unidas (1990). Convención sobre los Derechos del Niño. Ginebra.

Patronato Nacional de la Infancia (1996) Boletines Pani 1980- 1996. San José, Costa Rica

_____ (1996). Ley Orgánica del Patronato Nacional de la Infancia, San José, Costa Rica.

_____ (1998) Por Nuestros Niños, y Niñas. Pasado, Presente y Futuro. PANI. San José, Costa Rica.

_____ (2008). Plan Estratégico Institucional 2008-2012, San José, Costa Rica

Picado, Marta (2011). Las Dimensiones de la Participación. Escuela de Trabajo Social. San José, Costa Rica: Universidad de Costa Rica

Ruiz, Ana Isabel (2006). Diagnóstico de Situaciones y Problemas Locales. San José, Costa Rica: Euned.