

EL ENFOQUE DE DERECHOS DE LA NIÑEZ Y LA ADOLESCENCIA EN COSTA RICA Y EL PAPEL DEL PATRONATO NACIONAL DE LA INFANCIA

Jorge Sanabria León

RESUMEN

Este artículo polemiza sobre el concepto de institución que se utiliza para plantear la reforma del Patronato Nacional de la Infancia y la aplicación plena del enfoque de derechos humanos de las personas menores de edad. El análisis apunta a proponer las bases de un renovado modelo de inserción social. La discusión principal inicia destacando la necesaria participación de los agentes sociales comprometidos con esta tarea, involucrando a los gobiernos locales y fortaleciendo la labor de rectoría de la entidad estatal.

PALABRAS CLAVE: * NIÑEZ * ADOLESCENCIA * DERECHOS HUMANOS * PROTECCIÓN INTEGRAL * INSTITUCIÓN * PANI

ABSTRACT

This article is aimed at debating the concept of institution which underlies the reform proposal of Costa Rica's Patronato Nacional de la Infancia (Children's Welfare Institute) in order to thoroughly implementing the standpoint of the children and teenager's human rights. The analysis focuses on suggesting the bases of a renewed model of social insertion. The main discussion starts out by emphasizing the needed participation of the social agencies committed with this aim, whereas local governments should be involved and the leading function of the state body strengthened.

KEY WORDS: * CHILDHOOD AND ADOLESCENCE * HUMAN RIGHTS * INTEGRAL PROTECTION * INSTITUTION * PANI

INTRODUCCIÓN

El presente análisis está orientado a exponer el reto que enfrenta la sociedad costarricense ante el nuevo enfoque de derechos, destacando el obstáculo derivado de

la organización estatal en un ente centralizado, que aunque ostenta la rectoría en este campo, termina por entorpecer el desarrollo de una nueva posición frente a los derechos de la niñez y la adolescencia debido a las limitaciones intrínsecas a la estructura del Estado. Con

este propósito, se formula que la institución rectora debe desembarazarse de la rigidez de la organización estatal, por medio de la participación comunitaria, y constituirse en generadora del espacio social de convergencia de los actores sociales involucrados. El papel del ente rector debe ser revisado para orientarlo hacia la promoción del concurso de los diferentes actores sociales comprometidos. Para ello, la rectoría debe conformarse en la instancia proveedora del conocimiento especializado para lograr tal convergencia. Se intentará demostrar que la rectoría requiere de la activa participación en diferentes niveles de la sociedad, pero el centralismo es un impedimento estructural para lograrlo.

Es importante poner de relieve qué *institución* se conceptúa aquí como una instancia social fuente de significados, destacándose su profundo papel psicosocial como figura ideológica transmisora del universo simbólico alrededor del tema que la ocupa. El Patronato Nacional de la Infancia (PANI) representa una parte de esta institución social, correspondiente a la organización del Estado que cumple una determinada función. Sin embargo, precisamente por la forma en que está organizada esta función, contribuye a la representación en el imaginario social que reduce el encargo de ley a un nivel de la intervención del Estado, manteniendo la invisibilidad del entramado social del que forma parte y, por tanto, de la participación que el conjunto de la sociedad tiene en hacer efectivo el cumplimiento de los derechos de las personas menores de edad.

Dentro del Sistema Nacional de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia estipulado en el Código de la Niñez y la Adolescencia, se establece la participación activa de entidades estatales, de organizaciones de la sociedad y de la vigilancia comunitaria¹. Desde el punto de vista del Estado, no solo está

el Poder Judicial, cuando hay incumplimiento de la ley, sino que también existe el PANI como instancia en la vía administrativa, interventora ante cualquier posible violación a los derechos de las personas menores de edad, también responsable de velar por el cumplimiento de los derechos establecidos en la convención sobre los Derechos del Niño por parte de los distintos actores sociales.

Con rango constitucional, el PANI² se erige como institución autónoma rectora en materia de niñez y adolescencia. Ambición de una sociedad, recogida por el legislador, que pone en un lugar privilegiado al tema de los derechos humanos de la niñez y la adolescencia. Su historia muestra que, antes

garantizará la protección integral de los derechos de las personas menores de edad en el diseño de las políticas públicas y la ejecución de programas destinados a su atención, prevención y defensa, por medio de las instituciones gubernamentales y sociales que conforman el Sistema Nacional de Protección Integral de los Derechos de la Niñez y Adolescencia". El artículo 169 habla de su conformación: "a) El Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia, b) Las instituciones gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil representantes ante el Consejo de la Niñez, c) Las Juntas de Protección de la Infancia, d) Los Comités Tutelares de los derechos de la niñez y adolescencia". Además, el Código de la Niñez y la Adolescencia establece, en su Capítulo III, artículos 170 a 172, la creación del Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia, sus funciones y su integración. En esencia es: un espacio de deliberación, concertación y coordinación entre el Poder Ejecutivo, las instituciones descentralizadas del Estado y las organizaciones representativas de la comunidad relacionadas con la materia.

- 2 Constitución de la República de Costa Rica, Título V Derechos y Garantías Sociales, Capítulo Único, artículo 55: "La protección de la madre y del menor estará a cargo de una institución autónoma denominada Patronato Nacional de la Infancia, con la colaboración de las otras instituciones del Estado". Ley 7648, Ley Orgánica del PANI, Título I, Capítulo I, Artículo 1: "El Patronato Nacional de la Infancia es una institución autónoma con administración descentralizada y presupuesto propio. Su fin primordial es proteger especialmente y en forma integral a las personas menores de edad y sus familias, como elemento natural y pilar de la sociedad".

1 La Ley 7739, Código de la Niñez y Adolescencia, entró en vigencia en 1998 y es el reflejo en la legislación nacional de los preceptos de la Convención de los Derechos del Niño. Establece en su título IV, la creación del Sistema Nacional de Protección Integral. El artículo 168 plasma su carácter. "Se

de fomentar el desarrollo económico del país, Costa Rica privilegiaba el tema desde 1930 (Mejía y Brenes, 1991). Superviviente de los cambios políticos de distintas épocas, el PANI asume rango constitucional en 1949.

No obstante, su permanencia en el ámbito de los programas sociales no significa ausencia de cambios en el enfoque de sus funciones. El más significativo ha iniciado con la ratificación de la Convención sobre los Derechos del Niño, por parte de Costa Rica, en 1990. Así, la visión de beneficencia es abolida por un enfoque de derechos humanos. La persona menor de edad no es objeto de favores de la sociedad adulta, sino sujeto de derechos en una sociedad obligada a respetarlos y promoverlos (Vicente, 1999). El significado del “interés superior del niño” (Convención sobre los Derechos del Niño, CDN, artículo 3; Código de la Niñez y la Adolescencia, CNA, artículo 5; Armijo, 1998), por tanto, conforma un debate apenas iniciado (Armijo, 1998; Vicente, 1999). La discusión se ubica en los mundos de vida de niños, niñas y adolescentes (Habermas, 1981; Honig, 1999). Los ámbitos derivados pueden situarse inicialmente en la familia y la escuela. Sin embargo, se extienden hacia el campo de la salud y demás servicios sociales, como, por ejemplo, los programas para el combate de la pobreza (Roldán, 2001), los centrados en problemáticas específicas de la mujer y que atañen al colectivo, como el embarazo, el aborto, la reproducción y la equidad (Villa y Rodríguez, 2001; Guzmán, Contreras y Makkert, 2001), la capacitación a adolescentes (Rodríguez, 2001), las relaciones con la salud (Donas, 2001; Donas, 2001), entre otros no menos relevantes y que son promotores del desarrollo de un proyecto de individualidad para la población menor de edad, bajo cualesquiera circunstancias (Giddens, 1991). Los derechos exigen condiciones propicias. Se trata del rango social que ocupan la niñez y la adolescencia como consecuencia de los procesos de transformación social (Honig, 1999). El interés difuso, sustento de la doctrina de la atención integral, remite a las acciones de la sociedad y el Estado que son garantes del desarrollo pleno de niños, niñas y adolescentes (Armijo, 1998). El eje de la

discusión lo conforma la necesidad de convertir a los derechos en una categoría social propia. Asimismo, compromete la erradicación de aquellas condiciones que puedan amenazarlos. La visión de personas menores de edad sujetos de derechos significa una transformación del pensamiento convencional, en cuanto a los conceptos subyacentes a las nociones de niñez y adolescencia, tanto como a las relaciones entre las generaciones (Honig, 1999).

El abordaje de este desafío corre el riesgo de hacerse desde una perspectiva pasiva en tanto no vaya acompañado de una reflexión sobre las condiciones concretas generadoras de la vulneración, pues aquí están comprometidos factores socioeconómicos, políticos y psicosociales. De lo contrario, se podría transitar desde la visión de beneficencia hacia el enfoque de derechos en el mero enunciado, sin detenerse a analizar los factores tanto idiosincrásicos como estructurales que niegan los derechos. Por el contrario, se ha adquirido la responsabilidad de interrogar la realidad social de un modo distinto. El papel para el PANI es el de una organización productora de conocimiento y conciencia sobre por qué ocurren las violaciones de los derechos, por ejemplo, al desarrollar una acción crítica esclarecedora de la génesis de estructuras familiares específicas y determinados modelos de socialización, desde las cuales la vulneración de las personas menores de edad se visualiza como posible. Asimismo, es su tarea identificar las áreas en que se requieran proyectos y acciones para que el país cumpla con los derechos fundamentales de educación, salud y recreación, entre otros. Es posible lograr tal aspiración, en las condiciones históricas y sociales requeridas. Tal aspiración debe ser también objeto de la reflexión ciudadana.

Por tanto, el nuevo paradigma se inscribe en el proceso de transformación de las delimitaciones entre vida privada de la familia y asuntos de interés público (Prost, 1999). Los modelos de crianza, los patrones de relación adulto(a)-niño/niña, así como las formas de educación, dejan de ser un asunto privativo de la vida íntima de la familia y se convierten en parte de una discusión colectiva (Prost, 1999). Las posibles transgresiones a

los derechos de las personas menores de edad pasan ahora por un fino tamiz. La voluntad de padre o madre no decide predominantemente sobre el bienestar de la prole, puesto que la niñez y la adolescencia constituyen cada vez más un contexto material y simbólico de la vida de las personas menores de edad, en tanto elemento estructural de las sociedades modernas y forma de organizar la socialización (Honig, 1999). Ahora surgen parámetros externos determinantes de la valoración sobre la pertinencia de las decisiones adultas. La exclusividad de padres y madres sobre la opinión de lo conveniente para hijos e hijas se supedita al principio de que todo aquello que les atañe, así como todo lo que pueda atentar contra sus derechos, pasa a ser punto de la agenda pública de niñez y adolescencia.

Asimismo, se establece que la opinión de las personas menores de edad, en todas aquellas decisiones que les afecten, debe ser tomada en cuenta, según su nivel de desarrollo y el principio de la autonomía progresiva (CDN, art. 12; CNA art. 105). Este principio también irradia sobre las instancias sociales encargadas de la formación de las personas menores de edad, principalmente la educación (Krauskopf, 2001), aunque no solamente. Por su condición de vida, niñez y adolescencia se caracterizan por una paradójica relación subsidiaria entre el Estado (social) y la familia (Honig, 1999), tal y como lo refleja el marco legal vigente.

Estas coordinadas, en apariencia estrictamente de orden jurídico, provocan una revisión en el plano social y psicológico. El tradicional autoritarismo del mundo adulto cede terreno (Vincent, 1999) y se propicia una relación basada en el diálogo y en el entendimiento, en el respeto mutuo de los puntos de vista de personas menores de edad y de adultos (Duarte, 2001).

El encargo de ley refleja a una sociedad comprometida con los derechos de la niñez y la adolescencia. Sin embargo, este nuevo enfoque exige sacar a la luz en su origen y transformación posible las violaciones a los derechos, tanto como formular los necesarios cambios a las prácticas sociales responsables de ello. Este proceso demanda una nueva

respuesta social, en la actitud colectiva, más que solamente una modificación administrativa en el nivel de la organización del Estado, esto es, de la estructura o funciones del PANI.

La perspectiva asumida en este análisis procura trascender, por tanto, el plano de la organización, es decir, el de la estructura del PANI y sus procesos, el cual deviene secundario. De ahí que el mayor desafío sea enfrentarse a las fuertes raíces en el imaginario social, a la forma conocida e influyente en el pensamiento cotidiano sobre los derechos de las personas menores de edad y las concomitantes acciones de los diversos actores sociales. La entidad rectora debe enfrentar este imaginario social, pero para lograrlo debe renunciar al monopolio de sus funciones y replantear su propia organización en la medida en que hace visible y promueve la necesaria participación comunitaria en el campo que abarca. La auténtica rectoría se habrá logrado, principalmente, cuando en la conciencia colectiva se haya instaurado la convicción de que el tema de los derechos de las personas menores de edad atraviesa la práctica social del Estado como un todo, de la sociedad organizada, de la comunidad y la familia. Esta transformación ha de llegar a expresarse en las interacciones entre las figuras adultas y niños, niñas y adolescentes. Esta es la *institución* a la que debería aspirarse. La rectoría consiste en armonizar este proceso.

1. UN DESAFÍO AL ENFOQUE DE DERECHOS

Algunas consideraciones ilustran la confluencia de los diferentes niveles y dimensiones sociales comprometidos en el nuevo paradigma y, por tanto, en la nueva idea de institución requerida. El enfoque de derechos humanos de las personas menores de edad tiene una doble perspectiva. La primera, de carácter global, promueve todas las acciones en el colectivo destinadas a evitar las posibles violaciones de derechos e incentiva en todos los campos el desarrollo pleno de las personas menores edad (CNA art. 7; LOPANI artículos 1 y 2). La segunda, muy específica, es actuar cuando se han cometido violaciones en

perjuicio de niños, niñas y adolescentes (CNA, Capítulo II, Sección Primera, artículos 128 al 140; LOPANI artículos 3 y 4).

En Costa Rica, entre la vida familiar y el control del Estado por medio de los Tribunales de Justicia, está el PANI. Esta entidad funciona en los dos extremos de la ruta crítica, empezando en aquel donde se presentan las violaciones de derechos, para actuar en defensa de personas concretas, y culminando con la prevención conducente a evitar las primeras, orientándose en el interés difuso (CNA 179 a 181 y 128 a 140; LOPANI artículos 3, 4 y 29 a 32; Armijo 1998). Por ello, el PANI debe representar a las víctimas de las violaciones de derechos y realizar los estudios sociales y psicológicos, para así actuar en su defensa jurídica. Asimismo, como ente rector, debe prohijar en todo sentido las iniciativas emergentes en organizaciones y comunidades sobre difusión de derechos y prevención de sus posibles violaciones. En este mismo papel, involucra a las entidades del Estado con un claro papel tipificado en la ley, para contribuir a difundir los derechos y a desarrollar programas que garanticen su ejercicio (CNA, artículos 179 a 181). Como ente rector, el PANI es el eje de articulación de ambas tareas. Además, orquesta todo este esfuerzo común de Estado y sociedad. La rectoría está concebida para convertirse en la voz cantante en las políticas de Estado en materia de niñez y adolescencia (LOPANI, artículos 1, 2 y 3).

En suma, el nuevo marco legal ubica al PANI como la piedra angular en el Sistema Nacional de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia. Este hecho es excepcional gracias a su rango constitucional, el cual se sustenta en el presupuesto de una conciencia clara sobre el enfoque de derechos. Entonces, una primera conclusión parece forzosa, a saber, la entidad así propuesta tiene una muy significativa injerencia en las transiciones entre lo público y lo privado (Prost, 1999). Además, tiene el imperativo de armonizar las instancias del Estado, de la sociedad organizada, la familia y la opinión pública.

Se podría afirmar que tal ambición refleja la madurez de una sociedad preocupada por la defensa y garantía de los derechos de

las personas menores de edad. Pero ¿existe en realidad una cultura de derechos de la niñez y adolescencia que respalde esta posición? Para poder determinarlo es importante revisar algunos datos desde diferentes perspectivas y así tener un panorama más claro sobre el contexto social que presentan.

En primer lugar, las cifras de denuncias tanto ante la vía administrativa (PANI), como en la vía judicial, son inquietantes (PANI, 2002), pues evidencian que desde el inicio de la promoción del enfoque de derechos han tendido a incrementarse año con año, lo cual puede ser reflejo de una preocupación creciente por denunciar hechos que antes permanecían ocultos, tanto como de una alerta social. Además, otros indicadores reseñados en el Estado de la Niñez y la Adolescencia, como la expulsión del sistema educativo, el ingreso prematuro en el mercado laboral y la explotación sexual comercial, entre otros a destacar (UNICEF/PNUD/UCR, 2002), muestran una considerable disminución en la calidad de vida de importantes sectores de la población y un importante incumplimiento de derechos fundamentales para la población menor de edad. A lo anterior se agrega el debate en la opinión pública sobre el apoyo político al PANI como ente rector que debería de reflejarse en el suficiente apoyo financiero a sus diferentes actividades, programas y proyectos (Contraloría General de la República, 2001 a, y 2001 b; UNICEF/PNUD/UCR, 2002).

Por su parte, en fecha reciente, el Gobierno de la República ha decretado el rango de “Ministro(a) sin cartera” de la figura de la Presidencia Ejecutiva del PANI, además de haber declarado “prioridad nacional” la problemática de la niñez y la adolescencia (Presidencia de la República, 2002 a y 2002 b)³. El primer decreto abre la posibilidad de modificar la Constitución

3 El primero de los decretos se basa en los documentos “La impostergable transformación del Patronato Nacional de la Infancia”, elaborado por la Junta de Notables, y “Bases para la reforma institucional” del Convenio PANI, UNICEF, PNUD, que coinciden en recomendar el fortalecimiento de la entidad. El segundo decreto es respuesta a la iniciativa de la Presidencia Ejecutiva del PANI sobre el lugar que debe ocupar el tema de

Política para que quede establecido por ley. Ambas iniciativas parecen hablar a favor de una voluntad por convertir en hechos las ideas. En este mismo orden de cosas, desde el año 2000 la Agenda para la Niñez y Adolescencia fue rubricada por las organizaciones de la sociedad, representantes sindicales, empresariales y las instituciones del Estado consignadas en el Código de la Niñez y Adolescencia, así como por el Gobierno de la República (Presidencia de la República, 2000; Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia, 2000). Dicha agenda se considera la vanguardia del pensamiento de la sociedad organizada en torno a esta materia, en alianza con el Estado.

No obstante, al no vislumbrarse ninguna propuesta clara sobre cómo articular una institución moderna que vaya más allá de la organización de la entidad estatal, estas iniciativas sugieren más bien que el enfoque de derechos está enmarañado en un discurso político sobre las condiciones existentes en el país que hábilmente elude acciones concretas para transformar a la institución y su papel social. El dilema se presenta al considerar la limitada proyección de las acciones de la entidad estatal, de cara al panorama social del estado de los derechos (UNICEF/PNUD/UCR, 2002). Este contraste da cuenta de la magnitud de la labor pendiente, entrampada, además, en la inconsistencia entre el encargo de ley y la imposibilidad de ejecución desde el ángulo financiero por parte del ente rector.

Este contexto, contrario a la aspiración plasmada jurídicamente, muestra a la dirección política del país en su incapacidad para fortalecer los derechos de la niñez y adolescencia, en su dificultad para promover

una auténtica práctica transformadora de la entidad estatal rectora hacia su papel de generadora de consenso sobre el enfoque de derechos y de decidida abolición de la visión de beneficencia. Las dificultades para lograrlo no son solo de organización, sino principalmente de concepción sobre lo que es una institución social que esté sustentada en la participación de los restantes actores sociales, tanto del Estado como de la sociedad organizada. Los esfuerzos se han dirigido hasta ahora a modernizar una entidad del Estado, poniendo el énfasis en el mejoramiento de los procesos que tiene a su cargo, y no en replantear su papel social para impulsar el enfoque de derechos y una idea novedosa de institución que lo respalde⁴.

Entonces, necesariamente hay que reconsiderar la visión alrededor de la cual gira el restante sistema social involucrado.

2. HACIA EL MODELO DE LA INSTITUCIÓN NECESARIA

2.1. EL DILEMA A ENCARAR

¿Cómo debe asumirse el conjunto del encargo de ley? Esta pregunta deriva en otra sobre la inscripción de la labor a cumplir, ¿entidad estatal centralizada o descentralización de los procesos a partir de una participación comunitaria? La primera tiene setenta años de historia. Entonces, se impone una reflexión sobre la segunda para esclarecer la organización actual.

Sin duda, se requiere un fortalecimiento al conjunto del Sistema Nacional de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia (Junta de Notables, 2002; PANI/UNICEF/PNUD, 2002). El fomento de los gobiernos locales es una

la niñez y la adolescencia en las políticas públicas. Dada la sorprendente redacción del segundo acuerdo, es difícil rescatar el espíritu fundamental que lo inspira, presumiblemente acorde con una auténtica conciencia sobre el tema tratado: "El Consejo de Gobierno acuerda: declarar "prioridad nacional" la problemática de la niñez y adolescencia que agobia a la sociedad costarricense. Para ello esta institución contará con todos los instrumentos y recursos necesarios para hacer frente a la situación. Acuerdo declarado firme por unanimidad" (el destacado no es del original).

4 Tal y como se expondrá más adelante, un ejemplo que muestra la necesidad de esta labor mancomunada lo es la atención integral de las personas menores de edad. Actualmente, la reacción provocada por los massmedia genera un cierto escándalo pasajero sobre temáticas sensibles para luego volver a caer en la indiferencia al delegar la responsabilidad exclusivamente en la entidad, en una actitud de trasfondo claramente autoritario (Sanabria, 2002).

opción para el necesario fortalecimiento institucional, pues aproxima la función del Estado a la organización propia de las comunidades. La descentralización abre la posibilidad del desarrollo de proyectos acordes a las necesidades específicas en cada región. Actualmente, la participación de muchos de los actores involucrados se reduce a interponer la denuncia y luego delegar la responsabilidad en la capacidad de ejecución de la entidad estatal. El encargo social requiere un cambio radical en la concepción del papel del Estado y de la participación ciudadana e incluye otorgarle más peso a los compromisos de las organizaciones no gubernamentales, a las asociaciones de desarrollo y demás actores sociales.

En cambio, la centralización arroja incertidumbre, pues así la entidad estatal ejerce un conservador poder político, opuesto a su encargo de ley. No obstante, su impacto se hace evidente en los asuntos públicos y privados, pues deteriora el papel de los actores sociales y sus organizaciones al frenar en lugar de potenciar el desarrollo del enfoque de derechos.

Además, la rectoría así entendida entroniza un monopolio de la razón en materia de niñez y adolescencia. Cada asunto concreto proveniente de cualquier comunidad del país pasa a ser visto y estudiado desde los parámetros deterministas de una entidad estatal sin raíces ni vínculos en la vida cotidiana. Es un ente ajeno a las personas y sus vidas concretas que pretende resolver asuntos por medio de modelos generalizados. Plano delicado, puesto que el respeto por la individualidad y la singularidad de cada una de las situaciones tratadas es una exigencia del enfoque de derechos (CDN, artículos 3, 8, 12 al 17, 18, 19 al 23, 30, 32, 35 al 40; CNA, artículos 10 al 15, 19 al 38, 41, 48 al 52, 56, 62, 73, 78, 79, 104 y 107; del Valle y Fuertes, 2000). Incluso la investigación basada en el desarrollo genético privilegia las diferencias individuales, haciendo énfasis en la variedad de las perspectivas y las condiciones del desarrollo frente a los procesos de desarrollo promedio (Honig, 1999), eventos fundadores de la subjetividad (Tapia, 2001).

Asimismo, las denuncias en conjunto constituyen los indicadores que deberían guiar la prevención y conforman las prioridades a tratar a escala regional. Desagregadas según su origen, las denuncias son a su vez un indicador del estado de los derechos y por ende de las acciones pendientes por desarrollar a partir de proyectos e iniciativas específicos para cada región de acuerdo con la información que arroje la auditoría de los derechos. Por otra parte, aluden a uno de los aspectos principales en el debate sobre la niñez y adolescencia, a saber, la labor a desarrollar se inserta en distintos campos sociales (salud, educación, pobreza, recreación y cultura, etc.), desde una visión integral, puesto que la garantía de derechos exige una intervención concertada desde todos estos ámbitos. Exigencia que debería ser retomada por los actores sociales directamente involucrados.

Un ejemplo lo presenta la violencia doméstica y sus implicaciones en los derechos de las personas menores de edad, tema que debe ser visto como de salud pública con las consecuentes implicaciones en la rectoría y las políticas de ejecución para el PANI, la Caja Costarricense del Seguro Social, el Ministerio de Salud y el Instituto de las Mujeres, así como de la sociedad organizada.

El abordaje integral de los temas de niñez y adolescencia significa una transformación del concepto de familia, sobre todo en lo relacionado con la noción de vida privada (Prost, 1999). El dominio tradicional de padre y madre sobre la fratría se ha vuelto relativo; estilos de crianza y formas de castigo, decisiones sobre permanencia en el sistema escolar, predilecciones sobre vida social y planeamiento sobre proyectos de vida ya no son exclusivos de la familia y conforman puntos centrales de la agenda pública sobre niñez y adolescencia (Prost, 1999). Es incluso probable que a mayor arraigo en el pensamiento tradicional, menor la disponibilidad al cambio y por tanto superior el grado del conflicto entre padres, madres (adultos en general) y la prole; lo cual, hace más interesante el desafío de la difusión del nuevo paradigma.

Por su lado, problemáticas sociales de raigambre en la familia, la comunidad y

la escuela empiezan a tener presencia en la agenda pública y demandan una intervención decidida del conjunto de la sociedad. Como ejemplos aparecen la explotación sexual comercial, la expulsión del sistema escolar, el embarazo en adolescentes y el ingreso prematuro al mercado laboral (UNICEF/PNUD/UCR, 2002; Claramunt, 2002).

Es un flujo y reflujo que muestra la revisión de los esquemas convencionales sobre las personas menores de edad y la creciente conciencia social sobre sus derechos. Movimiento que confluye siempre en la transformación del mundo adulto (Sanabria, 2000). Se trata de una transición histórica que ha tomado a padres y madres, educadores, autoridades y adultos en general más o menos por sorpresa y que les enfrenta a conflictos para los cuales las viejas formas heredadas para los antiguos dilemas entre generaciones y de las nuevas generaciones, simplemente no operan (Bosse, 1994). Se impone la búsqueda de soluciones creativas a los dilemas arribados con la globalización (León y Zúñiga, 2001; Jiménez, 2001).

La entidad estatal está llamada a ser el eje de la búsqueda y la construcción del nuevo modelo social, con poder real de rectoría:

1. poder de ejecución,
2. recursos presupuestarios,
3. acciones y decisiones vinculantes para otras instituciones,
4. participación activa y mayor injerencia de los actores sociales en todos los proyectos a desarrollar.

La entidad estatal centralizada, anónima, no facilita este proceso, como sí lo podría hacer una asunción de las tareas relevantes desde los sistemas comunitarios (Araujo, 2000) bajo la orquestación de un ente rector.

2.2. LA PROPUESTA DE REFORMA DE LA ENTIDAD ESTATAL

El más reciente estudio de la situación del PANI (PANI, 2003) muestra con claridad la distorsión presente en el enfoque del análisis

que se hace de la entidad y, por ende, del Sistema de Protección Integral. En este estudio, la institución es homologada con la entidad estatal a cargo de las funciones administrativas ya enunciadas. Por tanto, el diagnóstico hace énfasis principalmente en los procesos y las estructuras propias de la entidad, para señalar las deficiencias existentes, las carencias, los errores de planificación y de dirección que se han presentado. Asimismo, aparecen algunas observaciones interesantes sobre el plano de la dirección política tanto de la entidad estatal, como del Sistema de Protección a la Niñez y la Adolescencia, a partir de la figura del Ministerio del ramo.

La nueva organización de las funciones debe contemplar el marco legal ante situaciones específicas de violación de derechos o ante la necesidad imperiosa de la promoción de los derechos. Sin duda, el ente estatal requiere de una revisión profunda y, muy posiblemente, de un fortalecimiento en todo nivel. No obstante, esta perspectiva ensombrece una demanda fundamental del enfoque de derechos relacionada con el carácter del sistema, que no se agota en la entidad estatal.

Para comprender en todo detalle las consecuencias de esta confusión, resulta ilustrativo observar con detenimiento el abordaje y las principales conclusiones del diagnóstico citado. El proceso de diagnóstico inicia poniendo especial énfasis en las limitaciones, las cuales saltan a la vista, pero pasa por alto las principales razones de su origen:

Entre las limitaciones que se identificaron en el proceso de diagnóstico se destacaron las siguientes:

- a) Lentitud en la adopción del enfoque de protección integral de la niñez y adolescencia.
- b) Falta de liderazgo político del Patronato Nacional de la Infancia (PANI) para el ejercicio de la rectoría que su Ley Orgánica de 1996 le asigna.
- c) Inadecuada gestión institucional producto de una estructura desfasada con respecto al marco jurídico.

- d) Recursos humanos insuficientes para la atención de la demanda y carentes de una adecuada capacitación.
- e) Enfoque de gestión centralizada y desarticulada entre sus gerencias y las recientes coordinaciones regionales y sus oficinas locales.
- f) Obsoleto sistema de información sobre las poblaciones meta.
- g) Deficiencias en la capacidad de análisis de la situación de la niñez, la adolescencia y las familias.
- h) Insuficiencia de recursos financieros (PANI, 2003, p. 18).

Como se aprecia, el eje principal del abordaje lo constituyen las características estructurales de la entidad, resaltando principalmente los procesos que se ve impelida a desarrollar y los obstáculos generados por su (falta de) organización interna. Sin embargo, se obvian factores relacionados con el débil apoyo de afuera hacia adentro de la institución, sea como resonancia política o como respuesta de las demás partes constituyentes del sistema. No se destaca, por ninguna parte, que precisamente un factor genérico del comportamiento del eje estudiado consiste en que en la entidad se monopoliza la labor, sin delegar aspectos sustanciales que no puede resolver plenamente por sí misma, que no necesariamente le corresponden, y, por tanto, no activa las acciones que otros actores sociales pueden y deben realizar. Esta traba no es un problema de organización burocrática, sino de concepción. En lo que no queda más remedio que coincidir es el punto relacionado con las “deficiencias en la capacidad de análisis de la situación de la niñez, la adolescencia y las familias”; con la salvedad de que no se expone la importancia estratégica de este componente ni se propone el cómo llegar a cumplir con este punto, ya que la entidad estatal, en su forma actual, no está diseñada para realizar semejante tarea, aun y cuando contara con los recursos humanos y materiales. Este aspecto se reseña sin advertir que se está proponiendo una entidad estatal de una naturaleza completamente distinta a la actual. Cumplir con este principio no es para que la

entidad estatal sepa cuándo y dónde actuar, como se sugiere en el estudio, sino para tener claro sobre qué se debe actuar desde el conjunto del sistema. Por tanto, lograr este objetivo, que se antoja esencial, significa caracterizar su papel en el planteamiento de políticas y acciones por medio de promover una revisión de todo el sistema para que sea capaz de alimentar este análisis, y no solo una nueva organización burocrática de un ente estatal. Plantear una entidad que realice esta tarea, en medio de la ejecución de las labores asignadas, en las condiciones actuales, es ilusorio, puesto que no se puede homologar con el desarrollo de la infraestructura que sigue un plan. El análisis de la realidad social, que atañe a la niñez y la adolescencia, es de una complejidad imponderable, solo posible por medio del esfuerzo conjunto de los agentes sociales involucrados, guiados por una rectoría consolidada.

Por otra parte, la ejecución de tareas específicas es asumida como responsabilidad inherente a la entidad, sin cuestionar ni por un instante dónde corresponden realmente o cómo serían viables. Los recursos para ejecutarlas estarían mejor empleados, si fueran retomadas por las comunidades de las que forman parte los asuntos relacionados con la niñez y la adolescencia, cuya atención está actualmente centralizada.

Por tanto, la perspectiva de la “reforma institucional”, en lugar de corregir el desvío histórico del enfoque de derechos, apunta lastimosamente a la reproducción de estas circunstancias:

El proceso de Reforma está abocado a:

- a) Replantear la misión, la visión y los objetivos estratégicos del PANI.
- b) Reformular los principios que rigen el enfoque técnico y administrativo de la institución.
- c) Proponer los cambios conceptuales y estructurales que permitan el desarrollo de una institución eficiente y eficaz, con criterio de organización inteligente.
- d) Elaborar un plan maestro de capacitación y un sistema de información continuado que garantice el cumplimiento de los derechos de la población atendida.

- e) Desarrollar un plan de corto, mediano y largo plazo de reforma institucional que establezca la ruta crítica para los próximos cuatro años (PANI, 2003, p. 18).

De nuevo, tal vez siguiendo esta senda se logre alguna eficiencia de los procesos que la entidad debe realizar y quizás ello tenga algún impacto sobre el estado de los derechos de la niñez y la adolescencia. Muy probablemente esto facilitaría una actitud más constructiva y favorable hacia la entidad de parte de otros actores sociales y hasta un relativo apoyo político. Sin embargo, la ecuación no parece ajustarse en algunos aspectos medulares a la realidad social.

La aspiración principal es lograr un crecimiento de la conciencia social sobre el tema de los derechos de las personas menores de edad que favorezca de una manera sostenible el mejoramiento general de las condiciones de vida requeridas para su desarrollo pleno. El crecimiento de la conciencia social significa necesariamente un mayor despliegue de actividades, principalmente de aquellas derivadas de las iniciativas generadas en las comunidades, ya sea desde la prevención o desde la atención integral, para que los derechos se conviertan en componentes idiosincrásicos mediadores de las relaciones entre el mundo adulto y la niñez y adolescencia.

No obstante, estas actividades se traducen, dada la organización actual, en una demanda creciente de servicios a la entidad rectora. Bajo las condiciones actuales, lograr un mayor impacto en el colectivo social significaría que difícilmente la entidad estaría en capacidad de seguirle el paso al progreso del tema de los derechos de las personas menores de edad pues ello exigiría un crecimiento exponencial de los factores reseñados por el diagnóstico, cuyo análisis se agota en el fortalecimiento estructural. En otras palabras, el PANI estaría condenado a continuar estancado en los problemas que ahora lo aquejan incluso muy a pesar de la eficacia de las medidas para fortalecerlo en la dirección apuntada.

La formulación final de la propuesta es elocuente en este sentido:

Como parte de la propuesta se debe destacar el desarrollo de una serie de innovaciones en materia de sistemas de información, auditorías de calidad de las Alternativas de Protección y Regionalización de la Institución que denotan la determinación de la Junta Directiva y de la Presidencia Ejecutiva por activar y liderar un proceso de cambio, el cual cuenta también con la voluntad de la mayoría de las y los técnicos y profesionales de la Institución (PANI, 2003, p. 18).

Las “innovaciones” ni siquiera hacen énfasis en la necesidad de desarrollar y fortalecer la red de Juntas de Protección y la Niñez y la Adolescencia y los Comités Tutelares que, de acuerdo con el marco legal, conforman los brazos comunitarios del Sistema de Protección a la Niñez y la Adolescencia y ofrecen una punta de lanza en la descentralización. Pese a analizarse con algún nivel de detalle la importancia de estos niveles de acción (PANI, 2003, p. 27 y 31), no se hace mención alguna de su importancia estratégica para el fortalecimiento del sistema y el desarrollo de una institución que hunda sus raíces en las comunidades, sino que solamente se hace alusión a las tareas que su existencia representa para la entidad y las demandas para la organización de sus funciones, prueba de que el centralismo acarrea recargos sostenidos.

El cambio al que se alude termina siendo un cambio en el pensamiento político de los niveles directivos de la entidad estatal que se suspende en el vacío. Un diagnóstico que pretende esbozar una propuesta de reforma, pero que no trasciende la organización de la entidad estatal, termina contribuyendo a consolidar en el imaginario social que el problema está solamente en la estructura administrativa y no en la falta de compromiso y participación de los restantes actores sociales. Con lo cual, además, se corre el riesgo de propiciar la tendencia de que todas las tareas sean depositadas en un solo ente estatal, al cual se trasladan las responsabilidades y desde donde se miden los resultados.

Cuando en el diagnóstico se habla de la “realidad que hay que conocer”, se afirma que “El Sistema de Protección Integral a la Niñez y la Adolescencia [propuesto en el Código de la Niñez y la Adolescencia] no se ha desarrollado totalmente en sus mecanismos de coordinación, alineamiento y ejecución de programas” (PANI, 2003, p. 41), con lo cual pone el dedo en el renglón de la necesidad primordial que debe ser cubierta. Sin embargo, al explorar en las causas de este fenómeno se queda corto, de nuevo por un error conceptual, mencionando solamente el tema de la falta de dotación presupuestaria que ha limitado sus acciones para cumplir con aquel objetivo. Este factor, sin duda, es de importancia, pero de poca ayuda si no se genera una nueva idea sobre la institución y desde donde debe operar. Al atribuirle a la entidad estatal la incompetencia para activar el sistema, pone las cosas de cabeza al manejar la perspectiva desde la entidad estatal hacia afuera y no desde el conjunto del sistema hacia el afinamiento de la labor de rectoría, con lo cual convierte en actores pasivos a todos los demás agentes sociales, incluyendo a las diferentes instancias del Estado. Por ello, el “imperativo ético” que el diagnóstico deriva de estas circunstancias resulta pobre: “Por tanto, es un imperativo ético el enfrentar esta problemática a través de un cambio en la forma de atención y abordaje en donde prive el interés superior del niño y su desarrollo integral” (PANI, 2003, p. 42). Como se aprecia, el acento se pone, por una parte, en el fortalecimiento presupuestario y, por otro, en elevar la calidad de los servicios, aspectos ambos de indudable importancia, pero que solo reflejan parte del problema, pues se presupone una falta de “ética” en la labor de la entidad que se atribuye a la “forma” en que se hacen las cosas y no al tipo de cosas que hace, abstrayendo la situación de sus raíces concretas y remitiéndola a una visión romántica de encarar el encargo social. No se alude en ningún momento a que precisamente las acciones que se desarrollan sean trasladadas y operen desde el nivel comunitario, desahogando la entidad central y facilitando la activación del Sistema de Protección, así como la rectoría.

La consideración final se aproxima un poco a la formulación de una perspectiva de desarrollo coherente con la realidad social:

Esta es la razón por la cual resulta impostergable la Reforma Institucional con una gran alianza social entre todos los agentes políticos, económicos y ciudadanos a favor de la niñez costarricense. Este consenso social debe servir para construir y fortalecer un tejido social firme y estable que sea el garante del *desarrollo integral a la niñez y la adolescencia costarricense* (PANI, 2003, p. 42).

No obstante, se aleja otra vez. La “reforma institucional” y la “alianza institucional” se ven como componentes separados y paralelos, donde la reforma debe impulsar la alianza, cuando en realidad es la “alianza” la que permite la reforma y no a la inversa. Para que aparezca ese “tejido social firme y estable” resulta necesario que los agentes comunitarios tengan a su cargo las acciones concretas para el “desarrollo integral”, esto es, la institución debe haberse transformado y conformado un todo con estos niveles, de tal forma que la entidad estatal ofrezca lineamientos y supervisión. De esta forma, no se trata de una “alianza”, sino de la consolidación de una institución consecuente con los principios del enfoque de derechos. Planteada como se hace en el diagnóstico, en el vacío, termina siendo una abstracción difícil de llevar a la práctica.

Más adelante el diagnóstico apunta la “plataforma de coordinación y rectoría”, puntualizando el significado de las Juntas de Protección (aunque no de los Comités Tutelares) al referirse a que desde aquí

[se] permitiría el desarrollo de políticas y acciones concretas, orientadas a estimular la participación comunitaria en la protección integral de las personas menores de edad, [añadiendo de inmediato que] este Sistema Local de Protección es el llamado a cristalizar en acciones de defensa y garantía, la protección integral de las personas menores de edad, en estricta congruencia con los

lineamientos del Consejo Nacional de Niñez y Adolescencia (PANI, 2003, p. 43).

Esta redundancia en el principio de ley, aparte de ahuecar el significado del principio que lo rige, no logra trascender hacia el plano operativo como propuesta de inscripción social ni tampoco se formula ninguna iniciativa para qué cumplir con el mandato de ley desde este ámbito fundamental. Se plantea como si la organización eficiente de la entidad administrativa fuera a ejercer un efecto mágico sobre la acción comunitaria, cuando en realidad lo razonable desde el enfoque de derechos es que la asunción del compromiso por los agentes sociales, incentivando su participación, sea el que se proyecte no solo sobre la entidad burocrática, sino sobre el conjunto del sistema.

No hace ninguna referencia a la importancia estratégica que la participación ciudadana tiene para el enfoque de derechos y, por ende, para el desarrollo de un nuevo concepto de institución y, sobre todo, para la conformación de una conciencia clara sobre desde dónde operan los derechos. Se continúa reservando para la entidad estatal toda la potestad de acción y de decisión, puesto que incluso los proyectos específicos de las Juntas deben ser aprobados en el nivel central, por la Junta Directiva del PANI, delegando solo aspectos operativos o la articulación de iniciativas puntuales por medio de estos proyectos específicos, sin que se proponga que las Juntas asuman desde este nivel comunitario las acciones sustantivas.

Postulada de la manera en que se hace la organización termina por ser centralista y queda entonces carente de la necesaria vinculación con la problemática social de los derechos y a la deriva de lo que la entidad centralizada esté en capacidad de actuar e impulsar para consolidar ese sistema local a partir de la disponibilidad de los recursos.

Por esto mismo es que cuando se aplica el concepto de “auditorías de calidad” (PANI, 2003, p. 54), su utilidad resulta limitada a algunos de los servicios que se ofrecen desde la entidad estatal, haciendo énfasis en que su rendimiento deja mucho que desear. No obstante, las auditorías no contemplan la

ausencia del componente que debe emerger desde las comunidades y que hace que la atención integral a las personas menores de edad a cargo de la entidad, presente importantes inconsistencias, que serán analizadas desde una óptica diferente en el apartado siguiente.

La reducida visión relacionada con lo que debe ser la reforma institucional, y su agotamiento en la estructura de la entidad estatal, quedan claramente plasmadas cuando se pasa a formular la “capacidad institucional” y los factores que deben ser considerados para su crecimiento y mayor cobertura en aras del ejercicio pleno del interés superior del niño. En este ámbito son considerados los siguientes elementos: recursos financieros (evolución del presupuesto), hardware, software y tecnología de la información, recurso humano, infraestructura física y modalidad de atención de menores vinculados al PANI (alternativas de protección) (PANI, 2003, p. 58).

Como se aprecia, pese al enunciado citado anteriormente, el desarrollo y el progreso de la institución se ve circunscrito a la estructura de la entidad que sostiene la actual noción de institución a cargo de los derechos de la niñez y la adolescencia. Una vez enunciada la aspiración, se termina renunciando a ella a favor de una sofisticación de la burocracia que suplanta la auténtica posibilidad para el ejercicio pleno del interés superior del niño.

La misma tónica se mantiene en las conclusiones del diagnóstico, en las cuales apenas si se hace una tímida mención al papel cumplido hasta esa fecha por la figura del Ministerio del ramo. Tanto es así que cuando se menciona la “planificación institucional”, no solo se agota la perspectiva en la necesidad de dar unidad a la entidad estatal, sino sobre todo a su propia presentación y su “credibilidad”:

La debilidad de la función [de planificación] se traduce en efectos no deseados para el comportamiento de la Institución (*sic*), como la ausencia de sistemas de control y seguimiento que permitan evaluar el alineamiento de planes y presupuestos, la carencia de políticas que orienten la tecnología de información a la toma de decisiones

en todos los niveles de la organización (estratégico, táctico y operativo), y la no generación de alertas tempranas para encausar estrategias en ejecución (por ejemplo, la regionalización y la desconcentración). Todo lo anterior produce con el tiempo una pérdida de credibilidad que debe enfrentarse con el fin de desarrollar los mecanismos de rendición de cuentas que requiere una institución rectora, líder y conductora de procesos en materia de niñez y adolescencia (PANI, 2003, p. 126).

La “institución” (entidad estatal) requiere sin duda del desarrollo de una planificación en los términos apuntados. Sin embargo, al reconsiderar el concepto de institución al calor de los imperativos del enfoque de derechos y de la realidad social en la que se inserta, la planificación gana una proyección que va más allá de la mera estructura burocrática y exige un esfuerzo de integración en las políticas de Estado y en los planes nacionales de desarrollo.

Se obvia la perspectiva de sistema al quedarse en las fronteras de la entidad estatal, identificando deficiencias de funcionamiento y planificación cuyo origen genérico se le atribuye a causas parciales ubicadas en la estructura de la organización, sin poder destacar que es la definición misma de la estructura la que impide que se trascienda hacia un planteamiento estratégico, por lo que cualquier sofisticación de los procesos se arriesga a reproducir las viejas trabas. Al confundir la parte con el todo, se le asignan a la entidad estatal todas las funciones principales, con lo cual, contrario a lo que se pretende en la propuesta hecha, se está conduciendo irremediablemente a la saturación de los servicios centralizados.

La “pérdida de credibilidad” es una pobre conclusión que, además de no basarse en ninguna investigación precisa y puntual al respecto, pierde por completo la línea del horizonte al remitir la falta de proyección social a un problema eminentemente estructural de la entidad. Podría haberlo planteado, como mínimo, como un problema de desgaste del aparato y la instancia estatal que se han

sustituido a la auténtica inscripción del tema de los derechos de la niñez y la adolescencia en los agentes sociales. La “pérdida de credibilidad” es, en todo caso, resultante de la modalidad de insertar el tema en la sociedad⁵.

2.3. LA INTERVENCIÓN EN LA FAMILIA

Para ilustrar cómo las funciones ahora centralizadas podrían ser asumidas desde las comunidades, con apoyo de los gobiernos

5 El “IV Estado de los derechos de la niñez y la adolescencia” (UNICEF, PRIDENA y UCR, 2004) apareció durante la paciente espera que el presente trabajo ha tenido para su turno en la imprenta y mucho después de haberse terminado su redacción. Algunas de sus conclusiones no solo resultan coincidentes con el análisis aquí hecho, sino que incluso, por el desfase en el tiempo entre uno y otro documento, el IV Estado permite confirmar algunas de las apreciaciones sobre la nimia posibilidad de potenciación que tiene el enfoque que se le ha dado a la “reforma institucional”, puesto que se señala el lento y escaso avance tenido hasta ahora, y la pobre repercusión en los niveles locales (Comités Tutelares y Juntas de Protección), en el período 1997-2003, y ni qué decir de los pausados logros del Sistema de Protección. Las proyecciones que hace tampoco son optimistas. Todo ello, en notable contraste con la entusiasta reacción y las admirables iniciativas de muchas comunidades. No obstante, la perspectiva de análisis del IV Estado hace énfasis en la situación estructural del PANI e incurre también en la aperccepción de evaluar a la entidad estatal y al Sistema de Protección como dos cosas separadas, atribuyéndole tácitamente a la primera la exigencia de desarrollo por sí misma y, al segundo, un desafío que se diluye en los encargos específicos de ley de cada una de las instancias estatales. Ambas son parte de un mismo problema que debe ser analizado y abordado integralmente. De nuevo el tema presupuestario y el esperado apoyo político aparecen como aspectos decisivos, pero ausentes. No logra responder a su propia pregunta sobre la reiteración histórica de factores a considerar en las sucesivas propuestas de reforma y modernización, sin que se logre el propósito del cambio necesario hacia la “legitimación”, pues tampoco el IV Estado se percató, por el enfoque asumido, que la variación necesaria debe ser hecha en el enfoque mismo. En dos palabras: se intenta “modernizar” una entidad estatal que ya ha perdido su vigencia histórica y no se visualiza su sucesora.

locales y el conjunto del Sistema de Protección a la Niñez y la Adolescencia, baste un ejemplo, representante de múltiples otros a considerar bajo esta óptica, pero que, por su naturaleza, resulta especialmente sensible, sobre todo al tomar en cuenta la relevancia que se le ha asignado, por la estrechez de la mira en el diagnóstico institucional. Este ejemplo enseña el círculo vicioso de una definición estructural que impide la solución de los problemas que causa. Se trata de la institucionalización de personas menores de edad, derivada de la separación de niños, niñas y adolescentes de sus familias.

De acuerdo con la definición del PANI, el Estado no solo cumple su función organizadora de la cotidianidad desde los sistemas abstractos (Giddens, 1991), como figura de control y disciplina (Foucault, 1976), sino que se convierte en un regulador directo de la moral y la dinámica familiar de acuerdo con el enfoque de derechos. La figura jurídica de la declaratoria judicial de abandono (Código de familia, CF, artículos 158, 159, 160, 161 y 162) demuestra la relatividad de la vida privada familiar y la delimitación de la autoridad adulta (Vincent, 1999). En la vía administrativa, el PANI dicta además medidas de protección (CNA, artículos 128 a 140). Esta acción deja en suspenso, por un período de tiempo regulado por ley, la autoridad de padres y madres. Estudios psicológicos y sociales, así como las diligencias legales de rigor, se involucran en los acontecimientos que rodean la vida familiar y acompañan el proceso para establecer la veracidad de los hechos y las posibles responsabilidades. Asimismo, se deriva posiblemente un procesamiento jurídico de los adultos responsables, tanto como una estrategia de intervención para las personas menores de edad perjudicadas. El órgano director del proceso en la entidad es también el abogado representante de la persona menor de edad ante los tribunales. El Estado garante de los derechos vela por la condena del infractor, tanto como por la organización de una vida apegada al enfoque de derechos para las personas menores de edad afectadas. Lo primero se resuelve en los Tribunales de Justicia. Lo segundo, en familias

sustitutas (incluidas la familia extensa, los recursos de la comunidad y la figura de la adopción) o en los albergues institucionales, ya sean privados o administrados por la entidad misma (PANI, 1998). En este último caso, muy frecuente (PANI, 2002), el albergue se constituye en un nuevo contexto de vida. Aquí se proponen nuevas condiciones para contrarrestar la vulneración en el seno familiar. Todo ello mientras, simultáneamente, se actúa jurídicamente en contra de los adultos responsables. Por lo demás, a los presuntos responsables debe asegurarse el debido proceso y, por ende, ofrecerles la visita en los casos en que proceda.

Para muestra un botón. Una violación de derechos es el maltrato en cualquiera de sus formas. Diversos mitos asentados en la cultura contribuyen a perpetuarlo (Strauss, 1994). El maltrato a menudo es visto como parte de la formación, del patrón de crianza cultural o distintivo de un estrato social determinado. Sin embargo, está más difundido y abarca un espectro social mayor a lo que comúnmente se piensa (Barudy, 1999). El maltrato a menudo se desvanece tras la apariencia del deseo de los adultos de incentivar lo mejor en sus hijos e hijas (Barudy, 1999). Abusos de toda índole se ocultan tras el primado de la vida privada. Buenas y malas intenciones se esconden en este principio (Browne y Sagi, 1990). El abuso sexual es aquí de interés pues una desigual relación de poder encuentra su aliado en el principio de que la vida privada de la familia es inviolable (Glaser y Frosh, 1998), por lo que niños y niñas pasan entonces a ser objeto de sevicia que además impone el silencio a las víctimas e instauran secretos encubridores al amparo de la idea de vida privada (Vincent, 1999). La sexualidad de niñas y niños es manipulada, por imposición e interés del adulto. Las consecuencias negativas para el desarrollo de la personalidad de quienes pasan por esta experiencia son inconmensurables (Glaser y Frosh, 1998). Las características intrínsecas a estas problemáticas reflejan tanto la dimensión cultural comprometida en su génesis, como los diferentes campos de la intervención institucional.

Respecto a un acontecimiento como el descrito, tal vez no sea ocioso repetir la premisa básica sobre que el Sistema Nacional de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia debe hacerse efectivo para lograr la transformación de prácticas sociales hacia el respeto de los derechos de las personas menores de edad. Asimismo, debe propiciar un cambio de mentalidades y actitudes, lo cual es indispensable para asumir la atención integral de las víctimas.

Tanto el marco legal como la perspectiva psicológica y social coinciden en que la disolución del hogar debería ser la alternativa última (CDN artículo 9; CNA artículo 135; del Valle y Fuertes, 2000). Ante todo, es menester definir una estrategia posible de fortalecimiento de la familia en aquellos casos en que la vulneración de derechos sea resultado de un déficit en la capacidad de los adultos a cargo. Cuando la gravedad de las violaciones de derechos por parte de los adultos a cargo exige la separación, es imperioso que sean ellos quienes se retiren del hogar, y no las personas menores de edad (CNA, artículos 135 a 137; Glaser y Frosh, 1998), aunque ello implique la administración del hogar por parte de la entidad. El caso contrario significa que las personas menores de edad vuelven a ser víctimas, ahora de la arbitrariedad burocrática. Solo en última instancia y luego de agotados todos los recursos familiares y comunales de ubicación es que procede la decisión de ingresar a niños, niñas y adolescentes vulnerados a un albergue de la entidad. Aún así, el retorno al hogar es siempre la primera opción (del Valle y Fuerte 2000).

El albergue es, presumiblemente, el sustituto de la familia, cuando esta ha dejado de ser continente. De hecho, el modelo de protección del PANI pretende estar organizado según una estructura familiar y en función de las necesidades evolutivas de niños, niñas y adolescentes (CNA, artículos 135 a 137; del Valle y Fuertes, 2000). El PANI lo ha organizado con un máximo diez menores de edad, de ambos sexos y diversas edades, en una vivienda doméstica bajo el cuidado de dos mujeres, tiempo completo (PANI; 1999).

De esta manera, el Estado pasa a tener una injerencia directa en los asuntos de la

familia. Esta diversidad de funciones, no siempre conciliables entre sí, demuestra la seriedad de la pregunta sobre la organización de los servicios. Vale la pena ahondar, entonces, en el ejemplo. Puede establecerse de antemano que en la mayoría de las ocasiones, la decisión de separar se justifica debido a la gravedad de las situaciones denunciadas, aunque aún sea necesaria una discusión sobre cuán ineludible es. Asimismo, valga señalar que las condiciones de vida, tanto materiales como humanas, en los albergues de la entidad no siempre son las mejores, tal y como se refiere en los estudios realizados al respecto (PNUD, 2002; PANI, 2003). Todo esto hace pensar que el mero hecho de la separación es un acontecimiento de tal trascendencia que debería de existir todo un aparato profesional destinado a apoyar al sujeto en su superación.

La intervención en la familia debería responder a un modelo que asegure condiciones al menos tan favorables como la familia misma. Ninguna entidad estatal, independientemente de los recursos disponibles, es capaz de proponerse esta tarea sin desarrollar un modelo basado en las necesidades de la persona menor de edad (del Valle y Fuertes, 2000), es decir, respondiendo a la tarea de transmitir el medio circundante (Honig, 1999).

Por tanto, el albergue, en una entidad estatal centralizada, podría no constituir una oportunidad, sino una forma de contraderecho (Foucault, 1976). Carente del respaldo del colectivo, el individuo queda expuesto a la mera acción burocrática. Esto último de una doble manera, porque a los adultos se les suspende la patria potestad, es decir, se les restringe la guarda crianza de sus hijos e hijas y porque para las personas menores de edad la salida de la familia se traduce en simple institucionalización, en nueva ubicación con parámetros de disciplina dentro del albergue. Situación evitable en la medida en que no se conciba al albergue como una isla, una anti estructura, sino como un entorno social preparado por —y que prepara para— su mundo de vida (Honig, 1999). Mientras tanto, las personas menores de edad arriesgan una pertenencia más allá de la declaratoria de abandono y el albergue. Inmerso en la

declaratoria judicial de abandono, el dilema para el sujeto es encontrar de nuevo el anclaje social, proveedor de la confianza y la seguridad en sí mismo, así como del dominio de la cotidianidad y de un amplio contexto social (Giddens, 1991). Por ello, la declaratoria judicial de abandono es una polémica figura jurídica y la institucionalización desde una entidad centralizada, un riesgo de grandes proporciones.

Cualquier acción legal en contra de individuos abre la posibilidad de una reivindicación. Salvo en casos de extrema gravedad, todo castigo legal está previsto para ofrecer al sujeto la posibilidad de un arrepentimiento y de una nueva oportunidad. Sin embargo, la declaratoria judicial de abandono cierra la revisión de los procesos por los que pasa la familia y la persona menor de edad, negando toda perspectiva de futuro. No solo cierra las puertas a una revisión de la función paterna y materna, a la consideración de si los factores causantes del proceso se han transformado o si son transformables; también le niega a la persona menor de edad el derecho a encontrarse con su familia y su origen. Condición particularmente grave cuando la salida del hogar no hace factible el retorno próximo, la integración a la familia extensa, a recursos comunitarios o la adopción, condenando así a la permanencia a largo plazo en un albergue. Factores relacionados con la edad de las personas menores de edad, su pertenencia a un grupo fraterno y su condición de salud obstaculizan estas posibilidades, comúnmente resultado de prejuicios e ideas preconcebidas en el imaginario social. Todavía prevalece que el significado de la familia radica en la transmisión de habilidades específicas y no tanto en la protección emocional y en el fortalecimiento de la imagen de sí mismo, en promover la identidad (Honig, 1999).

Debido precisamente a que la entidad estatal centralizada no es capaz de trascender la intervención en este nivel, la institucionalización aparece como un destino trágico, un mal necesario. En el último diagnóstico sobre el PANI, se asume tácitamente esta perspectiva (PANI, 2003), sin que los parámetros para una propuesta

de reforma contemplen la existencia de otras alternativas o formas de intervenir y proponiéndose solamente, por tanto, el fortalecimiento y la mejora estructural de las alternativas de protección y no de las modalidades de protección en sí mismas. Por ejemplo, no se considera que la entidad debería estar obligada a revisar periódicamente las condiciones de padre y madre e incluso de la familia extensa de cada persona menor de edad a su cargo. De igual manera, se obvia que es menester evaluar las condiciones en las que se encuentran las personas menores de edad en los diferentes albergues posibles, en contraste con la situación familiar. No hay ni una sola mención al trabajo sobre el fortalecimiento de la familia como continente (Vincent, 1999). Todo ello es importante porque el niño, la niña o adolescente debe tener acceso permanente al estudio sobre la infalibilidad o no de los hechos acaecidos en su vida (CNN, art. 25).

No debería de admitirse la declaratoria judicial de abandono como cosa juzgada. En lugar de ello, tiende a aparecer el omnímodo recurso del ingreso a un albergue, desanclado socialmente más allá de la entidad estatal (Sanabria, 2002).

Agrégase a lo anterior el hecho de que el extremo de retirar la prole de su núcleo familiar, puede ser considerado un fracaso de la prevención. Ya sea que la situación presentada resulte de la desventaja social y económica, o de factores idiosincrásicos, todo el aparato estatal de salud, de ayuda social, de propiciar el desarrollo económico, de educación, de prevención y difusión de derechos, participa del colapso de la familia.

Lo que el ejemplo muestra es que el PANI no solo no logra plenamente el objetivo de garantizar los derechos de las personas menores de edad cuando estos han sido vulnerados desde el hogar, sino que además su propia organización arriesga que la situación se entrampe en la paradoja de procurar la protección, pero aislar al sujeto de su mundo de vida y de sus posibilidades concretas de integración en él, con lo cual se pone en entredicho el enfoque de derechos.

El ejemplo evidencia, además, cómo desde la declaratoria de abandono se presenta

la paradoja de que la intervención para defender los derechos se torna potencialmente en una situación violadora de derechos en sí misma al no propiciar siempre y en todo los casos la revisión del hecho ni la apertura de nuevas opciones para un sujeto que queda al amparo de una entidad burocrática, pues los recursos y las capacidades para procurar la concreción de oportunidades son limitados. Además, la imposibilidad institucional de proporcionar amplias oportunidades es resultante también de la carencia del necesario anclaje con los mecanismos sociales que las generan.

Para un cumplimiento apropiado de la intervención en estas situaciones se hace necesario la participación comunitaria, poseedora de los recursos y de la capacidad de activarlas al servicio de las personas menores de edad. La institución rectora cumpliría entonces un doble papel en el enlace entre ambos, como garante del cumplimiento y dadora de lineamientos claros para la acción. De esta forma, el Estado coadyuvaría a fortalecer los lazos comunitarios y a orientar los procesos. Las personas menores de edad no quedarían aisladas de sus vidas cotidianas y trasladadas al ambiente más o menos artificial del albergue institucional, sino que permanecerían ligadas a su comunidad de origen.

Lo antedicho mueve a pensar que la labor debería de iniciar con la prevención de la vulneración de los derechos de la prole al interior de la familia, para lo cual se requiere una revisión profunda de las prácticas sociales y agentes que dirijan un proceso de generación de una nueva conciencia al respecto. En caso contrario, se mantiene el riesgo de intervenir solo para resolver el dilema legal específico. Asimismo, cuando la intervención resulta indispensable, estos mismos agentes deben estar en la capacidad de mediar con una oferta de opciones para acoger en la comunidad a la persona menor de edad y que favorezcan la solución de su condición en particular por medio de hogares de acogimiento, la familia extensa, adopciones y, en último caso, albergues integrados a la dinámica comunitaria. La acción interventora, por tanto, debería de ser mancomunada, para fortalecer los lazos familiares y comunitarios

que le permitan a niños, niñas y adolescentes su pleno desarrollo aún en la adversidad. En la perspectiva comunitaria las mismas formas garantes de los derechos siguen operando, pero desde la base humana del compromiso colectivo.

2.4. LA FUNCIÓN DE RECTORÍA

Un hipotético fortalecimiento del Sistema Nacional de Protección a la Niñez y Adolescencia desde las comunidades y los gobiernos locales, con descentralización de funciones, requerirá siempre del proveedor de políticas y modelos de desarrollo del enfoque de derechos. Para ello, como primer elemento, es menester un PANI como entidad generadora y guardiana de un saber sobre la génesis de las violaciones de derechos al interior de la familia y de cualquier otro contexto donde ocurran, para escrutar sus orígenes y determinar sus causas. Un saber totalizador comprometido con el estudio de los procesos de socialización, con la comprensión de las causas de las violaciones de derechos, promotor de un debate sobre por qué ocurren en los contextos de relaciones sociales y sobre la variabilidad de los procesos. Un saber indivisible de la perspectiva de un cambio social que no abandone la convicción de que el enfoque de derechos tiene carácter de reivindicación y de utopía. Este imperativo no se agota en la discusión jurídica de los procesos. Al contrario, apenas inicia.

Los individuos objeto de intervención deberían ser ampliamente conocidos. No solamente en el campo del desarrollo humano, la génesis de la personalidad, la dinámica familiar y las interacciones posibles con las personas menores de edad, sino incluso de las potenciales circunstancias provocadoras de violaciones, tanto como de las intervenciones factibles. Parfraseando a Foucault, la intervención legal recae sobre un acto, la intervención institucional, en cambio, sobre una vida (Foucault, 1976). Se trata también de un estudio a profundidad sobre los vínculos intersubjetivos e incluso sobre su psicopatología (Kaës, 1998).

En otras palabras, no solamente las personas menores de edad se convierten en individuos a quienes conocer a profundidad, sino sus contextos de vida y el de todos aquellos que potencialmente vulneran sus derechos. De esta manera, necesariamente se desprende un nuevo diseño de los modelos de atención, considerando, entre otros aspectos importantes, su contribución al rompimiento del círculo de violencia y si están dentro de un enfoque preventivo de las violaciones de derechos, pues con frecuencia, tal como se ha mostrado en el punto anterior, es el sistema mismo el que impide que se ejerzan los derechos.

Un saber imprescindible no solamente para la intervención institucional y la estrategia de una transformación de las condiciones de vida, sino también para lograr una labor preventiva que realmente ataque los factores genéricos. Un saber capaz de orientar la difusión de derechos y la prevención de potenciales situaciones de su vulneración. Una institución concebida de esta manera es promotora de desarrollo humano. En caso contrario, centralizada, apenas refleja *una manera de definir las relaciones de poder con la vida cotidiana de los hombres* (Foucault, 1976, p. 208).

Ante lo cual también es obligación recordar la determinación de la organización institucional por diferentes vertientes (culturales, económicas, jurídicas y políticas). La labor institucional sin raíces comunitarias corre el riesgo de ser veleta de esas determinantes (Kaës, 1998). Esta condición puede contribuir a alteraciones en la necesaria vinculación entre representantes de la entidad estatal y la población meta. Alteraciones generadoras de sufrimiento y eventuales complicaciones en el vínculo (Kaës, 1998). Esta posibilidad se traduce en imponer la institución por encima de lo instituyente, el crecimiento burocrático de la entidad estatal a expensas de su compromiso (Kaës, 1998), dilema gestor de sufrimiento en los vínculos institucionales.

CONCLUSIÓN

Más de setenta años de historia han puesto a Costa Rica en la vanguardia del pensamiento progresista en materia de derechos

de la niñez y adolescencia, así como en la atención integral de víctimas de violaciones de derechos.

En gran medida, el PANI ha corporeizado la evolución de esta conciencia y representado un particular concepto de institución. Tampoco es de subestimar el papel que este ente estatal ha tenido en la prevención de condiciones desfavorables para niños, niñas y adolescentes.

Sin embargo, la nueva institución requerida por el enfoque de derechos debe definir el rumbo de la acción social para el nuevo milenio. Un componente importante, es, sin duda, una entidad estatal que conforme el puente hacia el fortalecimiento del conjunto social y que ejerza una eficiente rectoría. Hay que abandonar progresivamente la tardía intervención sobre familias maltratadoras, para acentuar la prevención y promover familias y ámbitos sociales garantes de derechos. La experiencia y especialización que tiene el PANI como entidad estatal, y que debe seguir desarrollando, pasan a ocupar un papel central en la orientación a ofrecer tanto en el ámbito de los planes de desarrollo nacionales, como de las iniciativas individuales y comunitarias para promover el enfoque de derechos.

El PANI superó el paradigma de la situación irregular. Ya pasó la prueba de consolidar un monopolio como los requeridos por el Estado empresario y proteccionista. Ha sido piedra angular en la madurez lograda en materia de niñez y adolescencia. Asimismo, ha empezado a sufrir las consecuencias de la diversificación del encargo social, del crecimiento demográfico, de la complejidad creciente del modelo de sociedad y del incremento de denuncias resultantes de una concienciación sobre los derechos de las personas menores de edad, sin una proporcionalidad financiera sobre un modelo econométrico que establezca el crecimiento presupuestario en función del incremento de la demanda de servicios (PANI/UNICEF/PNUD, 2002; UNICEF/PNUD/UCR, 2002; PANI, 2002; PANI 2003).

Ahora el derecho de niñez y adolescencia tiene un desafío ante sí sobre la institución que ha de representarlo. El derecho se erige soberano pero la entidad estatal puede usurparle esta potestad. Puede hacerlo en la medida que se restrinja a aplicar principalmente una

represión jurídica a la violación de los derechos de la niñez y adolescencia, con solo el propósito de someterla. Sin la transformación necesaria del Sistema Nacional de Protección a la Niñez y Adolescencia y del ente rector en su interior, de tal forma que sea plenamente asumido desde las comunidades y sus gobiernos locales, se arriesga una renuncia a la nueva sensibilidad y la reducción a un simplificado manejo de ilegalidades.

Sin respaldo comunitario, la entidad estatal, que se confunde con el conjunto de la institución de los derechos, se estiliza como fuerza imponente de relaciones de poder sobre familia, comunidad, individuo y su vida cotidiana. Prácticas rituales que no logran develar su simbolismo (Araujo, 2000). Disciplina o anatomía del poder (Foucault, 1976) que no contribuye al desarrollo del compromiso con los derechos ni a la promoción de relaciones garantes. La entidad rectora debe ser pensante y creativa, dadora de líneas de acción. La rectoría se ejerce desde la autoridad del conocimiento.

Las tareas relacionadas con la atención directa a las personas menores de edad a quienes se les violen sus derechos, tanto como la labor de promoción de derechos y prevención de condiciones de vulneración, no presentan ninguna dificultad para ser asimiladas dentro del proceso de fortalecimiento de los gobiernos locales. Las virtudes derivadas de su inscripción en la comunidad solo pueden traducirse en ventajas para la niñez y la adolescencia puesto que esta contribuiría a un abordaje integral desde los mecanismos de anclaje del individuo a su contexto de vida. Incluso, la comunidad misma encuentra una forma de articularse como tal, desde la solidaridad y el altruismo como políticas de vida (Giddens, 1991)⁶.

El PANI afronta el desafío de consolidar su labor de rectoría. Su principal meta consiste en constituirse plenamente en la instancia generadora de políticas nacionales en materia de niñez y adolescencia. Asimismo, se deriva de lo anterior su función integradora del Sistema Nacional de Protección a la Niñez y Adolescencia, en la medida en que cumpla su papel de auditoría de los compromisos y tareas asignados a sus diferentes componentes. Requiere de la transición necesaria para delegar progresivamente la atención integral en las instancias adecuadas (gobiernos locales). Un complemento indispensable de este nuevo enfoque es el desarrollo de modelos de trabajo acordes a las necesidades de las personas menores de edad. De lo cual se desprende que ello no es posible sin la investigación y sistematización permanentes que permitan el rompimiento de los ciclos políticos.

REFERENCIAS

- Armijo, G. (1998) *La tutela constitucional del interés difuso. Un estudio según el nuevo Código de la niñez y la adolescencia de Costa Rica*. Costa Rica: UNICEF-Costa Rica.
- Araujo, R. (2000) *Barrios terapéuticos: identidades sociales y cura comunitaria*. México: Fondo Nacional para la Cultura y las Artes.
- Barudy, J. (1999) *Maltrato infantil. Ecología social: prevención y reparación*. Chile: Editorial Galdoc.

6 La Procuraduría General de la República ha emitido dos pronunciamientos que facilitan un debate interesante sobre la participación de otros agentes en la labor encomendada constitucionalmente al PANI. En los oficios C-317-2001 y C-002-2002, la Procuradora Adjunta, con aprobación del Procurador General Adjunto, concluye que la potestad de imperio permanece siempre intacta y por ende indelegable, cubriendo las funciones de rectoría y particularmente las medidas de protec-

ción. Otros niveles de intervención en la atención integral de la niñez y la adolescencia pueden ser asumidos por participantes comprometidos, siempre bajo "regulación, control y vigilancia" del PANI. Asimismo, el concienzudo estudio de Hernández (2001), sobre la constitucionalidad del PANI, abre todo un debate sobre su papel social, puesto que afirma, entre otros elementos de interés, que el Consejo Nacional de Niñez y Adolescencia debe ser presidido siempre por el PANI debido a su rango constitucional, de lo contrario esta regencia estaría contra derecho.

- Bosse, H. (1994) *Der fremde Mann. Jugend, Männlichkeit, Macht. Eine Ethnoanalyse*. Alemania: Fischer Verlag.
- Brown, K. y Saqi, S. (1990) "Interacción padres-hijos en familias que maltratan: sus posibles causas y consecuencias". En: Maher, P. (coord.). *El abuso contra los niños. La perspectiva de los educadores*, (págs. 113-145). México: Grijalbo.
- CDN Convención sobre los Derechos del Niño.
- Claramunt, M.C. (2002) *Explotación sexual comercial de personas menores de edad en Costa Rica*. Costa Rica: OIT/IPEC.
- CNA Código de la Niñez y la Adolescencia, Ley 7739.
- CF Código de la Familia, Ley 5476.
- Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia (2000) "Proceso de Consulta Nacional para identificar temas prioritarios y sugerencias en materia de niñez y adolescencia en Costa Rica", *Informe final*. MTSS-Costa Rica: Comisión Nacional para la Niñez y Adolescencia.
- Contraloría General de la República de Costa Rica (2001 a) *Oficio 12946*, "Remisión del informe número FOE-SO-11/2001, con los resultados del estudio efectuado sobre la planificación y ejecución de los programas del Patronato Nacional de la Infancia".
- _____. (2001 b) *Oficio 14200*, "Remisión del informe número FOE-SO-14/2001, referente a la liquidación presupuestaria al 31 de diciembre de 2000 y al informe de ejecución presupuestaria del primer semestre de 2001, del Patronato Nacional de la Infancia".
- CP Constitución Política de la República de Costa Rica.
- Del Valle, J. y Fuertes, J. (2000) *El acogimiento residencial en la protección a la infancia*. España: Ediciones Pirámide.
- Donas, S. (2001) "Marco epidemiológico conceptual de la salud integral y el desarrollo humano de los adolescentes". En: Donas, S. (comp.). *Adolescencia y juventud en América Latina*, (págs. 469-487). Costa Rica: Libro Universitario Regional.
- _____. (2001) "Protección, riesgo y vulnerabilidad. Sus posibles aplicaciones en la promoción, prevención, tratamiento y rehabilitación de la salud integral de los adolescentes y las adolescentes". En: Donas, S. (comp.). *Adolescencia y juventud en América Latina*, (págs. 489-499). Costa Rica: Libro Universitario Regional.
- Duarte, K. (2001) "¿Juventud o juventudes? Versiones, trampas, pistas y ejes para acercarnos progresivamente a los mundos juveniles". En: Duarte, K. y Zambrano, D. (Comp.). *Acerca de jóvenes, contracultura y sociedad adultocéntrica*, (págs. 267-293). Costa Rica: DEI.
- Foucault, M. (1976) *Vigilar y castigar*. España: Editorial Siglo Veintiuno.
- Glaser, D. y Frosh, S. (1997) *Abuso sexual de niños*. Argentina: Editorial Paidós.
- Giddens, A. (1991) *Modernity and self-identity. Self and society in the late modern age*. USA: Standford University Press.
- Guzmán, J.M., Contreras, J.M. y Makkert, R. (2001) "La situación actual del embarazo y el aborto en la adolescencia en América Latina". En: Donas, S. (comp.). *Adolescencia y juventud en América Latina*, (págs. 391-424). Costa Rica: Libro Universitario Regional.

- Habermas, J. (1981) *Theorie des kommunikativen Handelns. Handlungsrationalität und gesellschaftliche Rationalisierung*. Alemania: Suhrkamp.
- Hernández, R. (2001) *La constitucionalidad del PANI*, documento. Costa Rica: PANI-UNICEF.
- Honig, M. S. (1999) *Entwurf einer Theorie der Kindheit*. Alemania: Suhrkamp.
- Jiménez, J. (2001) “La objeción de conciencia, una propuesta juvenil desde la no violencia”. En: Duarte, K. y Zambrano, D. (comp.). *Acerca de jóvenes, contracultura y sociedad adultocéntrica*, (págs. 61-74). Costa Rica: DEI.
- Junta de Notables (2002) “La impostergable transformación del Patronato Nacional de la Infancia”, *documento*.
- Kaës, R. (1998) *Sufrimiento y psicopatología de los vínculos institucionales. Elementos de la práctica psicoanalítica en institución*. Argentina: Editorial Paidós.
- Krauskopf, D. (2001) “Los nuevos desafíos de la educación en el desarrollo juvenil”. En: Donas, S. (comp.). *Adolescencia y juventud en América Latina*, (págs. 151-168). Costa Rica: Libro Universitario Regional.
- León, A. T. y Zúñiga I. (2001) “Los retos que enfrenta la familia de cara al nuevo siglo, desde la perspectiva de los niños y las niñas”. En: Vega, I. y Cordero, A. (Ed.). *Realidad familiar en Costa Rica*, (págs. 59-84). Costa Rica: FLACSO.
- LOPANI *Ley Orgánica del Patronato Nacional de la Infancia*, Ley 7648.
- Mejía, E. y Brenes, M. (1991) “El Patronato Nacional de la Infancia: creación y evolución 1930-1980”. Escuela Historia y Geografía, UCR. Costa Rica. *Tesis*
- Patronato Nacional de la Infancia (1998) *Sistema nacional de alternativas de protección para niños, niñas y adolescentes*. Costa Rica: Secretaría Técnica de Alternativas de Protección-PANI.
- _____. (1999) *Modelo de atención para alternativas de protección a niños, niñas y adolescentes*. Costa Rica: Secretaría Técnica de Alternativas de Protección-PANI.
- _____. (2002) “II Informe de cumplimiento de las metas propuestas en el Plan Anual Operativo 2002 por programas y subprogramas. Período 01.01.2002-30.06.2002”, *documento*.
- PANI/UNICEF/PNUD (2002) “Bases para la reforma institucional del PANI”, *informe final, documento*.
- PANI (2003) “Proyecto de Reforma Institucional-Diagnóstico Institucional”, *documento*.
- PNUD (2002) “Auditorías de calidad en alternativas de protección, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo”, *informe final, documento*.
- Presidencia de la República (2000) “Directriz Presidencial número 23, 28 de julio del 2000”. *La Gaceta* 145, págs. 1 y 2.
- _____. (2002 a) “Directriz Presidencial Número 32-P, 10 de junio del 2002” *La Gaceta* número 118.
- _____. (2002 b) “Acta de la Sesión número nueve del Consejo de Gobierno, celebrada el dos de julio del dos mil dos, artículo sétimo”.
- Procuraduría General de la República, “Oficio C-317-2001, 19.11.2001”.

- _____. "Oficio C-002-2002, 7.1.2002".
- Prost, A. (1999) "Fronteras y espacios de lo privado". En: Aries, Ph. y Duby, G. (Direc.). *Historia de la vida privada*, Tomo 5 De la Primera Guerra Mundial hasta nuestros días, (págs. 17-133). España: Editorial Taurus.
- Rodríguez, M. (2001) "La elección vocacional: ¿es posible?". En: Donas, S. (comp.). *Adolescencia y juventud en América Latina*, (págs. 285-307). Costa Rica: Libro Universitario Regional.
- Sanabria, J. (2000) "Aprendiendo a dialogar contigo: niñez y adolescencia en riesgo social y cultura de la calle. Hacia una crítica de la visión del adulto". *Capítulo Criminológico, Revista de las disciplinas del control social*, 28, 2, págs. 2-19.
- _____. (2002) "Reflexiones en torno a la niñez y adolescencia en riesgo social en la vía pública" [monografía], *Working Papers* nro. 9. Costa Rica: UNICEF, Costa Rica.
- Strauss, M.A. (1994) *Beating the devil out of them. Corporal punishment in american families*. USA: Lexington Books.
- Tapia, N. (2001) "Psicología del desarrollo en el estudio de la identidad y la subjetivación en la adolescencia", *Revista de Ciencias Sociales*, nro. 94, (IV), págs. 9-18.
- UNICEF, PNUD y UCR (2002) *III Estado de los derechos de la niñez y la adolescencia en Costa Rica*. Costa Rica: UNICEF.
- _____. (2004) *IV Estado de los derechos de la niñez y la adolescencia en Costa Rica*. Costa Rica: UNICEF.
- Villa, M. y Rodríguez, J. (2001) "Juventud, reproducción y equidad". En: Donas, S. (comp.). *Adolescencia y juventud en América Latina*, (págs. 363-391). Costa Rica: Libro Universitario Regional.
- Vincent, G. (1999) "¿Una historia del secreto?". En: Aries, Ph. y Duby, G. (Direc.). *Historia de la vida privada*, Tomo 5 De la Primera Guerra Mundial hasta nuestros días, (págs. 135-353). España: Editorial Taurus.
- Vicente, R. (1999) "Un vistazo a los antecedentes del Código de la Niñez y Adolescencia y a la Ley de Justicia Penal Juvenil". Costa Rica: Área de Defensa y Garantía de los derechos de la niñez y la adolescencia-PANI.

Jorge Sanabria León
 jorasale@costarricense.cr