

**Universidad de Costa Rica**

**Facultad de Ciencias Sociales**

**Escuela de Trabajo Social**

**Título:**

*Ejercicio Profesional de Trabajo Social en el Patronato Nacional de la Infancia:  
particularidades de la Introducción de la Doctrina de Protección Integral*

**Trabajo Final de Graduación bajo la modalidad de seminario, para optar por grado de  
licenciatura en Trabajo Social**

**Estudiantes:**

Joybeth Brown Donaldson B51275

Andrea Céspedes Gamboa B41714

Estefanie Pérez Martínez B55381

María Alejandra Quesada Prendas B55584

**Junio, 2022**



**UNIVERSIDAD DE COSTA RICA  
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES  
ESCUELA DE TRABAJO SOCIAL**

**ACTA DE PRESENTACIÓN DE REQUISITO FINAL DE GRADUACIÓN No. 139**

Sesión del Tribunal Examinador celebrada el día 2 de junio del 2022, a las 5:00 p.m. vía plataforma Zoom, con el objeto de recibir el informe oral de la presentación pública de las estudiantes :

SUSTENTANTES	CARNE	AÑO DE EGRESO
Joybeth Brown Donaldson	B51275	I-2021
Andrea Céspedes Gamboa	B41714	II-2020
Nuria Estefanie Pérez Martínez	B55381	II-2021
María Alejandra Quesada Prendas	B55584	II-2020

Quienes se acogen al Reglamento de Trabajos Finales de Graduación bajo la modalidad de **Seminario de graduación**, para optar al grado de **Licenciatura en: TRABAJO SOCIAL**.

El tribunal examinador integrado por:

Mag. Carolina Navarro Bulgarelli	Preside
Licda. Mariela Navarro Carvajal	Profesora Invitada
Lic. Daniel González Quesada	Director de T.F.G.
Mag. Alejandra Paniagua Bonilla	Lectora
Mag. Milton Ariel Brenes Rodríguez	Lector

**ARTICULO I**

La Presidenta informa que el expediente de las postulantes contiene todos los documentos de rigor. Declara que cumplen con todos los demás requisitos del plan de estudios correspondientes y, por lo tanto, se les solicita que se procedan a hacer la exposición.

**ARTICULO II**

Las postulantes hacen la exposición oral de su trabajo final de graduación titulado:

**"Ejercicio Profesional de Trabajo Social en el PANI: particularidades de la Introducción de la Doctrina de Protección Integral."**

**ARTICULO III**

Terminada la disertación, el Tribunal Examinador hace las preguntas y comentarios correspondientes durante el tiempo reglamentario y, una vez concluido el interrogatorio, el Tribunal se retira a deliberar.

**ARTICULO IV**

De acuerdo al Artículo 39 del Reglamento Finales de Graduación. El Tribunal considera el Trabajo Final de Graduación:

APROBADO (X) APROBADO CON DISTINCION ( ) NO APROBADO ( )

**Observaciones:**

Incorporar las observaciones emanadas por el Tribunal Examinador en la defensa pública con el acompañamiento del director del Trabajo Final de Graduación.

La Presidenta del Tribunal le comunica a las postulantes el resultado de la deliberación y se les declara acreedores al grado de Licenciatura en: **TRABAJO SOCIAL.**

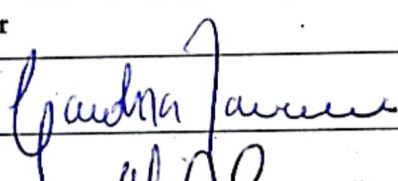
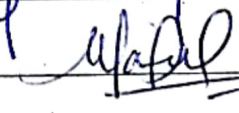
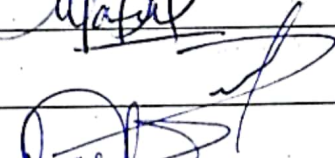

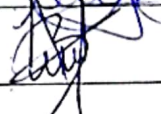
Se les indica la obligación de presentarse al Acto Público de Reglamentación, al que serán oportunamente convocados.

Medio electrónico utilizado para la defensa y comprobación de personas asistentes es vía plataforma Zoom Unirse a la reunión Zoom <https://udecr.zoom.us/j/89165266636>

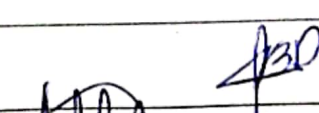
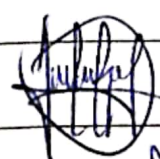

ID de reunión: 891 6526 6636

Código de acceso: 825821

A las 7:00 p.m. se levanta la sesión.

Tribunal Examinador	
Mag. Carolina Navarro Bulgarelli	
Licda. Mariela Navarro Carvajal	
Lic. Daniel González Quesada	
Mag. Alejandra Paniagua Bonilla	
Mag. Milton Ariel Brenes Rodríguez	

Postulantes	
Joybeth Brown Donaldson	
Andrea Céspedes Gamboa	
Nuria Estefanie Pérez Martínez	
Alejandra Quesada Prendas	Alejandra QP.

## **Agradecimientos**

*Agradecemos a nuestro director Lic. Daniel Gonzáles Quesada, cuyo profesionalismo, acompañamiento y asesoría permitieron el avance y conclusión del presente proceso. Le agradecemos por haber liderado discusiones y reflexiones medulares en la investigación.*

*A las personas lectoras: Mag. Milton Ariel Brenes Rodríguez y MSc. Alejandra Paniagua Bonilla quienes, desde su amplia trayectoria profesional en la temática, realizaron aportes indispensables para la investigación.*

*También, queremos agradecer al Dr. Freddy Esquivel Corella quien nos encaminó a realizar este Seminario y nos brindó acompañamiento en sus primeras etapas.*

*Un agradecimiento especial a la MSc. Irma Arguedas Negrini, quien aportó observaciones muy valiosas para el desarrollo de este trabajo.*

*A la Asociación de Profesionales en Trabajo Social del PANI; en especial a la Lic. Mariela Navarro Carvajal por facilitar las coordinaciones necesarias para la ejecución de las técnicas de recolección de información*

*A cada una de las Trabajadoras Sociales del Patronato Nacional de la Infancia, quienes aportaron las vivencias, experiencias y saberes que se producen en la cotidianidad de su ejercicio profesional. Gracias por su compromiso para con la producción de conocimiento y el desarrollo del colectivo profesional.*

## **Dedicatoria**

*A mi mamá por su valentía, su fuerza y su apoyo incondicional. Gracias a sus sacrificios hoy las nuevas generaciones de mi familia tienen el privilegio de formarse profesionalmente.*

*A Brit y Vale porque han sido mis compañeras y cómplices de vida.*

*A mi familia, mis hermanas y hermanos quienes no tuvieron la oportunidad de llegar a la educación superior, pero que pese a las dificultades me han enseñado que sí se puede.*

*A doña Valencia, la matriarca de la familia, quien dejó de acompañarnos en este plano físico hace algún tiempo pero que aún le siento cerca. Agradezco su legado.*

*Agradezco también a la familia Gutiérrez-Arguedas porque en los últimos años me han acogido como una de los suyos.*

*A la Colectiva Afrofeminista Akoben porque me ha permitido aprender, re-conectar y re-significar mis vivencias como mujer afro.*

*A mis compañeras Ale, Andre y Estef por su trabajo y dedicación a este proceso.*

**Joy**

## **Dedicatoria**

*A Dios, por haberme permitido transitar con éxito este camino profesional.*

*A mi madre y a mi padre, quienes fundaron en mí las bases que hoy me permiten recoger este logro personal y profesional. Gracias por ser pilares de esfuerzo, perseverancia y amor.*

*A mis compañeras Estef, Ale y Joy, ha sido un privilegio haber completado este proceso al lado de profesionales como ustedes. Agradezco cada uno de los aprendizajes y reflexiones que construimos juntas.*

*A mis hermanas: Ivannia, Yessenia y Karen, por estar siempre pendientes de mi bienestar y felicidad. Por ser para mí un ejemplo de crecimiento, resiliencia y constancia.*

*A Jon, por creer en este proceso desde sus inicios y por estar presente para presenciar este logro, gracias por la incondicionalidad y el amor.*

**Andre**

## **Dedicatoria**

*A mami y papi por haberme inculcado valores que me han permitido estar cada vez más cerca de la persona que quiero ser.*

*A mis hermanas Eileyn y Jacque, por siempre estar pendientes de mi bienestar y ser mi bastón en momentos en donde me he doblegado.*

*A Andrés, por tener las palabras precisas cuando he querido tirar la toalla; por su apoyo incondicional.*

*A mi bebé, quien ha venido a alegrar mi vida y a enseñarme tanto lo fuerte como lo frágil que puedo ser.*

*A Joy, Ale y Andre por cada aprendizaje construido juntas; por ser un excelente equipo de trabajo.*

*A Dios por mantenerme con vida y permitirme cumplir mis metas.*

*A mi persona, por superar con valentía cada obstáculo vivido y comprender que no siempre puedo con todo y eso está bien.*

***Estef***

## **Dedicatoria**

*A Dios, por siempre ser esa pieza que encaja todos los pedacitos de mi vida, por ser para mí un apoyo incondicional y quien me da esa fuerza para seguir adelante en todos los procesos de la vida.*

*A mis papás, por haberme impulsado a la superación personal y haberme apoyado en todo momento con mis estudios, sepan que siempre he sido consciente de los grandes sacrificios que han tenido que hacer para que hoy pueda ser lo que soy.*

*A Juan Yeison, mi compañero de vida, gracias por todo el apoyo que siempre me has brindado, por siempre estar ahí para mí, por escuchar todo lo que necesitaba decir acerca de este proceso, por impulsarme a nunca rendirme.*

*A Andre, Joy y Estef, mis compañeras de seminario, esto no hubiera sido posible sin el esfuerzo y la dedicación de cada una, gracias por el apoyo que recibí de ustedes. Sé que se merecen mucho más que esto, triunfen en la vida, que este sea el primer logro de muchos más grandes que vendrán.*

*A mi tía Rudy, que hoy está en su lugar favorito <<en el cielo>>, te envió este logro cargado de mucho amor, gracias por el apoyo y el cariño que siempre me brindaste, en mi corazón sé que estás orgullosa de este logro y que me acompañaras en todos los demás que vendrán.*

*A mí, ¡lo lograste!, eres capaz de muchas cosas, nunca lo olvides.*

**Ale**



## Índice

Índice de Abreviaturas	ix
Índice de Figuras	xi
Índice de Tablas	xii
Resumen Ejecutivo	1
Capítulo I. Diseño de la Investigación	4
1.1 Tema	4
1.2. Estado de la Cuestión	8
1.2.1 Transformaciones históricas en la atención de la niñez y adolescencia en Costa Rica	9
1.2.2 Desarrollo histórico de la profesión de Trabajo Social en el PANI	12
1.2.3 Transformaciones conceptuales e institucionales a partir del establecimiento de la Doctrina de Protección Integral	14
1.2.4 Balance General	17
1.3. Objeto de Investigación	19
1.4. Problema de investigación y justificación.	20
1. 5. Objetivos	24
1.5.1 Objetivo general	24
1.5.2 Objetivos Específicos	24
Capítulo II. Aproximación teórica-metodológica	25
1. Categorías teóricas	25
2. Método de Investigación	33
3. Metodología	38
3.1 Delimitación espacial y temporal	38
3.2. Criterios de selección para la población participante	38
3.3. Técnicas de investigación	39
3.4. Técnicas de recolección de la información	40
3.5. Técnicas de análisis de la información	41
3.6. Momentos de la investigación	42
Capítulo III. Antecedentes históricos y contextuales vinculados al origen y desarrollo del Trabajo Social en el PANI	44
3.1. Antecedentes contextuales previos a la creación del PANI	44
3.2. Creación y organización del PANI	49
3.2.1 Primera década de funcionamiento del PANI 1930-1940	49
3.2.2 Desarrollo histórico e institucional del PANI de 1940 a 1960	55
3.2.3 Desarrollo Histórico e Institucional del PANI de 1970 a 1990	57
3.3. Desarrollo histórico de Trabajo Social en el contexto costarricense	66
	vi

3.3.1	Inicios de la Escuela de Servicio Social (1942-1950)	67
3.3.2	Cambios a lo interno de la Escuela de Servicio Social de 1950 a 1960	71
3.3.3	De 1960-1980: período de reconceptualización	73
3.3.4	De 1980-1990: período de cambio económico (PAE)	76
3.3.5	De 1990- 2010: cambios a grandes rasgos del Trabajo Social en Costa Rica	77
3.4.1	Papel del Trabajo Social en las metodologías y modelos de atención del PANI (Siglo XX)	80
3.4.1.1	Metodología de Maltrato a “Menores” de 1986	83
3.4.1.2	Metodología de Abandono de Menores de 1987	88
3.4.1.3	Modelo de Atención Integral para Centros de “Menores”	90
3.4.1.4	Metodología Maltrato a “menores” de 1990	91
3.4.1.5	Metodología General de los 2000	94
3.4.2	Papel del Trabajo Social en el PANI (Siglo XXI)	94
4.2.1	Trabajo Social en los Procesos de Adopción	95
3.4.2.2	Trabajo Social en el Modelo de Gestión de los Procesos Atencionales	96
3.4.2.3	Guías de Atención y Protocolos	102
3.4.2.4	Perfil profesional de Trabajo Social en PANI	102
Capítulo IV. La naturaleza histórica y las implicaciones de la Doctrina de Protección Integral en el PANI		106
4.1	Concepciones socio históricas y prácticas de atención a la niñez y adolescencia	106
4.2.	Aproximaciones a la definición de la Doctrina de Situación Irregular	110
4.3.	Características de la respuesta estatal: principales instrumentos jurídicos y legislación de la Doctrina de Situación Irregular	114
4.5.	Aproximaciones a la Conceptualización de la Doctrina de Protección Integral	124
4.5.1	Enfoque de Derechos Humanos: un eje transversal de la Doctrina de Protección Integral	127
4.5.2	Características de las personas destinatarias	128
4.5.3	Principios de la Doctrina de Protección Integral	129
4.5.3.1	El Interés Superior de los Niños, Niñas y Adolescentes	129
4.5.3.2	Igualdad y no discriminación	130
4.5.3.3	Efectividad y prioridad absoluta	131
4.5.3.4	Principio de solidaridad	132
4.5.4	Grupos de Derechos	133
4.5.5	Principales Instrumentos Jurídicos de la Doctrina de Protección Integral	135
4.6.	Particularidades de la Doctrina de Protección Integral en el PANI (1990-2009)	137
4.6.1	Sistema Nacional de Protección Integral (SNPI)	140
4.6.2	Subsistemas Locales de Protección a la Niñez (SSLP)	142
4.7.	Particularidades de la Doctrina de Protección Integral en el PANI (2009-2021)	143
Capítulo V: Principales transformaciones del ejercicio profesional del Trabajo Social en el marco institucional del PANI a partir de la introducción de la Doctrina de Protección Integral		147
5.1.	Ejercicio Profesional de Trabajo Social	147

5.1.1 Ejercicio profesional del Trabajo Social con Niñez y Adolescencia.	151
5.1.2 Ejercicio Profesional en PANI en el marco de la Doctrina de Protección Integral	154
5.1.2.1 Fundamentos ético-políticos en el PANI	156
5.1.2.2 Fundamentos teórico-metodológicos	161
5.1.2.3 Fundamentos técnico-operativos en el PANI	165
5.1.2.4 Aplicación del interés superior del niño y la niña.	170
5.1.3 Papel del Trabajo Social en la incorporación de la Doctrina de Protección Integral	172
5.1.4 Principales cambios identificados en el ejercicio profesional a partir de la introducción de la DPI en el PANI	176
5.1.5 Implicaciones de los recortes presupuestarios al ejercicio profesional de Trabajo Social y al cumplimiento de derechos de NNA	178
5.1.6 Desafíos de la incorporación Doctrina de Protección Integral	182
Capítulo VI: Conclusiones	187
Capítulo VII: Recomendaciones	196
Referencias bibliográficas	197
<i>Entrevistas</i>	217
Anexos	219

## Índice de Abreviaturas

**ALAESS:** Asociación Latinoamericana de Escuelas de Servicio Social  
**ALETS:** Asociación Latinoamericana de Escuelas de Trabajo Social  
**CCSS:** Caja Costarricense del Seguro Social.  
**CDN:** Convención de los Derechos del Niño.  
**CIDH:** Corte Interamericana de Derechos Humanos.  
**CNA:** Código de Niñez y Adolescencia.  
**CNNA:** Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia.  
**CONAMAJ:** Comisión Nacional para el Mejoramiento de la Justicia.  
**CRC:** Comité de Derechos del Niño.  
**CT:** Comités Tutelares de los derechos de la niñez y la adolescencia.  
**DDHH:** Derechos Humanos.  
**DESAF:** Dirección de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares  
**DINADECO:** Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad  
**DPI:** Doctrina de Protección Integral.  
**DSI:** Doctrina de Situación Irregular.  
**DUDH:** Declaración Universal de los Derechos Humanos  
**EDNA:** Estado de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia.  
**EF:** Enfoque de Derechos.  
**ETSoc:** Escuela de Trabajo Social  
**FODESAF:** Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares  
**IAFA:** Instituto de Alcoholismo y Farmacodependencia.  
**IMAS:** Instituto Mixto de Ayuda Social.  
**INAMU:** Instituto Nacional de la Mujer.  
**JPN:** Juntas de Protección de la Infancia  
**JPNA:** Junta de Protección de la Niñez y la Adolescencia.  
**NNA:** Niños, Niñas y Adolescentes.  
**OIT:** Organización Mundial del Trabajo.  
**ONU:** Organización de las Naciones Unidas.  
**PANI:** Patronato Nacional de la Infancia  
**PDI:** Paradigma de Situación Irregular.  
**PIS:** Principio de Interés Superior.  
**PNNA:** Política Nacional de Niñez y la Adolescencia.  
**PP:** Política Pública  
**PS:** Política Social  
**PAES:** Programa de Ajuste Estructural  
**SIBDI:** Sistema de Bibliotecas y Documentación.  
**SNPI:** Sistema Nacional de Protección.  
**SSLP:** Subsistema Local de Protección.  
**TFG:** Trabajo Final de Graduación.  
**TS:** Trabajo Social

**UCR:** Universidad de Costa Rica.

**UNICEF:** Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia.

## Índice de Figuras

<b>Figura 1.</b> Momentos de la Investigación	42
<b>Figura 2.</b> Acciones Latinoamericanas de protección a la niñez y adolescencia	46
<b>Figura 3.</b> Línea del tiempo, Leyes primer quinquenio del PANI.	50
<b>Figura 4.</b> Transformaciones de la Escuela de Trabajo Social (1942-1956)	69
<b>Figura 5.</b> Ruta del Proceso de Atención en las Oficinas Locales del PANI, 2019	99
<b>Figura 6.</b> Periodos de la historia de la Infancia	107
<b>Figura 7.</b> Bases sobre las que se constituye la Doctrina de Situación Irregular	110
<b>Figura 8.</b> Estrategias de implementación de la UNICEF	117
<b>Figura 9.</b> Bases sobre las que se constituye la Doctrina de Protección Integral	125
<b>Figura 10.</b> Grupos de Derechos de los NNA en la Doctrina de Protección Integral	134
<b>Figura 11.</b> Instrumentos Jurídicos de la Doctrina de Protección Integral en Costa Rica	135
<b>Figura 12.</b> Proceso de elaboración de la PNNA	143

## Índice de Tablas

<b>Tabla 1.</b> Instituciones de protección a la niñez y la adolescencia siglo XIX-XX	48
<b>Tabla 2.</b> Instituciones de apoyo al PANI en sus primeros años de servicio	53
<b>Tabla 3.</b> Misión y Visión del PANI	60
<b>Tabla 4.</b> Ejes estratégicos del PANI	64
<b>Tabla 5.</b> Nombres de las personas propuestas por Beeche Luján para ejercer la docencia en los cursos transitorios en 1942	68
<b>Tabla 6.</b> Recopilación de fuentes sobre la vinculación de la Escuela de Servicio Social y el Trabajo Social norteamericano	73
<b>Tabla 7.</b> Sesiones del Departamento de Servicio Social, Metodología de 1973	82
<b>Tabla 8.</b> Nivel de Maltrato y Tratamiento, Metodología de 1986	85
<b>Tabla 9.</b> Aspectos prácticos y metodológicos de la metodología de abandono de menores 1987	88
<b>Tabla 10.</b> Etapas de la atención social en el PANI para la década de 1990	92
<b>Tabla 11.</b> Corrientes que sustentan las leyes de la Doctrina de Situación Irregular	114
<b>Tabla 12.</b> Instrumentos Jurídicos en Materia de Derechos de NNA que antecedieron la CDN (1989)	119
<b>Tabla 13.</b> Organizaciones del Sistema Nacional de Protección Integral, según definición	139
<b>Tabla 14.</b> Metas para el PANI en la Agenda Nacional de Niñez y Adolescencia (2015-2021)	144
<b>Tabla 15.</b> Modalidades de Intervención Profesional del Trabajo Social	147
<b>Tabla 16.</b> Diferencias del proyecto societario y el proyecto profesional	158

## Resumen Ejecutivo

**Tema:** Ejercicio de Trabajo Social en el PANI: particularidades de la Introducción de la *Doctrina de Protección Integral*.

**Palabras Clave:** *Ejercicio profesional - Doctrina de Protección Integral - Patronato Nacional de la Infancia- Niñez y Adolescencia.*

Brown, J., Céspedes, A., Pérez, E., y Quesada, M. (2022). *Ejercicio Profesional de Trabajo Social en el Patronato Nacional de la Infancia: particularidades de la Introducción de la Doctrina de Protección Integral*. (Seminario de graduación para optar por el grado de Licenciatura en Trabajo Social) Universidad de Costa Rica, Sede Rodrigo Facio.

Las prácticas de atención a la niñez y adolescencia han evolucionado de forma paralela a las comprensiones y el reconocimiento de los derechos de la población. La entrada en vigor de la Doctrina de Protección Integral (DPI) fue un salto cualitativo en la consideración de los niños, niñas y adolescentes (NNA) como titulares irrenunciables de derechos y responsabilidades. Además, la DPI significó la implementación de un nuevo esquema de concepciones teóricas y metodológicas sustentadas en los derechos humanos.

La DPI supuso la ejecución -con prioridad absoluta- de acciones, planes y programas estatales para la garantía y acceso efectivo de todos los NNA a los derechos humanos; considerando como eje transversal la atención a las situaciones especiales que les vulneran tanto individual como colectivamente. Estas acciones permitieron la configuración de estrategias asumidas por las instituciones, ya no solamente para la atención y protección de los NNA en situación de riesgo y vulnerabilidad, sino también para la creación de las condiciones que garanticen su desarrollo integral.

El Patronato Nacional de la Infancia (PANI) no fue la excepción, pues tras la introducción de la DPI implementó cambios y adaptaciones que le permitieron alinear las acciones institucionales a los nuevos preceptos teóricos, metodológicos y jurídicos. Cada una de estas transformaciones institucionales representaron para el Trabajo Social nuevos procesos de trabajo correspondientes a los lineamientos de los marcos legales mínimos para



la atención de la niñez y la adolescencia establecidos por la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN). Estos cambios se incorporaron de forma compleja y paulatina al bagaje teórico necesario para el ejercicio profesional en este espacio sociolaboral y se convirtieron en elementos esenciales para desarrollarse operativamente en el plano de la intervención inmediata con esta población.

A partir de esto, el presente Trabajo Final de Graduación bajo la modalidad de seminario realizó un análisis crítico de las transformaciones en el ejercicio profesional del Trabajo Social en el PANI, a partir de la implementación de la DPI para la atención de los NNA en Costa Rica. La investigación se acogió a un método dialéctico que le permitió evidenciar las múltiples mediaciones a las que están sujetas la profesión y su ejercicio en la institución. Asimismo, la configuración de este método develó que el Trabajo Social en el PANI no ha sido una profesión estática, sino que se ha transformado de acuerdo con las demandas sociales, institucionales, y en concordancia con la particularidad de las comprensiones históricas de niñez y adolescencia.

Para efectos de la ejecución de este proceso investigativo, de carácter descriptivo y exploratorio, se utilizaron técnicas de recolección y análisis de información que permitieron identificar los fundamentos teórico-metodológicos, técnico-operativos y ético-políticos del Trabajo Social bajo la vigencia de la Doctrina de Situación Irregular (DSI) y de la DPI. De esta forma, tanto el recorrido por las fuentes bibliográficas como la información obtenida a partir de las entrevistas a las personas profesionales en Trabajo Social en el PANI, develaron las principales transformaciones a las que se enfrentó el ejercicio profesional tras la transición de doctrinas.

En este sentido, los principales hallazgos investigativos apuntan al reconocimiento de los puntos de transformación en el ejercicio profesional del Trabajo Social en cuanto al abordaje e implementación de la DPI en el PANI. No obstante, esta pesquisa también evidenció la existencia de condiciones institucionales, políticas y sociales que generan rezagos de la DSI en la actualidad mismos que limitan un abordaje integral real de los NNA.

Finalmente, las diferentes etapas de la investigación permitieron la identificación del papel que ha tenido el Trabajo Social en la materialización de la defensa, restitución, y promoción de los derechos de los NNA, a través de los diferentes niveles en los que se coloca

la profesión en este espacio sociolaboral. Se reconoce el liderazgo de esta en procesos de capacitación, aprendizaje y modificación de los modelos de atención, los cuáles han encaminado a las personas funcionarias a la homologación de los procesos atencionales y al reconocimiento de la importancia de la integralidad en cada uno de los procesos de trabajo que involucren a los NNA.

# Capítulo I. Diseño de la Investigación

## 1.1 Tema

Para la definición del objeto se realizó un reconocimiento de la producción bibliográfica en torno al tema, Ejercicio Profesional del Trabajo Social en el PANI: particularidades de la Introducción de la Doctrina de Protección Integral (DPI), esto permitió la identificación de los hallazgos y limitaciones investigativas del tema.

A partir de esto, en el tema enunciado se contempla al Patronato Nacional de la Infancia (PANI), como una de las instancias que desde sus inicios propició la profesionalización y legitimación del espacio sociolaboral del Trabajo Social en Costa Rica. Sin embargo, las transformaciones en la realidad mundial, nacional e incluso institucional han significado cambios en el ejercicio profesional del Trabajo Social.

Bajo esta lógica es importante reconocer que el PANI es una institución pública que se vio influenciada por las condiciones sistémicas, las cuales se tradujeron en reformas en cuanto a la atención que se brindaba anteriormente tanto a los niños, niñas y adolescentes (NNA) como a las madres. Los inicios de la institución se vieron permeados por el complejo contexto de la crisis mundial del capitalismo en el año 1929 y sus consecuencias sociales y económicas producto de la dependencia del país para con el comercio exterior. El reflejo de esta crisis en las condiciones materiales de las familias dio como resultado el aumento de las cifras de abandono de NNA (Méndez, 1973, p.14).

Cabe destacar que para este momento no existía una legislación que velara por los derechos de los NNA ni de las madres; esto se realizaba únicamente en el campo de la educación. Sin embargo, con la promulgación del Código de la Infancia, ley 27 del 25 de octubre de 1932, el PANI como ente autónomo se orientó a “(...) la protección a la madre y los niños desvalidos como función social del Estado, considerando esta función como una acción continua que busca aliviar los sufrimientos de madres y niños desamparados, sometidos al flagelo de la pobreza, la enfermedad y las calamidades, con arreglo a los principios que regula el derecho público” (Brenes y Mejía, 1991, p.123).

Ante la realidad que se estaba gestando, se identificó la necesidad de formar personas profesionales que incidieran directamente en el ámbito de lo social. La falta de personal técnico especializado en esta área permitió que la institución se involucrara de manera directa

en la profesionalización e integración del personal de Servicio Social (como se le llamaba en ese momento), que además propició la creación de la Escuela de Servicio Social de la Universidad de Costa Rica (UCR) (Quesada, 2015, p.34).

Por otra parte, es importante rescatar que el PANI ha sido sujeto de transformaciones a lo largo de su historia, tanto en su estructura como en la concepción de la población sujeta de atención. Un importante acontecimiento se gestó en 1990 con la ratificación de la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN). Esta reforma significó una transición de la Doctrina de la Situación Irregular (DSI), fundamentada en una visión adultocentrista que concebía a los niños, niñas y adolescentes como objetos pasivos, a uno que se fundamenta en el Enfoque de Derechos, visualizando a la población usuaria como sujeta de estos derechos (Cerdas y Padilla, 2008).

Continuando en la misma línea, la DSI también se fundamenta en las carencias y problemas asociados a la pobreza que sufren los NNA y pasa a definirlos como situaciones irregulares. Esto implica que las vulnerabilidades a las que está sujeta esta población, no son concebidas como algo externo a la persona, sino que se responsabiliza a esta por las mismas. Al respecto, UCR y Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) (2004) expone lo siguiente:

Desde la DSI la vulnerabilidad de los niños, niñas y adolescentes se estigmatiza como situación irregular y, aquello que no es solventado, particularmente en el ámbito de lo privado, se direcciona de forma inmediata al juez para que lo subsane, siendo, la más común e inmediata de sus respuestas, la institucionalización, la privación de la libertad como forma de control, ejercida en términos de plena discrecionalidad, sin límites ni garantías (p.19).

En relación con lo anterior, Prieto (2012) expone que la DSI resulta en una concepción ambivalente, pues valida las vulnerabilidades a las que se ven expuestas los NNA y a la vez permite que las autoridades parentales e institucionales intervengan de forma, ilimitada, incuestionable y en ocasiones arbitraria sobre los NNA considerados en abandono moral o material.

Por otro lado, la Doctrina de Protección Integral (DPI) parte de una concepción en la que la Teoría del Desarrollo Humano es el eje central, por lo que propone que las personas se puedan desarrollar de forma óptima en la sociedad y esto se traduce en tres elementos: “vivir

una vida larga y saludable, adquirir conocimientos y tener acceso a los recursos necesarios para tener un nivel de vida digno” (Prieto, 2012, p.63).

Asimismo, la DPI se fundamenta en la concepción de los NNA como sujetos y sujetos activos de derechos, reconoce que todas las necesidades de esta población se traducen en derechos exigibles.

Consecuentemente, todas las acciones del Estado en lo que respecta a la atención de la población, deben ejecutarse desde una visión más integral, partiendo del enfoque de derechos humanos para comprender a la población. Este cambio doctrinario supuso a su vez una transformación en el ejercicio profesional del Trabajo Social, en tanto el rol que ejercían las personas profesionales en la institución era mayoritariamente interventivo y de atención a la niñez y adolescencia.

Aunado a lo anterior, el Trabajo Social como profesión que, en congruencia con la definición dada por la Federación Internacional de Trabajo Social (FITS) (2014), busca la justicia social y vela por Derechos Humanos (DDHH) de diferentes poblaciones (p.1), establece su compromiso ético en los sectores de la población que por distintas condiciones se ven expuestas a mayor vulnerabilidad que otras. De esta forma, los espacios sociolaborales del Trabajo Social profesional se orientan en su mayoría a la defensa y reivindicación de los derechos de estas poblaciones. En el caso del PANI, que como se ha hecho mención, tiene el deber de velar porque los derechos de los NNA se cumplan en todos los ámbitos.

La transición de la DSI a la DPI responde a una nueva concepción de niñez y adolescencia basada en los derechos, la integralidad y la dignidad de este sector poblacional. Esto se alinea con el compromiso ético-político del Trabajo Social, pues pretende el respeto a los derechos humanos y el mejoramiento de las condiciones de vida de las personas socialmente excluidas. En cuanto a esta correspondencia entre la DPI y el Trabajo Social, Rojas (2017) citada por Castro y León (2018), expone una serie de elementos que las personas profesionales en Trabajo Social deben de tomar en cuenta para que su ejercicio profesional se posicione en la promoción, defensa y exigibilidad de los derechos de las poblaciones con las que trabaja, entre ellas la intervención en diferentes campos de acción para la garantía de los derechos humanos, estrategias para la mejora de las condiciones de vida de la población y actuar desde un carácter de reflexión y criticidad ante las condiciones generadas por el sistema de producción (p.126).

De esta forma, se manifiesta la importancia que ha tenido la profesión de Trabajo Social en los diversos procesos gestados como producto de las transformaciones doctrinarias a las que se acoge la institución para sus procesos atencionales. A partir de esto, se plantea la necesidad de realizar un abordaje histórico de la profesión de Trabajo Social en el PANI considerando las implicaciones que el cambio de doctrina tuvo para el ejercicio del Trabajo Social en este espacio sociolaboral.

Para ello es necesario comprender las particularidades que conforman el ejercicio y la intervención profesional dentro de la institución, la cual, de acuerdo con Estrada (2009) no puede ser pensada solamente como un asunto operativo, sino como una construcción social que se legitima ante las respuestas de la profesión a las demandas sociales e institucionales. Además, la legitimidad profesional deviene de los fundamentos teóricos que ejecuta la profesión en los distintos espacios en los que se desarrolla, ya que estos permiten generar “un posicionamiento más simétrico de nuestros profesionales respecto a los representantes de otras profesiones (...) una mayor incidencia de la intervención profesional en la dinámica social en su conjunto y en la conflictiva social que abordamos” (Camelo y Cifuentes, 2006, p.170).

Los resultados obtenidos a partir de los antecedentes de la investigación fueron los que permitieron la definición del objeto de estudio y la identificación de su relevancia. Tanto en el ámbito académico como disciplinar, es vital continuar generando insumos que fortalezcan la profesión a través de la transmisión y sistematización del conocimiento que subyace de las vivencias, experiencias y saberes que se producen en la cotidianidad del ejercicio profesional. Al respecto Figueroa, Chamblas y Rubilar (2008) aseguran que tanto para el Trabajo Social como para otras profesiones la producción de conocimientos autónomos es una exigencia para su legitimidad y desarrollo como tal.

De esta forma, se pretende que el tema pueda generar aportes para fortalecer la legitimidad de la intervención profesional dentro de la institución y contribuir al desarrollo del colectivo profesional. Aunado a esto, se busca crear insumos al ámbito académico e investigativo que permitan a las personas profesionales en formación obtener herramientas para conocer la particularidad de los escenarios de atención a la Niñez y Adolescencia que se presentan en la institución.

Al respecto Picado (2004) refiere a la importancia de que el quehacer académico del Trabajo Social incorpore lo teórico, histórico y metodológico de la realidad social y de la profesión, ya que esto permite “comprender los desafíos que enfrentan cotidianamente las personas profesionales de esta disciplina en la producción y la reproducción de la vida social” (p.11).

Cabe destacar que las personas profesionales en Trabajo Social no escapan de los elementos estructurales que “condicionan” las labores institucionales, ni de los desafíos que se gestan a partir de reformas neoliberales, las cuales les empujan a cuestionar y problematizar su función en la sociedad.

Por esta razón, resulta importante generar procesos investigativos que refuercen la labor de las y los profesionales y que proporcionen elementos tanto para su intervención a nivel operativo como para la constitución de un proyecto profesional crítico, que se complemente con códigos éticos definidos colectivamente y basados en la garantía de los derechos humanos (García y Arévalo, 2016).

De acuerdo con las características que se han venido enmarcando sobre el tema, cabe resaltar que esta investigación abordará los elementos del ejercicio profesional de Trabajo Social que han estado presentes en el PANI, en el marco de la transición doctrinaria y a partir de la delimitación ya establecida. La investigación involucró por lo tanto diversos actores sociales e institucionales, así como el gremio de Trabajo Social.

## **1.2. Estado de la Cuestión**

Este apartado corresponde a la identificación de las investigaciones realizadas con relación al tema de Trabajo Social en el PANI, con el objetivo de reconocer los vacíos existentes y los temas relacionados que ya han sido abordados en otros procesos investigativos.

Para ello se realizó un ejercicio de búsqueda en las diferentes bases de datos de las que dispone el Sistema de Bibliotecas y Documentación de la Universidad de Costa Rica, entre ellos: el Repositorio SIBDI, el Repositorio Kimuk, el Catálogo Público, la Biblioteca Virtual de la Escuela de Trabajo Social y el Portal de Revistas Académicas de la UCR.

Con el fin de orientar este ejercicio investigativo hacia fuentes relacionadas al tema de estudio se utilizaron descriptores que permitieron filtrar los resultados de esta búsqueda, entre

ellos: Historia del PANI, DPI, Doctrina de la Situación Irregular y ejercicio profesional de Trabajo Social. Como resultado se obtuvo un total de 15 investigaciones nacionales relacionadas con el tema de estudio, de las cuales tres son artículos científicos, 12 son Trabajos Finales de Graduación de la Escuela de Trabajo Social (ETSoc) de la Universidad de Costa Rica y uno de ellos es una tesis de la Escuela de Historia de la Universidad de Costa Rica.

Entre estas investigaciones se reconocen puntos de encuentro que permitieron identificar las tendencias que se desarrollarán en este apartado.

### **1.2.1 Transformaciones históricas en la atención de la niñez y adolescencia en Costa Rica**

Dentro de las investigaciones analizadas para el presente tema se resalta la existencia de estudios sobre la reconstrucción y la evolución histórica del PANI como institución rectora en materia de niñez y adolescencia. Específicamente, Quesada (2015), Víquez (2019), Brenes y Mejía (1991), Vicente (2008) y Corrales et al. (2018) ubican sus pesquisas investigativas en el recorrido histórico que han tenido el abordaje y atención de la niñez y la adolescencia en Costa Rica a partir de la creación del PANI y en años anteriores a la fundación de la institución.

Brenes y Mejía (1991) llevan a cabo un estudio preliminar de los modelos y las políticas relacionadas con los NNA en Costa Rica en un periodo de cien años: de 1840 hasta 1940. El recorrido histórico que realizan estas autoras (1991) inicia en la primera mitad del siglo XIX cuando el abordaje de la niñez y la adolescencia estaba enfocado en ofrecer a los NNA las posibilidades efectivas de incorporación en los procesos de trabajo en equivalencia con sus condiciones físicas y morales. Esta investigación enfatiza que los esfuerzos realizados a nivel nacional en procura del bienestar de la niñez y la adolescencia estaban encabezados por personas u organizaciones de la sociedad civil no necesariamente vinculadas a la acción del Estado.

Víquez (2019) en su estudio exploratorio sobre la representación de los NNA en las décadas de 1930 a 1950, concluye que el interés por atender a la infancia se puede remontar a la participación de mujeres de la élite que colaboraron en instituciones y proyectos de carácter filantrópico desde 1890 hasta 1922. A partir de esto, y según lo afirman también



Brenes y Mejía (1991), se empiezan a gestar a nivel nacional organizaciones (no vinculadas con el Estado) para la atención de la niñez.

Posteriormente, en la década de 1920, Costa Rica participa de múltiples congresos latinoamericanos en los que se establecen recomendaciones claras en materia de legislación y organización en torno a la protección de los NNA; esto permite al Estado costarricense reconocer la necesidad de fundar una institución estatal que tuviera como objetivo central la atención de la niñez y adolescencia (Brenes y Mejía, 1991 y Viquez, 2019).

Al respecto, Quesada (2015) en su investigación sobre *La participación ciudadana a partir del avance histórico de los procesos atencionales del PANI* asegura que el proceso histórico de esta institución se ha caracterizado por una serie de transformaciones que se explican según el contexto temporo-espacial al que se ha enfrentado el país. En este sentido, Brenes y Mejía (1991), Quesada (2015) y Viquez (2019) coinciden en que fue el entorno político, social y económico del año 1930 lo que dio origen a la institución, pues en el contexto de crisis por la depresión de 1929 los efectos sociales en las poblaciones empobrecidas fueron drásticos y en consecuencia se denota un aumento en la cantidad NNA en condición de pobreza, abandono, explotación sexual, mendicidad, entre otros.

En este aspecto tiene particular relevancia la investigación de Vicente (2008) sobre los antecedentes nacionales e internacionales de la percepción de los derechos de la niñez y adolescencia, pues esta recupera el desarrollo de nuevas disposiciones jurídicas que se gestaron a partir del nacimiento del PANI. Estos nuevos proyectos institucionales se enmarcan en una visión más especializada de la atención a los NNA, y a partir de esto se le empieza a dar la relevancia a temas más específicos como patria potestad, adopción, tutela, abandono infantil, ayuda alimentaria y administración de bienes de esta población.

Vicente (2008) -al igual que Brenes y Mejía (1991)- resalta en su investigación dos importantes hechos que se dieron a partir de la creación del PANI y que situaron a Costa Rica entre los países pioneros en la protección y atención a los NNA y las madres. Estos hechos fueron, la instauración del Código de Infancia (1932) y la Declaración de los Derechos del Niño (1959).

Quesada (2015) también alude en su investigación al Código de Infancia como un instrumento orientado a la prevención y promoción de acciones dirigidas a la niñez costarricense. Esta autora además aclara que la Declaración de los Derechos del Niño cobra

sentido jurídico con la emisión del Código de la Infancia, y tiene como efecto la creación de tribunales para la atención de esta población. Reconoce - para los efectos de su análisis- que estos dos proyectos institucionales son las primeras acciones que colocan la posible incorporación de la participación ciudadana en materia de niñez y adolescencia en Costa Rica.

Al respecto, Víquez (2019) expone en su afán de construir una representación de los NNA en Costa Rica, que a pesar de que estos dos instrumentos significaron un avance en la perspectiva de atención y protección a la niñez y la adolescencia, el Estado seguía considerando a los NNA según lo hacían los sistemas liberales, es decir, como personas menores de veintiún años que no podían acceder a derechos. Siendo así, su presentación en las leyes era con una personalidad jurídica basada en su incapacidad para actuar, su carencia de racionalidad, de voluntad y de libre albedrío asociada a su edad.

Además, Víquez (2019) hace especial énfasis en que esta concepción de las NNA se complementaba con la noción de la familia nuclear en la que el padre asumía un rol de dirigencia y los hijos e hijas asumían un papel de objeto y no de personas sujetas de derechos. En la misma línea, Corrales et al. (2018) realizan un ejercicio investigativo en torno a las inflexiones histórico-contextuales que median la formulación de las políticas públicas en materia de familias en el PANI, INAMU e IMAS durante los años 1990 a 2015. A partir de esto concluyen que la ratificación de la Convención sobre los Derechos del Niño y la posterior aprobación del Código de Niñez y la Adolescencia significaron un antes y un después en la concepción de la niñez y la familia en Costa Rica, ya que esto permitió posicionar a los NNA como seres humanos con derechos y obligaciones.

En este sentido Quesada (2015) y Corrales et al. (2018) concuerdan en que fue a partir de la década de los 90 que se empiezan a visualizar importantes transformaciones en el PANI especialmente en cuanto a la forma en que la institución da respuesta a las necesidades de la población, ya que se establece un nuevo proceso a seguir en cuanto a la defensa y garantía de los derechos de los NNA.

Se reconoce a partir de los aportes de estas investigaciones que la atención a la niñez y la adolescencia no inicia con el surgimiento de PANI, sino que fueron las formas no institucionalizadas de protección a esta población y las demandas particulares del contexto las que suscitaron la necesidad de crear una institución que procurara el bienestar los NNA.

Además, en su mayoría las investigaciones reconocen la ratificación de la Convención sobre los derechos del Niño y del Código de la Niñez y la Adolescencia como un antes y un después en la atención de la niñez y adolescencia en el país.

### **1.2.2 Desarrollo histórico de la profesión de Trabajo Social en el PANI**

Las indagaciones realizadas alrededor de esta tendencia investigativa dan cuenta de la existencia de estudios sobre el desarrollo y la reproducción de Trabajo Social a lo interno del PANI en los diferentes ámbitos de atención que posee la institución. Primeramente, Castro y León (2018) se decantan por el estudio del ejercicio de la profesión en el marco de las transformaciones estatales comprendidas dentro del contexto liberal, mientras que Calvo y Rojas (2012) remiten a la consideración del desarrollo profesional desde una perspectiva de género.

Por otra parte, Céspedes y González (1993), Banfi, Cisneros, y Mora (2013) y Ramírez (2015) se enfocan en la reproducción del ejercicio profesional en ámbitos determinados, así, se centran en el abordaje de Trabajo Social en cuanto al maltrato físico de NNA, el área de familias y en el campo de las adicciones respectivamente.

En esta línea, Castro y León (2018) se remiten al estudio de los efectos que han tenido las transformaciones del ámbito estatal en el desempeño de la profesión de Trabajo Social a lo interno del PANI durante el periodo 2017-2018, para lo cual se lleva a cabo un análisis de los factores relevantes de la realidad del entorno, en contraposición con las determinantes bajo las cuales se desarrolla el accionar de Trabajo Social.

Situándose en el marco del contexto neoliberal para la comprensión de la dinámica entre las condiciones laborales de Trabajo Social y su identidad profesional, se pueden reconocer que las contradicciones en el ejercicio profesional que devienen de la vinculación de estos dos aspectos. De manera que se parte del estudio de la reproducción de Trabajo Social en el marco de las tensiones producto del sistema de producción imperante, como mediador entre el mismo y las condiciones de vida de la población objeto de intervención.

Con base en, las autoras (2018) concluyen que la actualidad del PANI se desarrolla en una constante contradicción entre la búsqueda de la exigibilidad de los derechos de los NNA y la baja priorización de este tema en la agenda política puesto que su atención se comprende como un gasto y no como una inversión. Esto se hace aún más palpable en el año 2016 con el

recorte presupuestario hecho a la institución, mismo que dificulta la ejecución de recursos para los programas de intervención, tutela, protección y prevención desarrollados por la institución.

Por su parte, Calvo y Rojas (2012) realizan una exploración de los procesos de Trabajo Social desde un enfoque de género. Para lo cual se indaga la manera en que las profesionales en Trabajo Social de las Oficinas Locales de la Regional de Alajuela del PANI, que forman parte del Programa Atención y Defensa de los Derechos de los NNA, integran esta perspectiva en el desempeño de su trabajo a nivel institucional, enfatizando en el aporte que esto genera para la construcción de un proyecto ético-político con enfoque de género. Para lo que se hace una revisión del ejercicio profesional en la institución desde la perspectiva de género, identificando los alcances y limitaciones en este sentido.

En esta misma línea, Céspedes y González (1993) estudian el rol del ejercicio profesional de Trabajo Social, el abordaje de la violencia en contra de los NNA a partir de un recorrido del quehacer profesional en cuanto a los casos del maltrato físico en las delegaciones de Desamparados, Hatillo y Cristo Rey durante el año de 1993.

El quehacer profesional en el ámbito del abuso infantil también es abordado por Molina y Muñoz (1997), quienes ejecutan un estudio que tiene como objetivo la retroalimentación de la profesión a partir de un proceso de investigación y de tratamiento desde la perspectiva ecológica social a población de NNA que han sido víctima de abuso sexual infantil, así como los y las familiares que se vinculan con el niño, niña o adolescente. Según las autoras (1997) la relevancia de una investigación como ésta radica en el tránsito que se ha efectuado de un enfoque individualista a uno que comprenda a la persona en el complejo social en el que se inserta.

Tanto González y Céspedes (1993) como Molina y Muñoz (1997), identifican una necesidad de transformar la metodología con la que se está abordando el tema del maltrato en el PANI, considerando esto como un fortalecimiento de la profesión y una potenciación de las habilidades y destrezas para la intervención profesional. Por otro lado, Betancourt et al. (1994) coinciden dichas autoras en el enfoque de su investigación, retomando el estudio de la intervención de la profesión en el ámbito del maltrato infantil, con la distinción de que precisan en la identificación de factores administrativos y técnicos que limitan el desempeño de las personas profesionales. Ante esto concluyen que las personas profesionales en Trabajo

Social a pesar del conocimiento académico que han adquirido, poseen un posicionamiento escueto, con falta de criticidad y compromiso en proponer estrategias que incidan en la intervención, además de que la ineficiencia de los procesos administrativos no permite que dicha intervención quede evidenciada, lo que supone una limitante en la calidad y cantidad de las labores profesionales.

A su vez, Banfi, Cisneros, y Mora (2013) enfocan su investigación en una revisión de los lineamientos teórico-metodológicos y técnico-operativos utilizados por parte de Trabajo Social en el PANI para el abordaje de los NNA y sus familias, específicamente las que forman parte del programa Hogares Solidarios Subvencionados de la Región de Alajuela; en aras de identificar elementos que permitan fortalecer la actuación profesional en esta área. Bajo esta lógica, las autoras reconocen como uno de los principales hallazgos la existencia de limitaciones que dificultan el desarrollo de procesos de actuación integral con los NNA y su ámbito familiar, enfatizando en que la profesionalización del Trabajo Social desde una perspectiva de asistencia social y un fundamento crítico de bienestar social no ha sido posible en el *Programa de Hogares Solidarios Subvencionados*, es decir, se reconoce en este programa un rol profesional que se limita a la mediación y fiscalización de los procesos.

Finalmente, Ramírez (2015) indaga la participación de la profesión de Trabajo Social en los procesos gerenciales desarrollados desde el PANI en vinculación con el Instituto sobre Alcoholismo y Farmacodependencia (IAFA) para el abordaje de NNA con problemas de adicción y en situación de calle. A partir de este análisis se concibe el impacto que tienen los componentes institucionales y organizacionales en el desempeño de la profesión a nivel del PANI, específicamente en el abordaje gerencial de la temática de adicciones.

Este apartado logra evidenciar que el conjunto de las investigaciones revisa el desempeño de la profesión con respecto a los elementos estructurales que condicionan tanto las particularidades de la intervención social como las condiciones de vida de la población sujeta de atención.

### **1.2.3 Transformaciones conceptuales e institucionales a partir del establecimiento de la Doctrina de Protección Integral**

Esta categoría surge como resultado de la búsqueda de las investigaciones en las cuales se pudo identificar que, a partir de la introducción de la DPI en las instituciones encargadas de velar por los derechos de la niñez y adolescencia, se establece un cambio a

nivel normativo, se reconocieron en total cinco investigaciones que recuperan esta temática desde diferentes perspectivas y enfoques. Estas tienen como punto de partida la ratificación de la Convención sobre los Derechos del Niño (1990) y el Código de Niñez y la Adolescencia (1998), reconociendo que a partir de este momento Costa Rica hace frente a las transformaciones nacionales en diferentes ámbitos para fomentar una nueva cultura de protección a los derechos de los NNA.

Primeramente, desde el VIII Informe Estado de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia (EDNA), el cual aborda desde un análisis crítico la situación de la niñez y adolescencia a partir del cambio de paradigma que constituyó la Convención sobre los derechos del Niños. El mismo plantea que, con la entrada en vigor de esta Doctrina, se emplean transformaciones en la forma en la que se comprende a los NNA y las obligaciones del Estado frente a esta. Asimismo, se establece que las familias, entendidas como la institución social en la que se reciben las primeras normas de socialización, es la encargada de propiciar -con apoyo del Estado- un ambiente adecuado para el desarrollo de los NNA, lo que significa un cambio en el pensamiento y socialización existente que aún no se ha completado y que permite una coexistencia entre el Doctrina de Situación Irregular (DSI) y la DPI (UCR y UNICEF, 2015).

Por otra parte, Quesada (2001) parte de un objeto de estudio sobre las condiciones y el marco político, legal, internacional y nacional que determinan la creación del Sistema Nacional y los Sistemas Locales de Protección a la Niñez y Adolescencia en Pérez Zeledón y Puriscal. La autora se basa en una metodología tanto cualitativa como cuantitativa para abordar de manera específica el proceso de origen, conformación y funcionamiento de los Sistemas Locales de Protección de estos cantones, y la manera en cómo estos sistemas interpretan y atienden con el Modelo de Intervención Estatal con Enfoque de Derecho en situaciones irregulares específicas como el trabajo infantil y la “deserción<sup>1</sup>” escolar.

Rojas (2003) al igual que Quesada (2001) considera que el marco político tanto nacional como internacional posibilitó nuevos procesos atencionales y de cumplimiento de los derechos de los NNA, así como la formulación y ejecución de la política de protección integral.

---

<sup>1</sup> Término utilizado por la autora

De igual forma Rojas, (2003) realiza un estudio sobre la conformación, funcionamiento y participación de actores en la Red Local de Protección en el Cantón Central de San José. Además, a través de una metodología cualitativa de tipo descriptivo-analítica, reconoce cuáles fueron las acciones que se desarrollaron desde esta Red Local para la construcción de la política de protección de la niñez y adolescencia en este cantón.

Ambas investigaciones concuerdan en que, a partir de 1990 con la ratificación de la CDN, Costa Rica adquiere nuevos compromisos para el cumplimiento de los derechos de los NNA, lo que a su vez ha traído consigo nuevos desafíos para garantizar su cumplimiento; favoreciendo la unión de esfuerzos entre instituciones y organizaciones públicas y privadas.

Por otro lado, Araya et al. (2019), abordan el tema de niñez y adolescencia desde el papel de la DPI en el proceso de trabajo de promoción de los derechos de NNA en el PANI, en las Oficinas Locales de Cartago y Los Santos. Estas se enfocan específicamente en la vinculación que tiene la instauración de la DPI en los procesos de promoción de derechos de los NNA, desde un análisis histórico-crítico y con Enfoque de Derechos. Uno de los principales hallazgos del equipo investigativo es el hecho de que a nivel operativo se da la priorización de los servicios de atención a la población, dejando en un segundo plano el área de promoción de derechos; situación que es contradictoria con los principios planteados en la DPI.

Araya et al. (2019) al igual que Quesada (2001) y Rojas (2003) plantean que el cambio de paradigma suscitado a inicios de la década de los noventa en donde se dejó la DSI y se estableció la DPI, marca un cambio no solo en la concepción que se tiene de la población, sino que implica una transformación sociopolítica.

Por su parte, Salazar y Solano (2017) parten desde el Enfoque de Sistemas para el análisis de la garantía del Principio de Interés Superior de la persona menor de edad en el proceso de adopción nacional del PANI. Las autoras evidencian que la adopción es un sistema que ha evolucionado y experimentado modificaciones no sólo en su concepción como medida de protección sino también en su gestión, implementación e intervención y reafirman que a partir de la introducción de la DPI se reconoce a los NNA como agentes sociales y titulares activos de sus propios derechos, lo que genera cambios en las instituciones públicas que abordan la temática de niñez y adolescencia. Además, expresan que el Estado es el

encargado de garantizar el cumplimiento de los derechos de los NNA y en la medida de que no sea así, la población se encuentra en todo su derecho de demandarlo.

Araya et al. (2019) y Salazar y Solano (2017), concuerdan en que, si bien la ratificación de la Convención sobre los Derechos del Niño representa una conquista en la temática de derechos, se evidencia desde un posicionamiento discursivo, pues la realidad es que el accionar se encuentra limitado por una serie de factores coyunturales en ámbitos políticos, económicos y socioculturales. Esto implica que la institucionalidad pública y los servicios sociales se reestructuren y debiliten. Asimismo, reconocen que es una consecuencia del modelo de desarrollo en el que se encuentra el Estado, el cual provoca una reducción económica de los mismos y la consecuente atención de las múltiples expresiones de desigualdad y violencia estructural que imperan en la sociedad en condiciones de recursos humanos, financieros y físicos mínimos.

Lo anterior representa un reto para las instituciones públicas, principalmente para el PANI como ente rector en materia de niñez y adolescencia, pues como se ha mencionado, la normativa de la DPI se ha logrado ajustar apropiadamente, sin embargo, en la ejecución aún coexiste con la Doctrina de la Situación Irregular lo que conlleva un retroceso en materia de derechos de dicha población.

#### **1.2.4 Balance General**

De acuerdo con las investigaciones abordadas en el estado de la cuestión, se pueden observar resultados que sustentan el presente TFG. En relación con aquellos hallazgos que se centran en el Trabajo Social, se evidencian estudios de aspectos particulares acerca de la profesión en el PANI, es decir, realizan un análisis de elementos como la política, Oficinas Locales o departamentos específicos, pero no estudian la evolución que ha tenido la profesión en las últimas décadas y las implicaciones que ha tenido la incorporación de la DPI en los procesos de trabajo y el accionar en general de dicha institución.

Esto se torna importante en la medida en que el PANI ha tenido un papel relevante en el desarrollo de la profesión de Trabajo Social, ya que no se logra recuperar investigaciones que incorporen el rol de la profesión a través de la historia, sino que las investigaciones se centran en elementos específicos del desarrollo del Trabajo Social.



En esta línea, es fundamental destacar que, en su mayoría, las fuentes consultadas reconocen que la DPI suscitó un importante avance en el ejercicio del Trabajo Social y en la construcción de un proyecto profesional enmarcado en la defensa de los derechos humanos. Esto porque se hace una transición de enfoque individualista impuesto por la dinámica económica y política, a uno que concibe la atención más integral de la situación social y que por ende representa una intervención más acertada.

Asimismo, en relación con los estudios sobre la historia del PANI, se desarrollan desde antes de la creación de la institución incorporando los diferentes elementos que propiciaron su creación; además de aquellos que se centran de manera marcada en la evolución de la institución desde sus inicios hasta la ratificación de la CDN y creación CNA. Sin embargo, se realiza con un abordaje que se centra más en evidenciar las transformaciones en el marco jurídico y político, como la incorporación del enfoque de derechos y la concepción de las personas menores edad en sujetas de derechos.

Entre las conclusiones que se obtienen al respecto, se evidencia que el Estado es el ente encargado de velar por el cumplimiento de los derechos de la población menor de edad. Además, reconocen que a partir de la ratificación de la CDN en el año 1990 se establece una nueva visión para el accionar en la institucionalidad pública relacionada a dicha población.

Esto guarda estrecha relación con las conclusiones que dan algunas investigaciones acerca de la coexistencia de la DSI con la DPI en el PANI, hecho que representa un lento avance en materia de los derechos de los NNA.

Aunado a lo anterior, las investigaciones abordan elementos coyunturales a los que se ha enfrentado la institucionalidad pública en los últimos años, elementos que han dejado en evidencia que la atención de la niñez y la adolescencia no es prioridad dentro de la agenda política. Como consecuencia, la amenaza a la que se ha visto sometido el gasto público implica para el PANI recortes en el presupuesto disponible para ejecutar las políticas, planes y proyectos dirigidos a la población meta.

Tomando en cuenta este panorama obtenido con la revisión de los antecedentes, es que se busca realizar un estudio del ejercicio profesional de Trabajo Social en el PANI a partir de la incorporación de la DPI, y realizar en este sentido una investigación de carácter sistemático que involucre el desarrollo de Trabajo Social en relación con las transformaciones

incorporadas en la institución a partir del cambio doctrinario en la atención a la niñez y adolescencia en la década de los 90, hasta la actualidad.

### **1.3. Objeto de Investigación**

Partiendo de los hallazgos realizados en el estado del arte, se evidencian aportes teóricos que permiten determinar para la investigación el siguiente objeto de estudio:

**Transformaciones del ejercicio profesional de Trabajo Social en el Patronato Nacional de la Infancia a partir de la introducción de la Doctrina de Protección Integral para la atención de niños, niñas y adolescentes**

El ejercicio de construcción del objeto enunciado pasa por la recuperación de los elementos brindados en la revisión de antecedentes realizada, de los cuales se especifican dos puntos de partida. Primeramente, las investigaciones recuperadas no evidencian la existencia de un estudio de carácter sistémico que aborde las transformaciones del ejercicio profesional de Trabajo Social en el PANI a partir de la década de los 90. Como segundo punto, se establece que las investigaciones no han generado información acerca de la evolución que ha tenido la institución tras la ratificación de la Convención sobre los Derechos del Niño, en la cual se evidencie el impacto que ha tenido este hito en la intervención profesional de Trabajo Social o en sus procesos de trabajo.

En relación con la escasa evidencia de estudio en cuanto a las transformaciones del ejercicio profesional de Trabajo Social en el PANI a partir de la década de los 90, se muestra que las pocas investigaciones realizadas se agotan en los cambios generados a partir de la implementación de la DPI en campos específicos de acción del PANI, y de manera general con las profesiones que en este laboran.

Por lo tanto, con la presente investigación, se pretende ahondar en el papel fundamental que ha tenido el ejercicio profesional de Trabajo Social. Esto porque resulta indudable como lo mencionan Tibaná y Rico (2009) que “históricamente el Trabajo Social se ha visto enfrentado a cambios y transformaciones de tipo metodológico, conceptual, teórico y

epistemológico, que han llevado a realizar diversas aproximaciones al proceso de construcción de la profesión y la disciplina” (p.16).

De esta forma, reconstruir la transformación de la profesión desde el escenario en el que se está enmarcando con la institución del PANI y la incorporación de la doctrina, permite comprender la relación existente entre estos elementos y la evolución de la profesión dentro de este espacio institucional.

Además, se presenta una determinante en la investigación relacionada con los antecedentes sobre las transformaciones de la institución. Estas investigaciones han realizado un trabajo de reconstrucción histórica desde momentos anteriores a la constitución de la institución, en sus primeros años de ejecución y hasta la ratificación de la convención. La labor investigativa luego de la década de los 90 se centra más en la evolución de los marcos jurídicos y cómo estos han incidido en la labor del PANI.

Es importante aclarar que las investigaciones relacionadas con el tema se concentran en transformaciones de la política, en marcos jurídicos o en la incorporación de modelos basados en el Enfoque de Derechos, pero no necesariamente se han recuperado las reformas a las que se ha enfrentado el ejercicio profesional más allá de los instrumentos jurídicos, que además involucren el papel determinante que ha tenido la profesión de Trabajo Social en la incorporación del nuevo paradigma de atención.

Se retoman estos elementos debido a un hecho particular y es que no se debe dejar de lado que el PANI ha sido una institución que propició la profesionalización del Trabajo Social en el país, mediada por las condiciones históricas y la necesidad de intervención desde la política social, lo que incide directamente en la reproducción del ejercicio profesional.

Con base a lo anterior, con la presente propuesta de investigación se busca indagar acerca de las transformaciones en el ejercicio de la profesión de Trabajo Social a partir de la incorporación de la DPI hasta la actualidad.

#### **1.4. Problema de investigación y justificación.**

En este apartado se desarrollará la problematización del objeto de investigación ya enunciado y su respectiva justificación. A partir de esto, el problema de investigación enunciado es el siguiente:

*¿Cuáles han sido las principales transformaciones en el ejercicio profesional de Trabajo Social en el Patronato Nacional de la Infancia a partir de la entrada en vigencia de la Doctrina de Protección Integral para la atención a la niñez y adolescencia durante el periodo 1990-2020?*

Se considera fundamental destacar algunos elementos que permitan una mayor comprensión del problema enunciado. Primeramente, la ratificación de la Convención sobre los Derechos del Niño por parte de Costa Rica en el año 1990, la cual significó el inicio de la transición de la DSI a la DPI. Esto trajo consigo la necesidad de actualizar en el país los instrumentos normativos existentes, adecuándose a las necesidades de la población, pero acentuando la importancia de la protección y promoción de sus derechos humanos, a través de la positivización de estos y considerando el hecho de que estas modificaciones debían ir más allá de la normativa, dando paso a cambios políticos culturales, institucionales, entre otros

La CDN es un instrumento normativo de peso internacional, el cual busca que sin ningún tipo de discriminación las personas menores edad sean sujetas de medidas de protección, asistencia y acceso a derechos como la salud y la educación; asimismo, que sean parte de espacios de información y participación que faciliten el ejercicio pleno de sus derechos (UNICEF, 2020).

Dicha Convención es la que permite la creación en 1998 del Código de Niñez y Adolescencia, instrumento que viene a plasmar en lo jurídico la protección de esta población y a fortalecer a nivel nacional la cultura de los derechos basada en la DPI (Osorio, 1999). Con el Código se crea el Sistema Nacional de Protección Integral constituido por el Consejo Nacional, las Juntas de Protección y los Comités Tutelares de Niñez y Adolescencia (PANI, 2020).

Para el año 2015 se realiza mediante el VIII Informe EDNA, un balance histórico en el país de cómo se ha gestado a lo largo de los años la Convención sobre los Derechos del Niño y por ende el cambio de paradigma. Al respecto, el informe refiere que la Convención ha sido un “parteaguas” en la historia de la niñez y adolescencia de Costa Rica, “se logra avanzar hacia la protección integral gracias al reconocimiento de los NNA como sujetos de derecho, lo que implica un cambio radical sobre el concepto de niñez y adolescencia, puesto

que se reconocen los derechos de forma integral” (UCR y UNICEF, 2015, p.37). Sin embargo, se expone que la senda a recorrer en materia de derechos humanos de esta población no está aún completada, siendo esto demostrado en las expresiones y manifestaciones actuales de violencia hacia la población menor de edad.

Aunado a lo anterior, es importante considerar el hecho de que hubo un establecimiento de nuevos principios procesales que se salían del reconocimiento de los NNA como dependiente o inferior a las personas adultas; ante esto se utiliza la conciliación y mediación como una vía en contraposición de lo que se ha visto establecido con respecto a la judicialización en búsqueda de soluciones a la cuestión social asociada al tema (UNICEF y UCR, 2000).

Otra transformación que se vio en el marco normativo del país fue la inserción de distintas leyes que garantizan los derechos de los NNA como lo son la Ley de justicia penal juvenil (1996), la Ley contra el Hostigamiento sexual en el empleo y la docencia (1995), la Ley contra la Violencia doméstica (1996), la Ley contra la Explotación sexual de los niños, niñas y adolescentes (1999), entre otras (UNICEF y UCR, 2008, p.6), así como normas establecidas con distintos parámetros que se ubican en el proceso legal de protección como lo son:

Edad mínima de admisión al empleo, la edad hasta que los progenitores tienen la obligación legal de responsabilizarse de sus hijos/as, edad de consentimiento sexual, edad mínima para contraer matrimonio, mayoría de edad (la edad a la que una persona puede ser juzgada como adulta), protección de las personas menores de edad víctimas de procesos penales (EDNA, 2008, p.7).

En reconocimiento de estos eventos históricos y tomando como parte los resultados obtenidos en el Estado del Arte, se identifica que en las investigaciones realizadas no se ha evidenciado un estudio sistemático de las transformaciones del ejercicio de la profesión a partir de este hito histórico. Estas pesquisas ya existentes se han enfocado en elementos particulares de la profesión, así como en transformaciones institucionales, jurídicas y políticas, reconociendo la incorporación de derechos y concepción de los NNA, sin embargo, no incorporan propiamente el rol de Trabajo Social y las implicaciones de la implementación de la DPI en los procesos de trabajo.

Por lo que, tomando en consideración lo expresado por Alayón (2004), es importante reconocer que los cambios o resistencias institucionales están ligados a procesos político-sociales de carácter estructural que predominan en un momento histórico. Agregando que los cambios institucionales y disciplinares no son un proceso endógeno y particular de cada institución o profesión, sino que están mediados por la dinámica social y política.

Lo anterior puede verse ejemplificado con la aprobación de la Ley Orgánica del PANI, en 1996, en la cual se establecen disposiciones que buscan generar modificaciones tanto en el ámbito institucional como en la estructura orgánica en sí, de manera que éstas incidan en el reconocimiento de los NNA como sujeto y sujeta de derechos y, por ende, se generen intervenciones más congruentes con esta concepción (UCR Y UNICEF, 2008, p. 12).

Al respecto, los instrumentos jurídicos y políticos que engloban a la Política Nacional de Niñez y Adolescencia no están simplemente dados como una “respuesta del Estado”, sino que son un conjunto de luchas dadas por los distintos sectores sociales a quienes compete, entre ellos los espacios institucionales, académicos y profesionales, en lo que constantemente se están gestando transformaciones y redefiniciones de los conceptos dados por las leyes y políticas, las cuales también constituyen el marco de referencia, de trabajo y desenvolvimiento de la profesión de Trabajo Social con Niñez y Adolescencia.

El problema de investigación planteado permite recuperar las transformaciones en el abordaje y procesos de trabajo de la profesión con niñez y adolescencia en el PANI, a partir de la incorporación de esta la DPI en la década de los 90. Además, esta propuesta remite a un proceso investigativo que contribuye a la construcción de conocimiento propio de la profesión, a través de experiencias y saberes de las personas profesionales, permitiendo así el reconocimiento de su identidad y legitimidad como disciplina.

A la vez, se genera un reconocimiento del desarrollo a la profesión dentro de la institución y el papel fundamental que ha tenido en la evolución sociohistórica de la concepción de la niñez y la adolescencia; ante este panorama subyace la importancia de colocar estos temas en el escenario de la investigación

## **1. 5. Objetivos**

### **1.5.1 Objetivo general**

- Analizar las transformaciones del ejercicio profesional de Trabajo Social en el PANI a partir de la implementación de la Doctrina de Protección Integral para la atención a la niñez y adolescencia durante el periodo 1990-2020.

### **1.5.2 Objetivos Específicos**

- Determinar los antecedentes históricos y contextuales vinculados con el origen y desarrollo de la profesión de Trabajo Social en el PANI.
- Precisar la naturaleza histórica y las implicaciones de la Doctrina de Protección Integral en el PANI para la observación de los cambios que la institución ha enfrentado.
- Delimitar los principales cambios presentados en el ejercicio profesional a partir de la incorporación de la Doctrina de Protección Integral para el reconocimiento de sus principales transformaciones en el PANI.

## Capítulo II. Aproximación teórica-metodológica

El presente capítulo aborda los aspectos teóricos relacionados al apartado teórico-metodológico. Primeramente, se desarrollan las categorías de análisis, siendo doce en total, que se dividen en ejes temáticos: estructurales como cuestión social y Estado; referentes a trabajo social como: trabajo y ejercicio profesional; por último, relacionadas a la DPI como enfoque de derechos y niñez y adolescencia.

De igual manera, se señala en método del cual parte la investigación, como es el caso del Método Dialéctico, que aportará en el nivel de conocimiento de la realidad social, esto a partir también de un análisis de mediaciones. Lo anterior se complementa con una metodología compuesta por técnicas de recolección de información como la revisión bibliográfica y las entrevistas, así como técnicas de análisis como el análisis de contenido y la triangulación, todo lo cual se constituye en los elementos que orientan el proceso investigativo.

### 1. Categorías teóricas

En este apartado se desarrolla la fundamentación teórica, la cual permitirá dar sustento al objeto de investigación antes planteado y establecer vínculos significativos entre las diferentes categorías que lo conforman.

Primeramente, se centraliza la categoría **Estado**, misma que se considera fundamental para el análisis de la realidad y las relaciones sociales en las que la sociedad se encuentra inmersa. De acuerdo con Konstantinov (1965), el Estado es la organización del poder político que defiende y afianza los intereses de la clase hegemónica, pues dispone de los órganos de poder político para asegurar el dominio de tal clase.

La relación Estado-Capital a la que se refiere este autor (1965), es una relación intrínseca y absolutamente relevante para “el aseguramiento y resguardo de las condiciones generales de extracción de plusvalor” (Meszáros, 2001, p.89). Se puede hablar de que esta relación no es de autonomía ni de dependencia, sino de codeterminación, es decir, “el Estado es esencial para la propia existencia del capital. Como el capital es “incapaz de funcionar sin una estructura de mando adecuada” (Lessa, 1991, p.12), el origen del Estado requirió indudablemente la existencia del capital y viceversa.



Por su parte Ouviaña y Thwaites (2019) conceptualizan el Estado como el conjunto de “las actividades prácticas y también las teóricas con las cuales la clase dirigente no solo justifica y mantiene su dominio, sino que también logra el consenso activo de los gobernados” (p.346). Esto permite comprender al Estado como un espacio de interrelación de fuerzas políticas antagónicas que se ven mediadas por la materialidad institucional del sistema estatal (Jessop, 2017, párr.31).

En este sentido Meszáros (2001) asegura que el Estado, no es solamente el comité administrador de los intereses de la clase burguesa, sino que es la estructura de mando del capital que forma parte integral de su base material y unidades productivas económicas. Siendo así, el Estado es el que interviene en el proceso de reproducción y regulación de las relaciones sociales asumiendo el papel de viabilizador de esas relaciones tanto por hacer posible el proceso de acumulación capitalista, como por la atención de las necesidades sociales de las clases subalternas (Yazbek, 2000, p.33).

Es en el marco de las contradicciones propias de un Estado inherente al capitalismo, resulta pertinente reconocer el surgimiento de las manifestaciones de desigualdad económica y social que se desprenden de su carácter hegemónico.

Estas manifestaciones son conceptualizadas en la categoría de **cuestión social**, misma que Netto (2003) define como la relación existente entre el aumento de la capacidad social de producir riqueza y el aumento de las personas que se ven desposeídas de los recursos materiales y del acceso a bienes y servicios. Dicho de otro modo, la cuestión social remite a las expresiones de la contradicción capital-trabajo reflejadas en la pauperización de las condiciones de vida de la clase que solamente dispone de la fuerza de trabajo para su subsistencia. En este sentido, la cuestión social debe ser aprehendida como el conjunto de las expresiones de la desigualdad del sistema de producción, en el que la apropiación de los frutos de trabajo se mantiene de forma privada y monopolizada por la clase dominante.

Las manifestaciones inmediatas de la cuestión social son naturalizadas por los sujetos sociales, comprendiéndolas como características inalienables de la sociedad moderna, siendo en este contexto el Estado el responsable de atender estas manifestaciones a través de los diferentes mecanismos institucionales, tales como las políticas públicas.

El Estado es el ente encargado de generar e implementar por medio de diversas instituciones la **política pública**, esto se lleva a cabo a través de la figura del gobierno que se

organiza el sector público y lleva a cabo los procesos de política pública: la administración de esta corresponde al personal del sector público y el sector fiscal es el encargado de la asignación y ejecución de los recursos públicos (Lahera, 2002).

En ese sentido, la política pública puede entenderse como “un conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores en la sociedad civil” (Oszlak, 1995, p.112). Estas políticas pueden ser de carácter nacional, sectorial, social, económica, entre otros.

Las instituciones sociales son las encargadas principalmente de gestionar las **políticas sociales**, estas son entendidas como un conjunto sistemático de acciones por parte del Estado que tienen una finalidad redistributiva” (Pastorini, 2000, p.2). Con el propósito de “disminuir” las desigualdades, estas son las que generan una sociedad heterogénea, con pobreza y necesidades básicas insatisfechas.

Ejemplo de las políticas sociales, son las dirigidas a la niñez y adolescencia, materia además de esta investigación, la cual busca comprender cuál ha sido el efecto que han dejado las transformaciones de esta política, así como determinar el papel que han tenido las distintas profesiones encargadas de ejecutar estos procesos, como lo es el Trabajo Social, el cual ha estado ligado a la política social y probablemente seguirá manteniendo esta relación en el futuro. Al respecto, Alayón (2010) plantea que el Trabajo Social y la política social de forma intrínseca se relacionan sólo si la profesión se fija como objetivo el bienestar de las poblaciones más vulnerables (p.10).

En esta misma línea, las políticas sociales son una forma de dar respuesta a las necesidades sociales que se expresan en la población y que se concretan en demandas. De acuerdo con Guerra (2004), las políticas sociales han sido estrategias del Estado para ser legitimado, pero a la vez las políticas sociales han sido conquistas de la clase trabajadora.

En relación con lo anterior, la profesión se ejerce y se constituye en una serie de mediaciones de carácter económico, social, político-ideológico, la cual no solo ha ido conquistando lugar en los ámbitos de la política social, sino también en el campo de producción de conocimientos (Molina, 2012). Precisamente en este campo de las mediaciones es que la profesión realiza su intervención.

Las intervenciones se realizan desde las diversas dimensiones individuales y colectivas, pero siempre respondiendo a una demanda social. Autoras como Rozas (1998) indican que la profesión puede incidir en las demandas sociales de una manera crítica, realizando una reflexión sobre su quehacer cotidiano y promoviendo momentos de ruptura de la “supuesta” normalidad, esto es necesario para articular dos dimensiones de acción y reflexión dentro del ejercicio profesional.

Este debe ser crítico, teniendo presente que la profesión se encuentra sistemáticamente ligada a las mediaciones e intereses políticos, sociales e ideológicos, pero que dentro de este escenario se puede intervenir teniendo conocimiento de las diversas perspectivas y con una concepción de un proyecto ético y político encaminado a la búsqueda de una sociedad más justa.

De acuerdo con los aportes realizados por Castro y León (2018), el **ejercicio profesional** se comprende como "una acción que trasciende el cumplimiento de tareas y funciones repetitivas y rutinarias preestablecidas y al cumplimiento de un horario asignado, es decir, a una actividad burocrática y mecánica" (p.71). En este, el sujeto profesional desempeña un papel de carácter activo, entendido como un individuo que cuenta con la capacidad para proponer, para negociar con la institución sus iniciativas, para defender su área laboral, sus calificaciones y funciones de índole profesional.

A su vez el desarrollo del ejercicio de la profesión se inserta en la dinámica de reproducción laboral enmarcada en el contexto capitalista, tal como lo retoma Netto (1992): "el agente pasa a inscribirse en una relación de asalariamiento y la significación social de su quehacer pasa a tener un sentido nuevo en la malla de la reproducción de las relaciones sociales" (p.72).

Esto conlleva al planteamiento que se expone en la categoría **trabajo**, la cual puede entenderse de acuerdo con Lessa (2000) como la categoría fundante del ser social, conceptualizada como “fundante” porque posibilita u origina que el ser humano desarrolle otras capacidades como la conciencia y la cooperación. Por lo que es necesario resaltar que “(...) el trabajo se convierte en mediación central para la comprensión de las relaciones sociales” (Fallas, 2009, p.6).

El estudio y comprensión de la categoría de trabajo se vuelve fundamental para posicionar el Trabajo Social, ya que es partícipe de la reproducción de la vida de las y los

sujetos. Sin embargo, esto involucra que también sea parte del mundo del trabajo. En este sentido, según Castro y León (2018), el ejercicio de la profesión de Trabajo Social se ve inmerso en el mundo del trabajo, viéndose permeado por la dinámica de reproducción de trabajo capitalista y por la división sexual del trabajo, teniendo este segundo aspecto un peso de suma relevancia para el gremio de Trabajo Social, al encontrarse integrado en su mayoría por mujeres.

Por otra parte, retomando a Fallas (2009) es necesario incluir esta categoría dentro del Trabajo Social “para comprender el movimiento histórico y la relación orgánica entre modelos de producción-acumulación, Estado, Política Social y Trabajo Social” (p.71). De esta forma se enmarca una serie de conjuntos comprendidos analíticamente y que aportan riqueza al estudio de la realidad social y de la misma profesión.

Aunado a esto, el Trabajo Social en este proceso de comprensión de la realidad, se nutre de otros planteamientos teóricos que aportan conocimiento y herramientas importantes de trabajo, tal es el caso del **enfoque de derechos** que lleva a la profesión a posicionarse críticamente ante este escenario. Los derechos humanos han sido discutidos por mucho tiempo, por ello resulta necesario concebirlos a través de su historia y su contexto, ya que de acuerdo con Brenes-Rodríguez (2016) son producto de una lucha entre grupos sociales en busca de la dignidad de un grupo con respecto a otro, asimismo expresa que, los Derechos Humanos son de carácter dinámico por lo que sus transformaciones se adecuan a las que la sociedad misma sufre (p.16).

De acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas (1948) “los derechos humanos son derechos inherentes a todos los seres humanos, sin distinción alguna de raza, sexo, nacionalidad, origen étnico, lengua, religión o cualquier otra condición” (párr.1). La Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 sienta las bases para que se amplíe la legislación y se garantice efectivamente los derechos de las poblaciones.

Según Solís (2003), con la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo (1986), se genera una nueva concepción sobre derechos, sobre la política pública y sobre la participación de la ciudadanía en el quehacer de la sociedad y el Estado. Es en este contexto donde surge el Enfoque de Derechos.

El enfoque de derechos tiene como finalidad reconocer los derechos humanos en grupos específicos que históricamente han sido vulnerabilizados, por lo que articula

programas de apoyo y de institucionalización de luchas sociales. Desde Güendel, Barahona y Bustelo (2005) se comprende que es:

(...) una perspectiva de análisis y de la acción social que sitúa al ser humano tanto en su dimensión colectiva como individual, en el centro de la sociedad y concibe los derechos como los medios que garantizan a las personas el acceso, las capacidades y el ejercicio de la igualdad, la libertad y el bienestar (p.12).

El enfoque de derechos, recupera aspectos que antes no habían sido contemplados de manera articulada dentro de la discusión de los derechos de las y los ciudadanos; el acceso a la riqueza, al poder y a la libertad como la autonomía. Sin esta articulación, la igualdad social -que es lo que busca este enfoque- está lejos de concebirse puesto que, coloca al ser humano como un sujeto individual. Sin embargo, desde Güendel, Barahona y Bustelo (2005), se propone como un “ser singular (integral e integrado) y, al mismo tiempo, un ser social, es decir, enmarcado en instituciones o colectividades organizadas” (p.14).

Esto se relaciona profundamente con la siguiente categoría que se consideró para la presente investigación, pues representa un cambio importante a nivel institucional, político, social y cultural.

Este cambio refiere a la introducción es la DPI, la cual elimina la concepción de los NNA como objetos de lástima, dependientes de las personas adultas, y receptores pasivos de protección judicial y administrativa por parte del Estado; pasando a considerarlos como sujetos sociales de derechos y responsabilidades de acuerdo con su autonomía progresiva (PANI, 2013, p.5).

Esta Doctrina se integra al marco normativo en Costa Rica a partir de la ratificación que realizó el país en la CDN en 1990. Antes de la DPI prevalecía la Doctrina de la Situación Irregular, la cual consideraba al niño, y a la niña objeto de protección, por lo tanto, producía en la sociedad el sentimiento de lástima, compasión, caridad y depresión (Chavarría y Vargas, 2007 citado por Araya et al., 2019)

En ese sentido, es pertinente que se discuta sobre los derechos humanos y la DPI y su papel en las transformaciones institucionales del PANI, pues directa o indirectamente tienen incidencia en el ejercicio profesional de las y los trabajadores sociales en dicho espacio laboral.

Asimismo, es importante tomar en consideración la población, tanto de la niñez como de la adolescencia, reconociendo que estas han tenido un recorrido histórico que las ha identificado como una construcción cultural en constante configuración. Es a partir del siglo XX que se empieza a girar la mirada hacia la niñez y adolescencia, comprendiendo a los NNA como sujetos de derechos y de un amparo jurídico que les permita alcanzar las condiciones óptimas para su desarrollo integral. Es así como se les reconoce como un grupo poblacional al cual, en consideración de la etapa del desarrollo en la que se encuentra y de sus relaciones sociales, requiere de la garantía y protección de sus derechos (Álvarez-De Lara, 2011, p.1).

En relación con lo anterior, se considera relevante incluir la **categoría de la niñez**, misma que se ha definido con distinciones entre diferentes normativas jurídicas como lo es la Convención sobre los Derechos del Niño, en la cual se comprende al niño y niña como todo ser humano desde su nacimiento hasta los 18 años de edad, salvo que haya alcanzado antes la mayoría de edad (UNICEF. 2006. p.10). Asimismo, el Código de la Niñez y Adolescencia hace una distinción entre esta población comprendiendo a la niñez como todas las personas desde su concepción hasta los doce años de edad y la adolescencia desde los doce años hasta los dieciocho. (PANI. 2020. p.62)

Con respecto a esto, se realiza una división entre la misma niñez según el ciclo o la etapa etaria. En este sentido la etapa de los 0 a los 5 años se ubica como fundamental en la vida de las personas, en la cual la sociedad posee un papel muy importante en cuanto a la garantía de sus derechos; es en este momento donde se habla de la configuración de elementos tanto físicos, intelectuales, psicológicos como de comportamiento que son claves en el desarrollo de la persona. Seguidamente se establece que la etapa de los 6 a los 12 años de edad la cual se ve vinculada con la etapa anterior en términos del cumplimiento o incumplimiento de los derechos y por ende implica nuevos retos para la sociedad (UCR y UNICEF, 2001, p.28-29).

En relación con esta concepción de niñez, también se le suman las ligadas a infancia, que desde un punto de vista más integral, que logra trascender únicamente lo definido jurídicamente, ya que se puede comprender como niños y niñas sujetas de derechos, lo cual aunque tenga implicaciones jurídicas y legales, también asume a los niños y niñas como seres con autonomía, historia, capacidad de participación y cultura propia (Jaramillo. 2007)

Siendo que si de esta manera se logrará comprender a la niñez desde los diferentes espacios de acción política, institucional y social, el punto de vista y comprensión de las capacidades de la población, permitirían el desarrollo de programas y proyectos basados en la protección integral.

En consideración de lo anterior es importante tomar en cuenta la **categoría de adolescencia**, misma que, como se menciona en párrafos anteriores, se ha identificado en instrumentos jurídicos como el Código de Niñez y Adolescencia, cómo las personas que se ubican entre los 12 y 18 años de edad.

Asimismo, se habla de esta etapa etaria, como categoría social sujeta a determinados contextos históricos y espacios físicos, la adolescencia completa el ciclo de niñez y, al mismo tiempo, es una etapa de la vida en la cual se terminan de definir y perfilar las características para hacer frente a la adultez. La participación de las personas adolescentes en las relaciones interpersonales y sociales se ve determinada por muchos cambios físicos y psicológicos que requieren de una atención diferenciada, que esté acorde con las necesidades particulares de esta etapa del ciclo de vida, con el fin de garantizar el cumplimiento efectivo de sus derechos (UCR y UNICEF. 2001. p.28-29).

Aunado a esto y reconociendo a los NNA como sujetos de derechos, se debe considerar que estas, como se menciona en párrafos anteriores, transcurren por diferentes etapas de desarrollo y enfoques generacionales que pueden significarles limitaciones y colocarlas en condición de vulnerabilidad en tanto esas particularidades no garanticen un desarrollo integral. Por otra parte, son consideradas como población vulnerabilizada cuando sus derechos no se ven realmente efectivizados, debido a las condiciones que provee la dinámica de las estructuras ya sea sociales, económicas, políticas y/o culturales (Hidalgo y Largaespada, 2009). Siguiendo a estas autoras (2009), es relevante considerar que

La población de niñez y adolescencia experimenta necesidades y características singulares, determinadas por su ciclo de vida y por el contexto en el cual se desenvuelven, y que poseen, además, como sujetos activos que son, capacidad de establecer relaciones reflexivas con las personas adultas (p. 63).

En consideración de lo anterior, se coloca el **enfoque de desarrollo humano**, en el que se recalca una visión integral para un óptimo nivel de vida de las personas, lo que se quiere enfatizar en este caso en específico en la niñez y adolescencia, reconociéndoles como

personas sujetas de derechos. Partiendo de esto último, se plantea que “(...) el Desarrollo Humano es un proceso integrado cuyos principios y procesos definen cómo se va desarrollando la autonomía progresiva en la persona menor de edad (...)” (PANI, 2017, p. 21). Además, se comprende este desarrollo de la niñez como “formas tanto cualitativas como cuantitativas en que los niños, niñas y adolescentes cambian con el paso del tiempo, en las diferentes culturas, según las condiciones externas e internas que le favorecen o no a su desarrollo” (PANI, 2017, p. 20).

Ante esto, se reconoce que el desarrollo humano es un proceso complejo que interpela a las personas desde el momento de su nacimiento hasta su muerte y que se ve condicionado por el contexto social, cultural, económico e inclusive político. Es así como PANI (2013), conceptualiza el desarrollo integral de los NNA como un proceso que no es lineal pero que sí tiene una orientación hacia las condiciones, acceso y oportunidades en el proceso de las personas, ya que son acumulativas, es decir, que van a incidir en toda la trayectoria vital.

Asimismo, el conocimiento de este enfoque es relevante, en tanto sensibiliza a las personas profesionales, y les permite intervenir en los procesos a partir de una visión amplia de la realidad, considerando la complejidad de ésta, la etapa del desarrollo en la que se encuentren las personas sujetas de intervención y además reconociendo a la niñez y adolescencia como personas sujetas de derechos.

Finalmente, se enfatiza que las categorías presentadas en las páginas anteriores se consideraron puesto que guardan estrecha relación con el objeto de estudio, en su totalidad abordan elementos teóricos necesarios para el análisis de éste. Además, nos permiten hacer una lectura de cómo se entiende y se ejecuta el ejercicio profesional dentro del PANI. Se busca, a partir de las categorías desarrolladas, interpretar de manera objetiva los hallazgos de la investigación.

## **2. Método de Investigación**

El recorrido del proceso de investigación ha permitido hasta el momento tener una primera comprensión del objeto de estudio, a partir del mismo se realiza una previsión del método adecuado para abordarlo. Al respecto, Lessa (2000) nos indica que “el método cumple una función social muy específica: frente a lo desconocido nos indica cómo proceder para incorporarlo, con la mayor eficiencia posible, a lo ya conocido” (p.201).



De esta forma, la presente investigación se basa en el método dialéctico, considerando que este permite identificar el carácter dinámico y contradictorio de la realidad social. A diferencia de la lógica formal que requiere un universo estático, la lógica dialéctica se posiciona desde un punto de vista diferente y por lo tanto aborda una visión distinta de la realidad, la cual permite evidenciar las complejidades del objeto estudiado.

Con respecto a esta diferencia, Novack (1984) clarifica que “la realidad está demasiado llena de contradicciones, es demasiado escurridiza, demasiado múltiple, demasiado mutable para encerrarla en una fórmula o un conjunto de fórmulas” (p.60). Además, enfatiza en que la dialéctica no funciona bajo ninguna ley, sino que se orienta a partir de determinaciones y expresiones categóricas que son comprendidas a través del método dialéctico.

Este método proviene de la propia naturaleza del objeto de estudio y se construye de forma que se relacionen entre sí a pesar de que esta relación es algo que se va construyendo en el proceso de la investigación. Autoras como González y Musso (2013) refieren que comprender esta perspectiva de la relación entre el objeto y el método, ya que “brinda los fundamentos, las categorías y el conocimiento necesario para poder re-construir intelectualmente, y así poder apropiarse teórica y analíticamente el conocimiento de la realidad” (p.6).

Es importante destacar que el método dialéctico se da en un momento de ida donde se presenta un todo caótico y un momento de vuelta donde se devela la configuración de las relaciones existentes en esta totalidad. Es en este proceso donde se lleva a cabo la interdependencia entre el método y el objeto.

En este proceso de ida y retorno en la apropiación del objeto, al sujeto se le presenta un concreto abstracto que brinda una representación caótica del conjunto “del cual, conforme se va precisando, surgen analíticamente determinaciones más simples” (Herrera, 2014, p.35).

Se parte de esta comprensión puesto que el ejercicio profesional se ve determinado por múltiples mediaciones que se encuentran en un entramado de contradicciones y tensiones. Al respecto, Lessa (2000) afirma que el proceso de ida está

(...) basado en lo que ya conocemos establecemos relaciones analógicas para descubrir cómo clasificar lo “desconocido” al interior de lo que ya conocemos. O

sea, estamos intentando descubrir con qué porción de la realidad este “desconocido” se relaciona, cuál es su lugar dentro de la totalidad existente (...) Es por esa vía que tenemos acceso a aquello que Marx en los Grundrisse (1973), denominó de “elementos simples” (p. 213-214).

Este proceso de acercamiento al objeto permitió articular elementos como el ejercicio profesional con otros hechos históricos, por ejemplo, la implementación de la DPI, los cuales se encuentran atravesados por diversos intereses. No puede perderse de vista que la profesión de Trabajo Social se ve inserta en la producción y reproducción del sistema capitalista, por lo que su accionar es resultado de un sinfín de otros elementos.

Por otro lado, el PANI fue (y es) una de las instituciones que impulsó el desarrollo de la profesión en el país, lo que hace que sea fundamental que se aborde como parte de esos elementos que influyen en ese ejercicio profesional y se constituya como punto de partida para realizar la presente investigación. Este proceso de ida como bien lo menciona Lessa (2000), se presenta como un “todo caótico” que genera que el objeto se perciba como un elemento que se encuentra en transformación.

Con respecto al movimiento de vuelta, Lessa (2000) clarifica que, si en el momento de “ida” el movimiento decisivo era la descomposición del “todo caótico” en sus elementos simples, para investigarlos en cuanto determinaciones singulares, en la “vuelta” se trata de desvendar la relación de esos elementos entre sí y con la totalidad de la cual hacen parte (Lessa, 2000, p. 215). Ambos componen una totalidad compleja y pueden ser comprendidos desde la simplicidad hasta este nivel de complejidad.

La **mediación** puede entenderse como una categoría fundamental o esencial de la dialéctica. Las mediaciones son “formas históricas y sociales, construidas a partir de la correlación de fuerzas que operan en la realidad” (Martinelli, 1993, p.69). Además, Pontes (2003) indica que es un proceso dialéctico de conocimiento que “obedece al movimiento ascendente de lo abstracto (real caótico), representación caótica de la realidad, a lo concreto (real pensado) combinando representaciones ideales con observaciones empíricas” (p.206).

La forma metodológica en la que se expresan las mediaciones es el trinomio categorial: singular, universal y particular. “En la esfera de la *universalidad* se encuentran las grandes determinaciones y leyes de las tendencias de un complejo social dado. Leyes y

determinaciones que en la esfera de la *singularidad* quedan ocultas por la dinámica de los hechos” (Pontes, 2003, p.209).

De esta forma, en la dialéctica entre lo universal y lo singular se encuentra la clave para la develación del conocimiento llamada particularidad y comprendida como un “espacio reflexivo ontológico donde la legalidad universal se singulariza y la inmediaticidad de lo singular se universaliza” (Pontes, 2003, p.216).

Cabe agregar que las mediaciones son una forma de análisis de la realidad que no está separada del camino de ida y vuelta abordado, sino que “la conciencia universal (totalidad) y singularidad (elementos simples), esencia y fenómeno, el percurso de “ida” y “vuelta” es el reflejo a nivel de método del hecho de que todos los entes apenas existen en cuanto a complejos ontológicos.” (Lessa, 2000, p. 222). Lo que a grandes rasgos permite comprender la forma en cómo el objeto de estudio nos acerca en un primer momento a un método de comprensión de la realidad, e irá develando cada vez más complejos y lúcidos resultados que orientan este proceso de construcción.

Para definir el enfoque bajo el cual se realizan las investigaciones, es preciso tener claro que este define “la perspectiva o el horizonte de sentido desde el que se observa la realidad. Por lo tanto, en este cuentan los intereses, las intencionalidades y los conocimientos con los que el investigador percibe, categoriza y conceptualiza los fenómenos estudiados” (Martínez, 2011, p..11).

En concordancia con el método que orienta la investigación, se identifica que el estudio es de carácter cualitativo pues se comprende que los fenómenos no son la suma de sus partes sino totalidades complejas que se estructuran bajo una lógica propia (Yuni y Urbano, 2014). Asimismo, se entiende que el estudio cualitativo,

Es flexible en la construcción progresiva del objeto de estudio, y se ajusta a las características y a la complejidad de los fenómenos humanos y sociales, se interesa en la complejidad y valora la subjetividad de los investigadores y de los sujetos, combina varias técnicas de recolección y análisis de datos (...) (Anadón. 2008. p. 201 citado por Castro y León, 2018. p.38).

En consecuencia, el estudio cualitativo se apega a las características de esta investigación en tanto se enfoca en una visión integral que permite comprender la realidad en

su complejidad, tomando en consideración el contexto y por ende los diferentes escenarios. El enfoque de estudio favorece el propósito de contribuir en la construcción de conocimiento para el gremio, basado en experiencias y saberes de las personas profesionales en el PANI, a la vez, busca incidir en el reconocimiento de la identidad y legitimidad profesional.

Adicionalmente, la investigación se da con un carácter exploratorio, en el entendido de que este tiene como finalidad determinar las categorías y variables vinculadas a un concepto, intentando además nombrar, clasificar, describir una población o conceptualizar una situación (Yuni y Urbano, 2014). Aunado a esto se considera que el estudio exploratorio:

Se determina cuando el objetivo de la indagación sea examinar un tema o un problema de investigación que haya sido poco estudiado, o que en definitiva nadie había abordado con anterioridad (...) (Ortiz, 2013, p. 36 citado por Castro y León, 2018, p.38).

Se identifica en esta investigación un carácter exploratorio pues ante la ausencia de investigaciones similares, su desarrollo puede ser un punto de partida para la ejecución de estudios posteriores. En este sentido, Barrantes, Blandón y Torres (2016) reconocen que los estudios de carácter exploratorio se perfilan como puentes para avanzar hacia otros estudios.

A su vez, es un estudio de carácter descriptivo, debido a que selecciona una serie de cuestiones, conceptos o variables que se analizan de una forma independiente de las otras con el fin de caracterizarlas. El ser descriptivo llega a ser un complemento de los estudios exploratorios y esta relación permite especificar elementos importantes que se configuran en las personas, grupos, comunidades, instituciones, entre otros (Barrantes, 2002 y Cazau, 2006).

Finalmente, resulta importante retomar los aspectos del estudio descriptivo, en los elementos históricos presentes en la investigación, así como la comprensión que se tenga sobre diversos cuestionamientos de concepción de la niñez y adolescencia, ejercicio profesional de Trabajo Social, así como los determinantes históricos que han influido en este proceso.

### **3. Metodología**

Para abordar el objeto de estudio se plantean en este apartado las técnicas investigativas que serán utilizadas para la ejecución de la propuesta, así como la ruta metodológica y la descripción de la viabilidad de investigación

#### **3.1 Delimitación espacial y temporal**

En el presente apartado se aborda la delimitación temporal y espacial alrededor del objeto de estudio, permitiendo señalar en primera instancia el lapso de tiempo que se recorrerá con este proceso investigativo, situándose desde 1990 hasta el año 2020. Se toma como punto de partida un hito histórico en el ámbito de la niñez y la adolescencia, que fue la ratificación de la Convención sobre Derechos del Niño con la cual se da un cambio de paradigma en la comprensión y atención de la población menor de edad, tanto a nivel internacional como en el contexto nacional.

La investigación está planteada en las implicaciones que ha generado la entrada de este nuevo paradigma, de la mano con la incorporación de la DPI a través de la aprobación del Código de Niñez y Adolescencia en Costa Rica y su incidencia en el ejercicio de la profesión de Trabajo Social desde la institución rectora en dicha área a nivel país, el PANI. Se seleccionaron espacios<sup>2</sup> como: Gerencia Técnica, Direcciones Regionales, Departamento de Protección y Oficinas Locales, de modo que se pudieran abarcar elementos del ejercicio profesional desde diferentes niveles de incidencia.

#### **3.2. Criterios de selección para la población participante**

Finalmente, en cuanto a la población objeto de estudio, siguiendo la línea investigativa planteada en el presente estudio, se establecen en un primer acercamiento los siguientes criterios de selección, teniendo como eje principal el estudio de la profesión de Trabajo Social en el PANI.

##### Criterios de selección de las y los profesionales en Trabajo Social:

Como criterios mínimos para elección de la población participante se presentan dos elementos esenciales

---

<sup>2</sup> A estos espacios de trabajo pertenecen las personas profesionales en Trabajo Social que colaborarán como informantes clave de la investigación

- Contar con el grado mínimo de bachiller en Trabajo Social
- Haber laborado en vinculación al ámbito de atención de la niñez y la adolescencia en Costa Rica al menos por tres años, en el lapso comprendido entre los años de 1985 y 2020
- Al momento de la realización del estudio, contar con al menos tres años de laborar en el PANI como profesional en Trabajo Social.

Y como un tercer elemento en aras de obtener información acerca de los procesos de trabajo relacionados con la implementación de la doctrina, se plantea trabajar con dos grupos de informantes según estos criterios:

- Informantes clave 1: que hayan trabajado de 03 a 30 años en la institución, con la intención de recolectar información posterior a la incorporación de la DPI.
- Informantes clave 2: que hayan laborado más de 30 años para la institución, a fin de conseguir información del período anterior a la incorporación de la DPI.

### **3.3. Técnicas de investigación**

Este apartado describe las técnicas que permitieron recolectar, registrar y analizar la información que se utilizó para alcanzar los propósitos de la investigación. Es importante resaltar que para efectos del presente proceso investigativo se comprenden las técnicas de investigación como procedimientos mediante los cuales se genera información válida y confiable que puede ser utilizada como datos científicos, y cuya función primordial es la observación y registro de fenómenos empíricos que pueden ser comparados con el modelo teórico adoptado por la investigación (Yuni y Urbano, 2014).

Además, considerando que las técnicas de investigación constituyen formas particulares (medios e instrumentos) que permiten la operacionalización del método de investigación seleccionado, las técnicas específicas que se plantean para este seminario son concordantes con las características del método dialéctico anteriormente definido.

Estas técnicas de investigación fueron aplicadas para obtener la información de fuentes de carácter primario y secundario. Las fuentes primarias son “aquellas que contienen información nueva u original; esta se obtiene directamente sin necesidad de recurrir a otras

fuentes” (Jaén, 2019, p.10). Por su parte, las fuentes secundarias “surgen de la transformación (mediante el análisis, resumen o indización) de las fuentes primarias” (Jaén, 2019, p.10).

### **3.4. Técnicas de recolección de la información**

- **Revisión bibliográfica y documental**

Para el desarrollo de esta técnica se utilizaron fuentes bibliográficas y documentales con el objetivo de recopilar información a ser analizada y comprendida a la luz del objeto y tema de investigación. Entre el material bibliográfico utilizado para la ejecución de esta técnica están: libros, trabajos finales de graduación, revistas, leyes, reglamentos, documentos oficiales y de manejo interno de la institución.

Debido a que durante la investigación se realizó un recorrido por las transformaciones de la profesión, la revisión de material bibliográfico y documental resultó esencial, pues permitió la comprensión histórica y el movimiento del objeto de estudio en su trayecto por diferentes etapas. Con relación a esto, Carvajal (2005) afirma que esta técnica es de fundamental importancia para la investigación social pues las fuentes bibliográficas y documentales poseen un significado sobre el cual se debe indagar puesto que, puede estar lleno de símbolos que la persona investigadora debe ser capaz de correlacionar. Siendo así, es indispensable que en el proceso de revisión se rescaten todos los elementos del documento porque este en su totalidad forma parte de la historicidad propia del mismo.

- **Entrevista**

La entrevista es una técnica que permite la recolección de información directa de parte de los actores involucrados en el proceso de investigación. Por su particularidad, puede comprenderse como “un proceso comunicativo por el cual el investigador extrae una información de una persona “el informante”- que se halla contenida en la biografía de ese interlocutor” (Alonso, 1998 citado por Carvajal, 2005, p.33).

A través de la aplicación de esta técnica de investigación se obtuvo información precisa y de carácter formal sobre las transformaciones del ejercicio profesional a partir de la implementación del DPI en el PANI, tomando en consideración los criterios de selección anteriormente citados y considerando que la entrevista tiene la capacidad de recuperar “el conjunto de las representaciones asociadas a los acontecimientos vividos por el entrevistado” (Carvajal, 2005, p.34).

Para efectos de esta investigación se consideró que el tipo de entrevista que más se adecua a los objetivos planteados y a las particularidades del objeto es la semiestructurada, ya que cuenta con la versatilidad para incorporar las interrogantes que sean pertinentes según sea la evolución de esta. Al respecto, Yuni y Urbano (2014) afirman que en el desarrollo de una entrevista semiestructurada se plantean las preguntas sin necesidad de aferrarse a la secuencia establecida, sin embargo, es fundamental establecer una guía que oriente el curso de la interacción, sin que esta se convierta en algo a lo que deban someterse la persona entrevistadora o la entrevistada.

Por otra parte, considerando las particularidades de la coyuntura actual y las proyecciones de futuro existentes, se plantearon diferentes tipos de interacción que permitieron la ejecución de esta técnica en concordancia con las normas sanitarias establecidas por el Ministerio de Salud a causa de la pandemia del COVID-19. Primeramente, se consideró la entrevista telefónica como una de las opciones viables pues -según Yuni y Urbano (2014)- permite la obtención de información concreta, explícita y la utilización de los mismos instrumentos que sean planteados para una entrevista cara a cara. Por otra parte, algunas entrevistas se aplicaron mediante tecnologías informáticas que tiene la ventaja de poder combinar recursos visuales, auditivos y escritos.

Para el caso de las entrevistas es importante determinar el criterio de saturación de la información, esto cuando la información obtenida ya no aporta mayores elementos a la investigación, al respecto Vallés (2009) indica que “la información recogida resulta sobrada en relación con los objetivos de investigación. Es decir, nuevas entrevistas no añaden nada relevante a lo conocido” (p.68).

### **3.5. Técnicas de análisis de la información**

- **Análisis documental:**

Los aportes que brinda esta técnica de análisis permitieron conocer aspectos de las condiciones y transformaciones históricas experimentadas en el PANI, y visualizar de esa forma cómo se ha llevado a cabo el cambio interno dentro de la institución, la cual figura como información clave para el desarrollo de la presente investigación.

- **Análisis de contenido:**

De acuerdo con Martínez (1994), esta técnica tiene como objetivo realizar las



conexiones existentes entre el nivel sintáctico del texto y sus referencias semánticas y pragmáticas. Permite establecer el significado de los diferentes elementos del texto y hacer vinculaciones entre estos.

Dicha técnica de análisis tiene como propósito reconocer aquellos elementos presentes en documentos escritos e identificar las principales tendencias expuestas en los mismos, lo cual configura una importante herramienta de comprensión de los textos encontrando convergencias, diferencias, puntos de encuentro, entre otros.

- **Triangulación de la información**

Siguiendo a Barrantes (2013), se comprende la triangulación de la información como una “mezcla de dos o más teorías, fuentes de datos, técnicas de investigación, en el estudio de un fenómeno singular, o sea, es el uso de diferentes formas de estudiar un mismo objeto” (p.135). En el caso de esta investigación se realizó una triangulación de datos provenientes de diferentes fuentes de información que permitió la creación de hallazgos e interpretaciones en torno al objeto investigativo.

Para estos efectos se utilizó el software de análisis de datos cualitativos *Atlas ti*, mismo que favoreció la codificación de la información recuperada de las entrevistas realizadas a las personas profesionales del PANI. Por lo tanto, la utilización de esta herramienta permitió recuperar la información de manera más sistemática, a pesar de que no se abarcó en totalidad las funciones que ofrecen el software; esto no limitó el alcance del análisis realizado, siendo que la plataforma permite volver constantemente al objeto de estudio, definir relaciones entre los diferentes códigos establecidos y es acorde al método de investigación planteado, por lo que genera mayor soporte a dicho análisis.

### **3.6. Momentos de la investigación**

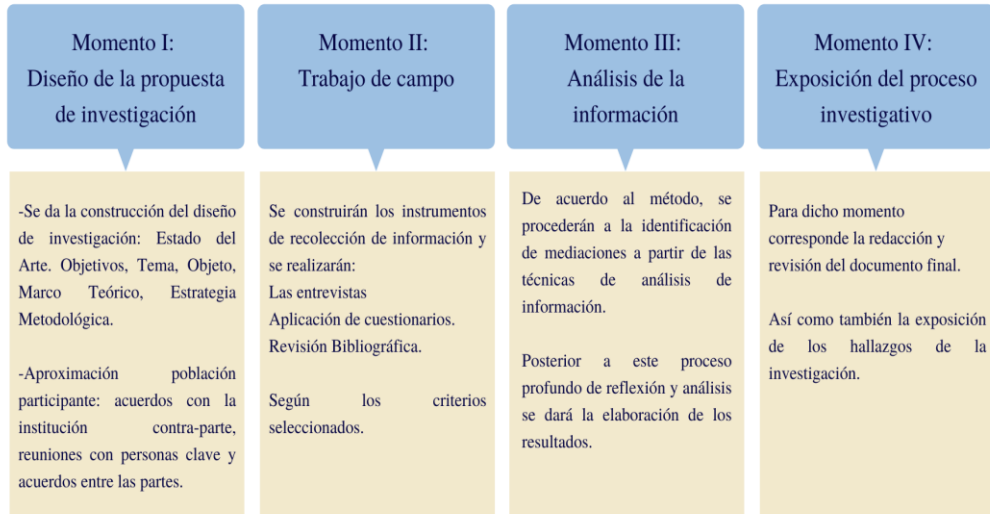
Para efectos de desarrollar el estudio, se elaboraron los siguientes momentos. Sin embargo, este proceso investigativo, de acuerdo con el método seleccionado, no se contempla de forma lineal sino se considera que es un proceso dinámico, en constantes procesos de ida y vuelta, ya que la realidad a estudiar se encuentra en cambio continuo, por lo que esta serie de momentos se interrelacionan y se nutren entre sí.

F

Figura 1. Momentos de la Investigación

fuente: Elaboración propia

Momentos de la Investigación/ Ruta Metodológica.



### **Capítulo III. Antecedentes históricos y contextuales vinculados al origen y desarrollo del Trabajo Social en el PANI**

El presente capítulo pretende desarrollar los aspectos contextuales de carácter histórico y social que estuvieron vinculados al origen y desarrollo de la profesión de Trabajo Social dentro del PANI, principalmente partiendo de la premisa de que esta y otras instituciones permitieron e impulsaron la profesionalización de esta carrera.

Se abordará una temporalidad histórica que supera la planteada dentro de los objetivos, con el fin de recuperar todos aquellos antecedentes que sentaron las bases para lo que la institución y la profesión son hoy en día. Asimismo, este capítulo coloca los aspectos teóricos, prácticos y metodológicos de la intervención institucional del Trabajo Social con niñez y adolescencia, así como la vinculación que ha existido entre ambas desde sus inicios.

#### **3.1. Antecedentes contextuales previos a la creación del PANI**

En este apartado se abordan hechos históricos ubicados en el contexto internacional antes del siglo XX, así como los procesos desarrollados en materia de niñez y adolescencia a nivel Latinoamericano tanto por las figuras estatales como por los sectores privados de la sociedad que hacían frente a las necesidades sociales presentadas por este sector de la población.

Además, se presentan las acciones nacionales en materia de niñez y adolescencia antes de la creación en el país del PANI en 1930, principalmente las ejercidas por entes privados y de índole religiosa. Este recorrido permitirá comprender cómo estos han sido también una base fundamental en el ejercicio de las funciones del PANI.

Cuando se habla de protección a la niñez en un ámbito general, es necesario valorar los panoramas desde marcos amplios derivados de las condiciones contextuales que anteceden cada hecho histórico. De esta manera, es importante recalcar la necesidad de comprender la complejidad que caracteriza este tema de estudio.

Internacionalmente, la protección a la niñez se pone en la mesa de discusión en el siglo XIX, en países como Alemania, Francia, Suiza e Inglaterra, relacionado consecuentemente con el tema de regulación en materia de trabajo, lo que resultaba primordial debido a que:

(...) los niños y adolescentes se incorporaban a la fuerza de trabajo durante el industrialismo en condiciones brutales e inhumanas, porque no se consideran sus conocimientos, sus aptitudes, destrezas, ni los intereses del menor, quien, además, no contaba con formación técnica ni profesional para desempeñar el trabajo (Gómez y Mejía, 1991, p. 32)

Es así como estos países europeos -entre 1856<sup>3</sup> y 1919<sup>4</sup>- emprenden una larga trayectoria de luchas sociales, discusiones, convenciones internacionales y alianzas. Tras la finalización de la primera guerra mundial y mediante el Tratado de Versalles, se funda la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la cual no trae consigo la solución real al problema del trabajo infantil, pero logra marcar un hito en la expansión y fortalecimiento de la normativa en materia de trabajo a nivel mundial.

Las regulaciones dadas en la época no estaban destinadas únicamente a la niñez y la adolescencia, sino también a las mujeres, quienes han sido poblaciones históricamente vulnerabilizadas. Han sido grupos que “por elementos culturales e ideológicos tradicionales, encontraron dificultades para obtener condiciones satisfactorias de vida, y trato discriminatorio cuando acudieron en busca de amparo legal o laboral” (Brenes y Mejía, 1991, p. 29). Es así como las acciones de protección hacia la población se fueron configurando a través de la vinculación entre ambas poblaciones.

En el plano latinoamericano, el inicio de la protección a la niñez se manifiesta desde un ámbito caritativo de corte principalmente religioso, esto producto de que los diferentes Estados latinoamericanos no poseían un norte claro para cumplir con sus funciones sociales. Además, el tipo de Estado oligárquico operante en la época consideraba los temas relacionados con la niñez, adolescencia y las mujeres como un tema de naturaleza privada.

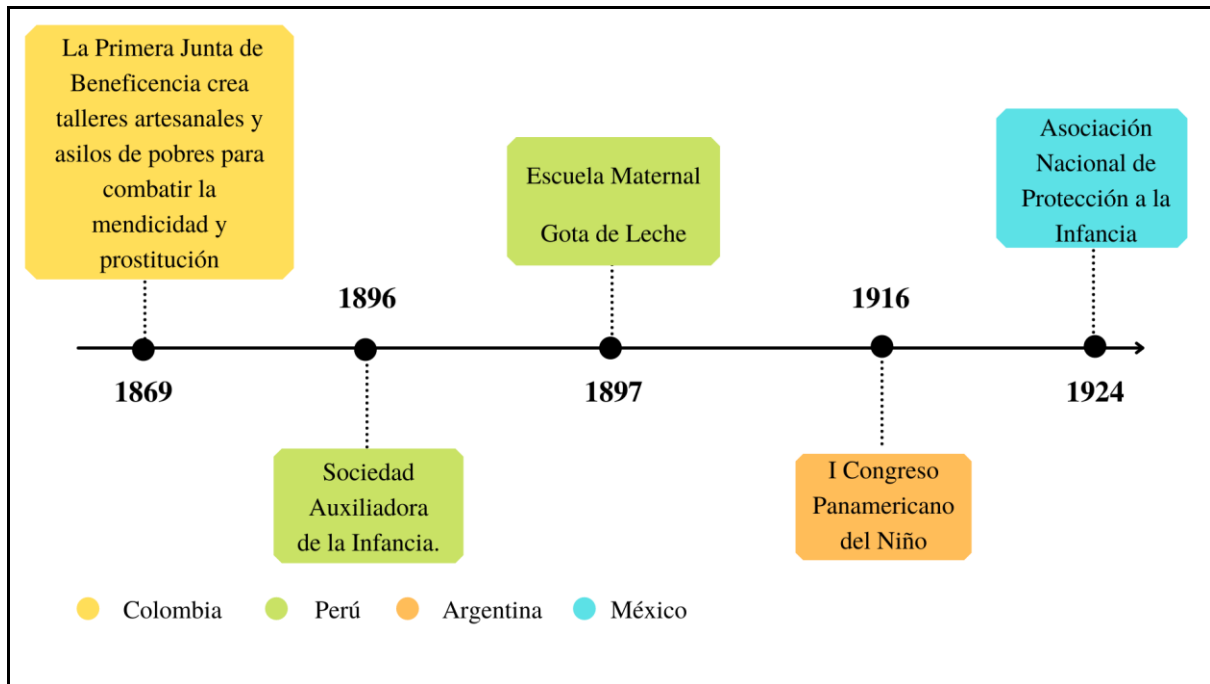
En ese sentido, fue a partir de la influencia de benefactores, grupos sociales, religiosos, entre otros actores, que se realizan distintas labores de protección a la niñez y la adolescencia que sentaron las bases para seguir tratando el tema, entre ellas las que se muestran en la **figura 2**:

---

<sup>3</sup> Incorporación del tema a los parlamentos de Alemania y Francia.

<sup>4</sup> Fundación de la OIT

**Figura 2. Acciones Latinoamericanas de protección a la niñez y adolescencia**



Fuente: Elaboración propia a partir de Gómez y Mejía (1991)

En esta línea del tiempo se pueden observar los hechos que se fueron generando a través de la historia, aquellos relacionados con la niñez y la adolescencia antes de la década de 1930 y que sentaron sus bases en Latinoamérica para continuar ejerciendo acciones vinculadas a la protección social de esta y otras poblaciones.

A partir de esto, se puede determinar que las niñas, niños y adolescentes, así como las mujeres han sido sectores poblacionales vinculados de manera significativa a todo lo que acontece en el mundo del trabajo, a las manifestaciones de la cuestión social, a las obras de caridad, así como a la desprotección y abandono por parte de los Estados, ya que apenas en el siglo XIX se empezaron a gestar las primeras discusiones alrededor del tema.

En Costa Rica, los antecedentes en relación con la niñez y la adolescencia parten desde un marco de acción caritativo/religioso y poco desde lo legislativo. En relación con las normativas jurídicas, se aprobó en 1839 la “Ley de niños huérfanos y mujeres solas”, en la cual se dio potestad a las personas en puestos de alcaldía para ubicar a los niños, niñas y adolescentes en hogares donde pudieran brindarles cuidado y educación. Sin embargo, la misma se tuvo que derogar en 1839, ya que se prestó para que los NNA fueran ubicados en hogares menos aptos que los propios para su crianza, también porque los obligaban a realizar trabajo infantil (Brenes y Mejía, 1991, p. 39).

La Constitución Política de 1871 hace referencia a esta población en los aspectos de la educación pública obligatoria y gratuita en el artículo 67, lo cual se vincula como uno de los primeros derechos protegidos en la niñez y la adolescencia en la legislación costarricense.

La enseñanza primaria es obligatoria, gratuita y costeada por la Nación. La dirección de ella corresponde al Poder Ejecutivo. El Estado mantendrá las escuelas de educación primaria y los Colegios de Segunda Enseñanza que requieran las necesidades del país, y creará rentas para el sostenimiento de la Universidad (Constitución Política, 1871, Título V, Artículo 67).

En 1864 se hizo obligatorio el trabajo infantil en Costa Rica con el fin de luchar por la supuesta vagancia infantil, ya que, en la época de industrialización, los menores<sup>5</sup> no tenían prohibiciones para realizar determinadas labores, más bien aquellos que no tenían un oficio era considerados “huérfanos o vagabundos”. Es hasta 1886 cuando se hace obligatoria la asistencia a las escuelas, mediante el Reglamento de la Ley de Educación Común, Decreto N°11 de 1886, que reglamentada que el trabajo infantil siguiera siendo permitido, siempre y cuando no fuera en horas destinadas a la educación primaria (Brenes y Mejía, 1991, p.45).

Como se ha mencionado anteriormente, las primeras instituciones de ayuda a la infancia en el país eran de carácter privado y vinculadas en su mayoría a la caridad y al cristianismo. Estas fueron surgiendo a partir de la segunda mitad del siglo XIX y se dedicaban a labores asistenciales. Algunas de estas instituciones se detallan en la **Tabla 1**.

---

<sup>5</sup> Menores: término de referencia utilizado para a niños, niñas o adolescentes en adelante “menores” La palabra menor responde a una terminología propia de la Doctrina de Situación Irregular, con su utilización entre comillas se intenta dar a entender que la palabra en sí misma no coincide con el posicionamiento teórico de este proceso investigativo, sin embargo, se utiliza para comprender la vigencia de la DSI. Se ampliará sobre este concepto en el capítulo IV.

**Tabla 1. Instituciones de protección a la niñez y la adolescencia siglo XIX-XX**

Año	Institución	Labores
1879	La Cartera de Beneficencia	Administraba hospitales, casas de refugio y maternidad, vacunación, entre otras.
1913	La Gota de la Leche de San José	Consistía en apoyar a las madres sin recursos a alimentar a sus hijos desde el primer día de nacidos hasta los doce años de edad. Existieron en San José, Alajuela y Heredia.
1915	Comedores Infantiles	Daba atención a los “menores” en salud, así como alimentación, educación sobre higiene, entre otras. Una Ley del 22 de agosto de 1935 permite la ayuda económica necesaria para el establecimiento de los centros alimentarios para lactantes en las demás provincias y en aquellos pueblos de la República más azotados por la mortalidad infantil.
1922	Colonias Escolares	En el país este programa consistió en llevar a los niños durante las vacaciones a pasear a las colonias escolares. Por medio de una Ley del 05 de septiembre de 1922 se convirtieron en sitios de instancia permanente, albergando así a “menores” que requirieron internamiento.

Fuente: Elaboración propia a partir de Brenes y Mejía (1991) y PANI (1940).

El panorama expuesto en la tabla señala como la atención a las necesidades y problemas sociales que afectaron a la niñez y la adolescencia estuvieron mediadas por la labor de instituciones privadas de carácter religioso, personas reconocidas y en una menor medida por parte del Estado, lo cual se demuestra en las transformaciones de carácter jurídico que se fueron configurando a pasos lentos para la protección de los derechos de los NNA.

Para la década de 1930, el país atravesaba una crisis económica que repercutió en la población, en especial de aquella en condición de pobreza y exclusión social. La situación

económica del país empieza a agudizarse tras las repercusiones que trae la Primera Guerra Mundial, así como la crisis del Capitalismo de 1929 y la Depresión de 1930, esto porque Costa Rica dependía del mercado externo para la exportación del café y el banano. Esta crisis generó diversos problemas sociales como: más campesinos sin tierra, desempleo, aumento en la mortalidad infantil, falta de viviendas, desnutrición infantil, desintegración familiar, entre otras (Acuña, Bedoya, León, Sobrado, Villanueva, 1979, p.9-10). La crisis evidenció los problemas de vivienda, salud, y un enorme deterioro de las condiciones de vida de amplios sectores de la población (Botey, 2014, p. 61).

Es en este contexto de finales de la década de 1920 y principios de 1930 donde se gesta la necesidad de crear el PANI, para atender las incipientes necesidades que tenían la niñez y adolescencia. A través de las iniciativas de personas con influencia política como el Profesor Luis Felipe González Flores se logra la creación de dicha institución.

### **3.2. Creación y organización del PANI**

Acerca de la creación y organización de la institución, el presente apartado recupera los elementos legales y organizacionales que fueron históricamente estructurando al PANI, así como las transformaciones externas a la institución, las particularidades del contexto nacional e internacional que fueron sentando las bases para lo que la institución es en la actualidad.

Se retoma la organización a nivel estructural, con su primera junta directiva y los departamentos más relevantes con los que contaba en las primeras décadas. Aunado a esto, se retoman las funciones asignadas a cada una de las áreas departamentales, poniendo especial énfasis a aspectos relativos a la incorporación profesional del Trabajo Social.

Aunado a esto, se recuperan las instancias públicas y privadas que han dado soporte a la institución, principalmente en temas cuidado, supervisión, educación, alimentación y nutrición, entre otras funciones que asume la institución para dar garantía a los derechos de los NNA. Cabe señalar que el apartado se subdivide en temporalidades del desarrollo histórico e institucional del PANI, de 1930 a 1940, de 1940 a 1960 y de 1970 a 1990.

#### **3.2.1 Primera década de funcionamiento del PANI 1930-1940**

Para el año 1927 se realizó en La Habana, Cuba, el V Congreso Panamericano del Niño, en el cual tuvo participación nuestro país por medio de la representación del Profesor

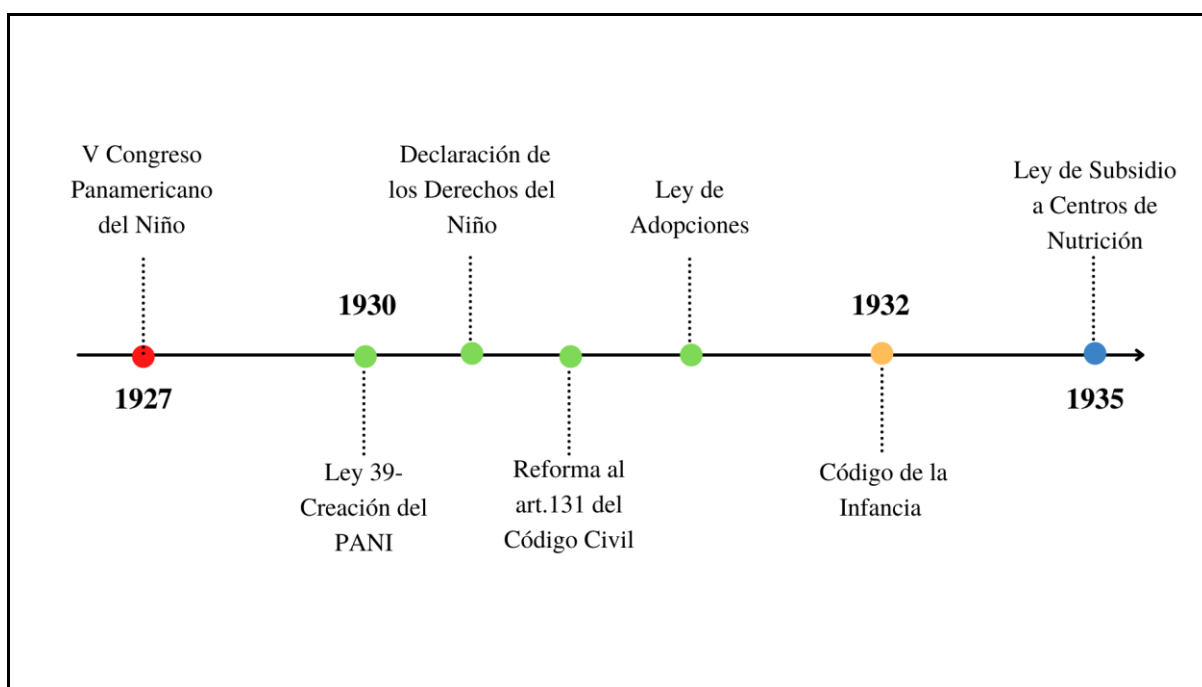


Luis Felipe González Flores. Es través de este Congreso que “se promovió la aprobación de leyes de protección a la infancia, así como la creación de Patronatos de la Infancia, los cuales tendrían la responsabilidad del mejoramiento de las condiciones físicas, morales e intelectuales de los niños y las niñas” (Orozco, Ramírez, y Vargas, 2003, p.81).

De esta forma, para el año 1930 González Flores presenta ante la Asamblea Constitucional el proyecto de ley para la creación de la institución, el cual fue aprobado en agosto de ese mismo año mediante la Ley N°39, conocida como Ley de creación del Patronato Nacional de la Infancia.

Posterior a la creación, se fue desarrollando una serie de acciones que incentivaron a la reforma de leyes existentes que facilitara el accionar de la institución, así como la creación de propuestas de ley que beneficiaran a la población en ese momento, mismas que posteriormente fueron aprobadas; una muestra de ello se visualiza en la siguiente figura:

**Figura 3. Línea del tiempo, Leyes primer quinquenio del PANI.**



Fuente: Elaboración propia a partir de PANI (1940, p.19)

Continuando con la Ley de creación, esta le concede al PANI acciones como: “brindar albergue, amparo legal, rehabilitación social, higiene, protección contra el abandono, la discapacidad y la enfermedad; especialmente la alimentación y la salud” (Orozco, Ramírez y Vargas, 2003). En dicha ley le es asignada a la institución la obligación de crear un Código

de la Infancia, el cual fue redactado por el Prof. González Flores y convertido en Ley el 25 de octubre de 1932. Este mismo personaje elaboró, en conjunto con la primera junta directiva, una Declaración de los Derechos del Niño costarricense (PANI, 1940, p. 12).

En cuanto al Código de la Infancia, reglamenta todo lo relacionado a: defensa moral del menor; trabajo de menores; abandono de menores, señalando cuáles personas incurren en él y estableciendo las penas correspondientes; asistencia legal; y muchos otros rubros relacionados con el bienestar de la niñez costarricense (Méndez, 1973, p.17).

De acuerdo con PANI (1940), posterior a la creación de la institución y con influencia de esta, se emitieron dos Leyes importantes: la que refiere a la reforma del artículo 131 del Código Civil y la Ley de Adopciones. Asimismo, en agosto de 1933 se crea una ley para la asistencia alimentaria, que crea un impuesto sobre la harina y una ley del 22 de agosto de 1935, que brinda un subsidio mensual para la creación de los Centros de Nutrición.

De igual manera, en cumplimiento del artículo 15 de la Ley N° 39 del 15 de agosto de 1930, el 30 de agosto del año en mención, se establece la primera junta directiva de la institución mediante decreto en el gobierno del presidente Cleto González Víquez.

Dicha junta directiva orientaba sus acciones a intensificar los esfuerzos para la protección de las madres y de los niños, niñas y adolescentes, así como lograr que se diera una mayor eficacia en las leyes de protección de NNA. Adicionalmente, se abocaba a buscar apoyo de la institucionalidad pública y las autoridades para el logro de los objetivos planteados por la institución (PANI, 1940, p.40).

En el inicio de la institución, el PANI contaba con dos departamentos: el Legal y el Médico, y será años más tarde cuando se incorpore el departamento de Visitaduría Social. Es importante mencionar que en este momento los recursos de la institución se destinaban a realizar labores meramente de emergencia, “los recursos del Patronato Nacional de la Infancia se destinaron, en gran parte, a hacer frente a las necesidades de emergencia de los niños y sus madres, en materia de alimentos, medicina, ropa, defensa y protección” (Gómez y Mejía, 1991, p. 122). Para esto contaba con el apoyo de diversas instituciones como los refectorios<sup>6</sup>, comedores y cocinas infantiles, que permitían la labor de alimentar a los NNA

---

<sup>6</sup> Eran centros de asistencia alimentaria de asistencia obligatoria, se encargaban de realizar un control de salud los NNA por medio de exámenes médicos (PANI, 1940, p.28)

en condición de mayor riesgo y vulnerabilidad, además de una labor conjunta con hospitales que se encargaban de la atención médica y la vacunación.

Con respecto al Departamento Legal, este asumió la creación de proyectos de ley, modificación y adecuación de las disposiciones jurídicas, ya que el PANI debió hacer frente a la deficiente legislación existente y a subsanar los vacíos que había en el tema.

Es hasta el año 1947, cuando el PANI adquiere personería jurídica mediante la Ley N°1089, que la institución puede comparecer ante los Tribunales de Justicia a todo juicio que sea en defensa de la persona menor de edad; de esta forma la institución adquiere una participación más efectiva en la defensa de NNA (Acuña, Bedoya, León, Sobrado, y Villanueva, 1979, p.22).

Por su parte, el Departamento Médico fundado en este periodo se creó para dar asistencia médica a las mujeres, niños y niñas que asistían a los servicios de los Refectorios. Además, por medio de este departamento el PANI llevaba un control sanitario en conjunto con la Secretaría de Salubridad.

Este departamento puso especial énfasis en estudiar los problemas sociales, como la ignorancia, la miseria o pobreza, la fatiga escolar y la tuberculosis, lo cual le permitió mantener un vínculo con los demás organismos del país dedicados a estos aspectos, así como conocer más profundamente la situación de las familias (Gómez y Mejía, 1991, p.141).

Asimismo, el Departamento de Visitaduría Social asume para esta época un trabajo orientado a la realización de estudios sistemáticos sobre aquellos problemas que afectaban a los niños, niñas y adolescentes tales como: “situación social, moral y económica; constitución de la familia, vivienda insalubre, salario de los padres, trabajo prematuro de los “menores” (Gómez y Mejía, 1991, p.38).

Estas labores se realizaban por las denominadas visitadoras sociales, las cuales desarrollaron en sus principios una labor técnica y administrativa, ya que fue hasta la década de 1940 que se funda en Costa Rica la Escuela de Servicio Social. Es por eso que en el año 1950 se reestructura este departamento y pasa a llamarse Departamento de Servicio Social (Quesada, 2015, p.34).

En la primera década de labor del PANI, se denota cómo los servicios estaban orientados a la atención de las necesidades sociales más urgentes, aquellas que se estaban

manifestando cotidianamente y en gran medida, como las afectaciones a la salud, la desnutrición, el abandono de “menores”, la pobreza, entre otros. De hecho, la misma institución refiere que el abandono de “menores” es la causa fundamental del problema social de los NNA (PANI, 1940, p.21).

Aunado a esto, el PANI requirió del apoyo de ciertas organizaciones para la atención a necesidades latentes en las Personas Menores de Edad (PME), como: cuidado, albergue, supervisión, alimentación, entre otras. Dichas organizaciones fueron privadas y de carácter religioso, y su existencia se ubica incluso antes de la creación del PANI como institución. Algunos de estos centros de apoyo son los expuestos en la siguiente tabla:

**Tabla 2. Instituciones de apoyo al PANI en sus primeros años de servicio**

Año	Institución	Objetivo/Función
1935	Reformatorio de Varones	Se funda mediante el traslado de la sección de “menores” de la Penitenciaría de San José a un edificio construido en una finca llamada San Dimas, por lo cual el reformatorio adquiere ese mismo nombre. En 1940 son puestos a cargo de esta la Orden de los Hermanos Terciarios por 10 años.
1958	Centro de Orientación Juvenil Luis Felipe González Flores.	Refiere al antiguo Reformatorio San Dimas, cuando en 1958 el gobierno decide hacer laica la institución, trasladándose a Consejo Superior de Defensa Social y pasándose a llamar Centro de Orientación Juvenil.
1935	Centros de Nutrición	Se crearon en 1935 a cargo del Ministerio de Salubridad Pública. Cumplían las mismas funciones que las Cocinas Escolares Infantiles.
1932	Hogar Bíblico Roblealto	Creado en 1932 por la Misión Latinoamericana. Se dedicaba al cuidado y supervisión de niños, niñas y adolescentes. En 1971 forma parte de la Asociación Roblealto Pro-Bienestar del Niño.
1945	Hogar Montserrat de Puntarenas	Funcionó como un centro de albergue para menores de edad, su finalidad fue ubicar a “niños de la calle” en albergues u hogares.

1955	Hogar Domingo Solati	Este Hogar estuvo bajo la jurisdicción de la Dirección General de Asistencia Médico Social y se encargaba de labores de diagnóstico y tratamiento psicosocial de los menores” en estado de abandono”.
1940	Centro Nacional de Educación Fernando Centeno Güell.	“Se crea el 23 de julio de 1940, como una escuela para retrasados mentales y niños con trastornos de la palabra” (Brenes y Mejía, 1991, p.151) Se le llamaba Escuela de Enseñanza Especial.

Fuente: Elaboración propia partir de PANI (1940) y Gómez y Mejía (1991)

Estos centros respaldaron el ejercicio efectivo de la misión institucional. Cabe destacar que el accionar de estas instituciones de apoyo ha ido evolucionando paralelamente a las necesidades de la población y a las transformaciones del PANI.

En cuanto a otros elementos relevantes de la primera década de funcionamiento de la institución, se destaca en 1933 la creación de las Juntas Provinciales de Protección a la infancia, las cuales permitieron en su momento extender las labores del PANI en el territorio nacional y, consecuentemente, la descentralización de los servicios de la institución. A las Juntas se les asignó la función de “velar porque se cumplan en el lugar de su jurisdicción las leyes y disposiciones superiores relativas a la defensa y protección a la infancia, recoger y denunciar al Patronato cuantos hechos lleguen a su conocimiento” (PANI, 1940, p.38).

Asimismo, para el año 1934 se creó la Ley de Adopciones N°40 para la regulación de este tema en Costa Rica. La cual -de acuerdo con Rojas, Sibaja y Viales (1978) citado por Castro y Chaves (2014)- contenía como puntos principales las siguientes reformas:

- La persona adoptante debía tener por lo menos 25 años y ser 15 años mayor que la persona adoptada.
- Inexistencia de una edad específica para ser adoptado, de forma que tal proceso queda abierto a las particularidades de cada situación.
- Plena aceptación por parte de la persona adoptante, como criterio esencial para proceder con el proceso adoptivo (p.84).

Durante ese mismo año, por iniciativa del PANI, se crea una Agencia Policial para Menores, la cual es considerada como un antecedente del Juzgado Tutelar de Menores<sup>7</sup>(Acuña, Bedoya, León, Sobrado y Villanueva, 1979, p.15).

### **3.2.2 Desarrollo histórico e institucional del PANI de 1940 a 1960**

La década de 1940 fue un espacio temporal donde se introdujeron en el país grandes reformas<sup>8</sup> de índole constitucional, que repercutieron positivamente en la situación social del país. Algunas de estas reformas fueron: la introducción a la constitución política de 1871 del capítulo destinado a las Garantías Sociales, así como el Código de Trabajo, la creación de la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS) y la Universidad de Costa Rica (UCR), mismas que permitieron reforzar los diversos ámbitos de protección a las madres y NNA de la época, por medio de legislación, atención social, investigación social y otras acciones más.

Como se mencionó, en 1947 el PANI adquiere personería jurídica, permitiendo poder comparecer en defensa de los niños, niñas y adolescentes ante los tribunales de justicia en cada juicio que se realice en relación con esta población (Acuña, Bedoya, León, Sobrado y Villanueva, 1979, p.22). Además, para 1949 se logra obtener el rango constitucional, según el art.55 de la Constitución Política de este año, donde se le confiere la responsabilidad a la institución de brindar protección especial de la madre y el niño (Méndez, 1973, p.21). Esta autora (1973) refiere que, a pesar de la obtención del rango constitucional, no surgieron cambios de mucha importancia dentro del organismo, sino que se continuó con la misma situación que prevalecía (p.23).

Para la década de 1950, mediante el decreto N°70 del 24 de marzo, se dieron las reformas a la Ley de Creación del PANI, entre las que destaca en el artículo 1 que expone que la institución pasa a ser autónoma: “El Patronato Nacional de la Infancia es una institución autónoma<sup>9</sup> para la protección especial de la madre y el niño” (Méndez, 1973, p.22); así como el artículo 11, que refería a una labor que se hacía en conjunto con la secretaría de Educación de velar por la higiene escolar, la cual pasó únicamente al cargo del PANI. “El Patronato Nacional de la Infancia contribuirá al estudio y resolución de los

---

<sup>7</sup> “Corresponderá a la Jurisdicción Tutelar de Menores conocer de la situación de los menores con edades comprendidas entre los doce años y menos de dieciocho años, a quienes se les atribuya la comisión de una contravención o delito” Art.1 Ley 3260.

<sup>8</sup> Característico de un Estado Benefactor.

<sup>9</sup> “Las instituciones autónomas del Estado gozan de independencia administrativa y están sujetas a la ley en materia de gobierno” (MIDEPLAN, 2007, p.11)

problemas de higiene escolar, que interesan a la salud física y mental del niño” (Méndez, 1973, p.23).

Durante esta década, la institución aún seguía trabajando arduamente en dotarse de los insumos necesarios para su funcionamiento, sin dejar de lado la labor del área social y legal, que funcionó paralelamente con el programa de atención médico-infantil para el tratamiento de los NNA con alguna enfermedad. Sin embargo, ya existían instituciones que también se encargaban de realizar lo mismo en el área médica, lo que implicaba una duplicidad de funciones.

Es pertinente agregar que el PANI tenía desde dicha época problemas de insuficiencia económica y falta de presupuesto, por lo que en 1956 se decidió delegar esas funciones exclusivamente a la Caja Costarricense de Seguro Social (Brenes y Mejía, 1991, p. 278-281).

El Departamento de Servicio Social estaba subdividido en secciones de: Depósitos, Colocación Familiar y Libertad Vigilada, los cuales atendían casos de “maltrato, depósitos, adopciones, conflictos de patria potestad, salida provisional del hogar de mujer casada e hijos, entrega de menores, y la atención de los menores con problemas de conducta” (Brenes y Mejía, 1991, p.281).

De igual manera, seguían en funcionamiento los comedores escolares, que a partir de 1957 empezaron un proceso de eliminación, hasta 1965 cuando desaparecieron totalmente de la estructura de PANI, debido a que en 1951 se creó el Departamento de Nutrición del Ministerio de Salud, el cual asumió la labor de los comedores (Gómez y Mejía, 1991, p.282).

En esta misma década se realizó un primer intento por actualizar la oferta de servicios de la institución; por iniciativa del Lic. Carlos María Campos Jiménez, en 1953 se creó un proyecto de ley que pretendía centralizar los servicios de atención a la familia en el PANI, sin embargo, este proyecto no llegó a ser expuesto ante la Asamblea Legislativa (Méndez, 1973, p.24)

Asimismo, en 1960 el diputado Alfonso Carro Zúñiga presentó ante la Asamblea un proyecto de Ley Orgánica, no obstante, este no tuvo el resultado esperado ni el avance necesario para convertirse en Ley (Méndez, 1973, p.25-26). Es por eso que en 1962 la Junta Directiva de la institución encomendó al departamento legal la elaboración de un proyecto de

Ley Orgánica, el cual se enfocó en la defensa legal de la madre y el menor; el mismo logró convertirse en Ley de la República el 28 de mayo de 1964.

Esta ley difería de la ley de creación, especialmente en que ésta pretendía participación muy amplia del campo social tanto desde el punto de vista preventivo, asistencial, curativo, mientras que la nueva ley limitaba su función al campo jurídico y administrativo (Méndez, 1973, p.32).

Esta misma autora recalca que a pesar de las nuevas características que presentaba la ley, la institución continuó trabajando casi sin ningún cambio, especialmente en los programas correspondientes al departamento de Servicio Social (p.33).

Es en 1964, mismo año de la promulgación de la Ley Orgánica, que el PANI empezó a contar con una nueva organización interna, redefiniendo su estructura en tres departamentos: Departamento de Servicio Social, Departamento Legal y Departamento Administrativo Financiero.

### **3.2.3 Desarrollo Histórico e Institucional del PANI de 1970 a 1990**

En cuanto a la década de 1970, paralelamente al crecimiento estatal, que llevó al surgimiento de instituciones del sector social como el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) y el Programa de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (DESAF), se da una nueva reestructuración del Departamento de Servicio Social, esto porque el PANI buscó centralizar la atención de la niñez y la adolescencia; estos cambios estaban enfocados en brindar servicios dirigidos al estudio y apoyo a las familias con problemas socio-jurídicos.

Para el año 1974, se aprueba la Ley N° 5662 de DESAF, la cual permite al PANI implementar programas de prevención como el de Protección Integral del Niño y la Familia, el cual se subdivide en el Programa de Unidades Móviles y el de Unidades periféricas.

Esta Ley constituyó un importante insumo para el PANI, ya que a partir de 1975 recibió nuevos recursos financieros (producto de los aportes de dicha legislación), logrando así ampliar su servicio mediante la apertura de nuevas oficinas y de un cambio estratégico en la atención de la PME (Castro y Chaves, 2014, p.84).



Por lo tanto, es a partir de 1975 que el PANI se enfoca en el desarrollo de programas preventivos y educativos<sup>10</sup>, entre ellos: el Programa de Atención Integral al menor y a la familia, y el Programa de Rescate y Atención de “menores” en condición de calle o situación de abandono (Gómez y Mejía, 1991, p.299).

Posteriormente, la Asamblea General de las Naciones Unidas proclamó el año 1979 como el año internacional del niño, en celebración del vigésimo aniversario de la promulgación de la Declaración de los Derechos del Niño. Dicho acontecimiento favoreció financieramente al PANI, en tanto obtuvo apoyo económico para la generación de programas y cambios dentro de su estructura orgánica (Gómez y Mejía, 1991, p.323).

En la década de 1980 se evidencian transformaciones en la parte estructural, la cual pasaría a conformarse por cinco divisiones: a) División de Servicios Generales, b) División de Servicios Legales, c) División de Servicios Descentralizados, d) División de Servicios Administrativos y e) División de Planificación y de Divulgación y Educación a Nivel Nacional (Brenes y Mejía, 1991, p.323).

Antes de la finalización de esta década, se gesta un hecho histórico relevante para la presente investigación, ya que marca un antes y un después en la historia de la institución y en el abordaje de la niñez y adolescencia. Este hecho se refiere precisamente a la aprobación, -por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1989 y ratificado por Costa Rica en 1990- de la Convención de los Derechos del Niño, cuyo peso jurídico implica acatamiento obligatorio para los países signatarios.

La CDN representa, tanto para el PANI como para otras instituciones de atención a los NNA, la necesidad de modificar normativas y procesos atencionales con el fin de que el accionar institucional sea congruente con el nuevo paradigma planteado por la Convención. Estas transformaciones post ratificación suponen para el PANI el abordaje integral de los derechos de los NNA, y no solamente la atención y protección ante situaciones de violencia o vulnerabilidad de la población.

Consecuentemente, para la década de los 90, el PANI sufre algunos cambios; entre estos se encuentra la nueva Ley Orgánica 7648 aprobada el 9 de diciembre de 1996, la cual se nutre de la CDN, y, propone una nueva dirección con respecto a la doctrina desde la que se concebía a los NNA. Tal y como lo expresa Quesada (2016), la Doctrina de Protección

---

<sup>10</sup> Estos programas fueron financiados con los fondos provenientes de la DESAF

Integral pasa a ser fundamental para su quehacer: “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 (p.40)”.

Esta segunda versión de la Ley Orgánica del PANI se promulga bajo la Ley N°7648 y expone entre sus principios fundamentales:

a) La obligación prioritaria del Estado costarricense de reconocer, defender y garantizar los derechos de la infancia, la adolescencia y la familia. b) El interés superior de la persona menor de edad. c) La protección a la familia como elemento natural y fundamental de la sociedad, por ser el medio idóneo para el desarrollo integral del ser humano. d) La protección integral de la infancia y la adolescencia, así como el reconocimiento de sus derechos y garantías establecidos en la Constitución Política, las normas de derecho internacional y las leyes atinentes a la materia. e) La dignidad de la persona humana y el espíritu de solidaridad como elementos básicos que orientarán el quehacer institucional (Rivera y Castellón, 2016, p.147).

Del mismo modo, fue trascendental para el accionar del PANI la aprobación, en 1997 del N° 7739: Código de Niñez y Adolescencia, que al igual que la Ley Orgánica, se fundamenta en la CDN. El Código determina la forma en que se deben garantizar los derechos de los NNA a nivel nacional. De acuerdo con Quesada (2016), este añade elementos indispensables para el cumplimiento de los derechos de esta población; entre estos destaca los siguientes:

- 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. (p.40).

Es así como las transformaciones históricas, tanto de la institución como de la atención a los NNA, están directamente relacionadas con la evolución sociohistórica de las comprensiones de la infancia; y las variaciones en los marcos jurídicos nacionales e internacionales.

La existencia de cambios institucionales y de nuevos paradigmas de niñez y adolescencia, implica también transformaciones en el ejercicio profesional del Trabajo Social en este espacio sociolaboral, pues se comprende que la profesión “se desenvuelve en un cuadro sociohistórico mediado por procesos políticos-económicos e ideo-culturales” (Guerra, 2004, p.11).

Actualmente, el PANI es la entidad rectora en materia de niñez y adolescencia en Costa Rica. Los principios que definen su accionar se desarrollan a partir de la DPI:

- El interés superior del niño o la niña, por encima de cualesquiera otros intereses (PANI, 2021, párr. 2)
- La población de personas menores de 18 años son sujetos plenos de derechos y no de compasión y lástima. (PANI, 2021, párr. 3)
- Los derechos son para toda la población de personas menores de 18 años y no sólo para los que están en situación difícil (PANI, 2021, párr. 4)
- El desarrollo integral de los niños, niñas y adolescentes da paso a la satisfacción de necesidades (PANI, 2021, párr. 5)
- Todos los actores sociales son responsables en el cumplimiento de sus derechos (PANI, 2021, párr. 6)

En cuanto a la **misión** y **visión** institucional se establece lo siguiente:

**Tabla 3. Misión y Visión del PANI**

Misión	Visión
<p>El Patronato Nacional de la Infancia es la institución rectora de políticas de niñez y adolescencia, ejecutora de planes, programas y proyectos orientados a promover y garantizar los derechos y el desarrollo integral de las personas menores de edad y sus familias, en el marco de la doctrina de protección integral, con la participación de las instituciones del Estado y demás actores sociales (PANI, 2021, párr. 7)</p>	<p>El Patronato Nacional de la Infancia como institución rectora ejerce el liderazgo en la formulación y ejecución de políticas de niñez y adolescencia, articulando y facilitando la participación de los diferentes actores sociales, para lograr una nueva cultura jurídica y social que entiende a las personas menores de edad como sujetos sociales de derechos. Lo realiza como una institución moderna, eficiente y eficaz, gestionando recursos, con funcionarios idóneos y comprometidos, en ambientes adecuados, con tecnología e infraestructura apta, para brindar un servicio de calidad (PANI, 2021, párr. 8).</p>

Elaboración propia a partir de PANI (2021)

Además, se establecen como valores institucionales y principios gestores que guían la labor institucional del PANI el respeto, la solidaridad, el compromiso y la responsabilidad. (PANI, 2021, p.15).

Con respecto a la estructura organizacional del PANI<sup>11</sup>, la configuración permite que reconocer la existencia de tres niveles: político, técnico operativo y desconcentrado.

El nivel político es la plataforma en la que se toman decisiones, se generan escenarios, políticas y estrategias, se realiza el control y seguimiento de los cambios, así como del desempeño general de los programas y proyectos, de acuerdo con la misión y la visión establecidas. Las máximas autoridades en este nivel son la Junta Directiva y la Presidencia Ejecutiva (párr. 1).

Además de estas dos autoridades, se encuentran todas sus unidades adscritas en

<sup>11</sup> Ver en anexo 1 Organigrama actual de PANI

forma directa: Auditoría Interna, el Consejo Nacional de Adopciones y Juntas de Protección a la Niñez y Adolescencia (que dependen de Junta Directiva), la Oficina de Planificación, la Asesoría Jurídica, la Unidad de Comunicación y Prensa y la Contraloría de Servicios (párr. 2).

El nivel técnico operativo es responsable de la gestión, implementación y control de los planes, programas y proyectos de la Institución. Está compuesto por la Gerencia de Administración, la Gerencia Técnica y las unidades organizacionales que dan soporte a la labor sustantiva y administrativa financiera del PANI. (párr. 3). En la Gerencia de Administración se cuenta con los Departamentos de Tecnologías de Información, Financiero-Contable, Suministros de Bienes y Servicios, Recursos Humanos y Archivo Central, cuyo fin es constituirse en un centro inteligente de información en forma impresa, digital y a través de la página WEB (párr. 4).

La Gerencia Técnica se organiza en varios departamentos dirigidos a planificar, dirigir y controlar el desarrollo, la prevención y la promoción, para garantizar la restitución de derechos; asimismo le corresponde la investigación y supervisión orientadas al mejoramiento de las metodologías de trabajo y la revisión del diseño de procedimientos, lineamientos, directrices, capacitación, asesoría y control, de acuerdo con los servicios institucionales, incluyendo la supervisión de las alternativas de protección públicas y privadas (párr. 5).

Por último, la Gerencia Técnica apoya su trabajo en el Departamento de Adopciones, que se constituye en la instancia que da asesoría, supervisión y realiza labores operativas en el ámbito internacional y nacional, según jurisdicción; y con la Unidad de Acreditación encargada de avalar las iniciativas privadas y públicas de niñez y adolescencia (párr. 6).

En el nivel desconcentrado se ubican las Direcciones Regionales, de las que dependen las Oficinas Locales y las Juntas de Protección a la Niñez y la Adolescencia, las Unidades Móviles y los Centros de Intervención Temprana, desde donde se articulan las acciones relacionadas con las dos grandes áreas de gestión de la parte técnica: Atención y Protección Especial, y Promoción y Prevención de Derechos (párr. 7).

Por otra parte, el PANI ejecuta sus funciones a partir de cinco ejes específicos, mismos que se muestran en la siguiente tabla:

**Tabla 4. Ejes estratégicos del PANI**

Eje	Descripción
<b>Eje de atención</b>	<p>(...) se relaciona directamente con la prestación de servicios psicológicos, sociales y legales en situaciones de vulnerabilidad o violación de los derechos de las personas menores de edad. Para aquellas personas menores de edad y su familia que ya presentan condiciones de riesgo relevante, se requiere la intervención en diferentes servicios que brindan las Oficinas Locales (PANI, 2021, párr. 1). Tiene como objetivos: Reorientar, homologar y actualizar los procesos atencionales que se ejecutan en las Direcciones Regionales y Oficinas Locales del PANI, para crear estrategias novedosas de intervención hacia las PME y adultos responsables, a través del uso de Protocolos específicos y de la mejora continua de los procesos y procedimientos; de respuesta que deben brindar las Oficinas Locales en los diferentes servicios (PANI, 2021, párr. 3).</p>
<b>Eje de prevención</b>	<p>(...) es definida en el PANI como un proceso educativo dirigidos a promover el desarrollo integral de los niños, niñas y adolescentes, la familia y la comunidad, a través de la disminución de los factores de riesgo y el fortalecimiento de los factores de protección (PANI, 2021, párr. 1).</p> <p>Objetivos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Fortalecer el trabajo de prevención integral de los derechos de los niños, niñas y adolescentes mediante la generación de condiciones que involucren a los diferentes actores comunales, institucionales y de la sociedad civil, para que en conjunto sean garantes de los derechos y fomenten una cultura protectora de la niñez y adolescencia (PANI, 2021, párr. 3).</li> <li>● Instaurar estrategias y acciones tendientes a fortalecer los factores protectores y disminuir los factores de riesgo y de vulnerabilidad en los escenarios familiares, comunales y educativos a nivel nacional, regional y local, a través de programas orientados al desarrollo de las capacidades y fortalezas personales, así como el</li> </ul>

	<p>potencializar los recursos locales. Se pretende que dichos programas tengan sostenibilidad con el fin de modificar las situaciones de vulnerabilidad que inicialmente fueron detectadas (PANI, 2021, párr. 4).</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Fomentar la participación de la niñez y adolescencia con el fin de que estos se constituyan actores de cambio de su propia realidad, al exigir la garantía de sus derechos e incidir políticamente en los diferentes ámbitos donde se desarrollan (PANI, 2021, párr. 5).</li> </ul> <p>Uno de los procesos en los que se involucra este eje son:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● <b>Centros de formación temprana:</b> Tienen como objetivo “Brindar atención oportuna y preventiva a personas menores de edad y sus familias, en las que hayan sido previamente detectadas situaciones de riesgo tales como: negligencia, maltrato, conflicto familiar, abuso, otras” (PANI, 2021, párr. 8).</li> </ul>
<p><b>Eje de liderazgo</b></p>	<p><b>Objetivo:</b> Posicionar al Patronato Nacional de la Infancia, en el nivel político y técnico y en el contexto nacional, regional y local, como ente líder en el desarrollo integral y en el cumplimiento de los derechos de la niñez y la adolescencia a partir de la articulación interinstitucional e intersectorial, así como de la promoción de la participación de la sociedad civil organizada. (PANI, 2021, párr. 4).</p> <p>Su aporte se ve reflejado en el trabajo realizado por:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● <b>Juntas de Protección :</b> Las Juntas de Protección a la Niñez y la Adolescencia son órganos locales cantonales de coordinación y adecuación de las políticas públicas sobre dicha materia, dependientes jerárquicamente de la Junta Directiva del Patronato Nacional de la Infancia, su creación y funciones están dadas tanto en el Código de Niñez y la Adolescencia y la Ley Orgánica del Patronato Nacional de la Infancia Actualmente hay 67 Juntas de Protección distribuidas en todo el territorio nacional, se espera en el año 2018 que todos los cantones del país cuenten con una organización de esta naturaleza (PANI, 2021, párr. 7).</li> <li>● <b>Subsistemas Locales de Protección:</b> la creación de los Subsistemas Locales como una estrategia para abordar el tema de niñez y adolescencia a nivel local , integrando</li> </ul>

	<p>instituciones y organizaciones locales públicas y privadas las cuales sin perder sus competencias específicas, desarrollan políticas desconcentradas y velan por el respeto, cumplimiento y exigibilidad de los derechos de los niños, niñas y adolescentes mediante la elaboración de diagnósticos participativos con enfoque de derechos y la planificación y ejecución de planes estratégicos cantonales en niñez y adolescencia con el fin de promover entornos protectores para esta población (PANI, 2021, párr. 8).</p>
<p><b>Eje de educación</b></p>	<p>(...) está encargado de realizar acciones educativas con personas menores de edad, sus familias y otras personas adultas, procedentes de comunidades de alto riesgo, con el objetivo de fortalecer el desarrollo de los niños, niñas y adolescentes, así como fortalecer sus derechos y prevenir la violencia” (PANI, 2021, párr. 1).</p> <p>Se desarrolla a partir de los siguientes programas:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● <b>Academias de Crianza:</b> es un servicio de educación a la familia con modelo y metodología oficial PANI basada en la Pirámide de Desarrollo Integral, que se ofrece en cuatro modalidades: Academia de Crianza Abierta, Academia de Crianza Familias en Acción (FAMA), Academia en Riesgo Moderado y Academia en Atención Especial (Castro y León, 2018).</li> <li>● <b>Unidades Móviles:</b> buscan fortalecer el desarrollo de las familias y las comunidades rurales, para responder a las necesidades, derechos y capacidades de sus hijos e hijas mediante la educación, la promoción y la participación (PANI, 2021).</li> </ul>
<p><b>Eje de protección</b></p>	<p>De acuerdo con Castro y León (2018), este se desarrolla a partir de los siguientes Departamentos</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Departamento de Adopciones; el cual realiza cuatro procesos: capacitación, monitoreo, adopción nacional y adopción internacional (p.92)</li> <li>● Departamento de Acreditación, siendo esta responsable de acreditar los servicios que brindan las ONG a las PME, para que estructuren su gestión en el Marco de la</li> </ul>



Doctrina Integral (PANI, 2017).

Además “atiende aquellas situaciones vinculadas con la Sustracción Internacional de personas menores de edad, acorde con las normativas que competen en cuanto a este tema” (p.92).

Fuente: Elaboración propia a partir de PANI (2021) y Castro y León (2018)

Como se observa, la estructura organizacional del PANI se ha ido modificando. Esto responde al contexto político, económico y social en el que se desarrolla.

### **3.3. Desarrollo histórico de Trabajo Social en el contexto costarricense**

En este apartado se pretende realizar una revisión general del desarrollo de la profesión de Trabajo Social en el contexto costarricense, para ello será necesario ahondar en las condiciones políticas, económicas y sociales que dieron pie a las transformaciones que ha sufrido desde su creación.

Primeramente, se expone de la siguiente forma: el contexto inicial en el que se desarrolla la profesión de Trabajo Social de un período de 1942 a 1950; posteriormente se ahondará en la década de 1950, haciendo énfasis en los cambios realizados al plan de estudios; seguidamente se desarrollará un período de 1960 a 1980, en el que se expone sobre los cambios dados por el Movimiento de la reconceptualización; luego en la década de 1980. Se plantean de forma general las implicaciones para la profesión del contexto económico, político y social que enfrentaba el país por los Programas de Ajuste Estructural (PAES); finalmente, se realiza un análisis de las principales transformaciones del Trabajo Social desde la década de los 90 hasta la actualidad.

El surgimiento de la Escuela de Servicio Social<sup>12</sup> se da en un contexto permeado de eventos históricos nacionales. Uno de ellos es la transición del Estado liberal al reformista, lo que significó la extensión de la política social. De acuerdo con Iamamoto y Carvalho (1984) citadas por Villalobos (2014), la política social requiere de la profesionalización del Servicio Social, pues “por medio de ella, interviene, coopta y controla las expresiones de la cuestión

---

<sup>12</sup> Para esta época se hacía referencia al Servicio Social, por lo que para el presente apartado se nombrará de la misma manera.

social, desde una lectura político-ideológica que hegemoniza el “bloque en el poder” (Villalobos, 2014, p.113).

El caso del Servicio Social evidencia lo expuesto anteriormente, pues su desarrollo se coloca en el marco sociohistórico de las reformas sociales desarrolladas de 1940, mismas que responden a la cuestión social y a las demandas de la población en décadas previas. Dichas reformas exigen la expansión de la política social y por ende, la necesidad de una profesión con capacidad técnica para llevar a cabo la operacionalización de esta.

Como se ha mencionado anteriormente, la década en la que surge la primera Escuela de Servicio Social coincide con una época fundamental para la sociedad costarricense, pues fue en esta que se elaboraron los pilares del Estado de Bienestar.

### **3.3.1 Inicios de la Escuela de Servicio Social (1942-1950)**

La primera Escuela de Servicio Social inició sus funciones el 18 de marzo de 1942 por solicitud del abogado Héctor Beeche Luján al secretario de Educación Pública: Luis Demetrio Tinoco. Esta inicia como una entidad de carácter privado, por lo que no se encontraba asociada a la Universidad de Costa Rica. La solicitud de crear esta entidad fue tomada con agrado por otras instituciones públicas, por ejemplo, el entonces llamado Ministerio de Salubridad Pública, la Caja Costarricense del Seguro Social y el PANI (Brenes-Rodríguez, 2016).

Lo anterior refleja el resultado de las dinámicas sociales, políticas y económicas en la que inicia la Escuela, pues las instituciones públicas se vieron en la necesidad de contar con profesionales que atendieran desde la inmediatez las demandas de la población. Un ejemplo claro fue el interés mostrado por el PANI en la formación de profesionales en el área social, para que se desempeñarán en los puestos que las visitadoras sociales ejercían de forma empírica. Al respecto, Castillo (1993) señala que “dentro de estas instituciones cabe destacar que, al PANI como la primera en el país, en contratar a “visitadoras sociales” (p.3).

El interés por la profesionalización de esta función se refleja en el hecho de que las propias instituciones<sup>13</sup> financiaron la Escuela por un periodo aproximado de dos años, pues la

---

<sup>13</sup> CCSS, PANI y el Ministerio de Salud Pública

vinculación con la Universidad de Costa Rica no se había concretado aún<sup>14</sup>(Brenes-Rodríguez, 2016).

Por otro lado, para 1942 la Escuela contaba con al menos 19 cursos teóricos, lo cual implicaba que la carrera requiriera cuatro años como mínimo. Sin embargo, cuatro de ellos eran cursos preparatorios previos, es decir, cuando la persona interesada en formarse en Servicio Social ingresaba, debía llevar de primera entrada los cursos introductorios (Elementos de Derecho del Trabajo y Seguro Social, Elementos de Asistencia Social, Elementos de Higiene Social y Medicina Social) para luego empezar a cursar los correspondientes a la malla curricular de cuatro años (Brenes-Rodríguez, 2016, p.8).

Aunado a esto, para el año 1942 Héctor Beeche presentó la solicitud ante el Consejo Universitario e involucró a otros personajes que tenían incidencia política en la época, con la finalidad de que la propuesta de la apertura de la Escuela fuera acogida por la institución. De acuerdo con Brenes-Rodríguez (2016) algunos de los nombres de los personajes en cuestión son: Rafael Ángel Calderón (médico), Antonio Bruck (psicólogo) y Oscar Barahona (abogado) (p.11).

Cabe mencionar que los nombres antes mencionados corresponden a personas asociadas principalmente al Calderonismo (Brenes-Rodríguez 2016) y por ende, en la línea de las reformas sociales. Además, Beeche propuso a los hombres mencionados en la **Tabla 5**, para que impartieran los cuatro cursos preparatorios previos.

**Tabla 5. Nombres de las personas propuestas por Beeche Luján para ejercer la docencia en los cursos transitorios en 1942**

Docente	Curso	Profesión
Oscar Barahona	Derecho del Trabajo y Seguridad Social	Abogado
Mario Luján	Higiene Social	Médico

<sup>14</sup> Las gestiones de Beeche Luján para que la Escuela de Servicio Social formara parte de la UCR tardaron aproximadamente dos años.

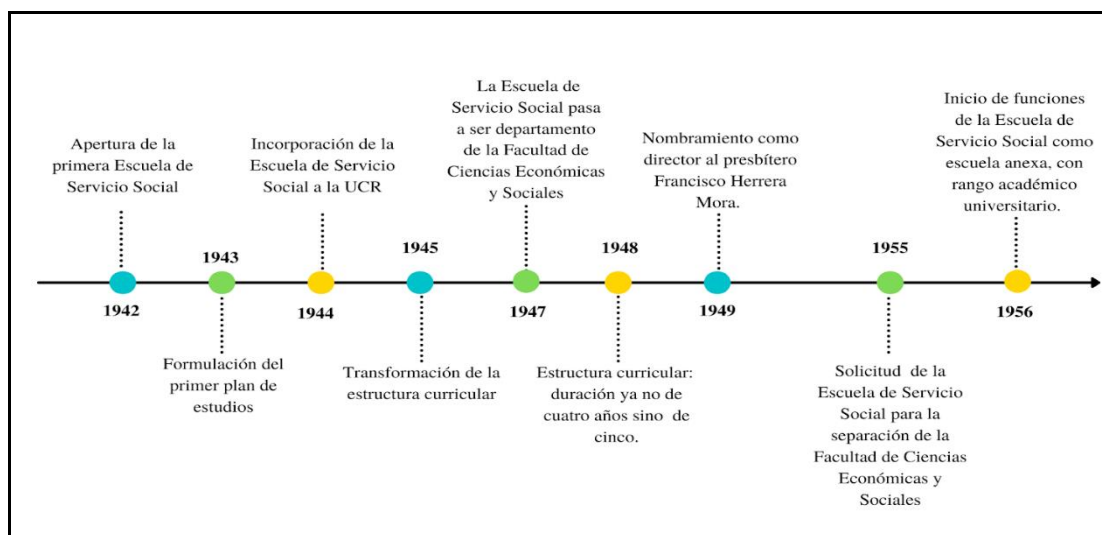
Armando Guevara	Medicina Social	Médico
Antonio Bruck	Asistencia Social	Psicólogo

Fuente: Tomado de Brenes-Rodríguez (2016, p.11)

En relación con la tabla anterior, cabe destacar que quienes fueron los primeros docentes de la ETSoc y mismos que colaboraron para que esta se lograra concretar también, formaron parte de la primera Junta Directiva del PANI; esto evidencia la relación histórica de la profesión de Trabajo de Social con la institución y su relevancia en la garantía de los derechos de los NNA.

Con respecto a las modificaciones que se dieron en la Escuela en años posteriores, en la siguiente figura se sintetizan las principales transformaciones en el período 1942-1956.

**Figura 4. Transformaciones de la Escuela de Trabajo Social (1942-1956)**



Fuente: Elaboración propia a partir de Castillo (1993) y Brenes-Rodríguez (2016)

Como se observa en la figura anterior, en este periodo de tiempo la Escuela de Servicio Social se enfrentó a cambios que favorecieron su desarrollo, pero también se vio obligada a hacerle frente a acontecimientos que dificultaron el ejercicio de sus funciones. Un ejemplo de esto fue la incorporación a la Universidad de Costa Rica, pues al insertarse en calidad de una entidad anexa de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, no contaba con el espacio físico propio para el desarrollo de actividades académicas (Brenes-Rodríguez 2016).

Cabe mencionar que la Escuela fue influenciada por agentes e instituciones externas directamente relacionadas con la formación superior, por ejemplo, los cursos introductorios fueron elaborados por la American Association of Schools of Social Work en 1932; y la configuración de la estructura curricular contó con la asesoría de la trabajadora social Alice Shaeffer, egresada de la primera la Escuela de Servicio Social en América Latina: La Escuela de Servicio Social de Chile (Brenes-Rodríguez 2016,p.8).

Asimismo, es importante mencionar que la intención de Héctor Beeche con el desarrollo de la Escuela era formar profesionales en Servicio Social desde una visión criminológica, pues se pretendía que se insertaran al sistema penitenciario; sin embargo, la idea no llegó a materializarse, pues no coincidía con las necesidades propias de la época (Castillo, 1993).

Ahora bien, en cuanto al cambio curricular ejecutado, su elaboración y envío al Consejo Universitario se realizó con un año de anticipación, aunque no fue hasta 1945 que se aprobó mediante la reforma “de los tres años”:

Este aspecto da pie para comprender las razones por las cuales los nombres de los cursos con los que el Consejo Universitario designó el nombramiento de los docentes durante el periodo 1944 a 1946, no corresponden con los nombres de los cursos originalmente propuestos en la malla curricular de 1942 (Brenes-Rodríguez 2016, p.8).

Por otro lado, uno de los cambios para el año 1948 con respecto a la estructura curricular corresponde a integración de otros cursos, lo que implicó que extendiera el proceso de formación en Servicio Social por un año más. Esta transformación curricular responde a la integración de la Escuela a la Sección de Sociología y Servicio Social de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, en el año 1947. Asimismo, Brenes-Rodríguez (2016) identifica que esta transición de la estructura curricular está asociada a la incorporación de las Ciencias Sociales en la formación profesional. Además, expone que uno de los principales cambios en este nuevo plan de estudios fue la elaboración de todo un bloque de cursos que eran compartidos con las otras carreras de la Facultad.

Para 1948, con la tensión política vivida por la guerra civil, quienes formaban parte del bando perdedor, aquellos asociados al reformismo desarrollado a inicios de la década, se vieron expulsados de la Universidad. Esto implicó que el cargo de dirección fuera asumido

primeramente por el médico José Armando Guevara, y posteriormente por el sacerdote Francisco Herrera Mora, Máster en Servicio Social por la Catholic University of America, quien se desempeñó en el cargo por 25 años (Sección de Acción Social de la ETSoc, 1981).

Por otra parte, el presupuesto asignado a la Escuela de Servicio Social durante esta época refleja la subordinación que enfrentaba debido a su carácter de unidad anexa. Esta sujeción implicó que la unidad no fuera tomada en cuenta en las partidas presupuestarias elaboradas por la Facultad. Además, la dirección no poseía la potestad para incidir en las decisiones tomadas por las autoridades universitarias (Brenes-Rodríguez 2016, p.6).

Finalmente, las transformaciones que sufrió la Escuela hacia el final de la década responden al contexto sociopolítico nacional, es decir, los cambios que se dieron en la unidad académica no son de naturaleza propia y aislada, sino que son producto la incidencia que tuvo el proyecto político reformista y el posicionamiento de las instituciones en la profesionalización del Servicio Social.

### **3.3.2 Cambios a lo interno de la Escuela de Servicio Social de 1950 a 1960**

Al igual que en la década anterior, los cambios de la unidad académica para este periodo responden a la necesidad de la escuela de ser congruente con el proyecto político de la época. Para la década de 1940, quienes estaban en el cargo de dirección y docencia, se identificaban con el proyecto político reformista; mientras que para la década de 1950 predominaba la ideología socialdemócrata.

De acuerdo con Brenes-Rodríguez (2016), esto “medió en términos políticos, ideológicos, teóricos y metodológicos las siguientes dos décadas de la Escuela de Servicio Social” (p.13). De esta forma, para finales de 1940 y principios de 1950 se propuso el cambio a una malla curricular de tres años para la obtención de título en Servicio Social y un año adicional para el grado de licenciatura. La más notoria de las modificaciones de esta nueva propuesta fue la introducción de la modalidad de práctica supervisada, dejando de lado la currícula estrictamente teórica de la década anterior (Sección de Acción Social de la ETSoc,1981).

Continuando con el desarrollo de la malla curricular en la Escuela, esta estuvo desde sus inicios vinculada a agentes externos, especialmente a la corriente asociada al Trabajo

Social norteamericano. Sin embargo, para el año 1953 se denota aún más esta vinculación. Castillo (1993) realiza una recopilación de investigaciones que plantean esta premisa.

**Tabla 6. Recopilación de fuentes sobre la vinculación de la Escuela de Servicio Social y el Trabajo Social norteamericano**

Autor	Premisa
Arroyo (1976)	Plantea que la penetración de las corrientes europeas ocurrió en el cono Sur, en los años veinte, pero en Costa Rica la formación de los profesionales ocurrió bajo la influencia de Organismos Internacionales como las Naciones Unidas, y que “las evaluaciones de los programas eran realizados por estos técnicos y no por el profesorado de la institución, lo que condujo a una gran dependencia interna y externa (p.6)
Montero Rojas (1968)	Afirma que, en 1953 vino al país, a solicitud de la escuela, la Dra. Guillermina Llanusa, asesora de las Naciones Unidas, a organizar y confeccionar un plan de práctica para los estudiantes. La Dra. Guillermina Llanusa, también tuvo la responsabilidad de capacitar a las personas que realizaron la supervisión del trabajo práctico. Agrega que en 1964 también vino al país, el señor Labbens, técnico de las Naciones Unidas, con el propósito de realizar una evaluación de los programas de la escuela (p.6)
Meoño y Ugalde (1990)	Explican que en la década de los cincuenta existió en Costa Rica un sistema de becas para que trabajadores sociales costarricenses estudiaran en universidades norteamericanas, para luego constituirse como profesores prolongando así la influencia norteamericana en la formación académica (p.6)
Mora Camacho (1977)	Coincide con los demás autores en que, en Costa Rica, predominó la influencia del Servicio Social norteamericano “debido a que la mayor parte de los profesionales eran graduados en ese país” (p.6)

Fuente: Elaboración propia con base en Castillo (1993)

En el caso del Trabajo Social norteamericano se hizo notoria su influencia en el espacio costarricense por los elementos que se desarrollaban en los cursos y prácticas académicas, como es el estudio de caso individual, “el cual se sustentaba, en cierta medida, por las corrientes pragmáticas y empiristas” (Fallas citada por Brenes-Rodríguez, 2016).

En algunos de los casos, esa influencia de organismos internacionales en la Escuela no se establecía de forma directa, sino a través de la vinculación y financiamiento de instituciones como la CCSS, que a su vez establecía relaciones con la Escuela de Servicio Social (Castillo, 1993).

Para el año 1954, se identifica la integración a la malla curricular de los cursos de modalidad práctica. Al respecto la Sección de Acción Social de la Escuela de Trabajo Social (1981) refiere que fue necesario brindar “la oportunidad de ponerlos en contacto con situaciones comunes” (p.2).

En abril de 1955, la Escuela de Servicio Social solicita su desvinculación de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales. Esta solicitud fue aprobada para el año 1956 e implicó para la unidad académica el inicio de sus funciones como escuela con rango académico universitario (López, 1952 y Castillo, 1993).

### **3.3.3 De 1960-1980: período de reconceptualización**

Con el inicio de la década de 1960, la Escuela fue seleccionada como sede del IV Congreso Panamericano de Servicio Social, hecho de suma importancia, pues la representación de las Escuelas de Servicio Social a nivel Latinoamericano permitió la generación de los vínculos y discusiones necesarios para la creación de la Asociación Latinoamericana de Escuelas de Servicio Social (ALAESS).

Por otra parte, para esta década -específicamente en el año 1963- la Escuela consigue que el grado de licenciatura sea modificado de *Licenciado en Ciencias Económicas con una especialidad en Servicio Social* a *Licenciado en Servicio Social*, esto refleja la materialización del proceso de desvinculación de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales iniciado en la década anterior. Posteriormente, en 1964 se ejecutó una evaluación externa<sup>15</sup> de los programas de la Escuela para el mejoramiento y posterior desarrollo de la unidad académica. De acuerdo con López (1992), las recomendaciones obtenidas fueron: “la

---

<sup>15</sup> A cargo del delegado Labbens, técnico de las Naciones Unidas



formación de profesionales en el área, la realización de investigaciones en el campo propio y la participación en la definición de política del país en materia social” (p.2). Las sugerencias producto de este proceso evaluativo fueron acogidas por el cuerpo rector de la Escuela y más adelante incorporadas a la estructura administrativa (Sección de Acción Social de la ETSoc, 1981, p.5).

A partir de las observaciones de esta evaluación y con la desvinculación de la Escuela de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, en el año de 1968 hubo una serie de cambios planteados por la dirección, el personal docente y estudiantes. Esto implicó un “replanteamiento de los supuestos teóricos, filosóficos y epistemológicos de la profesión. y un replanteamiento en la metodología de acción (López, 1992, p.2).

Por otra parte, en la década de 1970 la formación profesional impartida por la Escuela de Servicio Social se vio permeada por “el desarrollismo, en tanto estrategia del capitalismo en América Latina” (p.12). Esta particularidad histórica no solamente se inserta en el orden económico, sino que también penetra en la formación profesional de esta década (Villalobos, 2014).

Otro elemento relevante acerca de la década fue el Movimiento de reconceptualización, que de acuerdo con Kisnerman (1998) fue

un proceso de cuestionamiento, revisión y búsqueda. El cuestionamiento llevó a un profundo estudio de la realidad latinoamericana, su subdesarrollo y creciente dependencia económica. La revisión partió de las fuentes mismas de la profesión, esencialmente de Mary E. Richmond, analizando científicamente métodos, técnicas y procedimientos operativos, sus modelos y categorías de análisis de la realidad y su práctica institucional y formativa de trabajadores sociales; y búsqueda en el sentido de lograr alternativas científicas de intervención que contribuyan a transformar básicamente las situaciones problemas en las que los trabajadores sociales actuamos (p. 84).

Aunque el cuestionamiento teórico fue un componente característico de esta década, también existieron resistencias a los posicionamientos críticos del movimiento de reconceptualización. Villalobos (2014) expone que, aunque (...)se gestan condiciones para repensar la génesis de la profesión a nivel latinoamericano, no hay una ruptura con esa lectura conservadora que había permeado la aprehensión del Trabajo Social costarricense (p.29).

Aunado a esto, es importante destacar que para el año 1973 la Escuela pasa a llamarse Escuela de Trabajo Social, como consecuencia de las discusiones que se dieron en los seminarios desarrollados en esta época. Además, estos seminarios orientaron el replanteamiento del contenido curricular de la profesión; específicamente con respecto al acercamiento de la población estudiantil a las comunidades. López (1992) asegura que esta nueva disposición tenía como intención que los profesionales en formación “conozcan su realidad, la analicen y critiquen, y se equipen de los instrumentos y técnicas que les permitan transformarla, para lograr su liberación” (p.2).

Siguiendo con López (1992), estas transformaciones curriculares fueron posibles gracias a una serie de acontecimientos que se gestaron en esta década:

- El III Congreso Universitario de 1972, en el que se cuestionó el papel que debía desempeñar la Universidad en la solución de las condiciones de subdesarrollo y dependencia del país (p.3)
- La existencia de un movimiento estudiantil y docente, que desde 1968 venía interesado en la dinámica y desarrollo de la Escuela de Trabajo Social (p.3)
- El movimiento de reconceptualización generado en América Latina.
- La política de descentralización, que promueve la creación de Centros Regionales (p.3)

Para el año 1974 el país vuelve a ser sede de un evento internacional de gran importancia para la profesión: *IV Seminario Latinoamericano de Escuelas de Servicio Social*, organizado por la ALAESS. En este Seminario se plantean desafíos relacionados con: “la formación profesional, la discusión epistemológica, y las modalidades de enseñanza para una “nueva escuela” que supere la educación “bancaria” y dé lugar a la educación problematizadora, que integre la investigación, la docencia y la extensión” (Villalobos, 2014, p.13). En este mismo año se crea, además, la Facultad de Ciencias Sociales, a la que se adscribe la Escuela de Trabajo Social.

Posteriormente, para el año 1976 la Escuela propuso un nuevo plan de estudios, con la finalidad de incorporar elementos más atinados al contexto costarricense. Este nuevo plan de estudios fue trascendental, pues incorporó elementos formativos congruentes con la realidad social nacional. Tal es el caso del curso de Taller, el cual integra (...) en un todo teoría y

práctica, partiendo de problemas generadores que expresan las unidades centrales de análisis (...) los problemas generadores se elaboran a partir del cuestionamiento de la realidad social y sobre temas relacionados con el quehacer del Trabajo Social (López, 1992, p.3).

Finalmente, para 1979 se inician discusiones con respecto al Perfil Profesional de Trabajo Social que se concretarán en décadas posteriores.

### **3.3.4 De 1980-1990: período de cambio económico (PAE)**

Para finales de la década de 1970 se iniciaba un período de crisis económica, y consecuentemente, una mayor pauperización de las condiciones de vida de gran parte de la población costarricense. Dicha crisis económica y social fue el resultado de la dependencia económica costarricense para con los países industrializados. Esto implicó, además, transformaciones de las políticas sociales y económicas de la época, pues se inicia con el proceso de introducción e implementación de los Programas de Ajuste Estructural (PAE) (Molina y Romero, 1996).

Los PAE contemplaron “transformaciones en lo económico, en lo social, en lo político y en lo ideológico, que se enmarcan en una reestructuración global como salida a la crisis internacional de la década de los años setenta” (Molina y Romero, 2016, p.6).

Comprendiendo que el Trabajo Social es una profesión que por su naturaleza responde al contexto en el que se inscribe, las transformaciones en la coyuntura política, social y económica de esta década sugieren, tanto para el ejercicio profesional como para la labor académica de la Escuela, nuevos retos. De esta forma, con la implementación de los ajustes suscitados por los PAE, se empezó a disminuir el presupuesto para el desarrollo de políticas sociales, lo que tiene relación directa con la capacidad de desenvolvimiento del Trabajo Social. Al respecto, Molina y Romero (1996) exponen que “a partir de ese momento las políticas sociales adquieren un carácter residual ya que se impulsaron programas sociales compensatorios basados en una concepción de focalización selectiva contraria a la concepción universalista que le dieron origen” (p.7).

Por otro lado, con respecto al desarrollo mismo de la Escuela como unidad académica, esta década evidencia la concreción del Perfil Profesional que se empezó a gestar desde la década anterior, y que se enfoca en dar respuesta a las demandas sociales de la sociedad costarricense más que a la atención de una demanda ocupacional (López, 1992).

Aunado a esto, este periodo ubica nuevas transiciones para la Escuela de Trabajo Social, entre las que se pueden destacar las siguientes:

- De investigación - Docencia – Acción Social: a) Características de los grupos sociales populares costarricenses. b) Política Social, Instituciones del Estado y Trabajo Social
- Post- grado en Trabajo Social
- Proyectos de Carreras cortas en Trabajo Social
- Editorial Trabajo Social
- Cursos de capacitación para profesores, estudiantes y personal de instituciones (López, 1992, p. 5-6).

En síntesis, la década en cuestión se ubica en un contexto marcado por la desigualdad social y la implementación de un modelo de desarrollo cada vez más afín a la acumulación de capital, lo que trae consigo “un deterioro creciente en la condición de vida, violencia social y pérdida de legitimidad y gobernabilidad” (Molina y Romero, 2016, p.8). Particularmente para el desarrollo histórico del Trabajo Social, la crisis coyuntural de este periodo genera una gran incertidumbre con respecto al Estado de Bienestar que le vio surgir.

### **3.3.5 De 1990- 2010: cambios a grandes rasgos del Trabajo Social en Costa Rica**

Para inicios de la década de los 1990, se realiza un diagnóstico a cargo de Asociación Latinoamericana de Escuelas de Trabajo Social (ALETTS), el cual tenía como objetivo proyectar un panorama general de lo que había conllevado el desarrollo de la Escuela y la profesión, tomando en consideración la influencia para el ejercicio profesional, de los aspectos contextuales políticos, económicos y sociales que se gestaron con la crisis de los años ochenta.

Hacia finales de esta década, se inician discusiones en torno a lo que implica para la profesión el cambio de siglo y se da la organización de eventos que permitieran el establecimiento de debates acerca del desarrollo profesional y disciplinar, entre ellos el Primer Congreso Nacional de Trabajo Social, cuya discusión central fueron las “Estrategias de Intervención del Trabajo Social con proyección al año 2000”. Además, con este congreso se pretendía analizar estrategias de intervención en la realidad costarricense y centroamericana (Molina y Guzmán, 2016, p.1). Esto, pues se buscaba que el ejercicio

profesional respondiera al contexto en el cual se ubicaba, ya que de otra forma su accionar resultaría cuestionable.

En síntesis, el surgimiento y desarrollo de la Escuela de Trabajo Social ha estado influenciado por la evolución de la Política Social. Esto porque desde sus inicios se buscó la posibilidad de capacitación y profesionalización de personas en la atención de las políticas de la naciente época de bienestar social. Fue posible el establecimiento de la Escuela en un contexto complejo; por un lado, había un gran interés de las instituciones por la formación de estos profesionales, pero existieron muy pocos espacios de aceptación de la Escuela como tal, así como poco presupuesto.

No obstante, las luchas a lo interno de la Escuela permitieron que, tanto esta como la profesión, fueran ganando espacios a nivel académico, político, y de participación en la formulación y ejecución de las políticas sociales. Aunado a esto, el recorrido histórico realizado demuestra cómo a partir del desarrollo propio de la profesión, surgen cambios y convergen cuestionamientos acerca del papel del Trabajo Social en los ámbitos de intervención e incidencia. Estos cuestionamientos orientan a la profesión a ir asumiendo posicionamientos desde la criticidad, para la mejora de la formación y el ejercicio profesional sin dejar de lado los nuevos retos y desafíos que se van generando con las nuevas manifestaciones de la cuestión social.3.4. Recorrido histórico de Trabajo Social en el PANI.

Una vez abordado, los elementos atinentes al desarrollo histórico y estructural de surgimiento de la institución del PANI y de la profesión de Trabajo Social, resulta conveniente desarrollar cómo estas se vinculan, partiendo de la influencia que ha tenido en ambas la transformación de las comprensiones de niñez y adolescencia. Además, es relevante recuperar el papel que ha ejercido el Trabajo Social en las diferentes metodologías institucionales.

Primeramente, es importante señalar que el surgimiento de la profesión de Trabajo Social en Costa Rica se vincula con la creación del PANI y con la configuración del departamento de “Visitaduría Social” de dicha institución, ya que las condiciones históricas y sociales de la época ameritaban la formalización del entonces Servicio Social en el país, para hacerle frente a las necesidades sociales que exigían intervención por parte de personal capacitado.

El PANI demostró en sus primeros años de trabajo la necesidad de contar con profesionales que intervinieran la política social en niñez y adolescencia en Costa Rica, por lo que se hizo necesaria la presencia de visitadoras sociales que ejercieron labores vinculadas a protoformas del Servicio Social en el país (Brenes-Rodríguez, 2017, p. 1). Además, en el periodo 1930-1950 se le asignan a este departamento labores de investigación social en temas relacionados con la niñez y adolescencia como: “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” (Quesada, 2015, p. 33).

Para el año 1942, Héctor Beeche Luján reconoce la insuficiencia de personal capacitado para trabajar en el área de previsión social e inicia las gestiones para la fundación de la Escuela de Servicio Social, misma que, debido a su desvinculación con las entidades universitarias, fue financiada los primeros años por las instituciones públicas que estaban interesadas en profesionalizar a sus funcionarios.

Además, esta época se caracteriza por la intensificación de la vulnerabilidad y la exclusión social, lo que se manifestó en una mayor demanda de prestación de servicios por parte del PANI. A partir de esto, se puede afirmar que la profesionalización del Servicio Social responde a las desigualdades sociales producto de la intensificación de la cuestión social y a la necesidad del Estado de apaciguar estas manifestaciones.

Los servicios institucionales brindados solían ser de carácter paliativo, pues se enfocaban en la atención de casos urgentes, sin tomar en consideración las líneas preventivas o de promoción de derechos. Además, en la labor del PANI para esta década, se reconoce la predominancia de la DSI, misma que comprende a las familias y NNA en condición de vulnerabilidad con implicaciones como:

(...) 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 (Quesada, 2015, p. 34).

Cada uno de los acontecimientos suscitados en esta época, permiten identificar que la génesis del Trabajo Social y su desarrollo en el PANI, responden a las particularidades histórico-contextuales de la institución y a las metodologías predominantes en las diferentes etapas de evolución del PANI.

### **3.4.1 Papel del Trabajo Social en las metodologías y modelos de atención del PANI (Siglo XX)**

En el siguiente apartado se realizará un recorrido histórico y conceptual acerca de los procesos en que Trabajo Social ha asumido en su ejercicio profesional dentro de la Institución del PANI en el siglo XX. Para esto se tomarán como referencia algunas Metodologías de trabajo de la institución, con el fin de visualizar el papel del ejercicio profesional del Trabajo Social en el desarrollo de estas. Es importante resaltar que se tomarán en cuenta solo las principales metodologías de trabajo.

En los primeros años de funcionamiento del PANI predominó un enfoque de trabajo basado en la asistencia social, la cual era considerada como: “una ciencia y un arte. Reclama procedimientos de orden técnico y científico indispensables para solucionar y suprimir los males sociales que traen consigo la pobreza y las enfermedades”. Desde sus inicios en 1930 hasta 1940 la institución había asistido a un total de 88,780 niños, niñas y adolescentes. (PANI, 1940, p. 26), mismas que fueron clasificadas según el tipo de asistencia en: asilativa, curativa, enmendativa y alimentaria.

Para hacer esto posible, la institución estableció alianzas con otras instituciones de asistencia social como: Hospicios de Huérfanos, Hospitales, Cárcel de Mujeres, Reformatorios de varones y mujeres, Gotas de Leche, Comedores Infantiles, Refectorios, entre otras.

Una de las principales problemáticas sociales atendidas por el PANI era el abandono, considerado como la causa principal de una serie de implicaciones médicas, pedagógicas e higiénicas en los niños, niñas y adolescentes. Por su parte, el abandono se comprendía como una manifestación concreta de los hogares “incompletos e incompetentes”, o también conocidos como ‘broken home’ u hogar quebrado. La condición particular de estos hogares era a su vez ocasionada por enfermedades, muerte, deserción, desocupación, vida irregular de los padres y/o madres, entre otras razones que obstaculizaban el ejercicio de la tutela y por lo tanto, ameritaban la intervención estatal (PANI, 1940, p. 22).

Este concepto de ‘broken home’ representó un gran peso en la atención y concepción de niñez y adolescencia en el PANI, pues por mucho tiempo fue considerado como la raíz de los problemas sociales que afectaban a esta población. Por lo tanto, la gran demanda de atención a las situaciones de abandono de NNA dejó en manifiesto que las capacidades jurídicas, económicas y asistenciales del PANI no estaban lo suficientemente consolidadas para hacerle frente a esta problemática (PANI, 1940, p.22).

Por otra parte, para el año 1973 se le asigna al Departamento de Servicio Social la dirección de tres secciones: Sección de estudios y servicios a la familia en programas socio-jurídicos, Sección de tratamiento a “menores” carentes de cuidados familiares, y Sección de Servicios Educativos a la familia. Además, el departamento tenía a su cargo los hogares infantiles adscritos al PANI: Hogar Infantil, Hogar Blanca Flor y la Aldea Infantil Arthur Gough.

Entre los objetivos principales del Departamento de Servicio Social, destacaban los siguientes: a) Estudiar, diagnosticar y tratar aquellas familias que se encuentran en situaciones conflictivas jurídico-sociales, en especial en casos de madres y niños. b) Tratar el problema del menor en estado en abandono total o parcial, a través de hogares sustitutos, de adopción o instituciones y c) Promover el establecimiento de servicios educativos en coordinación con otras instituciones (Méndez, 1973, p. 60).

En la **Tabla 7** se definen de manera más específica los objetivos correspondientes a cada sección, así como la estructura propia y labores de cada unidad.

**Tabla 7. Sesiones del Departamento de Servicio Social, Metodología de 1973**

Departamento de Servicio Social			
Sección	Objetivos	Unidades	Actividades y/o funciones
Sección de estudios y servicios a la familia en programas socio-jurídicos	Estudiar, diagnosticar y tratar a la familia que presentan situaciones conflictivas, al menor carente de cuidados familiares y en	Unidad de Recepción	Entrevista inicial y canalización de los problemas.
		Unidad de Bienestar a la	Se encargaba de la investigación-diagnóstico



	problemas sociales	Familia	y tratamiento
		Unidad de Maltrato y Abandono de menores	Comprendía el estudio y el tratamiento de estas situaciones
Sección de tratamiento a “menores” carentes de cuidados familiares	Dar protección a los “menores” en estado de abandono parcial o total	Unidad de Hogar Infantil	Realizaban diagnósticos jurídicos-sociales.
		Instituciones de atención permanente	Son proyectos tipos aldeas infantil como el Hogar Blanca Flor, Aldea de San José,
		Unidad de Hogares Sustitutos y/o de adopción	Refiere a familias debidamente estudiadas y preparadas, las cuales tienen a su cargo la atención permanente de uno o varios menores.
Sección de Servicios Educativos a la familia	Promover y procurar la coordinación de servicios educativos dirigidos a padres, jóvenes y niños	Unidad de Investigación	
		Unidad de Educación de la familia.	

Fuente: Elaboración propia a partir de Méndez (1973, p.61-64).

Además, el Departamento de Servicio Social como parte de sus funciones debía brindar orientación y supervisión de las Juntas Provinciales de atención a la infancia y las Delegaciones del PANI.

Posteriormente, para la década de 1980 el “abandono a menores<sup>16</sup>” se mantenía en el tope de las situaciones más atendidas, seguida por las situaciones de maltrato a “menores”. Como consecuencia, la institución se vio obligada a desarrollar una metodología de

<sup>16</sup> Término utilizado en la década de 1980 para referirse a los niños, niñas y adolescentes. Además se partía de los conceptos contenidos en dos de las principales metodologías de trabajo del PANI: Maltrato a Menores y Abandono a menores

intervención y un modelo de atención integral que pudieran ser aplicados tanto en los centros de menores como en los procesos de reubicación. La creación y aplicación de estas metodologías respondía además a la Ley Orgánica del PANI, artículo 6, pues planteaba la necesidad de innovar los postulados metodológicos.

Es precisamente sobre esta base metodológica que se desarrolló el Trabajo Social dentro de la institución, pues esto permitió que a lo interno del Departamento de Servicio Social se empezaran a gestar labores profesionales vinculadas a la investigación, diagnóstico y tratamiento de NNA en situación de riesgo. Además, con la aplicación de estas metodologías se comienza a destacar la participación de Trabajo Social en la intervención y protección de los NNA en procesos de institucionalización, trabajo preventivo y de educación a las familias.

#### **3.4.1.1 Metodología de Maltrato a “Menores” de 1986**

En esta metodología se comprendía el maltrato como “cualquier conducta hostil, rechazante o destructiva que perjudica el bienestar físico, mental, emocional o sexual de una persona (...) el maltrato puede darse de dos formas: físico y psicológico, y puede presentarse en diversos niveles de gravedad” (PANI, 1986, p. 2-3). También se determinaban como causantes del maltrato los factores socioculturales, situaciones de índole médico-mental y factores psicológicos.

En relación con los aspectos prácticos y metodológicos de este modelo, se identifican primeramente una serie de indicadores que podrían eventualmente significar la presencia de conductas de maltrato, entre ellos: “antecedentes de abandono y maltrato de los padres, antecedentes delictivos de los padres, reproducción del patrón de crianza, presencia de formas de drogadicción, entre otras” (PANI, 1986, p. 13).

Con respecto al diagnóstico y tratamiento, se consideraban los niveles de maltrato en leve, moderado y severo (**Tabla 8**). A su vez, en cada nivel de clasificación del maltrato se trabajaban dos aspectos generales relevantes: los factores que contribuyen al tratamiento y los factores que lo obstaculizan.

De acuerdo con PANI (1986) los elementos llamados *Factores que Contribuyen al Tratamiento* se identificaban los siguientes;

- Cercanía con adultos con nuevos modelos de relación

- Disposición de los padres al tratamiento
- Disposición y tiempo del profesional
- Trabajo en equipo interdisciplinario
- Seguimiento continuado a nivel judicial e institucional
- Constante seguimiento, entre otros (PANI, 1986, p. 19)

Mientras que, entre los *Factores que Obstaculizan el Tratamiento* se consideraban los siguientes:

- Enfermedad mental
- Alcoholismo
- Falta de recursos institucionales
- Falta de capacitación del personal institucional
- No aceptación del tratamiento
- Carencia de unidad familiar, entre otras (PANI, 1986, p. 19-20)

Cabe destacar que estos factores fueron recuperados por la institución en modelos posteriores bajo el nombre de factores protectores y factores de riesgo.

**Tabla 8. Nivel de Maltrato y Tratamiento, Metodología de 1986**

Maltrato Leve	
Se definía como: “la acción o manifestación agresiva que es temporal, circunstancial, que obedece a aspectos culturales y educativos, y que no dejan evidencia física ni consecuencias emocionales” (PANI, 1986, p. 13)	
Sesiones de trabajo enfocadas en	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Detectar las causas generadoras del maltrato.</li> <li>-Orientar sobre patrones de Crianza.</li> <li>-Modificar las relaciones familiares.</li> <li>-Planear alternativas.</li> </ul>
Actividades	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Sesiones de orientación y toma de conciencia.</li> <li>-Actividades educativas grupales e individuales.</li> <li>-Visitas de observación y control en el campo.</li> <li>-Control preventivo interinstitucional.</li> <li>-Observación del menor.</li> </ul>

### Maltrato Moderado

Era considerado como: “aquel que presenta evidencias físicas de fácil recuperación y que requieren atención por parte del adulto. Incluye la exigencia de cumplir con tareas difíciles e inapropiadas para la edad del menor, peleas y agresiones constantes entre padres o familiares” (PANI, 1986, p. 15).

Intervención basada en:

- Conseguir elementos probatorios de maltrato para la instrucción penal.
- Detectar causas generadoras.
- Eliminar la conveniencia de permanencia del menor dentro del hogar.
- Crear medios de control de la situación.

Se debía llevar a cabo:

- Visitas constantes de control.
- Observación del menor.
- Coordinación interinstitucional.
- Valoración psicológica y tratamiento del menor y de la familia.
- Asesoría y capacitación al menor y a la familia.
- Valorar otros recursos para la permanencia temporal del menor en caso de requerirlo.

### Maltrato Severo

Se definía como: “aquel que se caracteriza por una descarga emocional irracional del adulto sobre el menor, dejando señales que requieren atención médica y que dejan secuelas en cualquier aspecto físico o emocional, pudiendo existir descontrol del agresor o intencionalidad” (PANI, 1986, p. 16).

<p>Se procuraba:</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Garantizar la separación del menor del hogar de manera temporal o definitiva.</li> <li>-Detectar las causas del maltrato.</li> <li>-Evaluar las posibilidades del cambio.</li> <li>-Brindar tratamiento a la familia o declarar al menor en estado de abandono.</li> <li>-Definir aspectos médicos y legales.</li> <li>-Tratar como delito lo tipificado como tal.</li> </ul>
<p>Actividades</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Visitas frecuentes al hogar.</li> <li>-Evaluación de recursos para la ubicación del menor.</li> <li>-Sesiones terapéuticas.</li> <li>-Valoración médica.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia a partir de PANI (1987a) y PANI (1986).

### 3.4.1.2. Metodología de Abandono de Menores de 1987

Esta metodología definía al abandono como: “toda aquella conducta de omisión que afecte o perjudique al menor en su desarrollo físico, mental, intelectual o afectivo. Entendiendo el abandono no sólo como omisión sino también abuso o uso excesivo de derechos u obligaciones parentales” (PANI, 1987a, p.2). Además, se consideraba que en el abandono también influyen los factores socioculturales, económicos, psicológicos, médicos, jurídicos, entre otros.

Dicha metodología contaba con los siguientes aspectos prácticos y metodológicos:

**Tabla 9. Aspectos prácticos y metodológicos de la metodología de abandono de menores 1987**

Niveles de Intervención	Descripción	Áreas de atención
<b>Prevención a priori o primaria</b>	Serie de medidas orientadoras, educativas, culturales, o recreativas; destinadas a la formación de individuos sanos, maduros y sin posibilidades de presentar conductas tendientes a la desintegración familiar y sus secuelas	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Organización Comunitaria</li> <li>-Organización y capacitación laboral de las personas adolescentes</li> <li>-Coordinación con otras instituciones</li> <li>-Educación a Padres</li> <li>-Recreación a Jóvenes y padres</li> <li>-Convivencia de padres adoptivos</li> </ul>
<b>Prevención Específica o secundaria</b>	Dirigida a personas adultas cercanas a incurrir en conductas tendientes a la desintegración familiar, debido a las influencias sociales que lo rodeaban y las características que lo alejan de un desarrollo armónico de su personalidad”	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Diagnóstico</li> <li>-Pronóstico</li> <li>-Tratamiento-Seguimiento</li> </ul>

<b>Prevención a posteriori o terciaria</b>	Orientada a la acción curativa y de rehabilitación, una vez que el individuo ha incurrido en forma activa o pasiva en una situación de desintegración familiar y sus consecuencias	-Reubicación de menores -Seguimiento
--------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------

Fuente: Elaboración propia con base en PANI (1987a, p.34-37)

Es importante señalar que para esta época la institución consideraba la desintegración familiar como un factor que incidía en las situaciones de riesgo a las que se exponían los NNA. Por esta razón, se comprendía la incorporación de la mujer al mercado laboral como un agravante a la desintegración<sup>17</sup>. A lo cual también se le sumaban la existencia de factores estructurales como desigualdad y exclusión social cuyas manifestaciones concretas se reflejaban en la precarización cada vez mayor de las condiciones de vida, y consecuentemente en la incapacidad de las familias para solventar las necesidades básicas de los NNA.

Cabe señalar que las políticas sociales de esa época -por su ya conocida naturaleza redistributiva-, no contemplaban estos elementos sistémicos, sino que estaban focalizadas a la atención de las manifestaciones inmediatas de las problemáticas, como: alimentación, vivienda, servicios médicos, etc.

Se observa de manera particular que estas dos metodologías (Maltrato a Menores de 1986 y Abandono de Menores de 1987) incorporan aspectos conceptuales de la época como: los mecanismos de control, desintegración familiar, menor, entre otros que revelan la presencia de la DSI en el abordaje de los NNA y sus familias. Es importante destacar que, en el marco del derecho internacional, aún se encontraba vigente la Declaración Universal de los Derechos del niño, en la que se consideraba a los NNA como objetos de protección y no como sujetos de derechos.

Las metodologías señaladas fueron creadas “para cumplir con el cometido expuesto en la Ley Orgánica del Patronato Nacional en su artículo sexto, se hace necesaria la innovación y el establecimiento de postulados metodológicos” (PANI, 1986, p.3). Estas

<sup>17</sup> Este es un precepto directamente relacionado con el concepto de hogar quebrado (broken home) de la década de 1940.



fueron creadas por un equipo interdisciplinario compuesto por profesionales en Derecho, Psicología y Trabajo Social<sup>18</sup>.

### 3.4.1.3 Modelo de Atención Integral para Centros de “Menores”

Continuando con las metodologías institucionales para la atención a los NNA, para el año 1987 se elaboró un Modelo de Atención Integral para Centros de “Menores” y Proceso de Reubicación, a cargo de la Unidad de Atención y Reubicación de Menores de Edad, compuesto por las cinco etapas expuestas en PANI (1987b, p.11-29):

- **Proceso de admisión:** consistía en realizar un encuadre de la situación de la persona menor de edad, con el objetivo de brindar elementos de contención y generar sentimientos de confianza.
- **Proceso de diagnóstico:** etapa donde se recopilaba información de los miembros de la familia para trazar el plan de trabajo y tratamiento a realizar. En la ejecución de este proceso se aplicaban técnicas como: entrevistas, observación y actividades como: visitas domiciliarias, coordinación institución e informes sociales.
- **Proceso de tratamiento:** este proceso buscaba brindar una atención integral psicológica, social, médica y educacional tanto a la persona menor de edad como a la familia. Se realizaba un tratamiento diferenciado para “menores” de 0 a 10 años, para pre y adolescentes de 10 a 18 años y para “población minusválida<sup>19</sup>”.
- **Proceso de reubicación:** consistía en ofrecer al menor un recurso de reubicación para propiciarle un ambiente que potenciara su personalidad.
- **Proceso de Seguimiento:** se constituía de un proceso de evaluación y orientación periódica del hogar y el menor, ya sea en su familia biológica o familia sustituta.

Cabe señalar que este modelo fue elaborado principalmente por las personas profesionales en Psicología y Trabajo Social que laboraban para la División de Atención y Reubicación de “menores”, con el objetivo de unificar criterios técnicos presentes en la intervención social brindada por los profesionales de esta unidad.

---

<sup>18</sup> El papel de la profesión en la aplicación de estas metodologías se retomará posteriormente a partir de las autoras Céspedes y González (1993) quienes exponen la importancia de la profesión a partir de los modelos de atención.

<sup>19</sup> Término utilizado en la época para referirse a las personas con discapacidad

#### **3.4.1.4 Metodología Maltrato a “menores” de 1990**

Posteriormente, en la década de 1990 se identifica que las situaciones de maltrato al “menor” eran interpretadas por las personas profesionales desde tres ámbitos: socioeconómico, psicológico y educativo-cultural. A su vez, los factores explicativos de esta problemática eran: las relaciones conflictivas, el pobre control del impulso del agresor, las patologías sociales como alcoholismo y drogadicción (Céspedes y González, 1993, p. 110).

Siguiendo con estas autoras (1993), la atención social para esta década se centraba específicamente en los aspectos socioeconómicos, y se orientaba hacia un nivel micro social y de atención individual. A partir de esto, “la labor profesional del trabajador social en su intervención a nivel micro-social se desarrolla en diferentes etapas interrelacionadas, que se ejecutan de acuerdo con la situación a intervenir. Estas etapas son: investigación, diagnóstico, tratamiento, seguimiento y evaluación” (115). Las particularidades del proceso de atención social para esta década son expuestas en la **Tabla 10**.

**Tabla 10. Etapas de la atención social en el PANI para la década de 1990**

Etapas	Acciones	Descripción
<b>Etapa de Investigación y Diagnóstico.</b>	<i>Entrevistas</i>	Se utilizaban principalmente para investigar, brindar orientación y evaluar el tratamiento.
	<i>Visitas Domiciliares</i>	Las visitas se utilizaban también para reforzar la investigación y evaluar el tratamiento.
	<i>Coordinación interinstitucional</i>	Se realizaban con el objetivo de investigar sobre la problemática presentada.
	<i>Consulta de fuentes de intervención secundarias</i>	Trataba de consultas de información en otras instituciones como el Registro Civil, Hospitales o Centros de Salud, Centros de Adaptación Social y Centros Educativos
	<i>Coordinaciones de la persona trabajadora social al interior del PANI</i>	Se trataba de coordinaciones internas con otras áreas de trabajo de la institución, como el área legal y Psicología.
	<i>Sesiones de Trabajo con la familia</i>	Se le daba más importancia en la etapa de seguimiento, ya que en esta primera etapa se basaba más en la investigación y sentar las bases del tratamiento.
	<i>Estudio de recursos familiares y comunales</i>	Solo se realizaba en los casos donde se ameritaba.

<b>Etapa de tratamiento</b>	<i>Entrevistas</i>	Las entrevistas se realizaban con el objetivo de profundizar en la información y evaluar la evolución de los casos.
	<i>Visitas domiciliarias</i>	Se realizaban con la intención de brindar orientación, investigar la evolución del tratamiento y mayor investigación de la situación
	<i>Sesiones de trabajo con la familia.</i>	Estas se realizaban con la intención de orientar al grupo familiar, para evaluar la situación problemática y para profundizar.
	<i>Educación</i>	En menor grado se realizaban acciones educativas y con el objetivo de brindar educación sobre la crianza de las familias.
	<i>Coordinación con funcionarios (as) de otras instituciones.</i>	Estas coordinaciones se realizaban con centros hospitalarios, centros de “menores” y el Instituto Mixto de Ayuda Social.
<b>Etapa de seguimiento</b>	<i>Visitas domiciliarias</i>	Las visitas en esta etapa se realizaban en menor grado.
	<i>Entrevistas</i>	Se realizaban con el objetivo de brindar orientación al grupo familiar sobre la educación a los hijos(as) y observación de los resultados de las recomendaciones brindadas.
<b>Etapa de evaluación</b>	La evaluación debía realizarse antes, durante y después de la ejecución del tratamiento de los casos sociales.	

Fuente: Elaboración propia a partir de Céspedes y González (1993)

### **3.4.1.5 Metodología General de los 2000**

En torno a los años 2000, se identifica que las personas profesionales en Trabajo Social de las Oficinas Locales realizaban una intervención dirigida a la investigación, diagnóstico y pronóstico de la situación que enfrentaban los NNA y sus familias, así como su respectivo tratamiento.

En este sentido, se puede mencionar que la Trabajadora Social en dicha oficina realiza una función básica al investigar el entorno en el cual se encuentra la persona menor de edad en riesgo social, pues conociendo las condiciones (...) puede interpretar la situación y deducir un diagnóstico de éste y formarse un criterio de la situación presente y futura (pronóstico) lo cual es fundamental, ya que con estos elementos puede recomendar la salida de la persona menor de edad de su entorno, si las condiciones presentadas ponen en riesgo su integridad, como es el caso de los niños, las niñas y los adolescentes que se encuentran ubicados en los albergues (Arellano y Brenes, 2000, p. 78).

Además, se realizaban coordinaciones interinstitucionales tanto gubernamentales como no gubernamentales, intervenciones con los NNA y sus familias en tratamiento social, con la finalidad de transformar sus situaciones de vida y fortalecer sus áreas débiles.

### **3.4.2 Papel del Trabajo Social en el PANI (Siglo XXI)**

El proceso histórico del Trabajo Social en el PANI para esta década puede vincularse primeramente con el surgimiento de la Política Nacional de la Niñez y la Adolescencia 2009-2021(PNNA), la cual trajo consigo una reestructuración organizativa y con ello la aplicación de transformaciones en ciertos procesos institucionales, entre ellos los procesos de adopción. Además, los procesos de trabajo de esta década responden al Modelo de Gestión de los Procesos Atencionales, a las Guías de Atención y Protocolos, mismos que guían la labor profesional, tanto del Trabajo Social como de otras disciplinas que forman parte del PANI.

Por esta razón, en el presente apartado se desarrollarán las particularidades del Trabajo Social en los procesos de adopción y en el Modelo de Gestión de Procesos Atencionales, en Guías de Atención y Protocolos, reconociendo que esta delimitación define la contemporaneidad del ejercicio profesional en la institución.

### **4.2.1 Trabajo Social en los Procesos de Adopción**

Con la entrada en vigor de la PNNA, se suscitaron transformaciones en materia de adopciones, pues a partir de la reestructuración organizativa y de Planes Operativos Institucionales 2014 y 2015, se empieza a concebir a la adopción nacional e internacional como: “una alternativa en las que se cumple el derecho de los niños, niñas y adolescentes de tener una familia siempre y cuando se garantice en todo momento el Interés Superior de la persona menor de edad” (Salazar y Solano, 2017, p.94).

El proceso de adopción de niños, niñas y adolescentes involucra el ejercicio profesional de Trabajo Social, Psicología y Derecho, disciplinas que trabajan en diversos niveles institucionales como: Oficinas Locales, el Departamento de Adopciones, los Albergues, Organizaciones no Gubernamentales, entre otras.

Las personas profesionales en Trabajo Social cumplen un importante rol de intervención en el proceso de adopciones mediante actividades de valoración, orientación y apoyo de las familias y los NNA. Pero más importante aún es el papel que juega en la restitución y promoción de derechos de esta población, realizando una lectura del contexto histórico, social, cultural y económico que involucra las adopciones.

En el contexto de trabajo de las Oficinas Locales, previo a la adopción debe concretarse una declaratoria judicial de abandono, y esta a su vez se gestiona luego de finalizado todo un proceso previo de trabajo con las personas progenitoras, y de valoración de los recursos familiares y comunales vinculados con los NNA.

(...) Si no existiere otra alternativa que remover de la casa al niño para su ubicación temporal, deberá tenerse en cuenta, en primer término, a la familia extensa o las personas con quienes mantenga lazos afectivos. (...) Agotados estos recursos, se procederá a ubicarlo en programas que para este efecto debe promover el Patronato Nacional de la Infancia. (Código de la Niñez y la Adolescencia, 1998, Art.34).

Aunado a la emisión de la declaratoria de abandono, debe realizarse una declaratoria de adoptabilidad, la cual está compuesta por factores de carácter psicológico, social y legal. De esta forma, la adopción será una opción para la persona menor de edad siempre y cuando cumpla con los prerequisites establecidos en los lineamientos institucionales, entre ellos: encontrarse bajo protección del PANI, que la valoración social y psicológica esté actualizada

y que de acuerdo con la valoración psico-social se recomiende su adoptabilidad (Salazar y Solano, 2017, p. 154).

De forma paralela, se realiza un trabajo constante en el Departamento de Adopciones, donde realizan consultorías, valoraciones, revisiones técnicas, declaratorias de idoneidad, entre otros. Los primeros pasos del proceso de adopción están orientados precisamente a la realización de las consultas de los requisitos necesarios para ser familia/persona adoptante, y posteriormente la ejecución de valoraciones de tipo social, psicológico y legal. A partir de esto, las personas profesionales de Trabajo Social y Psicología realizan las valoraciones necesarias para emitir un criterio técnico de idoneidad, no idoneidad, o solicitud de ampliación y aclaración de las personas solicitantes. En caso de resultar idóneos las y los solicitantes deben participar de un taller de formación y reflexión como requisito, para dictar la resolución de idoneidad. En el caso de ampliación o aclaración que se solicita, se brinda un plazo de 20 días hábiles para presentarlas (Castro y Chaves, 2014, p. 118).

Cabe señalar que cuando se realiza un proceso de ubicación de los NNA con su respectiva familia adoptiva, se recurre a dos procesos: “a) Mediante la declaración de adoptabilidad y la definición de idoneidad de una familia adoptiva por parte del PANI o b) mediante el consentimiento de los y las progenitoras que ejercen la autoridad parental” (Castro y Chaves, 2014, p. 122).

Posteriormente se realiza el proceso de emparentamiento y acompañamiento, el cual consiste en tres fases: preparación de la familia adoptante, encuentro de la familia adoptante con los NNA y egreso, la última etapa es ajuste y convivencia (Acompañamiento).

El Departamento de Adopciones también es responsable de ejecutar un proceso de seguimiento post -ubicación de la persona menor de edad. Se busca brindar apoyo técnico y profesional a las partes. Desde la perspectiva teórica que utilizan los autores y autoras citadas, se maneja el concepto de adopción como un mecanismo para restituir a los NNA su derecho a pertenecer a una familia.

### **3.4.2.2 Trabajo Social en el Modelo de Gestión de los Procesos Atencionales**

Actualmente las personas profesionales en Trabajo Social y demás disciplinas que laboran en las Oficinas Locales del PANI ejercen sus labores de acuerdo con un Modelo de Gestión de los Procesos Atencionales. En la última década en específico, se desarrollaron dos modelos de gestión -en 2017 y en 2019 respectivamente- en los cuales se presentan

variaciones importantes en cuanto a la organización de las Oficinas Locales, sin embargo, no presentan transformaciones significativas en las actividades y procesos de trabajo de las personas profesionales.

En el modelo más reciente, las Oficinas Locales están compuestas por una persona coordinadora, asistentes administrativos, conductor asistente, profesionales en Trabajo Social, Psicología, Derecho y Promoción Social. En el caso de Trabajo Social las funciones realizadas pueden ubicarse dentro de la Atención Social e Integral.

De esta forma, la Atención Social es ejercida a partir del Proceso Especial de Protección, el cual vela por proteger los derechos de los NNA y sus familias a través de la promoción del desarrollo de las potencialidades de las personas que conforman las familias, busca la disminución de los factores de riesgo presentados y el fortalecimiento de los factores protectores (PANI, 2019, p.7).

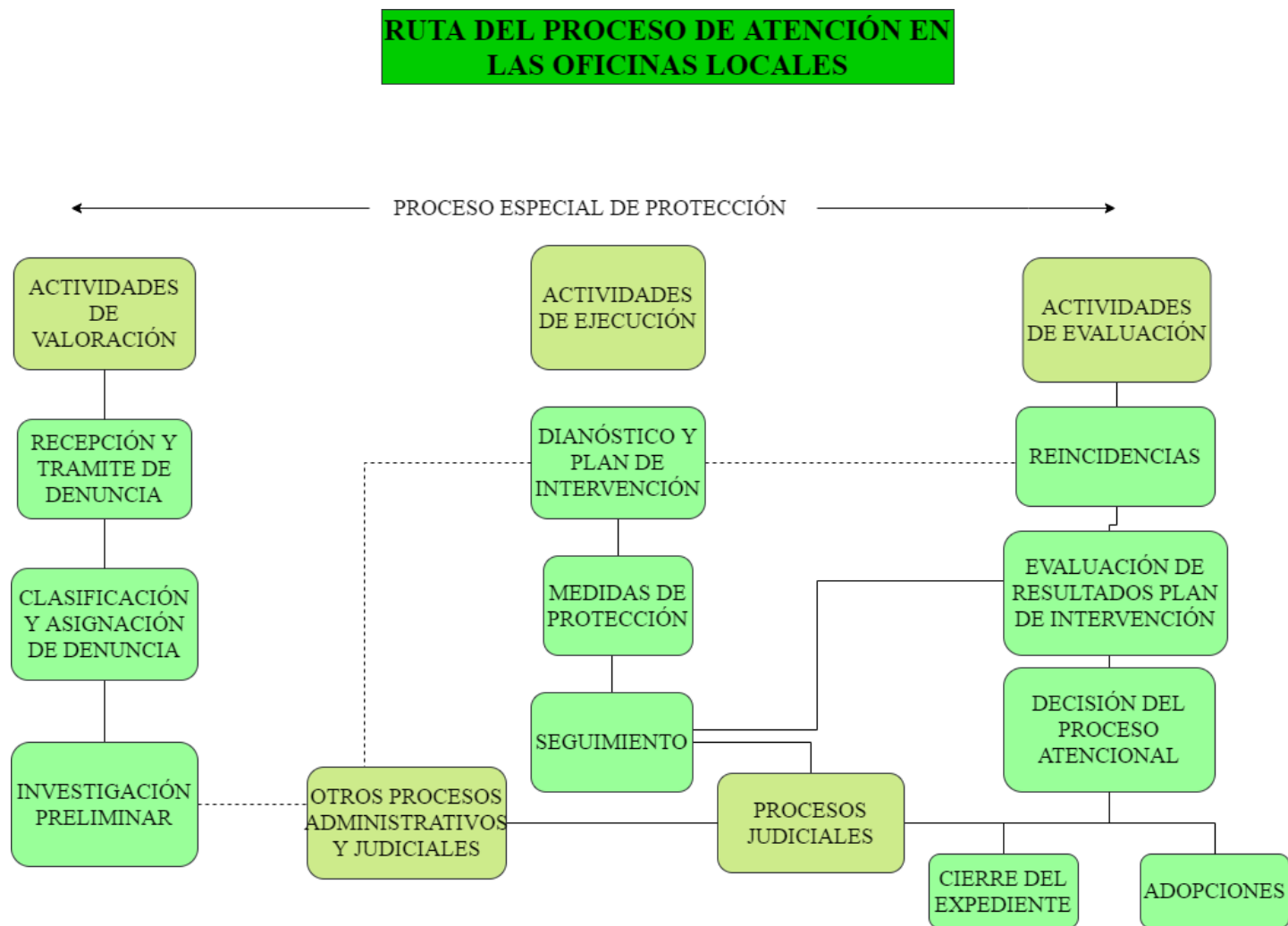
Por su parte, la Atención Integral “se brinda desde el inicio del proceso especial de protección y tiene como objetivo la restitución de los derechos de las personas menores de edad, se brinda de manera psicosocial, social y psicológica, también se brinda este tipo de atención desde la promoción social” (PANI, 2019, p.7). En el caso de Trabajo Social se definen ciertos roles y actividades para ejercer la atención integral, entre ellas:

- Realizará valoración domiciliar en al menos dos ocasiones
- Completará la investigación
- Elaborará el genograma u otro instrumento que proporcione información acerca de roles, tipos de relaciones, vinculaciones, adicciones, historia de vida, etc.
- Promoverá procesos de acompañamiento y gestión de ayuda social
- Efectuará intervenciones en crisis
- Procurará la permanencia del vínculo
- Promoverá la inclusión en el programa de hogares solidarios subvencionados de la familia de acogimiento en caso de así requerirlo
- Le corresponde brindar seguimiento durante todo el plazo de la medida administrativa y hasta el archivo del expediente administrativo
- Realizará cualquier otra acción que le permita generar un diagnóstico y por ende plantear un tratamiento de corte terapéutico (PANI, 2019, p.48)



Aunado a esto, las personas trabajadoras sociales se acogen en su ejercicio profesional a una ruta metodológica ya establecida, en la que desarrollan sus procesos de trabajo en tres ámbitos: *de valoración, de ejecución y de evaluación*, como se muestra en la **figura 5**. Se considera que la formación de las personas en Trabajo Social les permite desempeñarse en cualquiera de estos equipos.

Figura 5. Ruta del Proceso de Atención en las Oficinas Locales del PANI, 2019



Fuente: Elaboración propia a partir de PANI (2019, p.15)

En las Actividades de valoración se encuentran primeramente la recepción y clasificación de las denuncias, las cuales pueden ingresar de forma directa, documental, telemática, o bien por medio del sistema 911. Estas denuncias son clasificadas en las siguientes cuatro prioridades: Prioridad 1/Altísimo Riesgo: se debe atender la situación en un plazo máximo de 24 horas. Prioridad 2/Alto Riesgo: con máximo 5 días hábiles para su atención, Prioridad 3/Riesgo Leve o Moderado: con 20 días hábiles para la atención y por último la Prioridad 4: atención de consultas y orientaciones en las Oficinas Locales, se atienden en el momento (PANI, 2019, p.16-26).

Además, se comprende que la investigación preliminar tiene por objetivos “verificar o descartar, si no se ha obtenido información suficiente en la recepción de la denuncia, la existencia de una situación de riesgo (...) valorar su nivel de gravedad y la necesidad de adoptar medidas de protección de urgencia” (PANI, 2019, p.27). Para esta etapa del proceso de valoración es necesario ejecutar otras actividades:

- En la Evaluación de Riesgo se consideran el nivel de intensidad, la frecuencia y cronicidad.
- En cuanto a la Valoración de la Denuncia se realizan: visitas domiciliarias, entrevista a las partes involucradas, coordinaciones interinstitucionales, discusión de equipo técnico, etc.
- La Valoración de las Redes de Apoyo, se realiza en caso necesario de separar temporalmente a las personas menores de edad de sus progenitores.
- Las Denuncias Penales, cuando exista sospecha razonable de maltrato o abuso hacia una persona menor de edad, esto cuando las personas que ejercen la autoridad parental o representación legal no lo realicen, por lo que el PANI deberá fungir como su representante legal (PANI, 2019, 28-32).

Cuando estas etapas hayan sido concluidas las y los profesionales responsables elaboran un Informe de Investigación Preliminar, donde plasman los resultados obtenidos, recomendaciones y la decisión técnica, la cual puede ser: archivo del proceso, inicio de proceso especial de protección u otros procesos administrativos y/o judiciales. Después de este proceso las personas profesionales en Derecho analizan la decisión técnica, y son quienes podrán solicitar información para adición o ampliación de la situación que fundamente la

decisión técnica o acoger la misma para dictar de tal forma una medida de protección (PANI, 2019, p.27-32)

De acuerdo con PANI (2019), las actividades de ejecución están configuradas en dos procesos que a su vez engloban diversas fases:

### ***Proceso Especial de Protección***

*Fase Diagnóstica:* esta fase está compuesta por una Valoración Diagnóstica y la Elaboración de un Plan de Intervención y Apoyo Familiar. La valoración se realiza para poder obtener un perfil de la familia de acuerdo con los factores protectores y de riesgo identificados, así como orientar a la elaboración del plan de intervención. Dicho Plan de Intervención debe tomar en cuenta la opinión y necesidades de las partes involucradas, además de elaborarse en conjunto o interrelacionado con las disciplinas de Psicología y Trabajo Social.

*Medidas de Protección:* A partir de la toma de una decisión técnica que implique una medida de protección, esta es dictada por el Área Legal según las recomendaciones y criterios de los profesionales en Psicología y Trabajo Social. Estas pueden implicar la separación de la familia o no.

*Seguimiento:* lo realizan de igual forma las y los profesionales en Psicología y Trabajo Social, es un proceso posterior a las etapas de ejecución del proceso especial de protección o cuando se encuentren en tramitación de otros procesos administrativos o judiciales, por lo que es necesario brindar seguimiento, como a los hogares solidarios subvencionados y las becas o niños, niñas y adolescentes que permanecen en alternativas de protección no gubernamentales o albergues.

*Procesos Especiales:* como parte de estos procesos se encuentran la Adaptabilidad Social y Psicológica, la Declaratoria Administrativa de Abandono, los Egresos Hospitalarios y Denegación de Consentimiento (facultad del PANI para brindar consentimiento y representación legal cuando los NNA que lo requieran).

### ***Otros Procesos:***

*Judicialización de medidas de protección administrativas:* cuando se tramitan a nivel judicial las medidas de protección brindadas, ya sea por el incumplimiento de estas, logro parcial de los objetivos, entre otros.

*Proceso Judicial:* se realiza para definir la situación legal de los niños, niñas y adolescentes, cuando no es posible por diversas razones y por su interés superior restituir el derecho a permanecer con su familia.

*Otros procesos administrativos y judiciales:* se realizan en concordancia al art.111 del Código de Niñez y Adolescencia que adjudica al PANI como representante legal de los NNA en procesos judiciales y procedimientos administrativos (PANI, 2019, p.32-60).

Finalmente, las actividades de evaluación se realizan en todas las etapas y niveles de atención, de tal manera que se puedan monitorear las acciones realizadas y el cumplimiento de objetivos en cada etapa.

### **3.4.2.3 Guías de Atención y Protocolos**

De acuerdo con PANI, (2019b) las Guías de Atención y Protocolos pueden ser definidos como: “instrumentos de carácter operativo que regulan el abordaje a realizar por parte de los funcionarios del PANI, que cuentan con procedimientos homogéneos para la intervención de las situaciones referidas a las Oficinas Locales” (p.1). A partir de estos se busca que las personas profesionales cuenten con las herramientas prácticas y objetivas para desarrollar la intervención con los NNA y sus familias.

Estos instrumentos definen los parámetros de acción de las personas profesionales en Trabajo Social para el abordaje de temas como: abuso sexual, negligencia, maltrato físico, abuso emocional, conflictos en el ejercicio de la autoridad parental y situaciones explotación sexual comercial. Cada uno de estos protocolos incluye una parte de conceptualización y caracterización de la situación de riesgo en la que este es clasificado entre alto, moderado y leve. Para dicha evaluación se toman en cuenta los factores de riesgo y protectores, y se definen los criterios necesarios para hacer las referencias interinstitucionales necesarias para el abordaje integral de la PME.

### **3.4.2.4 Perfil profesional de Trabajo Social en PANI**

El perfil profesional de Trabajo Social en PANI es parte de una iniciativa del Colegio de Trabajadores Sociales (COLTRAS) y de la Asociación de Profesionales en Trabajo Social de PANI, el cual es publicado a finales del 2021 como producto de una consultoría y de las mediaciones interinstitucionales de los actores relacionados.

En este perfil de la profesión, se parte de que Trabajo Social se ubica en diferentes niveles de incidencia: local, regional y gerencial, en funciones de rectoría y atención propias

de la institución. Las diferentes dimensiones de trabajo son: asistencial, socioeducativa, promocional, socio-terapéutica, gerencial, investigativa y en labores de docencia.

En este sentido, se desarrollan las habilidades, capacidades y conocimiento de las personas profesionales en Trabajo Social desde los diferentes niveles y campos de acción de la profesión.

Las funciones asistenciales, socio-terapéuticas y socioeducativas están determinadas por la formación profesional en las carreras universitarias, donde se tienen estas dimensiones como las atinentes a desarrollar desde la profesión, producto del desarrollo histórico que la misma ha tenido desde estos campos de acción.

Las funciones asistenciales se basan en: a) diseñar, coordinar y ejecutar estrategias de movilización de recursos; b) emitir informes sociales y referencias interinstitucionales; c) realizar valoraciones socioeconómicas y familiares para el programa de adolescentes madre y hogares de acogimiento, entre otras (COLTRAS, 2021).

Algunas de las funciones socio-terapéuticas son: a) diseñar, coordinar y ejecutar planes de intervención y apoyo familiar, así como supervisar el cumplimiento de metas y objetivos; b) diseñar, coordinar y ejecutar procesos de intervención en crisis, c) emitir informes técnicos e informes sociales con criterio de experto; entre otras funciones (COLTRAS, 2021).

Dentro de las funciones socioeducativas se encuentran diseñar, ejecutar, supervisar, monitorear, evaluar y sistematizar procesos socioeducativos basados en el enfoque de derechos y dirigidos a:

- Personal de ONG y Juntas Directivas
- Solicitantes de adopción
- Subsistemas Locales de Protección (COLTRAS, 2021)

En relación con las funciones rectoras-gerenciales se basan principalmente en: a) gestionar, coordinar y apoyar la ejecución de los procesos vinculados a la promoción, garantía y defensa de los derechos de los NNA; b) participar en el diseño de políticas públicas dirigidas a la población; c) monitorear y evaluar resultados de la implementación de las políticas, programas y proyectos bajo su supervisión, entre otras (COLTRAS, 2021).

Las funciones gerenciales-ejecutivas se basan en: a) ejecutar procesos de planificación y seguimiento de planes estratégicos y operativos; b) gerenciar, supervisar y evaluar planes, programas, proyectos, servicios para el cumplimiento de metas a nivel nacional, regional y

local; c) supervisar y velar por la adecuada administración y gestión de las alternativas de protección bajo su supervisión; d) formular planes de contingencia para la óptima gestión de las Oficinas Locales (COLTRAS, 2021).

Por otro lado, las funciones en el campo de investigación, docencia y capacitación se orientan a: a) desarrollar y asesorar a otras instituciones que realizan investigaciones en el campo de la niñez; b) ejecutar diagnósticos sociales en relación con las familias solicitantes de adopción; c) coordinar y evaluar procesos de capacitación en materia de derechos de la niñez y adolescencia dirigidos a diferentes actores sociales (COLTRAS, 2021).

Las funciones administrativas-operativas implican; a) monitorear el Plan Estratégico y el Plan Anual Operativo; b) Planificar y ejecutar su plan de trabajo a partir del Plan Anual Operativo; c) evaluar las metas alcanzadas en su plan de trabajo anual; d) dar seguimiento a los planes, programas y proyectos a su cargo; e) realizar informes periódicos sobre el cumplimiento de metas bajo su responsabilidad (COLTRAS, 2021).

Por último, como parte de este perfil profesional, también se encuentran algunas de las destrezas con las que deben contar las personas profesionales en Trabajo Social que laboren para la institución, como: a) manejo de la normativa nacional e internacional en materia de derechos humanos de los NNA y en general; b) manejo teórico-metodológico, técnico-operativo y ético-político de las dimensiones profesionales a favor de la niñez, para la comprensión y la intervención en el campo de los derechos de la niñez y aplicar esta comprensión en los modelos de intervención del Trabajo Social en las áreas asistenciales, socioeducativas y socio-terapéuticas (COLTRAS, 2021).

La definición de los espacios de trabajo y niveles de incidencia de la profesión permiten comprender de manera clara las capacidades que tienen las y los profesionales de asumir sus posiciones, además de no sobrepasar los límites de funciones entre las diferentes disciplinas, lo que permite generar espacios de legitimidad de la profesión.

A partir de este recorrido por la contemporaneidad del ejercicio profesional del Trabajo Social en el PANI, se puede reconocer la existencia de recursos documentales e instrumentales que le permiten brindar la atención a la población de la manera más técnica y estandarizada posible. Es importante notar que la evolución de los principales aspectos metodológicos y prácticos ha hecho que el ejercicio profesional sea más congruente con las demandas de la población y las nuevas concepciones de niñez y adolescencia que se han ido incorporando a la institucionalidad del PANI.

Cabe señalar que ha existido una evolución en la metodología, mejorando los procedimientos para adecuarlos a la realidad y a la evolución jurídica en materia de niñez, adolescencia y familia. Claramente a nivel documental y discursivo, se han discontinuado prácticas y concepciones que ya no responden a la visión y misión del PANI, sin embargo, para el presente proceso investigativo existe la inquietud de si a nivel operativo todas estas transformaciones se han materializado.

A manera de cierre, podemos observar un capítulo referente a muchos procesos históricos dados a partir de las transformaciones sociales, culturales, económicas y políticas que han influido en las concepciones y la atención brindada a la población de niñez y adolescencia desde la profesión de Trabajo Social. De esta forma, desde la fundación del PANI se trabajó en la búsqueda de mejorar la legislación existente y procurar la aprobación de leyes que fortalecieran las funciones de la institución.

A partir de estas transformaciones, se da una evolución en la formación y el ejercicio profesional del Trabajo Social, para poder responder a las constantes demandas de la sociedad e influir de manera considerable en la creación de pensamiento crítico que impulsara el desarrollo de una profesión más consciente.

En términos generales, la profesión y la Escuela de Trabajo Social han aportado en gran medida a la atención y protección de la niñez y adolescencia, proyectándose cada vez más hacia la restitución de los derechos. Ahora bien, es importante pensar de manera crítica acerca de la forma en como los fundamentos jurídicos están siendo operacionalizados en la institución, el PANI en el caso particular de este seminario y específicamente de los principios de la DPI contenidos en la Convención de los Derechos del Niño. Se buscará abordar sobre ello en el desarrollo de los siguientes capítulos. adolescencia.



## **Capítulo IV. La naturaleza histórica y las implicaciones de la Doctrina de Protección Integral en el PANI**

El presente capítulo realiza una reflexión acerca de las prácticas de atención a la niñez y la adolescencia, para comprender cómo la evolución de los derechos de los NNA ha sido parte de un gran proceso socio histórico caracterizado por concepciones diferenciadas y por el reconocimiento expreso de la existencia o no de los derechos de este sector de la esta población.

En el desarrollo de este apartado se identifica una serie de comprensiones y prácticas de atención a niñez y adolescencia apegadas a la realidad política, cultural, social y económica de cada una de las temporalidades estudiadas. A partir de esto, se considera importante realizar un análisis de la historicidad por la que estas han transcurrido, con el objetivo de comprender la complejidad de las acciones, planes y programas que se ejecutan desde el PANI para garantizar a los NNA el acceso efectivo y sin discriminación a los derechos humanos.

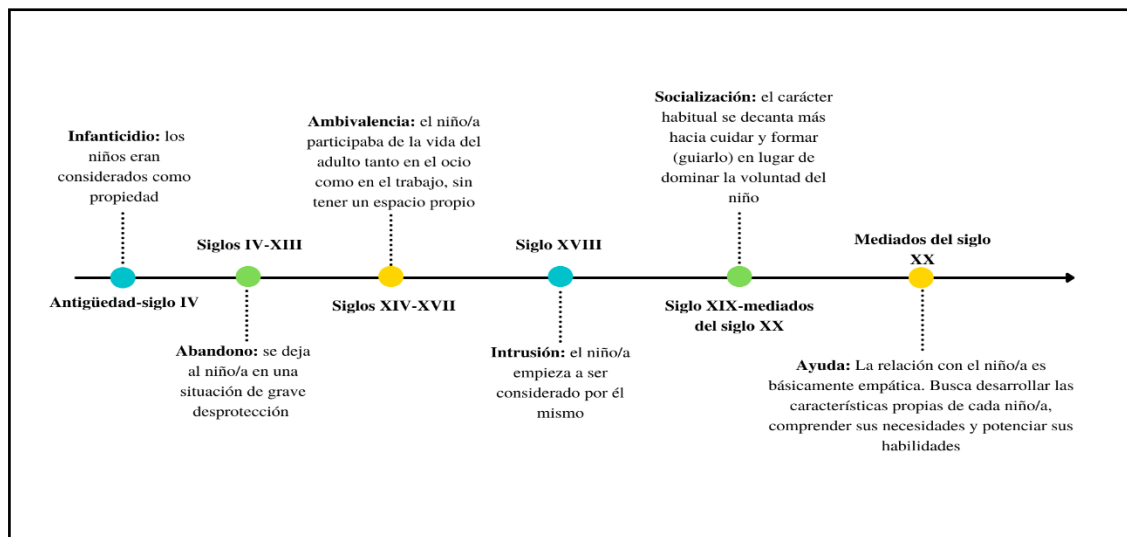
Como ejes centrales de este recorrido histórico se encuentran la DSI y la DPI. De cada una de ellas se retoman los instrumentos jurídicos que les dieron sustento, así como su evolución histórica. En el caso de la DPI se especifican sus particularidades dentro del PANI. Además, el papel que juegan en la protección, defensa y promoción de derechos humanos de los NNA.

### **4.1 Concepciones socio históricas y prácticas de atención a la niñez y adolescencia**

Este apartado pretende realizar un recorrido sociohistórico por las comprensiones de infancia y las prácticas de atención a la niñez y adolescencia en los siglos XIV-XX, para determinar las particularidades que llevaron a la incorporación de la DSI y posteriormente de la DPI.

La concepción de NNA como personas sujetas de derechos y obligaciones ha atravesado por la evolución compleja y violenta de las prácticas de atención a la niñez y adolescencia de los siglos anteriores, evidenciándose en esto que las comprensiones de infancia responden a las determinaciones históricas y contextuales en las que se desarrollaron. Desde períodos anteriores a la temporalidad analizada, los tratos injustos e

inhumanos hacia los NNA eran socialmente aceptados, pues la interpretación de la niñez y la adolescencia se alejaba de la condición de humanidad y dignidad. Sin embargo, estas concepciones fueron evolucionando por diferentes periodos (**figura 6**), hasta llegar a comprender a los NNA como personas con necesidades propias de protección, atención y cuidado.



**Figura 6. Periodos de la historia de la Infancia**

Fuente: Elaboración Propia con base en deMause (1982)

Como puede observarse en la figura 6, en los periodos anteriores al siglo XIV la infancia estaba expuesta a situaciones graves de desprotección, violencia y abandono, acciones que materializaban las comprensiones históricas sobre este sector de la población. Posteriormente, entre el siglo XIV y el XVII se da la existencia de un período de *ambivalencia*, en el cual los niños, niñas y adolescentes eran considerados como seres con tendencias punibles que debían de ser corregidas por las personas adultas a través del castigo físico (DeMause, 1982, p. 124-125). Para el autor (1982), en esta época surge la aparente preocupación por la educación de los NNA y se empiezan a desarrollar tratados sobre la infancia.

Un aspecto importante por considerar en este complejo recorrido es que, a partir de este período de ambivalencia, se ve identificada la necesidad de fortalecer la educación de los NNA, no solamente desde la familia, sino desde otras instituciones de socialización que permitieran atender las necesidades formativas de las NNA. En este sentido, Rousseau, quien fue uno de los mayores influyentes, planteó la comprensión de la infancia como una población diferente a la adulta, pero a la vez dependiente, y, como una población que por la

etapa del desarrollo en la que se encuentra, requiere de acompañamiento y protección especial. Además, las ideas de Rousseau colocan la necesidad de que la educación de las NNA sea adaptada a cada una de las etapas de vida, inteligencias, temperamentos, entre otras particularidades de la población (Fidel y Rosero, 2012, p.81).

Cabe destacar que para entonces la formación institucionalizada no era universal, sino que estaba condicionada por la clase social de las familias, es decir, solamente las pertenecientes a los estratos económicos más altos podían acceder a estos procesos formativos. Además, se identifica la presencia de una sociedad predominantemente patriarcal y adultocentrista que resaltaba las desigualdades genéricas y generacionales y que claramente colocaba en una desventaja significativa a los NNA, así como a las mujeres.

Por otra parte, el reconocimiento de la infancia se fue haciendo más evidente, así como la separación de ésta del mundo de las personas adultas. Es para la edad moderna, donde se va identificando que esta población es merecedora de un nivel de protección por parte del Estado y de sus familias (Chavarría y Vargas, 2007, p.26).

Posteriormente en el siglo XVII, con la revolución industrial se identificó a la infancia como una fuente importante de fuerza de trabajo, sin embargo, se les exponía a condiciones laborales pésimas y de gran explotación. A partir de esto se inician luchas sociales que exigen al Estado mejores condiciones e instrumentos de protección a la niñez y adolescencia, ante los tratos inhumanos de los empleadores (Chavarría y Vargas, 2007, p.26).

Estas primeras consideraciones para con las condiciones de vida de los NNA pertenecen al periodo descrito por DeMause (1982) como *Intrusión* y coinciden con la época de nacimiento de la pediatría y de miradas científicas de la infancia que intentan superar las posiciones moralistas existentes y plantear la responsabilidad de las madres y padres en la tutela de los NNA (p.125).

A partir de todos los acontecimientos suscitados, se considera el siglo XX como el siglo del niño, ya que se consolida la identificación de la infancia como una población que mantiene necesidades distintas a la población adulta y, por ende, necesita de procesos que tomen en cuenta las características propias de su naturaleza. Ante esto, las proyecciones de la infancia para este siglo se decantan hacia el cuidado, la formación, y la educación, no obstante, se mantiene la concepción adultocéntrica de los NNA como los “todavía no”, es decir, como personas aún incompletas por el hecho de no ser adultas, responsables o autónomas. Las

comprensiones propias de este periodo son denominadas por DeMause como *socialización* (DeMause,1982, p.125).

Además, en este siglo surge una gran cantidad de autores enfocados en estudiar las problemáticas y necesidades de los NNA. Siguiendo con Chavarría y Vargas (2007), estas nuevas reflexiones en torno a la infancia, aunadas a esfuerzos consumados en siglos anteriores, dieron paso a la creación de una nueva ciencia llamada la *Paidofilaxis*<sup>20</sup>. DeMause (1982) afirma que a partir de esto inicia un periodo de *ayuda* o de relación empática con los niños, niñas y adolescentes, en el que ya no es prioridad dominar o socializar sino más bien comprender las necesidades y potenciar habilidades, además de infundir en los padres y madres una actitud más orientada al cuidado y a la creación de un ambiente agradable para el desarrollo de los NNA (p.126).

En América Latina esto no fue la excepción, pues el siglo XX representó el inicio y reconocimiento del tratamiento a la infancia y, específicamente, su ubicación en el ámbito penal, en el cual las penas asignadas a los niños, niñas y adolescentes eran más reducidas, en comparación con las asignadas a las personas adultas. Empero, no existía ninguna otra consideración normativa que incorporara las distinciones propias de la infancia. Al respecto, García (1995) coloca que para entonces existían “pocas, dispersas e insignificantes leyes de carácter civil. El niño propietario resolvía sus conflictos como un adulto. Sin duda, el origen de la especificidad jurídica de la infancia es de naturaleza estrictamente penal” (p.59).

Para este entonces, se identifica que en América Latina las herramientas legislativas de protección a niños, niñas y adolescentes tenían un carácter represivo y clasista, pues -según lo afirma García (1995)- estas se caracterizaban por estar dirigidas

(...) exclusivamente para los niños pobres, abandonados y "peligrosos". Era una legislación para los niños en situación irregular. Los pobres eran los irregulares; los infractores eran los irregulares; los abandonados eran los irregulares (p.55).

La particularidad de estas legislaciones abrió la posibilidad de una intervención estatal arbitraria e ilimitada sobre los niños, niñas y adolescentes en condición "irregular" y dio paso

---

<sup>20</sup> (...) prevención de los males que afligen a la infancia; el estudio y la aplicación de los principios científicos destinados a asegurar en las mejores condiciones la gestación y el nacimiento del niño, así como su desarrollo integral, hasta el momento en que es capaz de bastarse a sí mismo y de ser un elemento activo y útil en la sociedad de que forma parte. (Salazar, s.f, citado por Chavarría y Vargas, 2007. p. 52).

a la consolidación de una fuerte tendencia a la institucionalización (García, 1995, p.56), es decir, dichas legislaciones permitieron el ulterior ingreso de la DSI en la atención de la infancia y adolescencia.

#### **4.2. Aproximaciones a la definición de la Doctrina de Situación Irregular**

La DSI es un elemento de suma importancia en el recorrido histórico por el reconocimiento de los derechos de las NNA. Su existencia, además de ser producto de las concepciones y prácticas socio históricas elaboradas en el apartado anterior, fue propiciada por luchas de ciertos sectores de la población que pretendían la protección y el reconocimiento de la infancia.

Uno de estos grupos fue el grupo de los “Reformadores”, el cual era un movimiento de carácter moralista, de clase media alta, y conformado esencialmente por mujeres que procuraban intervenir en la problemática<sup>21</sup> que se gestaba a lo interno de los centros penales. Otro de los grupos que para esta época buscó incidir en la situación de la infancia fue el movimiento llamado “Los Salvadores del Niño”, mismo que generó acciones concretas orientadas a la construcción del sistema de tribunales para menores. Además, los hechos relacionados con este movimiento son considerados como el punto de quiebre para el nacimiento del modelo tutelar de la DSI (CONAMAJ, Escuela Judicial y UNICEF, 2001, p.296 y Platt, 1982, p.15).

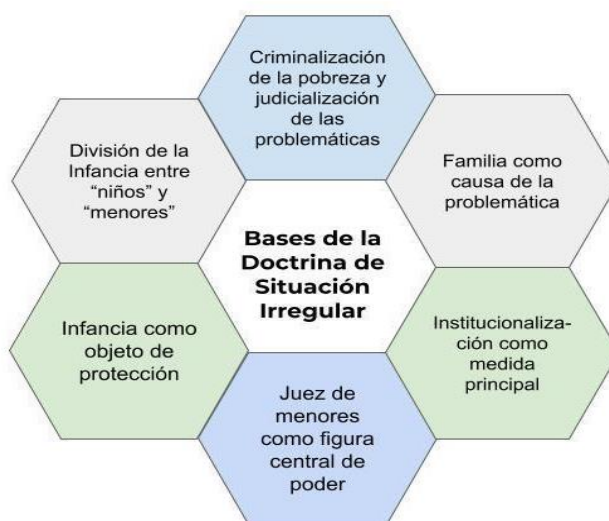
De esa forma, se considera que las irregularidades del sistema penal y el tratamiento que estaban recibiendo los niños, niñas y adolescentes infractores, motivaron a la constitución de una Doctrina que permitiera la atención diferenciada de las problemáticas a las que se estaban enfrentando los NNA. Sin embargo, esta Doctrina se funda sobre la diferenciación misma de la infancia, la criminalización de la pobreza y la intervención estatal ilimitada.

Las características generales sobre las que se funda la DSI son resumidas en la siguiente figura.

---

<sup>21</sup>La problemática reconocida por este movimiento era el hecho de que personas menores que eran privadas de libertad, cumplían condenas en centros penales destinados a adultos, aunque su pena fuera significativamente más reducida. Esto generaba indignación en los Reformadores quienes abogaban por la creación de legislación penal que protegiera a los NNA (Ramírez y Zumbado, 2011, p.45-46).

**Figura 7. Bases sobre las que se constituye la Doctrina de Situación Irregular**



Fuente: Elaboración propia con base en García (1995, p.63)

La división sistemática de la infancia característica de la DSI se funda en la diferenciación entre "menores" y "niños", entendiéndolos a los primeros como la persona menor de edad autora de delitos, en condición de abandono, y/o perteneciente a un grupo familiar con necesidades insatisfechas. Por su parte, los "niños" eran aquellos cuyas necesidades básicas de subsistencia y tutela podían ser cubiertas por sus familias, y por lo tanto, no necesitaban de la asistencia del estado.

Esta concepción de "menor" es - según Minnicelli (2004) citado por Maneiro (2011)- una producción moderna y por ende una construcción social que trae consigo un carácter subjetivo dependiente de las condiciones socioeconómicas, por lo tanto

(...) la paradoja se presenta cuando se confunde menor con niño, inscribiéndolo, en ese acto, en el discurso de la minoridad y desconociéndolo en su infancia. Me atrevo a pensar que donde hay menor no hay niñez, ni juego, ni lugar para la fantasía. No hay adulto que señale al niño que lo es

(p.98).

En este sentido, el término “menor” acuñado por este modelo tutelar, es una concepción desprovista de toda justicia y dignidad, pues la situación de riesgo, delito o vulnerabilidad es lo que define la forma en la que la PME será comprendida ante las legislaciones de infancia. Al respecto García, (1995, p.66) afirma que, en toda ley basada en la DSI, los “menores” son además del producto residual de la categoría infancia, objetos de protección sobre los cuales se puede decidir arbitrariamente la entrada a los circuitos de asistencia social, la declaración judicial de estado de abandono y la intromisión ilimitada en cada uno de los aspectos de su cotidianidad.

Por su parte, los NNA con sus necesidades básicas parcial o totalmente satisfechas se encuentran fuera del rango de acción de las políticas de este modelo tutelar. Para este sector de la infancia no existe ningún tipo intervención porque se asume que se pertenecen a grupos familiares “funcionales”, que puede desempeñar el papel que la intervención estatal juega en la protección de los “menores”.

A partir de esto, el Estado se convierte en la fuente de tutela para los “menores” considerados en situación de irregularidad, siendo este “el poder que a falta del paterno o materno, se otorga para cuidar a una persona y los bienes de aquel que por ser menor de edad o por otra causa, carece de capacidad civil” (Santillán, 2011, p.9). Al respecto, Rojas (Comunicación personal, 26 de octubre de 2021) expone que, en este sistema tutelar, los NNA eran personas carentes de ciudadanía, y comprendidas sencillamente como sujetos de protección y lástima a quienes no se les reconocía ningún nivel de participación, eran como “objetos más bien decorativos sobre los que nosotros tomamos decisiones”.

En correspondencia con lo anterior, la DSI impone un carácter arbitrario para con los “menores”, pues se aplica la institucionalización como un medio importante para el control de la población. Para la regularización de esta dinámica, surge el tribunal de menores como un ente de toma de decisiones acerca de los NNA en condición irregular. Estos tribunales se configuraron como instancias de control, socialización y aplicación de las leyes dictadas exclusivamente para la categoría de infancia comprendida por los “menores”. Consecuentemente, la existencia de estos tribunales estableció un campo de impunidad para la omisión de los delitos e infracciones cometidas según distinción entre “menores” y “niños”, siendo a estos últimos a quien se les aplicaba dicha impunidad (Ramírez y Zumbado, 2011. p. 47-48).

Otro de los rasgos característicos de la DSI era la culpabilización de la familia, ya que se le otorgaba a esta institución la responsabilidad completa de la tutela y la satisfacción de las necesidades básicas de la persona menor de edad. Siendo así, si la familia no contaba con los medios materiales para suplir esas necesidades, se procedía a la institucionalización del “menor” por considerarse en una situación de disfuncionalidad o abandono.

Al respecto, Barboza (Comunicación personal, 18 de octubre de 2021) afirma que bajo la vigencia de la DSI prevalecía el castigo a la pobreza, pues las personas profesionales tenían la facultad de separar a un niño, niña o adolescente de su familia, subestimando el vínculo afectivo que existía entre ellos y privilegiando las condiciones socioeconómicas. Este planteamiento deja en evidencia que bajo la DSI se abordaban las problemáticas sociales desde la individualidad, dejando de lado los elementos estructurales de carácter social, económico, político y cultural que interpelaban las condiciones materiales de vida de las familias.

De esta forma, la DSI podría enmarcarse dentro de un sistema en el que el Estado, en pleno uso de sus facultades, debía proteger y reeducar al niño, niña o adolescente que infringía la ley o bien a aquellos se encontraban en abandono, pobreza o cualquier otra condición de vulnerabilidad social (Calderón, 2010 citado por Santillán, 2011, p.4).

Partiendo de esa búsqueda de protección hacia los NNA, y de las funciones paternalistas e intervencionistas asumidas por el Estado, el tribunal de menores se convierte en una de las instituciones más importantes de la DSI; y dentro de este surge una figura de gran relevancia para el funcionamiento de este modelo tutelar: *el juez de menores*.

La función del juez de menores era la ejecución de la legislación y la sustitución de la tutela familiar. Es así como a esta figura, además de ser “padre”, se le brindan las funciones de acusador, decisor y defensor de las personas menores, quienes se considera tienen alguna situación catalogada como “irregular”. Esta figura no se ve limitada en sus funciones y, más que encargarse de las que tienen un carácter jurisdiccional, se hace ejecutor de políticas sociales (Beloff, 2009, p.28).

En relación con lo anterior, Chavarría y Vargas (2007) mencionan que en el tiempo de vigencia de la DSI los jueces eran percibidos como “un buen padre de familia”, pues resolvían los conflictos legales exclusivamente de los NNA que era sujetos de protección, es decir, los abandonados, de estratos bajos o en algún tipo de riesgo social. Siendo así, cuando



un “menor” cometía un delito, se le aplicaba la Ley tutelar de menores, mientras que un “niño o niña” incurría en la misma acción no era objeto de sanción alguna.

En síntesis, la DSI se basaba en legitimar una potencial acción judicial indiscriminada sobre los NNA en situación de “irregularidad”, optando siempre por soluciones de carácter individual que priorizaban la institucionalización o la adopción (García, 1995, p.63). Además, esta Doctrina deja en evidencia la existencia de una ideología de compasión-represión que consideraba a la infancia como incapaz, sin autonomía y como sujetos pasivos en sus propias realidades.

#### **4.3. Características de la respuesta estatal: principales instrumentos jurídicos y legislación de la Doctrina de Situación Irregular**

La DSI encuentra en la tutela del Estado su principal herramienta de control de los “menores”, generando acciones estatales a través de una serie de instrumentos jurídicos y legislativos para materializar la protección de los NNA en situación irregular. Dichos instrumentos normativos fueron, además, la forma de hacer la identificación legal de los “menores” como receptores de la beneficencia del Estado.

El contexto histórico en el que se desarrolló la DSI se caracteriza por una escasa normativa especializada en la atención de las PME en situación irregular, por lo que los “menores” eran procesados con las normativas aplicadas a las personas adultas. Santillán (2011) menciona que el ingreso del menor al modelo de tutela era mediado por un funcionario estatal, el juez de menores, quien valoraba la situación de la persona menor edad desde su individualidad, sus características sociales, familiares y materiales. Asimismo, debido a la falta de legislación, no existía una distinción entre las personas que se institucionalizaban por abandono y por infracción de la ley (p.11).

Esta misma autora (2011) refiere a que la lógica de judicialización de esta doctrina se ve enmarcada en dos características en particular. Primeramente, se identifica la **centralización** como rasgo central de esta lógica, pues se coloca en la figura del juez de menores todas las funciones de naturaleza jurisdiccional vinculadas a las políticas sociales y de asistencia directa. Adicionalmente, la mayoría de los instrumentos jurídicos planteaban la **privación de libertad** como medida principal de protección de los “menores”; no obstante, lejos de ser una práctica rehabilitadora era una amenaza contra el bienestar del NNA involucrado.

Bajo esta lógica, García (1995) destaca que dicha legislación de menores se regía por las tres diferentes corrientes sintetizadas en la siguiente tabla.

**Tabla 11. Corrientes que sustentan las leyes de la Doctrina de Situación Irregular**

<b>Corriente</b>	<b>Definición</b>
<b>El conservadurismo jurídico-corporativo</b>	Esta corriente consolida los cimientos de la creencia de que el juez debe actuar como un buen padre de familia, lo cual llegó a permitir que el juez se olvidara de la legalidad de su actuación y llevaría a un sinnúmero de arbitrariedades. Se creía erróneamente que si el juez contaba con facultades ilimitadas se podrían subsanar todos los defectos normativos.
<b>El decisionismo administrativista</b>	Esta corriente se basa en el planteamiento de que entre mayor discrecionalidad y acción directa tenga el ente administrativo, menos debe inmiscuirse el sector judicial. Es decir, se busca una mayor actuación del ente administrativo, la cual debe ser desprovista de formalidades y trabas judiciales.
<b>El basismo de la atención directa</b>	Los principales protagonistas de esta corriente son las organizaciones no gubernamentales, las cuales remiten al origen, desarrollo y cultura de grupos que nacen, crecen y se consolidan en un trabajo realizado al margen o contra la ley. De este modo, los defensores de este pensamiento consideran que las leyes les corresponden a los jueces, mientras que los niños es un asunto que compete a este tipo de organismos.

Fuente: Tomado de Ramírez y Zumbado (2011), p.51

En el caso costarricense la temporalidad de la DSI coincide con la creación del Código de la Niñez (1930) y la Ley de Educación Común (1927)<sup>22</sup>, que eran-según Vásquez (2009)- las únicas leyes centradas en los “menores”. Estos instrumentos, además de ser

<sup>22</sup> Entre otras leyes generales que cubrían a la totalidad de la población: la Constitución Política (1871), el Código Penal (1924) y el Código Civil (1888) (Vásquez, 2019).

insuficientes para abordar las problemáticas existentes, no respondían a la realidad del país, pues eran adaptaciones de las legislaciones de otros países. De esta forma, Costa Rica al igual que la mayoría de los países latinoamericanos, inicia con la creación de los códigos de la infancia a partir de la participación en diferentes congresos panamericanos.

Siguiendo con Vásquez (2009), estas legislaciones en materia de infancia concebían a los NNA como: “todas las personas menores de veintiún años, y que no podían acceder a derechos hasta que se convirtieran en mayores de edad y así en ciudadanos” (pár.). Asimismo, se les otorgaba una personalidad jurídica basada en su incapacidad, poca racionalidad y carencia de libre albedrío debido a su edad.

Con respecto a la Ley de Educación Común (1927), la autora (2009) destaca que las acciones se enfocaban en el aspecto educativo de la población entre los seis y los catorce años, pues predominaba el discurso de que la población más joven era el medio para alcanzar el progreso nacional. No obstante, el propósito de formar a los NNA iba en pro de educar a una población que respondiera a los intereses económicos, morales y sociales de las élites.

Otra normativa costarricense en la que se reconoce la vigencia del modelo tutelar es la Ley Orgánica de Jurisdicción Tutelar de Menores, emitida en el año 1963. De acuerdo con Alvarado (2006, p.25), esta se basaba en la culpabilidad del “menor” y en la ampliación de las competencias del juez de menores. Este instrumento estaba configurado más desde una perspectiva paternalista que penal, pues la figura del juez se proyecta como una figura parental cuyo objetivo es proteger al “menor” en situación de irregularidad, a través de medidas de reparación y adaptación social que le permitan su reincorporación.

Las legislaciones antes mencionadas tienen la particularidad de que conciben al “menor” como objeto de protección, y a pesar de que sus alcances en temas de reconocimiento de derechos de niñez y adolescencia fueron reducidos, estos fueron poco a poco sentando las bases para la constitución de legislaciones y concepciones socio históricas cada vez más atinentes a la garantía de derechos y obligaciones de los NNA.

#### **4.4. Concepciones socio históricas de la infancia a partir de la Convención sobre los Derechos del Niño (1989)**

La Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) fue aprobada como tratado internacional de Derechos Humanos en el cuadragésimo cuarto período de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, y ratificada por Costa Rica el 26 de enero de

1990. Según UNICEF (2006, p.6), a lo largo de sus 54 artículos la CDN reconoce a los NNA como individuos con derecho de pleno desarrollo físico, mental y social, siendo así, los Estados signatarios tienen la obligación de adoptar las medidas necesarias para asegurar la efectividad de los derechos reconocidos por la Convención.

La CDN puede considerarse un hecho icónico en materia de reconocimiento de los NNA como sujetos activos de derechos, esto implica transformaciones sustanciales en las relaciones -tanto entre personas menores edad y adultos, como a lo interno de los grupos familiares- con el fin de contribuir paulatinamente a la idea de que los NNA tienen derechos y libertades directamente relacionados con su calidad de vida. La entrada en vigor de la Convención establece que la UNICEF pasa a ser una fuente de asistencia y asesoramiento especializado en la promoción y protección de los derechos declarados. Además, se crea el Comité de los Derechos del Niño (CRC) como ente fiscalizador de los derechos de los niños, niñas y adolescentes en los países miembros (UCR-UNICEF,2015, p.29-30).

A partir de esto, UNICEF enfoca sus objetivos en “mejorar las políticas y servicios dirigidos a proteger a todos los niños”, buscando con ello generar una realidad social más inclusiva para la población y una garantía de sus derechos. Ello desde diferentes puntos de atención como desarrollo de las personas adolescentes, protección infantil, desarraigo, discapacidad, comunicación para el desarrollo y medio ambiente, y cambio climático (UNICEF, 2018 p.1). Lo anterior se implementó desde estrategias como las que se resaltan en la **figura 8**.

**Figura 8. Estrategias de implementación de la UNICEF**



Fuente: Tomado de UNICEF (2018)

La firma y ratificación de esta Convención trajo consigo el cambio en la concepción de niñez y adolescencia, y consecuentemente, un avance significativo en el reconocimiento de los derechos y obligaciones de este sector de la población. Esto implica que las medidas adoptadas por los países en virtud de esta ratificación deben de considerar a los NNA como sujetos de derechos, activos y protagonistas, y dejar de lado la visión proteccionista y represiva del Estado.

Al respecto, Campos (2009) afirma que luego de la aprobación de la CDN en 1989, los estados americanos inician con la adaptación de sus legislaciones a los postulados de la DPI y la transición a nivel de acciones públicas de un modelo tutelar represivo a uno en el que el Estado y otros actores sociales deben de asumir responsabilidad en la garantía de los derechos de los NNA. De esta forma, las nuevas legislaciones de infancia tuvieron que enmarcarse en el principio de legalidad, las debidas garantías, la reeducación de los NNA infractores, entre otros (p.352).

Cada uno de los lineamientos establecidos por la Convención implican transformaciones jurídicas enmarcadas en la DPI: una nueva ética de derechos humanos de la niñez y la adolescencia que deslegitima el viejo "derecho de menores" y que define como "irregular" ya no a los NNA o su familia, sino más bien al trato que la sociedad y el mundo

jurídico les ha dado (UNICEF, 1994). Los pilares de esta Doctrina -representados en la CDN- marcan una ruta para la interpretación y aplicación de la normativa; y se constituyen en límites discrecionales para la adopción de decisiones relacionadas con los niños, niñas y adolescentes. Además, establecen límites en cuanto a la autoridad parental y la injerencia estatal en la protección de la niñez y adolescencia (Corte IDH Opinión Consultiva OC-17/2002, p.20-21).

Si bien en términos cronológicos la CDN no fue la primera en reconocer la necesidad de mejorar las condiciones de vida de la infancia, sí fue pionera en proporcionar un marco general de interpretación del resto de la normativa en la materia, y en obtener el alcance necesario para incorporarse en los sectores avanzados de las políticas públicas (García, 1994, p.7). Los instrumentos presentados en la **Tabla 12** pueden considerarse un preámbulo de la CDN pues aportan elementos medulares a su creación.

**Tabla 12. Instrumentos Jurídicos en Materia de Derechos de NNA que antecedieron la CDN (1989)**

Instrumento	Principios Fundamentales
Declaración Universal de los Derechos del Niño (1959)	Resalta la idea de que los niños y niñas necesitan protección y cuidado especial, por lo que establece diez <b>principios</b> fundamentales: <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Igualdad, sin distinción de raza, religión o nacionalidad</li> <li>2. Protección especial para el desarrollo físico, mental y social</li> <li>3. Nombre y nacionalidad</li> <li>4. Alimentación, vivienda y atención médica</li> <li>5. Educación y un tratamiento especial en caso de discapacidad mental o física</li> <li>6. Comprensión y amor</li> <li>7. Recreación y educación gratuita</li> <li>8. Ayuda en cualquier circunstancia</li> <li>9. Protección contra abandono, crueldad y explotación</li> <li>10. Crianza con comprensión, tolerancia, amistad entre los pueblos y hermandad universal</li> </ol>

<p>Las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de la Justicia de Menores. "Reglas de Beijing" (1985)</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Los Estados miembros deben asegurar las condiciones que garanticen al menor una vida en comunidad, un proceso de desarrollo personal y un acceso a educación que le mantenga lo más exento posible del delito y la delincuencia</li> <li>2. Promueve la movilización de recursos y el involucramiento de actores sociales para el bienestar del menor, a fin de reducir la necesidad de arreglo con la ley</li> <li>3. La justicia de menores es parte integrante del desarrollo nacional, por lo tanto, debe aplicarse de manera que contribuya a la protección de los jóvenes y al mantenimiento del orden pacífico</li> <li>4. Los servicios de justicia serán perfeccionados y coordinados con el fin de elevar las competencias, métodos, enfoques y actitudes</li> <li>5. La aplicación de las reglas aquí establecidas dependerá de las condiciones económicas, sociales y culturales de cada país miembro</li> </ol>
<p>Las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la protección de los jóvenes privados de libertad (1990)</p>	<p>Tienen como objetivo contrarrestar los efectos perjudiciales de la privación de libertad de los niños, niñas y adolescentes se basan en los siguientes principios:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. La privación de libertad como último recurso</li> <li>2. La privación de libertad en menores debe acogerse al derecho internacional</li> <li>3. Creación de establecimientos pequeños que permitan un tratamiento individualizado</li> <li>4. Las instituciones de privación de libertad de menores deben fomentar la salud, desarrollar el potencial, capacitar y fomentar el sentido de responsabilidad. Además de facilitar el contacto con familiares y comunidad</li> <li>5. Los cuidados a los menores privados de libertad constituyen un servicio social de gran importancia</li> <li>6. Los derechos y obligaciones de los niños, niñas y adolescentes privados de libertad deben de ser conocidas tanto por el personal judicial como por niños, niñas y adolescentes</li> <li>7. Para la reintegración en la sociedad se preverán arreglos específicos</li> </ol>



Las Directrices de las Naciones Unidas para la prevención de la delincuencia juvenil (Directrices de Riad) (1990)

1. La prevención de la delincuencia juvenil es parte esencial de la prevención del delito en la sociedad
2. Para la prevención eficaz de la delincuencia juvenil es necesario que la sociedad procure un desarrollo armonioso de los adolescentes, y respete y cultive su personalidad a partir de la primera infancia
3. Las presentes directrices se deben centrar la atención en el niño, de forma activa y participativa
4. Estos fundamentos deben de acogerse a los ordenamientos jurídicos nacionales y centrarse en el bienestar de la niñez y adolescencia
5. Necesidad de aplicar una política progresista de prevención de la delincuencia, que incluya:
  - a. Creación de oportunidades
  - b. Formulación de doctrinas para la prevención de la delincuencia
  - c. Intervención guiada por la justicia y equidad
  - d. Protección del bienestar, desarrollo, derechos e intereses de los jóvenes
  - e. Reconocimiento de que el comportamiento no ajustado a valores o normas es parte del proceso de maduración y desaparece en la edad adulta
  - f. Calificar a un joven de “extraviado” “delincuente” “predelincuente” contribuye a generar pautas permanentes de ese comportamiento
6. Deben de crearse servicios y programas de prevención, para que los organismos oficiales de control social sean la última instancia para recurrir.

Declaración sobre los Principios Sociales y Jurídicos relativos a la Protección y al Bienestar de los Niños (1986)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Siempre que sea posible, el niño deberá crecer bajo el amparo de sus padres en un ambiente de afecto, seguridad moral y material.</li> <li>2. En los procesos de adopción y colocación en hogares de guarda, los intereses del niño deben de ser una consideración fundamental</li> <li>3. Es importante reconocer la existencia de instituciones alternativas -reglamentadas por el derecho interno de un Estado- para la atención a los niños que no pueden ser cuidados por sus padres</li> <li>4. Es importante establecer principios universales (nacionales e internacionales) para los procedimientos relativos a la adopción o colocación de niños en un hogar de guarda</li> </ol>
--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Fuente: Elaboración propia con base en Sistema Costarricense de Información Jurídica (1959), (1985), (1990), ACNUDH (1990), CDH (1986)

De acuerdo con Barrera (2014, p.22), estos instrumentos fueron precursores de la protección integral de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, pero no bastaron para cesar el tratamiento segregacionista de la infancia, debido a la predominancia de la *Doctrina de la Situación Irregular*. Además, estos hacían referencia a una simple formulación de derechos, contruidos como respuesta a intenciones románticas que reflejaron la realidad de un momento político determinado, mas no implicaron acatamiento obligatorio por parte de los Estados. Este carácter no imperativo los hizo ineficaces para los países suscritos, pues representaron solamente una invitación a comportarse de una forma determinada, pero no la obligación de generar las condiciones necesarias para materializar los derechos en ellos declarados.

A diferencia de los instrumentos antes mencionados, la CDN exige a los países cumplir con estándares básicos de salud, educación, protección, acceso a servicios sociales, entre otras condiciones que les permitan el desarrollo integral de los NNA. Aunado a esto, establece la necesidad de que la promoción de los derechos de la niñez y adolescencia no sea responsabilidad absoluta e ilimitada del Estado, sino que también asigna obligaciones y responsabilidades por parte de los actores gubernamentales, organismos de cooperación internacional y sociedad civil.

#### **4.5. Aproximaciones a la Conceptualización de la Doctrina de Protección Integral**

Desde el campo jurídico el concepto de doctrina alude a la producción teórica, creada por profesionales o personas vinculadas de forma estrecha a una temática. Una doctrina generalmente está orientada al saber, la decisión o la ejecución de normas jurídicas que tienen un fuerte peso intelectual, pues influyen en la formación de la opinión de las personas que posteriormente crean normas nuevas o aplican las ya existentes (Barreras, 2014, p.17). Estos fundamentos jurídicos que configuran las doctrinas responden a las determinaciones históricas y contextuales en las que se desarrollan, pero también se ven permeadas por particularidades ideológicas de quienes se ven involucrados en su construcción y aplicación.

Al igual que otros fundamentos jurídicos, las doctrinas de atención a la infancia y adolescencia responden a las características contextuales en las que se desarrollan. Tal es el caso de la DPI, pues es producto de una serie de transiciones en las legislaciones para la infancia, y de la reforma de instrumentos básicos en la materia.

Este proceso de reformas legislativas, en conjunto con el amplio diálogo entre especialistas y activistas de diferentes sectores, fue -según O'Donnell (2004)-, lo que permitió la configuración del concepto de Doctrina Protección Integral. Al respecto afirma que:

UNICEF reclutó a especialistas, quienes fomentaron el intercambio de experiencias e ideas a nivel continental, e hicieron contribuciones importantes. ONG 'S con vínculos regionales ayudaron a dinamizar el proceso. Se adoptaron definiciones, cada vez más completas, de los conceptos plasmados en la Convención. Se elaboraron y se perfeccionaron mecanismos y procedimientos para la protección de estos derechos. (...) El concepto de protección integral se convirtió entonces en una idea que servía para promover la Convención como una doctrina nueva, con vida y contenido propios (O'Donnell, 2004, p122).

Por otra parte, la DPI deviene del reconocimiento expreso de las vulneraciones cometidas a los NNA en un modelo tutelar que los dejaba al desamparo del propio Estado. En reconocimiento de lo anterior, se empieza a considerar que la protección especial que necesitan los niños, niñas y adolescentes le corresponde al Estado, pero no como tutela sino como un reconocimiento expreso de derechos y obligaciones (Rangel, 2014, p.11).

De esta forma, la DPI puede definirse como el conjunto de instrumentos jurídicos de carácter internacional que expresan un salto cualitativo en la consideración de los NNA, y en el reconocimiento manifiesto de la infancia y adolescencia como sujetos plenos de derechos, intentando superar la visión anterior en la que se les consideraba objetos de tutela. Al respecto, González (Comunicación personal, 19 de octubre 2021) plantea que la DPI es un formato o esquema de trabajo a nivel teórico y metodológico sustentado en derechos humanos, que ofrece una orientación para trabajar con personas menores de edad como sujetos de derechos.

Asimismo, esta Doctrina puede ser comprendida como el conjunto de acciones, planes y programas que se ejecutan desde el Estado con prioridad absoluta y participación de la familia y la sociedad, para garantizar que todas los NNA tengan acceso efectivo y sin discriminación a los derechos humanos. Además, se considera como un elemento transversal la atención a las situaciones especiales que vulneran tanto colectiva como individualmente los NNA (Barrera, 2014, p.22 y García, 2001, p.68).

En concordancia con esto, Rodríguez (Comunicación personal, 20 de octubre de 2021) y Navarro (Comunicación personal, 20 de octubre de 2021) afirman que la DPI es un marco de referencia para la generación de acciones concretas que garanticen los derechos de los NNA. Dichas acciones permiten la configuración de estrategias asumidas por las instituciones estatales -según su campo de acción- para lograr articular esfuerzos en la minimización de los factores de vulnerabilidad de las personas menores de edad y procurar la creación de un entorno con las condiciones óptimas para su desarrollo integral.

De acuerdo con UCR y UNICEF (2008), la DPI es toda una nueva generación de normativa nacional e internacional que refleja la nueva concepción de la niñez y su relación con el Estado; y cuyas principales características son: el reconocimiento de los niños, niñas y adolescentes como titulares indivisibles e irrenunciables de derechos, el establecimiento de la responsabilidad Estado-familia-comunidad en la garantía de derechos de este sector poblacional y la instauración del interés superior o el mejor interés de la niñez y adolescencia como parámetro orientador de todas acciones que les afecten o involucren (p.5).

Desde el punto de vista de Rojas (Comunicación personal, 26 de octubre 2021), la DPI “es el marco ideológico, contextual, es la filosofía son los principios, son los valores que cobijan -a partir de una legislación internacional y nacional- todo lo que tiene que ver con derechos de las personas menores de edad”

De esta forma, uno de los rasgos más importantes de la DPI es que deja de lado el asistencialismo para aproximarse a la aplicación de una lógica en la que se les brinda a los NNA las herramientas y condiciones para su desarrollo integral, considerando como parte sustantiva su rol activo y partícipe. En este sentido, para la efectiva aplicación de la DPI se proponen cambios estructurales de carácter social, cultural y jurídico que permitan a los niños, niñas y adolescentes ser tomados en cuenta en la reformulación de la política pública dirigida a la infancia y adolescencia (UNICEF,1994, p.75).

**Figura 9. Bases sobre las que se constituye la Doctrina de Protección Integral**



Fuente: Elaboración propia con base en O'Donnell (2004) y Tejeiro (1998)

Aunado a esto, Rojas (2003, p.78) asegura que a través de la nueva legislación en materia de niñez y adolescencia, la DPI marca una ruta conceptual y operativa que exige al Estado definir políticas centradas en: la promoción y protección de los derechos humanos, la reconfiguración de las instituciones gubernamentales y la creación de un nuevo vínculo entre el Estado y la sociedad que permita a la población en su conjunto tener atribuciones en el campo de los derechos de la población costarricense menor de edad. En ese sentido, la DPI exige -no solamente al Estado sino a todos los actores sociales- la configuración de los modelos de intervención social descentralizados, y la construcción de esquemas relacionales que reconozcan el conjunto de derechos y obligaciones de la niñez y adolescencia.

#### **4.5.1 Enfoque de Derechos Humanos: un eje transversal de la Doctrina de Protección Integral**

El Enfoque de Derechos Humanos es el conjunto de comprensiones y prácticas esenciales orientadas a garantizar el respeto por la dignidad y la humanidad, esto considerando que los derechos humanos son atributos de todo ser humano por su condición irrevocable de persona. De acuerdo con Solís (2003, p. 1) este enfoque tiene su génesis en la redefinición del desarrollo social y humano, y en la configuración de una nueva forma de política social en la que se reivindica el papel del Estado como garante de las condiciones políticas e institucionales que permitan el desarrollo humano y la participación plena y activa de las personas en el disfrute y exigibilidad de sus derechos.

Desde una perspectiva más operacional, el Enfoque de Derechos tiene como objetivo crear mecanismos jurídicos y políticos que transformen las instituciones, y que a su vez estas transformaciones logren colocar la nueva ética de desarrollo humano tanto en la operacionalización de acciones y prácticas concretas, como en la vida social y cotidiana de las personas. A consecuencia de esto, el Enfoque de Derechos plantea no solamente una reformulación de la política pública, sino en esencia, de valores, costumbres, estructuras sociales y políticas que obstaculicen la realización de los sujetos y sujetas de derechos (Güendel, 1999, p.173).

Cuando se trata específicamente de la niñez y la adolescencia, este enfoque es un eje transversal, pues permite que los estándares de derechos humanos sean implementados no solamente en las políticas y leyes, sino en las formas de convivir y comprender la infancia y adolescencia desde lo cotidiano, en ámbitos familiares, escolares e institucionales. Al respecto, UNICEF (2021) asegura que el Enfoque de Derechos humanos de la infancia es aquel que incorpora los estados parte y sus instituciones para la consideración de la niñez y adolescencia como participantes activos, titulares de derechos y como personas que por su proceso de crecimiento tienen derechos y necesidades diferentes (párr.3).

Además, López y Monge (2005, p.60) aseguran que este Enfoque sitúa al Estado como el principal garante de la aplicación de los derechos de niños, niñas y adolescentes, reconociendo la necesidad de crear estrategias de abordaje integral de las estructuras sociales desiguales, que permitan la construcción de condiciones más favorables para el desarrollo integral de los niños, niñas y adolescentes.

La concepción del Enfoque de Derechos aplicado a este sector de la población reivindica a los niños, niñas y adolescentes como agentes receptores y activos de las acciones que posibilitan el cumplimiento de sus derechos y que legitiman su posibilidad de ser partícipes de las temáticas que les atañen. Siguiendo con UNICEF (2021), para la aplicación efectiva del Enfoque de Derechos de la infancia se debe poner especial énfasis en tres de sus elementos constitutivos:

- promueve el ejercicio efectivo de los derechos de los niños y niñas;
- utiliza las normas y principios de la Convención y otros instrumentos de derecho internacionales como guía para orientar los comportamientos, acciones, programas, leyes y políticas;
- desarrolla la capacidad de los niños y niñas, como titulares de derechos, de reclamar sus derechos, así como la de los garantes de derechos para cumplir sus obligaciones hacia la infancia (párr.5).

Por otra parte, este Enfoque tiene como premisa básica que los NNA en su condición de sujetos plenos y activos en derechos, tienen la capacidad de establecer relaciones reflexivas con las personas adultas, siempre y cuando dichas relaciones se desarrollen en consideración de las determinaciones propias de la etapa de formación en la que se encuentra el niño, niña o adolescente. De esta forma, el Enfoque procura que la integración de los niños, niñas y adolescentes a los diferentes espacios, refleje un tratamiento prioritario a causa de las vulnerabilidades propias de su fase del desarrollo (UCR-UNICEF, 2000, p.19).

#### **4.5.2 Características de las personas destinatarias**

Con la introducción de la DPI se da un giro importante en términos de las personas destinatarias de la política pública en materia de niñez y adolescencia, deja de ser exclusiva del sector de la población en condición de vulnerabilidad, y pasa a ser de aplicación universal a la infancia y adolescencia sin distinción alguna.

#### ***Convención sobre los Derechos del Niño Artículo 1***

*Para los efectos de la presente Convención, se entiende por niño todo ser humano menor de dieciocho años de edad, salvo que, en virtud de la ley que le sea aplicable, haya alcanzado antes la mayoría de edad.*

El cambio de doctrina permite la reivindicación de los NNA como titulares de todos los derechos consagrados en el ordenamiento jurídico, además de los que les corresponden por su condición de personas en desarrollo. Al respecto, ASONACOP y UNICEF (s.f., p.10-11) aseguran que la capacidad jurídica de los niños, niñas y adolescentes debe reconocerse de manera progresiva, en concordancia con su nivel de desarrollo y bajo la regulación limitada del Estado y de quienes ejercen su tutela.

Siguiendo con ASONACOP y UNICEF (s.f), la DPI sostiene que los niños, niñas y adolescentes no deben de ser excluidos del ejercicio personal de sus derechos ni del cumplimiento de sus obligaciones, por lo que los Estados deben de asegurar las medidas administrativas y legislativas para que este sector de la población sea incorporado de forma progresiva a la ciudadanía activa.

#### **4.5.3 Principios de la Doctrina de Protección Integral**

El presente apartado elabora en detalle cada uno de los principios contenidos en la DPI, los cuales están presentes en la legislación nacional a partir de la ratificación de la Convención de los derechos del Niño.

##### **4.5.3.1 El Interés Superior de los Niños, Niñas y Adolescentes**

###### ***Convención sobre los Derechos del Niño, Artículo 3***

*En todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño.*

De acuerdo con Cillero (1999), antes de la CDN ya se hacía referencia a este principio, pero de una forma paternalista y autoritaria que otorgaba a las autoridades parentales e institucionales la facultad ilimitada de regular temas relativos a la infancia y adolescencia. Sin embargo, a partir del reconocimiento explícito de los derechos de los NNA el interés superior del niño pasa a ser comprendido como la plena satisfacción de los derechos consagrados en la Convención. De esta forma, el principio toma sentido en tanto existen derechos y titulares de derechos, que limitan la discrecionalidad de las autoridades; exigiéndoles una estricta sujeción - en cuanto a forma y contenido- a los derechos.



Este principio se refiere a la consideración primordial del interés de los NNA como método interpretativo ante cualquier situación que limite o que contravenga los derechos de la infancia y adolescencia. De acuerdo con Ramírez (Comunicación personal, 29 de octubre de 2021), el interés superior del NNA debe verse reflejado en todas las acciones que se tomen a nivel de familia, sociedad y estado para asegurar que no perjudiquen, lesionen o violenten la integridad física, emocional o espiritual de las personas menores de edad.

Según Burgos y Chan (2009), la determinación del interés superior deberá considerar:

- a) Su condición de sujeto de derechos y responsabilidades
- b) Su edad, grado de madurez, capacidad de discernimiento y demás condiciones personales
- c) Las condiciones socioeconómicas en que se desenvuelve
- d) La correspondencia entre el interés individual y el social (p.16)

Cabe destacar que el Interés Superior de los NNA no se trata de un simple interés particular, sino de un principio jurídico garantista para la práctica social de cada uno de los derechos humanos de los NNA. Este principio representa un límite a la libre discrecionalidad de las personas decisoras, es decir, en la medida en la que una decisión afecte negativamente los derechos de los NNA, el interés superior se erige como una prohibición al ejercicio de las atribuciones de dichas autoridades (Buaiz, 2013, p.77).

#### **4.5.3.2 Igualdad y no discriminación**

##### ***Convención sobre los derechos del Niño, Artículo 2***

*Los Estados parte respetarán los derechos enunciados en la presente Convención y asegurarán su aplicación a cada niño sujeto a su jurisdicción, sin distinción alguna, independientemente de la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, la opinión política o de otra índole, el origen nacional, étnico o social, la posición económica, los impedimentos físicos, el nacimiento o cualquier otra condición del niño, de sus padres o representantes legales.*

El principio de igualdad y no discriminación es uno de los elementos base de todas las normas internacionales de derechos humanos, su carácter universal supone que toda persona debe ser protegida ante cualquier distinción que le impida el pleno disfrute de sus derechos.

En el caso de los derechos humanos de los NNA, la igualdad y no discriminación se constituye en un pilar fundamental para la construcción de políticas enmarcadas en la protección integral.

Buaiz (2003) afirma que este principio se erige como fundamental debido a su carácter jurídico-social, pues su aplicación orienta el desarrollo de políticas igualitarias -en el ámbito público y privado- que garanticen el respeto de los derechos de los NNA consagrados en la CDN (p.3-4). Además, este principio tiene la particularidad de que se proyecta más allá de la propia condición de los NNA al reconocer las diferentes formas de discriminación a las que se pueden enfrentar:

(a) en razón de su especial posición en la sociedad (por ejemplo, a través de ciertas formas de castigo); (b) cuando son comparados con otros NNA y, en especial, frente a los adultos; (c) en razón de su género o su pertenencia a ciertos grupos sociales que se encuentran en condiciones de vulnerabilidad (UNICEF, 2015, p.10).

La especificación de los tipos de discriminación tiene como objetivo que la igualdad y no discriminación trasciendan de las condiciones de los NNA para abarcar también las condiciones que detentan terceras personas como: progenitores, representantes, cuidadores o familiares (Buaiz, 2013, p.71). De esta forma, en su sentido más amplio este principio intenta superar el modelo tutelar tradicional que permitía la estigmatización de la niñez y adolescencia por el nivel de pobreza o riesgo social de su entorno más cercano.

#### **4.5.3.3 Efectividad y prioridad absoluta**

##### ***Convención sobre los derechos del Niño, Artículo 4***

*Los Estados Parte adoptarán todas las medidas administrativas, legislativas y de otra índole para dar efectividad a los derechos reconocidos en la presente Convención. En lo que respecta a los derechos económicos, sociales y culturales, los Estados Parte adoptarán esas medidas hasta el máximo de los recursos de que dispongan y, cuando sea necesario, dentro del marco de la cooperación internacional.*

Según Buaiz (2003, p.5) el principio de efectividad hace referencia a la adopción de medidas o providencias no solo de carácter administrativo y legislativo, sino de cualquier otra

índole que conduzca al pleno disfrute de los derechos de los NNA y al desarrollo de las garantías sociales, económicas, legales, institucionales y administrativas. La presencia de este principio es clara en la configuración de la Convención, pues se especifican tipos de derechos, no como principios generales sino como formulaciones precisas de las medidas a tomar para materializar determinado derecho.

Cabe resaltar que el carácter vinculante de la CDN es lo que da sentido al principio de efectividad, pues obliga a los países signatarios a movilizar los recursos y a adoptar las medidas necesarias para concretar los compromisos adquiridos con la aplicación de la Convención. Esto implica la formulación de política pública que permita garantizar el acceso a cada uno de los derechos consagrados y la adhesión a las recomendaciones generales y sugerencias técnicas del Comité de Derechos del Niño.

Por otra parte, la prioridad absoluta expresa la obligatoriedad del Estado de “adoptar medidas hasta el máximo de los recursos para propender a la protección integral y, de ser necesario, recurrir a la cooperación internacional” (p.5). Este principio atañe no solamente a la necesidad de que los NNA tengan un nivel adecuado de preferencia en la formulación de política pública, sino también a la prioridad absoluta en el destino de los recursos públicos (Buaiz,2003, p.6).

Siguiendo con Buaiz (2003) el principio de prioridad absoluta tiene la capacidad de modificar la planificación institucional, pues invierte el orden jerárquico para colocar en primer lugar las medidas referidas al cumplimiento de los derechos de los NNA. Esto implica que las limitaciones presupuestarias u otras razones circunstanciales, no pueden ser utilizadas para evadir las responsabilidades institucionales en cuanto a la protección y promoción de los derechos de los NNA, es decir, el Estado debe anteponer las acciones, planes, programas y presupuesto hacia esta población, antes que otro sector social. En dado caso que los recursos nacionales no permitan esta priorización, se debe recurrir a la cooperación internacional.

#### **4.5.3.4 Principio de solidaridad**

##### ***Convención sobre los derechos del Niño, Artículo 5***

*Los Estados Parte respetarán las responsabilidades, los derechos y los deberes de los padres o, en su caso, de los miembros de la familia ampliada o de la comunidad, según establezca la costumbre local, de los tutores u otras personas encargadas legalmente del niño de impartirle, en consonancia con la*

*evolución de sus facultades, dirección y orientación apropiadas para que el niño ejerza los derechos reconocidos en la presente Convención.*

El principio de solidaridad resalta el rol del entorno familiar y comunal sin dejar de lado el rol del Estado, es decir, plantea una corresponsabilidad familia-Estado-comunidad en la protección y promoción de los derechos de los NNA. Desde la posición de Barreras (2014);

(...) el Estado, la familia y la comunidad conforman la trilogía sobre la cual descansa la responsabilidad en el ejercicio y goce efectivo de los derechos humanos de la infancia. El conjunto articulado de las acciones entre el Estado y la sociedad destacan como un principio de participación democrática para la garantía de los derechos universales que permiten construir la Doctrina de la Protección Integral (p.28).

Con respecto a la operacionalización de este principio, la DPI invita a la creación de los mecanismos apropiados desde cada instancia para el disfrute de los derechos y garantías de los NNA en un sentido amplio. La familia tiene la obligación de proporcionar orientación y de permitir el ejercicio de los derechos, sin embargo, se deben de evitar tanto el autoritarismo como la permisividad para que exista un balance adecuado entre el ejercicio legítimo de los derechos y las responsabilidades, todo esto en consideración de la edad y madurez de los NNA (O'Donnell, 2004, p.127).

Siguiendo con O'Donnell (2004), en caso de que la familia no cuente con los recursos o condiciones necesarias para la garantizar el ejercicio pleno de los derechos y obligaciones, el Estado tiene el deber de proporcionar la asistencia necesaria<sup>23</sup> para que padres, madres o representantes puedan asegurar el bienestar del NNA. Esto con el objetivo de que la separación de los NNA de su entorno familiar no sea la principal medida de protección del Estado<sup>24</sup>.

#### **4.5.4 Grupos de Derechos**

El rumbo doctrinario de la DPI plantea una pormenorización de derechos con el fin de generar formulaciones concisas que orienten las medidas que deben de asumir los estados

---

<sup>23</sup> “(...) dicha asistencia puede comprender programas educativos y sociales, así como medidas de prevención y protección eficaces que proporcionen “la asistencia necesaria al niño y a quienes cuidan de él...” (O'Donnell, 2004, p.127).

<sup>24</sup> En la DPI, la separación de la NNA de su entorno familiar es una medida de protección que responde a circunstancias extremas establecidas en los artículos 9 y 19 de la *Convención sobre los Derechos del Niño*.

para el pleno reconocimiento de los derechos declarados en la Convención. Esta configuración de derechos en categorías permite identificar las situaciones especiales que exponen a los NNA a la privación de sus derechos, y son la base para la formulación de política pública, específicamente, focalizada en generar las condiciones de vida necesarias para que los NNA desarrollen su pleno potencial.

Primeramente, el grupo de derechos de **supervivencia** se enfocan en establecer los estándares necesarios para un nivel de vida digno, que disponga de las condiciones sociales fundamentales para el desarrollo integral. Buaiz (2013, p.175) aclara que esta categoría no está destinada exclusivamente a la posibilidad de sobrevivencia de los NNA, sino que se enfoca en establecer condiciones de plenitud, dignidad, humanidad, igualdad y equidad. Esto implica que en la medida en que las condiciones estructurales de desigualdad económica y social sean más severas, mayor será la necesidad de incorporar a las políticas públicas los derechos del grupo de supervivencia.

Por su parte, los derechos del grupo de **desarrollo** se enmarcan en los referentes sociales, educativos y culturales que se constituyen como básicos para el desenvolvimiento progresivo de NNA en sus entornos más cercanos. El acceso pleno a los derechos de esta categoría, asegura la evolución progresiva de la calidad de vida de los niños, niñas y adolescentes en todos los estadios y etapas del desarrollo (Buaiz, 2013, p.365).

A su vez, la categoría de **participación** incluye los derechos que hacen posible el ejercicio de la ciudadanía activa de este sector de la población, tanto en el seno de su grupo familiar como en el ámbito público (Buaiz, 2003, p.8). Este grupo -en complemento con el ejercicio de los derechos de las anteriores categorías- tiene como objetivo que la infancia y adolescencia tengan acceso a herramientas para reflexionar sobre las problemáticas de su entorno y proponer posibles soluciones a la transformación de su realidad.

**Figura 10. Grupos de Derechos de los NNA en la Doctrina de Protección Integral**



Fuente: Elaboración propia con base en *VI Estado de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia en Costa Rica*, 2008

Finalmente, para Buaiz (2003, p.11), los derechos del grupo de **protección** reflejan medidas especiales para la protección integral de los NNA. Estos derechos están particularmente enfocados en generar un impacto real en la situación de desprotección en la que se encuentran grupos determinados de niños, niñas y adolescentes al ser expuestos a condiciones que vulneran su condición humana como: negligencia, abuso, maltrato, discriminación, explotación, violencia, farmacodependencia, crueldad, opresión y secuestro, entre otros. El reconocimiento de cada uno de estos estados de desprotección orienta la creación de políticas universales y especiales encaminadas de forma primordial a la protección, pero también hacia la promoción y defensa de estos derechos y garantías.

#### **4.5.5 Principales Instrumentos Jurídicos de la Doctrina de Protección Integral**

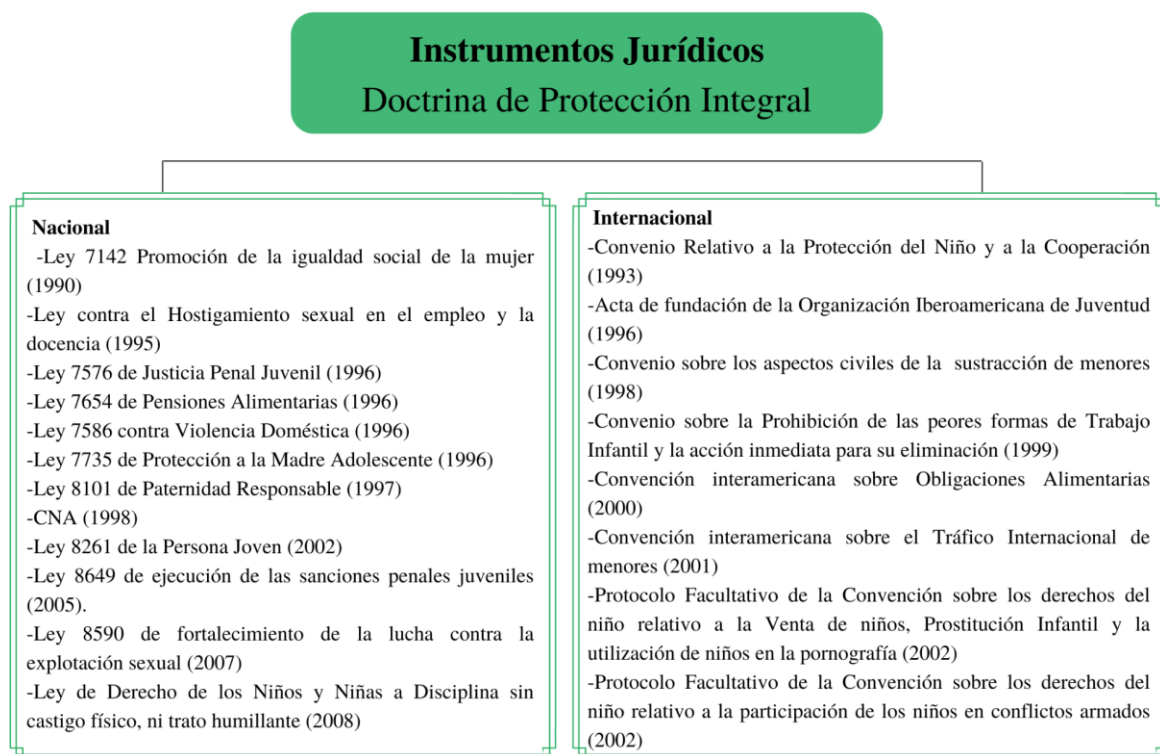
El acatamiento obligatorio que caracteriza la CDN, exige a los Estados signatarios la adecuación de sus medidas administrativas y legislativas a los postulados jurídicos de la DPI. Como se mencionó anteriormente, la Convención se configura en categorías de derechos con

el fin de orientar a los países en las medidas precisas que deben de tomar para la materialización de los derechos declarados.

En el caso de Costa Rica, la ratificación de la CND significó la aprobación o modificación de una serie de normativas, tanto nacionales como internacionales, que permitieron la incorporación de avances significativos en el reconocimiento de los derechos y obligaciones de este sector de la población.

En la **figura 11** se presentan los principales avances legislativos en materia de derechos de la niñez y la adolescencia tras la entrada en vigor de la DPI.

**Figura 11. Instrumentos Jurídicos de la Doctrina de Protección Integral en Costa Rica**



Fuente: Elaboración Propia con base en VIII Informe EDNA, UCR-UNICEF (2015)

#### 4.6. Particularidades de la Doctrina de Protección Integral en el PANI (1990-2009)

Ante la ratificación de Costa Rica a la CDN, el país inicia un proceso de ajuste de sus políticas públicas de protección a la niñez y adolescencia a los marcos normativos definidos internacionalmente. A pesar de que dicha adaptación responde al acatamiento obligatorio de la Convención, empíricamente los diferentes Estados se enfrentan a contextos particulares que limitan la materialización de dichos ajustes.

El caso costarricense no es la excepción, pues esta transición a la DPI y la intención de poner en práctica su amplio espectro de intervención, se enfrentaron a una realidad contextual permeada por limitaciones culturales, presupuestarias e institucionales. Al respecto Salas y Alfaro (2019, p.128) enfatizan en que el alto componente cultural adultocéntrico y el nivel de internalización de la DSI también obstaculizaron la incorporación de esta nueva doctrina.

Además, Gonzales (Comunicación personal, 19 de octubre de 2021) expone que este adultocentrismo limita la expresión real del interés superior y la participación de las personas menores de edad en las instituciones. En concordancia con esto, Barboza (Comunicación personal, 18 de octubre de 2021) afirma que a raíz de esta discriminación generacional existe:

(...) una pseudo participación porque no estamos validando realmente lo que el niño quiere, lo que el niño busca, estamos terminando de opinar por él y muchas veces prevalece ese enfoque adultocentrista en donde lo que menos estamos tomando en cuenta es el interés de ese niño aunque sea muy diferente a lo que yo piense. Es una participación nominal, pero no realmente, no es una participación de fondo que realmente te tome el interés de ese niño.

En el caso específico del PANI, la introducción de la DPI implicó la aplicación de cambios y adaptaciones que permitieran alinear las acciones institucionales a los nuevos preceptos jurídicos de la Doctrina. La primera de las transformaciones puede ubicarse en el año 1994, con la reforma a la *Ley N° 7383: Ley Orgánica de la Jurisdicción Tutelar de Menores*. Según Quesada (2015), esta modificación implicó para el PANI “asumir la atención de las personas menores de doce años cuando estaban involucrados en situaciones donde su conducta hubiera lesionado a terceros (...) situación que comprendía la atención, el tratamiento y el seguimiento de esta población” (p.40).

Por otra parte, la entrada en vigor de la CDN significó el inicio de un proceso de



consulta e incorporación de diferentes actores protagónicos a la discusión sobre cuáles debían ser los principales ajustes en el marco normativo, para la aplicación del nuevo paradigma. La consecuencia directa de estas acciones llevaría a la conformación de la nueva *Ley Orgánica del PANI (1996)* y a la aprobación del *Código de la Niñez y la Adolescencia (1998)*. Estos instrumentos normativos son importantes refuerzos para la labor del PANI, pues introducen a la institución lineamientos de protección integral, promoción de derechos y estrategias de gobernanza mucho más inclusivas (Salas y Alfaro, 2019, p.122, Nunez, 2017, p.4).

La Ley Orgánica del PANI representó un cambio trascendental a nivel interno de la institución, pues su contenido se orientó a la incorporación de la DPI dentro de las líneas de acción institucional y a “reorientar 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” (Quesada, 2015, p.40).

Esta segunda versión de la Ley Orgánica del PANI se promulga bajo la Ley N°7648 y expone entre sus principios fundamentales:

- a) La obligación prioritaria del Estado costarricense de reconocer, defender y garantizar los derechos de la infancia, la adolescencia y la familia.
- b) El interés superior de la persona menor de edad.
- c) La protección a la familia como elemento natural y fundamental de la sociedad, por ser el medio idóneo para el desarrollo integral del ser humano.
- d) La protección integral de la infancia y la adolescencia, así como el reconocimiento de sus derechos y garantías establecidos en la Constitución Política, las normas de derecho internacional y las leyes atinentes a la materia.
- e) La dignidad de la persona humana y el espíritu de solidaridad como elementos básicos que orientarán el quehacer institucional (Rivera y Castellón, 2016, p.147).

Estos cambios jurídicos gestados hasta el año 1996, inciden directamente en el accionar del PANI ya que le obligan 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” (Quesada, 2015, p.41). Con lo anterior, se hace mención de los nuevos modelos de atención institucional que van más encaminados a incorporar la DPI.

Siguiendo con los planteamientos de la autora (2015), los cambios preliminares de la institución para entonces fueron los siguientes:

- 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 el ente 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 (Quesada, 2015, p.41)

Por su parte, el CNA (1998) se crea con la finalidad de establecer un marco jurídico mínimo para la protección integral de las PME y para la vigilancia del cumplimiento de los derechos de esta población por parte del Estado costarricense, las instituciones y la ciudadanía. De esta forma, con el objetivo de garantizar la realización plena de los derechos y obligaciones de los NNA, el CNA pretende posicionar la protección integral en el diseño de políticas públicas y en la ejecución de los programas destinados a su atención, prevención y defensa (CNA, 1996, Art. 168).

Ante esto, se observa una transformación al tradicional enfoque de gobernanza “de arriba hacia abajo”, para colocar un nuevo modelo de gobierno inclusivo, multinivel y basado en redes que involucran de manera directa a la población beneficiaria. Dicho enfoque se operativiza con los programas<sup>25</sup>: el Sistema Nacional de Protección Integral (SNPI) y los Subsistemas Locales de Protección (SSLP) (Araya et al., 2019, p.25, Nunez, 2017, p.3).

Finalmente, el cambio de paradigma implicó para el PANI la incorporación del eje estratégico de prevención, con el objetivo de promover el desarrollo integral de la niñez y la adolescencia, y de establecer una corresponsabilidad institución-familia-comunidad para aminorar los factores de riesgo y fortalecer los factores de protección. De esta forma, la transición doctrinaria exigió a la acción estatal e institucional no solamente intervenciones

---

<sup>25</sup> El SNPI entra a regir con el Código de Niñez y Adolescencia en 1998, mientras que los SSLP, que también son parte constitutiva del SNPI, se incorporan hasta el año 2008.

jerárquicas y post-evento, sino también un conjunto de intervenciones de carácter preventivo, multidimensional e intersectorial. Bajo esta lógica, fue más que clara la insuficiencia del PANI para gestionar esta nueva visión de política pública ampliada (Nunez, 2017, p.3).

#### 4.6.1 Sistema Nacional de Protección Integral (SNPI)

El SNPI es un sistema de protección social que garantiza la integralidad, exigibilidad, vigilancia y cumplimiento de los derechos de los NNA. Se materializa a partir de la articulación de diversas instancias y actores sociales, orientados al abordaje de la niñez y adolescencia como sujetos de derechos no contextualizados. Además, puede definirse como la unión de las instancias gubernamentales y no gubernamentales del país, convocadas por la rectoría del PANI, con el objetivo máximo de proteger los derechos de los NNA (UCR-UNICEF, 2008, p.8).

Ante esto, Espinoza (Comunicación personal, 28 de octubre de 2021) plantea que la garantía de la protección integral debe ser una responsabilidad compartida entre todas las instancias estatales, ya que:

la protección integral no es un tema exclusivamente del PANI, es del país, de todas las instituciones y cuando hablen de protección integral, ahí entran todos, entra el poder judicial, entra el MEP, entra el INAMU, entra el IMAS, entran todas las instituciones, entra el IAFA, porque la niñez y la adolescencia es transversada por toda la parte estatal, entonces yo creo es necesario desarrollar acciones de políticas más acordes, más preventivas, más de promoción, más de crear comunidades seguras para la niñez y la adolescencia, pero eso es un tema país.

Su creación se establece en el título IV del Código de la Niñez y la Adolescencia (Ley N.º 7739), y en el **artículo 169 del título IV** se expone que el SNPI estará conformado por las siguientes organizaciones definidas en la tabla 13.

**Tabla 13. Organizaciones del Sistema Nacional de Protección Integral, según definición**

Organización	Definición
Consejo Nacional de	Organización encargada la toma de decisiones en la materia a nivel nacional. Está

la Niñez y la Adolescencia (CNNA)	integrado por representantes de 22 organizaciones estatales y no estatales. Entre sus principales funciones se establecen la concertación y coordinación entre el Poder Ejecutivo, las instituciones descentralizadas del Estado y las organizaciones representativas de la comunidad relacionadas con la materia. Además, tiene un rol fiscalizador en la formulación y ejecución de las políticas públicas para garantizar su conformidad con la política de protección integral de los derechos de los niños, niñas y adolescentes en el marco de este Código y de acuerdo con los principios aquí establecidos.
Juntas de Protección de la Infancia (JPN)	Son órganos adscritos a la estructura del PANI, cuyo trabajo se relaciona directamente con las Oficinas Locales. Su labor es coordinadora y su ámbito de incidencia es a nivel local. Están conformados por representantes de las instituciones estatales presentes en la respectiva comunidad, representantes comunitarios y de la juventud del lugar.
Comités tutelares de los derechos de la niñez y la adolescencia (CT)	Forman parte de las ya existentes Asociaciones de Desarrollo Comunitario y por ende trabajan a nivel local-comunitario. Están conformados por representantes de las agencias estatales, de las comunidades y de la juventud de la comunidad. Están integrados por un número de tres o cinco miembros (ad honorem), según lo disponga la asamblea de la asociación de desarrollo, que cada año realizará el nombramiento respectivo.

Fuente: Elaboración Propia con base en Código de Niñez y Adolescencia (1996) y Nunez (2017)

Por otra parte, Nunez (2017, p.98) afirma que el SNPI constituye un mecanismo local de promoción y vigilancia para el efectivo cumplimiento de la ley, mediante la definición y ejecución de una política de protección integral que contempla los esfuerzos de instituciones públicas, privadas y sociedad civil. Esta articulación de actores busca una transformación a nivel discursivo y operativo de la intervención estatal en la materia, ya que se hace una transición de la visión adultocéntrica a una que reconoce a los NNA su derecho a opinar en cualquier situación o decisión que les involucre.

Siguiendo con Nunez (2017, p.100), el SNPI representa una nueva lógica interorganizacional e inclusiva en la que el PANI además de las intervenciones post evento, asume nuevas competencias de coordinación y rectoría desde un nuevo enfoque holístico. Cabe destacar que, a pesar de que el SNPI fue puesto en marcha con la creación del Código

de Niñez y Adolescencia (1998), hasta el 2006<sup>26</sup> empieza a tener direccionamiento político y estratégico de largo plazo en la defensa y protección de NNA en el país.

#### **4.6.2 Subsistemas Locales de Protección a la Niñez (SSLP)**

Los SSLP<sup>27</sup> se incorporan a la normativa legal del SNPI en el año 2008 como producto de un proyecto desarrollado por el PANI en conjunto con DINADECO y UNICEF, con el fin de crear un ámbito de coordinación de las políticas nacionales a nivel local; retomando el rol de las JPNA y los CT como unidades locales de representación popular, gubernamental y de contacto con los NNA de las comunidades. Inicialmente, el proyecto se implementó en 11 localidades del país con expectativa de replicación en los 81 cantones, los cantones seleccionados fueron: Coto Brus, Turrialba, Talamanca, Los Chiles, Corredores, Limón, Puntarenas, Santa Cruz, Aguirre, Desamparados y Pavas (Rivera y Castellón, 2016, p.153).

De acuerdo con PANI (2012), los SSLP son:

(...) una estrategia local de reorganización social que posibilita las acciones planificadas, articuladas e integrales de las instituciones públicas, organizaciones sociales y comunales, empresa privada, organizaciones no gubernamentales, con la participación de niños, niñas y adolescentes para garantizar los derechos de esta población en cada distrito o cantón (párr.4).

A su vez, los SSLP son gestionados por las JPNA, y buscan convertirse en foros para la identificación y prevención de las posibles amenazas a los derechos de NNA dentro de sus comunidades. Con este objetivo se crea el Consejo Participativo de Niñez y Adolescencia conformado por niños, niñas y adolescentes, designadas específicamente para la elaboración de un diagnóstico participativo de amenazas y un plan estratégico participativo para hacer frente a las amenazas (Nunez, 2017, p.100).

Retomando los planteamientos de Rivera y Castellón (2020, p.156) debido a la diversidad de actores que conforman los subsistemas, se torna necesario el estricto apego a nuevas ideas que incorporen las características de gestión de cada sector, esto para poder integrar las fortalezas de cada uno al tiempo que se minimizan las limitaciones que impone

---

<sup>26</sup> Año de aprobación de la Política Nacional de Niñez y Adolescencia 2009-2021

<sup>27</sup> (...) una estrategia local de reorganización social que posibilita las acciones planificadas, articuladas e integrales de las instituciones públicas, organizaciones sociales y comunales, empresa privada, organizaciones no gubernamentales, con la participación de niños, niñas y adolescentes para garantizar los derechos de esta población en cada distrito o cantón (párr.4).

cada marco normativo específico. Esta lógica de integración busca superar la experiencia de implementación del SNPI, mismo que diez años después de su puesta en marcha se destacó por una fuerte desarticulación con los sectores del sistema y por su debilidad en los ámbitos regional y local.

Una evaluación desarrollada por UNICEF Costa Rica (2017) para determinar el desempeño de los SSLP con respecto a la prevención de violencia contra NNA en sus contextos de operación, determinó que la ejecución de los SSLP está caracterizada por:

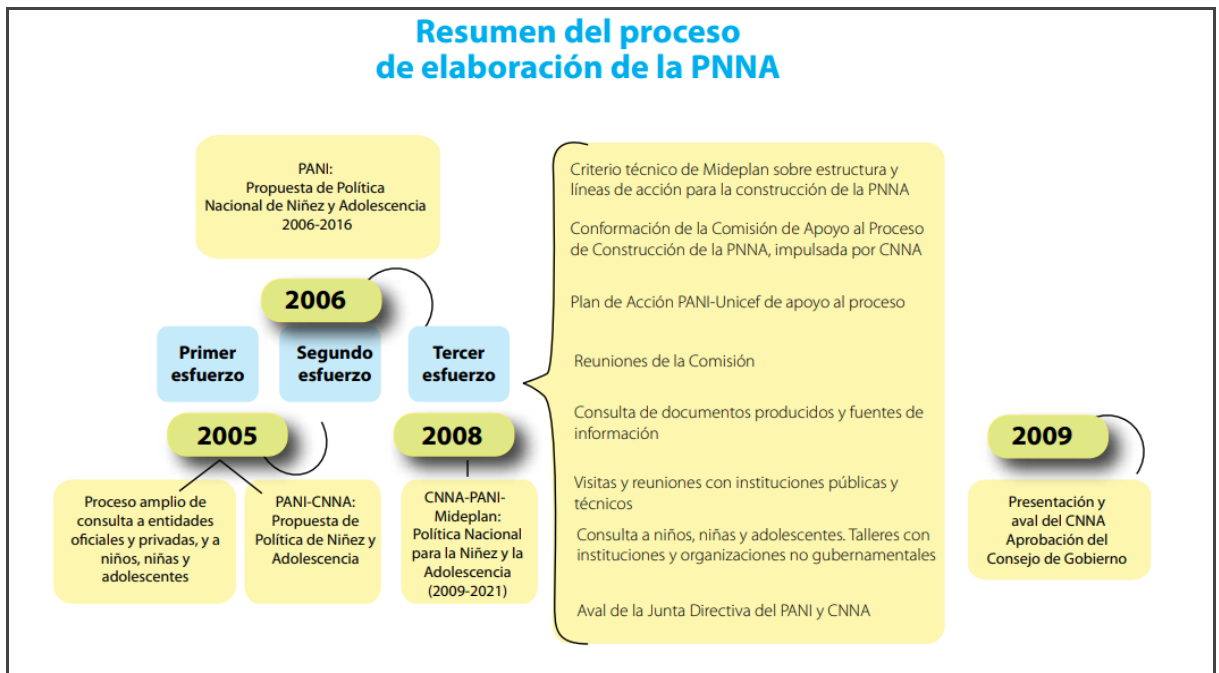
- a) presentar una integración más fuerte en cuanto a número y naturaleza de las instancias que los conforman, donde además se identifica una participación activa del gobierno local y de un compromiso generalizado evidente, de concretar un trabajo interinstitucional e interdisciplinario; b) la existencia de un plan de acción que da cuerpo y ordena las acciones acordadas para el período, en congruencia con el paradigma de Movilización Social que se asume como parte del marco conceptual y operativo de esta propuesta, según se presenta más adelante; y c) una integración significativa de la participación adolescente como insumo para la toma de decisiones (p.24).

No obstante, el VII Informe sobre Estado de los Derechos la Niñez y la Adolescencia reportó resultados muy pobres en términos de las metas alcanzadas por el SNPI y los SSLP. Destaca la falta de compromiso por parte de las instituciones gubernamentales, problemas de coordinación entre las organizaciones públicas, falta de compromiso comunitario, inactividad en los SSLP, y una sobrecarga de funciones y trabajo en el PANI (UCR y UNICEF, 2011).

#### **4.7. Particularidades de la Doctrina de Protección Integral en el PANI (2009-2021)**

Uno de los avances más importantes que se ha generado recientemente en cuanto al tema de la niñez y adolescencia en Costa Rica y que establece nuevas líneas de acción para el PANI, es la Política Nacional de Niñez y Adolescencia (PNNA), elaborada en el marco del vigésimo aniversario de la Convención sobre los Derechos del Niño, y cuya vigencia se ubica en el periodo 2009-2021. En la **figura 12**, se muestra el proceso de elaboración de dicha política.

**Figura 12. Proceso de elaboración de la PNNA**



Fuente: Tomado de Política Nacional de Niñez y Adolescencia (2009-2021)

Dicha política responde a los compromisos adquiridos por el país tras esta ratificación y “establece la dirección estratégica del estado costarricense en la efectiva promoción, respeto y garantía de los derechos humanos de todos los niños, niñas y adolescentes” (PNNA, 2009, p.19). Esto implica para el PANI una reorientación de su accionar, pues se integran nuevos enfoques que trascienden la visión cortoplacista que se venía desarrollando en la institución.

Otro de los avances nacionales en materia de NNA y vinculada a la labor del PANI como ente rector es la Agenda Nacional de la Niñez y la Adolescencia (2015-2021)<sup>28</sup>, misma que se desarrolla de forma quinquenal y establece metas que buscan concretar los compromisos nacionales e internacionales en relación con los derechos de la niñez y adolescencia. Además, se constituye en una guía para el CNA.

Además, presenta cuatro objetivos que guían su accionar. Primeramente, pretende garantizar a todos los NNA del país el máximo bienestar y desarrollo integral<sup>29</sup> para el cumplimiento y disfrute de todos los derechos. Por otra parte, se busca garantizar acciones que incluyan a todas las personas menores de edad en condición de vulnerabilidad y exclusión a través de la construcción de plataformas con metas, indicadores y acciones

<sup>28</sup>La Agenda Nacional de la Niñez y Adolescencia (2015-2021) dio prioridad a los temas de: desarrollo de la primera infancia, violencia intrafamiliar e inseguridad ciudadana, erradicación del castigo físico y trato humillante, prevención del embarazo adolescente, y protección de la violencia en el ciberespacio (p.7)

<sup>29</sup> Con desarrollo integral la política refiere al bienestar físico, intelectual, moral, espiritual y socioemocional

orientadas a disfrute de los derechos. Asimismo, se plantea la necesidad de establecer responsabilidades y competencias institucionales para el fortalecimiento del Sistema Nacional de Protección (Agenda Nacional de Niñez y Adolescencia, 2009, p.7).

Tanto la Política Nacional de Niñez y Adolescencia como la Agenda Nacional de Niñez y Adolescencia comparten los siguientes Enfoques que orientan su accionar: Enfoque de derechos, Enfoque de desarrollo integral e inclusivo, Enfoque sobre la condición etaria, Enfoque de equidad, Enfoque de interculturalidad, Enfoque de igualdad de género, Enfoque de corresponsabilidad social.

Con respecto al PANI se establecen varias metas a concretar en el periodo establecido por la Agenda, estas son expuestas en la **Tabla 14**

**Tabla 14. Metas para el PANI en la Agenda Nacional de Niñez y Adolescencia (2015-2021)**

Metas 2021	Responsables
Constituida una contraloría de vigilancia del cumplimiento de los planes de acción de negligencia, violencia contra niños, niñas y adolescentes, incluido el ciberespacio, y la Hoja de Ruta contra el trabajo Infantil, Tráfico y Explotación Sexual Comercial.	PANI
100% de equipos interinstitucionales nacionales, regionales y locales, capacitados para el abordaje del trabajo intercultural en el tema de niñez y adolescencia.	PANI, otras instituciones

Fuente: Elaboración propia a partir de la Agenda Nacional de Niñez y Adolescencia (2009-2021)

En resumen, las prácticas y concepciones que se han desarrollado de la niñez y adolescencia han sido a partir del contexto social, cultural, económico y político de cada época histórica, así como la evolución del pensamiento operante.

Desde la teoría se han recuperado los conceptos y las prácticas hacia la población infantil y adolescente, la cual antes de la edad moderna era tratada de formas inhumanas e indignas, desde el abuso, el abandono y la explotación. Posteriormente, se empezó a plantear



la necesidad de brindar protección hacia los NNA, sin embargo, se les consideró como objetos de protección a partir de la introducción de la DSI, por lo que continuaba arrastrando elementos de adultocentrismo, invisibilización, arbitrariedad, entre otros. Ese modelo de protección en un momento determinado entró en crisis.

Este tipo de circunstancias desarrollaron el pensamiento crítico necesario para replantearse la necesidad de transformación tanto de la concepción, como de los instrumentos jurídicos que fundamentaban las premisas anteriores. Es por eso que, a partir de la construcción del instrumento de la *Convención de los Derechos del Niño*, la cual fue el resultado de grandes jornadas de reflexión y elaboración por parte de expertos en la materia, se empezaron a generar las condiciones jurídicas y sociales para poner en práctica los principios contenidos en la misma.

Estos principios estaban enfocados en el reconocimiento de los derechos humanos de los NNA como personas libres para ejercerlos y protagonistas de estos. Desde entonces se han ido actualizando las leyes y formulando nuevas que propicien de forma más efectiva el cumplimiento de estas. Sin embargo, es claro que cada nuevo cambio trae consigo retos, tales como limitantes del contexto, y los relativos a la implementación y operacionalización.

En el caso particular de esta investigación, se desarrolló como ya es conocido, los aspectos relativos al PANI, el cual ha sido una institución líder en el Sistema Nacional de Protección por su papel como ente rector en materia de niñez y adolescencia. Si bien, ha hecho esfuerzos significativos para la creación de los instrumentos necesarios para ejercer sus funciones de acuerdo con lo establecido en el marco de derechos, sigue enfrentando dificultades en hacerlos realmente efectivos.

Recuperar estos aspectos es poder reconocer la realidad de la ejecución de dichos instrumentos en las instituciones del país, en PANI específicamente y cuáles son las condiciones que potencian o limitan el ejercicio de estos. Y dentro de este contexto, reconocer cuál ha sido el papel que desde la cotidianidad se gesta desde la profesión de Trabajo Social.

## **Capítulo V: Principales transformaciones del ejercicio profesional del Trabajo Social en el marco institucional del PANI a partir de la introducción de la Doctrina de Protección Integral**

En el presente capítulo se presenta una serie de reflexiones en torno al eje central de la actual investigación: el ejercicio profesional de Trabajo Social en el PANI. Esto a partir de los diferentes hallazgos obtenidos de las entrevistas realizadas a profesionales que laboraron durante la vigencia de la DSI y luego de la incorporación de la DPI.

Para ello, es necesario hacer hincapié en algunos conceptos medulares relacionados al ejercicio profesional de Trabajo Social en el PANI, entre ellos el fundamento ético-político, teórico-metodológicos, técnico-operativos; así como la aplicación del Interés Superior del Niño y la Niña en los procesos de trabajo institucionales.

Asimismo, se profundizará en el ejercicio profesional desde Trabajo Social con niñez y adolescencia a partir de la DPI; y el papel del Trabajo Social en la materialización de este cambio paradigmático. En esta misma línea, se abordarán los principales cambios identificados en el ejercicio profesional a partir de la introducción de la DPI en el PANI. Finalmente, este apartado incorpora las implicaciones de los recortes presupuestarios que inciden en el ejercicio profesional de TS y el cumplimiento de derechos de NNA en la actualidad, reconociendo con esto, los retos y desafíos de la incorporación efectiva de la DPI tanto a nivel institucional como de la profesión.

### **5.1. Ejercicio Profesional de Trabajo Social**

El ejercicio profesional refiere -desde una comprensión general- a la acción del Trabajo Social en un espacio laboral, ya sea este académico, institucional o comunal. En estos espacios sociolaborales las personas profesionales utilizan herramientas y estrategias propias de Trabajo Social para interpretar y aprehender la realidad compleja y dinámica de las problemáticas sociales sobre las que interviene (Iamamoto, 2003, pp.33-34). De esta forma, una correcta definición del ejercicio profesional del TS debe contemplar no solamente las habilidades y el conocimiento técnico, sino también el compromiso y la coherencia necesarias para ejecutar su rol profesional en vinculación con los actores, instituciones y personas usuarias involucradas.

Las personas profesionales en Trabajo Social al ejercer en un marco de interrelaciones con otros actores sociales, se desempeñan en diferentes modalidades de intervención que les permiten incorporar el abordaje propio de la profesión a las intervenciones realizadas en conjunto con otras disciplinas. Estas modalidades se exponen en la siguiente tabla.

**Tabla 15. Modalidades de Intervención Profesional del Trabajo Social**

Modalidades de Intervención	
<b>Modalidad interdisciplinaria</b>	En el abordaje interdisciplinario cada disciplina aporta a la construcción de su propia especificidad. Por lo tanto, es importante tener claro la especificidad del Trabajo Social para poder establecer con los otros miembros del equipo un acuerdo ideológico, epistemológico y teórico indispensable.
<b>Modalidad multidisciplinaria</b>	Cada disciplina aporta a la construcción del objeto, pero sin tener una visión integral, concepción y enfoque común para el abordaje con las personas usuarias.
<b>Modalidad Transdisciplinaria</b>	Es quizá la modalidad más adecuada pero también la más difícil de lograr, por cuanto supone trascender los límites de la disciplina, logrando con el equipo profesional un marco de referencia común, un mismo modo de interpretación y acción.

Fuente: Elaboración propia a partir de Jong (2001, p.45)

Es importante considerar que el trabajo interdisciplinario es el más común entre los modelos de gestión institucionales. De acuerdo con Espinoza (Comunicación personal, 10 de octubre del 2021), este se basa en la incorporación de distintas profesiones, lo que contribuye en el diseño de “planes de intervención y diagnósticos más idóneos”, y orientados a la protección integral. Asimismo, esta modalidad de intervención se fortalece con el apoyo de los servicios brindados por otras instituciones, en simultáneo o de forma complementaria.

Además de los modelos interventivos, en el ejercicio profesional se reconocen diversos roles de incidencia en la defensa y promoción de los derechos humanos de los NNA, entre ellos el rol de Gestor Social, el de Incidencia y el de Promoción Social.

El rol de gestor social se basa en la capacidad de las personas trabajadoras sociales de manejar procesos de gestión social, los cuales involucran funciones de diseño, ejecución, seguimiento de proyectos, programas y políticas sociales, así como el liderazgo y organización de procesos destinados a la promoción de las condiciones óptimas para el desarrollo de las personas y grupos. Para lo anterior, las personas trabajadoras sociales deben contar con las herramientas teórico-metodológicas y técnico-operativas necesarias para convertir en acciones las propuestas y demandas concretas de los diversos sectores sociales (Chiroque, 2002, p.26, Contreras, 1995).

Por su parte, el rol de incidencia recupera la importancia de la toma de decisiones a nivel profesional a través de un análisis contextual que permita la implementación de propuestas de intervención en los diferentes espacios y diferentes niveles de incidencia. Este rol hace además referencia a la participación que tienen las trabajadoras sociales en los espacios de formulación y diseño de políticas sociales. A su vez, el rol de promoción social se basa en la capacidad que tienen las personas profesionales en Trabajo Social de desarrollar procesos de intervención en función de una participación consciente en los procesos de empoderamiento de las poblaciones, toma de decisiones, negociación política y conciliación de intereses (Jiménez, 1995, p.99)

Dichos roles y modalidades interventivas se adaptan a las particularidades de los espacios sociolaborales a los que se incorporan las personas profesionales en Trabajo Social. En lo que refiere a la intervención profesional con niñez y adolescencia, el Trabajo Social incorpora elementos técnico operativos y teórico metodológicos que van desde de atención individual hasta en la construcción de las políticas sociales y en evaluación de programas y proyectos dirigidos a la población. (Comunicación personal, 10 de octubre del 2021)

A partir de esto, es importante comprender cómo estos elementos variables en los que se configura el Trabajo Social responden a “la síntesis de las contradicciones propias de un Estado que interviene sistemáticamente en el conflicto capital-trabajo” (Fallas, 2009, p.72). Esto implica que la profesión se vea mediada por elementos sociales, económicos, políticos y culturales, que a su vez influyen en la identidad profesional y en el proyecto ético-político de la profesión.

Asimismo, cabe destacar que la profesión se encuentra enmarcada en un sistema económico capitalista, en el que las dinámicas propias del mercado le colocan en la categoría trabajo asalariado, por lo tanto, su ejercicio y su identidad en los diferentes espacios sociolaborales también se ve mediado por estas relaciones de poder y subordinación

En relación con lo esto, es fundamental “pensar en las demandas que les son colocadas a las y los profesionales de Trabajo Social y los requerimientos en términos teóricos, éticos y operativos para dar respuesta profesional a estas situaciones” (Fallas, 2009, p.74), pues esto permite reconocer a la profesión como una rama de la división social del trabajo, con una preparación técnica e intelectual especializada; y permite romper con aquellas concepciones que lo consideran una consecuencia necesaria de la racionalización y organización de la filantropía y del asistencialismo. (Colectivo crítico, 2009, p.2)

De esta forma, la especialización técnica e intelectual supone la incorporación de competencias teórico-metodológicas y técnico-operativas que le permitan al ejercicio profesional de Trabajo Social aprehender históricamente los sujetos de trabajo a partir de las mediaciones que los constituyen, y no solamente como una expresión individualizada de problemas sociales.

Ante esto, es fundamental que el Trabajo Social maximice los recursos técnico-operativos que le permitan reflexionar sobre las condiciones de vida de los sujetos que demandan los servicios sociales. Además, el ejercicio profesional debe desarrollar la capacidad de gestionar los recursos institucionales, servicios y bienes socialmente producidos, hacia la reivindicación y disfrute efectivo de los derechos sociales de las poblaciones (Colectivo crítico, 2009, p.6).

De este modo, se hace necesaria la ejecución de una intervención social desde la criticidad, en la que la profesión tanto a nivel de formación como en el abordaje profesional considere la investigación como elemento fundamental de las competencias profesionales y como componente constitutivo en la intervención profesional (Guerra, 2015). De acuerdo con González (Comunicación personal, 19 de octubre del 2021), la persona profesional en Trabajo Social tiene el deber de capacitarse, actualizarse y de asumir una actitud investigativa constante, ya que la realidad en la que se interviene es cambiante y por ende, el abordaje social debe adaptarse a esta.

De esta forma, la formación profesional contemporánea debe incorporar debates constantes en relación con cómo se está pensando y reestructurando la misma, por esto, es necesario no solo tener una sólida formación teórica, sino la capacidad de análisis e interpretación de contextos y problemáticas sociales (Colectivo crítico, 2009, p.7).

### **5.1.1 Ejercicio profesional del Trabajo Social con Niñez y Adolescencia.**

El desarrollo de la profesión de Trabajo Social en el ámbito de la niñez y la adolescencia está permeado principalmente por el marco de derechos humanos, por lo que se intentará comprender el ejercicio profesional con este sector de la población desde los distintos niveles de intervención e incidencia política de la profesión. Se parte para el desarrollo de este apartado, del rol de la profesión en la Política Social, de su papel en la intervención y promoción social; y de la importancia de un ejercicio consciente y comprometido con la garantía de los derechos de NNA.

Con respecto a las políticas sociales, es importante rescatar que Alayón (2004) expone que estas definen -aunque deficientemente- los “problemas” que atienden y los sectores poblacionales a los que están destinadas. Sin embargo, se limitan a eso, dejando de lado toda la complejidad social, económica, política y cultural que envuelve la problemática identificada. Esta limitación señalada por Alayón (2004), se traslada al ejercicio profesional del Trabajo Social en tanto este se constituye a partir de los diferentes ámbitos de la política social.

En el caso particular el Trabajo Social con niñez y adolescencia se desarrolla bajo el marco de políticas, leyes e instrumentos normativos que orientan a la profesión a posicionarse desde un enfoque de derechos para su intervención. No obstante, es necesario plantearse dos elementos fundamentales en relación con la instrumentalidad de las políticas sociales y de la profesión de Trabajo Social. De acuerdo con Chiroque (2005), “no debemos olvidar el carácter y objetivo de las políticas sociales, que no es más que conciliar con las desazones sociales y apalear la pobreza garantizando su instrumentalización asistencial para la estabilidad social que permitirá la gobernabilidad del Estado” (p.12).

Siendo así, a pesar de que la política social en Niñez y Adolescencia ha presentado grandes avances con la incorporación del enfoque de derechos humanos y los fundamentos de la DPI, aún existen vacíos importantes en el reconocimiento de las razones estructurales de la desigualdad económico-social, mismo que permiten la presencia de enfoques de política

social orientados a la solución individual de las situaciones de riesgo y vulnerabilidad a las que se enfrenta la niñez y adolescencia.

Consecuentemente, las políticas sociales de niñez y adolescencia tienen una naturaleza compensatoria, fragmentada y limitada a las particularidades de lógica capitalista, es decir, son instrumentos de resolución inmediata de los problemas sociales, no una comprensión real y trascendente de la complejidad de desigualdades sociales (Guerra, 2017, p.70).

Comprendiendo la totalidad compleja en la que se constituye la política social, es necesario que la intervención de Trabajo Social sea pensada y ejercida desde lo ético reflexivo, es decir, que los discursos ético-políticos reconozcan la existencia de problemas estructurales que son inalcanzables para el ejercicio profesional, pero que también incorporen la importancia del quehacer profesional en los escenarios de protección y promoción de derechos de las poblaciones socialmente vulnerabilizadas.

Partiendo de lo anterior, en las últimas tres décadas a partir de la incorporación de la DPI en los marcos normativos y jurídicos del país, a raíz de la ratificación de la *Convención de los derechos del Niño* en 1990, se fue introduciendo paulatinamente un enfoque de trabajo con niñez y adolescencia basado en los derechos humanos.

Este enfoque surge precisamente del marco jurídico internacional enfocado en niñez y adolescencia y apunta a transformar las visiones culturales e institucionales, con el objetivo de que los derechos humanos sean más que simples enunciados normativos y se materialicen en las realidades concretas de los sectores vulnerabilizados de esta población (Rojas, 2012, p.50). No obstante, el aumento en la demanda de los servicios sociales dirigidos a la atención de las situaciones violatorias de derechos de esta población, evidencia que son tiempos complejos y contradictorios para el avance en el reconocimiento formal de los derechos. (Alayón, 2004, p.5)

Lo anteriormente expresado, expone la importancia de que el ejercicio profesional desarrolle estrategias para la incorporación de los principios de la DPI en los diversos ámbitos de acción, tanto en la atención como en los procesos de prevención y promoción de derechos. Para ello es necesario que la profesión comprenda a la población desde una visión intersectorial que incorpore los elementos simultáneos que interpelan las realidades de la

infancia y la adolescencia, como género, etapa del desarrollo, condición económica y social, cultural, entre otras.

De esta forma, la intervención profesional debe ser consciente de la diversidad presente en los contextos sociales en los que se desenvuelven los niños, niñas, adolescentes y sus familias. Al respecto González (Comunicación personal, 10 de octubre del 2021) afirma que el Trabajo Social ejerce en ámbitos dinámicos y de constante cambio en los que las personas y familias son también elementos no estáticos.

A partir de esta comprensión, los derechos humanos en la niñez y la adolescencia son el principal pilar que debe orientar la intervención con dicha población, es “por esta razón la práctica del profesional de Trabajo Social debe establecer tres dimensiones: la defensa y denuncia, la promoción de políticas comprometidas y el quehacer diario comprometido y fundamentado en la defensa de los derechos” (Gutiérrez, 2017, p. 29).

Además de esto, se debe procurar habilitar espacios de reflexión en los escenarios de trabajo de la profesión, lo cual es un gran reto, considerando que la cotidianidad institucional se centra más en atender la inmediatez de las situaciones violatorias de derechos, dejando en un segundo plano los espacios reflexivos, la promoción de derechos y el empoderamiento para la participación de las poblaciones.

Asignar menor importancia a estas áreas tiene como consecuencia que las intervenciones estatales en la materia tengan una menor efectividad en la garantía de los derechos humanos de los NNA y que los instrumentos de política pública no se adecuen a las realidades en las que se desarrolla la población. Al respecto Chiroque (2005) expone que existe una invisibilidad de la infancia en la construcción de los marcos o instrumentos normativos, lo que impide la consideración de la infancia como categoría propia y transversal en las políticas de educación, salud, pobreza, entre otras, siempre y cuando dicha categoría no quede marginada o subordinada (párr.77). Ante esto, se destaca la importancia de que las acciones Estatales de intervención a la niñez y adolescencia, superen los paradigmas no consecuentes con los derechos humanos.

En este sentido, a pesar de que en materia jurídica a nivel internacional ya se hayan realizado esfuerzos para el reconocimiento e introducción de los derechos de los NNA en las acciones estatales, las particularidades regionales y nacionales no siempre permiten la materialización de los acuerdos internacionales, esto ocasiona que los NNA sigan expuestos a condiciones de riesgo y vulnerabilidad, a intervenciones estatales que no incorporan su



participación e intereses. En cuanto a esto, Araya (Comunicación personal, 29 de octubre del 2021) expone que el reconocimiento de derechos y el principio de participación deben de ser los pilares de la intervención profesional de Trabajo Social con niñez y adolescencia, por lo que es necesario que las personas profesionales integren a su quehacer profesional los principios que le permitan reconocer a los NNA como sujetos de derechos.

Este reconocimiento no es un proceso sencillo en el que basta con enunciar en Enfoque de Derechos en las políticas, leyes y/o discursos sociales, sino que implica todo un proceso de transformación social, que elimine prácticas y costumbres que siguen siendo utilizadas por las personas profesionales que toman decisiones sobre esta población (UCR y UNICEF, 2019, p.109).

De esta forma, el principal reto de las personas profesionales en Trabajo Social es poder plantearse un ejercicio profesional alineado a las comprensiones actuales de niñez y adolescencia y a los lineamientos en materia de derechos humanos de la población. Además, es fundamental que la profesión pueda establecer procesos reflexivos sobre la cotidianidad de su ejercicio, para identificar los atisbos que condicionan o retroceden el avance en la incorporación social de las personas menores de edad como sujetos de derechos y partícipes activos de las realidades, procesos y decisiones que les involucran.

### **5.1.2 Ejercicio Profesional en PANI en el marco de la Doctrina de Protección Integral**

Es importante considerar que el ejercicio profesional se inserta en una dinámica compleja de relaciones sociales e institucionales en las cuales existen elementos de carácter epistemológico, metodológico y político que guían el abordaje social con la niñez y adolescencia. Además, considerando que el Trabajo Social juega un rol mediador ante las manifestaciones de la cuestión social que se ven reflejadas en las condiciones de vida de los NNA, la intervención profesional en el PANI debe contemplar un posicionamiento histórico-crítico que le permita comprender a las personas sujetas de intervención a partir de la visibilización de las causas históricas de sus condiciones de vida (Fallas, 2009, p.71 y Fernández y Sandoval, 2019, p.57).

Por otra parte, el ejercicio profesional del Trabajo Social en el PANI se inserta en el marco de la intervención dada por el Estado en favor de los derechos de los NNA. Al respecto, Quirós y Zuñiga (2019) afirman que la intervención estatal a su vez se ve permeada por la vigencia de políticas neoliberales que deslegitiman el accionar e intervención en el

sector público, promueven el debilitamiento de políticas públicas, programas y proyectos sociales, y consecuentemente, agudizan las condiciones de vida de las poblaciones vulnerabilizadas (p.28).

Como se ha venido mencionando, a partir de la ratificación de la CDN y la incorporación de la DPI, se establecen nuevos marcos normativos que exigen al Estado un rol más activo en materia de políticas hacia la niñez y la adolescencia, y en la promoción del bienestar integral de esta población mediante instituciones que garanticen el ejercicio pleno de sus derechos (Quirós y Zúñiga, 2019, p.38). Es a partir de esto que el PANI, como institución rectora en la materia, incorpora la DPI como un eje medular en el quehacer institucional, lo que implica un modelo de intervención ubicado en el Enfoque de Derechos, y por lo tanto “una nueva plataforma de servicios, una organización y recurso humano adecuado y suficiente, ambientes de trabajo apropiados y tecnologías y sistemas de información que apoyan la gestión y la toma de decisiones” (UCR y UNICEF, 2005, p.182), además de planes anuales, programas y proyectos sustentados en los fundamentos de este enfoque.

Esta transición paradigmática del PANI puede caracterizarse como compleja y paulatina porque implica no solamente la incorporación de cambios en todas las directrices institucionales, sino que también supone una transformación de la cultura organizacional y de los patrones de trabajo ubicados en la DSI.

Cada una de estas transformaciones institucionales representaron para el Trabajo Social nuevos procesos de trabajo, correspondientes a los lineamientos de los marcos legales mínimos para la atención de la niñez y la adolescencia. Estos cambios se incorporaron no solamente al bagaje teórico necesario para el ejercicio profesional en este espacio sociolaboral, sino que se convirtieron en elementos esenciales para desarrollarse operativamente en el plano de la intervención inmediata con las personas menores de edad. De acuerdo con Espinoza (Comunicación personal, 28 de octubre del 2021) desde el ejercicio profesional:

Hemos llevado este paradigma a la práctica, las intervenciones (...) es primero comprender y entender que las personas menores de edad son sujetos de derechos plenos, ellos tienen derecho a participar y en su atención, en sus planes, en sus resultados. Y yo creo que hemos estado en esta transformación verdad, no de tomar decisiones aisladas, no de tomar decisiones desde la parte adultocentrista, lo que yo

creo que es lo mejor, sino aprender ya que son los requerimientos de una persona menor, de su integralidad y a partir de ahí, desarrollar todo un trabajo y por lo menos Trabajo Social en eso ha tenido un abanico, porque nosotros cuando trabajamos desde las dimensiones asistenciales, socio-educativa, socio terapéutica pues a través de esas tres dimensiones desarrollamos todo y articulamos nuestro trabajo nuestro quehacer profesional.

De esta forma, el ejercicio de la profesión se fue transformando a medida que el Estado y la institucionalidad se comprometieron a materializar los principios establecidos por la ratificación de la Convención. Es a partir de esto que - como se ha expuesto en discusiones anteriores- la DPI coloca como uno de sus pilares más relevantes, el reconocimiento y el acceso a derechos de toda la población de NNA del país. Esto implica para el PANI la diversificación de sus líneas de acción y consecuentemente, la incorporación de nuevos fundamentos para el ejercicio profesional del Trabajo Social.

Al respecto, Montoya (Comunicación personal, 12 de noviembre de 2021) expresa que se han mejorado instrumentos de forma que permitan procesos de investigación preliminar más amplios en los que se puede valorar, verificar y validar la importancia del trabajo profesional a nivel institucional. En este sentido, esta persona informante considera que la creación de un perfil profesional es un gran logro para la legitimación del gremio dentro de la institución, además de que visibiliza las acciones de la profesión en pro del cumplimiento de la DPI.

Considerando que la génesis y desarrollo de la profesión de Trabajo Social se enmarca en el sistema capitalista, específicamente a través de la política social en la atención de las manifestaciones de la cuestión social (Fallas, 2009, p.72), se puede decir que para el Trabajo Social en el PANI, la entrada en vigor de la DPI fue un “parteaguas” pues la intervención con los NNA empezó a verse regulada por políticas específicas en la materia. Esto implica para los fundamentos ético-políticos, teóricos-metodológicos y técnico-operativos del TS en el PANI, un nuevo marco social e institucional.

#### **5.1.2.1 Fundamentos ético-políticos en el PANI**

La dimensión de lo ético-político está guiada por propuestas teóricas, filosóficas y metodológicas que tienen como respaldo los códigos de ética construidos por diferentes

instituciones y están orientados hacia la regulación del comportamiento individual y colectivo.

Desde la dimensión política de este fundamento se identifican tres grandes proyectos societales; el primero refiere al proyecto neoliberal que busca eliminar los derechos para perpetuar la explotación de la clase trabajadora, el segundo proyecto está más ligado al reformismo, el cual se apoya en la socialdemocracia y en la continuación de la expansión del capitalismo, sin dejar de lado el desarrollo mínimo de los derechos, por último, se encuentra el proyecto revolucionario inspirado en el marxismo, en la eliminación del capitalismo y en la existencia de un trabajo emancipado (Montaño, 2004)

En el marco del proyecto político revolucionario es en que se puede ubicar el movimiento de la reconceptualización, pues plantea propuestas que cuestionan el papel del Trabajo Social en el entramado del sistema capitalista, y propone con ello la constitución de un Trabajo Social crítico. Este, a diferencia de las propuestas conservadoras, reconoce la relevancia de las dimensiones ética y política, tanto en la formación, como en el ejercicio profesional (Colectivo de Trabajo Social Crítico, 2009).

En esta misma línea, Espinoza (Comunicación personal, 28 de octubre del 2021) expone que el movimiento de la reconceptualización tuvo influencia en las y los trabajadores sociales que se encontraban laborando antes de la década de los 90 en el PANI. Fueron precisamente los fundamentos incorporados por la profesión, los que le permitieron participar en la creación de instrumentos, modelos de gestión y modelos de atención que contribuyeron a que la institución fuera introduciendo la DPI.

De acuerdo con Colectivo de Trabajo Social Crítico (2009), esta participación de la profesión en procesos de decisión es fundamental pues le permite crear una identidad profesional orientada a la construcción de “un Trabajo Social que no se limite a la reproducción acrítica del proyecto de sociedad capitalista y en cambio que aporte en la construcción de un proyecto contra-hegemónico” (p.1). En este sentido, Araya (Comunicación personal, 29 de octubre 2021) asegura que en el PANI no es necesario ejercer desde la gerencia técnica para generar cambios, sino que las personas profesionales en Trabajo Social desde su intervención en cualquier área pueden asumir acciones que garanticen el disfrute efectivo de los derechos y responsabilidades de los NNA según lo define la DPI.

Asimismo, es fundamental entonces que el proyecto ético-político de la persona profesional de Trabajo Social en el PANI busque una transformación social, considerando a la profesión como sujeto activo dentro de ese cambio sin caer en acciones mesiánicas, sino estableciendo una relación entre el papel que cumple en la defensa de los derechos de los NNA y su posición en la reproducción del sistema capitalista.

Además, es necesario considerar que, por su condición de persona asalariada, el o la trabajadora social debe dar respuesta a las exigencias de quien lo contrata, sin embargo, esto no elimina -aunque limita- la autonomía relativa para un ejercicio profesional orientado a la reivindicación de los derechos y garantías sociales de las personas con las que trabaja (Oliva, Pérez y Mallardí, 2012, p.5). De acuerdo con Ramírez (Comunicación personal, 29 de octubre del 2021), el ejercicio profesional en el PANI se enfrenta a limitaciones para ejercer su autonomía relativa, entre los lineamientos institucionales, las percepciones sociales sobre el trabajo social en el PANI, los procesos de trabajo en los juzgados, entre otros.

Al respecto coloca el siguiente ejemplo: “Hay una situación donde nosotros estamos identificando una posible situación de altísimo riesgo y entonces se procede a proteger, sin embargo, ¿qué pasa luego de eso? Las trabajadoras sociales tienen que pasar días justificando la decisión tomada”.

En relación con esto, a pesar de que el PANI como institución pone un techo al ejercicio profesional, es necesario que las profesionales que laboran en la institución, desarrollen habilidades de negociación y de liderazgo, y que las incorporen a su proyecto ético-político con el fin de que los procesos interventivos en el PANI estén cada vez más alineados a los postulados de la DPI (Araya, Comunicación personal, 29 de octubre 2021).

Para ello es esencial, como se mencionó anteriormente, que se den dentro de la organización gremial una serie de reflexiones ético-políticas que se articulen con propuestas teóricas y metodológicas para la generación de transformaciones, tanto en la formación como en la intervención profesional (Colectivo de Trabajo Social Crítico, 2009). Con respecto a esta articulación, Ramírez (Comunicación personal, 29 de octubre 2021) manifiesta que:

el tema de un proyecto profesional está tan difuso, que tal vez por eso nos ha costado también tanto construir (...) los programas, los proyectos (...) se formulan desde oficinas centrales sin tener conocimiento real de que es lo que estamos haciendo nosotros en las Oficinas Locales, entonces (...) como gremio no nos

hemos logrado organizar, no digo solo como gremio, también como funcionarios del PANI.

En esta misma línea, Esquivel (2006) expone que el proyecto ético-político hace referencia a

(...) los vínculos que se construyen desde el ejercicio profesional en relación con un proyecto político social, y que se encuentra permeada por determinados valores, que se confrontan en el escenario de las relaciones sociales establecidas en la sociedad burguesa, basadas en la explotación, las asimetrías y las desigualdades (p.1)

El proyecto ético-político debe estar articulado con el ejercicio profesional, de tal forma que exista coherencia y se observe un compromiso, siempre considerando que la realidad en la que se devuelven las personas trabajadoras sociales es dinámica y compleja; asimismo, su accionar debe estar entrelazado con los colectivos pues permiten nutrir aquellas reflexiones sobre ese proyecto societario que se busca, esto porque es erróneo pensar lo ético como si fuese un ente aislado, por el contrario este se circunscribe a proyectos políticos mayores (Oliva, Pérez y Mallardi, 2012).

Además, resulta necesario considerar que la persona profesional “debe tener la capacidad de aprehender aquellos intereses y objetivos que coexisten en su espacio profesional y definir la finalidad que orienta su práctica de manera estratégica, asegurando la mayor viabilidad posible a sus intervenciones” (Mallardi, 2014, p. 61). Siendo así, se puede considerar que la intervención profesional en PANI se ve mediada no sólo por los intereses, objetivos y visiones del capital, sino por los propios intereses, objetivos y visiones de la persona como profesional y asalariada.

A partir de esto es necesario recuperar las particularidades, tanto del proyecto societario como del profesional, para comprender la articulación entre ambos y su materialización en el ejercicio profesional en el PANI. En la **tabla 16** se contrastan los proyectos societario y profesional.

**Tabla 16. Diferencias del proyecto societario y el proyecto profesional**

<b>Proyecto societario</b>	<b>Proyecto profesional</b>
<p>Refieren a una propuesta integral de organización social, que envuelve al conjunto de los ámbitos de la vida social. Se basan en una “imagen ética ideal” de la sociedad a ser construida, con valores y principios que la fundamentan; privilegian ciertos medios para concretizarla; y pueden pensarse en escala nacional, regional, continental o universal.</p>	<p>Los proyectos profesionales son también colectivos, pero no tienen la amplitud de los societarios. Se desarrollan en una escala menor y también prefiguran una imagen ideal de la profesión. Además, este tiene la particularidad de que exige valores socialmente legitimados; delimitan sus objetivos y funciones; formulan los requisitos para su ejercicio; dictan normas para el comportamiento de los profesionales; y establecen bases para relacionarse con los usuarios de los servicios sociales en los que trabajan.</p>

Fuente: elaboración propia a partir del Dulcich (2011)

En esta diferenciación entre los proyectos societarios y los proyectos profesionales, es importante reconocer que los proyectos profesionales presentan retos en oposición al proyecto societario hegemónico, entre ellos: la precarización de los empleos, la informalidad y la inestabilidad laboral. Esto a su vez presenta obstáculos para ejercer desde un proyecto profesional contrahegemónico, pues condiciona a las personas profesionales a trabajar casi exclusivamente bajo las exigencias del sistema (Dulcich, 2011).

Por consiguiente, se visualiza que sigue existiendo aún un proyecto societario vinculado a elementos de la DSI, por lo que las profesionales han identificado que esto ha

limitado la aplicación plena de la DPI. No obstante, esta contraposición entre proyectos, no condiciona la construcción de un proyecto profesional comprometido con los derechos humanos de los NNA.

### **5.1.2.2 Fundamentos teórico-metodológicos**

Una de las bases más importantes a considerar en el ejercicio profesional del Trabajo Social en el PANI, es la dimensión teórico-metodológica, esta se conceptualiza desde una percepción general como los principios teóricos desde los cuales se interpreta la realidad social en la que intervienen las personas profesionales.

En relación con esto, es importante destacar que la investigación es uno de los puntos medulares para la incorporación de fundamentos teórico-metodológicos, ya que esto permite la generación de conocimiento acerca de las formas de intervenir. A partir de esto, es fundamental tomar en cuenta que la práctica sin una base teórica da pie a una intervención con un nivel alto de sesgo en la efectividad del cumplimiento de los objetivos establecidos desde la institución y del gremio profesional. En este sentido, Fernández y Ponce León (2006) afirman que las personas profesionales deben guiar su intervención desde el acervo teórico, el dominio la metodología y su uso adecuado en la práctica (p.1).

Asimismo, cabe destacar que la aplicación real de los elementos teórico-metodológicos de la profesión se ve limitada por determinantes institucionales que condicionan la autonomía de las personas profesionales; y al hecho de en ocasiones la teoría no logra abstraer las particularidades reales de la complejidad presente en las situaciones sociales a intervenir. Con respecto a esto, Mallardi (2014) hace referencia a que, dentro del colectivo profesional, uno de los dilemas principales es esta relación entre la teoría y la práctica misma discusión que sigue vigente en los procesos de formación y ejercicio profesional y que en su acción permean las intervenciones de cada profesional (p.73).

Una de las más importantes transformaciones en los elementos teórico-metodológicos del Trabajo Social con niñez y adolescencia ha sido la incorporación de la DPI, pues esta significó la introducción de nuevas configuraciones en los procesos atencionales del PANI. Al respecto, Barboza (Comunicación personal, 18 de octubre del 2021) afirma que este antes de la DPI y bajo la vigencia del enfoque de situación irregular, la visión adultocentrista predominaba no solamente a nivel cultural y social sino en las intervenciones sociales de Trabajo Social con niñez y adolescencia. Esto permitía que las personas adultas tuvieran la



potestad indiscutible de decidir sobre los NNA, inclusive en situaciones en las que se colocaba en riesgo o vulnerabilidad a los NNA. Adicionalmente, esta informante reconoce que el criterio de una persona profesional en Trabajo Social tenía una validez mayor al del padre, madre o persona encargada, y las decisiones profesionales se enfocaban meramente en la satisfacción de necesidades de la población, no de derechos.

En esta misma línea, Rojas (Comunicación personal, 26 de octubre del 2021) expone que:

(...) se trabajaba bajo el techo de la Patria Potestad, que eran los derechos que tenían los progenitores sobre los hijos. En aquel momento los niños, las niñas y los adolescentes no tenían derechos, sino que los padres de familia, los progenitores o las personas encargadas en ausencia de éstos, eran los que tomaban las decisiones junto con el profesional o las profesionales que se hacían cargo, se hacía la guarda crianza, la educación, todo pasaba por el resorte de la Autoridad Parental.

A partir de esto se resalta una de las características medulares de la DSI, desde la cual los NNA eran considerados objetos de necesidades y por tanto, las intervenciones realizadas desde Trabajo Social en el PANI para esta época, no consideraban a los NNA como sujetos de derechos ni como protagonistas activos en sus propias realidades.

Aunado a esto, es importante resaltar que las profesionales entrevistadas destacan que en el PANI los referentes teórico-metodológicos están mayoritariamente enmarcados en lo legal. En este sentido, la intervención desde Trabajo Social se ve permeada por un conjunto de referentes jurídico-legales, que son la base teórica que sustenta los procesos de trabajo con niñez y adolescencia.

En este sentido, el área de lo jurídico no se limita a las políticas que son desarrolladas e implementadas desde el Estado, sino que corresponde a las acciones que buscan esclarecer la situación y protección de los derechos humanos, incentivando con ello la articulación de instituciones de diferente índole, que buscan transformar las realidades sociales (Iamamoto, 2001, citado en Torres y Pérez, 2004, p.44).

Es importante resaltar que antes de la incorporación de la DPI, no existían políticas sociales que respaldaran las intervenciones profesionales en el PANI y la escasa legislación existente era el referente único para la atención a los NNA que enfrentaban a las

manifestaciones de la cuestión social. Al respecto, Araya (Comunicación personal, 29 de octubre del 2021) menciona que ante la inexistencia de política pública en materia de niñez y adolescencia, existía la figura del juez de menores, quien tenía autoridad ilimitada y unidireccionalidad en la toma de decisiones sobre las situaciones de los NAA que se consideraban en “situación irregular”.

En relación con la escasa legislación existente durante la vigencia de la DSI, el Código de Familia fue uno de los pocos referentes que se utilizaban en las intervenciones de estas décadas. De acuerdo con la información recopilada en las entrevistas, el Trabajo Social para entonces se ejercía a partir del método de caso-grupo-comunidad y en el marco teórico, jurídico y legal establecido por el Código de Familia.

Es necesario colocar que Aguilar (Comunicación personal, 27 de octubre del 2021) refiere que desde el área de Trabajo Social en el PANI antes de la década de los 90, predominaban las intervenciones fundamentadas en el método de caso-grupo-comunidad, que correspondía -en concordancia con las compresiones propias de la Doctrina de Situación Irregular- a perspectivas psicologistas en las que se le adjudicaba la responsabilidad individual a los NNA por las manifestaciones de la cuestión social a las que se enfrentaban.

Estos modelos de intervención tuvieron como consecuencia la incorporación de criminalización de la pobreza a los elementos teórico-metodológicos de la profesión. A partir de esta lógica, las condiciones materiales de las familias eran consideradas como un indicador de la capacidad de cuidado y tutela de las personas menores de edad. En relación con lo anterior, Rojas (Comunicación personal, 26 de octubre del 2021) afirma que las intervenciones partían de la marginalidad de las personas, atribuyendo esta condición a la familia y no las particularidades estructurales del sistema económico.

Ante esto, las entrevistadas consideran que tanto la incorporación de la Doctrina de la Protección Integral como el proyecto profesional post reconceptualización, aportaron modificaciones importantes a los fundamentos teórico-metodológicos en el PANI pues los nuevos elementos permitieron generar procesos de trabajo orientados hacia la garantía de los derechos y responsabilidades de los NNA, y hacía la comprensión crítica de las realidad estructurales que rodean las problemáticas sociales a las que se enfrentan las personas sujetas de intervención.

Al respecto, González (Comunicación personal, 19 de octubre del 2021) refiere a que la teoría de derechos humanos se convierte en fundamental para el ejercicio profesional actual, ya que a partir de su implementación se da protagonismo a los NNA en las decisiones y procesos de decisión que les involucran. Esto tuvo como consecuencia la exclusión -aunque no de forma completa- de las visiones adulto-centristas en las intervenciones sociales.

En esta misma línea, Espinoza (Comunicación personal, 28 de octubre del 2021) hace referencia a que la DPI ha significado la transformación en los enfoques de la intervención profesional y ha permitido la incorporación efectiva del principio de interés superior de la persona menor de edad, enfoque de la niñez y la adolescencia, enfoque de género, enfoque de la diversidad, enfoques de derechos humanos, entre otros.

Además de estos enfoques de intervención, los modelos de gestión, protocolos y guías atencionales del PANI son referentes teóricos y metodológicos que orientan el ejercicio profesional; y establecen concepciones básicas aplicables a la mayoría de los procesos de atención con la población. Torres (Comunicación personal, 22 de octubre del 2021) afirma que las concepciones fundamentales en el ejercicio profesional en esta institución son: negligencia, maltrato físico, abuso emocional, abuso sexual, violencia intrafamiliar y de trata de personas. Esta informante clave expone además que la experiencia práctica y el conocimiento adquirido en la formación profesional, permiten que cada una de estas comprensiones sea analizada desde la interseccionalidad, es decir, que además de su concepción misma, sean estudiadas desde las categorías de género, pobreza, etnicidad y etapas del desarrollo.

Es importante mencionar que con los lineamientos de la CDN el país implementa mecanismos jurídicos y políticos que tienen la intencionalidad de transformar las instituciones e imponer una nueva ética de atención y comprensión social de la niñez y adolescencia. A partir de esto, el PANI y de forma particular el ejercicio profesional se ven permeados por las reformulaciones en la política pública de niñez y adolescencia: el Código de Niñez y Adolescencia, la nueva Ley Orgánica del PANI, la Política de Niñez y Adolescencia, los modelos y protocolos específicos de intervención. Estas transformaciones vienen a respaldar los procesos de trabajo con NNA y con las familias desde una visión integral, generando como lo menciona González (Comunicación personal, 19 de octubre del 2021) procesos especiales de atención, relacionados con las medidas de orientación, apoyo y

seguimiento a las familias con el fin de que estas superen los factores de riesgo y las condiciones materiales de vida que colocan en vulnerabilidad a la niñez y la adolescencia.

### **5.1.2.3 Fundamentos técnico-operativos en el PANI**

La dimensión técnico-operativa del ejercicio profesional en el PANI, contempla los procesos determinados por los instrumentos que operativizan el quehacer cotidiano en el que se insertan las personas profesionales de esta institución. Es este conjunto de técnicas e instrumentos utilizados para la ejecución de la acción profesional en este espacio sociolaboral, lo que reafirma el quehacer cotidiano del Trabajo Social en la institución. No obstante, a pesar de que esta dimensión contempla lo más evidente del trabajo, no expresa la totalidad del ejercicio profesional, pues es necesario contemplar los elementos teórico-metodológicos y ético-políticos para lograr la aprehensión de la totalidad de los procesos de trabajo (Villalobos, 2013, p.39).

En el marco de lo técnico-operativo es importante desarrollar la instrumentalidad como categoría transversal, pues es a partir de su consideración que el ejercicio profesional logra incorporar la trayectoria sociohistórica del Trabajo Social y su papel en la reproducción de la racionalidad del sistema capitalista (Oliva, Pérez y Mallardi, 2012). De esta forma, la instrumentalidad de la profesión se representa en el conjunto de condiciones del ejercicio profesional, mismas que se ven permeadas por variables como: “espacio socio-ocupacional, el nivel de calificación de sus profesionales, el proyecto profesional y societario hegemónico, y la correlación fuerzas sociales, entre otras” (Guerra, 2000, p. 20).

De esta forma, lo técnico operativo no se limita a los procesos y herramientas de intervención establecidos por la institución, sino que estos son expresiones particulares de las coyunturas socio históricas en las que se ubican. El recorrido histórico de las comprensiones sociales de la infancia y adolescencia realizado en apartados anteriores permitió reconocer cómo los diferentes proyectos societales e intencionalidades del Estado definen las pautas claras para la intervención con niñez y adolescencia.

Bajo la vigencia de la DSI, se identifican las labores del PANI como meramente asistenciales y, por lo tanto, los elementos técnico-operativos del Trabajo Social para entonces se enfocaban en la intervención de la niñez y adolescencia a partir de sus necesidades, no de sus derechos. Esto se debe a que, según los fundamentos de la DSI, los

NNA sujetos de intervención estatal eran solamente los que se encontraban en condición de pobreza, abandono, delito u otras condiciones para entonces denominadas “irregulares”.

Al respecto, Araya (Comunicación personal, 29 de octubre de 2021), trabajadora social que ejerció profesionalmente antes de la DPI afirma que: “muchas veces los niños se quitaban por problemas económicos, porque los problemas económicos entonces eran como una justificación para que el niño fuera a un albergue”.

En concordancia con esta afirmación, Barboza (Comunicación personal, 18 de octubre de 2021), quien también se desempeñó profesionalmente en la temporalidad de la DSI, expone que:

(...) por castigar la pobreza muchas veces niños fueron sacados de sus hogares, no prevaleciendo el interés ni el vínculo, sino considerando, por ejemplo, que las condiciones económicas era lo que debía privar y tal vez subestimando el vínculo afectivo que existía entre padres y madres; creyendo muchas veces que habían situaciones irreversibles, cuando desde el punto de vista social sabemos que las cosas cambian. Manteníamos posiciones muy de que “esta situación es así no va a cambiar”, desplazando muchas veces las familias y creyendo que la visión de mundo que nosotros como profesionales teníamos era lo que valía y no valían las formas de su existencia y de sobrevivencia, y de cómo las familias asumían el cuidado de los niños y seguían, no veíamos, por ejemplo, los tratamientos como formas positivas de apoyar a las familias sino eran enfoques mucho más lineales.

Ambas afirmaciones detallan procesos técnico-operativos en los que se puede reconocer la existencia de varias de las características identificadas como bases de la DSI (**figura 8**). Primeramente, se identifica en el proceso especificado por ambas profesionales la criminalización de la pobreza, pues se disponía a separar un NNA de su familia por motivos vinculados a la carencia de recursos materiales. Dicho proceso se realizaba sin una investigación preliminar, que permitiera identificar el grado de riesgo que esta situación implicaba para la persona menor de edad.

Sin embargo, lo expresado por las profesionales no se puede comprender desde la particularidad de este proceso, sino que debe analizarse desde la ideología de compasión-represión asumida por el Estado -específicamente para con los NNA- durante la vigencia de este modelo tutelar. De esta forma, dicha intencionalidad del Estado facultaba al PANI para

que protegiera y reeducara a los NNA que se encontraban en pobreza, abandono, vulnerabilidad o delito.

Por otra parte, los argumentos de estas profesionales dejan en manifiesto la fuerte tendencia a la institucionalización en los procesos de trabajo existentes en esta temporalidad. La separación de los NNA de sus familias y la colocación en albergues eran acciones tomadas por las profesionales ante cualquier situación “irregular”, es decir, no se consideraba la evaluación de recursos familiares y/o comunales para evitar la institucionalización, ni mucho menos la ejecución de procesos de apoyo a las familias para que logran superar las condiciones que les impedían tutelar adecuadamente a las personas menores de edad.

Desde la perspectiva de Rojas (Comunicación personal, 26 de octubre de 2021), el ejercicio profesional antes de la implementación de la DPI estaba muy orientado por la atención casuística, ya que no se trabajaba con familias o personas sino con situaciones problema, es decir, se reconocían como objetos de intervención las familias marginadas o los menores abandonados. Además, afirma que:

(...) las trabajadoras sociales teníamos una función interventora, fiscalizadora dentro de las familias, todo esto dentro del marco de la situación irregular, verdad. Se manejaba muchísimo poder, podíamos entrar a las casas sin ninguna orden judicial, podíamos intervenir, podríamos sacar a los niños, por supuesto que todo esto se hacía con el conocimiento que nos daba la profesión. Pero estaba amparado dentro de una sombrilla que no estaba reconociendo derechos.

Una vez más se evidencia la concordancia de los procesos y herramientas del ejercicio profesional con la lógica histórica del Estado. Recuperando a García (1995, p.56), la particularidad de las legislaciones en la DSI abría la posibilidad de una intervención estatal arbitraria sobre las condiciones de vida de los NNA en condición irregular, expresándose en los elementos técnico-operativos que le permitían al Trabajo Social la intervención ilimitada; o como lo expresa Rojas (Comunicación personal, 26 de octubre de 2021), el “manejo de mucho poder” sobre los grupos familiares en los que reflejaban las problemáticas sociales.

Lo anteriormente expresado se vincula con la concepción predominante en la DSI de que el Estado debe asumir el poder, que ante la falta de la tutela materna o paterna, le corresponde para proteger a una persona que carece de capacidad civil (Santillán, 2011, p.9).

Esto dio paso a la incorporación en la profesión de procesos de trabajo fuertemente tendientes a la institucionalización de menores, como los mencionados por Barboza (Comunicación personal, 18 de octubre de 2021) y Araya (Comunicación personal, 29 de octubre de 2021).

Esta forma de incorporar la dimensión de lo técnico-operativa al ejercicio profesional del Trabajo Social se vio diametralmente transformada con la incorporación de la DPI, pues a partir de este hecho histórico el Estado costarricense -como estado parte de la CDN- se compromete a establecer nuevos estándares, ya no solamente de atención y protección a las necesidades de los NNA en riesgo social o penal, sino también a la articulación con otros actores para la promoción de los derechos y la creación de las condiciones que permitan el desarrollo integral de todos los NNA.

Como consecuencia de esto, los procesos técnico-operativos de la profesión en el PANI ya no responden a la tutela indiscriminada del Estado sobre los NNA, sino que debe enmarcarse en los derechos y obligaciones correspondientes a este sector de la población, establecidos en las normativas tanto institucionales como nacionales e internacionales.

De esta forma, en cumplimiento de las atribuciones y competencias profesionales del Trabajo Social en esta institución en el marco de los nuevos lineamientos de la DPI, se hace necesaria la incorporación de procesos de permanente investigación de las condiciones y relaciones sociales de los sujetos de intervención. Esto implica la coordinación y ejecución de políticas sociales, pero también la utilización de técnicas, instrumentos y procesos de trabajo como: visitas sociales, pericias e informes, procesos socioeducativos, entre otros. (Guerra, 2015, p.126).

Además, con el espectro tan amplio de acciones que señala la protección integral, se diversifican paralelamente los fundamentos técnico-operativos que median el ejercicio profesional del Trabajo Social en este espacio institucional. De acuerdo con Paniagua (2020), actualmente la profesión se incorpora a los procesos de trabajo en los siguientes cinco ejes institucionales: atención, protección, promoción y prevención, y adopciones. A su vez, en estos ejes el ejercicio profesional desarrolla funciones relacionadas con lo socioeducativo, promocional, asistencial, investigación y gerencial-operativo.

Por otra parte, a diferencia de los procesos y herramientas utilizados por ejercicio profesional en vigencia de la doctrina anterior, los elementos técnico-operativos después de la DPI deben de incorporar un rango de participación de los NNA, según la etapa del desarrollo

en la que se encuentren. Según lo afirma Montoya (Comunicación personal, 12 de noviembre de 2021) para procesos específicos se utilizan instrumentos que permiten tomar en cuenta la opinión de las NNA de acuerdo con su edad, tanto maduracional como cronológica.

La coordinación interinstitucional es igualmente un elemento de la DPI, que viene a generar nuevos procesos de trabajo para las personas profesionales en Trabajo Social de la institución. De esta forma, se establece a partir de estos lineamientos que debe existir una vinculación de las instancias gubernamentales y no gubernamentales, con el objetivo de promover y proteger los derechos de los NNA. Al respecto, Montoya (Comunicación personal, 12 de noviembre de 2021) afirma que parte de su ejercicio profesional corresponde a la coordinación

(...) con las demás instituciones, no solamente instituciones del Estado sino también con otras organizaciones o incluso con empresas privadas también precisamente para poder promover (...) talleres en escuelas y colegios, coordinamos con las municipalidades precisamente para poder coordinar también con las juntas de protección, con los consejos participativos, con los comités tutelares, la idea era que todo fuera de la mano, con respecto a los temas de prevención y promoción.

De modo complementario, considerando que la DPI reconoce la responsabilidad tanto del Estado como de la familia y de la comunidad en la protección integral de los NNA, los procesos atencionales ya no priorizan la separación del entorno familiar ni la institucionalización como formas de protección, sino que se han operativizado procesos que permitan evaluar formas alternas de restituir los derechos a la NNA involucrada. Según González (Comunicación personal, 19 de octubre de 2021), cuando se recibe una denuncia que indique la posible existencia de derechos vulnerados, la profesional a cargo tiene el deber de ejecutar el proceso investigativo correspondiente y acogerse a las fuentes de información que le permitan identificar si la situación violatoria realmente se está presentado.

La recopilación de la información generalmente se realiza por medio de instrumentos y técnicas propias del ejercicio profesional como

entrevistas, visitas domiciliarias, consultas a otras fuentes, vecinos, el sistema educativo, Caja, valoraciones cuando hay que hacerlas verdad, a nivel de salud todo eso se coordina, se gestiona y tomamos decisiones entonces, si existe un



riesgo y amerita seguimiento institucional entonces, se tiene que pasar un proceso especial de protección. (Ramírez, Comunicación personal, 29 de octubre de 2021).

A partir de esto, se pueden presentar posibilidades varias dentro el marco de los derechos y responsabilidades de los actores involucrados. Chavarría (Comunicación personal, 04 de noviembre de 2021) afirma que algunas de las acciones dentro del marco de acción profesional pueden ser el acompañamiento prolongado por medio de una medida de orientación, apoyo o seguimiento; o en situaciones muy específicas, la separación del grupo familiar.

En caso de que el proceso se oriente hacia la institucionalización del NNA, se debe iniciar por parte de la persona profesional un proceso de seguimiento, trabajo en intervención familiar, con el objetivo de superar los factores de riesgo que vulneraron los derechos de los NNA involucrados.

#### **5.1.2.4 Aplicación del interés superior del niño y la niña.**

En apartados anteriores se ha colocado el principio del interés superior del niño y la niña como uno de los más importantes a considerar en las intervenciones dadas a nivel institucional y en general en los procesos o decisiones que les involucren, esto responde a que la CDN lo coloca como un principio vital en la garantía de la participación y en la efectividad de los derechos humanos de esta población.

En correspondencia con esto, Montoya (Comunicación personal, 12 de noviembre de 2021) menciona que la aplicación del interés superior del niño y la niña, encuentra su significado en la toma de decisiones desde las profesiones, las cuales deben de orientarse hacia el bienestar y el ejercicio y garantía de los derechos de esta población.

En este sentido, tanto desde la institucionalidad como desde la profesión en sí misma, este principio toma sentido cuando en las intervenciones sociales con NAA la persona se coloca como sujeto activo en la toma de decisiones sobre su propia realidad, y se convierte en protagonista en la garantía de las condiciones de vida que le permiten un estado de bienestar integral.

Asimismo, este fundamento se encuentra inscrito en el enfoque de los derechos humanos, desde el cual se busca incidir en la situación de las NNA a través de planes,

programas y servicios institucionales que reduzcan los factores de riesgo y potencialicen las condiciones necesarias para su desarrollo integral. Al respecto Araya (Comunicación personal, 29 de octubre del 2021) afirma que la lógica del interés superior del niño o la niña se circunscribe en:

(...) todos esos esfuerzos, todos los programas, todas esas acciones que realizan para garantizar el derecho de las personas menores de edad. Entonces ese es el interés superior del niño, velar, garantizar que todos los derechos se cumplan, indiferentemente de las situaciones (...) algo importante cuando hablamos del interés superior del niño es que los derechos no son negociables y son universales, son para todas y todos. Es aquí cuando hablamos de ese interés superior del niño, indiferentemente de su raza, el credo, de su voz, de su condición física o sus capacidades.

Bajo esta misma lógica Salazar y Solano (2017) afirman que una de las bases de este principio es la opinión de los NNA involucrados en los diferentes procesos, siempre y cuando se consideren las características propias de su etapa del desarrollo (p.40). Asimismo, en la CDN, artículo 12, se destaca que los niños, niñas y adolescentes a quienes se les considere capaces de expresar su juicio propio, se les garantizará este derecho de libertad de expresión ante las decisiones que le afecten (p. 13-14).

Siendo así, para la aplicación efectiva de este principio, las intervenciones de Trabajo Social con niñez y adolescencia deben de ser transversalizadas no solamente con la satisfacción de los derechos de expresión y participación, sino también por la consideración de las particularidades individuales de la persona, como: su condición etaria, su estado de vulnerabilidad y sus las necesidades sentidas. (Chavarría, Comunicación personal, 04 de noviembre del 2021)

Por otra parte, es importante rescatar que el interés superior sigue presentando un reto importante tanto para las intervenciones profesionales, como para su aplicación social, esto debido al alto componente cultural adultocéntrico aún presente a nivel organizacional y de la sociedad en general. Consecuentemente, esto provoca que a los NNA se les asigne un nivel de participación nominal que no es suficiente para la incorporación real de este principio en los procesos de intervención (Barboza, Comunicación personal, 18 de octubre de 2021).

Siguiendo a esta informante se puede hablar de una pseudo participación de los NNA en los procesos que les involucran pues:

todavía prevalece el Enfoque de la Situación Irregular precisamente en la participación, porque participación no es decirle al niño “¿con quién quiere quedarse usted? Quiere quedarse con su papá o quiere quedarse con su mamá”. Eso es importante, pero muchas veces se cree que por entrevistar a un niño se le está tomando la participación y no necesariamente, a veces caemos en una pseudo participación, porque no es una participación genuina. Muchas veces la obviamos porque asumimos de previo que el niño está equivocado, y que lo mejor es a tomar la decisión por él; y para mí eso es una pseudo participación porque no estamos validando realmente lo que el niño quiere, lo que el niño busca (Barboza, Comunicación personal, 18 de octubre de 2021).

Por su parte, Montoya (Comunicación personal, de octubre 2021) expresa con base a esto, que la opinión del NNA y su incorporación en el trabajo con las familias; son elementos que quedan rezagados en los planes de intervención, pues la carga laboral que manejan las trabajadoras sociales permite solamente la atención de emergencias o situaciones altamente prioritarias. Esto ocasiona que “muchas veces los chicos vuelvan con la familia sin que se haya trabajado con la familia lo que se tiene que haber trabajado”. (Aguilar, Comunicación personal, 27 de octubre de 2021)

En síntesis, el principio de interés del niño y la niña en la intervención profesional del Trabajo Social en el PANI, se ve condicionado no solamente por el proyecto profesional individual y por la comprensión de la DPI en su totalidad, sino también por las condiciones culturales e institucionales que siguen considerando a los NNA como incapaces de ejercer su participación plena en las decisiones que les competen.

### **5.1.3 Papel del Trabajo Social en la incorporación de la Doctrina de Protección Integral**

Desde la perspectiva del papel que cumple la profesión de Trabajo Social en la incorporación y/o aplicación de la DPI, se hace un análisis desde la visión de las personas entrevistadas. Dicho análisis fue posible gracias a la diversidad de espacios sociolaborales en los que las participantes se encuentran posicionadas dentro del PANI.

Un primer aspecto para abordar refiere a las acciones que Trabajo Social realiza dentro de sus espacios de atención, mismas que reflejan la importancia de brindar una atención a los NNA enmarcada en la integralidad. De acuerdo con Rodríguez (Comunicación personal, 20 de octubre de 2021) las acciones de la profesión se vinculan con la protección integral a través de la aplicación de estrategias que permitan a los NNA de edad desenvolverse en contextos en los que se minimicen los factores de riesgo y se procure un ambiente propicio para el desarrollo integral.

Lo anterior vinculado a un proyecto profesional ético y con una visión crítica que le permita comprender el trasfondo estructural de las condiciones sociales que vulneran los derechos de esta población. Oliva y Mallardi (2012) refieren que la vinculación del ejercicio profesional con un proyecto ético-político posibilita pensar más allá de las elecciones y/o acciones particulares de cada profesional, esto porque las acciones que lleven a cabo están estrechamente relacionadas con un proyecto hegemónico profesional (p.48). Esto permite comprender que ciertas visiones integrales acerca de la atención de Trabajo Social con NNA, están permeadas por un proyecto colectivo de la profesión.

(...) la visión que tiene Trabajo Social o la formación incluso que nosotros tenemos, va muy de la mano a la Doctrina de Protección Integral, es decir, tomar en cuenta la opinión de una persona menor de edad, que tal vez la formación de un abogado o la formación de un criminólogo, por ejemplo, que ya son parte de nuestra planilla a nivel institucional tal vez no tienen esa visión tan humana como la tiene la formación de Trabajo Social, y que también tiene varios enfoques, entonces para mí es fundamental la visión de Trabajo Social en la atención de las denuncias. (Montoya, Comunicación personal, 12 de noviembre de 2021).

Como segundo aspecto, es fundamental considerar que la vinculación histórica del Trabajo Social y el PANI, le permite a la profesión contar con las herramientas para la formulación de estrategias para el trabajo NNA. Al respecto, Torres (Comunicación personal, 22 de octubre de 2021) coloca que el papel principal de la profesión en el PANI es la defensa, restitución, y promoción de los derechos de los niños, niñas y adolescencia a través de los diferentes niveles en los que se coloca el Trabajo Social en este espacio sociolaboral.

Bajo lógica de una restitución de derechos Chavarría (Comunicación personal, 04 de noviembre de 2021) expone que:

El Trabajo Social es una profesión muy legitimada a la hora de evaluar, de verificar cuáles son los derechos que se están violentando. Además de cuáles podrían ser restituidos para las personas menores de edad, entonces nosotros hacemos recomendaciones muy importantes al área legal ya sea para restituir el derecho o para proteger, y sobre todo para exigir el cumplimiento.

Sin embargo, en ese proceso de trabajo es necesario realizar coordinaciones, valorar estrategias, herramientas, instrumentos y demás acciones que permitan cumplir con estos objetivos. Igualmente, se requiere lograr que todo ese conocimiento relacionado a los derechos de los NNA pueda ser trasladado a sus familias, no solamente para reducir los procesos de institucionalización, sino también para que los NNA puedan permanecer en grupos familiares que permitan la garantía de sus derechos (Navarro, Comunicación personal, 20 de octubre de 2021).

Un tercer punto que abordar con respecto al papel de la profesión en la incorporación de la DPI es la promoción social, la cual se comprende para efectos del ejercicio profesional como toda actividad que se encamina a lograr una estructura social que permita el disfrute efectivo y pleno de los derechos humanos de las poblaciones a través del desarrollo de elementos como: infraestructura, economía, educación, participación política, salud, organización comunitaria, entre otros. (Flores y Contreras, 2006, p.5).

La promoción social es un campo importante de desarrollo profesional para el Trabajo Social, no obstante, la información recopilada de las entrevistas a las profesionales evidencia que el Trabajo Social como profesión ha ido abandonando el campo de la Promoción Social, el cual ha asumido otras profesiones. Rojas (Comunicación personal, 26 de octubre de 2021) posiciona que la profesión puede retomar este campo a través de la mediación y la negociación; además, desde su perspectiva, Trabajo Social en el PANI tiene muchos campos de acción que podría explotar.

Cabe destacar que la profesión ha estado históricamente vinculada a los procesos de protección y promoción de derechos de las personas menores de edad, aún antes de la ratificación de la CDN. Un ejemplo de ello son las unidades móviles, ya que según afirma Araya (Comunicación personal, 29 de octubre del 2021), las profesionales en Trabajo Social se trasladaban a las comunidades a brindar charlas y ejecutar procesos de promoción, en vinculación con las poblaciones locales. Esta informante clave afirma que las necesidades

identificadas a partir de estos procesos de promoción de derechos permitieron que estas unidades móviles se convirtieran posteriormente en oficinas locales en estas comunidades.

Con respecto a estas unidades móviles Araya y Picado (s.f) mencionan que las mismas surgen en los años 70, como consecuencia de la consolidación del Estado como promotor del desarrollo social, político y económico del país. Estas unidades móviles se trasladaban a las diferentes comunidades con escaso acceso a los servicios públicos, para brindar una atención interdisciplinaria desde la promoción y prevención en temas como la violencia intrafamiliar, el castigo físico, entre otros (p.9).

Por otra parte, Aguilar (comunicación personal, 27 de octubre del 2021), asegura que durante la doctrina de situación irregular hubo intentos por trabajar desde la prevención y promoción, sin embargo, esto no era una meta de la institucionalidad pues el enfoque prevalecía en los procesos de atención de las necesidades de la población.

Por otra parte, con respecto a la función de la defensa, promoción y exigibilidad de los derechos humanos de los NNA, también se encuentran acciones más allá del área de atención, las cuales es necesario reconocer y desarrollar, para legitimar el papel de la profesión en la aplicación de la DPI. Para lograr este objetivo de una mayor legitimación profesional en la institución, es necesario generar investigación social en relación con el tema de la DPI y posibilitar una formación crítica y políticamente coherente con los procesos de integralidad planteados por este paradigma.

Al respecto, González (Comunicación personal, 19 de octubre de 2021) refiere con respecto a la importancia de la investigación que, las profesionales deben investigar acerca de lo que realmente es aplicar la DPI en sus espacios laborales y acerca de la implicación que tiene para las personas menores de edad. En este sentido Calvillo (2013) refiere a que el Trabajo Social ha dado más importancia en dar respuesta al problema que al estudio de este, se ha optado más por conocer cómo hacer las cosas que saber por qué se hacen. Sin embargo, al emitir este criterio, se debe tomar en cuenta que las condiciones de precariedad laboral a las que se enfrentan cotidianamente muchos profesionales han favorecido esa tendencia a enfocarse en la intervención en las situaciones sociales concretas y no la generación de procesos reflexivos e investigativos (párr.3).

Por último, Rojas (Comunicación personal, 26 de octubre de 2021) indica al Trabajo Social aún le queda mucho que recorrer en temas de formación profesional, se necesita de

mucha preparación, capacitación continua y especialización en materia de derechos humanos, para lo que es fundamental un posicionamiento crítico y una politización de las casas formadoras. Ante esto, se identifica además la necesidad de un compromiso profesional individual por la actualización constante en temas de niñez y adolescencia, así como la responsabilidad institucional perfeccionar los mecanismos y procedimientos para la protección de los derechos estipulados en la CDN.

#### **5.1.4 Principales cambios identificados en el ejercicio profesional a partir de la introducción de la DPI en el PANI**

La integración del cambio paradigmático a la institución no se dio de forma inmediata tras la ratificación de la CDN; fue un proceso de transformación complejo, que se fue reflejando de forma paulatina en las acciones institucionales y por lo tanto, en la cotidianidad del ejercicio profesional del Trabajo Social.

Como se analizó en apartados anteriores, los primeros ajustes se dieron en materia normativa con el objetivo de alinear todas las estrategias nacionales -relacionadas con la intervención en Niñez y Adolescencia- a los nuevos preceptos de protección integral. Dichas variaciones jurídico-normativas dieron como resultado la conformación de la nueva Ley Orgánica del PANI (1996) y la aprobación del Código de la Niñez y la Adolescencia (1998).

Según Araya (Comunicación personal, 29 de octubre 2021), antes de la introducción de estas dos normativas, el PANI gestionaba la mayoría de las acciones estatales relacionadas con niñez y adolescencia; por ejemplo: atención de situaciones de riesgo y delito, salidas del país, permisos de trabajo, entre otras. Sin embargo, posterior a la introducción de la nueva ley (1996) y del CNA (1998) se le designan algunas de estas responsabilidades a otras instituciones según fueran sus competencias.

En lo que respecta al ejercicio profesional, uno de los principales cambios reconocidos por las profesionales es la homologación de los procesos y protocolos, para reorientar la intervención hacia la participación y la exigibilidad de derechos (Quesada, 2015, p.40). En este sentido, Aguilar (Comunicación personal, 27 de octubre 2021) afirma que:

Lo primero que se trabajó a nivel de gremio, lo que yo expliqué, tratamos de establecer protocolos para que todos tuvieran una homologación de la

intervención, de manera que la oficina de Sarapiquí tuviera una intervención parecida desde el área de Trabajo Social a las que tenían en San José. Para medir un poquito más que las intervenciones fueran más expeditas.

En concordancia con esto, Araya (Comunicación personal, 29 de octubre 2021) plantea que estos protocolos institucionales marcaron pautas de acción, tanto para las personas profesionales en Trabajo Social que ya trabajaban en el PANI durante la transición, como para las nuevas profesionales que ingresaron ya bajo la vigencia de la DPI. Además, esta informante asegura que antes de la homologación y de la construcción de protocolos, no existía mayor documentación que pudiera ser utilizada como guías para la intervención, consecuentemente la orientación para los procesos no era más que el conocimiento empírico de las compañeras.

Por otra parte, las informantes clave refieren a que los cambios en la intervención profesional se dieron en el marco de la nueva comprensión de los NNA como sujetos de derechos. En relación con esto, Aguilar (Comunicación personal, 27 de octubre 2021) asegura que:

(...) la Doctrina de Protección Integral lo que vino -a nivel gremial, lo que nos vino a cambiar un poquito- fue a modificar nuestra intervención, entender que los chicos tenían derecho, a coordinar; y también exigir un poquito más desde las mismas comunidades para que todos habláramos el mismo idioma, que los chicos tenían derecho. Entonces yo me acuerdo de que las compañeras comentaban que ellas hacían trabajo con las escuelas, con los colegios, con todo lo que tenían en su comunidad, para garantizar que la gente entendiera lo que era este derecho de las personas menores de edad.

De este modo, a partir de la DPI y de la renovación de la Ley Orgánica del PANI, se pasa de una atención profesional casuística a una intervención profesional en la que se restituyen derechos que han sido vulnerados (Rojas, Comunicación personal, 26 de octubre de 2021).

Otra de las líneas en las que las personas profesionales reconocen el cambio es en la incorporación de los ejes de promoción y prevención, mismos que permiten la creación de las condiciones institucionales para la garantía de la protección integral de las NNA. Citando a Araya (Comunicación personal, 29 de octubre de 2021):



(...) se formaron cuatro áreas de trabajo con esa transformación, me acuerdo que era el área de defensa, el área de atención, el área de albergues y el área de prevención y promoción, es allí donde comienza la prevención y la promoción a verse como parte integral del trabajo con las personas menores de edad, me acuerdo de esa nueva visión, ya los abogados comenzaron a utilizar el Código de Niñez y Adolescencia.

Cada uno de los cambios anteriormente mencionados se vieron permeados por procesos de capacitaciones y talleres por parte del PANI, tanto para el personal técnico-administrativo institucional como para la parte administrativa y operativa de los albergues y Organizaciones No Gubernamentales, con la intención de que todas las instancias homologaran las nuevas comprensiones de la atención e intervención con los NNA.

### **5.1.5 Implicaciones de los recortes presupuestarios al ejercicio profesional de Trabajo Social y al cumplimiento de derechos de NNA**

La necesidad de referirse al tema de los recortes presupuestarios surge debido a que en diferentes momentos de la investigación este se presentó como recurrente. A partir del balance del Estado del Arte, se lograron identificar los elementos coyunturales a los cuales se ha enfrentado la institucionalidad pública en los últimos años, siendo la disminución del gasto público una amenaza constante para la ejecución de proyectos, programas y otras acciones institucionales orientadas a la protección integral de los NNA.

Es importante recuperar que los ataques presupuestarios al PANI han estado presentes en las diferentes etapas históricas de la institución, al respecto Brenes y Mejía (1991) aseguran que las primeras reducciones al presupuesto institucional se remontan a la década de 1950 cuando el PANI empezó a delegar funciones a otras instituciones porque los recursos financieros asignados eran insuficientes para asumirlas.

Actualmente los recortes presupuestarios siguen siendo limitantes para la ejecución de la función rectora del PANI. No obstante, contrario a las acciones de la década de 1950, las funciones no se delegan sino que la institución asume cada vez más atribuciones con cada vez menos recursos; todo esto en un contexto de creciente demanda de protección y atención por parte de la población. Estas condiciones se ven reflejadas en el incremento de la carga laboral y en la precarización de las personas funcionarias. (Araya et al., 2019, p. 322).

A partir de esto, se aborda con las personas entrevistadas el tema de las implicaciones que los recortes tienen en su ejercicio profesional y en el cumplimiento de derechos de los NNA. A continuación, se exponen, los puntos más tratados en relación con los prejuicios que tiene la disminución de presupuestos en el ejercicio profesional de Trabajo Social.

***Las personas profesionales deben asumir más responsabilidades:*** en relación con esto, Chavarría (Comunicación personal, 04 de noviembre de 2021) refiere que han tenido que ser más estratégicos y reinventarse en muchas áreas, un ejemplo de ello es que anteriormente contaban con un centro que se encargaban de impartir las Academias de Crianza y en la actualidad son las Oficinas Locales quienes han tenido que asumir esta labor. En esa misma línea, menciona el hecho de que el recorte de presupuesto implica que la institución y las personas profesionales deban trabajar menos programas con menos profesionales, a la vez que hay más demanda de los servicios institucionales.

(...) recorte de recursos significa que vamos a trabajar con la misma cantidad o menos, no se aperturan nuevos servicios, no se abren nuevas oficinas, frente a la realidad que tenemos y lo cambiante que es, no podemos generar nuevos proyectos ni nuevos espacios de trabajo con las personas menores de edad, tenemos que limitarnos a lo que hay o menos de lo que hay (González, Comunicación personal, 19 de octubre de 2021).

Este es un tema que sobresale en la información recopilada en este proceso investigativo, ya que, aunque las profesionales identifican que la sobrecarga laboral deviene de la falta de recursos y que estos a su vez generan menos programas, menos proyectos y menos inversión en personal que asuman la creciente cantidad de casos producto del incremento en la demanda de servicios.

***Recarga laboral:*** este puede considerarse una problemática que es de carácter estructural en las instituciones y que se materializa en las condiciones sociolaborales de las personas profesionales en Trabajo Social.<sup>30</sup>

En cuanto esto Ramírez (Comunicación personal, 29 de octubre de 2021), refiere a que en la institución hay estabilidad laboral, ya que no se brindan condiciones laborales que cumplan con las expectativas de las y los profesionales. Ante esto, muchas personas

---

<sup>30</sup> A pesar de que este tema es clave para la definición del ejercicio profesional en el PANI, no se profundiza en este pues su particularidad supera los objetivos planteados por el presente proceso investigativo.

profesionales en Trabajo Social luego de haber adquirido la experiencia necesaria, prefieren movilizarse a otras instituciones en busca de condiciones que mejor se ajusten a sus expectativas profesionales.

Por otra parte, Aguilar (Comunicación personal, 27 de octubre de 2021) indica que el desconocimiento acerca de la sobrecarga laboral a la que se enfrentan las profesionales en el PANI, permite que exista una tendencia tanto social como institucional a señalar la ineficiencia de las funcionarias en la atención de denuncias y situaciones de riesgo, sin embargo, la cantidad de expedientes asignados a cada Trabajadora Social supera la capacidad de trabajo de las profesionales, esto considerando que en algunas Oficinas Locales solamente existe una Trabajadora Social en planilla.

Al respecto, Araya (Comunicación personal, 29 de octubre de 2021) resalta que los recortes presupuestarios tienen consecuencias no solamente en la precarización de las condiciones sociolaborales de las profesionales en el PANI sino que tienen efectos claros en las condiciones de vida de los NNA en contextos más vulnerabilizados, pues las limitaciones institucionales hacen que las acciones de protección integral pasen a un segundo plano ante la necesidad de atender las demandas más urgentes de la población.

***Incertidumbre:*** en este aspecto, Navarro (Comunicación personal, 20 de octubre de 2021) quien se ubica en un puesto de coordinación interinstitucional con Organizaciones no Gubernamentales, el recorte de presupuestos sobre los programas genera mucha incertidumbre con respecto a la continuidad de los programas que actualmente se ejecutan en la institución. Esto afecta de manera particular al ejercicio profesional pues le genera a las personas profesionales en Trabajo Social la responsabilidad de priorizar, reducir o incluso descartar acciones.

Lo anteriormente expuesto tiene como consecuencia no solamente el desplazamiento de funciones y procesos de trabajo propios de la profesión para con la población, sino que tiene una afectación en el ejercicio y cumplimiento de los derechos humanos de los NNA.

En relación con las implicaciones que han tenido los recortes de presupuesto en los derechos de NNA, se puede mencionar primeramente el cierre de programas y estrategias vinculadas a la promoción de derechos de la población, y segundo, los aspectos relacionados con la capacidad administrativa financiera que tiene la institución.

Araya et al., (2019) explican que las condiciones sociales a las cuales el país ha venido enfrentándose en los últimos años, han tenido una repercusión en los lineamientos, prioridades y acciones de la política social en materia de promoción de derechos y que debido al incremento de situaciones violatorias de derechos el PANI ha tenido que enfocarse en la atención de estos casos más urgentes, dejando en un segundo plano las acciones en el campo de promoción (p.322).

De igual manera, en el IX Informe de Estado de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia se señala que el contexto de crisis fiscal que atraviesa el país afecta el acceso a los derechos de la población de NNA, esto porque implica una reducción presupuestaria de los programas del Estado que son clave en la atención de las situaciones de violencia, así como acceso a la educación, servicios de cuidado de primera infancia, entre otros. Por otra parte, la situación fiscal afecta de manera directa las condiciones materiales de vida de las familias de más bajos recursos, y consecuentemente, a las personas menores de edad que forman parte de estos núcleos familiares (UCR y UNICEF, 2019, p.24).

Con respecto a estas afectaciones Chavarría (Comunicación personal, 04 de noviembre de 2021) comenta que se han tenido que ir cerrando programas y posibilidades de atención a NNA que se encuentran en situaciones violatorias de derechos, entre ellos los cupos en Red de cuidado, los cuales se han visto reducidos para poder asegurar la sostenibilidad del programa. Esto implica la desprotección de un gran sector de la población en cuanto a estimulación, alimentación y cuidado. Bajo esta misma lógica Montoya (Comunicación personal, 12 de noviembre de 2021) resalta que la reducción en la capacidad de los programas ha afectado en sobremanera la aplicación real y de calidad de los fundamentos establecidos por la DPI.

En este sentido, Araya (Comunicación personal, 29 de octubre de 2021) expone que el trabajo comunitario es esencial para la materialización de la DPI, pues el Código de Niñez y Adolescencia indica que se debe asumir responsabilidad más allá de lo institucional. No obstante, que para que esto sea posible se requiere de “un presupuesto que al PANI le compete y que el gobierno no le ha dado, eso también limita mucho generar programas y proyectos que respondan a la nueva legislación de doctrina de protección integral” (Araya, Comunicación personal, 29 de octubre de 2021).

Por otra parte, las entrevistadas rescatan la importancia de una sana administración financiera que permita que -a pesar de las constantes reducciones presupuestarias- se puedan

optimizar los recursos existentes para garantizar la permanencia de la mayoría de los programas posibles. Al respecto, Rodríguez (Comunicación personal, 20 de octubre de 2021) resalta que lo administrativo en el PANI es un poco menospreciado al ser una institución social y que eso no ha permitido solucionar los problemas de administración y planificación que la institución ha tenido por muchos años. En esta misma línea, Ramírez (Comunicación personal, 29 de octubre de 2021) expone que el nivel administrativo financiero ha tomado decisiones desacertadas, ejemplo de ello es el sistema informático y de almacenamiento de información<sup>31</sup>, mismo que significó una inversión importante de recursos de la institución pero no ha cumplido con las expectativas de implementación; lo mismo sucede con Infopani y otras decisiones que toman a nivel administrativo y que reducen el presupuesto disponible para solventar la necesidad de programas, de Oficinas Locales y de más personal para atender el incremento de situaciones violatorias de derechos.

Se debe de agregar que incluso la Asamblea Legislativa ha colocado a través de la Comisión Permanente Especial de Juventud, Niñez y Adolescencia bajo el expediente N°21.470, que la institución debe fortalecer los programas preventivos, atender denuncias fuera del horario laboral, abrir nuevas Oficinas Locales, mejorar los protocolos de atención y terminar con el hacinamiento de los albergues, entre otros (Cosecodeni, 2021). Sin embargo, esto debe ir acompañado de la aprobación del presupuesto y su adecuada ejecución dentro de la institución, pero el escenario contexto actual permite abordar únicamente lo más urgente de lo urgente. Dentro de estos escenarios es donde las personas profesionales en Trabajo Social han tenido que ejercer la profesión y posicionar su proyecto ético-político, el cual en ocasiones suele chocar con una barrera no tan invisible de limitaciones institucionales.

### **5.1.6 Desafíos de la incorporación Doctrina de Protección Integral**

La incorporación de la DPI, tanto en el país como en los diversos Estados en los que se ratificó la Convención de los Derechos del Niño, ha implicado muchos retos en los diferentes niveles de incidencia de las políticas derivadas de la Convención, así como en el ejercicio profesional de Trabajo Social.

Estos retos se presentan tanto en la etapa de transición de los primeros años como actualmente a poco más de 30 años de la Convención, por lo que se torna importante

---

<sup>31</sup> DocuShare: Es un sistema de gestión de contenidos empresariales, que le permite a la institución administrar los expedientes digitales.

identificar cuáles son estos desafíos que se presentan en la cotidianidad del ejercicio profesional en el PANI.

Las profesionales entrevistadas coinciden en que, tras la entrada en vigor de la DPI, el PANI inició con acciones educativas, de concientización y capacitación en la materia. Rojas (Comunicación personal, 26 de octubre de 2021) refiere que fue una tarea muy difícil, pero en el proceso transición las mismas profesionales iban comprendiendo la necesidad implementar labores de educación y promoción sobre las nuevas comprensiones de niñez y adolescencia.

En esa misma línea, Aguilar (Comunicación personal, 27 de octubre de 2021) refiere que fue un proceso de cambio general en todo el personal, se generaban discusiones y procesos formativos masivos al respecto. Sin embargo, esta informante clave coloca que existieron retractoros para la implementación de la nueva doctrina, pues existían en la institución personas funcionarias fuertemente inscritas en los preceptos de la situación irregular. Como otro aspecto importante, Rojas (Comunicación personal, 26 de octubre del 2021) relata que los procesos de capacitación del personal no solo debían estar dirigidos al personal del PANI sino también a otras instituciones que se enfocaron simultáneamente en la incorporación de las nuevas concepciones.

Este carácter interinstitucional es precisamente uno de los principales desafíos de la transición paradigmática, pues la rectoría en niñez y adolescencia asignada al PANI ha hecho que otras instituciones pasen por alto sus responsabilidades y competencias con respecto a esta población. Al respecto UCR y UNICEF (2019) mencionan que debe existir una alianza estratégica del PANI como ente rector en niñez y adolescencia con las otras instituciones, para lograr prevenir las situaciones de riesgo para los NNA (p.106). No sólo se trata de formar una alianza, pues se supone ésta ya está dada por medio del Sistema Nacional de Protección, sino que esta alianza sea realmente efectiva.

Asimismo, el IX Informe EDNA señala que hay indicadores que corroboran que existe un robusto modelo de atención y promoción de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, pero que este no se ve reflejado en la práctica; ya que no ha existido equidad en los planes de desarrollo y aún un cambio cultural no ha sido significativo (UCR y UNICEF, 2019, p.114).

Ligado a esto se posiciona una problemática a nivel estructural que genera rezagos de la aplicación de la DSI, limitaciones al ejercicio profesional, entre otras áreas de menoscabo.

(...) un rezago es que sigue predominando lo económico sobre lo social, sigue predominando lo político electoral sobre lo técnico, son resabios de esta doctrina, falta un verdadero empoderamiento de las personas menores de edad en todos los procesos (...) continúa el adultocentrismo en todas las instituciones, continúa el patriarcado a la libre y cambiando, haciendo víctimas a las mujeres, a los niños y las niñas. Los recortes presupuestarios, la amenaza de la política electoral sobre las instituciones, recortando cada vez más recursos y realmente no puedo decir que hay una verdadera autonomía progresiva de las personas menores de edad, falta muchísimo, muchísimo por hacer. (Rojas, Comunicación personal, 27 de octubre de 2021).

Del mismo modo, Montoya (Comunicación personal, 12 de noviembre de 2021) apunta que debe haber un compromiso político especialmente en la época de transición de gobierno en el año 2022, pues es precisamente el cambio de gobierno es sinónimo de un cambio en prioridad que se le va a otorgar la política social de niñez y adolescencia. Esto deja en evidencia que los intereses políticos son un gran desafío para la implementación de la integralidad en el país.

Con respecto a los desafíos atinentes al ejercicio profesional las profesionales identifican la dimensión ético-política y su relación con el conocimiento adquirido, ya que el escenario de trabajo se presta para la generación de juicios de valor cuando las profesionales no manejan los lineamientos establecidos en los protocolos o no tienen un posicionamiento claro con respecto a la población con la que intervienen. Estos elementos colocan la importancia de que el ejercicio profesional en el PANI desarrollo competencias más allá de lo técnico, se necesita contar con habilidades blandas, actitud investigativa y reflexiva para lograr la intervención hacía cumplimiento de los derechos humanos de los NNA. (Comunicación personal, 20 de octubre de 2021)

Otro de los desafíos identificados por las profesiones del PANI es el Interés superior vs. sus consecuencias emocionales. Las informantes afirman que muchas veces se deben tomar decisiones difíciles en relación con el interés superior del niño y la niña y la protección integral de estos. Chavarría (Comunicación personal, 04 de noviembre de 2021) refiere que

para ella a veces deben tomar decisiones arbitrarias como lo es la separación, que, aunque se realiza para protegerlos, legitimar y exigir sus derechos, el hecho propiamente es un poco abrupto por la afectación emocional que conlleva.

Por otra parte, la carga laboral es considerada como una limitante al ejercicio del TS en el marco de la DPI. Al respecto, Navarro (Comunicación personal, 20 de octubre del 2021) expresa que uno de sus retos es la rutina, ya que la recarga laboral puede llevar a realizar acciones más automáticas, sin tomar en cuenta los principios importantes como la DPI. En esa misma línea, Ramírez (Comunicación personal, 29 de octubre del 2021) comenta que las profesionales en ocasiones trabajan con territorios muy amplios, con cantidades de denuncias exageradas, lo que limita la realización de intervenciones integrales y desde el enfoque de derechos de los NNA. Ante estos escenarios, Aguilar (Comunicación personal, 27 de octubre del 2021) expone la necesidad de que la institución reconozca que la intervención de Trabajo Social necesita un trabajo de investigación más amplio y que permita una intervención integral con las familias.

Un último punto por tratar y que se presenta como un desafío para los y las profesionales, es la necesidad que ha tenido Trabajo Social de generar conocimiento y procesos investigativos atinentes al ejercicio profesional en el marco de las nuevas comprensiones paradigmáticas de niñez y adolescencia. En este sentido, Ramírez (Comunicación personal, 29 de octubre de 2021) indica que a nivel interno el gremio ha tenido limitaciones, porque no se han abierto los espacios para escribir, para debatir y acercarse más desde lo teórico a las realidades que se están viviendo en la institución. En concordancia con esto, Torres (Comunicación personal, 22 de octubre de 2021) asegura que Trabajo Social podría tener mayor impacto en la implicación de la DPI, creando metodologías de trabajo institucional y propuestas desde la profesión para mejorar las capacidades institucionales de atención a la niñez y adolescencia.

Finalmente, lo expuesto a lo largo del capítulo ha recogido aquellos elementos más relevantes en relación con el ejercicio profesional de Trabajo Social en el marco de la DPI dentro del PANI, así como sus principales transformaciones. Sin embargo, debe resaltarse que estos cambios no se han dado de manera endógena, sino que están permeados por los diferentes contextos históricos, sociales, económicos que han atravesado los diferentes actores que son parte de esta transformación.

Durante el proceso de incorporación de la DPI la profesión ha cumplido un rol preponderante, este proceso investigativo logró colocar que la reconceptualización posibilitó



que Trabajo Social contara con bases sólidas para liderar los procesos de incorporación de la DPI en el PANI.

Por otra parte, la información recopilada con las entrevistas demostró que los principales cambios traídos por la DPI al PANI, giran en torno a la construcción de un robusto sistema legal y político, homologación de los procesos atencionales de la institución. Con respecto a los cambios para el ejercicio profesional, los fundamentos de la integralidad introducidos a la institución y al país, permitieron a la profesión ampliar sus referentes teórico-metodológicos y técnico-operativos. Además, de un proyecto ético-político profesional y gremial orientado a un ejercicio crítico y vinculado a la exigibilidad de los derechos humanos de la NNA.

Sin embargo, este capítulo también permitió destacar que no ha existido una linealidad en las acciones de incorporación de la DPI, ya que aún tres décadas después de su entrada de vigencia siguen siendo difusas las responsabilidades de los múltiples actores.

Con respecto a la profesión y su capacidad de implementar la DPI en su ejercicio profesional, es importante visibilizar que las particularidades del contexto político y económico actual se orientan hacia detrimento de las políticas sociales y la inversión social, lo que repercute ampliamente en el cumplimiento de los derechos de los NNA y consecuentemente limita el ejercicio profesional.

En este sentido, el contenido del presente capítulo también develó que debido al cierre de programas y la poca apertura de plaza de Trabajo Social en la institución, las profesionales han tenido que asumir más funciones de las que les corresponden aun existiendo alta demanda de servicios. Esto genera recarga laboral excesiva que repercute en el ámbito personal y de salud de las profesionales.

## Capítulo VI: Conclusiones

Como resultado del desarrollo de este proceso investigativo, se exponen una serie de conclusiones en torno al objeto de estudio: *Transformaciones del ejercicio profesional de Trabajo Social en el PANI a partir de la introducción de la Doctrina de Protección Integral para la atención de niños, niñas y adolescentes.*

La premisa principal de esta investigación parte de que la ratificación de la Convención sobre los Derechos del Niño supuso una transición no solamente doctrinaria, sino que también significó un cambio para el ejercicio profesional de Trabajo Social en el Patronato Nacional de la Infancia. El recorrido por las diferentes etapas de la investigación permitió la identificación de una amplia variedad de factores que han influido en la materialización de estas transformaciones. Además, permitió determinar la existencia de desafíos tanto para la profesión como para la institucionalidad en cuanto a la aplicación de los fundamentos que plantea la Doctrina de Protección Integral.

El método dialéctico al que se acogió esta investigación posibilitó la comprensión de las múltiples mediaciones a las que está sujeta la profesión y su ejercicio en la institución. Además, este permitió reconocer que el Trabajo Social no es una profesión estática, sino que se configura de acuerdo con las demandas sociales, institucionales, y de acuerdo con la particularidad del momento histórico; esta dinámica ha suscitado transformaciones tanto para la formación como para el ejercicio profesional.

En relación con lo anterior, se concluyó que la política social también se ha transformado en conjunto con la profesión y con las comprensiones de la niñez, adolescencia y derechos humanos dentro de las temporalidades consideradas para esta investigación.

Aunado a esto, es importante considerar que el Trabajo Social se configura desde la división sociotécnica del trabajo, por lo tanto, la definición de su ejercicio profesional debe de ser comprendida a partir de todo el entramado de relaciones en las que está inserto y del escenario de contradicciones en el que se desarrolla. Se reconoce como la principal de las contradicciones el hecho de que la profesión trabaje en un contexto que reproduce el sistema capitalista, cuya lógica no es congruente con los derechos humanos y el mejoramiento de las condiciones de vida de las poblaciones socialmente excluidas.

De esta manera, la investigación devela que el surgimiento del Patronato Nacional de la Infancia no fue un hecho que se dio de manera endógena, sino que fue una respuesta a las situaciones de maltrato y abandono a las que se enfrentaban la niñez y adolescencia en el país. No obstante, pese a que Costa Rica fue uno de los países pioneros a nivel latinoamericano en desarrollar política pública en la atención de los niños, niñas y adolescentes, estas acciones se dieron por la demanda urgente de atender a esta población. De modo que el surgimiento de la institución no se encuentra estrictamente vinculado al inicio del reconocimiento de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, ya que en la década de los 30 del Siglo XX se partía desde otra concepción de la población, por lo que puede afirmarse que su origen representa el inicio de la intervención del Estado en las necesidades de los niños, niñas y adolescentes.

En consecuencia, las labores del Patronato Nacional de la Infancia en sus primeros años eran exclusivamente asistenciales, pues como se mencionó anteriormente, respondían a comprensiones de la infancia propias de la época, mismas en las que no se reconocían derechos sino situaciones de pobreza, abandono y delito en las que el Estado tenía facultad ilimitada de intervención. Asimismo, la profesión se ejercía a partir de elementos técnico-operativos concordantes con la Doctrina de Situación Irregular, es decir, el ejercicio profesional reproducía las nociones carentes de justicia y humanidad propias de este modelo tutelar.

Simultáneamente, bajo la vigencia de la Doctrina de Situación Irregular se identificó en el ejercicio profesional la presencia de fundamentos teórico-metodológicos tendientes a la individualización y culpabilización de los niños, niñas y adolescentes y sus familias por las situaciones de riesgo, violencia o vulnerabilidad a las que se enfrentaban. Además, las informantes clave expresaron que muchas de las intervenciones en el Patronato Nacional de la Infancia estaban basadas en la patria potestad, es decir, priorizaban los derechos de las personas progenitoras sobre los hijos o hijas.

Con respecto al proyecto ético-político de la época, este también respondía a las dimensiones de la Doctrina de Situación Irregular, no obstante, Trabajo Social fue tomando posiciones críticas a partir del movimiento de la reconceptualización, pues el proyecto profesional ya se enmarcaba en el desarrollo mínimo de derechos. Esto permitió que posteriormente las personas profesionales de Trabajo Social participaran en la creación de

instrumentos, modelos de gestión y modelos de atención que contribuyeron a que la institución fuera incorporando fundamentos relacionados con la protección integral.

Además, conforme se fue recopilando la información con la presente investigación se constató que, aún antes de la existencia de la Convención sobre los Derechos del Niño, el gremio profesional de Trabajo Social identificó las necesidades del Patronato Nacional de la Infancia en cuanto al reconocimiento de los niños, niñas y adolescentes como sujetos de derechos y responsabilidades; y recurrió a su formación profesional y a su proyecto ético-político para generar procesos de trabajo acordes con la integralidad.

Asimismo, se identificó a partir de las informantes clave que ejercieron profesionalmente antes de la ratificación de la Convención sobre los Derechos del Niño, que incluso cuando las prácticas de prevención y promoción de derechos de los niños, niñas y adolescentes no estaban consolidadas en el país o en la institución, ya existían en el Patronato Nacional de la Infancia intentos de trabajar en estas líneas, primordialmente en la década de los 80.

De igual modo, se evidencia en la actualidad la existencia de prácticas de atención a la niñez y la adolescencia relacionadas con la situación irregular, debido principalmente al componente cultural altamente adultocéntrico que aún prevalece a nivel social e institucional. Esto tiene como consecuencia la limitación, no solamente de la participación real de los niños, niñas y adolescentes en los procesos y decisiones que les involucran, sino también la limitación en la aplicación del interés superior del niño.

De esto deriva el reconocimiento de procesos de trabajo de Trabajo Social en el Patronato Nacional de la Infancia que aún responden a los fundamentos de la situación irregular; un ejemplo de ello es el hecho de que las y los profesionales trabajan mayormente en la atención de las emergencias o situaciones prioritarias, dejando en un segundo plano la intervención con familia y comunidad. Además, a pesar de que la Doctrina de Protección Integral propone que la institucionalización ya no sea la principal medida de protección, las entrevistadas afirmaron que esta resolución en ocasiones se prolonga más de lo estrictamente necesario, debido a que la carga de trabajo no les permite dar seguimiento apropiado de los casos de los niños, niñas y adolescentes que se encuentran bajo la modalidad de alternativas de protección. Lo anterior refleja que el país y la institución no cuentan con todas las condiciones culturales, económicas y sociales para asumir los compromisos adquiridos con la Convención.

No obstante, se han logrado transformaciones de peso y es importante aclarar que, aunque la investigación se centró en el quehacer del Trabajo Social y los cambios doctrinarios tales transformaciones no se dieron únicamente en el ámbito de la profesión, sino que se fueron gestando paralelamente en las demás disciplinas, instituciones y otros actores sociales responsables de la garantía de los derechos de los niños, niñas y adolescentes. Una de las principales transformaciones se plantea a partir del Código de Niñez y Adolescencia, cuando entra en vigor el Sistema Nacional de Protección como un escenario de regulación y acción en la exigibilidad de derechos de los niños, niñas y adolescentes.

De esta manera se pudo observar que, el Sistema Nacional de Protección, en concordancia con la Doctrina de Protección Integral constituye un sistema de articulación en el que el Patronato Nacional de la Infancia deja de ser el único responsable de la exigibilidad, defensa y promoción de derechos de los niños, niñas y adolescentes, y se incorporan las demás instituciones y órganos<sup>32</sup> propios del Sistema Nacional de Protección, en la generación de herramientas que permitan la protección integral de la población. De esta forma, tanto el Sistema Nacional de Protección como la Doctrina de Protección Integral plantean que es responsabilidad del Estado en general garantizar y proteger los derechos, y asegurar las condiciones necesarias para que los niños, niñas y adolescentes se desarrollen en contextos exentos de vulnerabilidad y violencia.

Como se ha observado en las conclusiones anteriores, la ratificación de la Convención sobre los Derechos del Niño ha traído implicaciones para el Estado y sus instituciones, así como para la profesión. En ese sentido, una de las principales implicaciones para el Trabajo Social identificadas con la introducción de la Doctrina de Protección puede verse reflejadas en el proyecto ético-político gremial, pues es evidente que las personas entrevistadas hacen uso de un discurso alineado a la garantía y exigibilidad de los derechos de la infancia y adolescencia; de esta forma, se puede asegurar que el proyecto profesional está más encaminado hacia una línea crítica.

Lo que permite trascender más allá de únicamente visualizar a la niñez y la adolescencia desde un marco jurídico-normativo, sino comprender que son personas sujetas de derechos desde amplios sentidos contemplando su desarrollo integral, su parte social, cultural, histórica y particular de cada niño, niña, adolescente y sus respectivas realidades.

---

<sup>32</sup> Tales como los Subsistemas Locales de Protección, Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia, Consejos Participativos de la Niñez y la Adolescencia, entre otros.

Además, se reconoce en las informantes clave un amplio conocimiento de la realidad social e institucional, y del impacto que estas pueden tener en el disfrute efectivo de los derechos y responsabilidades de los niños, niñas y adolescentes. Siendo así, se supera la comprensión fragmentada de las problemáticas sociales a las que se enfrenta la población y se incorpora en la intervención profesional el análisis de las complejidades de las situaciones violatorias identificadas.

Asimismo, se constató que los ajustes jurídico-normativos implementados por el país tras la introducción de la Doctrina de Protección Integral, se tradujeron en reformulaciones teórico-metodológicas para el ejercicio profesional, pues con la ratificación, la institución encaminó una transición hacia la homologación de procesos atencionales y protocolos de atención alineados a los nuevos preceptos de la protección integral. Consecuentemente, la intervención de Trabajo Social en el Patronato Nacional de la Infancia se vio reorientada hacia la participación y la exigibilidad de derechos.

Se debe agregar que, a partir de las entrevistas con la población participante se logró evidenciar que los cambios que se fueron generando en favor de los derechos de los niños, niñas y adolescentes a nivel jurídico, legal e institucional, se vieron reflejados en la inclusión -en el ejercicio profesional de Trabajo Social- de nuevas líneas teóricas y elementos metodológicos necesarios para las prácticas de intervención enmarcadas en la Doctrina de Protección Integral.

Con respecto a la dimensión de lo técnico-operativo, el proceso investigativo permitió evidenciar que los lineamientos y las normativas de la Doctrina de Protección Integral, significaron igualmente la diversificación de técnicas, instrumentos y procesos de trabajo de Trabajo Social en la institución. La más perceptible de las transformaciones, la incorporación de ejes de prevención y promoción, ya que, a partir de esto, se resalta la importancia del rol de actores sociales como familia, sociedad y comunidad en la construcción de las condiciones que permitan el desarrollo integral de todos los niños, niñas y adolescentes. Por lo tanto, el Trabajo Social en el Patronato Nacional de la Infancia empieza a asumir ya no solamente labores asistenciales o de protección, sino también las relacionadas con lo socioeducativo, promocional, investigativo y gerencial.

Adicionalmente, se demostró que, una de las principales acciones del Patronato Nacional de la Infancia, tras la Doctrina de Protección Integral fue el desarrollo constante de capacitaciones desde un enfoque de derechos humanos, esto con el objetivo de que las

distintas profesiones y sus respectivas intervenciones partieran desde una visión más integral sobre la población. Sin embargo, las profesionales entrevistadas exponen que es necesario mantener estos procesos de actualización de las personas profesionales en temas competentes a la Doctrina de Protección Integral para evitar acciones que puedan ser calificadas como arbitrarias o desde una perspectiva de la situación irregular.

Por otra parte, pese a que se realiza este esfuerzo de reconocimiento de derechos, la profesión enfrenta contradicciones a nivel institucional y social, que limitan la ejecución de procesos integrales. Se identifican como principales limitaciones, el acceso al presupuesto y la baja prioridad en la agenda pública del tema de la niñez y adolescencia.

De esta forma, se identificó que la mayor restricción que sufre la institución para ejercer su función de atención, protección, defensa y garantía de los derechos de todos los niños, niñas y adolescentes en el país, es el hecho de tener una incorrecta planificación presupuestaria y una limitada autonomía para el uso de sus recursos. Esto se traduce en infraestructura deficiente, falta de personal y precarización de las condiciones de trabajo, lo que a su vez tiene como consecuencia el ejercicio de intervenciones profesionales en las que no se pueden materializar por completo los fundamentos de la Doctrina Protección Integral.

En esta misma línea, los recortes presupuestarios realizados en los últimos años al Patronato Nacional de la Infancia, afectan de manera directa la ejecución de las acciones que permiten atender de forma preventiva a la niñez y la adolescencia en riesgo social. Esto responde al contexto de crisis económica y a la lógica neoliberal, donde a mayor crisis, más ajustes y recortes presupuestarios se les realizan a las instituciones y programas de inversión social, limitando con esto la ejecución del presupuesto exclusivamente a las acciones urgentes de protección de los derechos de la población.

Un elemento contextual sobre la crisis económica mencionada anteriormente es que para el año 2018 con la aprobación de la reforma fiscal que trajo implicaciones negativas para la institucionalidad pública, ya que limita el gasto y la inversión para la ejecución de nuevos programas y proyectos. El caso del PANI no es la excepción, pues al reducirse la posibilidad de inversión la capacidad de ejecución de una institución la magnitud del PANI se ve limitada y por ende a priorizar entre la continuidad de un programa u otro. Esto a su vez implica que, la aplicación correcta de la DPI también pueda verse limitada en un escenario en el cual la estrategia estatal para la reactivación de la economía se basa en la reducción de nuevos y mejores programas sociales enfocados en las poblaciones más vulnerabilizadas,

como es el caso la niñez y adolescencia. Un elemento por considerar con la reforma fiscal es que no solo conlleva a la reducción de gasto público sino que puede implicar un eventual cierre técnico de la institución.

Estas implicaciones se ven reflejadas en la cotidianidad del ejercicio profesional de Trabajo Social en la institución, ya que las personas profesionales se ven forzadas a trabajar sobre lo emergente y lo inmediato, dejando de lado la promoción, prevención, el trabajo en familia y en comunidad, entre otros elementos que permiten la efectividad de los derechos, la disminución de las vulnerabilidades y la potencialización de los factores protectores.

Ante esta realidad de contradicciones institucionales, las profesionales entrevistadas enfatizan la necesidad de un ejercicio profesional crítico que permita el desarrollo e implementación de herramientas y procesos de trabajo enmarcados en la garantía de derechos; además de la generación de procesos reflexivos en los que las profesionales se reconozcan en su condición de personas asalariadas contratadas para cumplir con las exigencias institucionales y administrativas, aun cuando estas se contrapongan a las particularidades de su proyecto ético-político.

Son precisamente estas contradicciones las que exponen a las personas profesionales a condiciones sociolaborales de precariedad y poco reconocimiento de su labor profesional. Aunado a esto, se cuantifica su trabajo dependiendo del número de casos o expedientes atendidos en un periodo determinado, dejando de lado la evaluación de los abordajes integrales con las familias y los niños, niñas y adolescentes.

Siendo así, puede concluirse a partir de este recorrido investigativo que a pesar de que las profesionales comprenden a cabalidad la gama de acciones que supone la protección integral, a su vez admiten que no existen las condiciones organizacionales para materializar la integralidad en los procesos interventivos.

Por otra parte, el espacio que ocupan algunas personas trabajadoras sociales en la línea jerárquica institucional, les ubica en una situación de dependencia y de subordinación que dificulta la posibilidad de ejercer su autonomía como profesionales. Es por eso que es importante tener una clara definición del proyecto ético-político personal y colectivo de Trabajo Social: ante esta realidad es fundamental visibilizar la labor de la profesión en ese espacio de trabajo para evitar el desplazamiento de las funciones propias de la profesión, y por lo tanto, la deslegitimación de su intervención social con los niños, niñas y adolescentes.



Partiendo de lo anterior, se comprende más la realidad compleja y contradictoria en la que se desenvuelve la profesión, ya que los recortes presupuestarios al Patronato Nacional de la Infancia, provocan una disminución en la capacidad institucional para atender la actual demanda de servicios, en consecuencia, el ejercicio profesional del Trabajo Social se ve reducido a la respuesta de exigencias más inmediatas de los niños, niñas y adolescentes, dejando en un segundo plano otras intervenciones fundamentadas en la protección integral.

Esto afecta el reconocimiento de la identidad y legitimidad profesional del Trabajo Social en el Patronato Nacional de la Infancia, pues se limita su accionar desde las diferentes dimensiones en las que se desarrolla (asistencial, socioeducativa, socioterapéutica y gerencial). Esto tiene como consecuencia que en el quehacer profesional no siempre se pueda incorporar a los diferentes actores sociales -Estado-familia-comunidad- en la creación de las condiciones necesarias para el desarrollo integral de la población infantil y adolescente.

Frente a lo descrito, se evidencia la función de reproducción social de la profesión, pues se posiciona en un punto medio entre las problemáticas sociales y la escasa respuesta del Estado. De esta forma, el Trabajo Social en el Patronato Nacional de la Infancia, se hace partícipe de la ejecución de políticas sociales asistenciales que intentan diluir la resistencia de las poblaciones, darles contingencia, no obstante, no ofrecen verdaderas garantías de protección social para sus condiciones de vida.

Los elementos que se han planteado reflejan la existencia de rezagos de la puesta en práctica de la Doctrina de Situación Irregular, los cuales no solamente suponen el incumplimiento de las formulaciones precisas que el país se comprometió a materializar con la ratificación de la Convención sobre los Derechos del Niño, sino que representan fuertes obstáculos para el reconocimiento de los derechos de los niños, niñas y adolescentes. De esta manera, la inexistencia de una voluntad política que permita movilizar los recursos necesarios para efectivizar la protección integral y para colocar esta temática en la formulación de política pública; expone a la niñez y adolescencia a condiciones de desigualdad, falta de oportunidades y violencia.

Siendo así, la información recuperada en la presente investigación evidenció que, ante la presencia de claros resabios de la Doctrina de Situación Irregular, la protección integral no es más que un discurso repetitivo que se queda en las instituciones y difícilmente llega a ser representado en la realidad de los niños, niñas y adolescentes más vulnerabilizados. Entre los principales rezagos de la DSI identificados se encuentran: el alto componente cultural

adultocéntrico nivel organizacional y social, la pseudo participación de los NNA, y las intervenciones profesionales enfocadas en la priorización de la atención y protección.

Con respecto al componente adultocéntrico se reconoce que su existencia limita la expresión real del interés superior del niño en las instituciones y reproduce una discriminación con base etaria; que a su vez permite la presencia de una pseudoparticipación de las NNA, es decir, de intervenciones que no logran materializar los requerimientos reales de la persona desde su etapa del desarrollo, sus vivencias y experiencias como persona activa en su propia realidad. Ambos elementos pueden alinearse con las comprensiones de infancia de la DSI pues ubican a los NNA como sujetos pasivos y como receptores de intervenciones estatales.

Por otra parte, la recarga laboral a la que se enfrentan las profesionales, misma que a pesar de ser una problemática de carácter estructural en las instituciones, se materializa en las condiciones sociolaborales de las profesionales en Trabajo Social y les exige priorizar la atención de emergencias en detrimento de las intervenciones con familias, comunidades u otros actores que permiten la integralidad de los procesos de trabajo en el PANI.

Consecuentemente, las intervenciones se realizan de forma centralizada y sin contemplar las competencias de los diversos actores en la creación de las condiciones necesarias para el desarrollo integral de la niñez y adolescencia. Paralelamente, esto deja de lado el carácter interinstitucional que plantea la CDN, pues se pasan por alto las responsabilidades y competencias de las distintas instituciones con respecto a esta población, delegando el trabajo con la niñez y adolescencia únicamente en el ente rector.

A pesar de esta realidad, el presente proceso investigativo constató que el Trabajo Social desde su espacio sociolaboral en el Patronato Nacional de la Infancia, ha tenido la capacidad de abordar críticamente las situaciones sociales a las que se enfrenta la población, poniendo a disposición de la institución herramientas y estrategias propias de la profesión para lograr la ejecución de acciones de protección integral.

## **Capítulo VII: Recomendaciones**

En concordancia con las conclusiones obtenidas de este proceso de investigación, se visualizan como importante destacar algunas recomendaciones dirigidas a la Escuela de Trabajo Social, al Colegio de Trabajadores Sociales de Costa Rica, a la Asociación de Trabajadores Sociales del PANI y al gremio en general.

Cabe señalar que, a partir de la información obtenida con las profesionales participantes, se destacó la importancia de la formación profesional en la aplicación real de los fundamentos de la Doctrina de Protección Integral en los procesos de trabajo, ya que una capacitación y especialización comprometida con los derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes permite incorporar al ejercicio profesional estrategias para el mejoramiento de las condiciones vida de la población y la generación de procesos reflexivos sobre las condiciones estructurales que limitan la materialización de la protección integral.

Por esta razón es fundamental, no solamente que el Patronato Nacional de la Infancia y las Escuelas de Trabajo Social impartan una formación basada en los elementos de la Doctrina de Protección Integral, sino también que cada profesional adquiera un compromiso individual en la búsqueda de herramientas para ejercer en el marco de la promoción, defensa y exigibilidad de los derechos de las poblaciones con las que trabaja. Lo anterior, implica la definición concreta del proyecto profesional posicionado en los DDHH de los niños, niñas y adolescentes, evitando eclecticismos, siendo fundamental que las personas profesionales puedan marcar límites claros entre las líneas paradigmáticas abordadas en esta investigación

Además, resulta necesario que a nivel gremial se propongan iniciativas de articulación que consideren evaluar la implementación de la Doctrina de Protección Integral en la atención de la niñez y adolescencia, para convocar a las personas profesionales en Trabajo Social a generar nuevas discusiones y proponer nuevos horizontes desde los cuales la profesión puede convertir en acciones las propuestas y demandas concretas de los diversos sectores sociales.

En consecuencia, es necesario que las personas profesionales en Trabajo Social puedan desde su ejercicio en las instituciones, liderar transformaciones en pro del cumplimiento de los estándares de salud, educación, protección y acceso a servicios sociales de los niños, niñas y adolescentes. Finalmente, se reconoce que aún existe un largo camino que recorrer en el desarrollo integral de la población pues siguen prevaleciendo condiciones culturales, sociales e institucionales que suponen limitaciones contextuales para la incorporación de la doctrina de protección integral.

Finalmente, se reconoce que aún existe un largo camino que recorrer en el desarrollo integral de la población pues siguen prevaleciendo condiciones culturales, sociales e institucionales que han supuesto limitaciones contextuales para la incorporación de la doctrina de protección integral.

Lo que nos lleva a identificar como posibles futuras investigaciones, el visibilizar la incorporación de la Doctrina de Protección Integral en las diferentes alternativas de protección que se gestan desde la institución y desde los lineamientos que rigen a éstas así como la materialización de estos.

Por otra parte, se considera importante ahondar en los cambios que significa la incorporación de la DPI para el Patronato Nacional de la Infancia, así como el funcionamiento y la efectividad que ha significado la creación de del Sistema Nacional de Protección Integral y los Subsistemas Locales de Protección a la Niñez, desde los cuales, como se describe en la investigación suponen que el Patronato Nacional de la Infancia no sea el único ente encargado de la exigibilidad, promoción y protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

Por último, es importante que desde el Colegio de Trabajadores Sociales y su Asociación se gesten acciones en pro de plantear investigaciones y diagnósticos que pongan en evidencia las condiciones laborales en las que se encuentran insertas las y los profesionales, específicamente la sobrecarga laboral la cual se identifica desde esta investigación que limita la intervención profesional, así como la materialización de los principios de la Doctrina de Protección Integral.

## Referencias bibliográficas

- Acosta, M. (2016). *De la Doctrina de la Situación Irregular a la Protección Integral: una aproximación crítica a los cambios en la orientación de la atención pública a la infancia y la adolescencia en Uruguay*. Tesis de Licenciatura en Trabajo Social. Recuperado de [https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/bitstream/20.500.12008/19052/1/TTS\\_AcostaBentancorMariana.pdf](https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/bitstream/20.500.12008/19052/1/TTS_AcostaBentancorMariana.pdf)
- ACNUDH. (1990). *Directrices de las Naciones Unidas para la prevención de la delincuencia juvenil (Directrices de Riad)*. Recuperado de: <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/preventionofjuveniledelinquency.aspx>
- Acuña, J., Bedoya, R., León, C., Sobrado, R., y Villanueva, T. (1979). *Funcionamiento de los equipos interdisciplinarios de dos programas del Patronato Nacional de la Infancia y la participación del Trabajador Social* (Tesis de Licenciatura). Universidad de Costa Rica.
- Alayón, N. (2004) *Los derechos de la niñez y la formación profesional en Trabajo Social*. En: XVIII Seminario Latinoamericano de Escuelas de Trabajo Social. La cuestión social y la formación profesional en Trabajo Social en el contexto de las nuevas relaciones de poder y la diversidad latinoamericana. San José, Costa Rica. Recuperado de: <http://www.ts.ucr.ac.cr/binarios/congresos/reg/slets/slets-018-014.pdf>
- Alayón, N. (2010). *Acerca de la caracterización de la Política Social y la práctica del Trabajo Social*. En: Trabajo Social UNAM. N° 1, pp.8-21. Recuperado de: <http://revistas.unam.mx/index.php/ents/article/viewFile/23878/22457>
- Álvarez-De Lara, R. (2011). *El concepto de niñez en la Convención sobre los derechos del Niño en la legislación mexicana*. Recuperado de <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/7/3011/4.pdf>
- Alvarado, T. (2006). *El Sistema de Edades de la Ley de Justicia Penal Juvenil en relación con el sistema de edades de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Tutelar de Menores*. Universidad de Costa Rica. Facultad de Derecho. Recuperado de: <http://repositorio.sibdi.ucr.ac.cr:8080/jspui/bitstream/123456789/1539/1/27014.pdf>
- Araya, S; Bonilla, M; Centeno, K; Gordon, P; Pérez, J; Vega, J. (2019) *Niñez y adolescencia: una*

*mirada desde la promoción de los derechos en el Patronato Nacional de la Infancia.* Seminario para optar por el grado de Licenciatura en Trabajo Social. Universidad de Costa Rica

Arellano, E., y Brenes, R. (2000). *“Fortalecimiento a la atención de los niños, niñas y adolescentes”* (Tesis de Licenciatura). Universidad de Costa Rica.

Arroyo, M. & De los Santos, P. & Mendoza, G. (2019). *La cuestión socio-jurídica como escenario para el trabajo social.* Revista de Perspectivas sociales. Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7390221>

ASONACOP, UNICEF. (S.F). *Introducción a la Doctrina de Protección Integral de los Niños, niñas y adolescentes.* Recuperado de: [https://asonacop.com/files/pdf/Introduccion\\_a\\_la\\_doctrina\\_de\\_proteccion.pdf](https://asonacop.com/files/pdf/Introduccion_a_la_doctrina_de_proteccion.pdf)

Aquín, N., Custo, E., y Torres E. (2012). *El problema de la autonomía en el Trabajo Social.* Revista de Trabajo Social. – ISSN 1852-2459.

Banfi, R., Cisneros, Y., y Mora, G. (2013). *Actuación profesional del Trabajo Social dentro del Programa Hogares Solidarios Subvencionados del PANI, Región de Alajuela.* Trabajo Final de Graduación para optar por el grado de Licenciatura en Trabajo Social.

Barahona, M; Bustelo, E. y Guendel, L. (2005). *Derechos Humanos, Niñez y Adolescencia.* En Cuaderno de Ciencias Sociales N° 138. San José, Costa Rica: Editorial UCR.

Barrera, S. (2014). *De la Doctrina de Situación Irregular a la Doctrina de la Protección Integral en el Perú. El caso de los hogares INABIF.* Tesis para optar por el título profesional de Magíster en Política Social. Recuperado de: [https://cybertesis.unmsm.edu.pe/bitstream/handle/20.500.12672/3651/Barrera\\_ds.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://cybertesis.unmsm.edu.pe/bitstream/handle/20.500.12672/3651/Barrera_ds.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

Barrantes, A., Blandón, V., Torres, M. (2016). *Derechos sexuales y reproductivos de la población adolescente.* Trabajo Final de Graduación Modalidad Seminario para optar por el grado de Licenciatura en Trabajo Social. Ciudad Universitaria Rodrigo Facio. Recuperado de: <http://www.ts.ucr.ac.cr/binarios/tfglic/tfg-l-2016-09.pdf>

Barrantes, R. (2013). *Investigación un camino al conocimiento: un enfoque cualitativo y cuantitativo.* San José: Editorial Universidad Estatal a Distancia.

- Barros, J y Massa, L. (2011). *Perspectivas Tradicional y Emergente: Desafíos a la Intervención Profesional del Trabajo Social en el contexto actual*. (Tesis de Licenciatura). Universidad Nacional de Luján
- Berloff, M. (2009). *Los derechos del niño en el sistema interamericano*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Del Puerto. Recuperado de: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/25897r.pdf>
- Betancourt, R., Briceño, E., Durán, B., Loáciga, M., Martínez, M., Ovares, M. (1994). *Análisis de la intervención de Trabajo Social en la atención del menor víctima del maltrato, caso Delegación del PANI en Desamparados (1992)*. Seminario para optar por el grado de Licenciatura en Trabajo Social. Escuela de Trabajo Social. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Costa Rica.
- Brenes, M. (2016a). *Los derechos humanos de la niñez y la adolescencia en las localidades: una lectura desde el Programa PRIDENA de la Universidad de Costa Rica*. *Revista Ciencias Sociales* 152: 15-25
- Brenes, M. (2016b). *En los orígenes de la profesión: la institucionalización de la formación profesional del Trabajo Social costarricense (1942-1952)*
- Brenes, M. (2017). *La niñez y la adolescencia en el marco de los 75 años de fundación de la Escuela de Trabajo Social*. Semanario Universidad. Obtenido de <https://semanariouniversidad.com/opinion/la-ninez-la-adolescencia-marco-los-75-anos-fundacion-la-escuela-trabajo-social/>
- Brenes, M. L., y Mejía, E. (1991). *El Patronato Nacional de la Infancia: Creación y Evolución, 1930-1980* (Tesis de Licenciatura). Universidad de Costa Rica.
- Borgianni, E., Guerra, Y., Montaña, C. (2003). *Servicio Social crítico: Hacia la construcción del nuevo proyecto ético-político profesional*. Biblioteca latinoamericana de Servicio Social. Serie Antologías
- Botey, A. (2014). *Costa Rica entre guerras: 1914-1940*. San José, Costa Rica: Editorial Universidad de Costa Rica.
- Buaiz, Y. (2003). *La doctrina para la protección integral de los niños: aproximaciones a su definición y principales consideraciones*. Ministerio de Salud. Oficial de Derechos del Niño/UNICEF. Recuperado de:

[https://www.ministeriodesalud.go.cr/gestores\\_en\\_salud/derechos%20humanos/infancia/derenezunicef.pdf](https://www.ministeriodesalud.go.cr/gestores_en_salud/derechos%20humanos/infancia/derenezunicef.pdf)

Buaiz, Y. (2013). *Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia*. Consejo Nacional de la Judicatura de El Salvador. Recuperado de: [http://www.ute.gov.sv/site/components/com\\_booklibrary/ebooks/%7BB94857FE-A51D-410C-8E0E-4623C501D038%7D\\_UTE\\_lepina\\_comentada.pdf](http://www.ute.gov.sv/site/components/com_booklibrary/ebooks/%7BB94857FE-A51D-410C-8E0E-4623C501D038%7D_UTE_lepina_comentada.pdf)

Calvillo, M. (2013). *La necesidad del conocimiento teórico en Trabajo Social*. Recuperado de <http://www.trabajo-social.es/2013/06/la-necesidad-del-conocimiento-teorico.html>

Calvo, A., Campos, S., Mata, J., Morera, A., Naranjo, T y Vargas, K. (2012). *Un análisis histórico crítico de la política social de cuidado para la niñez en Costa Rica*. Memoria del Seminario de graduación para optar por el grado de Licenciatura en Trabajo Social. Universidad de Costa Rica.

Calvo, A y Rojas, C. (2012). *Trabajo Social y Género: Reflexiones para la construcción de un proyecto ético-político desde el Patronato Nacional de la Infancia*. Trabajo Final de Graduación para optar por el grado de Licenciatura en Trabajo Social. Universidad de Costa Rica.

Camelo, A y Cifuentes, R. (2006). *Aportes para la fundamentación de la intervención profesional en Trabajo Social*. En: Revista Tendencia & Retos. Número 11, pp. 1169-187. Recuperado de: <http://www.ts.ucr.ac.cr/binarios/revistas/co/rev-co-tendencias-0011-11.pdf>

Campos, S. (2009). *La Convención sobre los Derechos del Niño, el cambio de paradigma y el acceso a la justicia*. Revista IIDH. Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3643803>

Carvajal, A. (2005). *Elementos de Investigación Social Aplicada*. Cuadernos de Cooperación para el Desarrollo.

Castillo, C. (1993). *La primera Escuela de Servicio Social en Costa Rica: Fundación e influencias extranjeras recibidas 1940-1950*. Universidad de Costa Rica. Recuperado de <http://www.ts.ucr.ac.cr/binarios/docente/pd-000151.pdf>



- Castillo, C. M. (2017, septiembre 29). *Aportes de las políticas de niñez y adolescencia desde un enfoque de derechos*. Revista Costarricense de Trabajo Social. Recuperado de: <https://revista.trabajosocial.or.cr/index.php/revista/article/view/317/411>
- Castro, V., Chaves, A. (2014). *Las adopciones nacionales como alternativa para la restitución del derecho a la familia de la población menor de edad en estado de abandono* (Tesis de Licenciatura). Universidad de Costa Rica.
- Castro, K y León, J. (2018). *Vivencias de profesionales en Trabajo Social en el Patronato Nacional de la Infancia: Entre tensiones, contradicciones y demandas*. Trabajo Final de graduación para optar por el grado de Licenciatura en Trabajo Social. Universidad de Costa Rica.
- Cazau, P. (2006). *Introducción a la Investigación en Ciencias Sociales*. Recuperado de: <http://alcazaba.unex.es/asg/400758/MATERIALES/INTRODUCCI%C3%93N%20A%20LA%20INVESTIGACI%C3%93N%20EN%20CC.SS..pdf>
- Céspedes, C. L., y González, M. E. (1993). *Análisis de la Intervención del Trabajador Social Registrada en los Expedientes del Maltrato Físico en el P.A.N.I*. Trabajo Final de graduación para optar por el grado de Licenciatura en Trabajo Social. Universidad de Costa Rica.
- Cerdas, M. y Padilla, A. (2008). *Respuesta del Patronato Nacional de la Infancia desde la doctrina de atención integral, en torno a las necesidades sentidas de los niños, niñas y adolescentes en situación de calle*. Trabajo Final de Graduación para optar por el grado de Licenciatura en Trabajo Social. Universidad de Costa Rica.
- Chavarría, D. y Vargas, A. (2007). *“Derechos de la niñez y la adolescencia, a la luz de los tratados internacionales y la aplicación de los Convenios sobre Adopción y Sustracción Internacional de Menores, en el nuevo Juzgado de Niñez y Adolescencia”*. Tesis de grado para optar por el título de licenciatura en Derecho. Universidad de Costa Rica.
- Cienfuegos, D. (2005) *LA DOCTRINA Y LA JURISPRUDENCIA. REFLEXIONES ACERCA DE UNA RELACIÓN INDISPENSABLE*. Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas. Recuperado de <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/4/1624/6.pdf>
- Chiroque, H. (2005). *Promoción de la Infancia y Trabajo Social*. Boletín Electrónico Surá, 1–31.

Recuperado de <http://www.ts.ucr.ac.cr/binarios/sura/sura-0111.pdf>

Cillero, M. (1999). *El interés superior del niño en el marco de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño, Justicia y Derechos del Niño*. N° 1: pp. 48-62. Recuperado de: [http://www.iin.oea.org/cursos\\_a\\_distancia/el\\_interes\\_superior.pdf](http://www.iin.oea.org/cursos_a_distancia/el_interes_superior.pdf)

CDH. (1986). *Declaración sobre los principios sociales y jurídicos relativos a la protección y el bienestar de los niños, con particular referencia a la adopción y la colocación en hogares de guarda, en los planos nacional e internacional*. Recuperado de: <https://cdh.defensoria.org.ar/normativa/declaracion-sobre-los-principios-sociales-y-juridicos-relativos-a-la-proteccion-y-el-bienestar-de-los-ninos-con-particular-referencia-a-la-adopcion-y-la-colocacion-en-hogares-de-guarda-en-los-planos/>

Código Civil, No.63. (1987). Obtenido de [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param\\_1=NRTC&nValor1=1&nValor2=15437&nValor3=90115&strTipM=TC](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param_1=NRTC&nValor1=1&nValor2=15437&nValor3=90115&strTipM=TC)

Código de la Niñez y la Adolescencia. (1998). Obtenido de [https://www.oas.org/dil/esp/codigo\\_ninez\\_adolescencia\\_costa\\_rica.pdf](https://www.oas.org/dil/esp/codigo_ninez_adolescencia_costa_rica.pdf)

Colectivo de Trabajo Social Crítico. (2009). *Aportes desde la revisión histórica del Trabajo Social en América Latina, para la construcción y consolidación de un proyecto ético-político profesional*. Universidad del Valle. Recuperado de <http://www.ts.ucr.ac.cr/binarios/congresos/reg/slets/slets-019-043.pdf>

CONAMAJ y ESCUELA JUDICIAL y UNICEF. (2001). *Derechos de la niñez y la adolescencia*. Antología. Recuperado de <https://www.unicef.org/costarica/media/876/file/Derechos%20de%20la%20Ni%C3%B1ez%20y%20Adolescencia:%20Antolog%C3%ADa.pdf>

Contreras, J. (1995). *El escenario de la gestión social y las alternativas del Trabajo Social*. En XV Seminario Latinoamericano de Escuelas de Trabajo Social. Nuevos escenarios del Trabajo Social en América Latina. Recuperado de: <http://www.ts.ucr.ac.cr/binarios/congresos/reg/slets/slets-015-015.pdf>

Constitución Política. (1871). Obtenido de [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param\\_1=NRTC&nValor1=1&nValor2=41241&nValor3=86819&strTipM=TCv](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param_1=NRTC&nValor1=1&nValor2=41241&nValor3=86819&strTipM=TCv)

- Corrales, P., Fallas, J., Morales, R., Quirós, H., Vargas, S. y Vargas, E. (2018) *Una reconstrucción histórica de las políticas públicas relacionadas con familias: su análisis en el PANI, IMAS e INAMU durante los años de 1990 a 2015*. (Memoria de Seminario de Graduación para optar por el grado de Licenciatura en Trabajo Social). Universidad de Costa Rica.
- Cornieles, C. (s.f). *Introducción a la doctrina de protección integral de los niños, niñas y adolescentes*. ASONACOP. Recuperado de [https://asonacop.com/files/pdf/Introduccion\\_a\\_la\\_doctrina\\_de\\_proteccion.pdf](https://asonacop.com/files/pdf/Introduccion_a_la_doctrina_de_proteccion.pdf)
- COSECODENI. (2021). Posición de COSECODENI – Recorte de fondos al PANI en 2021. Recuperado de <http://cosecodeni.com/posicion-de-cosecodeni-recorte-de-fondos-al-pani-en-2021/>
- DeMause, L. (1982). *Historia de la Infancia*. Educación Social 60. Barcelona: Alianza Universidad.
- Dulcich, R. (2011) *Capitalismo Contemporáneo y Barbarie en América Latina: Notas sobre los dilemas del proyecto profesional crítico*.
- Estrada, V. (2009). *Trabajo social, intervención en lo social y nuevos contextos*. II Seminario Internacional. Intervención en trabajo social: Fundamentación teórica y metodológica, Medellín. Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/download/articulo/5857499.pdf>
- Esquivel, F. (2006). *Reflexiones sobre el debate ético-político en Trabajo Social*. Recuperado de: <https://studylib.es/doc/4434770/reflexiones-sobre-el-debate-%C3%A9tico>
- Fallas, Y. (2009). *Trabajo Social, Formación Profesional y Categoría Trabajo*. Rev. Reflexiones 88 (1): p. 67-76. Recuperado de: <https://revistas.ucr.ac.cr/index.php/reflexiones/article/view/11509/10855>
- Federación Internacional de Trabajo Social. (2014). *Definición Global de Trabajo Social*. Recuperado de: <https://www.adasu.org/prod/1/487/Definicion.Global.del.Trabajo.Social..pdf>
- Fernández, B., Sandival, A. (2020). *Actuación del Trabajo Social en el ejercicio profesional con mujeres solicitantes y en condición de refugio durante el 2017 al 2019, Costa Rica*. Trabajo Final de Graduación para optar por el grado de Licenciatura en Trabajo Social. Universidad de Costa Rica.

- Fernández, T., Ponce de León, L. (2006). *El proceso de intervención en el Trabajo Social con casos: una enseñanza teórica-práctica para las Escuelas de Trabajo Social*. UNED. Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2002376>
- Fidel, M & Rosero, A. (2012). *La construcción social de la infancia y el reconocimiento de sus competencias*. Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6280191>
- Figueroa, Y., Chamblas, I., Rubilar, G. (2017). *La generación de conocimiento en Trabajo Social: percepción de graduadas y graduados de dos programas de Magíster en Trabajo Social de Chile*. Cuadernos de Trabajo Social. 31(2) 2018: 407-416
- Flores, S., & Contreras, A. (2006). *Organización y Promoción Social*. Universidad Autónoma de México. Recuperado de: [http://www.trabajosocial.unam.mx/plan96/ensenanza/SUAcuartosemestre/organizacion\\_promocion\\_social.pdf](http://www.trabajosocial.unam.mx/plan96/ensenanza/SUAcuartosemestre/organizacion_promocion_social.pdf)
- García, E. (2001). *Legislaciones infanto-juveniles en América Latina: Modelos y tendencias*. En: *Derechos de la Niñez y Adolescencia. Antología*. Recuperado de: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/23878.pdf>
- García, E. (1994). *La Convención Internacional de los derechos del niño: del menor como objeto de la compasión-represión a la infancia – adolescencia como sujeto de derechos” En: Derecho de la infancia-adolescencia en América Latina: de la Situación Irregular a la Protección Integral*. Recuperado de: [https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/bitstream/20.500.12008/7650/1/TMTS\\_CondeMar%3%adaFernanda.pdf](https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/bitstream/20.500.12008/7650/1/TMTS_CondeMar%3%adaFernanda.pdf)
- García, E. (1994). *La legislación de menores en América Latina: una doctrina en situación irregular*. Recuperado de: [http://www.iin.oea.org/cursos\\_a\\_distancia/la\\_legislacion\\_de\\_menores.pdf](http://www.iin.oea.org/cursos_a_distancia/la_legislacion_de_menores.pdf)
- García, S y Arévalo, D. (2016). *Retos en la intervención del Trabajador/a Social. Documentos de Trabajo Social*. Número 57. pp- 227-226. Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/6095386.pdf>
- Gianna, S & Mallardi, M. (2016). *Transformaciones familiares y trabajo social: debates contemporáneos y contribuciones analíticas*.

- González, E. (sf) *Material: materialismo histórico y modos de producción*. Recuperado de: [https://nanopdf.com/download/material-materialismo-historico-y-modos-de-produccion-3\\_pdf](https://nanopdf.com/download/material-materialismo-historico-y-modos-de-produccion-3_pdf)
- González, M y Musso, M. (2013). *Aportes desde el pensamiento ontológico al conocimiento de 'lo social'. VII Jornadas de Jóvenes Investigadores*. Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- González, M y Céspedes, C. (1993). *Análisis de la intervención del Trabajador(a) Social, registrada en los expedientes de Maltrato Físico en el PANI*. Licenciatura en Trabajo Social, Universidad de Costa Rica.
- Guerra, Y. (2004). *Instrumentalidad del proceso de trabajo y servicio social*. En: XVIII Seminario Latinoamericano de Escuelas de Trabajo Social. La cuestión Social y la formación profesional en Trabajo Social en el contexto de las nuevas relaciones de poder y la diversidad latinoamericana. San José, Costa Rica. Recuperado de: <http://www.ts.ucr.ac.cr/binarios/congresos/reg/slets/slets-018-051.pdf>
- Guerra, Y. (2015). *Trabajo social: fundamentos y contemporaneidad- La Plata: Colegio de Asistentes Sociales o Trabajadores Sociales de la Provincia de Buenos Aires*.
- Guerra, Y. (2017). *Trabajo social: fundamentos y contemporaneidad*. (4ed ed., Vol. 1). Colegio de Asistentes Sociales o Trabajadores Sociales de la Provincia de Buenos Aires. Recuperado de: <http://www.ts.ucr.ac.cr/binarios/libros/libros-000104.pdf>
- Güendel, L. (1999). *La política pública y la ciudadanía desde el enfoque de los derechos humanos: La búsqueda de una nueva utopía*. Recuperado de: <https://www.civilisac.org/civilis/wp-content/uploads/derechos-humanos-y-polc3adticas-pc3bpublicas-guendel-1.pdf>
- Gutiérrez, M. (2017). *Trabajo Social en la Infancia con enfoque de derechos humanos* Licenciatura, Universidad de San Carlos de Guatemala. <http://www.repositorio.usac.edu.gt/10460/1/Guti%C3%A9rrez%20Flores%2C%20Melissa%20Georgina%20Tesina.pdf>
- Loja, L. (2015). *“Los niños, niñas y adolescentes como titulares de derechos dentro de la legislación ecuatoriana”*. Monografía previa a la obtención del título de abogada de los

tribunales de justicia de la república y licenciada en ciencias políticas y sociales. Facultad de Jurisprudencia, Ciencias políticas y sociales.

Harnecker, M. (1976). *Los conceptos elementales del materialismo histórico*. España. Recuperado de: [http://elsarbresdefahrenheit.net/documentos/obras/705/ficheros/Harnecker\\_Marta\\_Los\\_conceptos\\_elementales\\_del\\_materialismo\\_historico\\_completo\\_220pag\\_.pdf](http://elsarbresdefahrenheit.net/documentos/obras/705/ficheros/Harnecker_Marta_Los_conceptos_elementales_del_materialismo_historico_completo_220pag_.pdf)

Herrera, O. (2014). *Trabajo Social: Formación académica y Derechos Humanos*. Tesis para optar por el grado de Licenciatura en Trabajo Social. Universidad de Costa Rica.

Hidalgo, M y Largaespada, S. (2009). *La respuesta de las organizaciones no gubernamentales a los derechos y necesidades de la Niñez y Adolescencia en Condiciones de Exclusión Social en Costa Rica*. Tesis para optar por el grado de Licenciatura en Trabajo Social. Universidad de Costa Rica.

Jaén, L. (2019). *Fuentes de información para la investigación en Archivística y Bibliotecología*. San José: Editorial UCR. Recuperado de <http://www.editorial.ucr.ac.cr/bibliotecologia/item/1916-fuentes-de-informacion-para-la-investigacion-en-archivistica-y-bibliotecologia.html>

Jaramillo, L (2007). Concepciones de infancia. *Zona Próxima*, (8),108-123. [fecha de Consulta 13 de junio de 2022]. ISSN: 1657-2416. Recuperado de: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=85300809>

Jessop, B. (2017b) “*La renovación del pensamiento de Gramsci*” entrevista con Juan Carlos Monedero y Carlos Prieto del Campo, en *Público*, 26 de abril. Recuperado de: <http://www.publico.es/opinion/renovacion-pensamientogramsci-entrevista-bob.html> Juste, R. (2017) *IBEX 35: una hist*

Jiménez, A. (1995). *La promoción social: vigencia y perspectiva*. Recuperado de: <https://repositorio.una.ac.cr/handle/11056/18617>

Jong, E. (2001). *Trabajo Social, familia e intervención*. De Jong, E, Basso, R., y Paira, M. (Comp). Una familia en los albores del nuevo milenio Reflexiones interdisciplinarias un aporte al Trabajo Social (11-46). Argentina, Buenos Aires: Editorial Espacio.

Konstantinov, F. (1965). *Fundamentos de la filosofía marxista*. México, Distrito Federal: Grijalbo

Lahera, E. (2002). *Introducción a las políticas públicas* (1st ed.). Santiago, Chile: Fondo de Cultura Económica.

- Lessa, S. (2000). *Lukács: El método y su fundamento ontológico*. In E. Borgianni & C. Montaña, Metodología y Servicio Social. Hoy en debate. Sao Paulo: Cortez Editora.
- Ley Orgánica de la Jurisdicción Tutelar de Menores (1963). Obtenido de: [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=2241](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=2241)
- Loja, L. (2015). “*Los niños, niñas y adolescentes como titulares de derechos dentro de la legislación ecuatoriana*”. Monografía previa a la obtención del título de abogada de los tribunales de justicia de la república y licenciada en ciencias políticas y sociales. Facultad de Jurisprudencia, Ciencias políticas y sociales.
- López, F. (2002). *El análisis de contenido como método de investigación*. XXI Revista De Educación, 4, 167-179. Recuperado de <http://rabida.uhu.es/dspace/bitstream/handle/10272/1912/b15150434.pdf>
- López, M. (1992) *Reseña histórica de la Escuela de Trabajo Social de la Universidad de Costa Rica*. Recuperado de: <https://revista.trabajosocial.or.cr/index.php/revista/article/view/164>
- López, M., Monge, S. (2005). *Intervención del trabajo social con mujeres embarazadas y/o con hijos/as menores de 18 meses que viven con el VIH/SIDA*. Trabajo Final de Graduación para optar por el Grado de Licenciatura en Trabajo Social. Universidad de Costa Rica.
- Mallardi, M. (2014). *La intervención en Trabajo Social: Mediaciones entre las estrategias y elementos táctico-operativos en el ejercicio profesional*. En M. Mallardi (Ed.), Procesos de intervención en trabajo social: contribuciones al ejercicio profesional crítico (pp. 57–134). La Plata: Colegio de Asistentes Sociales o Trabajadores Sociales de la Provincia de Buenos Aires. Recuperado de: <http://bibliots.trabajosocial.unlp.edu.ar/meran/opac-detail.pl?id1=4158>
- Mallardi, M., Madrid, L., y Oliva, A. (2011). *Cuestión Social, reproducción de la fuerza de trabajo y políticas de asistencia*. Buenos Aires: Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires. Recuperado de: <http://bibliots.trabajosocial.unlp.edu.ar/meran/opac-detail.pl?id1=4047>
- Maneiro, R. (2011). *Un recorrido por la infancia*. Perspectivas en Psicología: Revista de Psicología y Ciencias Afines.
- Martinelli, M. (1993). *Notas sobre las mediaciones: algunos elementos para la sistematización de la reflexión del tema*. Revista Servicio Social E Sociedade, p.43.

- Martínez, J. (2011). *Métodos de investigación cualitativa*. En: Silogismos de investigación. N°8 (1). Bogotá, Colombia.
- Martínez, M. (1994). *Comportamiento Humano: Nuevos Métodos de Investigación*. Edición Trilla España. Argentina.
- Méndez, M. (1973). *El Patronato Nacional de la Infancia su trayectoria y su situación actual* (Tesis de Licenciatura). Universidad de Costa Rica.
- Meszáros, I. (2001). *El orden de la reproducción metabólica social del capital*. En Más allá del Capital. Rumbo a una teoría de la transición. Cap. II. Vadell Hermanos Editores. Caracas, Venezuela.
- Mideplan (2007). *Manual explicativo de los organigramas del sector público costarricense*. Recuperado de: <http://www.mag.go.cr/sgmag/7E57.pdf>
- Molina, L., Guzmán, L (s.f). *Perspectivas del Trabajo Social costarricense para el año 2000 y características del perfil profesional*.
- Molina, M. (2012), *Hacia una intervención profesional crítica en trabajo social*, Buenos Aires, Argentina, Espacio Editorial.
- Molina, K. Muñoz, H. (1997). *Sistematización de la Práctica Profesional dirigida al tratamiento del Abuso Sexual Infantil desde la perspectiva ecológica social en la representación legal en el PANI de Cartago*. Práctica dirigida para optar por el grado de Licenciatura en Trabajo Social. Universidad de Costa Rica: San José, Costa Rica.
- Montaño, C. (2004). *Hacia la construcción del Proyecto Ético-Político Profesional crítico*. Recuperado de <http://www.ts.ucr.ac.cr/binarios/congresos/reg/slets/slets-018-045.pdf>
- Mora, A. (1991). *Familia y sociedad*. Universidad de Costa Rica. Recuperado de <http://www.ts.ucr.ac.cr/binarios/docente/pd-000113.pdf>
- Netto, J. (1992). *Capitalismo monopolista y Servicio Social*. Cortez Editora, Brasil.
- Netto, J. (2003) *Cinco notas a propósito de la "cuestión social"*. En: Servicio Social crítico: hacia la construcción del nuevo proyecto ético y político profesional. Ed. Cortez. São Paulo, Brasil



- Novack, G. (1984). *Introducción a la lógica. Lógica formal y lógica dialéctica*. Recuperado de: <https://teoriaevolutiva.files.wordpress.com/2013/10/novack-g-introduccion-3b3n-a-la-3b3gica-3b3gica-formal-3b3gica-dialectica.pdf>
- Nunez, A. (2017). *El Sistema Nacional de Protección Integral y los Subsistemas Locales de Protección Infantil en Costa Rica: Un contraste entre lo normativo y lo práctico*. Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública, vol. XV, núm. 26, 2017, pp. 93-111. Universidad Central de Chile Santiago, Chile. Recuperado de: <https://www.redalyc.org/pdf/960/96052974005.pdf>
- O'Donnell, D. (2004). *La Doctrina de Protección Integral y las normas jurídicas vigentes en relación a la familia*. Biblioteca Jurídica del Instituto de investigaciones jurídicas. UNAM. Recuperado de: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/5/2467/8.pdf>
- Oliva, A. y Mallardi, M. (2012). *Aportes táctico-operativos a los procesos de intervención del Trabajo Social*. Recuperado de: [https://practicatrabajosocial.files.wordpress.com/2015/06/aportes\\_tactico\\_operativos\\_3b3n\\_final.pdf](https://practicatrabajosocial.files.wordpress.com/2015/06/aportes_tactico_operativos_3b3n_final.pdf)
- Organización de las Naciones Unidas (s.f.). *¿Qué son los Derechos Humanos?* Recuperado de: <http://www.ohchr.org/sp/issues/pages/whatarehumanrights.aspx> [Consulta 18 de mayo de 2020]
- Orozco, A., Ramírez, L., y Vargas, D. (2003). *Hogares de acogimiento familiar no subvencionados, Oficina Local del PANI San Carlos* (Tesis de Licenciatura). Universidad de Costa Rica.
- Ortiz, F. (2013). *Metodología de la investigación: El proceso y sus técnicas*. Editorial Lumisa, México.
- Osorio, R. (1999) *APORTES: ¿Cómo defender los derechos de la niñez y la adolescencia?* Revista ProNiño Vol.3 No.8. Recuperado de: <https://www.corteidh.or.cr/sitios/observaciones/2/XXII/Comentarios%20C3%B3digo%20Ni%C3%B1ez%20y%20Adolescencia.htm>.
- Oszlak, O., y O'Donnell, G. (1995). *Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación*. Redes, 2(4), 99-128. Recuperado de: <https://www.redalyc.org/pdf/907/90711285004.pdf>

- Oszlak, O., & O'Donnell, G. (2007). *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual* (pp. 555–578). Buenos Aires: Proyecto de Modernización del Estado. Recuperado de: <http://politicayplanificacionsocial.sociales.uba.ar/wp-content/uploads/sites/190/2012/04/Oszlak-O-y-ODonnell-G-1984-Estado-y-Polticas-estatales-en-Amrica-Latina-Hacia-una-estrategia-de-investigacin1.pdf>
- Ouviña, H., Thwaites, M. (2019). *Estados en disputa, auge y fractura del ciclo de impugnación al neoliberalismo en América latina*. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. Argentina
- PANI. (2012). *Cantones de San José contarán con Sistema Local de Protección para la Niñez y la Adolescencia*. Recuperado de: <https://pani.go.cr/cantones-de-san-jose-contaran-con-sistema-local-de-proteccion-para-la-ninez-y-la-adolescencia/>
- PANI. (2013). *Lineamientos para la elaboración de los modelos de atención de los programas de atención a los niños, niñas y adolescentes*.
- PANI. (2017). *Enfoque de Desarrollo Integral, Disciplina Positiva. Lineamientos Modelo de Atención Integral*.
- PANI. (2020). *Principales disposiciones legales sobre niñez y adolescencia en Costa Rica*.
- PANI (s.f). *Proyecto Declaratoria De Institución Benemérita Al Patronato Nacional De La Infancia. Exposición De Motivos*. Recuperado de <https://pani.go.cr/files/PROYECTO-DECLARATORIA-DE-INSTITUCION-BENEMERITA-AL-PANI.pdf>
- PANI. (1940). *10 años de labor: 1930-1949*. San José: Patronato Nacional de la Infancia.
- PANI. (1986). *Maltrato de Menores: Metodología e intervención Institucional*. San José: Departamento de Operaciones.
- PANI. (1987a). *Abandono de menores: metodología e intervención institucional*. San José: Departamento de Operaciones.
- PANI. (1987b). *Modelo de Atención Integral: Centro de Menores y reubicación*. San José, Costa Rica: Departamento de Operaciones.
- PANI (2019). *Modelo de Gestión de Procesos Atencionales del PANI diciembre 2019*.

- PANI (2020). *Protocolos y Guías Atencionales 2020*. Gerencia Técnica.
- Pastorini, A. (2000.). *¿Quién mueve los hilos de las políticas sociales? Avances y límites en la categoría "concesión-conquista"*. EN: La política social hoy. Elisabete Borgianni, Carlos Montaña. 207-232.
- Platt, A (1982). *Los salvadores del niño*. México, Siglo XXI. Recuperado de: [http://www.surargentina.org.ar/material-interes/material/09\\_material\\_complementario/01\\_los\\_salvadores\\_del\\_nino\\_platt.pdf](http://www.surargentina.org.ar/material-interes/material/09_material_complementario/01_los_salvadores_del_nino_platt.pdf)
- Picado, M. (2004). *Algunos planteamientos para repensar la formación profesional en Trabajo Social*. Escuela de Trabajo Social, Universidad de Costa Rica. Recuperado de: <https://docplayer.es/14908102-Algunos-planteamientos-para-repensar-la-formacion-profesional-en-trabajo-social.html>
- Pontes, R. (2003). *Mediación: categoría fundamental para el trabajo del asistente social*. In E. Borgianni, Y. Guerra y C. Montaña, Servicio Social Crítico. Sao Paulo: Cortez Editora.
- Procuraduría General de la República. (1959). *Declaración de los derechos del niño*. Sistema Costarricense de Información Jurídica. Recuperado de [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=47930&n](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=47930&n)
- Quesada, A. (2001). *El sistema nacional y los sistemas locales de protección de la niñez y la adolescencia a favor de la educación y la erradicación del trabajo infantil*. Tesis para optar por el grado de licenciatura en Trabajo Social. Universidad de Costa Rica.
- Quesada, S. (2015). *La participación ciudadana a partir del avance histórico de los procesos atencionales en el Patronato Nacional de la Infancia*. Revista Costarricense de Trabajo Social. (27). 30-48.
- Quintero, Á. (2009). *Trabajo Social en los nuevos escenarios de infancia, adolescencia y familia*. Ecuador: XIX Seminario Latinoamericano de Escuelas de Trabajo Social. Recuperado de: <http://www.ts.ucr.ac.cr/binarios/congresos/reg/slets/slets-019-109.pdf>
- Quirós, M., Zúñiga, V. (2019). *Derechos Humanos de los niños y niñas y su vinculación con el ejercicio profesional de Trabajo Social en el marco del Programa para el Mejoramiento de las Condiciones de Educación y Vida de Comunidades de Atención Prioritaria*

(*PROMECUM*). Trabajo Final de Graduación para optar por el grado de Licenciatura en Trabajo Social. Universidad de Costa Rica.

Ramirez, A y Zumbado, C. (2011). “*Derechos de los niños: la regulación internacional y su injerencia en el derecho interno en el período 1999-2010*”. Trabajo Final de Graduación para optar por el grado de Licenciatura en Derecho. Universidad de Costa Rica.

Ramírez, A. (2015). *Los procesos gerenciales en Trabajo Social desde el Patronato Nacional de la Infancia y Instituto sobre el Alcoholismo y Farmacodependencia: un análisis de las dimensiones institucional y organizacional en acciones orientadas a los niños, niñas y adolescentes en adicción y situación de calle*. Tesis de Maestría en Trabajo Social con énfasis en Gerencia Social.

Rangel, X. (2014). *La Doctrina de Protección Integral de la Infancia en México*. Red de Investigadores Parlamentarios en Línea. Recuperado de: <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/redipal/REDIPAL-01-14.pdf>

Rivera, A., Castellón, L. (2020). *La defensa de los derechos de la niñez y la adolescencia en la institucionalidad pública costarricense - Caso del Subsistema Local de Protección en el distrito de Pavas, 2009-2015*. Recuperado de: <http://repositorio.ucr.ac.cr/handle/10669/81836>

Rojas, G. (2003). *La red local del cantón central de San José en el desarrollo de la política de protección de los derechos de la niñez y la adolescencia: sus características, posibilidad y restricciones*. Tesis para optar por el grado de Licenciatura en Trabajo Social. Universidad de Costa Rica.

Rojas, R. (2013). *Guía para realizar investigaciones sociales*. Recuperado de: <https://raulrojassoriano.com/cuallitlanezi/wp-content/themes/raulrojassoriano/assets/libros/guia-realizar-investigaciones-sociales-rojas-soriano.pdf>.

Rozas, M, (1998). *Una perspectiva teórica-metodológica de la intervención en Trabajo Social*, Buenos Aires, Argentina, Espacio Editorial.

Salas, L., Alfaro, M. (2019). *Formulación de proyectos desde la perspectiva de los derechos humanos en el caso de la niñez y la adolescencia en Costa Rica*. Revista Nuevo Humanismo. Recuperado de: <http://dx.doi.org/10.15359/rnh.6-2.5>

- Salazar, V. y Solano, V. (2017). *Análisis de la garantía del Principio de Interés Superior de la persona menor de edad en el proceso de adopción nacional del PANI*. Tesis para optar por el grado de Licenciatura en Trabajo Social. Ciudad Universitaria Rodrigo Facio, Costa Rica.
- Sánchez, D. & Rosa, J. (2016). *Trabajo del trabajador social y procesos de trabajo*. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Recuperado de [https://publicaciones.unirioja.es/catalogo/online/CIFETS\\_2016/Monografia/pdf/TC486.pdf](https://publicaciones.unirioja.es/catalogo/online/CIFETS_2016/Monografia/pdf/TC486.pdf)
- Santillán, M. (2011). *Derechos que vulnera el trabajo infantil según la doctrina de protección integral y la normativa ecuatoriana*. Disertación previa a la obtención del título de abogada Sección de Acción de la Escuela de Trabajo Social (1981). *Origen y Evolución de la Escuela de Trabajo Social de la Universidad de Costa Rica*
- Sistema Costarricense de Información Jurídica. (1959). *Declaración de los Derechos del Niño*. Recuperado de: [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=47930&n](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=47930&n)
- Sistema Costarricense de Información Jurídica. (1985). *Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de la Justicia de Menores conocido como "Reglas de Beijing"*. Recuperado de: [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param1=NRTC&param2=2&nValor1=1&nValor2=47929&n](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&param2=2&nValor1=1&nValor2=47929&n)
- Sistema Costarricense de Información Jurídica. (1990). *Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de los Menores Privados de Libertad*. Recuperado de: [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param1=NRTC&param2=2&nValor1=1&nValor2=47934&n](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&param2=2&nValor1=1&nValor2=47934&n)
- Solís, S. (2003). *El enfoque de derechos: Aspectos teóricos y conceptuales*. Escuela de Trabajo Social. Universidad de Costa Rica. Recuperado de: <http://www.ts.ucr.ac.cr/binarios/docente/pd-000133.pdf>
- Sosa-Cabrera, S. (2003). *La génesis y el desarrollo del cambio estratégico: Un enfoque dinámico basado en el momentum organizativo*. Recuperado en línea de <http://www.eumed.net/tesis-doctorales/2006/ssc/21.htm>

- Tibaná, Diana y Rico, Jenny. (2009). *Fundamentación de la intervención de Trabajo Social: sistema conceptual y avances*. Trabajo de grado Programa de Trabajo Social Universidad de la Salle, Bogotá.
- Travi, B. (2007). *Diseño, aplicación y evaluación de técnicas e instrumentos en la intervención profesional*. Revista Internacional de Ciencias Sociales y Humanidades. Universidad Autónoma de Tamaulipas. Recuperado de: <http://www.ts.ucr.ac.cr/binarios/pela/pl-000369.pdf>
- UCP. (2001). *Origen del Enfoque del Desarrollo Humano*. Recuperado de <https://biblioteca.ucp.edu.co>
- Universidad de Costa Rica (UCR) y Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). (2000) *Estado de los derechos de la Niñez y la Adolescencia en Costa Rica (EDNA)*. Recuperado de: <https://pridena.ucr.ac.cr/wp-content/uploads/2018/04/I-EDNA-2000-1.pdf>
- Universidad de Costa Rica (UCR) y Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). (2001). *II Estado de los derechos de la Niñez y la Adolescencia en Costa Rica (EDNA)*. Recuperado de <https://www.unicef.org/costarica/informes/ii-informe-del-estado-de-los-derechos-de-la-ni%C3%B1ez-y-la-adolescencia-en-costa-rica-edna-2>
- Universidad de Costa Rica (UCR) y Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). (2008) *VI Estado de los derechos de la Niñez y la Adolescencia en Costa Rica (EDNA)*. Recuperado de: <https://pridena.ucr.ac.cr/wp-content/uploads/2018/04/VI-EDNA-2008.pdf>
- Universidad de Costa Rica (UCR) y Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). (2015) *VIII Informe Estado de los derechos de la Niñez y la Adolescencia en Costa Rica (EDNA)*. Recuperado de: <https://pridena.ucr.ac.cr/wp-content/uploads/2018/04/VIII-Informe-Estado-de-los-Derechos-de-la-Ni%C3%B1ez-y-la-Adolescencia-en-Costa-Rica.pdf>
- Universidad de Costa Rica y Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). (2019). *IX Informe Estado de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia*. Recuperado de <https://kerwa.ucr.ac.cr/handle/10669/81793#:~:text=El%20IX%20Informe%20del%20Estado,y%20adolescentes%20en%20el%20pa%C3%ADs>.
- UNICEF. (1994). *Los niños y niñas en circunstancias especialmente difíciles en Nicaragua: de la Situación Irregular a la Doctrina de Protección Integral y Participación Real*.

- UNICEF. (2006). *Convención sobre los Derechos del Niño*. Recuperado de: <https://www.un.org/es/events/childrenday/pdf/derechos.pdf>
- UNICEF. (2015). *Igualdad y no discriminación de niños, niñas y adolescentes: necesidad de un sistema de garantías reforzada*. Recuperado de: [https://www.unicef.org/chile/media/1261/file/igualdad\\_y\\_no\\_discriminacion\\_de\\_ninos.pdf](https://www.unicef.org/chile/media/1261/file/igualdad_y_no_discriminacion_de_ninos.pdf)
- UNICEF Costa Rica. (2017). *Prevención integral de la violencia que afecta a la niñez y la adolescencia en lo local*. Fondo para el logro de los ODM. Programa Conjunto Redes para la Convivencia, Comunidades sin miedo. Recuperado de: <https://www.unicef.org/costarica/media/601/file/Prevenci%C3%B3n%20integral%20de%20a%20violencia%20que%20afecta%20a%20la%20ni%C3%B1ez%20y%20la%20adolescencia%20en%20lo%20local.pdf>
- UNICEF. (2021). *Enfoque de Derechos de infancia + gobiernos locales = la fórmula con la que todos ganamos*. Ciudades Amigas de la Infancia. Recuperado de: <https://ciudadesamigas.org/enfoque-derechos-infancia/>
- UNICEF. (2020). *Las preguntas más frecuentes*. Recuperado el 3 junio 2020, de: [https://www.unicef.org/spanish/crc/index\\_30229.html#:~:text=La%20Convenci%C3%B3n%20establece%20en%20forma,atenci%C3%B3n%20de%20la%20salud%3B%20puedan.](https://www.unicef.org/spanish/crc/index_30229.html#:~:text=La%20Convenci%C3%B3n%20establece%20en%20forma,atenci%C3%B3n%20de%20la%20salud%3B%20puedan.)
- Vallés, M. (2009). *Entrevistas Cualitativas*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Vicente, R. (2008). *Antecedente nacional e internacional sobre la percepción y los derechos de las niñas, los niños, los y las adolescentes*. CIDE-INEINA, Universidad Nacional, Heredia, Costa Rica.
- Villalobos, M. (2013). *El Trabajo Social y lo técnico operativo. Una aproximación crítica de la instrumentalidad en el sistema penitenciario*. Revista Costarricense de Trabajo Social. Recuperado de: <https://revista.trabajosocial.or.cr/index.php/revista/article/view/278/307>
- Villalobos, M. (2014). *Ontología y fundamentos teórico-metodológicos en el Trabajo Social costarricense: una explicación de los años 1970-1979*. Universidad de Costa Rica.
- Viquez, P. (2019) *Leyes de Desigualdad: Niñez y Juventud a principios del siglo XX*. *Diálogos, Revista de Historia*. Centro de investigaciones históricas de América Central. Universidad de Costa Rica.

Yazbek, M. (2000) *Políticas sociales y asistenciales: estrategias contradictorias de gestión estatal de la pobreza de las clases subalternas*. En Borgiani, E. y Montaña, C (Ed.) *La Política Social Hoy*. Rio de Janeiro: Editorial Cortez

Yuni, J., Urbano, C. (2014). *Técnicas para Investigar*. Recursos Metodológicos para la Preparación de Proyectos de Investigación. Editorial Brujas.

### ***Entrevistas***

Aguilar, N. (27 de octubre del 2021). *Entrevista Seminario de Graduación: Ejercicio Profesional de TS en PANI a partir de la DPI*. [Zoom].

Araya, F. (29 de octubre del 2021). *Entrevista Seminario de Graduación: Ejercicio Profesional de TS en PANI a partir de la DPI*. [ Zoom].

Barboza, A. (18 de octubre del 2021). *Entrevista Seminario de Graduación: Ejercicio Profesional de TS en PANI a partir de la DPI*. [Zoom].

Castro, R. (21 de octubre del 2021). *Entrevista Seminario de Graduación: Ejercicio Profesional de TS en PANI a partir de la DPI*. [Zoom].

Chavarría, H. (04 de noviembre del 2021). *Entrevista Seminario de Graduación: Ejercicio Profesional de TS en PANI a partir de la DPI*. [Zoom].

Espinoza, D. (28 de octubre del 2021). *Entrevista Seminario de Graduación: Ejercicio Profesional de TS en PANI a partir de la DPI*. [Zoom].

González, A. (19 de octubre del 2021). *Entrevista Seminario de Graduación: Ejercicio Profesional de TS en PANI a partir de la DPI*. [Zoom].

Jiménez, M. (29 de octubre del 2021). *Entrevista Seminario de Graduación: Ejercicio Profesional de TS en PANI a partir de la DPI*. [Presencial].

Montoya, H. (12 de noviembre del 2021). *Entrevista Seminario de Graduación: Ejercicio Profesional de TS en PANI a partir de la DPI*. [ Zoom].

Navarro, M. (20 de octubre del 2021). *Entrevista Seminario de Graduación: Ejercicio Profesional de TS en PANI a partir de la DPI*. [Zoom].



Ramírez, N. (29 de octubre del 2021). *Entrevista Seminario de Graduación: Ejercicio Profesional de TS en PANI a partir de la DPI.* [ Zoom].

Rodríguez, M. (20 de octubre del 2021). *Entrevista Seminario de Graduación: Ejercicio Profesional de TS en PANI a partir de la DPI.* [Zoom].

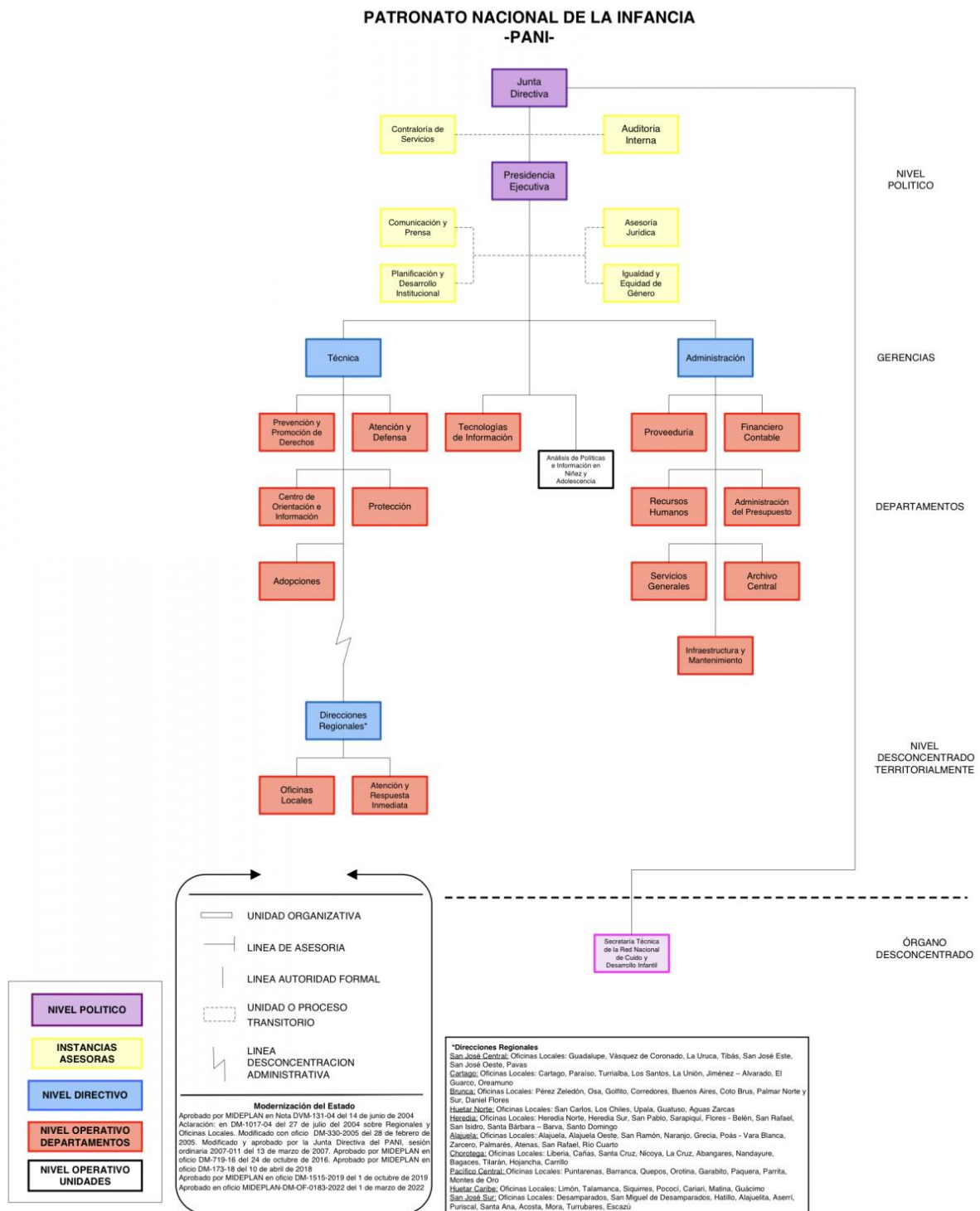
Rojas, A. (26 de octubre del 2021). *Entrevista Seminario de Graduación: Ejercicio Profesional de TS en PANI a partir de la DPI.* [Zoom].

Torres, S. (22 de octubre del 2021). *Entrevista Seminario de Graduación: Ejercicio Profesional de TS en PANI a partir de la DPI.* [Zoom].

Villalobos, S. (22 de octubre del 2021). *Entrevista Seminario de Graduación: Ejercicio Profesional de TS en PANI a partir de la DPI.* [Llamada telefónica].

# Anexos

## Anexo 1: Organigrama del PANI 2022.



Fuente: tomado de PANI 2022

## Anexo 2: Instrumentos de Entrevista



**INSTRUMENTO DE ENTREVISTA SEMIESTRUCTURADA SOBRE LAS PARTICULARIDADES DEL EJERCICIO PROFESIONAL DE LOS Y LAS TRABAJADORAS SOCIALES DEL PANI ANTES DE LA INCORPORACIÓN DE LA DOCTRINA DE PROTECCIÓN INTEGRAL**

**DESCRIPCIÓN GENERAL**

Este instrumento pretende obtener información precisa y de carácter formal sobre las transformaciones del ejercicio profesional antes de la implementación de la *Doctrina de Protección Integral* en el PANI, tomando en consideración los criterios de selección previamente establecidos. La información proporcionada será para un uso estrictamente académico y permitirá a las investigadoras obtener los elementos necesarios para la consecución de los objetivos planteados por la presente investigación.

**INFORMACIÓN GENERAL**

**Trabajo Final de Investigación:** *Ejercicio Profesional de Trabajo Social en el PANI: particularidades de la Introducción de la Doctrina de Protección Integral*

**Investigadoras:** *Joybeth Brown Donalson, Andrea Céspedes Gamboa, Alejandra Quesada Prendas, Estefanie Pérez Martínez.*

**Fecha:**

**Hora:**

**Datos de la Persona Informante**

Datos de la Persona Informante	
Nombre Completo	
Nivel de Educación Formal	
Años de laborar/ que laboró en el PANI	
Área a la que pertenece	



## **PREGUNTAS**

### **a. Ejercicio profesional antes de la DPI**

#### **Preguntas de introducción**

¿Cuál ha sido su trayectoria profesional en PANI?

Por otro lado, podría explicarnos desde su experiencia personal y profesional

¿Qué entiende por Doctrina de Protección Integral?

¿Qué entiende por Doctrina de Situación Irregular?

¿Qué entiende por Interés Superior del Niño y la Niña?

*---- Antes de la ratificación de la Convención sobre los Derechos del Niño ----*

#### **LO TÉCNICO OPERATIVO**

1. ¿Podría usted describir el ejercicio profesional del Trabajo Social en PANI ?
2. En ese sentido, desde su perspectiva ¿Cuáles fueron los primeros cambios incorporados al ejercicio profesional del Trabajo Social en el Patronato Nacional de la Infancia ?

#### **LO TEÓRICO-METODOLÓGICO**

3. Por otro lado, ¿Cuáles eran los principales referentes teóricos para el ejercicio del TS en el PANI ?
4. ¿Cuáles considera que eran las principales políticas sociales, referentes legales y jurídicos para la atención de la NNA en el PANI ?



**b. Doctrina de Protección Integral en el PANI**

5. ¿Considera usted que existieron en el PANI procesos de atención integral antes de la Convención? (Promoción o prevención)  
¿Considera usted que en el PANI aún hay rezagos de la DSI? ¿por qué?
6. En relación con lo anterior, ¿Cuáles cree que son las principales implicaciones de esa coexistencia para el ejercicio profesional de Trabajo Social en el PANI?

**c. Pregunta de Cierre**

7. ¿Considera usted que el Trabajo Social como profesión tiene la capacidad de adaptarse a las demandas dadas por la introducción de la DPI ? ¿por qué?
8. Finalmente, ¿tiene algún otro elemento que incorporar, o bien desea realizar alguna recomendación con respecto al tema? ¿En que caso de ser necesario podríamos volver a contactarte?



**INSTRUMENTO DE ENTREVISTA SEMIESTRUCTURADA SOBRE LAS PARTICULARIDADES DE LA *DOCTRINA DE PROTECCIÓN INTEGRAL* EN EL EJERCICIO PROFESIONAL DE LOS Y LAS TRABAJADORAS SOCIALES DEL PANI. DESPUÉS DE LA INCORPORACIÓN DE LA DOCTRINA DE PROTECCIÓN INTEGRAL**

**DESCRIPCIÓN GENERAL**

Este instrumento pretende obtener información precisa y de carácter formal sobre las transformaciones del ejercicio profesional a partir de la implementación de la *Doctrina de Protección Integral* en el PANI, tomando en consideración los criterios de selección previamente establecidos. La información proporcionada será para un uso estrictamente académico y permitirá a las investigadoras obtener los elementos necesarios para la consecución de los objetivos planteados por la presente investigación.

**INFORMACIÓN GENERAL**

**Trabajo Final de Investigación:** *Ejercicio Profesional de Trabajo Social en el PANI: particularidades de la Introducción de la Doctrina de Protección Integral*

**Investigadoras:** *Joybeth Brown Donalson, Andrea Céspedes Gamboa, Alejandra Quesada Prendas, Estefanie Pérez Martínez.*

**Fecha:**

**Hora:**

**PREGUNTAS**

**Datos de la Persona Informante**

<b>Datos de la Persona Informante</b>	
<b>Nombre Completo</b>	
<b>Nivel de Educación Formal</b>	
<b>Años de laborar en el PANI</b>	



Área a la que pertenece	
-------------------------	--

### A. Ejercicio Profesional en vigencia de la DPI

#### Preguntas de introducción

¿Cuál ha sido su experiencia/trayectoria profesional en PANI?

*Por otro lado, podría explicarnos*

¿Qué entiende por Doctrina de Protección Integral?

¿Qué entiende por Doctrina de Situación Irregular?

¿Qué entiende por Interés Superior del Niño y la Niña?

#### **LO TÉCNICO OPERATIVO**

1. ¿Cómo son los procesos atencionales del área en el que se desenvuelve?
2. ¿Tiene conocimiento de cómo Trabajo Social desarrolla estos procesos en otras áreas?

#### **LO TEÓRICO METODOLÓGICO**

3. Por otro lado, ¿Cuáles considera que son los referentes teóricos principales para el ejercicio del TS en el PANI?
4. En esta misma línea, ¿Cuáles considera que son las principales Políticas Sociales, referentes legales y jurídicos para la atención de la NNA en el PANI?

### b. Doctrina de Protección Integral en el PANI

5. Desde su perspectiva, ¿Qué papel cumple el Trabajo Social en la aplicación de la Doctrina de Protección Integral en los procesos atencionales del PANI?
6. ¿Cree usted que, en los procesos atencionales de Trabajo Social se incorpora el Interés Superior del Niño y la Niña? ¿por qué?
7. ¿Considera usted que en el PANI aún hay rezagos de la DSI? ¿por qué?





8. En ese sentido, ¿Cuáles cree que son las principales implicaciones de esa coexistencia para el ejercicio profesional de Trabajo Social en el PANI?
9. ¿Considera usted que el Trabajo Social como profesión tiene la capacidad de adaptarse a las demandas dadas por la introducción de la DPI ? ¿por qué?

**c. Pregunta de Cierre**

10. ¿Qué implicaciones tienen los recortes presupuestarios que ha sufrido el PANI en el disfrute de los derechos de las niñas, niños y adolescentes?
11. En relación a lo anterior, ¿Cuáles retos han presentado estos recortes para el ejercicio profesional?
12. Finalmente, ¿tiene algún otro elemento que incorporar, o bien desea realizar alguna recomendación con respecto al tema?