

Resumen Académico

Carranza, Y. (2021). “La tercerización de la Política Nacional de Niñez y Adolescencia, como expresión de la contra reforma del Estado costarricense: un análisis desde el ejercicio profesional del Trabajo Social en el área de Promoción y Prevención de Derechos del PANI”. Tesis para optar por el grado de Licenciatura en Trabajo Social. Universidad de Costa Rica. Grecia, Costa Rica.

Palabras clave: Estado-Política Nacional de Niñez y Adolescencia- Tercerización- Patronato Nacional de la Infancia- Promoción y Prevención de Derechos- Trabajo Social

La investigación realizada correspondió a la modalidad de tesis para optar por el grado de Licenciatura en Trabajo Social y se centró en un análisis marxista sobre el objeto de estudio titulado: “La tercerización de la Política Nacional de Niñez y Adolescencia, como expresión de la contra reforma del Estado costarricense y su relación con el ejercicio profesional del Trabajo Social, desarrollado en el área de Promoción y Prevención de Derechos del PANI”.

La relevancia del tema se encontró en la necesidad de la profesión para realimentar su praxis a través del análisis de las tensiones y contradicciones que atraviesa su ejercicio profesional ante la incidencia de procesos como el de la tercerización, que reproduce el proyecto neoliberal exaltando al mercado y de forma paulatina desplazando la atención de lo social, desde el Estado. Todo ello a partir de una nueva forma de gestión y acumulación de capital que desinstitucionaliza lo público y transversa la política social, como la de niñez y adolescencia.

El Trabajo Social, se encuentra inmerso en este escenario complejo al operar en espacios como el Patronato Nacional de la Infancia (PANI) en donde se implementa la tercerización, lo cual incide en su ejercicio profesional al condicionarse su trabajo y significado social ante la incidencia del sector privado operando en el quehacer de la institución. Por tanto, fue necesario desarrollar un estudio que evidenciara las reconfiguraciones en el ejercicio profesional a partir de este contexto particular.

El documento incluye: las preguntas y objetivos de investigación; justificación del objeto; el Estado de la Cuestión; Referente teórico conceptual, la propuesta metodológica que orienta el proceso investigativo, el marco contextual, análisis de resultados, conclusiones y recomendaciones.

Universidad de Costa Rica
Recinto de Grecia
Departamento de Ciencias Sociales
Carrera de Trabajo Social

Trabajo Final de Graduación para optar por el grado de Licenciatura en Trabajo Social

Modalidad: Tesis de Graduación

Tema:

*“La tercerización de la Política Nacional de Niñez y Adolescencia, como expresión de la
contra reforma del Estado costarricense: un análisis desde el ejercicio profesional del Trabajo
Social en el área de Promoción y Prevención de Derechos del PANI”*

Sustentante:

Yariela Carranza Murillo B31456

Ciudad Universitaria Carlos Monge Alfaro

2021

Tribunal Examinador

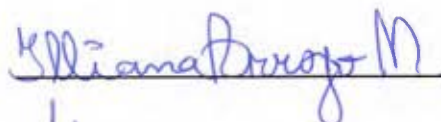
Hoja de Aprobación

“La tercerización de la Política Nacional de Niñez y Adolescencia, como expresión de la contra reforma del Estado costarricense: un análisis desde el ejercicio profesional del Trabajo Social en el área de Promoción y Prevención de Derechos del PANI”.

Aprobada por el siguiente Tribunal Examinador

Msc. Iliana Arroyo Navarro

Presidenta del Tribunal Examinador



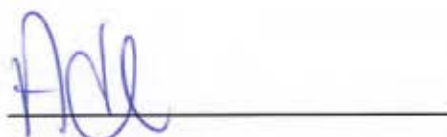
Msc. Natasha Sandino Ulloa

Miembro del Tribunal Examinador



Licda. Adriana Monge Arias

Directora de Trabajo Final de Graduación



Msc. Melba Rodríguez Rodríguez

Lectora de Trabajo Final de Graduación



Msc. Alejandra Paniagua Bonilla

Lectora de Trabajo Final de Graduación



Yariela Carranza Murillo

Sustentante

Defensa llevada a cabo el día 6 de agosto de 2021, Grecia, Alajuela, Costa Rica

Dedicatoria

A mi papá, mi ser amado, apoyo incondicional, quien siempre ha tenido una palabra, un abrazo, me ha brindado los recursos y ha mantenido el deseo más puro y verdadero de ver a su única hija cumplir sus anhelos y proyectos de vida. ¡Papi, siempre te amaré hasta el libro de los cuentos!

A mi mamá, por ser la mujer que me dio la vida y a quien amo. Ella me acompañó cuando partí de mi pueblo para cumplir mi propósito de ser una profesional en Trabajo Social. Me recibía con una tortilla después de los extensos viajes desde Grecia hasta Cariari de Pococí. Siempre ha creído en mis talentos y capacidades, me ha impulsado a ser valiente y resistir, cuando por circunstancias de la vida me he querido detener. A ella le digo: ¡Mami, aquí está mi avance!

A mis hermanas, Sofi y Mariangel. Quiero que crezcan felices y encuentren en sus vidas todas las formas de realización posibles. Deseo para ustedes que, al igual que su hermana, la educación superior digna y gratuita les abra puertas al aprendizaje y desarrollo de la consciencia, porque ambas cosas pueden brindarles las herramientas para que se forjen en la vida como mujeres libres ¡Las amo!

A mi abuelito, Guillermo, quien falleció en medio de este proceso. Que nuestros triunfos marquen precedentes en la familia y que nuestra generación nunca olvide los valores que nos enseñaste. ¡Te amé y lo seguiré haciendo, Memito!

A las mujeres que en el pasado lucharon para que al día de hoy jóvenes como yo puedan tener acceso a la educación y que la lucha no se detenga, porque faltan conquistas por alcanzar.

Al colectivo profesional de Trabajo Social. No olvidemos la importancia de la investigación sobre nuestro quehacer, porque esta resulta una vía fundamental para realimentar nuestra praxis. Sobre todo, luchemos por un proyecto ético y político como norte, cuyo margen de posibilidades sea en favor de los sectores desposeídos y oprimidos, para su emancipación.

Agradecimientos

A Dios, por ser el pilar de mi vida y mi roca fuerte, con quien puedo ir más allá de lo soñado.

A mi familia, por ser mi red de apoyo a lo largo de este proceso, sobre todo a Mi papá, mamá, abuela Miriam, a mis tías: Tania Orias, Nadya, Doris, Walter, a mis primas Jennifer, Fanny y Tatiana, a Lourdes López. Ellas y ellos fueron mi soporte durante aquellas largas jornadas de estudio.

A mis compañeras y amistades que el espacio universitario me dejó, sobre todo a Marisela, Yirlany y Karen. Gracias por ser parte de esta experiencia, por los espacios de crecimiento personal, profesional y por el apoyo brindado cuando lo necesité.

A quienes fueron mis compañeras de clase y de vida durante el proceso universitario. Hoy son mis amigas, la familia que juntas nos permitimos crear. Dianita, Ali y Kathy, a ellas les agradezco el cariño, las vivencias que nos han hecho reír, querer, deconstruirnos y florecer, no olvidaré el apoyo e impulso que me dieron para alcanzar este logro.

A José Miguel, por llegar a mi vida y crear juntos vivencias y espacios de complicidad, por animarme, acompañarme y apoyarme de tantas maneras para alcanzar esta meta y otras en la vida.

A mi directora de tesis, Adriana Monge, quien me acompañó durante todo este proceso con compromiso, voluntad y desde toda una apuesta política. La pasión con la que ejerce su quehacer, es semilla que germina y crece en nosotros y nosotras, las nuevas generaciones que dan materialidad a la profesión.

A mis lectoras, Melba Rodríguez y Alejandra Paniagua, porque sus aportes fueron sustanciales en el desarrollo de este proceso investigativo.

A las profesionales en Trabajo Social del Área de Promoción y Prevención de Derechos del PANI, porque sin sus aportes, esto no hubiese sido posible.

Al Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad de Costa Rica, por incorporar esta investigación en su programa de becas y brindar aportes sustanciales a través de diversos espacios de análisis y discusión.

A la Universidad de Costa Rica porque fue un espacio de aprendizaje en lo profesional y también para la vida. Por garantizar mi derecho a la educación y por las herramientas brindadas para ello.

Tabla de contenido

Presentación	9
PRIMER CAPÍTULO	11
ASPECTOS GENERALES DE LA INVESTIGACIÓN	11
1.1. Justificación	11
1.2. Problema objeto de investigación	20
1.3. Preguntas generadoras	21
1.4. Objetivos de la investigación	22
Objetivo General	22
Objetivos específicos	22
SEGUNDO CAPÍTULO	23
2. Estado de la Cuestión	23
2.1. Principales hallazgos sobre la contra reforma del Estado costarricense	24
2.2. Estudios consultados sobre la tercerización y venta de servicios sociales	27
2.3. Estudios sobre política social e intervención en el contexto Neoliberal	29
2.4. Consideraciones sobre el Estado de la Cuestión	32
TERCER CAPÍTULO	34
3. Fundamentación teórico conceptual	34
3.1. Cuestión social, Estado y Política Social en la reproducción de las relaciones capitalistas en su fase neoliberal	35
3.2. La tercerización como una estrategia que abre camino a la mercantilización de la atención a la cuestión social	57
3.3. Trabajo Social en el contexto de la tercerización de la política social	67
CUARTO CAPÍTULO	84

4. Marco metodológico	84
4.1. Premisas ontológicas y epistemológicas	84
4.1.1. Fundamento ontológico.....	84
4.1.2. Fundamento epistemológico	93
4.2. Estrategia metodológica.....	96
4.2.1. Enfoque metodológico	96
4.2.2. Población participante:.....	97
4.2.3. Técnicas.....	99
4.2.4. Fases de la investigación	101
QUINTO CAPÍTULO.....	114
5. Referente contextual.....	114
5.1. Auge de la tercerización en medio de la crisis económica	114
5.2. La tercerización como legitimación del proyecto neoliberal en Costa Rica.....	120
5.2.1. Legalidad de la tercerización.....	128
5.3. El Patronato Nacional de la Infancia como ente rector en materia de niñez y adolescencia: un elemento importante para el análisis de la lógica detrás de la tercerización en el Estado	132
5.3.1. Naturaleza del Patronato Nacional de la Infancia	133
5.3.2. Legalidad del Patronato Nacional de la Infancia	136
5.3.3. Estructura organizacional del Patronato Nacional de la Infancia	146
5.3.4. Programas del Patronato Nacional de la Infancia	149
SEXTO CAPÍTULO	151
6. Análisis de resultados: la tercerización como expresión de la contra reforma del Estado: una lectura desde el ejercicio del Trabajo Social inserto en la Política Nacional de Niñez y Adolescencia.....	151

6.1. Incidencia de la estrategia neoliberal, en los procesos de tercerización de la Política Nacional de Niñez y Adolescencia	151
6.2. La tercerización en el marco de la atención a la cuestión social en el área de Promoción y Prevención de Derechos del PANI.....	200
6.2.1. El área de Promoción y Prevención de Derechos en el marco del proyecto neoliberal	232
6.2.2. La tercerización particularizada en los procesos de intervención asociados al área de Promoción y Prevención de Derechos del PANI.....	253
6.3. El ejercicio profesional del Trabajo Social, en el contexto de la tercerización de los procesos de trabajo en el área de Promoción y Prevención de Derechos del Patronato Nacional de la Infancia.....	268
6.3.1. Las demandas de la profesión en el marco de la tercerización en los procesos de intervención.....	269
6.3.2. Configuración del espacio profesional.....	276
6.3.3. La tercerización como mecanismo de desprofesionalización y precarización del Trabajo Social.....	283
7. Conclusiones	294
8. Recomendaciones.....	297
Bibliografía	300
Anexos.....	317
Anexo 1: Instrumento de recolección de información para la Gerencia Técnica del PANI	317
Anexo 2: Instrumento de recolección de información para profesionales en Trabajo Social	320

Índice de Tablas

Tabla 1: Operacionalización	107
Tabla 2: Legalidad de los contratos por servicios profesionales.....	129
Tabla 3: Legalidad del Patronato Nacional de la Infancia a nivel internacional.....	137
Tabla 4: Aspiraciones, principios y enfoques de la Política Nacional de Niñez y Adolescencia (2009-2021).....	141
Tabla 5: Ejes y lineamientos y lineamientos de la Política Nacional de Niñez y Adolescencia	153
Tabla 6: Entidades que conforman el Consejo Nacional de Niñez y Adolescencia	173
Tabla 7: Alianzas AED	180
Tabla 8: Programas y proyectos según cada eje.....	210
Tabla 9: Eje de Liderazgo del Patronato Nacional de la Infancia.....	221
Tabla 10: Profesionales a cargo del área de Promoción y Prevención de Derechos del Patronato Nacional de la Infancia	258

Índice de Ilustraciones

Ilustración 1: Organigrama PANI	147
Ilustración 2: Diagrama Patricia Vega	184
Ilustración 3: Pirámide de Desarrollo Integral PANI.....	213

Lista de Abreviaturas:

AED: Alianza Empresarial para el Desarrollo

BANHVI: Banco Hipotecario de la Vivienda

BM: Banco Mundial

BID: Banco Interamericano de Desarrollo

CCSS: Caja Costarricense de Seguro Social

CEPAL: Comisión Económica para América y el Caribe

CGR: Contraloría General de la República

CNNA: Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia

CONAPAM: Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor

COSECODENI: Coalición Costarricense de Organizaciones Sociales para el Seguimiento de la Convención de los Derechos del Niño

DNI: Defensa de Niños Internacional

FMI: Fondo Monetario Internacional

IMAS: Instituto Mixto de Ayuda Social

INA: Instituto Nacional de Aprendizaje

INEC: Instituto Nacional de Estadística y Censos

INAMU: Instituto Nacional de la Mujer

INVU: Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo

JPNNA: Junta de Protección a la Niñez y la Adolescencia

ONU: Organización de las Naciones Unidas

PAES: Programas de Ajuste Estructural

PANI: Patronato Nacional de la Infancia

PNUD: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

SNPI: Sistema Nacional de Protección Integral

SSLP: Sub Sistema Local de Protección

UCCAEP: Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones del Sector Empresarial Privado, Costa Rica

UNICEF: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

UNIPRIN: Unión de Instituciones Privadas de Atención a la Niñez

Presentación

El presente documento atañe al resultado del Trabajo Final, de Graduación correspondiente a la modalidad de tesis, realizada con el propósito de obtener el grado de Licenciatura en la carrera de Trabajo Social, impartida en la Universidad de Costa Rica, sede de Occidente, recinto de Grecia.

Esta investigación ha centrado su objeto de estudio en la tercerización de la Política Nacional de Niñez y Adolescencia, como expresión de la contra reforma del Estado costarricense y su relación con el ejercicio profesional del Trabajo Social, desarrollado en el área de Promoción y Prevención de Derechos del PANI.

La relevancia del tema se encuentra en la necesidad que tiene el Trabajo Social de realimentar su praxis a través del análisis de las tensiones y contradicciones que atraviesa la profesión en el marco del contexto neoliberal que ha tercerizado la política social y por tanto la atención de las manifestaciones de la cuestión social, vinculadas a la niñez y adolescencia.

Para dar respuesta al objeto de estudio trazado, esta investigación intentó profundizar en tres aspectos sustanciales, en primer lugar, la incidencia de la estrategia neoliberal, en los procesos de tercerización de la Política Nacional de Niñez y Adolescencia; en segundo lugar, las formas de atención a las manifestaciones de la cuestión social, mediante los procesos de tercerización en el área de Promoción y Prevención de Derechos del Patronato Nacional de la Infancia y en tercer lugar, la forma en que se expresan las dimensiones del ejercicio profesional del Trabajo Social, en el contexto de la tercerización de los procesos de trabajo en el área delimitada.

El documento incluye seis capítulos medulares. En el primero de ellos se aborda los aspectos generales de la investigación, como la justificación del objeto, en donde se explica la importancia del estudio y los aportes que este ofrece a la profesión. Además, incluye el problema de estudio y consecuente a ello, el objeto y los objetivos planteados por la investigadora.

El segundo capítulo, contempla el Estado de la cuestión, en el que se expone de manera condensada las aproximaciones de la comunidad científica en torno a las categorías de análisis y con base en ello, las consideraciones que dieron paso a la consolidación del objeto de estudio.

Por su parte, el tercer capítulo contiene la fundamentación teórico-conceptual que aborda categorías y sub categorías que fueron elementales para el entendimiento del objeto de estudio en

su representación teórica-analítica. Dentro de ellas se destaca la cuestión social, Estado, política social, tercerización y Trabajo Social.

El cuarto capítulo refleja el marco metodológico trazado para la realización del proceso investigativo. Este incluye las premisas ontológicas y epistemológicas, así como la estrategia metodológica que contempla: el enfoque seleccionado, la población participante, las técnicas, fases de la investigación, además de las limitaciones y operacionalización de categorías de análisis.

En el quinto capítulo se expone el referente contextual en donde se incluye elementos históricos, normativos y legales para la comprensión del objeto de estudio. Dentro de ello se incluye la naturaleza socio-histórica de la tercerización y la normativa e historicidad que da materialidad al Patronato Nacional de la Infancia como Institución del Estado.

El sexto capítulo comprende el análisis de resultados en el que se da respuesta a las preguntas de investigación delimitadas y a partir de ello se exponen los apartados atinentes a las conclusiones y recomendaciones que han surgido como resultado del proceso investigativo.

PRIMER CAPÍTULO

ASPECTOS GENERALES DE LA INVESTIGACIÓN

1.1. Justificación

La tercerización ha sido analizada desde diferentes perspectivas del conocimiento, cuyo punto de encuentro es que ha llegado a ser una estrategia funcional a la obtención de “ganancias” o, dicho de otro modo, a la acumulación de capital; debido a que su génesis yace de la pretensión de optimizar los procesos de producción a menor costo.

Esta se ha consolidado de tal manera que ha sido incorporada en el espacio del Estado capitalista, particularmente desde la política social en tanto corresponde a determinadas acciones que colocan en manos de otros las acciones que le corresponden por naturaleza en torno la atención de ciertas expresiones de la cuestión social.

De acuerdo con Del Bono y Leite (2016), estrategias como esta, se encuentra vinculada a la externalización, debido a que propicia la estandarización y automatización de los procesos de producción, incidiendo en labores consideradas como accesorias, pero la vez, necesarias de llevar a cabo.

No obstante, comprender la tercerización a profundidad, requiere apelar a lo histórico desde una perspectiva de totalidad, lo cual facilita la aprehensión no solo de su naturaleza, sino también de su composición orgánica, forma de operar y también sobre las implicaciones que conlleva su implementación.

Al ser un resultado histórico, ha estado sujeta a una serie de transformaciones, producto de la descentralización productiva y reestructuración del capital; cambios que han consolidado la base para que dicha estrategia haya logrado proliferar, transformarse y mantenerse hasta la actualidad.

Reflejo de ello es que la crisis económica presenciada en el país a finales de 1970 y 1980, han incidido a que en el país se haya dado una serie de cambios de carácter político, económico y social, propiciando la consolidación de un nuevo orden, es decir, el neoliberalismo, que corresponde a una nueva fase intrínseca en las relaciones sociales capitalistas, producto de las medidas de ajuste económico y de “estabilización” del flujo de capital y por ende la legitimación del orden social.

Como parte de las transformaciones efectuadas en esta fase del capitalismo, la circulación de mercancías y de capital ha llegado a alcanzar una escala global. La mano de obra, vista como fuerza de trabajo, además de trascender fronteras, ha incidido en las estructuras y formas de trabajo, configurando modelos como el "fordismo" y dando apertura a nuevas cadenas de producción; siendo expresión de ello la *tercerización*.

Esta nueva fase, también se ha materializado en la forma de Estado y por ende en las *políticas públicas*, que han generado las condiciones para su consolidación; siendo estas, otro espacio ocupado por la tercerización, ya que además de representar un cambio en las formas de acumulación, ha sido capaz de incorporar lo público y privado en su forma de operar.

Desde la postura hegemónica este escenario de cambio y de articulación entre lo público y lo privado, las carencias de la población pueden solucionarse de una forma óptima y los convulsos conflictos de clase, superarse a partir de otras formas de organización de la producción y de atención a las necesidades.

No obstante, las políticas neoliberales que han pretendido alcanzar los niveles de "desarrollo" en Costa Rica y demás países de la región, deben ser analizadas más allá de lo dado y lo aparente, para evidenciar cómo estas se han convertido en una espina dorsal de este orden económico que se moderniza y legitima a nivel global, exaltando al mercado y desplazando la atención de lo social.

Lo anterior se hace evidente desde los últimos treinta años en que se ha fenomenizado una serie de modificaciones estructurales que definen las posibilidades y límites de las diversas sociedades de la región, en donde las políticas neoliberales implementadas "se presentan como la cobertura o superestructura político- ideológica que instrumenta la adecuación de economías y sociedades a las transformaciones macroestructurales" (Ayala, 2004, p. 119)¹.

En este plano se encuentra un fenómeno estructural que ideológicamente ha sido fetichizado y mistificado bajo el término de "tercer sector". Este concepto para Montaña (2005), fue adoptado

¹ Coincidiendo con las ideas Ayala (2004), esto representa un macrocontexto en el que, la nueva fase del despliegue del capitalismo como sistema social (es decir, la globalización) ha supuesto un avance en la tendencia hacia la internacionalización del sistema, impulsando a los capitales a una continua búsqueda de nuevos mercados y fuentes de acumulación, ya que el capitalismo en su carácter expansivo, ha estimulado un gradual ajuste en relación a las sociedades y economías latinoamericanas con la economía mundial y a su vez con los centros metropolitanos de poder bajo su condición de subdesarrollo capitalista. Siguiendo las ideas del autor, los procesos vividos en América Latina –y por tanto Costa Rica- no escapan de esta realidad, ya que pese a las resistencias de las fuerzas sociales, el modo de producción capitalista tiene la capacidad de reinstalarse.

y reproducido por intelectuales orgánicos del capital, quienes le otorgan una carga discursiva subjetiva, puesto que pretende legitimar públicamente intereses determinados de la clase burguesa.

Se parte de que legitima intereses debido a que se desenvuelve en la misma lógica hegemónica, donde al primar las intenciones de acumulación, se promueven los recortes a lo social, ubicando al Estado y lo político como primer sector, el mercado y lo económico como segundo sector y la sociedad civil y lo social como “tercer sector”, dentro de los cuales se fragmentan y aíslan cada uno de los sectores, colocándolos como excluyentes uno del otro y consecuentemente se vacían de contenido histórico social (Montaño, 2005).

La tercerización en este complejo, respondería a la lógica de fragmentación, necesaria para el despliegue del capital en su fase neoliberal debido a que esta se materializa en las relaciones mercantiles y a su vez en el plano político, logrando asumir parte de las funciones de un Estado que se transforma ante las crisis de reproducción del capital.

Lo anterior ha servido como fundamento y justificación de importantes medidas de descentralización, transferencia de responsabilidades desde los gobiernos centrales hacia las regiones y el traspaso de servicios hacia organizaciones no gubernamentales e instancias privadas, siendo la tercerización un proceso que aparece como una nueva forma de gestión vinculada a la desinstitucionalización que promueve el desempeño de la población misma en cuanto a la participación en los servicios prestados por el Estado (Santa, 2008).

Todo ello se vincula al imperativo de que es el mercado, el que determinen los ámbitos de la vida social y que las reglas en esta lógica, sean definidas por la productividad, crecimiento económico, competencia y utilidad, siendo ejes determinantes de la organización social (Cortés, 2005).

Sin embargo, es necesario considerar que, en esta lógica,

la vinculación creada entre el Estado y el “tercer sector” legitima ideológicamente el nuevo accionar acorde con la reestructuración del capital, mediante la fetichización ante la población, la cual de forma sutil acepta la modificación institucional instaurada por con la estrategia y proyecto hegemónico (Montaño, 2005; p.293).

De esta manera, en la vinculación descrita por el autor, ideológicamente se concibe el accionar del sector privado y público bajo un interés en común que sería *la atención de necesidades*, sin

embargo, existe un elemento fundante correspondiente a la generación de capital a partir de esta relación condicionada por los intereses del proyecto neoliberal.

Una expresión de esa modificación institucional -y por tanto política- acorde a los intereses de acumulación del proyecto neoliberal, es la tercerización, ya que mediante esta se busca mercantilizar y obtener lucro a partir del involucramiento del sector privado en determinados espacios de carácter público como la atención de las diversas formas de desigualdad social.

Es necesario tener presente que las manifestaciones de la cuestión social², han sido provocadas por el capitalismo y a su vez atendidas desde políticas de pequeña escala, propiciando que algunos sectores de la población sean excluidos de la atención por el hecho de perder uniformidad y alcance de las políticas sociales (Marín, 2012). Estas no se encuentran fuera del contexto descrito, sino que, por el contrario, son producto de las acciones del Estado en lo social para dar paso a la expansión del capital en todas aquellas áreas que le sean rentables como la atención de la política social.

La tercerización entonces, corresponde a un proceso inmerso en las relaciones descentralizadoras del Estado costarricense, sus políticas y concretamente en sus instituciones, ya que, al desprenderse de ciertas actividades, se enfoca en aquéllas consideradas de más relevancia, dotándose así de una supuesta “mayor eficiencia” en la atención de las necesidades sociales, siendo una importante herramienta para alcanzar este cometido³.

Una de las políticas sociales transformadas por el proceso de tercerización, es la de Niñez y la Adolescencia, debido a que muchas de sus funciones han llegado a ser asumidas por organizaciones no gubernamentales y diversos actores de carácter privado, que asumen la mediación entre la política social en sí misma y la población sujeta de intervención.

²En palabras de Netto (1991), la cuestión social se encuentra determinada por la relación contradictoria entre capital y trabajo. Sus manifestaciones inmediatas son vistas como el desdoblamiento, en la sociedad moderna, de características que no pueden ser eliminadas de cualquier orden social.

³ Ejemplo de ello son las formas de tercerización que analizan López, Montero y Umaña (2013) en instituciones de asistencia del Estado costarricense, como el Instituto Mixto de Ayuda social (IMAS), Banco Hipotecario de Vivienda (BANHVI) y Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor (CONAPAM).

El Patronato Nacional de la Infancia (2018), fue creado con la finalidad jurídica de garantizar y promover los derechos de los niños, niñas y adolescentes⁴, velando por su desarrollo y desenvolvimiento de desde el ámbito moral, intelectual, físico y social.

No obstante, la tendencia en los últimos años ha sido la descentralización de sus funciones a través del proceso de tercerización materializado en el otorgamiento de algunas de sus funciones, a organizaciones no gubernamentales (ONG). Así por ejemplo, durante la celebración del 85 Aniversario de esta institución, se hizo un reconocimiento a 148 ONG que habían colaborado para el 2015 en la atención y protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes; 55 con convenio, 9 sin convenio y 84 organizaciones diurnas (Patronato Nacional de la Infancia, 2015).

Por su parte, autores como Ruiz (2005), también han evidenciado que el papel de las ONG en la política de niñez y adolescencia, la cual se inserta en el seno de un Estado que además de que no garantiza en su totalidad los derechos reconocidos a la niñez y adolescencia, delega esta responsabilidad a instancias privadas como estas.

Además de ello, el proceso de tercerización se ha materializado en esta institución a través de la *contratación de servicios profesionales*. En informes emitidos por la institución, se evidencia un incremento en este tipo de inversiones, pasando de una cifra anual de 150 millones de colones en el 2008 a 170 millones para el 2011, con la aprobación de la Contraloría General de la República (CGR). Todo ello bajo el argumento de dar atención profesional, especializada, inmediata y personalizada a 450 niños, niñas y adolescentes que se encontraban para esa coyuntura en alternativas de protección (Patronato Nacional de la Infancia, 2011).

Explícitamente la institución señala que las complejas y particulares necesidades de esta población, demanda la ejecución de planes de intervención que no solo dependen de la capacidad de respuesta de la institución y los tiempos de procesos ordinarios de contratación. Dicho proceso requiere una serie de acciones administrativas que implican la autorización de la CGR para abrir paso a un sistema de licitación que facilite la contratación de servicios técnicos y profesionales para la atención y protección de esta población durante tres años, ampliando así las especialidades, ramas técnicas, los plazos, la cobertura geográfica, posibilitando contratar diagnósticos, planes de

⁴ Ley número 39, del 6 de agosto de 1930

atención y su ejecución, permitiendo también la contratación por productos puntuales que apoyaran la labor de las 41 Oficinas Locales que existían en ese contexto.

Para el 2012, la cifra aumentó en mayor proporción, comparando el incremento de las y los partícipes de los programas de protección, ya que se destinan 600 millones de colones en contratación directa de servicios técnicos y profesionales (en donde se encontraba la profesión de Trabajo Social) a corto plazo para la atención de 500 niños, niñas y adolescentes (Patronato Nacional de la infancia, 2012).

Estos datos evidencian las diversas formas en las que se expresa la tercerización, involucrando tanto organizaciones no gubernamentales, como diversos entes de carácter privado desde la lógica de contratación de servicios profesionales. Esto opera no solo en el área atencional del PANI, sino también en su dimensión de promoción y prevención de los derechos.

Por ejemplo, Alegría (2016) evidencia y analiza de una manera exhaustiva la ejecución del proyecto denominado: *Fortalecimiento al programa de subsistemas locales de protección a la niñez y adolescencia (2013-2015)*. Este fue puesto en marcha a través de la contratación de servicios profesionales en Trabajo Social que estarían encargadas de responder a las disposiciones de la Política Nacional de Niñez y Adolescencia (2009-2021) referidas al establecimiento y garantía de la existencia de subsistemas locales de protección en las Oficinas Locales de la institución.

Para el autor, estas personas profesionales fueron insertas en una relación de subcontratación como parte de una red contractual integrada por el PANI, la antes denominada “Fundación de la Universidad de Costa Rica para la Investigación (FUNDEVI)” y también el Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública (CICAP). A partir de esta relación, logró evidenciar la incidencia que tiene la tercerización en la política de niñez y adolescencia.

Por otro lado, se destaca lo expuesto por la institución referente a que los proyectos preventivos desarrollados con ONG, benefician a una cifra de 5162 niños y niñas y han sido implementados desde el año 2016. En dicho año, se llevaron a cabo 22 proyectos y en 2017 se ejecutaron 19, desde la modalidad *educativa y preventiva* (Patronato Nacional de la Infancia, 2018).

Lo anterior también se logró observar en el primer acercamiento al objeto de estudio, efectuado durante la experiencia vivida en la tercera práctica profesional, correspondiente al cuarto nivel de

la carrera de Trabajo Social de la Universidad de Costa Rica, Sede Occidente, Recinto de Tacares en donde se identificó en la realidad concreta el predominio de subcontrataciones para ejecutar programas y proyectos a cargo de Trabajo Social. De modo que, se denota el rol predominante de la profesión en su campo de actuación, adquiriendo un carácter administrativo.

Dado lo anterior, la pertinencia del presente estudio radica en que busca develar que la relación PANI-sector privado, no solo se ha centrado en el área de protección y atención de la niñez y adolescencia; ya que como se evidencia, este sector también cobra injerencia en otros ejes estratégicos de acción, propios de la institución, como el de la promoción y prevención de derechos, el cual representa un espacio laboral para el Trabajo Social, cuyo ejercicio profesional se encuentra inmerso en esta vinculación público-privada, donde también converge el fenómeno de la tercerización a través de diversos mecanismos.

Lo expresado anteriormente se relaciona con lo expuesto por Montaña (2005) quien afirma lo siguiente:

Si las políticas sociales constituyen la base de sustentación funcional-ocupacional del Servicio Social, caracterizando su funcionalidad, su legitimidad, creando el espacio de inserción ocupacional, y éstas fueron y están siendo significativamente alteradas en el actual contexto socioeconómico y político, podemos afirmar entonces que la profesión de Servicio Social tiende a sufrir transformaciones relevantes en su demanda y en su campo de actuación, en su modalidad de intervención y en su vínculo laboral (p. 316).

Como se mencionó anteriormente, la tercerización es un hecho real que opera en la Política de Niñez y Adolescencia y por tanto en el PANI, haciendo evidente la articulación entre el sector privado y público (en donde el Estado se despoja de sus responsabilidades al otorgar funciones a actores del sector privado, como ONG y servicios profesionales privados) en la respuesta que se le da a las demandas de la población sujeta de intervención y demás sectores que demandan mejores condiciones de vida para la población menor de edad.

Al ser el PANI un espacio de inserción ocupacional del Trabajo Social, el ejercicio profesional no puede desligarse de la dinámica institucional. Concretamente, si el área de Promoción y Prevención de Derechos del PANI terceriza sus funciones, esto genera cambios en la forma en que opera el departamento y consecuentemente, del ente que se encuentra a cargo del mismo, en este

caso, el Trabajo Social cuyo ejercicio profesional se ve afectado directa e indirectamente al encontrarse inmerso en este contexto.

En los estudios efectuados sobre la relación establecida entre la Política Social, el proceso de tercerización y el Trabajo Social en el contexto neoliberal, han sido objeto de análisis las nuevas formas de contratación del colectivo profesional y las condiciones de flexibilidad laboral de esta población, las ONG y su fuerte incidencia en los procesos atencionales de la institución; la incidencia la tercerización en la población sujeta de intervención en donde los derechos son atendidos desde una lógica de mercancía en ONGy entes privados, también se ha estudiado la composición orgánica de las mismas y cómo estas se logran articular en el espacio institucional del PANI.

Sin embargo, a pesar de los estudios realizados, se identifica un vacío en el análisis referente a esta otra área de actuación del PANI; es decir, la promoción y prevención de los derechos de las PME, ya que no se ha visibilizado y profundizado con exhaustividad los vínculos establecidos con ONG y la contratación de servicios profesionales para el desarrollo de sus funciones (más allá de una función mediadora en los subsistemas locales de protección; porque este eje de acción de la institución no se limita a esta labor); las cuales son de suma relevancia, ya que estas responden a las disposiciones emitidas en la política de niñez y adolescencia, por medio del establecimiento de ejes estratégicos trazados por la institución, como el liderazgo, promoción y prevención de los derechos de esta población.

Tampoco se ha puesto la mirada en cómo se llevan a cabo las funciones en esta área de acción del PANI y en lo particular, cómo se desarrolla el ejercicio profesional de las personas profesionales en Trabajo Social que laboran en la institución de forma no subcontratada, en el contexto de la tercerización de la política de niñez.

Esta particularidad es necesaria de aprehender, ya que no solo permitiría comprender el rol que en la actualidad está adoptando la institución en la sociedad y las funciones que está ejecutando ante la incidencia de procesos como la tercerización, que influyen en su quehacer y por tanto en la forma de responder a los intereses de las PME.

También es necesario analizar el ejercicio del Trabajo Social en su particularidad, tomando en cuenta el carácter mediador de la profesión, al estar involucrada en la condensación de intereses entre el Estado, los sectores dominantes, los institucionales y los sectores oprimidos y explotados

por este sistema social y económico desigual; que en este caso corresponde a la niñez y la adolescencia.

De acuerdo con Yamamoto (2003), la mediación del Trabajo Social se tiende a limitar por el procesamiento del trabajo concreto cotidiano, y su significado social a partir del condicionamiento del trabajo; suprimiendo en ocasiones la autonomía profesional en la configuración técnico-profesional. Esto también sucede con las políticas sociales con relación a la profesión, debido a que en ocasiones se diluye la visibilidad de las particularidades de las acciones profesionales en el ámbito de estas políticas, haciendo que se oculte su carácter contradictorio y por tanto la autonomía relativa del Trabajo Social para dirigir su accionar.

Es así, como resulta necesario estudiar el ejercicio profesional del Trabajo Social en el contexto de la tercerización de los servicios ofrecidos por el área de Promoción y Prevención de Derechos del Patronato Nacional de la Infancia como respuesta a la Política de Niñez y Adolescencia, para conocer posibles tensiones y contradicciones en las dimensiones teórico-metodológicas y técnico-operativas de la praxis, así como sus posiciones ético-políticas ante este escenario complejo y contradictorio.

1.2. Problema objeto de investigación

En Costa Rica, el proyecto neoliberal ha generado las condiciones para que se dé el desplazamiento de la atención en lo social, de lo público a lo privado. Como parte de ello, se han materializado acciones que descentralizan y transfieren las funciones del Estado, a organizaciones no gubernamentales (ONG). Lo mismo sucede con la oferta de servicios que son asignadas a este sector, mediante la contratación de servicios profesionales externos a las instituciones estatales. A esto se le conoce como tercerización de la política social.

Este proceso ha sido parte de una nueva forma de gestión que configura el movimiento y función de la institucionalidad, privatiza y mercantiliza lo público. Además, condiciona la política social, en este caso la de niñez y adolescencia, pues en su forma de operar, el sector privado adquiere de forma paulatina, injerencia en la correlación de fuerzas existentes en este espacio particular, debido a que asume un papel preponderante al mediar entre la política social y la población sujeta de intervención, en un contexto en el que se cuestiona la capacidad del Estado para responder de manera “eficiente” a las necesidades de esta población, asumiendo así, parte de sus responsabilidades, es decir, siendo partícipe en la implementación de la política social.

El accionar del Trabajo Social se encuentra inmerso en este escenario, en el que la profesión cumple el rol de mediar entre la Política de Niñez y Adolescencia y esta población, en el seno de los diversos espacios ocupacionales en que se inserta. En el caso concreto de esta investigación, el Área de Promoción y Prevención de Derechos del PANI.

Dicha mediación se encuentra en continua tensión al imbricarse en el contexto del sistema neoliberal que condiciona la política social, su significado y por tanto el trabajo efectuado para materializarla, ya que resulta una base de sustentación laboral de profesiones como el Trabajo Social; por lo que este contexto estructural se particulariza en el quehacer y la autonomía profesional, en el marco de la política social tercerizada.

Por lo tanto, es relevante desarrollar un estudio que centre su atención en las tensiones y contradicciones del ejercicio profesional del Trabajo Social en el marco de la tercerización de los servicios ofrecidos por el área de Promoción y Prevención de Derechos del Patronato Nacional de la Infancia. Todo ello con el fin de evidenciar cómo incide esto en su dimensión teórico-metodológica, lo técnico- operativa, así como en la postura ético-política de la profesión en este contexto particular de la realidad.

De manera que se establece el planteamiento de la siguiente pregunta interrogativa o problema de investigación, como eje transversal que determina el desarrollo de la presente investigación:

¿Cómo los procesos de tercerización de la Política Nacional de Niñez y Adolescencia, en el marco de la contra reforma del Estado costarricense, se relacionan con el ejercicio profesional del Trabajo Social desarrollado en el área de Promoción y Prevención de Derechos del PANI?

Asimismo, se determina el siguiente objeto de investigación:

“La tercerización de la Política Nacional de Niñez y Adolescencia, como expresión de la contra reforma del Estado costarricense y su relación con el ejercicio profesional del Trabajo Social, desarrollado en el área de Promoción y Prevención de Derechos del PANI”

1.3. Preguntas generadoras

Aunado a lo anterior, se desagregan las siguientes interrogantes que devienen del problema-objeto planteado:

- ¿Cómo incide la estrategia neoliberal en los procesos de tercerización de la Política Nacional de Niñez y Adolescencia?
- ¿De qué manera se atienden las manifestaciones de la cuestión social mediante el proceso de tercerización en el área de Promoción y Prevención de Derechos del Patronato Nacional de la Infancia?
- ¿Cómo se expresan las dimensiones del ejercicio profesional del Trabajo Social, en el contexto de la tercerización de los procesos de trabajo en el área de Promoción y Prevención de Derechos del Patronato Nacional de la Infancia?

1.4. Objetivos de la investigación

Además, se expone el objetivo general y objetivos específicos delimitados para efectos del presente estudio:

Objetivo General

Analizar los procesos de tercerización de la Política Nacional de Niñez y Adolescencia, en el marco de la contra reforma del Estado costarricense, en relación con el ejercicio profesional del Trabajo Social desarrollado en el área de Promoción y Prevención de Derechos del PANI

Objetivos específicos

- Comprender la incidencia de la estrategia neoliberal, en los procesos de tercerización de la Política Nacional de Niñez y Adolescencia.
- Explicar las formas de atención a las manifestaciones de la cuestión social, mediante los procesos de tercerización en el área de Promoción y Prevención de Derechos del Patronato Nacional de la Infancia.
- Develar la forma en que se expresan las dimensiones del ejercicio profesional del Trabajo Social, en el contexto de la tercerización de los procesos de trabajo en el área de Promoción y Prevención de Derechos del Patronato Nacional de la Infancia.

SEGUNDO CAPÍTULO

2. Estado de la Cuestión

En el presente apartado se sintetiza la labor asumida por la investigadora en la búsqueda de información sobre los principales hallazgos obtenidos por la comunidad científica en torno al proceso de tercerización y cuáles han sido los aportes emitidos en las investigaciones que lo analizan. Para ello se consultó una serie de fuentes de información de las cuales se procedió a seleccionar las que ofrecieran datos sustanciosos para la construcción del objeto de análisis del presente estudio.

El conjunto de investigaciones que se condensan en este apartado, recupera estudios presentados desde el año 2006 hasta el 2014. Estos datos fueron obtenidos desde diversas zonas geográficas para contar con múltiples visiones a partir del análisis efectuado en cada realidad concreta.

Para conocer el contexto latinoamericano en torno a las configuraciones de sus Estados y alguna posible vinculación con la realidad costarricense, se encontraron fuentes internacionales que evidencian una tendencia en la región latinoamericana que responde al proceso de tercerización de los servicios sociales y la incidencia del neoliberalismo en las políticas sociales. Esto se vislumbra en países como México, Argentina, Brasil, Chile, y especialmente en Costa Rica.

Las investigaciones seleccionadas se agrupan de la siguiente manera: En primera instancia se ordenan Tesis y Seminarios de grado en Trabajo Social (Bermúdez y Umaña, 2013; Calvo, Campos, Mata, Morera, Naranjo y Vargas, 2012; Boza y Monge, 2008; Chaves, Golen y Miranda, 2009; Fonseca, Salazar y Valerio, 2009; Hidalgo y Largaespada, 2009; Santa, 2008 y López, Montero y Umaña, 2013 y de Maestría en la misma profesión (Pantanali, 2014). También se encuentran Tesis de Maestría en Sociología (Aguilera, 2008), Administración Pública (Pantiño, 2006) y artículos emitidos desde las ciencias económicas (Arias y Muñoz, 2007).

Estas son elaboradas desde universidades como: Universidad Nacional de Rosario (Santa, 2008), Universidad Nacional de la Plata (Pantanali, 2014), Universidad Nacional (Arias y Muñoz, 2007) y Universidad de Costa Rica (Aguilera, 2008, Bermúdez y Umaña, 2013, Calvo, Campos, Mata, Morera, Naranjo y Vargas, 2012, Boza y Monge, 2008, Chaves, Golen y Miranda, 2009,

Fonseca, Salazar y Valerio, 2009, Hidalgo y Largaespada, 2009 y López, Montero y Umaña, 2013).

Todo lo anterior denota un abordaje interdisciplinario en torno al t pico en estudio, en donde se destaca un predominio de metodologías cualitativas en su mayoría con tipos cualitativo-explicativo o exploratorio-cualitativo

Con respecto a los objetos de estudio, las investigaciones que analizan la contrarreforma del Estado, interrelacionan su análisis con diversas categorías, entre estos se destaca la tercerización de servicios (Marín, 2012; Bermúdez y Umaña, 2013), la descentralización y el desarrollo local (Aguilera, 2008), la construcción de una ciudadanía social y política (Santa, 2008) y las transformaciones de la política social (Chaves, Golen y Miranda, 2009 y Arias y Muñoz 2007).

Asimismo, se encuentran tendencias en los estudios que establecen una relación entre el proceso de tercerización y la instrumentalización de las instituciones (López, Montero y Umaña, 2013, Boza y Monge, 2008 y Fonseca, Salazar y Valerio, 2009), así como la privatización de empresas públicas (Patiño, 2006).

Por su parte, otras investigaciones relacionan la política social en el escenario neoliberal con los procesos de intervención (Calvo, Campos, Mata, Morera, Naranjo y Vargas, 2012, Hidalgo y Largaespada, 2009 y Pantanali, 2014).

Los hallazgos obtenidos en el proceso de consulta documental condujeron a que el desarrollo del Estado del Arte se estableciera desde ejes de análisis en donde se lograra contemplar la contra reforma del Estado, la tercerización y la venta de servicios sociales, así como la manera en que esto ha incidido en la Política Social y el ejercicio profesional dentro del contexto Neoliberal. Dichos elementos se exponen a continuación.

2.1. Principales hallazgos sobre la contra reforma del Estado costarricense

El modo de producción capitalista, ha tenido la capacidad de ajustarse a coyunturas y falencias que han sido producidas por sus mismas contradicciones. Para reproducirse y garantizar sus intereses ha creado una serie de estrategias políticas, económicas y sociales que han configurado al Estado a partir de la lógica de concentración y centralización del capital.

Existen puntos de encuentro en investigaciones consultadas con relación al devenir histórico de las configuraciones que ha sufrido el Estado costarricense a través del tiempo y su relación con el contexto socioeconómico actual.

Dentro de esto se destaca la crisis del Estado Benefactor. Tanto Chaves, Golen y Miranda (2009), como Marín (2012) y Bermúdez y Umaña (2013) mencionan que a finales de la década de los años 70 y principios de años 80, el modelo de desarrollo empezó a transformarse para dar paso a la liberalización de la economía. Esto se dio con la implementación de una serie de medidas que replanteaban el modo de concebir y tratar lo social, así como regular las actividades del Estado y dirigir el gasto público a la atención de la deuda externa consolidando la disminución paulatina de la intervención estatal y el debilitamiento progresivo de la política social.

Tanto Marín (2012) como Bermúdez y Umaña (2013) y Aguilera (2008) obtienen en sus hallazgos investigativos que el surgimiento y desarrollo de la tercerización de servicios como el de salud, responden a una coyuntura histórica que antecede la introducción de proveedores externos de salud, y se relaciona con la fase de reestructuración capitalista que se dio a finales de la década del setenta y principios de los años ochenta y producto de la intervención de organismos internacionales de carácter financiero como el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI) que promovieron estrategias neoliberales traducidas en una contra reforma del Estado costarricense.

Estos autores coinciden con lo expuesto por Chaves, Golen y Miranda (2009) al afirmar que la influencia neoliberal ha generado transformaciones en el aparato estatal, lo cual ha sido conocido como procesos de “modernización administrativa”, que presentan un velo que mistifica la exaltación de la productividad privada, a través de la promoción de la eficiencia y eficacia del trabajo, así como el impulso de iniciativas privadas para la atención de las demandas sociales vinculadas a la salud, que dejaron de ser atendidas por el Estado como producto de las políticas de reducción del aparato público.

De los aportes de Chaves, Golen y Miranda (2009), Bermúdez y Umaña (2013), Aguilera (2008) y Arias y Muñoz (2007) se destaca que el reforzamiento del sector privado, se visualiza a través de aspectos como:

- La creación de la Corporación Costarricense de Desarrollo (CODESA) en 1972 que se encargó de asumir algunas funciones de banca nacional, y facilitó la apropiación de fondos públicos por parte de un importante sector empresarial.
- Mediante la Ley N°6955 para el Equilibrio Financiero del Sector Público, la cual congeló el habilitamiento de nuevas plazas y contratación de fuerza de trabajo en instituciones estatales como la Caja Costarricense de Seguro Social, el Ministerio de Salud, Ministerio de Educación Pública e Instituto Nacional de Aprendizaje.
- Creación de planes de desarrollo rural, cooperativas de trabajadores y empresas privadas vinculadas a la sociedad civil.
- Disminución del empleo público que pasó de un 20% en 1986 a un 17% en 1990.
- La privatización de empresas públicas y traslado de funciones de limpieza, reparación y transporte al sector privado; siendo todo esto las primeras formas de contratación de terceros en el ámbito público.
- Implementación con los Programa de Ajuste Estructural y sobre todo con el tercero, efectuado en 1995, se dio la reducción de más de 25 000 plazas de empleo en el sector público para 1996 y con la creación del Programa de Movilidad Laboral “voluntaria”, para el período 1995 a 1996 se dio la reducción de 3155 puestos de trabajo en el Estado.
- Apertura o eliminación de monopolios estatales con el fin de generar competencia, fortalecimiento de los servicios que ofrece, así como una mejora del sector público financiero, además de la colocación del mercado en el accionar de algunas funciones estatales, lo cual dio paso a la concesión de políticas públicas.
- Implementación de Tratados de Libre Comercio (TLC).
- Traslado de funciones del centro a la periferia, trasladando responsabilidades del Estado a los gobiernos locales.

Las investigaciones señalan que la reforma del Estado se ha fundamentado en dos premisas; una de estas correspondiente a la estrategia política orientada a balancear el crecimiento económico con una distribución más equivalente y una mayor participación política de los sectores sociales, mientras que la segunda refiere a los esfuerzos de los líderes políticos por promover legitimidad política y generar mecanismos políticos para la negociación y el diálogo (Arias y Muñoz, 2007).

A su vez, develan que la crisis del Estado de Bienestar y sus intentos de reforma han dado paso a la producción de un “Estado de Malestar” visto desde una caída de las expectativas generadas sobre el mejoramiento de la calidad de vida ya que su creciente debilidad frente al sistema productivo, ha implicado el fin del Keynesianismo en donde el Estado de Bienestar fue vaciado desde dentro, siendo incapaz de solucionar los problemas socio-económicos. Aunado a ello, la ausencia de proyectos colectivos lo deslegitimó frente a la sociedad civil; lo que conllevó a cuestionar su ineficiencia y además, su misma razón de ser (Santa, 2008).

2.2. Estudios consultados sobre la tercerización y venta de servicios sociales

El análisis efectuado en torno a la tercerización se ha dado desde diferentes aristas, debido a que ha sido producto de múltiples aspectos políticos, económicos y sociales en donde cada país; influenciado por el modo de producción capitalista en su fase neoliberal y sus medidas, ha presenciado este proceso de diversas formas, de acuerdo a sus determinados contextos y particularidades.

Santa (2008) desarrolla la manera en que a partir de los años 80 y 90 se comenzó a implementar una serie de programas de asistencia social y fondos sociales en diversos países de América Latina que patrocinaron instituciones sociales públicas y descentralizadas que funcionaban en comunidades o municipios, constituyendo de esta forma una parte esencial de la estrategia político-social que fue recomendada por el Banco Mundial, para compensar los “costos” sociales de la política de ajuste estructural.

Agrega que los Fondos de Inversión Social se concebían como instituciones autónomas y tenían una personalidad jurídica propia. Para la ejecución de sus programas, los fondos se apoyaron en ONGs que trabajaban en la parte social, en empresas privadas y también en las comunidades, por lo que aquellos procedimientos de solicitud y adjudicación de recursos por medio de concursos nacionales, obligaban a las personas pobres a competir por los recursos disponibles; incidiendo en la fragmentación de la sociedad.

Siguiendo a Santa (2008), en este contexto, la política social comenzó a experimentar una revalorización y una reorientación. Por una parte, se dio la orientación a grupos meta y la lucha contra la pobreza, y por otro lado, la privatización, descentralización y la focalización que han venido a ser las nuevas directivas de la acción en política social.

Santa (2008) explica que la corriente neoliberal ha venido a dictar las nuevas reglas para el mundo. Estas se relacionan con la desestabilización, privatización para estimular el libre mercado, las altas tasas de interés para atraer capitales, el aumento de las importaciones y el control del déficit; y es a través de procesos como el de la tercerización, que se pretende garantizar los intereses del mercado como modelo de regulación de las oportunidades.

Esta autora señala que los recortes incorporan un proceso de desresponsabilización del Estado sobre los derechos sociales, en donde el modelo de gestión de tercerización o subcontratación viene a ser asumido de forma paulatina por el Estado que bajo la presión de la deuda pública, pretende disminuir el déficit reduciendo costos y el acceso a ciertos derechos. Vinculándose de esta manera con la desinstitucionalización que se vuelve hacia el desempeño de la población misma en la participación en los servicios prestados por el Estado.

Un dato importante que exponen Bermúdez y Umaña (2013) sobre el caso costarricense en el marco de la tercerización es la apertura hacia del mismo entre los años 1985 y 2007, periodo en el que se sentaron las bases para la creación de unas 4555 organizaciones sociales entre las que destacan ONG 'S, cooperativas, fundaciones, asociaciones solidaristas, y otras que han fomentado la incursión de los gobiernos norteamericanos en la política nacional.

Indican que la proliferación de iniciativas privadas tercerizadas en el ámbito público, se relacionan con la creación del Plan de Gobierno de Oscar Arias Sánchez en el periodo de 1986 y 1990, aunado a los gobiernos posteriores, en los que se destaca el Programa de Racionalización del Sector Público.

Por su parte, López, Montero y Umaña (2013) indican que, al transferir servicios a entidades externas, el Estado además de disminuir gastos, fomenta la competencia entre las empresas oferentes, que compiten entre ellas y en el proceso ofrecen a menor costo las funciones a realizar, lo cual implica un aumento en la desregulación de condiciones laborales y variación en las formas de contrato y contratación.

Indican que en esta línea, los servicios estatales se insertan en un proceso de mercantilización hacia la rentabilidad del capital y la incursión hacia una lógica de privatización en donde la tercerización en el Estado funciona como un puente mediante el cual se puede alcanzar dicho objetivo a través del “traspaso temporal” de sus funciones.

Asimismo, señalan que la tercerización en el Estado costarricense se comienza a desarrollar en áreas como la salud, electricidad y de obras públicas desde un discurso que promueve el mejoramiento de la atención y el rendimiento de los servicios estatales a un menor costo; siendo necesario para ello su traspaso al sector privado con una lógica hacia la privatización.

En la consulta documental se identifica una fuerte vinculación entre el proceso de tercerización y privatización de las instituciones públicas contribuyendo significativamente en la conquista hegemónica del Estado, por parte del capital y convirtiéndose en un retroceso histórico para la clase trabajadora, ya que se potencia la conversión de los derechos sociales de las personas en atenciones puntuales concebidas desde lógicas moralistas que deshistorizan la pobreza e inhiben las posibilidades objetivas y subjetivas de su superación de los sectores oprimidos de la sociedad (Boza y Monge, 2008).

Patiño (2006) encuentra grandes coincidencias en países como México, Argentina, Brasil y Chile en sus procesos de privatización. Indica que para estudiar este proceso se puede hacer desde tres modelos. Uno de ellos corresponde a la transferencia de activos y formulas básicas de enajenación; otro a la concesión de franquicias y contrataciones externas y el tercero corresponde a la desregulación como condición necesaria para el proceso de privatización y es a partir de lo desarrollado que se puede abstraer que en estos modelos de análisis sobre los procesos de privatización, la tercerización se encuentra implicada, ya que como se denota, esta corresponde al sector privado operando desde la política pública.

2.3. Estudios sobre política social e intervención en el contexto Neoliberal

Como se ha evidenciado, la presencia del sector privado en las funciones del Estado y en los procesos de privatización, incide en que los derechos de la ciudadanía sean desplazados siendo desde la lógica neoliberal una especie de mercancía; aspecto que despolitiza la razón por la que surgen las políticas y la forma de atender las demandas de la sociedad.

Tanto Marín (2012) como Boza y Monge (2008) hace referencia a las nuevas manifestaciones de la cuestión social. Al respecto, señala que estas han sido provocadas por el capitalismo en su fase neoliberal y atendidas desde políticas de pequeña escala, perdiendo el carácter de universalización de su cobertura y propiciando que algunos sectores de la población sean excluidos de la atención por el hecho de perder uniformidad y alcance las de políticas sociales en donde

existe un riesgo político y social al estimular nuevas modalidades y actores para la contención y atención de los efectos que trae consigo la creciente desigualdad social generada en la región.

Asimismo, Hidalgo y Largaespada (2009) identifican que el enfoque de derechos de la política de niñez y adolescencia se ha incorporado en líneas de acción que se proponen desde entes estatales y privados. Pero dicho proceso no ha logrado avanzar, sino que se mantiene en el plano discursivo sin trascender a la práctica.

Destacan que una de las situaciones más contradictorias para la política pública en el tema de la niñez y adolescencia, corresponde a la focalización de los servicios, debido a que la legislación supone el desarrollo integral sin discriminación alguna; sin embargo, al focalizar la atención violenta directamente dicha integralidad.

Además, señalan que la ausencia de supervisión y acompañamiento por parte del PANI, podría acentuar la incertidumbre respecto a la efectividad del enfoque de derechos, por causa de que no existe otro organismo gubernamental vigilante de dicho cumplimiento. Es así como concluyen que estos determinantes constituyen un “destino manifiesto” para la población de niñez y adolescencia, porque se deja la intervención e incidencia política en manos de organizaciones privadas, influenciadas por los intereses de agencias de cooperación internacional e intereses de acumulación.

Por su parte Fonseca, Salazar y Valerio (2009) ilustran cómo el proceso de contrarreforma del Estado se ha materializado en la institucionalidad, específicamente en lo referido en el Patronato Nacional de la Infancia (PANI) en su relación con las ONG (Organizaciones No Gubernamentales). Determinan que las ONG han mantenido un abordaje significativo en la problemática de la explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes.

No obstante, a pesar de que realizan acciones con un amplio fundamento teórico-metodológico, garantizan parcialmente los derechos de los niños, niñas y adolescentes en condición de explotación sexual comercial, debido a que trabajan por garantizar unos derechos y otros no, dificultando así el abordaje integral que se requiere.

Mencionan que a pesar de que la responsabilidad de la atención a las personas en condiciones de Explotación Sexual Comercial es del PANI, los entes que han asumido la mayor parte son las ONG porque sus esfuerzos de investigación han sido mayores en comparación con esta institución,

y también porque se tiene en algunas, gran influencia en la asamblea legislativa y legitimidad en la sociedad civil.

Las autoras señalan que El Estado es el ente que debe garantizar el respeto de los derechos de la población del país y dar la debida atención cuando se requiera. Sin embargo, en el caso de la explotación sexual comercial en la población menor de edad, existe una contradicción, por causa de que en su descentralización y focalización sean las ONG quienes construyan modelos de atención, den la atención y apoyen a las instituciones públicas en el seguimiento de los casos.

Es por todo esto que consideran de suma importancia prestar atención a la relación que existe entre la asignación presupuestaria anual del Estado a las ONG y la retirada de este actor del escenario social, pues corresponde a un factor que limita el goce de los derechos humanos.

Otra situación concreta en la que se vislumbra la despolitización de la política social es en el estudio de Calvo, Campos, Mata, Morera, Naranjo y Vargas (2012) quienes realizan un análisis histórico-crítico de la política social de cuidado para la niñez en Costa Rica. En dicho estudio, destacan que por medio de la tercerización, en donde las responsabilidades del Estado en el área del cuidado de las personas infantes, se delegan a la sociedad civil, asociaciones de desarrollo, organizaciones no gubernamentales, empresas privadas y principalmente a las familias; sentando las bases para que se dé la desvinculación y desresponsabilización de las instituciones públicas, y a la vez, permitiendo que la sociedad civil plantee sus demandas formalmente desde entes autorizados para la protección de la niñez desde distintas áreas.

Por último, Pantanali (2014) señala que la alteración de las políticas sociales en la ofensiva neoliberal, no implica que éstas no colaboren en la reproducción de la fuerza de trabajo, sino que buscan garantizar una reproducción, ahora atrofiada, cubriendo necesidades elementales que antes eran parte del precio de la fuerza de trabajo.

2.4. Consideraciones sobre el Estado de la Cuestión

A la luz de los aportes que han ofrecido los procesos investigativos, se comprueba la fuerte incidencia del llamado "tercer sector" en el cumplimiento de aquellas funciones que en la buena teoría el Estado debe cumplir. Se denota la manera en que el sector privado vela por intereses propios en la atención de lo social, siendo este escenario otro posible nicho de acumulación por parte de las clases dominantes.

La contrarreforma del Estado, es un común denominador en los estudios. Esto se ilustra en lo concreto que mediante el auge de la tercerización y su fuerte incidencia en la operacionalización de las políticas sociales. Se comprende la manera en que se coloca al Estado como inoperante y a la vez se oculta los intereses de las clases dominantes a partir del discurso hegemónico que promueve la *eficacia y eficiencia* del Estado a un menor costo económico.

Se visualiza la manera en que el proceso de tercerización aparece como una nueva forma de gestión que viene a desinstitucionalizar lo público y exalta el desempeño de la población misma en la participación en los servicios prestados para el Estado; dando un giro a la atención de las personas sujetas de derechos sociales y reinstrumentalizando implícitamente la sociedad civil al servicio del capital.

Se abstrae que, con la tercerización e incidencia del sector privado en la intervención de lo social, se fomenta la competencia e individualismo que sustenta este modo de producción; lo cual se considera que puede facilitar una arena de competencia imperfecta entre quienes deseen operacionalizar las políticas desde las instituciones estatales y a la vez, haciendo que los derechos sean una especie de mercancía en la lógica del consumo.

A partir de lo desarrollado, se denota que las políticas focalizadas que surgen con las transformaciones del Estado, indican en la pérdida de universalidad de su cobertura y existencia de sectores sociales excluidos de la atención; provocando así el ensanchamiento de la brecha de desigualdad en el país.

Ante ello se entiende que el Trabajo Social ha sufrido transformaciones en su accionar instrumental, mediado por los fines que persigue el Estado Neoliberal y las medidas que implementa este para alcanzar los ideales de acumulación de la riqueza. En esta apuesta se han

dado cambios en los nuevos espacios laborales, nuevas formas de flexibilización, subcontratación y explotación que le colocan en condiciones de opresión como clase trabajadora.

Este es un eje de análisis que se encuentra en la mayoría de investigaciones consultadas que analizan el proceso de tercerización en relación con el Trabajo Social ya que se evidencia las configuraciones en las condiciones laborales de la profesión en las organizaciones productoras de servicios sociales.

No obstante, se muestran vacíos investigativos sobre la manera en que el ejercicio profesional del Trabajo Social dentro de la institucionalidad, se reconfigura ante la presencia del sector privado operando también en la política social.

TERCER CAPÍTULO

3. Fundamentación teórico conceptual

La dialéctica en la producción de conocimiento requiere categorizar⁵ el objeto de estudio. En este caso particular, es necesario dar a conocer los elementos simples, complejos, concretos y abstractos que dan sustento a las tensiones y contradicciones del ejercicio profesional del Trabajo Social a partir de la tercerización de la Política de Niñez y Adolescencia.

Dado que la investigación pretende analizar la profesión en su praxis, es necesario entender las categorías, desde una postura crítica, ya que de acuerdo con Montaña (2014), lo crítico en el Trabajo Social viene a ser una herramienta de análisis y a su vez, un horizonte de acción de las personas profesionales. Por ende, resulta imprescindible teorizar los elementos necesarios para su aprehensión, desde un nivel general de abstracción que luego conlleve a retomar las tensiones, contradicciones y particularidades de la profesión, inmersa en la totalidad concreta; todo ello sumado al esfuerzo de comprender otras relaciones sustanciales que determinan el objeto de estudio.

Para lograr esto, se expone un marco teórico en el que se establece la relación entre las categorías y sub categorías de análisis, concibiendo estas no como aisladas, sino como un entramado de mediaciones⁶ que se relacionan entre sí y permiten tener una representación del objeto de estudio trazado.

También ha sido necesario concebir de estas categorías desde una perspectiva de totalidad⁷, ya que de acuerdo con Pérez y Esquenazi (2018), el conocimiento creado a través de los hechos y la realidad pensada tiene sustento en la articulación de la totalidad con el devenir histórico, debido a

⁵ Las categorías son formas de ser del ser social, determinaciones de existencia (Marx). Pueden ser de dos tipos: ontológicas y lógicas (intelectivas). Las primeras son formas de ser y están presentes en lo real; las segundas son creaciones de la razón para representar el mundo, pueden existir en la realidad o no. Las categorías ontológicas pueden ser simples o complejas. Las simples son formas de ser históricas que poseen baja complejidad, o sea pocas determinaciones, típicas de las sociedades primitivas; las complejas poseen un alto grado de determinaciones, típicas de las sociedades modernas (Pontes, 2000, p. 204)

⁶ La mediación corresponde a “una de las categorías ontológicas “centrales de la dialéctica, inscrita en el contexto de la ontología marxista del ser social, con una doble dimensión: ontológica (que pertenece a lo real) y reflexiva (elaborada por la razón). (Pontes, 2000, p. 203).

⁷ La totalidad corresponde a un “gran complejo constituido por complejos menores” (Pontes, 2000, p. 205).

que se parte de las determinaciones simples e inmediatas del capitalismo, hacia el conocimiento de la totalidad concreta siendo a su vez, reproducción de la realidad del pensamiento.

En la recuperación de las categorías y subcategorías que constituyen el objeto de estudio, ha sido esencial que las mismas sean aprehendidas a partir tres grandes ejes medulares. El primero contempla la cuestión social, el Estado y la política social, en segundo lugar la tercerización y su vínculo con la atención de lo social y como tercer elemento, el Trabajo Social en su ejercicio profesional, no sin antes dejar en claro la concepción de que existe un modo de producción en el que operan estas categorías, es decir, una estructura compleja expresada en el contexto actual bajo la forma de neoliberalismo⁸, producto de las relaciones sociales capitalistas que resultan inherentes y determinantes del movimiento histórico y concreto de dicho objeto de estudio.

3.1. Cuestión social, Estado y Política Social en la reproducción de las relaciones capitalistas en su fase neoliberal

La *cuestión social* resulta una categoría que trasversa el objeto de estudio desde el plano estructural hasta lo particular, por lo que da luces para comprender las determinaciones de la desigualdad social. Su relevancia para esta investigación, a la vez radica en la estrecha relación que tiene con el Trabajo Social, ya que mediante su aprehensión pueden ser recuperadas aquellas manifestaciones que la profesión fundamenta como objeto de intervención. Tal es el caso de la atención a la niñez, en tanto sus necesidades son concebidas como parte de las expresiones de este fenómeno.

Para conceptualizarla, es necesario distanciarse de la lógica conservadora que hace uso del término de forma fetichizada y ahistórica. Contrario a ello, se le concibe como un fenómeno dotado de historicidad, que engloba y expresa en la sociedad, las contradicciones que devienen del sistema capitalista.

Esta categoría posee un nivel de abstracción, a pesar de que se exprese de múltiples formas en la cotidianidad social. Para entender esto de una mejor manera, es necesario hacer hincapié en la

⁸ El proyecto/proceso neoliberal representa la actual estrategia hegemónica de reestructuración general del capital frente a la crisis, al avance científico/técnico. A la reorganización geopolítica y a las luchas de clases que se desarrollan posteriormente a los años 70, y que se desdobra básicamente en tres frentes articulados: la ofensiva contra el trabajo (a las leyes y políticas laborales, y a las luchas sindicales y de la izquierda), y las llamadas “reestructuración productiva” y “reforma del Estado” (Montaño, 2005, p. 44).

relación estructural que da sustento a esta categoría: la relación capital-trabajo y su histórica contradicción. Una vez comprendido esto, se podrá entender la relación que ha existido entre el surgimiento de la cuestión social y el modo de producción hegemónico, además de entender por qué en la actualidad continúa manifestándose de múltiples formas en las relaciones sociales de las que forma parte la niñez y adolescencia.

De acuerdo con Pérez y Esquenazi (2018),

la contradicción económica fundamental del capitalismo se desarrolla como parte del proceso de acumulación capitalista, que funciona como una ley económica fundamental. La contradicción económica fundamental y la ley económica fundamental constituyen la esencia para entender la teoría valor-trabajo marxista con todas sus determinaciones y desdoblamientos. Es por ello que, la teoría valor-trabajo marxista, y su desarrollo en teoría de la plusvalía, contienen como su base esencial a la contradicción capital-trabajo (Pérez y Esquenazi, 2018, p. 456).

Estas autoras, se basan en el marxismo para argumentar que la lógica del sistema capitalista contiene una contradicción económica fundamental. Esta se expresa dialécticamente entre el carácter más social de la producción y el más privado de la apropiación, lo cual incide en que el proceso de acumulación se concentre mayormente en la producción, la propiedad privada y la apropiación.

Mencionan que, el funcionamiento del capital y su contradicción ha generado una fractura entre la acumulación de la riqueza y el crecimiento de la pobreza y el pauperismo, ya que ambas se concentran en polos extremos y es en el de la pobreza, donde se concentran los diversos países y regiones que experimentan la desigualdad, aunado a la acumulación de graves condiciones de opresión que son vistas como “problemas sociales”.

Para Pérez y Esquenazi (2018), la lógica del capital es en su esencia una relación social de producción que hoy se desarrolla de manera global concretándose en la contradicción capital-trabajo, cuya determinación se encuentra en las relaciones de propiedad sobre los medios de producción, por tanto, la explotación y la alienación devienen de relaciones de propiedad establecidas del proceso de producción en sí mismo.

Indican que, por esta razón, las condiciones de opresión que viven muchos sectores de la sociedad deben ser vistos como contradicciones sociales que son expresiones de las relaciones de explotación y alienación a partir de la explotación del trabajo por el capital, es decir, la aniquilación del ser humano y su naturaleza social, mediante la anulación de la reproducción del sujeto social como parte de la sociedad.

Lo anterior se desarrolla de esta manera, ya que como lo expone Iamamoto (2001), la acumulación de capital involucra la concentración de medios de producción y del poder de mando sobre el trabajo en manos de capitalistas que compiten entre sí. Además, se materializa en la expropiación de los capitales menores y la atracción de capitales ya existentes, es decir un movimiento de centralización del capital.

Destaca que,

La naturaleza de ley de acumulación capitalista, excluye toda reducción del grado de explotación del trabajo o toda alza del precio de este que pueda hacer peligrar seriamente la reproducción constante del régimen capitalista y la reproducción del capital sobre una escala cada vez más alta (Marx, 1990, p. 524, citado por Iamamoto 2001, p. 42).

Lo anterior es sustancial para el entendimiento de la cuestión social desde una perspectiva crítica. A pesar de que su conceptualización se desarrolla hasta la primera mitad del siglo XIX, la literatura data que su surgimiento como fenómeno se da desde mucho antes, ya que se encuentra determinado por la aparición del modo producción capitalista. Dicho de otro modo, la génesis de la cuestión social y sus diversas manifestaciones se sustentan a partir de las relaciones de explotación y la desigualdad emergidas de esta contradicción, que constituye una serie de condiciones estructurales e históricas que se manifiestan desde diversas y variadas expresiones.

Así lo muestran autores como Netto (1991), al señalar que la cuestión social se encuentra determinada básicamente por el trazo propio de la relación capital/trabajo basada en la explotación. No obstante,

esta apenas remite a la determinación molecular de la cuestión social (...), lejos de cualquier uncausalidad, implica la confluencia mediada por componentes históricos, políticos, culturales etc (...) toda lucha contra sus manifestaciones socio-políticas y

humanas (precisamente lo que se designa por cuestión social) está condenada a enfrentar síntomas, consecuencias y efectos (Netto, 1991, p.63).

De esta manera, se entiende que la compleja relación contradictoria entre capital/trabajo vinculado a la estructura condicionada por el movimiento de la ley general de acumulación capitalista ha dado lugar a la cuestión social, cuyas manifestaciones se han reproducido y transformado en las distintas fases y movimientos del capital.

Ante la ola expansiva y extensiva del orden socioeconómico en el que prima el interés económico por encima de lo social, la desigualdad se ha incrementado y los conflictos de clase continúan estando presentes, ya que como lo explica Netto (1991), las diversas expresiones de la cuestión social, son vistas como el desdoblamiento, en la sociedad moderna, de características que no se pueden eliminar del orden social. A lo sumo pueden ser objeto de una intervención política limitada que sea capaz de reducirlas a través de un ideario reformista.

A ello, Pereira (2001) agrega otro elemento para el análisis de la cuestión social. Este es el *conflicto político* generado por las contradicciones entre capital/trabajo y entre fuerzas productivas/relaciones de producción. Señala que el adjetivo “social” de la palabra “cuestión”, alude a la existencia de relaciones conflictivas establecidas entre portadores de intereses antagónicos, producto de la desigual estructura social; donde los actores dominados logran imponerse como fuerzas políticas estratégicas y problematizar sus necesidades y demandas, constituyendo una etapa avanzada, conflictiva y consciente del movimiento de reacción ante la dominación social capitalista; abriendo así el espacio para la obtención de ventajas sociales relativas.

En otro texto, Peireira (2003) agrega a su conceptualización condiciones subjetivas y objetivas, al argumentar que en su origen y procesamiento, la cuestión social comprende una estructura y sujetos históricos, por lo que no bastan modificaciones estructurales promovidas por el avance de fuerzas productivas, sino que también apela a sujetos sociales conscientes situados como fuerzas políticas, que aprovechen las contradicciones estructurales para problematizar y desnaturalizar las condiciones de opresión y explotación prevalecientes, e inscriban en el pensamiento, discurso de los dominantes y en la agenda de los gobiernos, sus problematizaciones, exigiendo respuestas políticas.

En lo expuesto se denota un aspecto un común; la respuesta política ante las diversas expresiones de la cuestión social, como forma de atender el descontento y condiciones desiguales que devienen de la contradicción entre el capital y el trabajo. Esto es un elemento fundamental para entender la manera en que los aparatos estatales se articulan para perpetuar la reproducción de las bases económicas.

Autores como Netto, (1991) agregan que, desde el pensamiento conservador, esta categoría de análisis de forma simultánea a su naturalización, se convierte en objeto de acción moralizadora en donde el enfrentamiento de sus manifestaciones debe ser en función de un programa de reformas que preserve la propiedad privada de los medios de producción.

Indica que el cuidado de sus manifestaciones, no solo se desvincula a la problematización del orden económico social, sino que se trata de combatir sin tocar los fundamentos de la sociedad burguesa, haciendo referencia, de esta manera, a un reformismo para conservar dicho orden. Desde la lógica del sistema de producción dominante, estas expresiones de la cuestión social son atendidas por medio de políticas sociales. Para entender estas últimas, se debe hacer una separación de los criterios que la enmarcan en función de gasto social y tomar en cuenta su carácter histórico y social.

Para el autor, el contexto en el que se conjugan la “globalización” y el “neoliberalismo” y su ausencia de compromiso social, traducido en sus esfuerzos por debilitar el fundamento del llamado “Estado de Bienestar”⁹ se reproducen teorías que aluden a una “nueva pobreza, de los sectores excluidos, catalogándose bajo este argumento como la “nueva cuestión social”, a partir de la cual se ha derivado nuevas formas de su atención.

Sin embargo, al relacionar la naturaleza de la cuestión social y su reproducción a partir de la histórica contradicción capital/trabajo que se perpetúa y legitima en las diversas etapas de las formaciones sociales de orden capitalista; se dista de las nociones que engloban el contexto social y económico en la conformación de una nueva cuestión social, sino que de acuerdo con Netto, (1991) se concibe que,

⁹ Cabe señalar que, para efectos de la presente investigación, se entenderá el Estado en este contexto social, bajo la forma de *Estado social de derecho*, debido al carácter periférico y dependiente del país y el contexto Latinoamericano, cuya estructura económica y política no sentaron las bases para un Estado de Bienestar como tal.

no existe cualquier “nueva cuestión social”. Lo que debemos investigar es más allá de la permanencia de manifestaciones “tradicionales” de la cuestión social, la cual es insuprimible sin la supresión del orden del capital. La dinámica societaria específica de ese orden no solo pone y repone los corolarios de la explotación que la constituye medularmente: a cada nueva fase de su desarrollo, ésta instaaura expresiones socio-humanas diferenciadas y más complejas, correspondientes a la intensificación de la explotación, que es su razón de ser (p. 66).

De esta manera, se entiende que la cuestión social deviene y a la vez expresa la contradicción sobre la cual opera el modo de producción capitalista; es decir, la contradicción entre el capital y el trabajo que ha sido gestionada históricamente a través de diversos mecanismos y aparatos estatales.

Al ser producto de la explotación y la generación de plusvalor, condensa las desigualdades que hasta la actualidad son reflejadas no de forma unívoca, sino que en este escenario complejo, se muestra de múltiples y diversas formas con un núcleo insuprimible, ya que su atendimiento en el contexto capitalista, no radica su naturaleza ni la contradicción de le da sustento aunque sí aumentan las condiciones de opresión al ensancharse las brechas de la desigualdad ante la gestión de nuevas formas de acumulación y la agudización/transformación de las ya existentes en el actual contexto neoliberal.

Se concibe la cuestión social como expresión de las transformaciones sociales en materia de desigualdad, mismas que van desde el plano material, tecnológico, ideo-cultural, ambiental, económico (de ello no se desliga el carácter dependiente de las economías latinoamericanas que colocan a los sectores desposeídos y populares, en mayores condiciones de subalternidad), aspectos subjetivos y no se desliga de ello la condición de género y edad, en cuanto el sistema patriarcal se articula a las estructuras económicas de opresión y explotación, de las cuales, algunos sectores de la niñez no se escapan en tanto son oprimidos por estas estructuras e incluso concebidos como futura fuerza de trabajo.

Lo anterior se conceptualiza desde la base sobre la cual se cimenta el capitalismo, es decir, la explotación, la cual se expresa de diversas maneras con forme avanza el movimiento del capital en sus fases de expansión y concentración. Esto provoca el deterioro de las condiciones de vida de muchos sectores de la sociedad, como la población indígena, la clase trabajadora, las personas

adultas mayores, mujeres, migrantes y por supuesto, sectores de la infancia que son oprimidos y explotados de múltiples formas.

En este contexto, se entiende que el *Estado* en su relación con lo político y lo económico, lejos de erradicar la cuestión social y sus manifestaciones; al ser producto de *correlaciones de fuerzas* (ver Poulantzas, 1972) inmersas en el modo de producción capitalista, se ha encargado de atender sus diversas y variadas manifestaciones.

Dicho de otro modo, este canaliza a través de sus aparatos, políticas y conjunto institucional, una serie de intereses y demandas en conflicto, por lo que resulta una categoría medular para entender la naturaleza y ejercicio de profesiones, como el Trabajo Social y el papel que asume en instituciones estatales como el PANI, en el marco de la descentralización del Estado mismo.

La concepción del Estado, varía de acuerdo a la postura ideológica que se adopte. De acuerdo con Picó (1990), la corriente neoliberal, arguye que el Estado debe tener un carácter pasivo y otorgar protagonismo a la lógica de mercado en los procesos de regulación. Asimismo, se debe encargar de facilitar las reglas mediante las cuales operan las fuerzas sociales, sin tomar ningún papel preponderante en el cambio social y a lo sumo debe responder a los “problemas” que genera la economía de mercado.

Desde esta lógica hegemónica, el Estado debe aumentar el crecimiento económico, así lo devela Houtart (2007) al señalar que este busca liberalizar la economía, eliminar los obstáculos para el intercambio de bienes, servicios y capitales, privatizar la mayor cantidad posible de empresas estatales y los servicios públicos, desregular las protecciones sociales que frenan este proceso para permitir el libre funcionamiento del mercado bajo la idea de que en el largo plazo se puede beneficiar a los sectores pobres que en el peor de los casos, podrían disfrutar del “efecto colador” que propicia el mercado en su crecimiento.

Desde estas posturas que se tornan dominantes en el imaginario social, se estaría apostando por un Estado que separe de forma aparente lo económico de su accionar, dejando al mercado la potestad de regular las relaciones de orden económico, bajo el argumento de “liberalizar la economía”.

No obstante, desde las teorías críticas, se ha tratado de entender cómo este se desarrolla en el marco de las relaciones capitalistas y la forma en que opera en la sociedad, donde convergen

determinados vínculos de poder, económicos, políticos, culturales y otros. Por lo tanto, es necesario partir del argumento de que el Estado contemporáneo tiene un carácter político que no se separa completamente de lo económico.

Al respecto, Netto (1999), destaca que la existencia del Estado vigente requiere una sociedad que se encuentre ordenada en bases capitalistas, donde las principales riquezas se produzcan como bienes privados de quienes poseen los medios de producción (como por ejemplo fábricas o bancos) a través de la fuerza de trabajo de otras personas trabajadoras sin medios de producción, que son contratados para producir mercancías (es decir, bienes y servicios para el mercado) y a su vez, generar lucro para los sectores propietarios; siendo así una a sociedad dividida desigualmente por la propiedad y el trabajo; es decir, entre capital y trabajo.

Lo anterior tiene una fuerte vinculación con la base contradictoria desde la cual surge y se reproduce la explotación, es decir, la contradicción entre capital y trabajo, bajo la cual se sustenta el modo de producción, generando una serie de desdoblamientos que deben ser atendidos. En dicha estructura también se ubica el Estado en sus niveles de abstracción y materialidad, que se traduce en una *relación social* determinada por *correlaciones de fuerzas sociales* que pugnan para garantizar sus intereses a través de diversas estrategias y aparatos, canalizando así las tensiones que emanan de la lucha de clases.

Así lo determina Poulantzas (1972), al indicar que el Estado es una relación social que comprende un campo de batalla desde un espacio institucional que se aleja de poseer un carácter neutral. En este se canalizan los conflictos sociales, al ser un aparato especial que posee una armazón propia, siendo entonces, una *condensación de las relaciones de fuerza*.

Destaca que,

el Estado, su política, sus formas, sus estructuras, traducen, por tanto, los intereses de la clase dominante no de manera mecánica, sino a través de una relación de fuerzas que hace de él una expresión condensada de la lucha de clases en desarrollo (les communistes et al, 1977, p.13, citado por Poulantzas 1972, p. 156).

Dado lo anterior, en esta investigación no puede concebirse el Estado capitalista como un ente de carácter pasivo y neutral, a como lo plantean las teorías neoliberales, sino que, en la reproducción de las relaciones sociales, este viene a ser una unidad de poder que tiende a garantizar

la lógica dominante de acumulación de capital y la explotación de los sectores oprimidos. Todo ello en el marco de las relaciones sociales desiguales que operan en el sistema capitalista.

Se entiende entonces que las relaciones de clase son inherentes de las relaciones sociales de producción existentes en el capitalismo contemporáneo, por lo que serían relaciones de explotación, fundadas a partir de la dicotomía entre capital y trabajo. En el marco de estas relaciones, el Estado se situaría entonces como una condensación de relaciones de explotación y dominación de una clase sobre otra en el plano estructural de la sociedad capitalista, entendiendo de las estructuras que estas construyen y reconstruyen históricamente en el ámbito abstracto y material, en constante tensión.

Vale rescatar que, el Estado, al devenir de las estructuras capitalistas viene a ser un espacio en el que se ejecutan prácticas políticas llevadas a cabo por determinadas clases y fracciones dominantes que generan articulación-cohesión, pero a su vez, refleja las contradicciones que sustentan la lucha de clases y el accionar de distintas fuerzas sociales.

En este contexto, la lógica de acumulación no se concreta y legitima de una forma directa, sino que, por el contrario, se entiende que estos intereses se ocultan y difuminan a través de dicha correlación de fuerzas donde convergen y se reproducen una serie de discursos ideológicos y prácticas que se tornan hegemónicas.

El Estado tiene la tarea de reproducir la hegemonía¹⁰ dentro del bloque dominante y además, se encarga de movilizar el consentimiento activo de cara a las clases dominadas y a la sociedad en su totalidad. Deriva así el papel de la hegemonía de clase de la matriz institucional del capitalismo, concebido como un todo y a su vez, vinculado a la separación establecida entre la esfera pública de lo político y la esfera privada de la sociedad civil (Picó, 1990).

Se entiende que, mediante la reproducción de la hegemonía, los sectores dominantes tienen la capacidad de organizar las clases sociales en función de sus intereses, sobre todo las fracciones

¹⁰ Poulanzas toma los aportes de Gramsci para definir la hegemonía, entendiendo esta como el predominio ideológico de los valores y normas burguesas sobre las clases dominadas. Es decir, un orden en el que un determinado concepto de la realidad se difunde a través de la sociedad en todas sus manifestaciones públicas y privadas, permeando con su espíritu los gustos, la moralidad, las costumbres, la religión, los principios políticos y todas las relaciones sociales, particularmente en sus connotaciones morales e intelectuales (Picó, 1990, p. 23).

que conforman la burguesía. Así lo explica Poulantzas (1979) al indicar que el Estado conforma la unidad política de las clases dominantes, con el fin de asegurar el interés general de la burguesía, a través de la hegemonía de sus fracciones.

Al ser el Estado un espacio en el que las fracciones de clase se tornan hegemónicas en su interés común, se estaría reproduciendo la acumulación de capital y otros intereses a través de la coerción, dominación política y la explotación que ejercen estas fracciones de clase unificadas. Pero en la vinculación de la esfera política con la sociedad civil, también existe un predominio ideológico, en el que se toman las ideas fetichizadas de sectores dominantes para reproducirlas en el imaginario social y tomar provecho de ello.

Un ejemplo de esto sería el predominio discursivo vinculado a la inoperancia del Estado costarricense en aspectos relacionados a la atención de lo social. Se estaría colocando la figura estatal como incapaz e insuficiente para asumir aquellas responsabilidades atribuidas en un determinado contexto y momento histórico, como la atención a la niñez. No obstante, la lógica detrás de ello es el interés preponderante del mercado en asumir todo aquello que le sea rentable.

Vale rescatar que no se estaría refractando al Estado de todo lo concerniente a la respuesta de las necesidades de esta población, debido a que la lógica hegemónica se dirige a la apertura de portillos específicos para la acumulación, en el margen del espacio en donde este opera.

Esto se concreta mediante estrategias económicas como la tercerización y otras de orden ideológico en donde se otorga a la sociedad civil con toda su heterogeneidad, la función de dar respuesta a las necesidades de esta población (pero como se verá en líneas posteriores, esto corresponde a una estrategia hegemónica).

De esta manera, en la construcción y reproducción del Estado capitalista y sus aparatos, se tiende a organizar y legitimar intereses de sectores que se insertan en la arena de lucha del espacio institucional, por lo que, estarían convergiendo y pugnando intereses que son heterogéneos, pero se presentan místicamente como homogéneos en el imaginario social y que además de poseer un carácter hegemónico, también se ha dado a través de una *autonomía relativa* de la que se hace uso en el espacio estatal.

De acuerdo con Poulantzas (1972), la autonomía constitutiva del Estado capitalista refiere a la materialidad del Estado en su relativa separación de las relaciones de producción, además de la

especificidad de las clases y de la lucha de clases inmersas en el contexto capitalista que dicha separación implica. Agrega que,

El Estado constituye por tanto, la unidad política de las clases dominantes; instaure estas clases como clases dominantes. Este papel fundamental de organización no concierne, por otra parte, a un solo aparato o rama del Estado (los partidos políticos) sino en grados y a títulos diversos, al conjunto de sus aparatos, incluidos los aparatos represivos por excelencia (ejército, policía, etc.), que también participan en este papel. El Estado puede cumplir este papel de organización y de unificación de la burguesía y del bloque en el poder en la medida en que posee una *autonomía relativa* respecto a tal o cual fracción y componente de ese bloque, respecto a tales o cuales intereses particulares (Poulantzas, 1972. p.152-153).

Vinculado a ello, Vaconcelos (1988) hace referencia a la fragmentación del capital y las contradicciones que existen entre las partes que lo componen. Mencionan que ante ello se hace necesaria la incidencia de una fuerza que permita la organización de la hegemonía de la clase dominante, la cual es personificada por la burocracia estatal. A partir de ello, indica que la autonomía relativa del Estado deviene de la fragmentación de los intereses económicos que poseen las clases dominantes y a su vez, de la unidad política que sea necesaria para lograr la hegemonía del capital.

Destaca que en esta relación, tiene injerencia la clase dirigente, o bien, clase dominante que para el autor es unificada por el Estado, ya que tiene la capacidad de expresar el conjunto de las fracciones burguesas, aunque este no corresponde a un bloque sin fisuras, ya que por el contrario, se torna en una arena de lucha no neutral entre fracciones de clase, que pueden llegar a ocupar ya sea de forma directa o indirecta, espacios de la burocracia, así como también de los aparatos institucionales.

De esta autonomía relativa, vale la pena puntualizar en la separación entre la esfera económica y política en las que se enmarca el Estado capitalista, ya que resulta un elemento cristalizador e ideológico que intenta colocar estas relaciones como fragmentadas e inconexas, siendo contrario a ello relaciones que tienen un punto de encuentro en el modo de producción capitalista que tiene como base la explotación.

Para comprender la complejidad que ello involucra, es necesario concebir al Estado, no solo como un conjunto institucional que posee también una serie de aparatos. También debe tomarse en cuenta para su entendimiento la *forma* que este adquiere en las relaciones sociales.

De acuerdo con Holloway (1980), el Estado corresponde a “una forma de la práctica cotidiana de la clase burguesa” (p.5). De esto, vale destacar que la vida cotidiana se encuentra determinada por la historicidad de las relaciones sociales de producción, lo cual no se exime del análisis del Estado. Por lo que se entiende de esta premisa que el Estado capitalista en su carácter histórico, se entiende como una forma de práctica clasista llevada a cabo por los sectores dominantes que se tornan hegemónicos.

Este autor hace referencia a los intentos de analizar el Estado como una derivación del capital, aclarando que no es derivar lo político de lo económico, sino que alude a la separación de ambos, de la estructura de las relaciones de producción capitalistas, en tanto el Estado no corresponde a una superestructura de la base económica, sino que como el valor o el dinero es “una forma históricamente específica de las relaciones sociales” (Holloway, 1980, p.6), es decir, comprende una forma de pensamiento que devela las particularidades de una forma discreta asumida por las relaciones sociales de la sociedad burguesa.

Al hacer referencia a la “Forma-Estado”, el autor atañe a una forma de las relaciones sociales, a diferencia del “tipo-Estado” que concierne a los Estados democráticos, fascistas u otros. El análisis de su forma implica el comprender que las relaciones capitalistas no se expresan de manera explícita como relaciones de dominación clasista, sino como cosas inconexas, tal es el caso de la mercancía, el dinero, la renta, el capital y otras categorías cuya conexión se cristaliza en el proceso de producción capitalista.

El análisis del Estado por tanto implica derivar su forma de las relaciones capitalistas. En tanto la explotación de una clase por otra se encuentre mediada por la compra y venta de la fuerza de trabajo como mercancías, prosigue que la coerción social, elemental para la dominación clasista, no se puede asociar de manera directa con el proceso de explotación, sino que se coloca una instancia separada de los capitales individuales, es decir, el Estado, por lo que la materialidad del mismo como instancia separada depende entonces de la relación capitalista y su reproducción, del movimiento del capital (Hirsch, 1974, citado por Holloway, 1980).

Asimismo, Holloway (1980) señala que el concebir el Estado como una instancia o momento de la relación capitalista, implica tomar en cuenta su sitio en las relaciones de producción del capitalismo, es decir, la relación capital-trabajo y de esta manera capturar el desarrollo del mismo como parte del movimiento global del modo de producción dominante, un sistema de dominación clasista con sus propias leyes de movimiento.

El Estado no es nada más una institución, ni un fenómeno que atañe a todas las sociedades, sino una forma históricamente determinada y transitoria de relación social. En consecuencia, no puede ser discutido sencillamente como un aparato, ni desglosado en una suma de aparatos, ideológico, integrante de masas, represivo y demás. Tampoco se puede analizar sencillamente el Estado en términos de sus funciones. Lo que importa no es únicamente la función desempeñada, sino la forma histórica en que se desempeña (Holloway, 1980, p. 12).

Como se denota, la forma estatal, como condensación histórica de las relaciones sociales capitalistas, ha legitimado una serie de intereses dominantes. La atención a las necesidades de las niñas, niños y adolescentes forma parte de las luchas históricamente fragmentadas que se han dado para que los sectores más oprimidos de esta población accedan a condiciones de vida justas, pero estas encuentran en el Estado un espacio que legitima la forma de explotación fundante del sistema socioeconómico y difumina esta contradicción a través de diversos mecanismos como la política social, sus códigos y leyes, las cuales resultan mediaciones importantes para entender la complejidad que constituye esta categoría.

Ahondando en esto, Poulantzas (1972), agrega lo siguiente:

La conexión del Estado con las relaciones de producción y la división social del trabajo, concentrada en la separación capitalista entre el Estado y esas relaciones es lo que constituye la armazón material de sus instituciones (...) El Estado no se reduce a la relación de fuerzas, presenta una opacidad y resistencias propias. Un cambio en la relación de fuerza entre clases tiene siempre, desde luego, sus efectos en el Estado, pero no se traduce de forma directa e inmediata; se adapta a la materialidad de sus diversos aparatos y solo se cristaliza en el Estado bajo una forma refractada y diferencial según sus aparatos (Poulantzas, 1972, p156-157).

Como se denota, la arena del Estado en el sistema capitalista, adopta una forma que legitima la acumulación de capital y por tanto la explotación. Esto lo hace de una manera cristalizada, ya que, posee una fuerte tendencia a incorporar la lucha social de forma refractada a través de múltiples procesos en los que se reproduce la individuación y fragmentación social.

De acuerdo con Holloway (1980), el Estado capitalista materializado por la particularización de lo político y lo económico, en formas concretas de relación social, implica la constitución de lo económico y de lo político, por medio de la fragmentación de la relación capitalista en esferas discretas de lo económico y lo político tiene que ver con el proceso de fetichismo de las mercancías ya que rompe la expresión unificada de las relaciones de clase. Para el autor, esto no es casual, ya que el sistema capitalista tiene la capacidad de romper la totalidad de las relaciones sociales en fragmentos aparentemente carentes de historicidad. Es por ello que:

el Estado no debe de ser visto únicamente como una forma de existencia de la relación capitalista, sino como momento o instancia de la reproducción del capital en cuanto relación de explotación de clase mediada a través del comercio individual de la mercancía fuerza de trabajo, como proceso de conformación de la actividad social de manera tal que se reproduzcan las clases como individuos atomizados y se excluya la posibilidad de la organización de clase contra el capital (Holloway, 1980, p.30).

La relación política-económica tiene entonces una particularidad ideológica, ya que se oculta en el plano cotidiano la razón de ser del Estado en tanto espacio que suprime la lucha de clases y el posible desbordamiento de las mismas. Todo ello se materializa a través de diversos mecanismos, como la política social en donde los sectores dominantes se unifican desde el interés común de difuminar las tensiones de dicha lucha. Pero a su vez convergen otros intereses en la apropiación de espacios institucionales, ya que estos se puede ensanchar la acumulación a través de la toma de decisiones en pro de sus cometidos. Para ello establecen alianzas fundamentadas desde discursos y prácticas pensadas.

Vasconcelos (1988) destaca de las reflexiones de Poulantzas que el Estado viene a ser un aparato complejo que es transformado en objeto de la lucha de las clases, y sus unidades institucionales se conforman en campos para la acción de sectores que pugnan entre sí. De manera que este se desarrolla en un contexto de luchas sociales, así como también en sus propios aparatos, como por ejemplo el ejecutivo, legislativo o bien, instituciones de bienestar; como sería el caso

del PANI que se ha designado como institución rectora en materia de derechos de las niñas, niños y adolescentes.

Señala que estos aparatos y conjunto institucional, tienen leyes y reglas diversificadas (un ejemplo de ello sería la Ley Orgánica que es una normativa emitida y promovida desde el PANI), y son ocupados por burocracias con características y organización jerárquica también específicas (esto también se puede ilustrar en la organización que tiene el PANI en diferentes niveles). De esta manera, las políticas emitidas desde este no responden de manera directa a las demandas de acumulación de capital, ya que exigen la formación de un “bloque histórico” que involucre un proyecto hegemónico, además de la coerción creada como producto de las fuerzas y subsistemas institucionales que se ubican fuera y dentro del Estado; formando todo esto, su autonomía relativa.

Esta concepción daría paso a la comprensión de que el Estado en su estructura y accionar difumina su relación con el mercado y oculta las razones estructurales de la desigualdad que el sistema capitalista genera. Como parte de esta cristalización genera políticas que trascienden la finalidad de ser una respuesta Estatal, ya que, dados sus niveles de complejidad, estas poseen determinaciones de carácter dialéctico e histórico.

Desde esta visión de la realidad, Poulantzas, define la política de Estado como:

Un curso contradictorio de decisiones y también de no decisiones, por las ramas y los aparatos del Estado. Estas no decisiones, o sea, un cierto grado de ausencia sistemática de acción del Estado -que no son un dato coyuntural, sino que están inscritas en su estructura contradictoria y constituyen uno de los resultados de dichas contradicciones- son tan necesarias a la unidad y a la organización del bloque en el poder como medidas positivas emprendidas por él (Poulantzas, 1979, p. 161).

Focalizando el análisis en función al objeto de estudio, la **política social**, viene a ser parte de la política de Estado en sus acciones como estrategia hegemónica que condensa una serie de intereses contradictorios, ya que como lo afirma Montaña (1999), el Estado en su carácter no neutral, debe “mediar los conflictos de clases respondiendo a algunas de las demandas populares a través de las políticas sociales, aunque sin perder su esencia capitalista” (p. 9).

No obstante, su precarización intencionada y la omisión del Estado como principal ejecutor las mismas, son parte de los mecanismos neoliberales que buscan mercantilizar las dimensiones de lo

público que sean rentables. Por ende, apropiarse de esta categoría, a su vez facilita la aprehensión sobre su vínculo con la cuestión social, la tercerización, con el Trabajo Social como profesión que se encuentra en esta relación y con otras mediaciones que convergen en el objeto de estudio, mismas que no son naturales por sí mismas, sino un producto histórico de la lógica del capital y sus reestructuraciones.

Para hacer una ruptura de esta lógica tradicional simplista y entender el trasfondo y la heterogeneidad de intereses que se condensan en la política social, primeramente, es necesario referirse a la visión hegemónica que la define y materializa, ya que el discurso ideológico que se reproduce paralelo a la formulación y ejecución de la política social, se fundamenta en una idea generalizada que promueve la redistribución de la riqueza como forma de mitigar la desigualdad social.

Sin embargo, la visión de la política social desde una perspectiva crítica y de totalidad, requiere alejarse de cualquier categorización ahistórica y segmentada, por lo que es necesario analizarla más allá de los parámetros y presupuestos teórico-metodológicos que la determinan como derecho de ciudadanía, o dicho de otro modo, como elemento redistributivo, ya que de acuerdo con Rossetti (1997), estas son percepciones que resultan “insuficientes, y aún más, mistificadores de la realidad” (p. 165).

En concordancia con Pastorini (1997) la perspectiva tradicional concibe esta categoría como mecanismo de redistribución de la renta social mediante “concesiones” que tienen como fin el restablecimiento del equilibrio social en sus mínimos niveles. Desde esta perspectiva simplista, vendría a ser un instrumento “neutro” que engloba un conjunto de acciones por parte del Estado para disminuir las desigualdades sociales, de esta manera, son pensadas como actividades para “corregir” los efectos negativos de la acumulación capitalista.

Agrega que, desde esta lógica, la política social tiende a revertir las desigualdades que se originan a partir de “la distinta forma de participar en la división social del trabajo, de la riqueza, del mercado etc. Estas desigualdades son las que generan una sociedad heterogénea con situaciones de pobreza, de expoliación, de necesidades básicas no satisfechas etc” (Pastorini, 1997, p. 181). Ante ello se generarían “concesiones” por parte del Estado, como mecanismo para redistribuir la renta y de esta manera mejorar el bienestar de la población, especialmente, de los sectores más perjudicados en el mercado.

Sin embargo, como se ha destacado con anterioridad, mientras exista la contradicción entre capital/trabajo y la extensiva e intensiva acumulación de capital, la desigualdad social se expresará a través de múltiples determinaciones y con ello se encontrará en tensión la lucha de clases, por lo que la política social, vendría a asumir un papel compensatorio en la legitimación del orden social capitalista, ya que como lo explica Rossetti (1997) “es irrealizable todo el conjunto de soluciones para la cuestión de la desigualdad que remitan apenas a las esferas de la distribución y del consumo, cuando la clave del problema está en la producción” (p.148). Por lo tanto, el análisis de la política social requiere un análisis que parta de la totalidad.

Para Rossetti (1997), la naturalización de la escasez somete las iniciativas de las fuerzas sociales al campo de las políticas sociales, cuyo atendimento adopta un carácter ideológico en un contexto en el que se perpetúa la exclusión en medio de la abundancia y la subutilización del desarrollo de las fuerzas productivas.

Por ende, se entiende que para deconstruir el discurso tradicional que aborda esta categoría y entender su función en la sociedad, se debe tomar en cuenta que la desigualdad no es una condición natural del orden social, sino que, por el contrario, históricamente ha sido parte de una estructura que la produce y reproduce, lo cual es menester para entenderla críticamente desde una visión estructural y no desde visiones ideológicas que enfocan su atención en los sujetos y sujetas que viven en pobreza como resultado de sus “pocos esfuerzos por alcanzar la riqueza”.

Pastorini (1997), agrega que la perspectiva redistributiva de la política social en la visión tradicional, no es suficiente para erradicar las desigualdades socioeconómicas y las políticas del mercado, ya que se hace alusión a una redistribución y no a una distribución de la riqueza, por lo que las políticas sociales reparten recursos escasos cuyos costos son socializados a través de la tributación, y los diversos sectores de la sociedad contribuyen a producirlos. Por lo tanto,

Esta vinculación de las políticas sociales a la “redistribución” (y no a la distribución) hace de ellas un instrumento “dócil” y funcional al sistema capitalista, que para nada incide, cuestiona o condiciona la distribución desigual original que se genera en la esfera productiva y que se realiza en el mercado. Así, la intervención estatal, a través de las políticas sociales, no implica una intervención en la economía de forma significativa (revirtiendo las desigualdades), salvo para reforzar la lógica capitalista (contribuyendo para la valorización

del capital) por medio de algunos pocos beneficios otorgados a aquellos perjudicados por el mercado (Pastorini, 1997, p.184).

A partir de ello, se comprende que la política social se reviste de un discurso fenomenizado que la coloca como solución a la desigualdad social, ocultando la naturaleza contradictoria que la produce y reproduce. Esa misma contradicción transversa la política en sí misma al ser un espacio de disputa entre las diversas luchas de sectores que la impulsan (como, por ejemplo, sectores subalternos como la niñez, cuya condición de clase permea sus condiciones materiales y subjetivas de vida y un mercado que pretende lucrar a partir de la implementación de esta estrategia) y un Estado que pugna por la legitimación del orden social excluyendo a su paso a los sectores oprimidos.

En relación con lo anterior, Montaña (1999) se basa en Kowarick (1985) para afirmar que “si el Estado excluye las llamadas clases dominadas, tiene que incluir en cierta medida algunos de sus intereses”, mediante un “pacto de dominación” (p.7). Destaca del autor, el análisis de lo social en relación a la producción de la fuerza de trabajo, ya que el carácter contradictorio de las políticas sociales, radica en ser producto de las tensiones de lucha de clases en el marco de un Estado que tiene por objetivo canalizar el engranaje económico en medio de la necesidad de reproducir el capital y la fuerza de trabajo.

Otros autores también ubican las políticas sociales en el plano de la estructura y de la superestructura capitalista. Por ejemplo, Faleiros (1980) entiende la política social como, una gestión estatal de la fuerza de trabajo, articulando las presiones y movimientos sociales con las formas de reproducción exigidas por la valorización del capital y por la manutención del orden.

En un desarrollo más amplio de esta definición, se ha establecido una *clasificación empírica de estas*. Autores como Faleiros (1980), destacan varios elementos dentro de dicha clasificación. Entre estas menciona que la naturaleza de la intervención del Estado capitalista, en términos empíricos, es considerada comúnmente como “medidas de política social” y consiste en la implementación de asistencia, de previsión social, o bien, prestación de servicios, protección jurídica, de construcción de equipamientos sociales y de subsidios.

Agrega que, las intervenciones del Estado a través de políticas sociales, son definidas por sus objetivos inmediatos; es decir, curativas y preventivas, primarias, secundarias, terciarias,

terapéuticas y *promocionales*, como en el caso del aspecto de la política que se estudia en el presente documento.

El autor añade que estas medidas sociales, se pueden clasificar de esta manera, tomando en consideración su extensión, profundidad y sobre todo categorías de población; lo cual incide que en que los grupos sociales son clasificados por edad (infancia, jóvenes, ancianos), o bien, por criterios de normalidad o anormalidad (población enferma, “inválidas”, madres solteras, “desadaptados sociales”, “delincuentes”, entre otros).

Destaca que la diversidad de sus intervenciones puede ser vista desde distintos dominios de intervención de la política social (es decir, salud, educación, habitación, servicios sociales, información, defensa al consumidor, entre otras). Estos son denominados como sociales por cuestiones históricas e ideológicas. Cabe hacer énfasis en esto, para trascender lo aparente y así entender los intereses que no se presentan de forma inmediata, en la ejecución de políticas como la de niñez y adolescencia.

Asimismo, Faleiros (1980), explica que existen una serie de funciones ideológicas de la política social. Indica que al ser denominadas como *sociales*, se crea la imagen de ser “buenas” para la población. De esta forma, cuando el gobierno habla de prioridades sociales y humanas, aparece como defensor de los sectores dominados, pero a la vez oculta la articulación de esas medidas con la estructura económica y por ende, con la acumulación de capital.

Entre dichas funciones, destaca la contratendencia a la caída tendencial de la tasa de lucro; valorización y validación de la fuerza de trabajo; reproducción de las desigualdades y la manutención del orden social; cabe hacer referencia a cada una de ellas para entender los intereses existentes en su implementación dentro del orden económico.

Siguiendo a Faleiros (1980) el Estado, al canalizar los intereses entre las distintas fracciones de la burguesía (brinda como ejemplo el capital financiero y el industrial), entre las exigencias del capital como un todo, así como de las presiones de la población trabajadora y de otras fuerzas sociales, viene a garantizar la manutención de las condiciones generales de reproducción del capital y de la producción, es decir, la acumulación capitalista.

Asume las inversiones no rentables para el capital, junto a aquellas que demandan recursos que superan la disponibilidad de los sectores capitalistas, a su vez, transforma los recursos públicos en

medios para estimular el capital, crea la infraestructura necesaria para las inversiones y la circulación del capital y además ofrece facilidades jurídicas, regula la moneda e invierte en grandes empresas, eliminando así la competencia.

Para el autor, las medidas de política social -bajo la pretensión del keynesianismo- fueron tomadas en ciertos momentos para prevenir las crisis del capitalismo a través de incentivos al consumo, pero en realidad serían una *contratendencia a la caída tendencial de la tasa de lucro*, debido a que la crisis no significa un subconsumo sino una superproducción de capital, es decir, de mercancías, por ende, a pesar de que estas, puedan compensar un cierto desfase temporal entre producción y consumo, no resuelven la crisis y por tanto su contradicción.

La transformación capitalista a nivel de las políticas sociales consiste en esa remercantilización de los servicios y de los beneficios, en un movimiento único, donde la producción de los beneficios y servicios consume mercancías, los transforma en mercancías, obliga a la compra de mercancías y coloca al hombre como mercancía (Faleiros, 1980 p. 42-43).

Es así como se logra entender la forma en la que el discurso ideológico de la política social, resulta una estrategia para la redistribución de la riqueza, y de atención de las necesidades sociales. Sin embargo, se devela que estas, al igual que el Estado, se encuentran mediadas por la lógica de explotación, de mercantilización de las relaciones sociales y por tanto, de los productos de dichas relaciones.

Tanto en su génesis como en su movimiento en la totalidad concreta, esta categoría posee una naturaleza contradictoria entre el bienestar y la acumulación de capital. La política de la niñez y adolescencia -en su particularidad- no escapa de esta realidad, ya que en su implementación ha estrechado el vínculo con el sector privado para atender de manera focalizada las demandas de la población menor de edad, lo cual encierra intereses económicos y ejerce control sobre la fuerza de trabajo al beneficiarse el sector privado de estos tipos de “alianzas”.

En consonancia a ello, Faleiros (1980) se basa en autores como O'Connor (1997), para argumentar que existe una *relación entre el Estado y la empresa privada, también llamada “complejo socio-empresarial”* y se manifiesta por la privatización y apoyo dado por el Estado para una mayor rentabilidad de estas, realizando sus políticas a través de una serie de intermediarios, es decir, en una simbiosis entre lo público y lo privado, asumiéndose así el modelo

de prestación de servicios sociales y de realización de la política social, mediante la forma empresarial y de organizaciones no gubernamentales.

Dicha forma empresarial, consiste en la creación de “empresas” de prestación de servicios que muchas veces no sólo prestan los servicios, sino que también los financian, recibiendo una clientela subvencionada por el Estado, y brindando los servicios con profesionales asalariados, concretizando la maximización de los lucros, o combinando distintas formas de atención. También las instituciones estatales funcionan con el modelo de administración de empresas (Faleiros, 1980, p. 44).

Para el autor, ese complejo socio-estatal/empresarial/financiero tiene tres efectos medulares. En primer lugar, la socialización de los costos y privatización de los lucros, en segundo lugar, una elitización o exclusión de las masas en el acceso a los servicios más avanzados y en tercer lugar la reproducción de las desigualdades sociales.

De esta manera, se identifican mediaciones importantes que transversan esta categoría, vinculándose entre sí. Estas serían las fuerzas sociales y su lucha en un terreno social cuyo orden es desigual, intereses que pugna en la arena del Estado y la política en sí misma, y las acciones y omisiones del Estado producto de las correlaciones presentes en este escenario. Esto se crea y recrea de esta manera, ya que de acuerdo con Pastorini (1997) la política social debe concebirse “como espacio y consecuencia de las luchas sociales (y de clases) y como una unidad político-económico-social” (p. 180).

No obstante, existen otras mediaciones presentes en esta. Rossetti (1997) al igual que Pastornini, arguye a la correlación política, económica y social que sustenta esta categoría, al indicar que la política social ha venido a ocupar cierta posición político-económica. Pero además de ello indica que esta, se encuentra determinada históricamente a partir de condiciones objetivas y subjetivas, por lo que su significado no puede ser aprehendido solamente por su inserción objetiva en el mundo del capital, ni exclusivamente por la lucha de intereses que se da en la definición de las políticas, pero sí en la relación de dichos procesos en la totalidad siendo así, una síntesis de múltiples determinaciones sociohistóricas.

Por su parte, Rossetti (1997) indica que “la política social no es exclusivamente una estrategia económica, también es política, en el sentido de la legitimación y control de los trabajadores, de

donde deriva una crisis de legitimación política articulada a la reducción de los gastos en el área social” (p. 158).

Por ende, Montaña (2003), entiende la política social como mediaciones entre el Estado y las clases sociales y en el actual contexto neoliberal; estas son alteradas en sus orientaciones y en su funcionalidad por lo que, en el trato de la cuestión social, la orientación de las políticas sociales estatales se altera de forma significativa. Agrega que estas son privatizadas o bien, transferidas al mercado, insertas en la sociedad civil, y focalizadas, es decir, dirigidas exclusivamente a los sectores portadores de necesidades puntuales, incidiendo de esta manera en su precarización.

Al respecto, Yazbek (2000) añade que es evidente las alternativas privatistas para la cuestión social, las cuales a su paso aumentan las acciones en el campo de la filantropía y las organizaciones no gubernamentales, que han sido creadas y mantenidas bajo la lógica de participación voluntaria e involucradas en la construcción de una esfera de interés público, no estatal, siendo así alternativas emergidas en virtud de la limitación de la acción social en el neoliberalismo.

Hace alusión al carácter subsidiario del Estado en este contexto, debido a que emergen, en el ámbito de la protección social, propuestas selectivas y reduccionistas, que minimizan las consecuencias negativas de los programas de ajuste estructural. En este escenario, se presenta un Estado que apela por la solidaridad social y se posiciona como “colaborador” de la sociedad en sus responsabilidades sociales, transfiriendo de esta manera al sector privado actividades prestadas por órganos estatales, “rediseñando las acciones sociales y las políticas sociales en general, acentuando sus insuficiencias y precariedades” (Yazbek 2000, p. 51).

De esta manera, se comprende que, al ser la realidad dialéctica y contradictoria, el Estado no es estático en la organización de la burguesía, sino que, por el contrario, necesita reacomodarse de acuerdo a las fases y movimiento del capital en el tiempo. Sobre esto último, vale recuperar la tercerización como una estrategia que perpetúa esta lógica de desresponsabilización estatal.

3.2. La tercerización como una estrategia que abre camino a la mercantilización de la atención a la cuestión social

La tercerización, desde su surgimiento en el mercado, ha estado presente en la estructura económica a través de diversos mecanismos, reconfigurándose de tal manera que ha llegado a trascender sus originarios nichos de reproducción, pasando a las esferas de lo político y lo social.

Esta posee un carácter histórico, que permite evidenciar cómo se torna en un mecanismo que legitima la estrategia neoliberal y contra reforma del Estado. Por ende, resulta necesario hacer referencia al periodo comprendido desde finales del siglo XX, hasta la actualidad, para entender los determinantes de su surgimiento y el entramado en el que ha llegado a implementarse.

El periodo comprendido esclarece la manera en que el espacio de las fábricas llegó a trascender las líneas geográficas a raíz de los cambios efectuados en la dinámica financiera y comercial, dando paso a la transformación de la naturaleza de estas organizaciones, los procesos de trabajo y, por tanto, las cadenas de producción (fordista), articulándose a una escala global.

Lo anterior, viene ser una derivación importante del auge de las tecnologías de información y una serie de determinantes económicos, políticos y sociales que han permitido la externalización y a su vez la transnacionalización de la producción en la apuesta por alcanzar la mayor acumulación de capital.

En esta evolución, las organizaciones han reforzado estrategias como la *tercerización* ante la posibilidad de estandarización y automatización de sus procesos de producción, lo cual a su paso ha incidido en las labores consideradas como accesorias, pero que a su vez son necesarias de llevar a cabo (Del Bono y Leite, 2016).

De acuerdo con Iamamoto (2003), la competencia inter-capitalista en el contexto de globalización de la producción de los mercados, ha impuesto una determinada calidad de los productos para garantizar la rentabilidad de la producción, contexto en el que las empresas se tornan compactas; es decir, se crea una “empresa madre” (holding) que reúne un conjunto de pequeñas y medianas empresas que abastecen productos y servicios, dando lugar a la tercerización, en donde las terceras tienden cada vez más a precarizar las relaciones de trabajo, así como reducir o eliminar derechos sociales, rebajar salarios, establecer contratos temporarios, afectando intensamente las bases de defensa del trabajo con la reducción del personal de empresas.

La tercerización debe ser vista como una de las tantas mediaciones que convergen en el entramado de cambios efectuados en el régimen de acumulación de capital. Lejos de ser una categoría unívoca, ha sido conceptualizada desde múltiples interpretaciones e incluso se contempla como sinónimo de otros conceptos que, aunque no son excluyentes entre sí, poseen diferencias en su significado, por tanto, es menester clarificar algunos de estos con el fin de entender este proceso en su integralidad.

Un aspecto necesario de entender es la *descentralización o desconcentración productiva* que según Uriarte y Orsatti (2010), se ubica en la órbita de la organización de la producción, de la estructura de la empresa y sus relaciones con otras empresas. También se vincula con las políticas empresarias por las que un negocio da más autonomía a sus secciones. Lo anterior puede ir junto a la estrategia de división de una empresa original en varias, utilizando formas jurídicas diversas, tales como “empresas de servicios”, “franquicias”, “contratos de asistencia”, “contratos de colaboración”, entre otros.

Por su parte, estos autores señalan que la *tercerización* corresponde a un “segundo paso” de la descentralización, al tratarse del “traslado de determinadas funciones o actividades de un proceso productivo integrado a otras unidades económicas (personas físicas o jurídicas) real o ficticiamente ajenas a la empresa” (Uriarte y Orsatti, 2010, p. 4).

Para estos autores la tercerización “se produce cuando la empresa contrata con terceros, confiándole el cumplimiento de actividades de apoyo o periféricas o simplemente descentralizadas en relación a la organización originaria” (Uriarte y Orsatti, 2009, p.22). Estos autores mencionan que dicho proceso hace uso de instrumentos jurídicos, tales como la subcontratación¹¹,

¹¹ Subcontratación: Relación contractual (contrato de empresa, contrato de ejecución de obra, o, incluso, de arrendamiento de servicios) por la cual el empresario contratista (empresa auxiliar) se compromete a la realización de una obra o servicio determinado y el empresario contratante o comitente (empresa principal) adquiere la recíproca obligación de pagar un precio cierto. Esta figura puede continuar de forma encadenada y el contratista aparecer como principal que subcontrata una parte de su labor (Uriarte y Orsatti, 2010, p. 25, citando a Ricciati, s.f.).

intermediación¹² y el suministro de mano de obra¹³, así como la utilización de trabajadores autónomos/independientes.¹⁴

Desde teorías funcionales al modo de producción imperante, se vincula la tercerización con las acciones de gestión propias de las organizaciones, orientadas al alcance de los más altos estándares de “desempeño” para el logro de objetivos. Así por ejemplo, Cobo (2017) identifica la tercerización como una herramienta administrativa conocida también con el anglicismo *outsourcing*, que consiste en “dejar en manos de expertos algunos servicios para que la empresa se dedique a su especialidad” (p.8) y de esta manera, “crecer”, minimizando riesgos de inversión, ya que esta viene a ser “el uso contratado de los recursos, bienes y capacidades de un tercero con niveles garantizados de los criterios de calidad, rendimiento y valor frente al costo” (Bravand, 2007, p. 25, citado por Cobo, 2017, p. 9).

Es así como se puede establecer una articulación entre la tercerización con las teorías que explican el capitalismo en su carácter extensivo y expansivo, el cual ha logrado reacomodarse ante los cambios económicos, políticos, sociales que han ocurrido a lo largo de la historia. Pero también, ha implementado estrategias como ésta en sus reacomodos para reforzar el modo de producción y garantizar los intereses de acumulación, utilizando para ello instrumentos jurídicos, normas y procedimientos legales aprobados desde la lógica del mercado. Por lo tanto, la categoría en análisis no solo tiene una finalidad logística con su implementación, sino que responde a importantes intereses de orden económico, lo cual es necesario tener presente.

¹² Intermediación: Para Uriarte y Orsatti (2009) esta corresponde a un acto anterior a la formación de la relación de trabajo; es la actividad de una persona que entra en contacto con otra u otras para convenir con ellas en que se presenten en la empresa o establecimiento a prestar un trabajo; “el intermediario es un mandatario o gestor o agente de negocios, que obra por cuenta de otra persona (De la cuerva, 2003, p.160, citado por Uriarte y Orsatti, 2009)”

¹³ Suministro de mano de obra: El objetivo único o predominante de la relación contractual es el suministro de mano de obra (y no de bienes ni de servicios) por parte del subcontratista a la empresa usuaria, la cual puede pedir a los interesados que trabajen en sus locales junto a sus propios asalariados o que lo hagan en otra parte, si la organización de la producción así lo requiere (Racciatti, s.f. p. 62, citado por Uriarte y Orsatti, 2009).

¹⁴ Utilización de trabajadores autónomos/independientes: Es el caso de la utilización de las denominadas “empresas unipersonales” o “de un solo miembro”, así como de algunas cooperativas de trabajadores. En referencia a estas modalidades y otras similares, también se utilizan expresiones tales como “Deslaboralización”, “Fuga”, “Huída” o “Expulsión del Derecho laboral” e incluso “Travestismo laboral”. En efecto, estos mecanismos tienden a excluir al trabajador del ámbito de aplicación y protección del

Derecho del trabajo, haciéndole aparecer como si fuera un trabajador independiente o un pequeño empresario (Uriarte y Orsatti, 2010, p. 14).

La *tercerización*, tampoco es equivalente al concepto de *terciarización*. Uriarte y Orsatti (2010) esclarecen la diferenciación al indicar que la segunda implica la preponderancia del denominado “sector terciario” (comercio, servicios) en relación a los sectores primario y secundario (agro, minería, construcción, industria), es decir, que corresponde a la transferencia de actividades de estos dos sectores hacia el terciario.

Además, Uriarte y Orsatti (2009) también señalan que puede darse una confusión entre ambos términos cuando determinados trabajos son transferidos de las industrias manufactureras a las de servicios. Indican que la “terciarización” siempre supone una transferencia de actividades al sector terciario o de servicios, mientras que la tercerización puede darse dentro del mismo sector industrial.

De esta manera, se entiende que la terciarización viene a ser una representación conceptual del crecimiento y auge del sector económico clasificado como de “servicios” atinentes al capital financiero que cobra auge con la hegemonía del proyecto neoliberal dentro del cual se produce y reproduce la tercerización.

A pesar de que ambas terminologías resultan disímiles, estas no son excluyentes entre sí. Así, por ejemplo, Bermudez y Umaña (2013) encuentran un vínculo entre ambas, se basan en autores como Bonet (2006) y Riveiro (2007) para establecer en su análisis que el proceso de tercerización al ser una estrategia que pretende el “mejoramiento” de la productividad, se relaciona con el sector servicios asumiendo concesiones, licitaciones, compra de servicios, e incluso la atención de las demandas sociales que *deben ser asumidas por las instituciones estatales*.

Puntualizando el análisis en el ámbito de las instituciones del Estado, vale recalcar que,

las transformaciones en la relación Estado-sociedad civil, promulgadas por la contra-reforma del Estado, se traducirán en una generalizada crítica a las políticas públicas de protección y de reivindicación a la iniciativa privada también en materia de intervención en “lo social”. De esta manera, uno de los rasgos centrales de política social del Estado es la delegación a terceros (organizaciones de la sociedad civil, no gubernamentales, sin fines de lucro, o más indefinidamente “el tercer sector”) de gran parte de los servicios sociales no rentables, entendida como una tercerización para el “sector público no estatal” subsidiados por el Estado (Riviero, 2007, p.4, citado por Bermudez y Umaña (2013).

De esta manera, se reafirma la idea de que el proceso de tercerización ha llegado a trascender las arcas del mercado, ya que también se encuentra inmerso en las relaciones descentralizadas establecidas entre empresas, organizaciones, pero también en instituciones del Estado. Todo ello en un contexto, donde se promueve en la esfera de la sociedad, los supuestos e intenciones del mal llamado “tercer sector”, que ideológica y políticamente, lo coloca como alternativa de atención de las expresiones de la cuestión social.

La lógica del mal llamado “tercer sector” es preponderante y altamente influyente, aunque su conceptualización sea difusa y oculte el fenómeno e interés real, ya que, según Montaña (2005), por un lado, define un fenómeno conformado por “organizaciones e instituciones -organizaciones no gubernamentales (ONG), organizaciones sin fines de lucro (OSFL), instituciones filantrópicas, empresas “ciudadanas”, entre otras- y sujetos individuales- voluntarios o no” (p. 27-28).

Mientras, por otro lado, y de manera encubierta se vincula con el Estado, mismo que resulta un actor destacado en la promoción del “tercer sector”, en el ámbito legal y financiero, como contrapartida al retiro paulatino de su responsabilidad en la atención de la cuestión social, por lo que sería funcional a la (contra) reforma neoliberal del Estado y a su vez, de las relaciones capital/trabajo.

De acuerdo con el autor, el llamado “tercer sector” ofrece una serie de promesas para alcanzar mejores relaciones sociales en términos de justicia social. Dentro de estas proposiciones se destaca que vendría a reforzar la sociedad civil, disminuiría el poder estatal a través de las nuevas formas de solidaridad y asociatividad, crearía un espacio alternativo de producción/consumo de bienes y servicios al situarse como diferente del Estado y de la empresa, propiciaría el desarrollo democrático, estimularía los lazos de solidaridad local y voluntaria, creando espacios de participación social y compensaría las políticas sociales abandonadas por el Estado. No obstante, en la medida que estas son estudiadas desde la totalidad, se encuentra que son ideas mistificadoras de la realidad.

Para Montaña (2005), el aislamiento y la mistificación que se ha dado con respecto a la sociedad civil, concebida como “popular”, homogénea y sin contradicciones de clases, se encuentra en función de intereses económicos, ya que facilita la hegemonía del capital en la sociedad y el debate sobre el “tercer sector” no es ajeno a esto, ya que el concepto actúa segmentando las luchas en esferas autonomizadas y desarticuladas de la totalidad social; personificando así al Estado, al

mercado y a la sociedad civil, en una homogeneización de esta última y ocultando el verdadero fenómeno, correspondiente a la *desarticulación del patrón de respuesta del Estado a las manifestaciones de la cuestión social*.

El autor menciona que el uso del término “tercer sector” tiene una funcionalidad ideológica con respecto al proceso de transformación política, económica y cultural del capital, por lo que el fenómeno escondido en esta forma de abordaje del término refiere a una nueva forma de trato a la cuestión social, ya que induce a una nueva postura que desintegra la realidad y a una corriente posibilista de la transformación social, promoviendo supuestos procesos de oposición entre el Estado y la sociedad civil, en una aparente coparticipación del empresariado y la población en acciones de carácter social/asistencial y en un utópico proceso democratizador/transformador llevado a cabo en la “sociedad civil”, con independencia en la dinámica económica y política que se da tanto en el Estado como en el mercado y la industria.

Destaca que, en la medida en que se da una apropiación del llamado “tercer sector” y una localización y trivialización de la cuestión social, promueve el carácter de autorresponsabilidad por parte de los sujetos y sujetas con carencias, respecto a la atención de sus necesidades, por lo que, la función social del Estado atinente a dar respuesta a las secuelas de la cuestión social; al salir paulatinamente de su responsabilidad y de la ética del derecho universal, esto pasa a la cotidianidad individual, es decir, de las y los sujetos en la esfera de la sociedad civil¹⁵.

¹⁵ Concepto también tomado de los aportes gramscianos. Para Gramsci La sociedad civil representa el factor fundamental, la estructura donde se desarrolla el capitalismo, el lugar donde vemos reflejadas las complejas relaciones ideológicas y culturales, la vida intelectual y moral. Es decir, la infraestructura resultado de la fuerza política de la superestructura. Por eso el centro de su atención será fundamentalmente el aparato ideológico superestructural y las luchas que a ese nivel se generan. En el conocimiento de esas articulaciones con la sociedad civil y en la fuerza de esas luchas por la hegemonía (Picó, 1990, p. 23).

Es necesario aclarar que el modelo teórico de Gramsci no es tripartito - Estado, sociedad civil y estructura- (como suponen las teorías que tienen a fragmentar la sociedad, como por ejemplo los autores de “el tercer sector”), sino bipartito - Estado (*lato sensu*, que integra la sociedad civil y la sociedad política) y la estructura económica -; no es, por lo tanto, sectorialista, sino una visión de totalidad (Montaño, 2005). Cabe aclarar esto, ya que entonces, el Estado es parte de la sociedad civil y en la lógica ideológica del mal llamado Tercer sector, esta se separa, fragmentando la realidad, tal y como lo muestra el autor.

Asimismo, agrega que,

Sociedad civil y vida cotidiana¹⁶ no son, sin duda la misma cosa; la segunda atraviesa a la primera, pero extrapola esa esfera. Lo cotidiano no es expresión exclusiva de la sociedad civil. Hay cotidianeidad en el marco del Estado, en el mercado, en las instancias de la producción y demás, sin embargo, en cada una de esas esferas hay un tipo diferente de vida cotidiana. El proyecto neoliberal pretende una sociedad civil sin confrontación, cuya cotidianeidad, alienada, reificada, sea la de la “preocupación” y “ocupación” (no la del trabajo y la lucha de clases sociales) en actividades no creadoras ni transformadoras, sino orientadas para las (auto) respuestas inmediatas a las necesidades localizadas (p.335).

De esta manera, se entiende como la lógica homogenizadora del “tercer sector” tiende a debilitar la lucha de clases en la medida en que en la cotidianeidad se pierde el sentido de historicidad, se unifican intereses de múltiples sectores sociales que pugnan desde diversos espacios bajo determinados intereses y se difumina el interés de acumulación de muchos otros sectores que también ejercen el control del capital y del Estado, o bien que tienen fuertes vínculos con ambos.

Al respecto, Montaña (2005) explica que “La esfera de la cotidianeidad es substancialmente, y por su propia naturaleza, una permanente arena en disputa de luchas individuales y sociales, puntuales o generales, sectoriales y mediatizadas” (p. 338) por lo que viene a ser un campo de alienación y a su vez, de desalienación. Es por ello que existe la necesidad de que en el ámbito de la sociedad civil las personas, movimientos sociales, ONG, asociaciones comunitarias y demás agrupaciones participen de forma activa en las luchas sociales, ya que, de lo contrario, es dejar este espacio para el control de los sectores sociales que dirigen la sociedad como un todo, tomando en cuenta desde Estado hasta el mercado.

Con lo desarrollado se entiende que la lógica del mal denominado “tercer sector”, resulta un elemento ideológico que engloba una serie de intereses bajo los cuales puede fundamentarse algunos determinantes socio-históricos que dieron paso a la proliferación de organizaciones no

¹⁶ De acuerdo con Montaña (2005) la cotidianidad de la sociedad civil se entiende como posible arena de luchas. Sin embargo, para que esta, porte un proyecto emancipador, debe superar el inmediatez y la alienación, además de articularse a las luchas centradas en las contradicciones de clases, buscando la defensa y la ampliación de los derechos y conquistas sociales.

gubernamentales, fundaciones y otros entes que han logrado consolidarse hasta la actualidad. Sin embargo:

Lo que los autores llaman de “tercer sector” no es *tercer*, ni es *sector* – una segmentación social entre Estado, mercado y sociedad civil autónomas-, ni se refiere a las *organizaciones* de ese sector – ONG s, instituciones, fundaciones y otros. En verdad, en lugar de este término, el fenómeno real debe ser interpretado como *acciones que expresan funciones a partir de valores*. O sea, las *acciones* desarrolladas por organizaciones de la sociedad civil, que asumen las *funciones* de respuesta a las demandas sociales (antes, fundamentalmente de responsabilidad del Estado), a partir de los *valores* de solidaridad local, auto-ayuda y ayuda mutua (sustituyendo los valores de solidaridad social, universalidad y derechos a los servicios) (Montaño, 2005, p.235-236).

Lo anterior por ende, no puede desligarse de la figura del Estado, debido a que este corresponde a una arena en donde se promueve y legitima estas organizaciones del mal llamado “tercer sector” desde diversos espacios de índole legal, financiero e ideológico, escondiendo así su interés de retirarse de su responsabilidad en cuanto a la atención de las expresiones de la cuestión social y delegando esto a organizaciones de la sociedad civil, aunque en realidad son las ONG y otros actores de carácter privado quienes toman como parte de su función, la materialización de esta respuesta en el marco de la política social.

Las ONG, al colocarse estratégicamente como parte del mal llamado “tercer sector”, responde a esta lógica y para entender su rol en la complejidad social, es necesario apelar a su surgimiento y en el contexto en el que se consolida, para así entender porqué su función social se relaciona con el proceso de re-filantropización y re-mercantilización de la cuestión social y la atención a sus expresiones.

Existe un consenso en la comunidad académica sobre la época en que emergen las ONG en los países de América Latina. Por ejemplo, autores como Cáceres (2014) destacan que estas surgen en el marco de las organizaciones de la sociedad civil, al presentarse como una arena más allá del Estado, el mercado y la familia, además de regirse por acciones individuales, colectivas, organizacionales e institucionales, para avanzar en “intereses compartidos”.

Destaca que estas suelen definirse en relación a los intereses de los sectores subalternos de la sociedad. De hecho, sus antecedentes se encuentran mucho antes de la segunda mitad del Siglo XX, que es la época en que estas proliferan.

Por ejemplo, hace referencia a las asociaciones que pugnaban contra esclavitud o bien las que luchaban por condiciones de vida más justas para las poblaciones indígenas; también, las primeras asociaciones de estudio y protección de la naturaleza gestadas en países como Venezuela a inicios del Siglo XX, o bien la existencia de antecedentes en las décadas del Porfiriato (1876-1910) en México. En todos los casos mencionados el autor destaca que se ha tratado de grupos que, a partir de diversas motivaciones, se organizaron para atender necesidades a través del activismo social y la capacidad de movilizar recursos propios.

En esta misma dirección, Calvo, Chinchilla, Coto y Pacheco (1993) destacan que del fenómeno de las ONG en Centroamericana se origina en la época de la colonia, expresándose con la ayuda voluntaria de individuos y grupos religiosos y es en la primera mitad del siglo XX, que comienza a manifestarse en la región en su forma fenoménica, como ONG, caracterizándose por llevar a cabo acciones asistenciales vinculadas a la idea de "caridad".

A pesar de ello, más allá de la variada naturaleza de las organizaciones que se ubican ideológicamente en este llamado "tercer sector", existe un elemento importante, y es que sus manifiestos e incluso la intención solidaria de algunas de estas, terminan por instrumentalizarse tanto por el Estado como por el capital, ya que en el proceso de reestructuración neoliberal, referente a la creación e implementación de una modalidad de atención a la cuestión social, se revierte cualquier conquista histórica de la clase trabajadora en sus derechos de ciudadanía y algo semejante ocurre con la política social (Montaño, 2005).

Es así como la tercerización como proyecto que deviene de las transformaciones ocurridas en el movimiento de capital en el auge del neoliberalismo, no solo conlleva a una precarización de la vida laboral y un profundo golpe a la fuerza de trabajo, ya que al ser parte de las expresiones de la lógica hegemónica que pretende legitimar al llamado "tercer sector" responde a un mecanismo mediante el cual se exalta la injerencia segmentada de organizaciones de la sociedad civil en la respuesta a las manifestaciones de la cuestión social en el marco de un Estado que se coloca como inoperante e incapaz.

El proceso de tercerización de la Política de Niñez y Adolescencia, es reflejo y resultado del proceso de reconfiguración del Estado. Para sustentar esta afirmación, se toman los aportes de autores como Santa (2008), quien indica que la corriente neoliberal, ha venido a dictar las nuevas reglas para el mundo donde los gobiernos implementan estrategias de transferencia de responsabilidades hacia instancias privadas.

El Estado terceriza, siguiendo la misma lógica de descentralización, se desresponsabiliza de sus funciones delegando estas a “terceros”. López, Montero y Umaña (2013) indican que, en esta línea, los servicios estatales se insertan en un proceso de mercantilización hacia la rentabilidad del capital y la incursión a una lógica de privatización, donde la tercerización en el Estado viene a ser un puente mediante el cual se puede alcanzar dicho objetivo, a través del “traspaso temporal” de sus funciones.

Por su parte, Labaure (2000) añade que el rol del Estado se ha venido cuestionando, en el sentido de limitar su actividad a lo que resulta imprescindible, dejando en manos de la sociedad lo que ésta pueda realizar por sí misma. Esta necesidad planteada se vincula a fenómenos como los de la globalización, la competencia, y el déficit en donde este último aspecto adquiere relevancia; por lo que se trata de instrumentalizar políticas que hagan más eficaz y eficiente al Estado.

Agrega que el Estado desde la corriente neoliberal, al desprenderse de ciertas actividades, puede “concentrarse” en aquéllas que resultan más importantes, y en las que es insustituible, por lo que la contra reforma del Estado, sería dotarlo de mayor “eficiencia” y nuevos instrumentos, de esta manera haciéndolo “garante”, para combatir los desequilibrios sociales, y proteger los derechos humanos.

Asevera que la tercerización, es empleada en mayor escala para lograr la transformación del Estado, al ser una técnica utilizada con éxito en el ámbito privado, y luego llevada a lo público, ya que de acuerdo con el concepto de *especialización productiva*, se ejecutan mejor las actividades en que existe especialización, en tanto se contratan afuera actividades que no corresponden al giro principal o bien, cuando estas no pueden ser cumplidas con eficacia; lo cual facilita la aprehensión sobre la forma en la que se relaciona esta con la tendencia neoliberal, de plantear que el Estado debe funcionar como la empresa privada.

En esta misma línea, López, Montero y Umaña (2013) añaden que al transferir servicios a entidades externas, el Estado además de disminuir gastos, fomenta la competencia entre las

empresas oferentes -en este caso ONG, fundaciones, asociaciones, profesionales que ofrecen sus servicios de forma privada- que compiten entre sí y en el proceso ofrecen a menor costo las funciones a realizar, lo cual implica un aumento en la desregulación de condiciones laborales y variación en las formas de contrato y contratación.

De esta manera, se logra abstraer que los servicios sociales en la lógica de la tercerización podrían ser catalogados como una especie de mercancía al instrumentalizarse las responsabilidades del Estado en cuanto a lo social, y colocarse al servicio del capital.

Se abstrae la relación establecida entre el Estado, el proceso de tercerización y la política social en donde se encuentra inmersa la profesión de Trabajo Social la cual resulta importante de analizar al encontrarse en un escenario donde convergen intereses por medio la estrategia de tercerización, así como los intereses de la niñez y adolescencia; relación que pretende ser analizada en el actual proceso investigativo.

3.3. Trabajo Social en el contexto de la tercerización de la política social

Como se ha evidenciado en la presente investigación, el orden capitalista en su lógica contradictoria, ha dejado a su paso una serie de desdoblamientos sociales, vistos como expresiones de la cuestión social. Para su atención, el Estado coloca la política social, su densa red de estructuras, aparatos e instituciones como forma de establecer un aparente consenso entre las clases sociales, interviniendo en las diversas formas de desigualdad, pero además de ello, apuesta por una determinada fuerza de trabajo con conocimientos específicos y formas de actuación, que le permita continuar legitimando las relaciones ideo-culturales y socioeconómicas dominantes.

En dicho entramado y espacio socio-ocupacional, se encuentra la profesión de Trabajo Social, cuya génesis y desarrollo se encuentran sustentados a partir de la necesidad de legitimar la lógica de acumulación, ya que, como se desarrollará en líneas posteriores, la misma es resultado y a la vez, constituyente de la división socio-técnica del trabajo requerida para la reproducción del orden vigente.

Es necesario adscribirse a los esfuerzos de análisis del Trabajo Social, lejos de la posición conservadora dominante que la ha definido, sino concebirlo de forma crítica¹⁷ al ser una disciplina

¹⁷ Siguiendo las ideas de Montañó (2014), lo crítico en el Trabajo Social expresa de forma substantiva una capacidad, una postura, una perspectiva de crítica en el análisis social de la persona profesional, así como en su

con un núcleo contradictorio. Tampoco se puede desligar del desarrollo histórico del proyecto capitalista y sus niveles de explotación que vienen a tornarse en demandas para la profesión, materializadas en diversas expresiones de la cuestión social; debido a que opera en las mediaciones que convergen en las relaciones sociales, siendo parte de la intención económica dominante, bajo la cual orienta su accionar desde su propio espacio de acción.

Por ende, para categorizar la profesión y sobre todo entender su injerencia social más allá de la lógica que la concibe como prestadora de servicios sociales, es necesario tomar en cuenta algunas aproximaciones a la corriente concientizadora-revolucionaria, que corresponde a una de las posturas que han surgido a partir del proceso de reconceptualización y producción de conocimiento, diferenciándose de la forma de mirar la profesión, su quehacer y su finalidad¹⁸.

Dado lo anterior, en esta investigación se entiende que:

el Trabajo Social se gesta y se desarrolla en un cuadro socio-histórico mediado por procesos políticos-económicos e ideo-culturales, como expresión de las necesidades del orden burgués en el período de los monopolios. Por ello es que existe una auto-implicación entre el Trabajo Social y las relaciones sociales del mundo capitalista. Dicho de otro modo, el Trabajo Social es constituido, constituyente y constitutivo de las relaciones sociales capitalistas, que son relaciones portadoras de intereses antagónicos, incompatibles e inconciliables (Guerra, 2017a, p.68-69).

Dada la naturaleza del objeto de estudio, se tornó importante apostar por las corrientes críticas de pensamiento para concebir la profesión, dada la apuesta investigativa y política que se persigue con la misma. Para la materialización de dicho posicionamiento, fue necesario llevar a cabo una importante labor de aprehensión lo cual implicó repensar la profesión, recuperando algunos elementos ontológicos y también aquellas visiones ideológicas que históricamente han impregnado su quehacer para hacerlo afin al orden burgués.

accionar. Para el autor, el “Trabajo Social crítico” significa que la crítica viene a ser una herramienta de análisis y horizonte de acción transformadora.

¹⁸ Al respecto, Ander-Egg (1994) señala que la labor concientizadora-revolucionaria del Trabajo Social es asumida dentro de una sociedad en donde se dificulta la realización de las personas y se reproduce el orden existente por lo que la profesión debe jugar un papel importante en cuanto a la maduración, preparación y realización de los cambios que deben establecerse en las estructuras.

Con la recuperación de estas mediaciones, se generó una deconstrucción con base en algunas miradas y teorías críticas que permitieran entenderla en el contexto de la contradicción capital-trabajo y en una realidad latinoamericana cuya dominación ha sido en mayor proporción, dadas las condiciones de opresión que han vivido estos países -y por tanto, Costa Rica- desde la colonización, forjando hasta la actualidad economías dependientes y sobre todo, generando determinados movimientos de las fuerzas sociales, en donde se han gestado importantes luchas populares en las que el Trabajo Social ha estado presente en el plano político e incluso en el ámbito investigativo.

Autores como Yazbek (2000) e Iamamoto (2003) coinciden en que la institucionalización y legitimación del Servicio Social como profesión propiamente, es fundamentado en los procesos de reproducción social de la vida, y en las diversas manifestaciones de la cuestión social.

Siendo así, la profesión es resultado de circunstancias históricas, políticas sociales y sus patrones de protección social, ya que, como partícipe del trabajo colectivo e inscrito en la división socio-técnica del trabajo, este viene a ser una expresión de necesidades sociales que emergen en el movimiento de las relaciones capitalistas, las clases, sus fracciones e incluso las instituciones creadas en el enfrentamiento de la cuestión social. Es en ese movimiento que la profesión toma parte con su tarea de implementación, y en menor medida, de formulación de políticas sociales.

Puntualizando en el aspecto político, Montaña (2000) agrega que las políticas sociales vienen a ser la base de sustentación funcional-laboral del Servicio Social, entendidas estas como un instrumento del Estado que crea el espacio de intervención profesional y a la vez, construye el mercadeo para la profesión, atribuyéndole funcionalidad y legitimidad, ya que es el encargado de implementar la política social (instrumentalizada por esta), lo cual hace que este no evolucione desde la caridad y la filantropía, aunque dispute ese espacio con ellas.

Desde esta investigación, se parte de la premisa de que el Trabajo Social *no evoluciona desde la caridad y la filantropía*, aunque su accionar sí se dispute en la arena del Estado con estas formas de atención a la desigualdad. Esta concepción ontológica y sociohistórica de la profesión, es medular, ya que como se verá en líneas posteriores, con la tercerización inmersa en las relaciones del Estado capitalista, el quehacer socialmente atribuido a la profesión, tiende a orientarse a una filantropización de la atención a las manifestaciones de la cuestión social, lo cual supone una

tensión para la finalidad y el espacio socio-ocupacional de la profesión, producto del detrimento en el patrón de respuesta a los desdoblamientos sociales.

De acuerdo con Guerra (2017a), el Trabajo Social, al ser concebido como un *trabajo*, establece una ruptura con las visiones que definen la naturaleza de la profesión como producto de la racionalización y organización de la filantropía y asistencialismo, la cual, alude a una profesión que prolonga las prácticas voluntaristas y la sistematización de prácticas por parte de agentes sociales “iluminados” a partir de un sistema de saber que ofrece los indicativos para un calificado acervo instrumental técnico operativo y metodológico que permita una intervención ajustada a las demandas sociales .

Para Guerra (2017a) “esta concepción desborda de una razón subjetivista, en que la fundación de un espacio socio-ocupacional sería la consecuencia de la acción de los sujetos individuales, provenientes de sus intereses particulares y de su nivel de calificación técnico-instrumental” (p. 74), la cual refiere a una construcción ideo-política y teórico cultural favorable al pensamiento conservador, en el cual se reproduce el racionalismo formal abstracto y una modalidad de intervención basada en acciones instrumentales¹⁹.

No obstante, el análisis del Trabajo Social visto como una profesión, contiene elementos que apuestan por la aprehensión de su práctica profesional como trabajo en su división socio-técnica y propiamente, consideran su ejercicio profesional inscripto en un proceso de trabajo, ya que,

Lo que efectivamente funda al Trabajo Social, son las condiciones que posibilitaron la constitución de un mercado de trabajo para los trabajadores sociales y el estatuto profesional es dado por las respuestas que la profesión es capaz de engendrar en el proceso de producción y reproducción de la vida social (Guerra, 2017a, p.74).

De esta manera, se entiende que la profesión del Trabajo Social, posee entonces una naturaleza contradictoria al encontrarse la vida social en una constante lucha de clases e inmersa en una serie de discursos y practicas ideológicas y culturales que permean el ser social y sus formas de opresión.

¹⁹ De acuerdo con Guerra (2017), La Razón instrumental, es una racionalidad subordinada y funcional: subordinada al alcance de los fines particulares, de los resultados inmediatos, y funcional a las estructuras. Se constituye en un conjunto de actividades, en un conjunto de funciones, sin que importe, ni la corrección de los medios, ni la legitimidad de los fines. Por eso, es funcional al capital. Somete los atributos de las cosas a sus aspectos cuantitativos. Se limita a garantizar la eficacia y la eficiencia (p. 67).

Una vez comprendida la naturaleza del Trabajo Social, es necesario referirse propiamente al ejercicio de la profesión en el marco de la división socio-técnica del trabajo y de las múltiples mediaciones que se crean y recrean en torno a la construcción de la sociedad, la desigualdad y al mundo del trabajo del que este no escapa.

Autoras como Yamamoto (2003), mencionan que el ejercicio profesional corresponde a la acción de un sujeto profesional con la capacidad de proponer, negociar proyectos, defender su campo de trabajo, calificaciones y funciones profesionales; por lo tanto, requiere modificar las rutinas institucionales y aprehender el movimiento de la realidad, con la intencionalidad de identificar tendencias y posibilidades factibles para ser impulsadas.

Existe un consenso en el campo teórico-crítico de la profesión, que apuesta por la existencia de supuestos medulares que se encuentran en la base de la búsqueda de nuevos pilares para el ejercicio profesional. Estos vienen a ser inherentes a la praxis de la profesión y desde una postura crítica, permite superar las dicotomías que tienden a hacer una separación entre la teoría y la praxis profesional y en lugar de ello promover una transformación consciente. Dichos supuestos corresponden a la dimensión teórico-metodológica, técnico-operativa y ético-política, sobre las cuales, cabe hacer énfasis.

La dimensión teórico-metodológica:

Este supuesto es fundamental para llevar a cabo una praxis²⁰ transformadora, consciente y de carácter científico, ya que de acuerdo con Yamamoto (1992), la apropiación teórico-metodológica en el campo del pensamiento social abre paso al descubrimiento de nuevos caminos para el ejercicio profesional, ya que representa la forma de leer, interpretar y relacionarse con el ser social históricamente dado, con el sujeto cognoscente y el objeto investigado para lo cual es necesario hacer una lectura desde el punto de vista político, en su modalidad de intervención.

De esta manera, se entiende que el elemento teórico viene a ser trascendental en los procesos de análisis e interpretación de la realidad, ya que solo mediante la aprehensión teórica de los determinados objetos de intervención que atiende el Trabajo Social en su quehacer, se puede

²⁰ La praxis corresponde a una actividad práctica consciente o inconsciente, que puede recrear necesidades y capacidades, tanto materiales como espirituales, fundando así un producto concreto que antes era inexistente. El trabajo ha sido la principal forma de praxis, ya que a través de se crean las condiciones para otras formas de praxis, como por ejemplo la praxis interactiva, artística o bien la praxis política (Barroco, 2000) siento esta última en la se enfoca esta investigación revestida de una ética que da sentido al ejercicio profesional ‘.

relacionar estas no como hechos aislados y ahistóricos, sino que cada situación converge en un entramado social desigual propio de la sociedad burguesa que sienta sus bases en las estructuras capitalistas y que reproduce ideológicamente determinadas ideas de mundo y de las dinámicas sociales.

De acuerdo con Sanches y Rosa (2016), las teorías vienen a ser explicaciones parciales de la realidad que permiten entender fenómenos y procesos sociales, por lo que corresponden a un conjunto de conocimientos que ayudan a los procesos de investigación de la realidad y de intervención y son parte fundamental en la apropiación teórico-metodológica, ya que esta corresponde a la:

Capacidad de lectura, análisis y problematización de la realidad y las expresiones de la cuestión social, teniendo como referencia el materialismo-histórico-dialéctico; análisis de la política social específica que orienta los servicios en la organización; mediación teórico-práctica; apropiación de los fundamentos históricos, teóricos y metodológicos del Trabajo social (p.9).

Por su parte, Montaña (2014) alude al conocimiento teórico como un elemento fundante de la acción profesional. Destaca que, en el trabajo académico, el político-institucional, o la labor interventiva, el cuerpo profesional debe utilizar el conocimiento teórico, para no llevar a cabo tareas desde una postura intuitiva, voluntarista, o bien, sustentada en el sentido común.

Señala a su vez, que el pensar la práctica profesional, analizar las concepciones de práctica y de teoría, y su relación, lo cual algunas consideraciones sobre el desarrollo teórico de la profesión con respecto a las Ciencias Sociales, y sus racionalidades positivistas y post-modernas que al final resultan ser segmentadoras de la realidad.

Montaña (2014) hace referencia a tres aspectos que permiten clarificar la importancia del conocimiento teórico y su relación con la práctica profesional.

- En primer lugar, destaca que la *producción* de conocimiento teórico no necesariamente debe estar presente en todo profesional o en toda actividad, ya que la persona profesional, valiéndose de conocimiento teórico acumulado, produce un conocimiento operativo, necesario para establecer por ejemplo diagnósticos situacionales y basándose en otras informaciones, puede desarrollar intervenciones de forma consciente, científicamente orientada, sin la estricta obligación de realizar una propuesta teórica original.

- En segundo lugar, el autor apuesta por el reconocimiento de diversas formas de “conocimiento”. Entre estos destaca el instrumental, situacional, operativo, artístico, religioso, intuitivo, el proveniente del sentido común o “conocimiento popular”, y el teórico, partiendo de ello, argumenta que no puede identificarse a todas las formas de conocer con este último, pero comúnmente así se procede, ya que, producto de vicios positivistas en la profesión se atribuye de forma equivocada el mismo carácter dialéctico a la producción del conocimiento teórico y también a la intervención profesional.
- En tercer lugar, realiza una caracterización sobre las diferencias existentes entre la *actividad teórica* y la *acción práctica directa en la realidad*, ya sea política o bien, la referente a la intervención práctico-institucional. Señala que en el “debate teórico” se puede alcanzar una radicalidad y una crítica sustantiva, sin concesiones a quienes opinen de forma diferente, manteniendo así las convicciones y modos de pensar intactos. Ante ello, para el autor, sería probable que el “conocimiento teórico” pueda desarrollarse con claridad dialéctica, con fundamentos que explican las manifestaciones de la realidad en que vivimos. Pero al transferir esta modalidad, propia de la producción científica, hacia la praxis, esto resulta ser un equívoco, ya que la *acción política* requiere de alianzas, acuerdos, y negociaciones, las cuales se sustentan en las correlaciones de fuerza.

Una vez entendido esto, Montañó (2014) menciona que la *intervención profesional institucional* o bien llamada, “práctica de campo” presenta mediaciones diferentes de la producción teórica, ya que en este entramado se encuentran los objetivos institucionales, las relaciones contractuales de empleo, también existen jerarquías institucionales, correlaciones de fuerzas, además, se establecen alianzas con otros actores institucionales y no se puede dejar de lado la incidencia de los pueblos, los recursos con los que se cuenta, así como también el tipo de políticas sociales desarrolladas.

Para el autor, todo ello es reflejo de que un *método de conocimiento*, se torna insuficiente en el *plano de la razón*, cuando no se es capaz de trasladar las mediaciones al plano de la acción práctica, ya que el producto de la elaboración no es igual al resultado de la práctica política, o intervención profesional.

Dado lo anterior, se considera como necesario que ambas sean inherentes, una de la otra, ya que como lo sustentan otros autores, “las construcciones metodológicas, a su vez, representan el

camino del pensamiento y la práctica ejercida en el abordaje de la realidad” (Minayo, 1992, citado por Sanches y Rosa, 2016, p. 7).

La dimensión ético-política

De acuerdo con Sanches y Rosa (2016), esta apropiación refiere a una implicación socio-institucional, además de un compromiso adquirido con la población, con la transformación de la realidad, así como con los principios éticos de libertad, justicia, y defensa de los derechos humanos que dirigen a la profesión. Esta se presenta por la materialización del proyecto ético-político y los desafíos cotidianos que esto conlleva.

De acuerdo con autores como Barroco (2000), los fundamentos de la ética son de carácter social, e histórico, ya que solamente el ser humano en su condición de ser social actúa éticamente, siendo capaz de llevar a cabo acciones con conciencia y libertad. Para el autor, la reflexión posibilita la crítica a la moral²¹ dominante, ya que por medio de esta se devela sus significados socio-históricos, desmitificando el prejuicio, del individualismo y del egoísmo, propiciando a su vez, la valorización y el ejercicio de la libertad.

Por su parte, el autor hace referencia a la ética profesional, concibiéndola como una dimensión de la profesión que tiene estrecha relación con las dimensiones teórica, técnica, política y práctica. Indica que sus especificidades son dadas por particularidades concernientes a la acción ético-moral, es decir, por la moral y la reflexión ética.

Barroco (2000) también menciona que esas particularidades abarcan las esferas constitutivas de la ética profesional, las cuales son:

- Esfera teórica: Para el autor, esta corresponde a las orientaciones filosóficas y teórico-metodológicas que fundamentan las concepciones éticas profesionales, tomando en cuenta valores, principios, así como también la visión de ser humano y de sociedad.

²¹ Para Barroco (2000), la moral corresponde a una práctica de los individuos en su singularidad, tomando en cuenta el conjunto de costumbres y hábitos culturales traducidos en deberes y normas de conducta. Indica que esta responde la necesidad de contar con parámetros de convivencia social, ya que las normas morales se fundamentan en principios y valores que son legitimados y exigidos en la sociedad. Un elemento importante que señala el autor, es que la elección de determinados valores morales deben entenderse en la totalidad social ya que estos están marcados por las contradicciones de la realidad social ya que históricamente estos han tenido diferentes significados y a su vez, han atendido a intereses ideológicos y políticos de clases y también de determinados grupos sociales

- Esfera moral-práctica: para el autor, esta refiere: en primera instancia, al comportamiento práctico e individual de las personas profesionales, donde las acciones son orientadas por lo que es considerado como bueno o malo, a los juicios de valor a la responsabilidad y compromiso social, la autonomía y la conciencia frente a las opciones delante de situaciones de conflicto. En segunda instancia, alude a las acciones profesionales en su organización colectiva, encaminadas teleológicamente hacia determinados proyectos, con sus respectivos valores y principios éticos.
- Esfera normativa: Esta se encuentra en el Código de Ética Profesional exigido para todas las profesiones. Siendo entonces un código moral que señala y dicta una serie de normas, derechos, deberes y sanciones, con el fin de orientar el comportamiento individual de las personas profesionales a un determinado proyecto profesional con una dirección social clara y definida.

Todo lo anterior permite comprender que la ética coadyuva a la realización de intervenciones en el plano individual más conscientes, y a la vez, involucrar los principios éticos al colectivo profesional, a través de los códigos de ética que rigen la profesión. Por medio de la visión de ser humano, que se adopte y de los fundamentos teóricos a los cuales el cuerpo profesional se adscriba, así estará enmarcada la práctica profesional y política.

Tanto Barroco (2000) como Netto (1999), contemplan en su análisis los presupuestos ético-políticos de la profesión, la importancia que tiene el proyecto profesional, ya que este propone la realización y también la ampliación de los derechos humanos, para lo cual se requiere una base social de sustentación política, que permita ubicar a la praxis política, como el medio para hacer uso de la ética profesional y una praxis transformadora.

Netto (1999) menciona que propiamente los proyectos profesionales presentan una auto-imagen de las profesiones, ya que en estos se eligen los valores que las legitiman socialmente, además de que se delimitan y priorizan sus objetivos y funciones. Destaca que en estos se establecen una serie de requisitos teóricos, institucionales y prácticos para poder ejercerlas.

Además, formulan normas de comportamiento de las personas profesionales y enmarcan lineamientos para relacionarse con la población que accede a los servicios que ofrecen, con otras profesiones y también con otras organizaciones e instituciones. Por lo tanto, son estructuras

dinámicas que incluso pueden modificarse o renovarse para responder al sistema de necesidades sociales sobre las que en este caso el Trabajo Social opera.

Para autoras como Iamamoto (2003), este presupuesto se relaciona con la forma de entender que “el involucramiento político en los movimientos organizados de la sociedad y en las instancias de representación del colectivo profesional” (p. 70), ya que reconocer la *dimensión política* de la profesión y sus respectivas implicaciones más allá de la acción profesional, es pensada desde el involucramiento con los movimientos organizados de la sociedad.

En otro texto, Iamamoto (1992), señala que la práctica profesional tiene un carácter político que surge de las propias relaciones de poder en la sociedad, y no deriva de una intención del profesional ni de su actuación individual o de su “compromiso”, sino que se configura en la medida en que su actuación es polarizada por estrategias para el conjunto de la sociedad que son corporificadas a través del Estado y de otros organismos de la sociedad civil y se expresan en políticas sociales, en organismos institucionales en los cuales trabaja.

Por lo tanto, basándose en la autora, un proyecto político se encuentra permeado por determinados valores que se confrontan en la sociedad, basadas en la explotación y las desigualdades por lo que la vinculación de lo ético con lo político, vendría influir en las prácticas profesionales y, sobre todo, en su carácter ideológico para lo cual se torna necesaria la creación de nuevos valores y una hegemonía en el cuadro de las relaciones sociales para transformarlas.

La dimensión técnico-operativa

El tercer presupuesto refiere a las competencias e instrumental del que hace uso la profesión para determinar su especificidad en la división socio-técnica del trabajo. Villalobos (2013) “entiende la dimensión técnico-operativa como aquella que legitima el valor de uso de la profesión en la división social y técnica del trabajo; esta dimensión contiene los instrumentos con los que el Trabajo Social se reafirma en el quehacer cotidiano” (p.44).

Destaca que esta dimensión se hace más visible en el espacio institucional, ya que se desarrolla en la cotidianidad de los procesos de trabajo, aunque no solo implica la realización de actividades inmediatas, ya que, el quehacer profesional requiere establecer análisis en los que se establezca una articulación de las mediaciones de la realidad, desde una visión de totalidad de los procesos.

Para Sanches y Rosa (2016) este supuesto corresponde a una mediación en la operación del trabajo y estrategias de intervención del Trabajo Social, constituyendo un conjunto de instrumentos como medios en que se realizan las acciones propias del quehacer de la profesión y las técnicas, vistas como habilidades desarrolladas en el uso del instrumental.

Tanto Sanches y Rosa (2016) como Villalobos (2013) destacan que la dimensión técnico-operativa se concreta en los instrumentos de trabajo y estos a su vez, resultan ser potenciadores de la intencionalidad teórica y política del cuerpo profesional. Además, por medio de las técnicas implementadas se conducen las acciones y se objetivan las intencionalidades de la profesión en sus medios de trabajo; expresando en este proceso el encuentro entre los intereses institucionales y las posturas ideológicas y políticas de las personas profesionales.

Una vez contempladas estas tres dimensiones propias del quehacer del Trabajo Social, cabe destacar lo que plantea Iamamoto (2003), referido a que los elementos teórico-metodológico, ético-político y técnico-operativo resultan fundamentales y complementarios entre sí; sin embargo, el considerarlos en sí mismos y aislados, se convierten en límites que pueden llegar a construir un escenario de dificultades que necesitan superarse. Tales como el teoricismo, militantismo y el tecnicismo.

Para la autora, lo anterior recae en el reto que implica para la profesión articularse a sí misma con la realidad, debido a que no se actúa sobre esta, sino en ella misma, por lo que los esfuerzos deben concentrarse en romper con las relaciones de exterioridad entre la profesión y la realidad y a la vez adjudicar la centralidad que esta debe tener en el ejercicio profesional.

La mediación en el ejercicio profesional como una dimensión emancipadora

El ejercicio profesional del Trabajo Social, dentro del orden burgués ha adquirido una *instrumentalidad*²² de la cual se ha apropiado en el proceso de maduración de su quehacer inmerso

²² De acuerdo con Guerra (2017a) la categoría instrumentalidad, posee el sufijo “idad” que corresponde a la capacidad, cualidad o bien, la propiedad de algo. “Es una condición necesaria a la reproducción de la especie humana; es el momento necesario en la relación entre hombre-naturaleza, en respuesta a sus carencias materiales y espirituales (Cf. Guerra, 1995)” (p.55). Esta, por lo tanto, vendría a responder a las propiedades sociales de las cosas que son atribuidas por el ser humano cuando se encuentra inmerso en el proceso de trabajo y las convierte en medios, o bien, instrumentos para satisfacer sus necesidades y alcanzar sus objetivos y finalidades. Es por tanto, una capacidad adquirida por el ser humano en el proceso que conlleva la producción de su vida material. Para la autora, la

en la reproducción del orden capitalista y sus tensiones, debido a que radica en la capacidad o propiedad que toma las personas profesionales en la vinculación entre sus posiciones teleológicas y sus demandas atribuidas, construyendo así su significado social en el marco de las relaciones sociales.

Por su parte, Guerra (2017a) se basa en las ideas de Yamamoto (1982 y 1992) para afirmar que, al ser un *trabajo* socialmente útil en función de la esfera de la reproducción social, las labores ejecutadas por las personas profesionales en Trabajo Social, poseen una determinada instrumentalidad relacionada con la manera en que se ha insertado en el orden socioeconómico dominante, ya que al estar inmersas en una lógica en que el colectivo profesional vende su fuerza de trabajo, es comprendido su quehacer en la relación Estado-sociedad civil, como parte de la reproducción de las relaciones sociales capitalistas.

Por lo tanto, destaca que para aprehender las determinaciones que se articulan en la instrumentalidad de la profesión es sustancial hacer la recuperación del proceso de trabajo, así como el sentido que esta adquiere para el ejercicio profesional como una *mediación*.

Los aportes teóricos que ofrece la literatura del Trabajo Social desde una perspectiva crítica y de totalidad, ofrecen un marco interpretativo que da luces a esta investigación para comprender que una forma de articular las dimensiones teórico-metodológicas, ético-políticas y técnico-operativas del ejercicio profesional, es concebir la *mediación*, como inherente al quehacer profesional.

Además de lo anterior, Guerra (2017a) señala que interpretar la profesión como parte de la división socio-técnica del trabajo, contribuye a la aprehensión de su significado sociohistórico, así como también de su instrumentalidad. La cual corresponde a

un conjunto de condiciones que ésta crea y recrea en el ejercicio profesional, y que se diversifica en función de un conjunto de variables tales como: el espacio socio-ocupacional, o el nivel de calificación de sus profesionales, los proyectos profesionales y societarios hegemónicos, la correlación de las fuerzas sociales entre otros (p.72-73).

instrumentalidad, posee dimensiones: la instrumental (que posee características manipuladoras y operativas) y material (la cual constituye las cosas como un producto útil). Pero además de ello, la instrumentalidad implica voluntad.

Además de ello, agrega que, existe un significado atribuido al Trabajo Social en el que esta es visto como un instrumento afín a la racionalización de conflictos sociales, al ser aparencialmente una profesión dotada de una vocación orientada a la ayuda filantrópica y moralista.

No obstante, cuando esta pasa a ser concebida como una rama de la división técnica del trabajo la cual requiere una preparación intelectual y técnica, la persona profesional, como aquella que vende su fuerza de trabajo, sus conocimientos y procedimientos de naturaleza instrumental y estos son reconocidos socialmente como acervo cultural de la profesión, es cuando puede establecerse una aproximación a la naturaleza y significado de la profesión.

En este contexto, la instrumentalidad del Trabajo Social podría explicarse como capacidades o propiedades históricamente construidas, por la profesión, como una condición sociohistórica de la misma en tres niveles:

- a) en lo que afirma respecto a su funcionalidad al proyecto reformista de la burguesía (reformular conservando)
- b) en lo que se refiere a su peculiaridad operatoria, al aspecto instrumental-operativo de las respuestas profesionales (o nivel de competencia requerido) frente a las demandas de las clases, de donde adviene la legitimidad de la profesión (Guerra, 2017a, p. 76)

Al vincular esta apuesta por la instrumentalidad de la profesión, con las teorías que determinan la política social como parte de una lógica de “concesión-conquista²³”, se encuentra que el ejercicio profesional del Trabajo Social estaría reproduciendo una funcionalidad afín a la reproducción del orden capitalista en la medida que estaría buscando un aparente equilibrio social y un consenso entre clases antagónicas. Desde esta lógica, el ejercicio profesional estaría respondiendo a una dinámica simplista de atención a las desigualdades sociales y a la opresión ejercida por los grupos dominantes que operan en el centro de poder del Estado.

Respecto a ello, Guerra (2017a) destaca que, en el primer nivel, la profesión estaría remitiendo a su condición como instrumento de control, lo cual es funcional a la reproducción del orden vigente y a la legitimación ideológica de la fuerza de trabajo, al atribuirse la función de intervenir en las manifestaciones de la cuestión social, mediante acciones como la ejecución, planificación y evaluación de políticas y servicios sociales.

²³ Sobre la lógica concesión-conquista, ver Pastorini (1997).

En el segundo nivel, su instrumentalidad se vincula en el nivel de respuesta a las demandas desde una lógica operativo-instrumental y de carácter manipulador, al pretender la transformación de situaciones y condiciones inmediatas, siendo un tipo de acción instrumental que dificulta el pasaje de “*atención de finalidades particulares hacia las finalidades de la sociedad*” (Guerra, 2017a, p.78). haciendo que en la inmediatez no se supere el nivel de lo particular hacia finalidades de nivel de valores humanos genéricos.

Por lo tanto, para la autora, la instrumentalidad del ejercicio profesional se sustentaría de visiones psicologizantes, moralistas, disciplinadoras y prácticas que buscan controlar y adaptar comportamientos, personalidades y formas de sociabilidad afines al orden socioeconómico dominante, quedando el accionar profesional concentrado en la vida privada en el plano de lo subjetivo y las competencias profesionales limitadas a la socialización de valores y principios que emanan de la moral burguesa.

Es por ello que tal y como lo menciona Guerra (2017a) “*la dimensión instrumental del Trabajo Social es una condición necesaria, pero insuficiente del ejercicio profesional, puesto que ella no permite a los sujetos las elecciones que engendran la ampliación de sus espacios profesionales*” (p.80).

Sin embargo, al rescatar la capacidad que tiene la profesión como instancia de pasaje y a la vez, como un importante espacio de articulación de determinaciones que conforman su devenir socio-histórico y su cultura profesional, se sustenta la importancia de concebir la instrumentalidad de la profesión como una mediación, la cual comprende el tercer nivel que aborda la autora.

Respecto a ello, destaca que la instrumentalidad de la profesión puede ser vista:

- c) como una mediación que permite el pasaje de los análisis macroscópicos, genéricos y de carácter universalistas a las singularidades de la intervención profesional, en contextos, coyunturas y espacios históricamente determinados. Aquí la instrumentalidad como categoría constitutiva del Trabajo Social, permite pensar en los indicativos teórico-prácticos de la intervención inmediata (entendidos como los instrumentos teóricos, políticos y técnicos) tanto como vincularlos a los objetivos, finalidades y valores profesionales y humano-genéricos. En otros términos, permite accionar, potencializar los diversos elementos que componen la *cultura profesional* (Guerra, 2017^a, p. 76).

Es por lo anterior que se concibe la mediación en el ejercicio profesional del Trabajo Social como una dimensión medular, ya que permite dotar de una apropiación emancipadora la labor realizada, acercándose de esta manera a la transformación de la realidad vivida por la población objeto de intervención, desde una lógica que se oriente al alcance de condiciones de vida digna, todo ello mediante la autonomía relativa de la cual goza el cuerpo profesional.

De acuerdo con la autora, la instrumentalidad del Trabajo Social como mediación permite recuperar la ruptura entre la corrección de medios, la coherencia e incluso la legitimidad de los fines, superando las razones instrumentales (es decir, los discursos y prácticas que preservan la cultura y orden socioeconómico dominante) que someten al control y la manipulación, por lo que permite apelar por una dimensión emancipadora que tenga la capacidad de apelar por las conquistas sociohistóricas de los sujetos y sujetas sociales, además de velar y apostar por los valores sociocéntricos.

Sin embargo, la mediación del colectivo profesional no escapa de la complejidad que sustenta las relaciones sociales, económicas, políticas y culturales. Conforme a lo desarrollado se podría decir que el Trabajo Social se encuentra en una constante tensión, al estar inmerso en un contexto neoliberal que busca mercantilizar los servicios sociales, viéndose involucrado en ello tanto su accionar como su objeto de intervención.

Según Montaña (2000) la política social es la base de sustentación de la profesión al ser instrumento de ejecución por parte del Estado, en consecuencia, tanto sus reformas, como la precarización y recortes de las mismas, aunado a los cambios en el trato a la cuestión social, afectan significativamente a la profesión, ya que son transferidos para aquellos actores que con ellas trabajan, es de decir, el Trabajo Social.

Por su parte, Yamamoto (2003) agrega a este análisis que las políticas sociales deberían ser un elemento medular para pensar la profesión. Estas vienen a ser una de las respuestas privilegiadas para la cuestión social junto a otras acciones para su enfrentamiento por distintos sectores de la sociedad civil que tienen a su cargo una serie de programas para atender la pobreza, tales como corporaciones empresariales, ONG, y otras formas de organización de las clases dominadas como forma de hacer frente a la creciente exclusión social a la que se encuentran sometidos.

Al relacionar la lógica de mercado con las políticas sociales, y las mediaciones que se encuentran en este entramado, en donde se vincula esta con, un Estado capitalista descentralizado

y la tercerización de los servicios sociales, se comprende que el Trabajo Social y su ejercicio profesional se ve afectado en este contexto en donde prima la lógica de acumulación

Respecto al ejercicio profesional del Trabajo Social inmerso en la complejidad de las relaciones sociales contemporáneas, Guerra (2017b) destaca lo siguiente:

las transformaciones macro-sociales producen alteraciones en las demandas profesionales, en los espacios de intervención; modifican las expresiones de la cuestión social, provocan una redefinición de los objetos de intervención, atribuyen nuevas funciones a la profesión y nuevos criterios para la adquisición de nuevas legitimidades. Frente a esas transformaciones, cabe a los profesionales ampliar sus competencias, cuestión que sólo es posible a través del análisis correcto de las situaciones concretas (p. 8).

Por su parte, Montaña (2003) hace alusión a que, en este escenario complejo, se han dado una serie de inflexiones en la profesión, como producto de la transformación que se ha dado en el patrón de la intervención social, repercutiendo significativamente en por lo menos tres niveles:

- **En su condición de trabajador:** aumentando el desempleo profesional (dadas la necesidad de disminución de costos sociales, precarizando el vínculo de profesionales por técnicos o voluntarios), precarizando el vínculo laboral (reducción de salarios, contratos temporarios, sin derechos laborales, subcontratación); llevando a una tendencia a la “desprofesionalización.
- **En su demanda directa e indirecta:** aumentando y diversificándose las manifestaciones de la cuestión social que enfrenta el asistente social (llevando a una demanda social inmediata); transfiriendo la demanda directa (institucional) de cursos humanos, “gerente social”, fiscalizador de la población apta a recibir políticas sociales focalizadas, encuadrado del trabajador a los intereses del capital y su involucramiento con la empresa, mediador de conflictos.
- **En su práctica de campo.** Reduciendo los cursos para implementar servicios sociales; demandando el “tareismo” o “activismo” (llamados convenientemente de “productividad”) que subordina la calidad del atendimento a la cantidad; actuando el asistente social en microespacios; con la tendencia a la “filantropización” y “asistencialización”, e incluso a la “marcantilización” de los servicios sociales (retirándole la dimensión de derechos de ciudadanía).

Dado lo anterior, resulta necesario analizar estas inflexiones concretamente en el área de Promoción y Prevención de Derechos de las Oficinas Locales del PANI en estudio, todo ello con el fin de conocer las tensiones y contradicciones en que se encuentra inmerso el accionar del Trabajo Social, en su quehacer. Todo ello articulado con importantes categorías y mediaciones que convergen en este contexto, tales como el nuevo patrón de respuesta a la cuestión social, la contrarreforma del Estado costarricense como parte de la estrategia neoliberal, así como otros determinantes de índole político, cultural, social y económico.

CUARTO CAPÍTULO

4. Marco metodológico

En este apartado se establece la metodología a seguir para dar respuesta al objeto de estudio. Para ello es necesario exponer las premisas ontológicas y epistemológicas de las que parte la investigación, además de la estrategia metodológica trazada, la cual comprende el enfoque metodológico seleccionado, la población participante, las técnicas implementadas que se basan principalmente en el análisis de contenido y la entrevista en profundidad.

También se explican las fases de investigación que comprenden la fase preparatoria, el trabajo de campo realizado, la fase analítica y la informativa. Asimismo, se hace un recuento sobre las principales limitaciones del proceso investigativo y por último la tabla de operacionalización.

4.1. Premisas ontológicas y epistemológicas

En primera instancia, es necesario exponer los elementos ontológicos y epistemológicos que sustentan el presente esfuerzo investigativo.

4.1.1. Fundamento ontológico

Para el desarrollo de la presente investigación, ha sido necesario aprehender el objeto de estudio desde una visión histórico-crítica, y de esta manera concebir la tercerización de la Política Nacional de Niñez y Adolescencia desde una perspectiva de totalidad social y no de forma aislada de las complejas y contradictorias relaciones sociales en el orden capitalista.

Como punto de partida se analiza la forma en que se concibe la *realidad social y objeto de estudio*. Una de las premisas centrales de la presente investigación es concebir ambas, como *la construcción y reproducción de relaciones sociales a partir de una dinámica cambiante, sociohistórica, compleja y, sobre todo, contradictoria*. El fundamento de dicha afirmación se sustenta desde los aportes que ofrece el marxismo para aprehender la realidad desde su esencia, es decir, desde la génesis del ser humano como *ser social*, para luego captar su especificidad en el objeto trazado.

Respecto a lo anterior, Lukács (1978), argumenta que el *ser social* “solo puede surgir y desarrollarse sobre la base de un ser orgánico y que este último puede hacer lo mismo sobre la

base del ser inorgánico” (Luckacs, 1978, p. 132). Agrega que el proceso de reproducción de la vida humana asume en la naturaleza orgánica determinadas formas, cada vez más correspondientes a su propia esencia, es decir, que este se torna cada vez más un ser nítidamente un ser sui generis; todo ello, por medio del *trabajo* que resulta la categoría fundante del ser social.

Además de concebirse el trabajo como elemento determinante del ser social, esta investigación parte de la premisa de que esta categoría permea la construcción de la realidad social en tanto es construida y constituyente de las relaciones sociales desde el plano histórico.

Los procesos de producción y reproducción de la vida humana y de la sociedad en su conjunto, se encuentran estrechamente vinculados al ser humano como ser social. Estos son considerados en la presente investigación desde una perspectiva sociohistórica, ya que, de acuerdo con Guerra (2007), la historia se entiende como “acumulación de fuerzas productivas y ofrece el material para el análisis de la razón. Las categorías extraídas de la historia son remitidas a ella; la razón se historiza y la historia se racionaliza (p. 31).

Es por lo anterior que la investigación analiza la tercerización como un producto histórico en que actores de la sociedad capitalista le dan cuerpo y la reproducen en función de intereses determinados. De dicha historicidad no se encuentra exenta la profesión, cuyo ejercicio profesional surge, se transforma y se reproduce en medio de las tensiones y contradicciones de las fuerzas productivas y de la desigualdad que el capitalismo genera.

La institución del PANI como condensación de las luchas sociales, también es resultado de las históricas relaciones sociales que han pugnado en el terreno concerniente a la niñez, inmersas en una multiplicidad de mediaciones y particularidades, entrelazadas con este sector de la sociedad.

Tal como se ha señalado, el trabajo resulta una categoría inherente al ser social y un elemento que media en las relaciones sociales, pero este debe ser analizado también desde una visión ontológica que parta de la *totalidad social*. El objeto de estudio (en el cual, la categoría trabajo se encuentra presente articulada a otros determinantes importantes) también requiere ser analizado desde esta perspectiva, la cual, toma en cuenta aspectos concernientes a su *universalidad, particularidad y singularidad*, ya que de acuerdo con Pontes (2000), este trinomio categorial expresa la forma metodológica más fecundada en el plano del pensamiento en donde la razón busca reconstruir el movimiento de la realidad, reflejando el movimiento de las categorías ontológicas y construyéndolas en categorías intelectivas.

Este autor indica que:

El trabajo asume el papel de condicionante de la existencia humana, porque proporciona la sociabilidad humana. En esa relación, a través del trabajo, el [ser humano] crea nuevas categorías sociales que irán, poco a poco, imponiéndose a las categorías del ser natural (Pontes, 2000, p. 204-205).

Se concreta entonces con base en estos supuestos, la existencia de un fuerte metabolismo entre el ser humano con la naturaleza alrededor del trabajo, ya que, mediante su fuerza, sus capacidades e intenciones, crea de la naturaleza algo útil para atender sus necesidades. Esto es esencial, ya que permite hacer alusión a que esta categoría fundante del ser social, tiene una importante característica, que concierne a su *instrumentalidad* para la producción y reproducción de la vida material.

De acuerdo con Guerra (2007) el trabajo posee una instrumentalidad, debido a que este refleja la condición necesaria del ser humano en su relación con la naturaleza para responder a sus carencias materiales y espirituales. Indica que esta refiere a las propiedades sociales que le atribuye el ser humano a las cosas, al ser convertidas en medios o instrumentos para el alcance de los fines. Todo ello en el proceso de trabajo y de producción de su existencia material, dominando sus fuerzas naturales, dando sentido social a los objetos y apropiándose de la naturaleza emancipadora como parte de esta construcción.

Indica que, el proceso de trabajo, requiere de dicha instrumentalidad al establecerse un pasaje de la pre-ideación, a la acción, requiriendo la conversión de las cosas, en medios para el alcance de sus fines determinados. En dicho proceso, el ser humano estaría movilizandolos recursos para convertirlos en instrumentos para el alcance de los resultados esperados, pasando así de las abstracciones de la voluntad, a la concreción de finalidades.

Agrega que, en este proceso de objetivación del trabajo en donde los objetos adquieren una finalidad de orden social para la satisfacción de necesidades y finalidades alrededor de toda una postura teleológica, el ser humano “desenvuelve una forma de praxis, que es la praxis productiva” (Guerra, 2017a, p. 61).

Se entiende que, mediante la *praxis*, se puede determinar las condiciones históricas del ser humano a través del pensar y de todo el proceso que conlleva al hacer, aunque en este proceso convergen otras mediaciones.

Asimismo, Guerra (2017a), indica que el orden burgués en su totalidad es compuesto por totalidades parciales que interactúan entre sí (como por ejemplo la producción, el consumo, intercambio, la distribución, así como la distribución) y aunque cada una de estas posea su propia autonomía y movimiento, articuladas entre sí, configuran una determinada dinámica en donde la producción material no pierde su determinación original.

Destaca que en la reproducción social del capitalismo, el trabajo, visto como el metabolismo entre el ser humano y la naturaleza y medio de satisfacción de necesidades, se configura en un medio de vida y los objetos del cual se había apropiado con un significado social, pasan a ser parte de la lógica de intercambio en el mercado, haciendo de dicho intercambio una universalización que conforma un medio de integración de las personas, quienes se convierten en medios de satisfacción para otros seres humanos, en tanto se tornan en productores y productoras de valores de uso, convirtiéndose así en fuerza de trabajo, mercancía con valor de uso y de cambio y con posibilidades de ser fin y a la vez, medio, dejando de prevalecer así los intereses comunes en la sociedad y colocándose por encima de ellos, los intereses particulares.

De esta manera, se entiende que en la lógica del trabajo y la producción de mercancías, estaría primando el objetivo de reproducción del capital por encima de la satisfacción de necesidades de los sectores productores y estos al vender su fuerza de trabajo, pasarían de una lógica de constitución del ser social, a un trabajo asalariado en que las personas trabajadoras se tornan en una mercancía más y al servicio de los poseedores del capital, por lo que la *praxis*, estaría siendo en función de la lógica hegemónica de reproducción de acumulación de capital.

Además, Guerra (2017a), se basa en los aportes de Lessa (1995) para afirmar que, en el proceso donde las relaciones sociales se tornan complejas, surge nuevos complejos sociales que tienen funciones como: “1) regular la *praxis*. En el caso de una sociedad de clases, esos complejos sociales visan regular jurídicamente los conflictos sociales, tales como el derecho. 2) de justificar la *praxis*: tornarla natural, aceptable, deseable” (p.62).

Dado lo anterior, esta investigación parte de la premisa de que *praxis* productiva entonces, es constituyente y constitutiva de la *praxis* humana, pero ella se encuentra permeada por relaciones

de dominación y explotación e ideas de mundo que se tornan hegemónicas e instrumentales para la preservación del orden capitalista.

Respecto a ello, Lukács (1978), afirma que, en su constitución como ser social, los sujetos y sujetas crean nuevas categorías que se imponen a las del *ser natural* gracias al papel activo de la conciencia que junto a una serie de elementos materiales, constituyen la *praxis humana* (sin dejar de lado la necesidad que mueve la complejidad del trabajo, aunado al deseo de libertad que permea el ser social y por tanto la lucha social efectuada producto de las contradicciones que rigen el modo de producción capitalista).

Por su parte,

El análisis del proceso de entificación del ser social, a partir del acto fundante del trabajo, muestra que la sustancia, la esencia, la condición de posibilidad de todos los fenómenos que constituyen el ser social es la praxis humana que, en último análisis, resulta siempre de la relación entre la subjetividad y objetividad. Es decir, si la praxis humana es la sustancia universal del ser social, esta misma praxis, bajo la forma de la relación capital/trabajo, es ahora la sustancia del ser social en su configuración capitalista (Tonet, 2010. p.7).

Partiendo de esto, se reconoce para efectos de la presente investigación, la existencia y reproducción de una base capitalista que es parte constitutiva del objeto de estudio. Ambos han sido condicionados por una serie de contradicciones, propias de una compleja dinámica histórico-dialéctica, por cuanto las relaciones y formaciones sociales se encuentran basadas por la contradicción capital-trabajo, la cual determina el movimiento de las categorías y mediaciones constituyentes de la misma.

El análisis marxista ofrece a la investigación un marco explicativo sobre las relaciones sociales capitalistas, ya que permite entender cómo surgen, se configuran y se manifiestan nuevas categorías como la tercerización en la institucionalidad costarricense y por tanto en el PANI.

Al recuperar los determinantes que hacen compleja la realidad estudiada y entrelazar todo aquello que le dé materialidad, se comprende como este nuevo resultado social, se articula a otras formas de reproducción social, como la estructura capitalista, la cual engloba una serie de

pensamientos, que son reproducidos a través de la acción y otros determinantes que constituyen la totalidad social.

Con respecto a esta última, se concibe la totalidad, no como la suma de las partes, por el contrario, se entiende como:

un gran complejo constituido de complejos menores. Quiere decir que: no existe en el ser social el elemento simple, todo es complejidad (...) Cada complejo social, o totalidad parcial, se articula en múltiples niveles, y mediante múltiples sistemas de mediaciones se articula a otros, conduciéndonos a una secuencia real y también lógica para entender la totalidad concreta (Pontes, 2000, p. 205-206).

Se concibe la totalidad como compleja, “porque es histórica. Su desarrollo histórico se da en el sentido de la génesis y desarrollo de *categorías mediadoras* que tornan cada vez más heterogénea y compleja la estructura originaria del ser” (Lessa, 2000, p.217).

Por ende, una de las grandes categorías mediadoras, que constituye el objeto de estudio en el plano universal, singular y particular es que la realidad social se encuentra condicionada por una estructura compleja mediada por la relación contradictoria capital/trabajo -mencionada anteriormente-. Esta ha dividido la sociedad en clases, en donde existe una clase dominante que concentra y centraliza capital a través de la plusvalía generada a partir de la explotación a la clase trabajadora.

Históricamente esto ha generado condiciones de opresión y explotación en diversos sectores de la sociedad capitalista, categorizadas como *manifestaciones de la cuestión social*. Dichas expresiones se materializan en la realidad concreta de múltiples formas, configurándose y complejizándose en su movimiento histórico.

Ante ello, el Estado capitalista, como una relación social que es parte del modo de producción imperante, ha pretendido atender las expresiones de la cuestión social a través de políticas sociales como la de niñez y adolescencia; pero al ser un espacio no neutral que tiene como función política principal cohesionar el orden capitalista en donde pugnan diversos intereses de sectores sociales, dicha atención se encuentra sujeta y permeada por una serie de intereses políticos, económicos, ideológicos y culturales que se materializan a través de estrategias como la tercerización de la política social en espacios particulares como la institucionalidad costarricense.

Aprehender la legalidad social²⁴ y la forma en que se complejiza la realidad, implica recuperar las determinaciones que estructuran el ser social. En esta relación, la *mediación* aparece como un complejo categorial con un poder de articulación y dinamismo. Tiene responsabilidad en las relaciones móviles que circulan en el interior de cada complejo relativamente total, así como de las contradictorias y dinámicas construidas entre las estructuras socio-históricas (Pontes 1995, citado por Pontes, 2000).

La *mediación*, constituye otra importante premisa ontológica para entender la realidad social y el objeto de estudio trazado, ya que como se denota, el mismo no es un fenómeno dado y aislado, sino que posee una naturaleza histórica, una esencia que es parte de las relaciones sociales capitalistas y a la vez, producto de las estrategias creadas para preservar la acumulación, incorporando en su paso, discursos ideológicos, prácticas, y creando una cultura afín a dicho interés capitalista.

Al respecto, Guerra (2017a), afirma que:

el desarrollo del trabajo exige el desarrollo de las propias relaciones sociales, para lo cual necesita de mediaciones (que Lukács llama de “segundo orden”, ya que la de primer orden se refiere al trabajo), de complejos sociales para la reproducción social tales como: la ideología, la filosofía, el arte, el derecho, el Estado, la racionalidad, la ciencia y la técnica. Tales complejos sociales tienen como objetivo proporcionar una determinada organización de las relaciones entre los hombres y se localiza en el ámbito de la reproducción social (p.66).

Es por ello que tanto el Estado y su contra reforma, como la tercerización, el nuevo patrón de respuesta a la cuestión social, el orden capitalista en su fase neoliberal, la promoción de los derechos y el quehacer del Trabajo Social constituyen importantes mediaciones que dan corporeidad al objeto de estudio, aunque estas no sean las únicas.

Estas, desde la lógica y discurso dominante, han sido analizadas, justificadas y materializadas en el capitalismo desde una *razón instrumental* que para Guerra (2017a), resulta afín a las estructuras dominantes, ya que constituye una racionalidad que se encuentra subordinada al

²⁴ Legalidad social: “fuerzas tendenciales que históricamente se imponen en la sociedad y también son constituidas por ésta, demarcando ciertos condicionamientos del ser social” (Pontes, 2000, p. 207), podría considerarse entonces que una de estas fuerzas, sería la ley de acumulación que permea el orden económico-social capitalista.

alcance de los fines particulares de acumulación del capital, a los resultados inmediatos, sometiendo los atributos de las cosas a aspectos cuantitativos, lo cual se entiende en el marco de la concentración y centralización de capital en su proceso expansivo. No obstante, mediante la recuperación ontológica, esta investigación apuesta por alejarse de esta lógica hegemónica.

Vinculado a lo anterior, Pontes (2000), menciona que la categoría mediación, posee la dimensión ontológica y también reflexiva. La primera porque se encuentra en cualquier realidad independientemente del conocimiento del sujeto y la segunda, porque logra superar el plano de la inmediaticidad²⁵ -es decir, la apariencia- en busca de la esencia, por lo que “necesita reconstruir el propio movimiento del objeto” (p. 208).

El autor parte de la comprensión de que el ser social y sus complejidades se encuentran sometidas en una legalidad social dada, que es resultado de su procesualidad. Esta legalidad, aunque posea un carácter de universalidad, se expresa en cada complejo de forma particular; es decir, “se manifiesta en cada complejo por las necesidades y conexiones internas de los fenómenos y procesos sociales” (p. 209).

Es por ello que, el presente esfuerzo investigativo pretende trascender la apariencia de la tercerización en las relaciones sociales del orden capitalista, tomando en cuenta elementos que van más allá de la idea generalizada de que corresponde a una estrategia implementada para agilizar los procesos de producción y la respuesta del Estado.

Por el contrario, se entiende al Estado en su fase neoliberal, el cual ha implementado una serie de contra reformas tendientes a descentralizar sus funciones. Para profundizar en ello, es sustancial aprehender las mediaciones presentes en este entramado, en donde opera la tercerización como resultado de las lógicas de descentralización y del discurso neoliberal que apuesta por la lógica de que sea un supuesto “tercer sector”, quien se encargue de la atención de las secuelas de la cuestión social, aunque esto corresponde a una lógica fragmentadora en que organizaciones de la sociedad civil asumen funciones atribuidas al Estado respecto a la atención de la cuestión social, y son llevadas a cabo mediante valores como la caridad o ayuda mutua, sustituyendo así la lógica de derechos y de conquista de la clase trabajadora y los sectores populares.

²⁵ En Pontes (2000), la inmediaticidad corresponde a una “categoría intelectual que corresponde la aprehensión de una dimensión abstracta de la realidad, o sea, no supera el nivel de los hechos” (Pontes 2000, p. 208).

La recuperación de las mediaciones a nivel ontológico permite aprehender cómo se expresa la tercerización a nivel macro, incluso mediante el aparato jurídico-político que la legitima y regula, todo esto como parte del accionar de un Estado neoliberal que es un espacio donde se expresan las pugnas entre las clases desposeídas y las dominantes, que son capaces de concretar alianzas que se configuran, se renuevan y se garantizan a través de diversas estrategias como la creación de ONG que operan la política social, o bien, mediante la contratación de servicios profesionales para materializar la promoción de los derechos de la niñez y adolescencia, aunque este también resulta una categoría tomada e instrumentalizada al servicio del capital.

Es pertinente concebir la realidad en la que se incorpora la tercerización a nivel micro, como en el área de Promoción y Prevención de derechos del PANI en las Oficinas Locales; todo ello como resultado de que la institución también es parte de una realidad social construida históricamente por contradicciones e intereses en pugna.

Como se ha dicho anteriormente, el proceso de tercerización se manifiesta en el aparato estatal, a través de mecanismos como la contratación de servicios profesionales y mediante el accionar de las ONG; escenario en el que se encuentra el *Trabajo Social* cuyo ejercicio profesional se ve afectado por estas mediaciones ya que como lo expresa Guerra (2017a) “existe una auto-implicación entre el Servicio Social y las relaciones sociales del mundo capitalista” (p.68).

Los intereses en tensión presentes en la atención de las necesidades de la niñez y adolescencia, no excluyen al Trabajo Social como profesión que da operatividad a la política social en su ejercicio profesional. Su objeto de intervención viene a ser una mediación más, presente en el objeto de estudio, ya que a través de la inserción del sector privado en el espacio público y específicamente en la ejecución de la política social, su objeto de intervención y campo de actuación se ven configurados y el área de promoción y prevención de derechos del PANI, no es la excepción.

Es importante dar validez a quienes realizan la labor del Trabajo Social, en los diversos escenarios del ejercicio profesional al ser también un producto histórico-social. Por ende, se le concibe como población sujeta de conocimiento, debido a que sus aportes nutren el proceso de construcción de la información necesaria para desarrollar el presente estudio, dada su experiencia que surge del contexto en estudio.

Es por ello que, a manera general, se concibe al sujeto y objeto, como sociohistóricos, ya que de acuerdo con Lessa (2000) estos se encuentran en una relación históricamente construida, por ende, se considera que las estructuras sociales que han dado paso a la tercerización de la PNNA, son movidas por sujetos, lo cual es inherente a las personas profesionales en Trabajo Social que se encuentran inmersas en esta relación contradictoria y es por ello que sus relatos y la recuperación de sus subjetividades, son claves en el proceso investigativo, ya que permitirá aprehender como se efectúa la tercerización, cómo incide en el espacio institucional delimitado, pero además, cómo lo viven, cómo les condiciona dichas estructuras y también, como son reproducidas por estas personas que personifican la profesión en la vida cotidiana.

Todo ello, es de suma relevancia para la realimentación de la profesión, ya que de acuerdo con Yamamoto (2003), el análisis de la profesión también implica pensarla como producto de los sujetos y sujetas que la construyen y vivencian; siendo estos sujetos histórico-sociales, que acumulan saber, y también efectúan sistematizaciones de sus prácticas, además de contribuir con la creación de una cultura profesional históricamente circunscripta. De esta forma, concebir y analizar la profesión, supone abordar, simultáneamente los modos de actuar y de pensar de sus agentes, haciendo visible las bases teóricas asumidas en la lectura de la sociedad y en la edificación de respuestas a la cuestión social.

4.1.2. Fundamento epistemológico

Se parte de que la construcción de conocimiento es un proceso de “*ir y venir*”, ya que la reconstrucción del objeto de estudio implica que “la forma de conocer el modo de ser de los fenómenos sociales que componen la realidad, se procese mediante aproximaciones sucesivas al movimiento del objeto” (Pontes, 2003, p. 203).

El marxismo permite un acercamiento a las tensiones y contradicciones presentes en el ejercicio profesional del Trabajo Social, en el área de Promoción y Prevención de Derechos del PANI, a partir del proceso de tercerización de la Política de Niñez y Adolescencia. Esto debido a que posibilita la comprensión, análisis y profundización de cada una de las categorías inmersas en el objeto de estudio.

Dada la naturaleza del objeto y del método dialéctico, se requiere establecer aproximaciones sucesivas que permitan entender los elementos que inciden en el movimiento de la tercerización

en la política de niñez y adolescencia y su incidencia en el ejercicio de la profesión. Para ello, se requiere rodear y descomponer el mismo, a nivel teórico y contextual, analizar sus mediaciones, y así aprehender la forma en que se produce y se reproduce en la totalidad concreta, ya que de acuerdo con Kosik (1967):

El rasgo más característico del conocimiento consiste en la descomposición del todo. La dialéctica no llega al conocimiento desde el exterior o complementariamente, ni tampoco ello constituye una de sus características, sino que el conocimiento es la propia dialéctica en una de sus formas; el conocimiento es descomposición del todo. “El concepto” y la “abstracción” tienen en la concepción dialéctica el significado de un método que descompone el todo unitario, para poder reproducir mentalmente la estructura de la cosa, es decir, para comprender la cosa (p,30).

En consonancia a ello, Pontes (2000) indica que, el conocimiento de la realidad surge a partir de la aprehensión del propio movimiento de la realidad para guardar respeto a su movimiento. Para ello, fue necesario tomar de este método elementos metodológicos que resultaron fundamentales para el desarrollo de la presente investigación.

Uno de estos es el abordaje genético que “significa “elucidar” el “fundamento insuprimible”, “la estructura originaria” de las “formas subsecuentes”, de modo concomitantemente desvelar las diferenciaciones cualitativas que en el plano de la realidad operan en el desarrollo del objeto investigado” (Lessa, 2000, p. 208).

Es así como se requirió conocer a profundidad el proceso sociohistórico de la tercerización en el contexto neoliberal y particularmente su relación con la política de niñez y adolescencia que conlleva a la reconfiguración del Patronato Nacional de la Infancia y a la vez el ejercicio profesional del Trabajo Social, siendo el abordaje genético una herramienta para el análisis del objeto desde lo más general, hasta lo particular y viceversa, es decir, el análisis propio de la profesión desde categorías que permiten entender la estructura compleja en la que esta se encuentra inmersa, por ello su singularidad.

Otro de los aspectos metodológicos considerados dentro de este método es el curso de *ida y vuelta* para lograr aproximarse al objeto. Es en la *ida* cuando a partir de lo que ya se conoce sobre el objeto, se establece relaciones analógicas para clasificar lo “desconocido” al interior de lo conocido y en esta relación determinar su lugar dentro de la totalidad de lo existente (Lessa, 2000).

En este proceso se puede dar un salto cualitativo cuando se logre establecer una articulación de los elementos simples alcanzados, mediante el proceso dialéctico, logrando así trabajar directamente con la representación del objeto en tanto es parte de la totalidad concreta, es decir, una visión mucho más exhaustiva de la porción de la realidad investigada.

Tomando como base dichos aportes de Lessa (2000) lo anterior dio paso a que la investigación no solo se dirigiera a las partes constitutivas del objeto, sino también, como lo dice el autor, a las relaciones que se mantienen entre sí, y también, a la articulación de todas ellas en una totalidad de forma jerarquizada; correspondiendo esto al camino de *vuelta*. Además, es necesario comprender lo siguiente:

Si en el momento de “ida” el movimiento decisivo era la descomposición del “todo caótico” en sus elementos simples, de modo a 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. No apenas las partes, sino también sus relaciones, se introducen en el campo a ser investigado (Lessa, 2000, p. 215).

Tomando como base el curso de ida y vuelta, en el proceso investigativo se establecieron múltiples acercamientos al objeto de estudio que permitieron alcanzar niveles de profundización que explican las transformaciones en el Estado y su incidencia en el proceso de la tercerización de la política de niñez y adolescencia y por ende del Trabajo Social.

Para ello, el pensamiento crítico resultó esencial, ya que se requirió comprender la esencia del objeto en el marco de las relaciones capitalistas como reproductoras del orden y modo de producción hegemónico. El marxismo permitió establecer un análisis crítico sobre dicho orden, cuestionar la naturalización de las prácticas tercerizadas y descomponer el fenómeno, buscando el origen y movimiento del mismo, además de relacionarlo con las partes que lo constituyen en el todo, tomando en cuenta para ello el sistema político- ideológico, marco jurídico que lo legitima, además de otros elementos necesarios para tener una representación y entendimiento del objeto mismo.

Esto fue sustancial para la investigación, ya que con forme se logró captar y aprehender el movimiento de la realidad, es decir, cómo se ha incorporado la tercerización en escenarios concretos y como incide en el ejercicio profesional del Trabajo Social, se dio paso a la producción de un nuevo conocimiento que permitió dar respuesta a los objetivos planteados.

Con respecto a la relación entre la investigadora y la población participante del proceso investigativo, en tanto sujetas sociohistóricas, se tomó en cuenta la subjetividad en sus relatos y a su vez, la teoría que permitió entender los mismos en vinculación a la totalidad social.

4.2. Estrategia metodológica

Una vez expuesto el enfoque ontológico y epistemológico, resulta necesario hacer énfasis en la estrategia metodológica trazada para el entendimiento del objeto de estudio y alcance de los objetivos propuestos. Para ello, se desarrollará el enfoque metodológico, población participante del proceso investigativo, técnicas de recolección de información, así como las correspondientes fases de investigación.

4.2.1. Enfoque metodológico

El hecho de estudiar la tercerización de la política de niñez y su incidencia en el ejercicio profesional del Trabajo Social, no solo en su vinculación al mundo del trabajo, sino en la integralidad de su quehacer se consideró necesario, ante las pocas investigaciones realizadas al respecto.

Dada la necesidad de recuperar las mediaciones presentes en este problema investigativo, se consideró oportuno tomar los aportes del enfoque cualitativo, ya que de acuerdo con Mejía (1999), este trata de rescatar la dimensión humana de la realidad vinculada a la estructura y la historia, por lo que su aporte “permite un acercamiento a la realidad social que destaca la realidad subjetiva del individuo, la complejidad de los fenómenos, la historicidad y la imagen sistémica” (p. 225).

De esta manera, el enfoque cualitativo permite desvendar aquellos elementos históricos, concretos y subjetivos que permean la tercerización de la política de niñez y adolescencia y cómo estas inciden en las tensiones y contradicciones en las que se encuentra inmersa la profesión del Trabajo Social y su quehacer en el contexto específico del área de Promoción y Prevención de Derechos del PANI.

La recuperación de las mediaciones, presentes en el contexto de la realidad investigada y los aportes de las personas sujetas de investigación, permitió comprender más a fondo cuáles han sido los determinantes socio-históricos que han conducido a que la tercerización de la política de niñez y adolescencia sea un fenómeno real que incide en la política social costarricense. Para ello, apelar

a lo histórico fue fundamental para así aprehender cuáles han sido dichos determinantes desde la contrarreforma del Estado costarricense hasta el contexto actual.

Dado que el enfoque cualitativo permite realizar acercamientos a la complejidad de fenómenos, la presente investigación pretendió descifrar y comprender la forma en que opera la tercerización en el área de Promoción y Prevención de Derechos del Patronato Nacional de la Infancia.

Asimismo, mediante la recuperación del sujeto y su subjetividad, articulada al análisis estructural del contexto en el que se encuentra inmerso el objeto de estudio, se pretendió establecer la relación de ello con el estudio particular del Trabajo Social en su ejercicio profesional y cómo este se encuentra inmerso en las tensiones y contradicciones generadas a partir de la incorporación de la tercerización en la política de niñez y adolescencia.

4.2.2. Población participante:

Tal como lo mencionan Rodríguez, Gil y García (1999), en una investigación con enfoque cualitativo, la población participante del proceso tiene cualidades diferentes a la selección que se puede hacer desde otros enfoques, debido a que no se basa en el supuesto de que cada integrante de una población tiene el mismo valor en relación con los demás, en tanto fuentes de información; sino que, por el contrario, estos son escogidos de acuerdo a ciertos requisitos.

Bajo este argumento y la concepción de las personas participantes como sujetas de conocimiento, las personas informantes del proceso investigativo fueron profesionales en Trabajo Social que laboran en el área de Promoción y Prevención de Derechos en diversas oficinas locales del PANI. Se determinó estas personas participantes como claves para la investigación, debido a que lograrían dilucidar -desde su experiencia- la incidencia que tiene la tercerización de los servicios en su ejercicio profesional. Por su parte, se contó con la participación de una persona funcionaria de la Gerencia Técnica del PANI.

Los criterios de selección de la población participante fueron los siguientes:

- Oficinas Locales cuyos departamentos de Promoción y Prevención de Derechos, estuvieran a cargo de profesionales en Trabajo Social, debido a que el estudio se centró en la forma en que incide la tercerización de esta área acción del PANI, en la profesión específicamente.

- Profesionales que laboraran en el PANI, durante un año como mínimo, debido a que el tiempo delimitado permitió garantizar la experiencia y conocimiento de la dinámica institucional del PANI en el área de Promoción y Prevención de Derechos, del ejercicio profesional y de la forma en que opera el proceso de tercerización en la misma.
- Para la implementación de las entrevistas en profundidad a realizar en el área de Promoción y Prevención de Derechos, de las Oficinas Locales en estudio, se tomó en cuenta, únicamente a personas profesionales en Trabajo Social que mantuvieran a su cargo este puesto.

Para establecer los primeros acercamientos a estas personas, se hizo un sondeo en las Oficinas Locales y regionales del país, mediante correos electrónicos y llamadas telefónicas para conocer en cuáles oficinas locales del país laboraban trabajadores y trabajadoras sociales en el área de Promoción y Prevención de Derechos, además de conocer cuál profesional de la Gerencia Técnica podría tener conocimiento y experiencia sobre el tema en estudio. Producto de ello, se logró establecer un mapeo a través del cual se identificó a las personas participantes y establecer los primeros contactos.

En el trabajo de campo se lograron establecer 9 entrevistas, 8 con profesionales en Trabajo Social de diversas Oficinas Locales del país y una persona funcionaria de la Gerencia Técnica del PANI. Cabe señalar que, para resguardar la confidencialidad de estas personas, no se indicará en cuáles Oficinas Locales desempeñan sus labores y en el caso de la Gerencia Técnica, tampoco se facilitará información sobre el departamento al cual la persona participante da operatividad.

También es importante mencionar que el involucramiento de las personas informantes del proceso fue activa, para ello, se generó espacios de confidencialidad, escucha activa y condiciones necesarias para que lograran externar sus experiencias y conocimientos a partir de sus contextos particulares.

4.2.3. Técnicas

A continuación, se exponen las técnicas implementadas para la recogida de datos:

4.2.3.1. Análisis de contenido

Para autores como Andréu (2018) esta técnica trata de establecer inferencias o explicaciones en una realidad dada a través de los mensajes comunicativos. Este se puede realizar a través de observaciones, abarcando así análisis textuales como no textuales. Es así como por medio de esta técnica se logró dar sustento teórico en la constante reconstrucción del objeto de estudio.

Para este autor, pertenecen al campo del análisis de contenido todo el conjunto de técnicas tendientes a explicar y sistematizar el contenido de los mensajes comunicativos de textos, sonidos e imágenes y la expresión de ese contenido con ayuda de indicios cuantificables o no. Todo ello con el objetivo de efectuar deducciones lógicas justificadas concernientes a la fuente – el emisor y su contexto – o eventualmente a sus efectos. Para ello el analista tendrá a su disposición todo un juego de operaciones analíticas, más o menos adaptadas a la naturaleza del material y del problema que tratará de resolver, logrando utilizar una o varias que sean complementarias entre sí para enriquecer los resultados o pretender así una interpretación fundamentada científicamente.

Tomando en cuenta las consideraciones anteriores, la técnica fue sustancial al establecer análisis del contenido de toda aquella información escrita, que permitiera dar respuesta a cada uno de los objetivos planteados en la investigación. Por medio de esta técnica, se logró establecer un análisis documental durante todo el proceso de investigación, tanto de la teoría que da explicación a la tercerización en el marco de la contra reforma del Estado costarricense como en otras categorías y sub categorías que se vinculan al objeto de estudio, tales como el Trabajo Social, la política social, en Estado, el proyecto neoliberal, la naturaleza de la promoción social e incluso teoría explicativa del método seleccionado.

Además, se recuperó información importante que se encontró en documentos oficiales del PANI, en sus medios oficiales de comunicación, en datos estadísticos, recolección de noticias relevantes para el análisis del contexto en el que se produce y reproduce el objeto de estudio, además de las investigaciones que se vinculan al mismo.

De esta manera, el análisis de contenido no solo permitió una aproximación teórico-analítica a lo largo de todo el proceso investigativo, sino también permitió capturar la historicidad del objeto

desde elementos contextuales sobre cómo se particulariza la tercerización de la política social en el área de Promoción y Prevención de Derechos del PANI y por tanto en el ejercicio profesional del Trabajo Social.

Por su parte, mediante esta técnica se estableció un análisis más riguroso al articular los relatos emitidos por las personas entrevistadas, con la teoría, el contexto, las investigaciones previas realizadas por la comunidad científica, logrando así captar la esencia del objeto trazado. Desde fuentes primarias y una exhaustiva recopilación de fuentes secundarias.

4.2.3.2. Entrevista en profundidad

Para Robles (2011) La entrevista en profundidad se basa en el seguimiento de un guion de entrevista, en él se plasman todos los tópicos que se desean abordar a lo largo de los encuentros, por lo que previo a la sesión se deben preparar los temas que se discutirán, con el fin de controlar los tiempos, distinguir los temas por importancia y evitar extravíos y dispersiones por parte del entrevistado.

Señala que esta técnica permite profundizar en la vida del otro, penetrar y detallar en lo relevante, así como descifrar y comprender los gustos, los miedos, las satisfacciones, las angustias, zozobras, alegrías y significados de las y los entrevistados; puesto que consiste en construir paso a paso y detalladamente la experiencia del otro con base al modelo de plática entre iguales.

Tomando en cuenta lo anterior, se estableció un guion de entrevista basados en los propósitos planteados desde cada objetivo de la investigación. Este trató de incluir una introducción y a través de esta, la investigadora dio a conocer el propósito de la entrevista, la manera en que esta se y los alcances que se pretendían obtener a través de su implementación, para lo cual, la participación de las personas involucradas sería sustancial.

Se procuró que las personas entrevistadas tuvieran claridad de que toda la información obtenida sería analizada con atención y cuidado, atendiendo en todo momento la confidencialidad de los datos emitidos. Asimismo, se realizó una exposición de todas las temáticas a estudiar y que deberían desarrollarse a lo largo de las sesiones de entrevista.

Dado el carácter flexible de esta técnica, en el proceso de recolección de la información se brindó la posibilidad de plantear cuestionamientos e interrogantes que surgieran como resultado de la constante delimitación del objeto de estudio, tomando en cuenta que esta técnica se

implementó para poder conocer desde las voces de las personas que laboran en el PANI, la forma en que opera la tercerización y cómo esta influye en el ejercicio profesional del Trabajo Social. Vale rescatar que dado el contexto de pandemia en que se realizó el trabajo de campo, las sesiones de entrevista en profundidad se llevaron a cabo de manera virtual.

4.2.4. Fases de la investigación

Es necesario referirse a los momentos metodológicos de la presente propuesta investigativa. Para ello se tomaron los aportes del materialismo dialéctico que, ante lo desconocido del objeto, implicó realizar las aproximaciones necesarias en el análisis con el fin de develar su esencia. Para ello se dotó de flexibilidad el proceso ante la premisa de que la realidad es cambiante.

Se tomaron los aportes de Rodríguez, Gil y García (1999) quienes destacan cuatro fases medulares en el proceso de investigación. Estas “no tienen un principio y final claramente delimitados, sino que se superponen y mezclan unas con otras, pero siempre en un camino hacia delante en el intento de responder a las cuestiones planteadas en la investigación” (p. 63). Estas fueron:

Fase preparatoria:

Siguiendo a los autores, en esta fase inicial se determinan dos grandes etapas; una de estas es la *reflexiva*, en donde se toma como base los conocimientos, formación, experiencia y opciones ético/políticas de la persona investigadora, para establecer un marco teórico-conceptual del que partió la investigación. Respecto a la etapa de *diseño*, Rodríguez, Gil y García (1999) indican que en esta se efectúa la planificación de las actividades que se ejecutarán en las siguientes fases y el diseño de la investigación.

Durante esta etapa resultó imprescindible efectuar la continua búsqueda de información bibliográfica, selección de los datos recopilados y con base en ello, la concreción del objeto de estudio. Para ello, fue necesario establecer una ruta que permitió conocer posibles tendencias y vacíos en las líneas de investigación que, a su vez, facilitaron el acercamiento al objeto de análisis.

Esto consistió en la utilización de una serie de categorías como: tercer sector, tercerización, privatización, intervención, ejercicio profesional, Trabajo Social, modernización, política social, Estado, neoliberalismo, entre otras. Asimismo, se procedió a consultar bases de datos como SIBDI (Sistema de Bibliotecas, Documentación e Información) de la Universidad de Costa Rica y

preponderantemente su repositorio en donde se logró tener acceso a documentación disponible (en su mayoría tesis de grado y posgrado) en Bibliotecas como Luis Demetrio Tinoco, Carlos Monge Alfaro, Eugenio Fonseca Tortós y otras.

También, se consultó otras bases de datos como, Kerwá, Kimuk (Repositorio Nacional de Costa Rica) y otros sitios como las revistas académicas de la Universidad Nacional, Observatorio de la Economía Latinoamericana y el SEDICI (Repositorio Institucional de la Universidad Nacional de la Plata). Todo este esfuerzo de consulta bibliográfica, sustentó teóricamente el estado de la cuestión, marco teórico y por ende el objeto de estudio; mismo que es el resultado de un proceso de categorización.

Además de la búsqueda bibliográfica, en este proceso también fue necesaria la creación de espacios de reflexión para la construcción de la propuesta de investigación, estos se dieron mediante el acompañamiento de la tutora del seminario de graduación y sesiones de análisis y discusión sobre la realidad, efectuadas con estudiantes de la carrera de Trabajo Social, en donde también se abrieron espacios de realimentación a cada trabajo de investigación en construcción.

Posteriormente, con la propuesta investigativa aprobada, la misma estuvo sometida a constantes espacios de reconstrucción, reflexión y análisis crítico, con el acompañamiento del comité asesor, conformado por la directora del Trabajo Final de Graduación y las lectoras.

De esta manera, la fase preparatoria se condensa en un diseño que refleja el ejercicio de aprehensión del objeto, así como la representación inicial sobre las tensiones y contradicciones del ejercicio profesional del Trabajo Social a partir del proceso de tercerización de la política de niñez y adolescencia. Se exponen los aportes y vacíos de la comunidad científica en cuanto al tema (visualizado en el Estado del Arte).

Además, se refleja y fundamenta el problema de investigación y su respectiva justificante. Como producto de esta fase también se encuentran las interrogantes y objetivos planteados, así como el marco teórico que condensa las categorías que median en la realidad en la que se encuentra inmerso el objeto de estudio, además de la estrategia metodológica que define las premisas ontológicas y epistemológicas, el método respectivo bajo el cual se aproximó al objeto, así como la metodología a seguir en el proceso.

Cabe señalar que la construcción de la metodología, requirió delimitar la manera en que la investigadora se aproximó a la realidad y la forma en que se pretendió dar respuesta a los objetivos planteados. A su vez, se expone los criterios de selección y la población participante del proceso. Asimismo, mediante la consulta documental y bibliográfica acerca de métodos enfoques de investigación, premisas se procedió a seleccionar el enfoque cualitativo y el método, para entender la realidad estudiada.

Trabajo de campo:

Autores como Rodríguez, Gil y García (1999), determinan tres decisiones relativas que debe tomar la investigadora en esta fase. Estas son el *acceso al campo*, la *recogida productiva de datos* y el *abandono del campo*.

Indican que la primera corresponde a un proceso en el que se accede de forma progresiva a la información requerida en el estudio. Para efectos de esta investigación, se elaboraron esquemas sociales, espaciales y mapeos para responder de forma preliminar a las interrogantes planteadas sobre la relación de las mediaciones que permean el objeto.

Por su parte, se realizó la tramitología necesaria para la recogida de información en las Oficinas Locales de distintas Direcciones Regionales. Dicho proceso requirió la revisión y aprobación de los instrumentos y consentimientos informados, por parte del Comité Ético Científico de la Universidad de Costa Rica, además del acercamiento a cada una de las Oficinas Locales, para hacer del conocimiento de las personas profesionales en Trabajo Social, los fines de la investigación, además de la necesidad que como sujetas de conocimiento, formaran parte del proceso.

Para los autores, la *recogida productiva de datos*, refiere a la búsqueda de información sobre el significado y la perspectiva de las personas participantes del estudio. También se pueden identificar las relaciones con “la estructura, ocurrencia y distribución de eventos a lo largo del tiempo” (Rodríguez, Gil y García, 1999, p. 74), así como la búsqueda de tensiones, puntos de conflicto y vacíos.

Para lo anterior, si hizo uso de las técnicas seleccionadas e instrumentos elaborados durante el proceso de diseño, estas fueron, las entrevistas en profundidad, con sus respectivas guías de entrevistas, para lo cual, fue necesario realizarlas de manera virtual. En dicho proceso se efectuó

en cada entrevista un registro de voz cuya información fue posteriormente transcrita para el procesamiento y análisis de información, haciendo uso de la confidencialidad pertinente.

Además de la entrevista en profundidad, se hizo una constante revisión de documentos institucionales, de información emitida por medios de comunicación, y páginas oficiales de algunas organizaciones, también se estableció una articulación entre los hallazgos obtenidos a partir de estas fuentes secundarias y se articuló con el correspondiente fundamento teórico, basado en investigaciones e información científica, lo cual fue necesario para dar respuesta a la pregunta de investigación. Todo ello se hizo mediante la técnica del análisis de contenido. Una vez recolectada la información necesaria, se procedió a la retirada del campo, y posteriormente, efectuar el procesamiento y análisis de la información.

Además de lo plasmado, cabe señalar las principales limitantes investigativas:

- Las gestiones administrativas con el Comité Ético Científico de la Vicerrectoría de Investigación de esta Universidad, afectaron el proceso de recogida productiva de datos en el margen del tiempo previsto, ya que el formulario de revisión para la investigación con seres humanos, los consentimientos informados e instrumentos propuestos, fueron aprobados de forma tardía.
- La situación del covid-19, que ha afectado al país, tuvo serias repercusiones para el desarrollo de la investigación, debido a que retrasó el margen de acción con respecto al proceso con el CEC antes mencionado.
- A raíz de la situación del covid-19, la institución del PANI, modificó su dinámica y funcionamiento habitual como respuesta a las directrices del Ministerio de Salud costarricense. Esto incidió en el quehacer de las personas trabajadoras de la institución, modificándose, por ejemplo, a dinámicas de teletrabajo, lo cual dificultó la identificación, contacto con la población participante y realización de entrevistas, por lo que todo ello se realizó de manera remota.
- Las tramitologías institucionales (tanto el aval del PANI, como del Comité Ético Científico de la Vicerrectoría de Investigación de esta universidad) retrasaron la fase del trabajo de campo y las consecutivas a esta.
- Se notó una considerable resistencia por parte de personas funcionarias del PANI que dificultó el proceso de mapeo e identificación de personas participantes.

Fase analítica:

Para Rodríguez, Gil y García (1999), esta fase requiere de un cierto grado de sistematización que comprende tareas básicas como la reducción de datos; disposición y transformación de datos, obtención de resultados y verificación de conclusiones.

Para llevar a cabo lo anterior, en esta investigación fue necesario establecer una articulación entre los supuestos ontológicos, con las premisas epistemológicas planteadas. También fue sustancial dar operatividad al proceso de ida y vuelta, propio de la dialéctica, además de establecer la vinculación existente entre la información teórica obtenida a lo largo de todo el proceso, con los datos empíricos recolectados.

Lo anterior se llevó a cabo por medio de la *triangulación de datos*. De acuerdo con Aguilar y Barroso (2015) esta refiere a la utilización de diversas estrategias y fuentes de información en la recogida de datos, permitiendo contrastar la información obtenida. Para las autoras, “la triangulación de datos puede ser: **a) temporal:** son datos recogidos en distintas fechas para comprobar si los resultados son constantes; **b) espacial:** los datos recogidos se hacen en distintos lugares para comprobar coincidencias; **c) personal:** diferente muestra de sujetos” (74).

Dicho análisis se efectuó utilizando herramientas como el software NVivo, cuya licencia fue facilitada por la Universidad de Costa Rica. A través de esta herramienta realizó un proceso de codificación de las transcripciones hechas a partir de las entrevistas. Posterior a ello se efectuó una categorización de nuevos elementos emergentes vistos como categorías y subcategorías. También se tomó referencia la construcción teórica y contextual elaborada en la etapa de diseño. El análisis implicó una interconexión de dichos elementos teórico-contextuales y los datos de las fuentes primarias, obteniendo así hallazgos importantes.

La reconstrucción teórico- analítica del proceso de indagación, se ve reflejada en un documento escrito en el que se determina los hallazgos obtenidos, así como las conclusiones a partir de los insumos bibliográficos, los datos recolectados y las aprehensiones obtenidas del objeto a lo largo del trabajo de campo y de todo el proceso investigativo.

Fase informativa:

Se entiende que “el proceso de investigación culmina con la presentación y difusión de los resultados. De esta forma el investigador no sólo llega a alcanzar una mayor comprensión del

fenómeno objeto de estudio, sino que comparte esa comprensión con los demás” (Rodríguez, Gil y García, 1999, p. 76).

Es así como la investigadora pretende socializar la información obtenida y dar cuenta a la comunidad académica y a personas externas a ella, sobre los hallazgos obtenidos a lo largo del proceso investigativo. Se pretende que la defensa pública de la investigación realizada, sea expuesta en la Universidad de Costa Rica, Recinto Universitario de Tareas, Grecia, ante un Tribunal Examinador del mismo centro de estudio.

También, se dará cuenta al programa de Becas del Instituto de Investigaciones Sociales sobre los resultados de la investigación; ya que el presente trabajo final de graduación estuvo inscrito en dicho programa durante el año 2019, estando sujeto a procesos de análisis y revisión, como parte del quehacer del programa de Culturas y Subjetividades, perteneciente a esta entidad.

Además, se pretende exponer los resultados de la investigación a las Oficinas Locales del PANI mediante la socialización del diseño de investigación y una reunión virtual con las personas participantes con el fin de validar el proceso. También se socializará artículos científicos sobre los hallazgos obtenidos.

Tabla 1: Operacionalización

Objetivo General: Analizar los procesos de tercerización de la Política Nacional de Niñez y Adolescencia, en el marco de la contra reforma del Estado costarricense, en relación con el ejercicio profesional del Trabajo Social desarrollado en el área de Promoción y Prevención de Derechos del PANI				
Objetivo Específico	Categoría	Sub categoría	Técnica de recolección de información	Fuente
Comprender la incidencia de la estrategia neoliberal, en los procesos de tercerización de la Política Nacional de Niñez y Adolescencia	Estrategia neoliberal en la tercerización	<ul style="list-style-type: none"> • Contra reforma del Estado • Políticas de descentralización del Estado costarricense • Leyes, directrices y protocolos que determinan la política de niñez y adolescencia • Financiamiento estatal para la implementación de la política de niñez y adolescencia • Respuesta del Estado a los derechos de las niñas, niños y adolescentes. • Delegación de responsabilidades estatales a representación de la sociedad civil • Transformaciones de la Política de Niñez y Adolescencia 	Revisión bibliográfica	<p>Fuentes secundarias como la disponible en la web y bibliotecas públicas y de la Universidad de Costa Rica, política de niñez y adolescencia, leyes, protocolos, políticas institucionales, directrices, planes y proyectos institucionales entre otros.</p> <p>Profesionales en Trabajo Social que</p>

		<ul style="list-style-type: none"> • Proceso de modernización del PANI • Reformas institucionales • Involucramiento de las organizaciones no gubernamentales (ONG) y demás actores del sector privado en la Política Nacional de Niñez y Adolescencia • Tipo de responsabilidades asumidas por las representaciones de la sociedad civil y entes privados • Cantidad de organizaciones involucradas con la Política Nacional de Niñez y Adolescencia • Naturaleza de las organizaciones involucradas con la Política Nacional de Niñez y Adolescencia 	Entrevista en profundidad	laboren en el área de Promoción y Prevención de Derechos en las diversas oficinas locales del PANI
Explicar las formas de atención a las manifestaciones de la cuestión social, mediante los procesos de tercerización en el área de Promoción y	Cuestión social	<ul style="list-style-type: none"> • Necesidades atendidas por el área de Promoción y Prevención de Derechos • Planes, programas y proyectos del área de Promoción y Prevención de Derechos 	Revisión bibliográfica	Fuentes secundarias como la disponible en la web y bibliotecas públicas y de la Universidad de Costa Rica, política de niñez y adolescencia, leyes, protocolos, políticas

<p>Prevención de Derechos del Patronato Nacional de la Infancia</p>		<ul style="list-style-type: none"> • Relación entre el área de Promoción y Prevención de Derechos del PANI con la Política de Niñez y Adolescencia • Reformas institucionales • Nuevas formas de gestión institucional • Involucramiento de las organizaciones no gubernamentales (ONG) y demás actores del sector privado en la política de niñez y adolescencia • Tipo de responsabilidades asumidas por las representaciones de la sociedad civil • Incorporación de la tercerización en políticas, planes y proyectos institucionales • Tipos de subcontrataciones efectuadas • Tipos de organizaciones subcontratadas • Tipos de profesionales contratadas mediante la tercerización • Cantidad de organizaciones subcontratadas 	<p>Entrevista en profundidad</p>	<p>institucionales, directrices, planes y proyectos institucionales entre otros.</p> <p>Profesionales en Trabajo Social que laboren en el área de Promoción y Prevención de Derechos en las diversas oficinas locales del PANI</p>
---	--	---	----------------------------------	--

		<ul style="list-style-type: none"> • Temas desarrollados por las organizaciones subcontratadas • Cantidad de recursos girados para las subcontrataciones • Renovación de contratos • Seguimiento a las organizaciones vinculadas al Área de Promoción y Prevención de Derechos (procedimientos administrativos, protocolos, evaluaciones y análisis de desempeño, entre otros) • Aportes del sector privado para la atención de la niñez y adolescencia, por medio de la tercerización. 		
<p>Develar la forma en que se expresan las dimensiones del ejercicio profesional del Trabajo Social, en el contexto de la tercerización de los procesos de trabajo en el área de Promoción y Prevención de Derechos del</p>	<p>Ejercicio profesional del Trabajo Social</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Conceptualización del Trabajo Social • Orientaciones teóricas de las personas profesionales en Trabajo Social sobre la Promoción de los Derechos • Orientaciones teóricas de las personas profesionales en Trabajo Social para referirse a la niñez y la adolescencia • Orientaciones teóricas de las personas profesionales en Trabajo 	<p>Revisión bibliográfica</p>	<p>Fuentes secundarias como la disponible en la web y bibliotecas públicas y de la Universidad de Costa Rica, política de niñez y adolescencia, leyes, protocolos, políticas institucionales, directrices, planes y proyectos institucionales entre otros.</p>

<p>Patronato Nacional de la Infancia</p>		<p>Social para referirse a la tercerización</p> <ul style="list-style-type: none"> • Métodos utilizados por las personas profesionales en Trabajo Social en el Área de Promoción y Prevención de Derechos • Desafíos metodológicos ante el proceso de tercerización • Actividades realizadas con las organizaciones privadas • Leyes, directrices y protocolos institucionales que determinan el ejercicio profesional del Trabajo Social en el área de Promoción y Prevención de Derechos • Instrumentos utilizados por las personas profesionales en Trabajo Social • Recursos financieros, materiales y humanos con los que cuentan las personas profesionales en Trabajo Social del Área de Promoción y Prevención de Derechos • Cambios en el quehacer profesional de las personas profesionales en Trabajo Social en el Área de Promoción y Prevención de Derechos 	<p>Entrevista en profundidad</p>	<p>Profesionales en Trabajo Social que laboren en el área de Promoción y Prevención de Derechos en las diversas oficinas locales del PANI</p>
--	--	---	----------------------------------	---

		<ul style="list-style-type: none"> • Perfil profesional de las personas profesionales en Trabajo Social en el Área de Promoción y Prevención de Derechos • Planes, programas, proyectos y actividades asumidas por las personas profesionales en Trabajo Social • Objetivos y metas delimitados por las personas profesionales en Trabajo Social en el área de Promoción y Prevención de Derechos • Aportes del proceso de tercerización en el ejercicio profesional del Trabajo Social • Desafíos éticos en el ejercicio profesional ante el proceso de tercerización • Desafíos políticos en el ejercicio profesional ante el proceso de tercerización • Autonomía relativa del ejercicio profesional del Trabajo Social • Percepción de las personas profesionales en Trabajo Social, sobre las implicaciones de la 		
--	--	--	--	--

		<p>tercerización de la política de la niñez y la adolescencia</p> <ul style="list-style-type: none"> • Interpretación de las personas profesionales en Trabajo Social sobre las implicaciones del proceso de tercerización en el contexto institucional • Interpretación sobre los dilemas que enfrentan las personas profesionales en Trabajo Social, en el marco de la tercerización de la Política de Niñez y Adolescencia 		
--	--	---	--	--

Fuente: Elaboración propia (2020).

QUINTO CAPÍTULO

5. Referente contextual

En este apartado se pretende rodear el objeto de estudio a partir de la recuperación histórica del proyecto neoliberal, a partir del cual cobra auge estrategias como la tercerización de la mano con el debilitamiento del Estado. Posterior a ello se explica cómo a través de estipulaciones como la rectoría del PANI, se abre paso a la lógica detrás de la tercerización y lo concerniente al involucramiento del mercado en la atención de las manifestaciones de la cuestión social asociadas a las niñas, niños y adolescentes.

5.1. Auge de la tercerización en medio de la crisis económica

Como se ha desarrollado en apartados anteriores, las relaciones sociales en el orden capitalista, se han transformado en su devenir histórico, con forme a las transformaciones en las relaciones sociales y crisis del sistema de producción. No obstante, a pesar de estos cambios ocurridos, no se ha transformado su esencia y su finalidad de acrecentar los márgenes de acumulación a través de diversos mecanismos, al ser capaz de adecuar a su propia dinámica la relación capital-trabajo y las crisis mediante reacomodos socioeconómicos y políticos y sociales.

En el contexto particular de la tercerización, se entiende que esta ha sido producto de una serie de transformaciones efectuadas en las lógicas de producción, específicamente en lo concerniente al modelo de producción taylorista/fordista que comienza a tornarse insuficiente con la recesión de 1970, ya que la producción en masa llegó a sobrepasar la capacidad de consumo, dejando en evidencia esta gran disyuntiva del sistema económico.

La tercerización también es producto de una serie de cambios en el mundo del trabajo, es decir, en las relaciones laborales, en la dinámica contractual que promovía este modelo y en la forma de especialización que este había generado al basarse en la lógica reproducida a través de las cadenas de ensamblaje.

Con la tercerización se promueven otras formas de especialización y nuevas formas contractuales a partir de flexibilizar la producción y la relación capital-trabajo para hacer frente a la crisis económica, sin embargo, como se ha evidenciado, estos cambios han sido a la vez una fuerte ofensiva contra las conquistas de la clase trabajadora alcanzadas durante la consolidación

del Estado Social de Derechos o denominado como Benefactor en aquellos países imperialistas, ya que precariza las relaciones laborales y fomenta la mercantilización de los derechos humanos al insertarse también en los aparatos estatales y conjunto institucional.

Al analizar lo anterior desde una perspectiva crítica, cabe retomar que el capitalismo se produce y reproduce conteniendo una contradicción en su lógica, de manera que se da una constante presencia de crisis estructural, ya que la contradicción entre la socialización de la producción y su apropiación privada, incide en la tendiente sustitución de la fuerza de trabajo por la maquinaria, alterando así la composición orgánica del capital. Además de la tendencia a la caída de la tasa de lucro, la ley general de acumulación del sistema capitalista hegemónico, intercala determinadas fases de crecimiento económico acelerado, seguidas, de periodos desacelerados, convulsiones y profundos estancamientos, los cuales se traducen en crisis económicas. Esto puede contemplarse en la totalidad, pero también en realidades concretas como en las empresas que también atraviesan periodos de superproducción y estancamiento (Montaño, 2005 basado en las ideas de Marx, 1986 y Mandel, 1982).

Para entender esto de una mejor manera, Vásquez, García, Antelo y Antelo (2003) señalan que el liberalismo económico cimentado en países europeos durante los siglos XVII y XIX, da paso al surgimiento de una formación económica y social basada en el principio del libre mercado, sin la intervención del Estado. Sus principales exponentes fueron Adam Smith, David Ricardo y fisiócratas franceses en el siglo XVIII.

Este sistema productivo fue el principal reproductor de las relaciones capitalistas hasta los comienzos del siglo XX, periodo caracterizado por la presencia de la crisis de 1929 que provocó el agotamiento de los paradigmas que legitimaban el liberalismo clásico, vinculado a la intervención del Estado, el desarrollo de la fuerza del mercado y la legitimación del ser humano en su individualidad, garantizando la propiedad privada.

Los autores mencionan que esta crisis trastocó las estructuras de la economía capitalista, por lo que nuevas ideas fueron cobrando auge como alternativa para salir de la misma, tal como el keynesianismo, que apostaba por la intervención del Estado para resolver problemas vinculados al desempleo y la recesión que incrementaba en dicha coyuntura, ya que en sus postulados se concebía que el mercado no tenía la capacidad de ser garante del equilibrio económico ni el desarrollo del sistema capitalista.

Con respecto al estancamiento presenciado a finales de los años 70, Carvajal (1993) destaca que el shock petrolero en la década de los 70 produjo importantes efectos en las economías petroleras del mundo, ya que sus grandes flujos de capital fueron colocados en los mercados financieros, llegando así a los países empobrecidos en forma de préstamos blandos.

Para el autor, grandes proyectos de infraestructura social y física, se ejecutaron a través del financiamiento otorgado por estos préstamos a diversos gobiernos de turno, los cuales eran caracterizados en un inicio por ser cortoplacistas y con bajos intereses. No obstante, a finales de la década de los 70, dichos intereses incrementaron desencadenando una serie de efectos en las economías subordinadas.

Por su parte, autores como Guerra (2017b) concuerdan con los supuestos de que la crisis comienza a manifestarse en la década de los 70, desencadenando un conjunto de metamorfosis en el capital y en el trabajo, traducidas en importantes transformaciones en el interior de esos procesos y por tanto en el mundo del trabajo.

La procesualidad y la dinámica del capital en el período de la génesis, expansión y crisis del capitalismo, a la época del Estado de Bienestar social, pone de manifiesto su carácter: se trata, en primer lugar, de una crisis de eficacia económico-social del orden del capital. En segundo lugar, esta crisis puede ser pensada como un agotamiento del pacto político-social entre las clases. Dentro de esta forma de entender las crisis del capitalismo, el pacto fordista-keynesiano, vigente durante una larga fase expansiva del capitalismo, que en el límite sustentaba la crisis y se sustentaba de ella, tiende a ocupar el espacio que le cabe en la coyuntura socio-económica: se constituye en una posibilidad de control de la crisis, pero también en el límite de sobrevivencia del sistema (p. 98)

Vinculado a lo anterior Neffa (1999), señala que la articulación del taylorismo y el fordismo, constituyó una determinada forma de organización de la producción y de las empresas mismas, También, alcanzó adecuar las relaciones salariales y determinados procesos de trabajo que resultaron ser funcionales, hasta que su rigidez ante los cambios cuantitativos y cualitativos de la demanda del capital (vistos desde la lógica que esta investigación como movimiento del capital), tuvo serias dificultades para incrementar la productividad, además de mejorar la calidad y la variedad de la producción; aspectos sustanciales para la legitimación del mercado capitalista.

Menciona que los procesos de trabajo tayloristas y fordistas, desde mediados de la década de los años 70, comenzaron a transitar su etapa de agotamiento, ante la profunda crisis del paradigma socio-productivo, que fue provocada por la caída en las tasas de crecimiento de la productividad y otros importantes factores económicos y sociales vinculados a la mundialización del capital y la crisis del proceso de trabajo.

Señala que después de la crisis de los años 70, los servicios en el comercio mundial aumentaron, en especial los servicios financieros y la inversión extranjera directa (IED) centrada en estos mismos. Esto se vincula al proceso de globalización de los mercados, caracterizado por ser una fase específica del proceso de internacionalización del capital, donde se encuentren los mercados requeridos o los recursos.

Lo anterior es parte de lo que algunos sectores de la comunidad científica denominan como la reestructuración productiva del capital, dada la necesidad controlar la lucha de clases y la competencia intercapitalista en el contexto de una nueva revolución tecnológica y del auge de un nuevo bloque económico, a partir de un nuevo patrón productivo; el toyotismo, que pretende la reducción del tiempo y los costos de producción reestructurando la actividad productiva; redimensionando las fábricas y relaciones de trabajo y comprimiendo las empresas por medio de la externalización de ciertas áreas y articulándose a una red de empresas subcontratadas (Montaño, 2005, basado en las ideas de Antunes 1999, Mandel 1982, Braverman 1987, Matoso 1995 y Coriat 1994).

Es así como el proceso de producción y reproducción del capital desde la década de los 70, comenzó a transformarse de manera que lograra una articulación global, a través de la internacionalización de los mercados el auge del capital financiero y otros mecanismos como la externalización de actividades, el aumento de esfuerzos por alcanzar la fetichizada idea de eficiencia y eficacia, visualizada en el “justo a tiempo”, procesos de descentralización productiva, subcontratación, el auge del sector informal y el sector “servicios” y por tanto, la tercerización en sí misma.

Analizando lo anterior desde el marxismo, se concibe esta etapa como un movimiento histórico del capital para perpetuar el dominio de los países dominantes poseedores de la mayor parte del capital, por explotar a los países que históricamente ha empobrecido a través del saqueo y el sometimiento del proletariado.

La globalización, por tanto, es un eufemismo que coloca la internacionalización del capital, pero desde una perspectiva histórica, la acumulación y la explotación a países como América Latina, se ha efectuado desde la colonización, pero expresada desde diversas estrategias o mecanismos de índole político, económico, cultural e ideológico. Hoy en día, la globalización es un condicionante que difumina el fin del proyecto neoliberal en el que se enmarca la tercerización.

Al recuperar la naturaleza de la tercerización mediante la consulta bibliográfica, se encuentra que es tan difusa, como su conceptualización, ya que existen diversos argumentos que aluden a su surgimiento. Pese a ello, se identifican algunos puntos de encuentro en el análisis de su proliferación los cuales tienen vinculación con los párrafos anteriores.

Para autores como Echaiz (2007), García (2008), Romero (2003), Benites (2004) y Canales y Castro (2009), la tercerización comienza a implementarse y a ganar credibilidad en la década de 1970 justo en la coyuntura de la crisis y la revolución post-industrial. Conforme se dan los cambios en el sistema productivo, esta cobra un auge exponencial en las relaciones económicas.

Dos décadas después de los 70, con la revolución informática, que es producto del agotamiento del modelo de producción taylorista/fordista mencionado anteriormente, las grandes compañías apuestan por su expansión al trascender fronteras, alcanzando altos niveles de diversificación. Esto fomentó el cuestionamiento de los modelos antes mencionados, y con ello una ruptura -dentro de la lógica capitalista- con las formas de gestionar dichas estructuras burocratizadas, las cuales se caracterizaban por ser carentes de flexibilidad organizativa y de creatividad en los negocios.

Tampoco flexibilizaban y abrían paso a las empresas para que estas se enfocasen en sus funciones principales, dada la gran cantidad de tareas que debían cumplir dentro de las formas de organización de la producción que suponían estos modelos, además de provocar un estancamiento en el movimiento del capital, en lugar de su libre circulación; debido a su carácter rígido. Por ende, se comienza a realizar actividades económicas satelitales que, aunque no fuesen esenciales en el funcionamiento de las empresas, han sido necesarias para el mercado y los procesos de trabajo y producción.

Lo anterior ensanchó el camino para la puesta en práctica de diversas formas de descentralización productiva, flexibilización laboral y la transformación de los cimientos del tradicional derecho laboral. La respuesta a esta “problemática” también dio cuerpo a los primeros proyectos de *outsourcing*; término cuyo origen etimológico puede traducirse del inglés al español

como una forma de suministrar desde el exterior, o bien, realizar un aprovisionamiento externo de bienes o servicios.

Los autores antes mencionados concuerdan en que las primeras empresas en implementar estos modelos, y, por tanto, unas de las tantas en producir y reproducir la tercerización en sus diversas expresiones, fueron Electronic Data System (EDS), Arthur Andersen, Price Waterhouse y otras.

Vinculado a ello, Benites (2004) destaca que a partir de la década de los 90 comienzan a surgir nuevas formas de tercerización, como el denominado “outsourcing de tecnología de información”, mediante el cual, empresas como IBM (International Business Machine), Kodak y otras que ya contaban con sus propios sistemas y metodologías especializadas para solucionar problemas en su campo de acción, viéndose inmersas en la lógica mercantil de entregar a un tercero las tecnologías.

Su implementación inició mediante la adquisición de softwares y otras tecnologías con procesos especializados que hacían el trabajo para muchas empresas más, haciendo que los proveedores (como IBM) comenzaran a asumir responsabilidades de gerenciar servicios de *operaciones* (dentro de estos se destaca la administración y operación de servidores, soporte técnico, redes, mantenimiento de equipos, activos tecnológicos y otros) y también de *aplicaciones* (para esta forma de tercerización, el proveedor asumiría contractualmente la responsabilidad de administrar e incluso mejorar los sistemas de una empresa).

El autor menciona que conforme fue evolucionando el proceso, tomó forma de tercerización, otros servicios como los de contabilidad, vigilancia, limpieza, mensajería y asesoría legal. Asimismo, fueron configurándose nuevos servicios en los procesos de negocio, sobre todo en el área de logística, además de otras funciones afines a la naturaleza de cada empresa, como por ejemplo en el de administración, cobró, auge de la tercerización en los procesos de facturación, servicios de accionistas, compras y otros.

En cuanto al servicio al cliente, se comenzó a implementar el telemarketing, en el área de finanzas, la tesorería, cobros, pagos y contabilidad. En los recursos humanos se empezó a tercerizar la administración de beneficios sociales, compensación por tiempos de servicio y otras. En el área de manufactura, se implementó en la administración de materiales, fabricación, empaquetado, ensamblaje y la logística también.

Como se denota, en los párrafos anteriores, la tercerización prolifera como una estrategia del sistema capitalista para perpetuar su estructura en medio de la crisis y sus efectos, por lo que surge a través de múltiples determinaciones económicas, tecnológicas y de gestión en la esfera mercantil. Sin embargo, para aprehender su historicidad desde la totalidad, también es necesario tomar en cuenta algunas mediaciones que también están inmersas en este proceso que no puede alejarse de la figura del Estado para cimentarse.

5.2. La tercerización como legitimación del proyecto neoliberal en Costa Rica.

Para comprender la tercerización en el marco de las configuraciones en el Estado y la política social, hay que retomar las determinaciones que dieron origen al proyecto neoliberal. En dicha relación, cabe mencionar las formas que ha tomado el Estado como legitimador de los reacomodos en el capitalismo en distintos momentos históricos de las relaciones sociales capitalistas.

Como punto de partida, cabe hacer una breve referencia al pasaje del denominado Estado liberal a un Estado con mayores rasgos de intervención. Todo ello vinculado a los cambios predominantes en las formas de acumulación de capital.

De acuerdo con Medina (1998),

El Estado liberal, entonces, fue sustituido por el Estado Benefactor, permaneciendo la estructura fundamental del sistema capitalista, ya que no se trataba de sustituir el modo de producción dominante, sino de corregir sus fallas de funcionamiento. El Estado se complejizó, convirtiéndose ya no tanto en un centro de antagonismo de las clases sociales, sino en una condensación y mediación de todas ellas para llegar a ciertos compromisos, a través de la presión y la negociación política (p.32).

Sin embargo, esta forma de Estado también muestra su agotamiento ante la crisis económica de finales de los 70 mencionada anteriormente, transitando así de un Estado Benefactor (Estado Social de Derecho para muchos de los países latinoamericanos) articulado a cadenas de producción taylorista/fordista, a un Estado neoliberal.

En este punto de análisis, vale recuperar las ideas de Montaña (2005) referidas a que, en el contexto de crisis, el capital reacciona en un doble movimiento para su enfrentamiento y a la vez ampliar los niveles de acumulación a través de una nueva estrategia hegemónica; que sería *el proyecto neoliberal*.

Siguiendo las ideas del autor, el neoliberalismo representa una fuerte ofensiva contra el trabajo para aumentar los niveles de extracción de plusvalía, intensificando el trabajo mismo y disminuyendo los costos de producción, a través de la reducción o bien, de la eliminación de gastos que estén vinculados al salario.

Lo anterior se traduciría para en una mayor explotación de la fuerza de trabajo, dando paso a la intensificación de la concentración del capital, con el establecimiento de la flexibilización de los contratos de trabajo vistos como una forma de precarización, el debilitamiento de la legislación laboral, la subcontratación y la tercerización de las relaciones de trabajo, creando formas combinadas de plusvalía, la reducción de la injerencia sindical, lo cual representa una ofensiva contra las conquistas históricas del proletariado. Es así como, para el autor se da la *concentración del capital*, basada en la explotación de la fuerza de trabajo.

Además, indica que ocurre una *centralización del capital*, la cual es propia de periodos de limitada la expansión de riqueza o crisis, en donde se da la transformación de muchos capitales menores, en capitales mayores. Posterior a los años 70 se dan las megafusiones de empresas, una fuerte fuga de capitales para la reinversión financiera; la competencia entre Estados por la atracción de capital financiero; las privatizaciones de empresas estatales como una manera de dar al capital nuevas áreas para invertir. También se da el auxilio al capital con fondos públicos surgiendo así una nueva respuesta del capital ante la crisis: el proyecto neoliberal.

Para Ayala (2012), el neoliberalismo, ha tenido gran incidencia en la lógica del mercado y la libre operación de las leyes de la “oferta” y la “demanda” en la regulación del sistema productivo, en donde el papel del poder político estatal es visto como un factor de intervención, y a la vez de moderación con respecto a la dinámica ‘natural’ del capitalismo, en tanto régimen social.

Este autor menciona que dentro de las justificaciones del neoliberalismo que otorgan los sectores representantes del punto de vista dominante, ha sido que el camino que conlleva al crecimiento económico no pasa por las políticas de expansión del mercado interno, sino que, por el contrario, se basan en incremento de la capacidad exportadora de bienes y servicios.

Para ello se han tomado una serie de medidas para cumplir este cometido. Dentro de estas se destaca la internacionalización económica mediante el incremento del poder de los mercados, que dirigen importantes corporaciones -y por tanto grupos de poder económicos- que se han encargado de liberar al capitalismo de las reglas y controles desarrollados en décadas atrás, lo cual no significa

la renuncia a los recursos del Estado, sino el máximo aprovechamiento para generar las condiciones deseadas, trastocando para ello, formas políticas, institucionales y culturales.

Lo anterior se vincula con los aportes de De Abreu (1999) quien asevera que los capitales financieros y las llamadas multinacionales en el contexto neoliberal, se encargan de condicionar sus préstamos a las inversiones productivas, así como también a los ajustes políticos e institucionales de los Estados Nacionales.

Para el autor, esto genera una serie de desencadenantes, ya que los Estados Nacionales y personas ciudadanas se ven presionadas a aceptar las exigencias de la globalización, para lo cual destaca seis puntos que resultan esenciales para el desarrollo del capitalismo mundial, tales como: la desreglamentación de las salidas y entradas de capitales; la eliminación barreras aduaneras para la liberalización del comercio; la transnacionalización y privatización de entidades de carácter público; la apertura jurídica de marcas y patentes tecnológicas; la disminución de gastos y servicios públicos como la salud, el transporte, energía, agua, educación, entre otros que vienen a ser concedidos y explotados comercialmente por el capital privado; además de la desregulación de relaciones de trabajo que son retiradas de la esfera pública y posteriormente, sometidas a las condiciones del mercado; es decir, al dominio privado.

De Abreu (1999) indica que todas estas exigencias, somete a los Estados, a la globalización capitalista, y a su paso fomentan la transferencia de responsabilidades y decisiones del Estado para el mercado; es decir, *la acción política de la esfera pública para la iniciativa privada que domina el escenario mundial*. Todo ello es parte del neoliberalismo que corresponde a una ideología capitalista que procura el ajuste de los Estados a las determinaciones del capital transnacionalizado.

Tomando en cuenta lo anterior, se considera que el Estado viene a ser una condensación en donde los sectores burgueses emplean mecanismos legítimos que oculta la verdadera naturaleza de sus reformas, organizando un discurso ideológico, político des-economizado, que oculta los efectos de la sociedad clasista que genera desigualdad, precariza la parte social y consecuentemente los sectores populares.

Se entiende que parte de sus reformas implican la descentralización de sus funciones y la apertura a nuevos espacios de acumulación como la tercerización de la política social que se promueve desde el actual proyecto neoliberal, Sin embargo, estos intereses se legitiman mediante

la reproducción de discursos políticos e ideológicos que instauran la idea de que el Estado debe ser más eficiente y para lograrlo, debe alejarse de la atención a lo social.

Esto evidencia que al expandirse la acumulación, las necesidades sociales siguen estando presentes y se agudizan, lo que a su vez conlleva a afirmar que la política social no resuelve la desigualdad estructural legitimada por las relaciones sociales capitalistas en el contexto actual, sino que el Estado canaliza algunos de los desdoblamientos de los sectores populares como en este caso, los sectores de la niñez más oprimidos, para que estos no se desborden y se legitime el sistema productivo dominante, sin embargo, esta atención se ha convertido en un elemento rentable para el mercado.

Lo anterior corresponde a la materialización de un Estado como espacio complejo y sobre todo contradictorio, debido a que en él disputan intereses heterogéneos como los de la clase dominante y sectores oprimidos por determinadas estructuras de clase, etnia, género, edad... por lo que vendría a ser una arena en la que no solo pugnan las fracciones de clase, sino que también corresponde a un espacio en donde se efectúa la lucha de clase.

Producto de ello y de los cambios en el movimiento del capital, no es una condensación estática, sino que, por el contrario, se reconfigura. Lo mismo sucede con la política social, al estar en relación directa con el accionar variado del Estado para mantener la estructura social y económica.

Sin embargo, esta no se encuentra alejada de las contradicciones y luchas de clase, ya que también es producto de las correlaciones de fuerza de diversos sectores de la sociedad que se interrelacionan, ya sea por sus intereses similares, o bien, por sus antagonismos. Así lo determina Cautinho (1989) al indicar que “cuando hablamos de política hablamos generalmente de representación de intereses y por consiguiente de la formulación de las políticas que implementan o bloquean tales intereses” (p.90). lo cual refleja la contradicción que existe en el espacio de la política social.

Como resultado de ello, el redireccionamiento del accionar estatal al ejecutar políticas tendientes a garantizar la apertura económica, a la internacionalización del capital y los cambios en las formas de trabajo se ha logrado legitimar desde la incursión de discursos ideológicos, de figuras de poder como el FMI y el BM y condicionamientos a préstamos que promueven nuevas formas de “gestión estatal” tendientes a garantizar la lógica de auge del sector privado, reducción

de la atención de lo público y apoyo a la lógica exportadora; todo ello materializado en los Programas de Ajuste Estructural, impulsado por estos organismos internacionales

Conllevando así a una transformación en la inversión social e incidiendo en la operatividad de la institucionalidad pública con nuevas formas de prestación de servicios sociales; lo cual abrió paso en la incorporación de la tercerización en el erario público como una alternativa para hacer “eficaz” y “eficiente” la gestión pública; lo que, a su vez, marcaría uno de los tantos límites a la forma de Estado alcanzada en el país desde la década de los cincuenta.

Al ubicar la tercerización en esta dimensión contextual, ha sido necesario tomar como punto de partida la reestructuración del capital, efectuada después de la década de los 70, época en la que como se ha mencionado, comienza a tomar parte la flexibilización de las relaciones laborales, la internacionalización de los mercados, así como el auge del mercado financiero como parte de las acciones del proyecto neoliberal.

La aprehensión de la materialidad histórica sobre la cual se produce y reproduce la tercerización, implica recuperar la forma en que esta ha logrado encajar en el proyecto de *contra reforma del Estado*, como parte de la reestructuración productiva del capital, y en la transformación estatal en su atención a la cuestión social, lo cual permite entender la misma como parte de un amplio y contradictorio entramado social en el que convergen las siguientes mediaciones:

- Metamorfosis en el movimiento del capital, como modo de producción hegemónico: Crisis en las formas de acumulación, modelos de producción y reestructuración de los mismos.
- Hegemonía de los sectores dominantes a nivel político y económico en el rumbo a tomar frente a las cíclicas crisis del capital
- Cuestionamiento a la figura y forma de operar del Estado en lo social y en lo económico
- Hegemonía del proyecto neoliberal

A partir de ello, ha sido necesario dilucidar algunos rasgos de la tercerización y políticas que han facilitado su asentamiento en la arena del Estado costarricense y por tanto, en la política de niñez y adolescencia. Todo ello en el marco de los elementos políticos, sociales y económicos que incidieron en la contra reforma del Estado en la década de los setenta y los ochenta; lo cual dará paso a comprender la incorporación de la misma en instituciones como el Patronato Nacional de la Infancia.

De acuerdo con Rovira (1985), las tres décadas que precedieron la coyuntura de 1980, fueron caracterizadas por un acelerado desarrollo capitalista dependiente, con una evolución social y movimiento político que reforzó la vida democrática y la legitimidad de las instituciones estatales. No obstante, en setiembre de ese año, la devaluación del colón decretada en ese mes, representó una importante ruptura con la dinámica anteriormente señalada.

Para el autor, el deterioro que sucedió con este acontecimiento hizo de 1981 y 1982 dos años difíciles en la historia de la economía costarricense debido a que el país incursionó en una crisis estructural, resultado de una serie de factores, pero esencialmente en razón del hegemónico patrón de reproducción capitalista dependiente.

Según Rovira (1985), la crisis presentó algunos indicadores que obligó al Gobierno a declararse incapaz para hacer frente a sus compromisos financieros internacionales. El autor destaca que para 1981, esto son algunos:

- En 1981 el Producto Interno Bruto decreció en más de un 2 % y en 1982 ocurrió lo mismo en una tasa superior a un 7 % (véase el cuadro No.2).
- El desempleo abierto alcanzó la cifra de 8.7 % en 1981 y de 9.4 % en 1982 (27), tasas estas verdaderamente alarmantes en Costa Rica en virtud del comportamiento histórico de la ocupación en el país.
- La inflación arreció con un aumento en el índice de precios al consumidor del 65% en 1981 y superior al 80 % en 1982, cifras desconocidas en la evolución económica de Costa Rica.
- El tipo de cambio, variable fundamental en el caso de una economía tan abierta como la costarricense, se elevó de 8.60 colones por dólar norteamericano -el tipo prevaleciente antes de que se iniciaran en setiembre de 1980 las sucesivas devaluaciones- hasta un monto superior a los 60 colones por dólar en el transcurso de 1982 en el mercado libre de divisas, todo esto tras una trayectoria histórica que sólo registraba tres devaluaciones razonablemente espaciadas entre sí a lo largo del período 1950-1980.
- El salario promedio real mensual de la población ocupada asalariada pasó de 1.441 colones (aproximadamente \$165 dólares americanos) en marzo de 1979 a 858 colones (aproximadamente \$100 dólares) en noviembre de 1982, todo medido en colones del año 1975.

- La deuda externa global pasó de 1.870 millones de dólares americanos en 1978 a 3.497 millones en 1982, siendo la deuda externa pública el componente principal de este último monto con una cantidad de 2.860 millones (Rovira, 1985, p. 31-32)

Esa situación llevó a un cuestionamiento directo del “modelo de desarrollo” vigente, basado en la sustitución de importaciones, originando un intenso debate entre las diversas corrientes económicas y políticas del país, en torno no sólo al diagnóstico de las causas de la crisis sino también en relación al tratamiento y superación de la misma, proceso que culminó con la implementación de los Programas de Ajuste Estructural (PAE’s) como mecanismo para la corrección de los desequilibrios de la economía costarricense, y que paralelamente se constituyeron en el instrumento para la implementación de un nuevo modelo de desarrollo basado en la promoción de exportaciones (Arias y Muñoz, 2007).

De acuerdo con Carvajal (1993), los organismos financieros internacionales comenzaron a intervenir en la economía costarricense justificando, su accionar bajo el discurso de corregir las distorsiones económicas. Menciona que entre 1979 y 1982, cuya administración fue ocupada por Rodrigo Carazo Odío, el peso de la deuda incrementó de tal manera que se tornó insostenible para la economía nacional. No obstante, el presidente Carazo mostró su oposición ante las Cartas de Intenciones de los organismos financieros internacionales, por los efectos que estos ocasionarían en la sociedad costarricense.

Sin embargo, en las dos siguientes administraciones del Partido Liberación Nacional, se pone en funcionamiento el primer Programa de Ajuste Estructural (PAE I) que, desde el discurso del FMI, pretendía la eficiencia del Estado mediante el condicionamiento del préstamo de fondos para el funcionamiento de la economía nacional.

Respecto a lo anterior, Carvajal (1993), indica que durante el gobierno de Oscar Arias Sánchez (1986-1990) se dio la firma del segundo Programa de Ajuste Estructural (PAE II) y durante la presidencia de Rafael Ángel Calderón Fournier (1990-1994) se abre paso al tercer Programa de Ajuste Estructural.

El autor destaca que los PAE, vienen a representar una estrategia fundamentada en tres pilares: “desarrollo del sector privado, racionalización del sector público y desarrollo de las exportaciones” (Torres, O.:1990, P.47, citado por Carvajal, 1993). Aunado a ello, el Estado empieza a ser

cuestionado por los sectores neoliberales en cuanto a su función de ser generador de empleo y mediador en el desarrollo económico y social²⁶.

En este análisis, cabe retomar los aportes de Chaves, Golen y Miranda (2009), Bermúdez y Umaña (2013), Aguilera (2008) y Arias y Muñoz (2007) recuperados en el Estado de la Cuestión, en donde se destaca en esta coyuntura un reforzamiento en el país del sector privado a través de estrategias como:

- La creación de la Corporación Costarricense de Desarrollo (CODESA) en 1972 la cual se ocupó de la banca nacional y fondos públicos.
- Promulgación de la Ley N°6955 mediante la cual se congeló el habilitamiento de nuevas plazas en instituciones estatales.
- Disminución del empleo público.
- Creación de planes de desarrollo rural, cooperativas de trabajadores y empresas privadas vinculadas a la sociedad civil.
- La privatización de empresas públicas y traslado de funciones de limpieza, reparación y transporte al sector privado; siendo todo esto las primeras formas de contratación de terceros en el ámbito público.
- Se abrió paso a la concesión de políticas públicas.
- Implementación de Tratados de Libre Comercio (TLC).
- Asignación de funciones del centro a la periferia, trasladando responsabilidades del Estado a los gobiernos locales.

También se retoman los hallazgos de Marín (2012), Bermúdez y Umaña (2013) y Aguilera quienes aluden que la tercerización de los servicios de salud, electricidad y obras públicas constituyen un importante referente en la introducción de este proceso en el hacer e ideario de la política social, la cual, por ejemplo, en el caso de la salud, se vincula al término fenomenizado de

²⁶ Este elemento se vincula con los aportes de Bermúdez y Umaña (2013) referentes a la proliferación de iniciativas privadas tercerizadas en el ámbito público, vinculadas al Plan de Gobierno de Oscar Arias Sánchez en el periodo de 1986 y 1990, aunado a los gobiernos posteriores, en los que se destaca el Programa de Racionalización del Sector Público

“modernización administrativa” correspondiente al impulso de iniciativas privadas para la atención de necesidades sociales asociadas a la salud que dejaron de ser atendidas por el Estado.

Otro dato importante de retomar de estos hallazgos investigativos, es la apertura de la tercerización entre los años 1985 y 2007, periodo en el que se sentaron las bases para la creación de unas 4555 organizaciones como ONG, cooperativas, fundaciones, asociaciones solidaristas, y otras que han fomentado la incursión de los gobiernos y entes norteamericanos en la política nacional.

5.2.1. Legalidad de la tercerización

Otro elemento importante de resaltar, es que, el sector privado tiene injerencia en la operatividad de la institucionalidad costarricense a través de mecanismos jurídico-administrativos, que legitiman su participación en la implementación de políticas como la de niñez y adolescencia, dicho de otro modo, instituciones como el PANI, hacen uso de un marco normativo que da paso a que la institución apueste por la contratación de servicios profesionales privados para dar operatividad a sus programas y proyectos.

Lo anterior da paso a comprender que el PANI mantiene vínculos con el sector privado, no solo mediante las disposiciones legales que involucran a instancias privadas bajo el fundamento de que estas corresponden a organizaciones que se encuentran en el marco de la sociedad civil y que por tanto, mantienen una co-responsabilidad en la garantía y promoción de los derechos de la niñez y la adolescencia, sino que, mediante mecanismos como la contratación de servicios técnicos y profesionales, se le abre las puertas al mercado para que este opere en programas y proyectos a cargo de la institución. Todo esto fundamentado mediante estipulaciones legales como la propia Ley Orgánica de la institución y otras disposiciones como la Ley de Contratación Administrativa vigente en Costa Rica desde 1995.

Al respecto, Ugalde (2013), señala que, en este país, los servicios profesionales y su contratación se ha convertido en una tendencia creciente al ser una estrategia que procura la disminución de costos para la contratación, tanto en el sector público como en el privado. Este mecanismo, también es fundamentado en la idea de aumentar la eficiencia en el mercado y por ende, en la institucionalidad también.

El autor señala que los contratos establecidos bajo esta modalidad, se materializan en un mecanismo comercial por medio de cual se pacta de forma externa algunos servicios para ser ejecutados por personal externo a la empresa o bien, para la entidad pública contratante, evitando así el manejo del personal, además de las cuotas para la Caja Costarricense de Seguro Social, póliza de riesgos del INS, anualidades y otras garantías.

Esta estrategia en el sector público, es legitimada por medio de la Contraloría General de la República y la Ley de contratación administrativa, con su respectivo reglamento, el cual se expone a continuación:

Tabla 2: Legalidad de los contratos por servicios profesionales

<p>Ley de contratación Administrativa No. 7494</p>	<p>Artículo 64: Procedimiento de contratación de servicios. Los servicios técnicos o profesionales a cargo de personas físicas o jurídicas, se contratarán por los procedimientos de licitación pública, licitación abreviada o contratación directa, según su monto. (Así reformado mediante el artículo 1° de la ley N° 8511 del 16 de mayo del 2006).</p> <p>Artículo 65: Naturaleza. La contratación de servicios técnicos o profesionales no originará relación de empleo público, entre la Administración y el contratista, salvo en el caso del primer párrafo del artículo 67 de esta Ley.</p> <p>Artículo 66: Criterios. Las condiciones personales, profesionales o empresariales de los participantes determinarán la adjudicación. El precio no constituirá el único factor determinante para comparar las ofertas.</p>
<p>Reglamento a la Ley No. 7494</p>	<p>Artículo 163.- Contrato de Servicios. Para la contratación de servicios técnicos o profesionales, a cargo de personas físicas o jurídicas, la Administración, deberá seguir los procedimientos de licitación pública, abreviada o contratación directa, según corresponda. Ese tipo de contrataciones no originará relación de empleo público entre la Administración y el contratista, y deberá remunerarse conforme las</p>

respectivas tarifas, cuando los servicios se encuentren regulados por aranceles obligatorios.

Caso contrario el cartel deberá solicitar un desglose del costo de los servicios, detallado en costos directos, indirectos y utilidades. Se deberá establecer en los requisitos de admisibilidad un perfil idóneo y cuando no se encuentren reguladas las tarifas, el precio no constituirá el único factor determinante en la comparación de las ofertas, sino que deberán incluirse también parámetros que permitan valorar las condiciones personales, profesionales o empresariales de los participantes.

La contratación de servicios profesionales propios de una relación de empleo público, está excluida de la aplicación de la Ley de Contratación Administrativa y del presente Reglamento, por lo que para su contratación se seguirán las disposiciones del régimen ordinario de nombramiento de funcionarios.

Cuando las condiciones del mercado, así como la alta y frecuente demanda de servicios lo recomienden, se podrá pactar el compromiso de suplir los servicios, según las necesidades puntuales que se vayan dando durante un período determinado. Las cotizaciones se harán sobre la base de precios unitarios formulados con fundamento en una proyección de los costos y eventuales demandas del servicio.

El cartel deberá definir con toda claridad, entre otros: el plazo de la contratación, el cual no podrá ser superior a cuatro años, las reglas sobre la eventual exclusividad, la metodología de ejecución del contrato y demás asuntos pertinentes.

La Administración podrá incluir en su cartel mecanismos que le permitan variar los precios originalmente contratados, cuando éstos no reflejen las variaciones sustanciales y sostenidas del mercado, que se hayan producido con posterioridad. Para ello deberá establecer reglas

claras que garanticen una adecuada y equilibrada aplicación de esta facultad.

Fuente: Elaboración propia con base en lo estipulado por la Ley de Contratación Administrativa (1995) y el Reglamento a la Ley 7494 (2006).

De esta manera, el contrato por servicios profesionales es definido mediante la normativa pública como una relación contractual en el que pueden involucrarse personas físicas o jurídicas a través de mecanismos de licitación pública o abreviada según sea necesario. Dicho contrato tiene por finalidad la realización de tareas concretas por parte de personas técnicas o profesionales durante un determinado periodo de tiempo. Todo ello sin adquirir un puesto establecido con sus respectivas responsabilidades dentro de la estructura organizacional de la institución u organización productora de servicios sociales contratante.

En el caso de las contrataciones por servicios profesionales realizadas en el PANI, cabe aclarar que estas son justificadas y legitimadas mediante la Ley Orgánica del Patronato Nacional de la Infancia (1996); específicamente en su artículo 39, en el cual se indica que la institución podrá realizar este tipo de contratos, cuando por razones de oportunidad o conveniencia, los servicios no pueden ser ejecutados por las personas funcionarias de forma directa, por tanto, su propósito es el de asegurar el cumplimiento de los mandatos legales de la institución, eficientemente.

Por su parte, se ha emitido un sistema alternativo a la licitación para la contratación de servicios técnicos y profesionales para la atención y protección integral de los niños, niñas y adolescentes bajo procesos atencionales de la institución, cuyas disposiciones generales destacan que su reglamento tiene como objeto establecer un sistema alternativo a la licitación para realizar la contratación de servicios técnicos y profesionales en áreas del saber como la Medicina, Ciencias Jurídicas, Educativas y Sociales, con el fin de abordar las distintas problemáticas atencionales de la niñez y la adolescencia que se encuentran insertos en procesos de atención y protección de la institución. Dicha reglamentación ha tomado en consideración aspectos como el ámbito de aplicación; prohibiciones para contratar; control y seguimiento; selección de oferentes y procedimiento de contratación; fiscalización de los servicios; trámite y forma de pago.

Cabe aclarar que esta reglamentación se encuentra inmersa en el eje estratégico de atención del PANI. Sin embargo, son indicios de que el Patronato Nacional de la Infancia es una institución que terceriza, a través de mecanismos como la contratación de servicios profesionales.

Pero además de este mecanismo legal en donde se legitima la estrategia tercerizadora, también existe un elemento que podría estar manteniendo en su naturaleza misma, un elemento ideológico importante en el que se naturaliza el involucramiento de la sociedad civil en la garantía de los derechos. Este elemento es la concepción del PANI como ente rector de una institucionalidad democrática en pro de las niñas, niños y adolescentes, lo cual es estipulado mediante la legalidad costarricense.

5.3. El Patronato Nacional de la Infancia como ente rector en materia de niñez y adolescencia: un elemento importante para el análisis de la lógica detrás de la tercerización en el Estado

Para el desarrollo de la investigación, ha sido necesaria la caracterización del Patronato Nacional de la infancia como institución rectora en materia de niñez y adolescencia, contemplando su carácter sociohistórico, normativo y organizacional. Para ello, se toma en cuenta el discurso oficial de la institución, la manera en que esta se proyecta a la sociedad, además algunos elementos importantes que dictan los dispositivos legales y algunos autores cuyos aportes resultan atinentes a la comprensión de esta institución en el marco del objeto de estudio.

Tomando en cuenta que cada institución del Estado viene a responder demandas y necesidades de la población, sin omitir el hecho de que los intereses de sectores dominantes pugnan en estos espacios particulares, el Patronato Nacional de la Infancia (PANI), atiende una de las tantas expresiones de la cuestión social, focalizada en las niñas, niños y adolescentes, siendo la institución rectora que se encarga de garantizar y promover los sus derechos en el capitalismo.

Por ende, es necesario contextualizar su origen, tomando en cuenta la manera en que se proyecta a la sociedad a través de su marco normativo, su organización, forma de operar y sobre todo, el proceso mediante el cual, coloca y legitima la participación privada y de organizaciones no gubernamentales como un elemento inherente en cada uno de sus ejes de acción.

5.3.1. Naturaleza del Patronato Nacional de la Infancia

La desigualdad que vive la población menor de edad no solo es un tema latente en la actualidad, sino que es resultado socio-histórico de la hegemónica dinámica social capitalista y la naturaleza de esta institución es reflejo de ello. De acuerdo con lo planteado por el Patronato Nacional de la Infancia (2019), antes de 1930, muchas de las necesidades y preocupaciones sociales fueron atendidas por organizaciones de beneficencia y es en el primer cuarto del siglo XX, cuando el Estado comienza a ejecutar una intervención directa en aras de proteger la “situación irregular” de madres con sus hijos e hijas que se encontraban en condición de “desventaja social”.

Sin embargo, lo que es denominado por la institución como una cuestión de desventaja, desde el marco de teórico construido para el desarrollo de esta investigación, se concibe como parte de las expresiones de la cuestión social que responden a lógicas estructurales de carácter contradictorio en donde sectores de la sociedad pugnan por determinados intereses. Lo anterior se puede particularizar, tomando como referencia a Víquez (2019), quien señala que la primera mitad del siglo XX corresponde a un periodo de convulsiones a raíz de acontecimientos de suma relevancia e impacto social, económico y político.

Uno de estos corresponde a la primera guerra mundial ocurrida entre 1914 y 1918, y llevada a cabo entre 1939 y 1945. Otra coyuntura fue la caída de la bolsa de Nueva York en 1929 y las modificaciones efectuadas en las condiciones de intercambio comercial y económico, como producto de ello. Señala que la sociedad costarricense, al estar inmersa en las relaciones mercantiles agroexportadoras, resultó afectada por dichos acontecimientos internacionales, debido a su carácter dependiente de las fluctuaciones del mercado internacional.

Autores como García (2011) y Molina (2007), agregan que en esta época denominada tradicionalmente como liberal (la cual corresponde al periodo oscilante entre 1870 y 1930) se destaca por las mencionadas luchas y consensos llevados a cabo entre los sectores populares de Costa Rica y el proyecto “civilizador” de las élites (que pretendía legitimar su hegemonía y a su vez fomentar el desarrollo de una fuerza de trabajo que fuera eficiente en su quehacer).

Indican que el Estado costarricense emergido a partir de las reformas liberales, en respuesta a este periodo de convulsiones, conformó una densa red de instituciones y políticas sociales que respondían a cambios institucionales por las demandas de clase. También creó una serie de instituciones de control social que pretendían la alfabetización, la beneficencia, higienización, la

incidencia de la policía, además de otros mecanismos que dieron paso a la conformación de un régimen “liberal de bienestar” que facilitó el surgimiento de sectores medios asalariados vinculados al Estado.

Aunado a ello, Víquez (2019) indica que la crisis política vivida como producto de las reformas antipopulares y el proceso de dictadura, fueron condiciones que motivaron objetiva y subjetivamente, para que los sectores obreros pugnarán por mejores condiciones de vida y de trabajo, generando así, una serie de protestas hasta 1933, mediante las cuales se obtuvieron importantes conquistas, como, por ejemplo:

- Voto directo (1913)
- Voto secreto (1925-1927)
- Fortalecimiento de la Confederación General de Trabajadores
- Celebración del primero de mayo
- Jornada de ocho horas (1920)
- Ley del Inquilinato (1922),
- Emisión de la primera Ley sobre Accidentes de Trabajo (1925)
- Formación del “Partido Reformista”

Con respecto a las conquistas relacionadas a la niñez y la adolescencia, Palmer (2002) señala que, para finales de 1920, se comenzaron a gestionar estrategias desde el Estado para atender a esta población. Para entonces se pretendía establecer una agencia dedicada a problemas relacionadas a la maternidad y protección de las personas menores, pero dada la correlación de fuerzas que materializan el Estado mismo y su forma de operar, fue hasta 1930 cuando el PANI se logró instaurar.

Desde la postura del Patronato Nacional de la Infancia (2019), la institución fue creada a partir de la Ley número 39, del 6 de agosto de dicho año, en tanto dependencia de la Secretaría de Previsión Social, cuya función principal desde su fundación, fue el desarrollo, conservación, desenvolvimiento y defensa del niño, niña y adolescente, tomando como sustento el aspecto moral, intelectual, físico y social. Su reglamento surgió en 1931 y la aprobación del Código de la Infancia en 1932, estos orientados a regular situaciones jurídico-sociales de esta población.

Sin embargo, Palmer (2002) hace referencia en su análisis a otros intereses que se condensaban a partir de la fundación de esta institución y otras autoridades que ejecutaban acciones orientadas al fomento de la educación y la salubridad pública, además de actores como la policía, tribunales y prisiones enfocadas al control social. Sus acciones correspondían a una serie de inclinaciones eugenésicas a raíz del problema de la cantidad de la población costarricense y su calidad de vida.

El autor explica que los sectores hegemónicos del país, pretendían el mejoramiento de la raza; para lo cual se requería incidir en el control de la natalidad entre las clases pobres, contrarrestar el mestizaje para mejorar la selección racial, además de controlar los flujos migratorios de poblaciones no deseables. También se comenzaron a promover medidas de higiene social para proteger a la infancia y a las madres mediante la participación de las “visitadoras sociales”.

También señala que el PANI incluyó demandas como los permisos por maternidad, el pago responsable de las pensiones para menores, “un trato más gentil” hacia las personas jóvenes que cometían delitos, así como la reubicación de niños y mujeres de situaciones de abuso. Pero no puede dejarse de lado que este humanismo, en un plano más amplio correspondía a todo un diseño positivista y racista -y clasista, desde la postura de la investigadora- que pretendía mediante intervención estatal, el control de las vidas de los sectores trabajadores pobres. Agrega también que todo lo anterior permite comprender la habilidad particular de la oligarquía costarricense entre los países centroamericanos, para sobrellevar la depresión económica, sin recurrir a más dictaduras militares.

Además de lo anterior:

Se crearon instituciones para mediar y difuminar las confrontaciones políticas y de clase, para acumular información acerca de las condiciones de los trabajadores pobres para que sirviera de base para anticipar y prevenir crisis sociales y para incrementar la capacidad del Estado de educar a los grupos laborales en cuestiones de decencia moral, trabajo duro y honesto, jerarquías sociales y productividad nacional. Al hacerlo así, promovieron técnicas de mantenimiento del orden, inspección y trabajo social que prefiguraron y marcaron la posterior (y, según los estándares centroamericanos, precoz y ambiciosa) creación de un “Estado benefactor” cuyos inicios tradicionalmente se le atribuyen a la reforma social llevada a cabo durante la administración de Calderón Guardia (1940–1944) (...). Estas

conexiones, por superficiales que pudieran parecer, son la pista que probablemente conduce al alma esquivada de la democracia social costarricense (Palmer, 2002, p. 51).

Hoy en día, el Patronato Nacional de la Infancia (2019), se atribuye bajo sus propios fundamentos, la función de *rector*, al direccionar su accionar hacia la protección de las niñas, niños y adolescentes a nivel regional y local y en conjunto a instancias como el Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia, consolidar un Sistema Nacional de Protección, en respuesta a lo estipulado por el Código Nacional de la Niñez y la Adolescencia. Esto lo hace mediante acciones como la formulación y monitoreo de políticas públicas relacionadas con esta población.

También se encarga de proveer, *promover*, coordinar, articular y a su vez, crear procesos de sensibilización sobre sus derechos, además de tener incidencia en la inversión social destinada a la infancia y adolescencia y en la asignación de recursos a las instituciones que deben cumplir con la Política Pública.

No menos importante, esta institución se encarga de la promoción del trabajo con la sociedad civil en un marco participativo y de acción concertada, lo cual denota una apertura de las acciones enfocadas a la promoción, tanto a la sociedad civil, como demás actores de la institucionalidad pública, lo cual podría considerarse como una línea difusa que por medio de la cual, se ha implementado estrategias como la tercerización, al ser la sociedad civil una categoría ambigua y utilizada ideológicamente para ocultar intereses clasistas.

5.3.2. Legalidad del Patronato Nacional de la Infancia

Todo lo anterior es resultado y a la vez, reflejo de una serie de mecanismos legales que legitiman esta institución en su condición de rectora en materia de niñez y adolescencia. Hoy en día, el Patronato Nacional de la Infancia se encuentra amparado por leyes presentadas en el siguiente cuadro:

Tabla 3: Legalidad del Patronato Nacional de la Infancia a nivel internacional

Normativa Nacional que legitiman al PANI como institución rectora en materia de niñez y adolescencia	
Declaración Universal de los Derechos Humanos	Ratificada en Costa Rica en 1948
Convención sobre los derechos del niño firmada en 1990	<p><u>Artículo 3º</u>- 1. 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.</p> <p>2. Los Estados Partes se comprometen a asegurar al niño la protección y el cuidado que sean necesarios para su bienestar, teniendo en cuenta los derechos y deberes de sus padres, tutores u otras personas responsables de él ante la ley y, con ese fin, tomarán todas las medidas legislativas y administrativas adecuadas.</p> <p>3. Los Estados Partes se asegurarán de que las instituciones, servicios y establecimientos encargados del cuidado o la protección de los niños cumplan las normas establecidas por las autoridades competentes, especialmente en materia de seguridad, sanidad, número y competencia de su personal, así como en relación con la existencia de una supervisión adecuada.</p> <p><u>Artículo N°4</u>- Los Estados Partes 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 Partes adoptarán esas medidas hasta el máximo de los recursos de que dispongan y, cuando sea necesario, dentro del marco de la cooperación internacional.</p>

Fuente: Elaboración propia con base en la UNICEF (2006) e Instituto Nacional para el Desarrollo (2011).

Como se muestra en el cuadro anterior, la atención a las necesidades de las niñas, niños y adolescentes se encuentra prescrita desde mecanismos de alianza internacional como la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH) y la Convención de 1948 de los Derechos del Niño firmada por el gobierno costarricense en 1990.

De acuerdo con el Instituto Nacional para el Desarrollo (2011) la DUDH corresponde un instrumento internacional de carácter fundamental para la protección sus los derechos, ya que apuesta por la igualdad, libertad y fraternidad de todo ser humano ante instituciones y sistemas jurídicos.

Con respecto a la Convención de los Derechos del Niño, la UNICEF (2006) indica que ésta viene a ser el cuerpo legal de mayor relevancia para la niñez y la adolescencia a nivel internacional, debido a que representa el marco mínimo para la protección de los derechos de esta población, que los Estados partes deben respetar.

Cabe señalar que el Estado reconoce muchas de las necesidades de los niños, niñas y adolescentes y su responsabilidad ante ello la manifiesta a través de los siguientes mecanismos.

Tabla 2: Legalidad del Patronato Nacional de la Infancia a nivel nacional

Normativa Nacional que legitiman al PANI como institución rectora en materia de niñez y adolescencia	
Constitución Política (1949)	<u>Artículo 55°</u> - La protección especial de la madre y del menor estará a cargo de una institución autónoma denominada Patronato Nacional de la Infancia con la colaboración de las otras instituciones del Estado.
Ley N° 7739 Código de la niñez y la adolescencia (1998)	<u>Artículo 13°</u> - Derecho a la protección estatal. La persona menor de edad tendrá el derecho de ser protegida por el Estado contra cualquier forma de abandono o abuso intencional o negligente, de carácter cruel, inhumano, degradante o humillante que afecte el desarrollo integral. El Patronato Nacional de la Infancia, el Instituto Mixto de Ayuda Social y el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social brindarán las oportunidades para la promoción y el desarrollo humano social, mediante los programas correspondientes y fortalecerán la creación de redes interinstitucionales, así como con las organizaciones de la sociedad civil que prevengan el abuso, el maltrato y la explotación, en sus distintas modalidades, contra las personas menores de edad.
Ley N°5476 Código de Familia (1973)	<u>Artículo N°1-</u> Es obligación del Estado costarricense proteger a la familia. <u>Artículo N°5-</u> La protección especial de las madres y de los menores de edad estará cargo del Patronato Nacional de la Infancia, con la colaboración de las otras instituciones del Estado. En todo asunto en que aparezca involucrado un menor de edad, el órgano administrativo o jurisdiccional que conozca de él, deberá tener como parte al Patronato,

	<p>siendo causa de nulidad relativa de lo actuado, el hecho de no habersele tenido como tal, si se ha causado perjuicio al menor a juicio del Tribunal.</p> <p>Al Director Ejecutivo y a los representantes del Patronato Nacional de la Infancia les está prohibido, bajo pena de perder sus respectivos cargos, patrocinar, directa o indirectamente, en el ejercicio de su profesión, en instancias judiciales o administrativas, en sus respectivas jurisdicciones, asuntos de familia en que haya interés de menores.</p>
<p>Ley N°7648 Ley Orgánica del Patronato Nacional de la Infancia (1996)</p>	<p><u>Artículo N°1.- Naturaleza:</u> El Patronato Nacional de la Infancia es una institución autónoma con administración descentralizada y presupuesto propio. Su fin primordial es proteger especialmente y en forma integral a las personas menores de edad y sus familias, como elemento natural y pilar de la sociedad. Su domicilio estará en la capital de la República será obligación del Estado dotar al Patronato Nacional de la Infancia, de todos los recursos necesarios para el adecuado cumplimiento de sus fines.</p> <p><u>Artículo N°2.- Principios:</u> El Patronato Nacional de la Infancia será la institución rectora en materia de infancia, adolescencia y familia y se regirá por los siguientes principios:</p> <p>a) La obligación prioritaria del Estado costarricense de reconocer, defender y garantizar los derechos de la infancia, la adolescencia y la familia.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>e) La dignidad de la persona humana y el espíritu de solidaridad como elementos básicos que orientarán el quehacer institucional.</p>
<p>Política Nacional de Niñez y adolescencia</p>	<p>Ver tabla 4</p>

Fuente: Elaboración propia (2019) con base en los datos ofrecidos por la Constitución política (1949), Código de la Niñez y la Adolescencia (1998), Código de Familia (1973) y Ley Orgánica del Patronato Nacional de la Infancia (1996).

De esta manera, se evidencia que, por medio de lo jurídico, se otorga legitimidad al Patronato Nacional de la Infancia, al ser una institución amparada por leyes como la Constitución Política de la República costarricense, entes internacionales como la ONU y su Convención sobre los Derechos del niño, el Código de la Niñez y la Adolescencia, el Código de Familia, así como la propia Ley Orgánica del PANI.

Se denota, cómo a partir de estos mecanismos legales, se coloca a la institución como *rectora* en materia de niñez y adolescencia, lo cual ha implicado que esta estructure su accionar contemplando una misión y visión específicas, las cuales definen su razón de ser en la red de instituciones del Estado costarricense. Estas son:

- Misión: Garantizar el ejercicio de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, mediante la ejecución de acciones de protección integral y su rol de rectoría técnica. (Patronato Nacional de la Infancia, 2017).
- Visión: Ser la Institución rectora-técnica en materia de derechos de la niñez y adolescencia, que brinde protección integral con crecientes estándares de calidad, con talento humano e infraestructura física y tecnológica, idónea y eficaz. (Patronato Nacional de la Infancia, 2017).

Se identifica que el PANI viene a adoptar una posición importante en las relaciones sociales costarricense y en su marco normativo al definirse como la institución rectora en políticas de niñez y adolescencia, siendo esta característica distinguible de otras. Además, su imagen pública la proyecta desde su doctrina de protección integral que es susceptible a las demandas y necesidades de la población menor de edad.

Por tanto, el PANI, tiene una vinculación inherente al diseño e implementación de la Política Nacional de Niñez y Adolescencia (PNNA) 2009-2021, la cual se rige bajo determinados principios, aspiraciones y enfoques dirigidos a la niñez y la adolescencia.

Tabla 4: Aspiraciones, principios y enfoques de la Política Nacional de Niñez y Adolescencia (2009-2021)

Política Nacional de Niñez y Adolescencia (2009-2021)		
Aspiraciones	Principios	Enfoques
<p>Salud integral: Servicios de salud integral inclusivos, oportunos, eficaces y eficientes para la población menor de edad, con un adecuado balance entre promoción, prevención y atención.</p>	<p>Interés superior del niño, la niña y la persona adolescente: Este principio le garantiza al niño, niña o adolescente que, ante cualquier situación dada, la medida que debe tomarse es aquella que mejor satisfaga sus derechos de manera plena y eficiente en un ambiente físico y mental sano, y en procura de su pleno desarrollo personal. Los derechos de los niños, niñas y adolescentes deben ser considerados como un todo, por lo tanto, los principios de no discriminación, de supervivencia y desarrollo, así como de respeto de la opinión de la persona menor de edad, deben tenerse en cuenta para determinar el interés superior en una situación concreta, o el interés superior de la niñez y la adolescencia como grupo.</p>	<p>Enfoque de Derechos: Marco conceptual basado en las normas de derechos humanos que reconoce a las personas menores de edad como sujetos de todos los derechos inherentes al ser humano, hombre, mujer, niño o niña y adolescentes. Constituye la aplicación y puesta en práctica de los estándares, principios y derechos contenidos en la CDN y el CNA, así como en los demás instrumentos internacionales y nacionales de protección de derechos humanos.</p>
<p>Cultura, juego y recreación: Niños, niñas y adolescentes con</p>	<p>Igualdad-no discriminación: Señala que las disposiciones se aplicarán a toda</p>	<p>Enfoque de desarrollo integral: Los programas, planes y proyectos derivados de la</p>

<p>oportunidades para el juego, el esparcimiento, la práctica del deporte y la recreación, que viven y comparten en un entorno de diversidad sociocultural, tolerancia e inclusión, con conciencia y compromiso hacia formas de vida que no destruyan nuestro ambiente natural y la promoción de estilos de vida saludables.</p>	<p>persona menor de edad, sin discriminación alguna por razones de etnia, cultura, género, idioma, religión, ideología, nacionalidad, condición socioeconómica, zona donde residen o cualquier otra condición propia de su padre, madre, representantes legales o personas encargadas. Este principio busca que el país garantice a todas las personas menores de edad la protección de sus derechos y contemple establecer políticas especiales para aquellas que se encuentran en situación de mayor vulnerabilidad.</p>	<p>PNNA deben tomar en cuenta la condición de sujetos de derecho de los niños, niñas y adolescentes, en todas las dimensiones de su persona, sean físicas, intelectuales, culturales y afectivas, y en su dinámica de crecimiento, que conlleva también el desarrollo de su autonomía progresiva. El desarrollo humano implica procesos de ampliación de oportunidades y libertades para las personas. Para lograrlo, ha de tomarse en cuenta el fortalecimiento y la expansión de sus capacidades individuales y colectivas, en todos los niveles de actuación, en especial la posibilidad de disfrutar una vida larga y saludable, tener acceso a la educación y a un nivel de vida que le permita disfrutar de los bienes de la sociedad y la cultura.</p>
<p>Educación: Un sistema educativo que asegura la ampliación de capacidades para las personas menores de edad, bajo condiciones de cobertura universal, calidad y equidad, como parte de un proceso de movilidad social ascendente en el largo plazo, con la participación y ciudadanía activa de los niños, niñas y adolescentes en la comunidad educativa.</p>	<p>Discriminación positiva: Reconociendo que los niños, niñas y adolescentes tienen una condición especial en razón de la edad y que están en proceso de desarrollo, dado su proceso de formación como personas y ciudadanos, el principio de discriminación positiva establece que la atención de sus necesidades y la garantía de sus derechos son de aplicación prioritaria. Todas las instituciones del Estado son garantes de la aplicación preferente de los derechos de</p>	<p>Enfoque de condición etaria: los distintos programas y actividades, para su diseño, ejecución y evaluación, tomarán en cuenta el modo de atender esta diversidad etaria, lo que implica el análisis de los entornos inmediatos, factores de protección, participación acorde con las capacidades efectivas de los niños, niñas y adolescentes, y creatividad en la forma de promover los protagonismos de estas personas, de acuerdo con sus distintas etapas de vida.</p>

	las personas menores de edad lo que se reflejará en sus planes, programas y presupuestos.	
<p>Protección especial: Un Estado capaz de proteger, atender y restituir en el goce de los derechos a los niños, niñas y adolescentes víctimas de la violencia, el abuso, la explotación y la trata, así como de impactar en la superación de las causas generadoras de tales situaciones, especialmente la pobreza, vulnerabilidad y el riesgo social.</p>	<p>Vida, supervivencia y desarrollo: Los Estados están obligados a tomar una acción positiva para garantizar en la máxima medida el desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social de estas personas. Asegurar el desarrollo del niño, niña o adolescente no consiste únicamente en prepararlo para la vida adulta, sino también en proporcionarle las condiciones óptimas para este período de la vida</p>	<p>Enfoque de Equidad: Las condiciones reales de la existencia determinan diferencias entre los seres humanos. Estas diferencias por factores económicos, sociales o culturales deben ser consideradas de manera sistemática, para asegurar que una correcta e integral aplicación de la PNNA en el territorio nacional no se vea perjudicada, procurando –en todo caso– que ninguna de sus medidas pueda generar discriminación o exclusión de algún sector y que, por el contrario, promuevan la inclusión social y el alcance de las políticas de carácter universal. En relación con los niños, niñas y adolescentes, el enfoque de equidad conlleva la aplicación de medidas sistemáticas de discriminación positiva, que garanticen a esta población contar con atención y protección prioritarias, sobre cualquier otro grupo o sector.</p>
<p>Personalidad, familia y comunidad: El Estado promueve y hace realidad el desarrollo integral de niños, niñas y adolescentes, y complementa los esfuerzos familiares</p>	<p>Participación: Este principio alude al desarrollo progresivo del ejercicio de sus derechos y principalmente de los de expresión, información y ciudadanía, asumiendo niveles de participación mayores cuando el desarrollo de su</p>	<p>Enfoque de Interculturalidad: Lo esencial del enfoque de interculturalidad es asegurar que las diferencias no se conviertan en discriminaciones y que, además, sean reconocidas y aprovechadas</p>

<p>y comunitarios para impulsar y garantizar su protección.</p>	<p>autonomía lo permita. El CNA establece mecanismos específicos que buscan garantizar el ejercicio de la participación de la persona menor de edad. Reconoce su derecho a participar en el sistema educativo, en la base local del SNPI, y también de participar en forma directa en los procesos y procedimientos, judiciales y administrativos, establecidos en la legislación.</p>	<p>como fuentes de saber, de pensamiento y de experiencias para la vida en sociedad.</p>
<p>Institucionalidad democrática: El SNPI y los entes nacionales, regionales, locales y comunitarios relacionados, garantizan efectivamente los derechos de niños, niñas y adolescentes, como parte de *9la red social del país</p>	<p>Autonomía progresiva: parte de su condición de personas en proceso de desarrollo integral y preparación para una vida independiente y responsable; en permanente concordancia con la garantía de los otros principios: interés superior, sujeto social, no discriminación y discriminación positiva, participación y desarrollo</p>	<p>Enfoque de igualdad de género: la construcción de relaciones entre hombres y mujeres basadas en la igualdad, para la superación de las brechas de género. Mediante la aplicación de este principio se promoverá la equiparación de condiciones entre niños y niñas, y entre adolescentes de ambos sexos, de modo que se puedan distinguir las necesidades específicas de mujeres y hombres, tanto en su contexto social como en sus actividades más inmediatas.</p>

Fuente: Elaboración propia (2019) con base en la información suministrada por PANI-UNICEF (2009, pp 55-60).

Tal como lo devela la tabla anterior, la PNNA dicta una serie de aspiraciones, principios y enfoques, que deben ser contemplados en los diferentes planes, programas y proyectos que tiene a cargo, tanto la institución, como el resto de organizaciones del Estado cuyas funciones mantengan relación con la niñez y la adolescencia.

De acuerdo con el PANI- UNICEF (2009), “la PNNA se visualiza como una política de Estado hacia el 2021, que debe regir la actuación de sus instituciones y ser objeto de mejoramiento y actualización permanente por las diversas administraciones de gobierno en diálogo con la sociedad civil” (p.53).

Ésta promueve la idea central de garantizar el pleno ejercicio sus derechos, haciendo del territorio nacional, un entorno de protección integral, participación y desarrollo efectivo para esta población. Para ello promueve un marco de convivencia democrática, sin discriminación y en contextos seguros, vinculado a la participación del Estado en torno a este interés superior.

El PANI- UNICEF (2009), destaca que además de dicha aspiración principal, existen otras 6 pretensiones de carácter específico que se encuentran explícitas en la tabla anterior. Estas se traducen en ejes estratégicos de acción de dicha política y por lo que también serían acatados por instituciones del Estado y sectores privados, desde la rectoría del PANI. En la política también se destaca que, para dar una coherencia interna a la PNNA, se han definido los enfoques y principios comunes para todos estos ejes estratégicos.

Señalan que los enfoques representan criterios conceptuales y a la vez metodológicos, para asegurar que los programas derivados de la PNNA sean consistentes entre sí y apunten a la consecución de los objetivos adoptados, siendo el enfoque de derechos el central, ya que reconoce a la niñez y la adolescencia como población sujeta de todos los derechos inherentes al ser humano. Por su parte se busca que los principios de derechos humanos, sean gozados de manera plena, no obstante, se encuentran una serie de principios especiales explicados en la tabla anterior que son derivados de la CDN.

Una vez entendido esto, cabe destacar que el Patronato Nacional de la Infancia (2017), se propone de forma periódica, una serie de objetivos estratégicos que, a manera general, pretenden mejorar sus labores en cuanto a rectoría, talento humano, servicios, tecnologías de información y comunicación (TIC), infraestructura y otros. Estos se condensan en los planes

estratégicos creados por este ente y en la actualidad. El vigente abarca el periodo de 2018 hasta 2022.

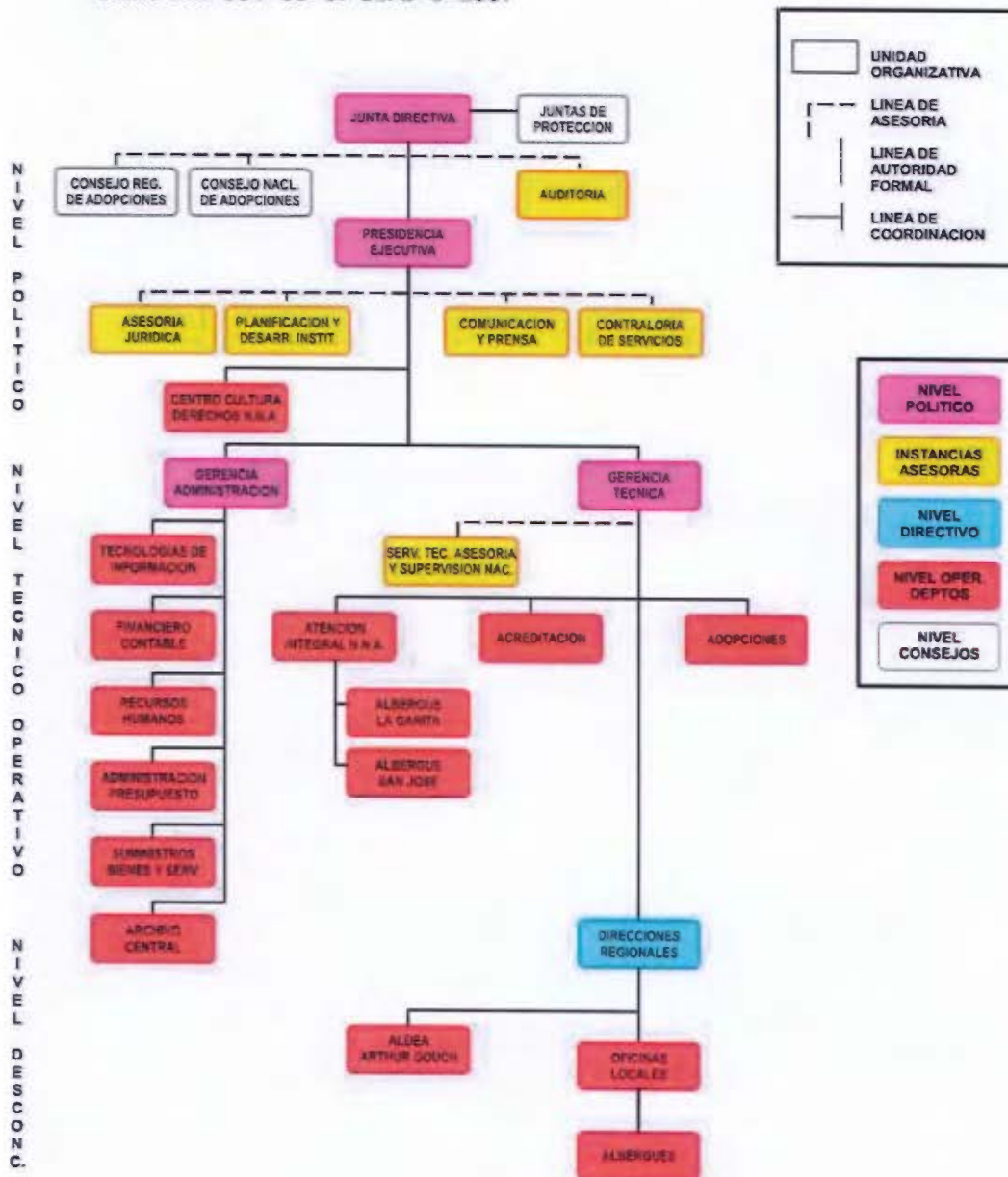
5.3.3. Estructura organizacional del Patronato Nacional de la Infancia

En el desarrollo del presente documento, se ha puesto en evidencia cómo el PANI posee una normativa bajo la cual funciona y es con base en esta que se estructura su organización para poder cumplir con las diversas funciones que les han sido otorgadas y a la vez, responder a sus ejes de acción. El siguiente organigrama muestra las áreas en las que dirige su accionar.

Ilustración 1: Organigrama PANI

PATRONATO NACIONAL DE LA INFANCIA

Estructura organizativa aprobada
Oficio DM- 581- 06- 07 del 8- 6- 2007



Fuente: Patronato Nacional de la Infancia (2019).

Basándose en lo ilustrado por el anterior organigrama, además de lo proyectado por el Patronato Nacional de la Infancia (2019), dicha estructura se encuentra conformada por tres niveles organizacionales: político, técnico operativo y técnico desconcentrado.

El *nivel político* lo describe como una plataforma donde se da la toma de decisiones, control, seguimiento de cambios realizados y el desempeño de los programas y proyectos, que responden la Misión y la Visión establecidas y son La Junta Directiva y la Presidencia Ejecutiva las que se encuentran en este nivel.

Cabe destacar, para efectos de la presente investigación, que en este mismo nivel político, se encuentran las Juntas de Protección a la niñez, las cuales, como se verá en este apartado, son conformadas por actores de carácter público y de manera organizada planifican, gestionan, promocionan y ejecutan acciones en materia de niñez y adolescencia, teniendo así incidencia en lo político y en lo operativo.

En el nivel *técnico operativo*, el Patronato Nacional de la Infancia (2019), se hace cargo de la gestión, implementación y control de los diversos planes, programas y proyectos que se ejecutan en la Institución. Este se conforma por la Gerencia de Administración y Finanzas, la Gerencia Técnica, así como también de las unidades que dan soporte a la labor sustantiva y administrativa financiera.

Destaca que en el nivel *técnico desconcentrado* se encuentran las Direcciones Regionales, que se encuentran a cargo de las Oficinas Locales y las Juntas de Protección a la Niñez y la Adolescencia, desde donde se articulan las acciones vinculadas a las áreas de gestión del área técnica: Atención y Protección Especial y *Promoción y Prevención de Derechos*; siendo esta última, donde enfoca su análisis la presente investigación.

En este nivel de estratificación (técnico operativo y técnico desconcentrado) jerárquica, se denota la manera en que se coloca los albergues como parte de la estructura organizacional del Patronato Nacional de la Infancia, lo cual evidencia la relación público-privada en cuanto a la atención y protección de los derechos de las niñas, niños y adolescentes.

Al respecto, Araya, Bonilla, Centeno, Gordon, Pérez y Vega, (2009) destacan que muchas de estas entidades, se encargan de llevar a cabo tareas que originalmente han sido ejecutadas por la

institución, lo cual hace que sean parte del aseguramiento de derechos que ofrece el Estado a la población mediante la defensa, promoción, resguardo e incluso la restitución de los mismos.

Dentro de estas, destacan la injerencia de organizaciones como DNI (Defensa de Niños Internacional), y otras que laboran desde diversos enfoques como el de derechos humanos, como por ejemplo UNICEF. También destacan la participación de fundaciones a nivel nacional bajo este precepto, como la denominada PANIAMOR, o bien, otras que direccionan su accionar a partir de ideas religiosas como en el caso de la Asociación Roble Alto.

Señalan que la labor de estas ONG, se encuentra dirigido al ámbito más operativo, al dirigir su labor hacia aspectos vinculados a la atención, como por ejemplo Roble Alto, Pueblito: una Familia para los niños, o bien, Aldeas Infantiles SOS, cuyas labores se dirigen a al establecimiento de albergues para la permanencia de niñas, niños y adolescentes en riesgo.

Sin embargo, existen entes que tienen injerencia en la formulación de la PNNA (como UNICEF), la realización de estudios con respecto a la situación de la población menor de edad (Fundación Ser y Crecer, UNICEF), además de supervisar, monitorear y orientar el accionar de la institucionalidad en materia de niñez y adolescencia (tal es el caso de organizaciones como UNICEF y DNI).

Lo anterior, muestra la forma en que se encuentra permeada la institucionalidad, del quehacer de estas organizaciones, yendo desde lo macro, como la formulación y supervisión de la PNNA, hasta el plano operativo de la misma, lo cual, indiferentemente de los intereses que están posean respecto a la niñez, puede concebirse su involucramiento como producto de un Estado que les abre paso en cuanto a la atención de las necesidades de la niñez.

5.3.4. Programas del Patronato Nacional de la Infancia

Además de la estructura organizacional, también es de suma relevancia conocer los programas o proyectos que, de manera general, se ejecutan desde esta institución, lo cual permite esclarecer las acciones concretas que se llevan a cabo para materializar la política de niñez y adolescencia abarcando desde el ámbito de la atención, hasta la de promoción, las cuales, han sido objeto de acciones tercerizadas. Como se verá a continuación, el Patronato Nacional de la Infancia a nivel macro, fundamenta su accionar en cuatro programas generales, los cuales se describen a continuación:

- **Programa de Actividades Centrales:** Este se basa en “todas aquellas acciones referentes a la dirección, supervisión, asesoría y control a través de la Junta Directiva, Auditoría Interna, Presidencia Ejecutiva, Gerencia de Administración y Gerencia Técnica como máximos organismos responsables de la conducción superior de la institución (Castro, 2014, citado por Vargas, 2016, p. 15).
- **Programa de Atención:** Según el Patronato Nacional de la Infancia (2014) Este se encarga de “Construir una cultura de reconocimiento y respeto de derechos de los niños, niñas y adolescentes” (p.23) y tiene como objetivo “aumentar el nivel de respuesta institucional a las situaciones violatorias de derechos de los niños, niñas y adolescentes identificados en las denuncias recibidas” (p.23).
- **Programa de Protección y Defensa:** Por medio de este programa se brinda una protección integral a las PME con el objetivo de “Lograr que a los niños, niñas y adolescentes ubicados en alternativas de protección se les garantice el ejercicio de sus derechos” (Patronato Nacional de la Infancia, 2014, p. 20).
- **Programa de Educación, Prevención y Promoción:** Este programa busca “lograr la participación de Niños, niñas y adolescentes y familias en los programas, proyectos y actividades, que les permita potenciar las oportunidades a efectos de garantizar el pleno ejercicio de sus derechos” (Patronato Nacional de la Infancia, 2014, p. 24).

Una vez contemplados estos programas generales, las características del presente objeto de estudio conllevan a recuperar los ejes estratégicos de acción planteados por esta institución, específicamente relacionados con el programa de Educación, Prevención y Promoción, el cual es ejecutado por el área de promoción y prevención de derechos, la cual es sustancial que sea analizada, dadas las particularidades del objeto de estudio. Todo ello pretende ser abordado en el siguiente capítulo.

SEXTO CAPÍTULO

6. Análisis de resultados: la tercerización como expresión de la contra reforma del Estado: una lectura desde el ejercicio del Trabajo Social inserto en la Política Nacional de Niñez y Adolescencia

En este apartado se expone una síntesis sobre las reflexiones efectuadas en la etapa de procesamiento y análisis de resultados y cómo ello permite obtener una explicación del objeto de estudio la cual se expone mediante 3 ejes centrales. Cabe señalar que, el mismo proceso de “ir y venir” y la recuperación de los elementos simples y complejos que supone el marxismo como método, conllevaron a que la estructuración de este apartado se efectuara de tal manera. A pesar de ello, cada eje de análisis no es concebido de forma separada, sino de forma articulada, ya que las mediaciones que determinan el objeto se materializan en lo universal, singular y particular, todo ello como parte de una totalidad social compleja que lo determina.

A partir de ello mediante el primer eje se intenta abordar la incidencia de los procesos de tercerización en la Política Nacional de Niñez y Adolescencia, el segundo aborda la manera en que se encuentra inmersa en el marco de la atención a la cuestión social en el área de Promoción y Prevención de Derechos del PANI, mientras que el tercer elemento contempla el ejercicio profesional del Trabajo Social en todo este entramado.

6.1. Incidencia de la estrategia neoliberal, en los procesos de tercerización de la Política Nacional de Niñez y Adolescencia

Este primer eje de análisis intenta dar respuesta a la interrogante de cuál ha sido la incidencia de la estrategia neoliberal, en los procesos de tercerización de la Política Nacional de Niñez y Adolescencia implementada entre 2009 y 2021. Para ello se toma elementos centrales de esta política y se particulariza de acuerdo al objeto de estudio trazado.

En este proceso se ha tomado como ruta de análisis los principales ejes y lineamientos trazados en la política en estudio, intentando, sobre todo, profundizar en el que propone una *institucionalidad democrática*, para lo cual ha sido importante triangular sus postulados con

diversos vínculos políticos, económicos, sociales e ideológicos que al igual difuminan la tensión contradictoria en que se reproduce la fuerza de trabajo en el marco del proyecto neoliberal. Esto resulta elemental, ya que la tercerización se reproduce en este gran complejo.

Para entender la realidad contradictoria que permea el objeto de estudio se parte de la premisa de que, el capitalismo, mediante el proyecto neoliberal, es el que da materialidad y abre paso a la reproducción de los procesos de tercerización, mismo que se lleva a cabo de múltiples formas y en diversos escenarios como la Política Nacional de Niñez y Adolescencia.

Para entender cómo se particulariza la tercerización en esta política, primeramente se ha tomado como foco de análisis 5 de sus ejes y lineamientos: *persona, familia y comunidad; salud integral; educación; cultura, juego y recreación y protección integral*, debido a que estos elementos permiten determinar cómo esta categoría se reproduce en una condensación de relaciones que dan paso en el sistema social a la auto responsabilización de la atención a necesidades materiales y subjetivas de la fuerza de trabajo en un plano individualista, todo ello bajo un propósito hegemónico.

Luego de ello, se particulariza el eje y lineamiento de *institucionalidad democrática*, el cual se traduce en un “portillo abierto” a las nuevas relaciones creadas en la arena del Estado, a partir de los preceptos de “colaboración” “ayuda mutua” “desarrollo” “responsabilidad social” esto como parte de la lógica de reproducir un “Estado mínimo” que se ocupe de “problemas puntuales” mientras le otorga a la sociedad civil parte de sus funciones, las cuales, cómo se verá, son rentables para el mercado.

Para comenzar con este abordaje, la siguiente tabla explica a manera general los primeros 5 ejes y lineamientos planteados por la Política Nacional de Niñez y Adolescencia (2009-2021).

Tabla 5: Ejes y lineamientos y lineamientos de la Política Nacional de Niñez y Adolescencia

Persona, familia y comunidad	Salud integral	Educación	Cultura, juego y recreación	Protección especial
<p>Reconocimiento del ejercicio de la ciudadanía de las personas menores de edad, que considere el principio de autonomía progresiva y su derecho a la participación activa. Centra la atención en el rol de la familia, la comunidad y el Estado en proveer a las personas menores de edad, programas y acciones de cuidado y protección integral.</p>	<p>Se reafirman las políticas nacionales en el marco de la producción social de la salud y sus determinantes, relacionadas con las personas menores de edad.</p>	<p>Se postula el cumplimiento del derecho a la educación de las personas menores de edad, a partir de la armonización entre la calidad del servicio educativo y las condiciones de equidad. La educación es el medio idóneo para que las personas adquieran, desarrollen y potencien las capacidades y destrezas que les permitan asegurar un estilo de vida acorde con el concepto de desarrollo humano, el cual comprende la capacidad de demandar y exigir el cumplimiento de sus derechos.</p>	<p>Apunta a propiciar el reconocimiento, la apropiación y más amplia difusión de diversas formas de expresión cultural, como parte de un concepto de identidad nacional vinculado con la perspectiva de la fraternidad universal desde la niñez y la adolescencia.</p>	<p>Comprende acciones que se destinan a personas o grupos que por alguna condición o por alguna forma de violación de sus derechos, necesitan de servicios públicos especiales para ser protegidas.</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Inscripción desde el nacimiento • Garantía a la nacionalidad 	<ul style="list-style-type: none"> • Promoción de la salud integral • Acceso a la salud y a la 	<ul style="list-style-type: none"> • Educación en derechos humanos • Educación para lograr relaciones de 	<ul style="list-style-type: none"> • Respeto e inclusión de las diversidades culturales 	<ul style="list-style-type: none"> • Protección especial • Prevención y erradicación de la explotación

<ul style="list-style-type: none"> • Protección de la identidad y la imagen • Fortalecimiento de la familia • Reconocimiento al ejercicio de una disciplina sin castigo corporal • Promoción y fortalecimiento de las alternativas de cuidado para niños y niñas • Protección en situación de separación familiar • Respeto y protección de los vínculos afectivos • Hogares seguros • Comunidades seguras 	<p>seguridad social</p> <ul style="list-style-type: none"> • Salud con enfoque multicultural • Educación para la salud • Seguridad alimentaria y nutrición adecuada • Salud integral de la madre y del padre adolescente • Salud sexual y reproductiva • Atención prenatal, perinatal y posnatal • Promoción de la lactancia materna • Cobertura universal de la prevención por vacunación 	<p>género sensitivas y equitativas</p> <ul style="list-style-type: none"> • Educación universal de calidad • Educación contextualizada • Educación en territorios y comunidades indígenas • Educación para la sexualidad humana • Provisión de servicios de apoyo para estudiantes con necesidades educativas especiales • Protección a las y los estudiantes adolescentes trabajadores, y su retención en el sistema educativo • Fortalecimiento a la educación técnica y científica 	<ul style="list-style-type: none"> • Fomento de la identidad cultural respetuosa de los derechos humanos • Promoción de relaciones armónicas con nuestro ambiente natural • Fomento de la creatividad y estímulo de la imaginación de los niños, niñas y adolescentes • Promoción del juego, el deporte y la recreación • Reconocimiento de la cultura de las personas adolescentes • Desarrollo de infraestructura para programas de cultura y recreación 	<p>laboral infantil y protección del adolescente trabajador</p> <ul style="list-style-type: none"> • Protección contra la explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes • Protección a víctimas de tráfico ilícito de migrantes y trata de personas menores de edad • Protección integral del Estado para los y las adolescentes en los procesos penales juveniles • Atención especializada
--	--	--	--	---

<ul style="list-style-type: none"> • Protección a niños, niñas y adolescentes vinculados con procesos migratorios • Responsabilidad social 	<ul style="list-style-type: none"> • Prevención de la mortalidad • Prevención y atención del VIH/SIDA • Prevención y atención a la adicción de sustancias psicoactivas y a la ludopatía 	<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecimiento a la educación artística y estética • Formación permanente del personal docente • Promoción de la participación de padres, madres y personas encargados de las niñas, niños y adolescentes, en el sistema educativo • Seguridad en los centros educativos • Infraestructura y equipamiento adecuado y accesible para los centros educativos 	<ul style="list-style-type: none"> • Fomento a la integración e inclusión de la población menor de edad migrante y con estatus de refugiada 	<p>para los y las adolescentes en los procesos penales juveniles</p> <ul style="list-style-type: none"> • Promoción de la inclusión social de la población penal juvenil
--	--	---	--	---

Fuente: Elaboración propia con base en los datos de PANI-UNICEF (2009).

En la tabla anterior se presentan 5 de los 6 ejes y lineamientos estratégicos que se plantea en la Política Nacional de Niñez y Adolescencia. En esta se muestra las aspiraciones principales de cada uno de estos, además de algunas acciones específicas a llevar a cabo para su cumplimiento, tomando en cuenta para ello a una multiplicidad de actores y actoras sociales lo cual es necesario contemplar en este estudio, ya que el Estado en el diseño de esta política deja ver algunos elementos clave que dan respuesta al objeto de estudio.

Tal es el caso de la concepción del bienestar de las niñas, niños y adolescentes. Esta la determina desde una perspectiva de *desarrollo* y la fragmenta en temas vinculados a la salud, protección, acceso al juego, a la cultura y es con base en ellos que determina la integralidad de su planteamiento como política.

Esto no es casual, ya que de acuerdo con Faleiros (1980), la naturaleza de la intervención del Estado en términos empíricos se basa en la implementación de la asistencia, previsión social y prestación de servicios y subsidios. La diversidad de sus intervenciones, se visualiza desde distintos dominios de la política social, como la salud, educación, entre otras que son categorizadas como “sociales” por cuestiones ideológicas e históricas, ya que, el hecho de que la política estatal se muestre como “social” crea un imaginario de ser “buenas” para la población.

La política Nacional de Niñez y Adolescencia habla del abordaje de la niñez como una prioridad y se basa en los preceptos de “interés superior” para argumentar que esta población requiere una mayor inversión presupuestaria. Sin embargo, como lo señala Faleiros (1980), cuando el gobierno habla de “prioridades sociales” se muestra como defensor de los sectores empobrecidos y oprimidos, pero a su vez, oculta el vínculo de estas acciones con la lógica de acumulación.

Al respecto, Poulantzas (1972) señala que el Estado en la reproducción del capital es capaz de crear, transformar y producir realidades que pueden ser consideradas como positivas. Esto se materializa en tanto,

La relación de las masas con el poder y el Estado en lo designado particularmente como *consenso*, *posee siempre un sustrato material*. Entre otras razones porque el Estado, procurando siempre la hegemonía de clase, actúa en el campo de un equilibrio inestable de compromiso entre las clases dominantes y las clases dominadas. El Estado asume así una serie de medidas materiales positivas para las clases populares, incluso si estas medidas

constituyen otras tantas concesiones impuestas por la lucha de las clases dominadas (Poulantzas, 1972, pp. 30-31).

De hecho, la política Nacional de Niñez y Adolescencia a pesar de que coloca la atención de la niñez y adolescencia como una prioridad y supone un aumento de la inversión social para ello, no hace referencia a la estructura de clases y la explotación como núcleo fundante de las manifestaciones de la cuestión social. Sino que segrega estas como problemas en términos de acceso a una serie de servicios como la educación salud el juego, la cultura y recreación, además de establecer una relación causal entre el desarrollo integral y el goce de derechos civiles.

De acuerdo con Faleiros (1980), en todos los dominios de política social, se toman medidas sociales en función de ciertas categorías de la población como la edad o por criterios de anormalidad/normalidad (personas enfermas, madres solteras, “delincuentes” ...). Se considera que la Política Nacional de Niñez y Adolescencia toma en cuenta estas determinaciones, ya que el criterio fundante en este análisis es la edad para que la misma pueda llegar a estas personas.

Sin embargo, existe otro elemento en esta relación y es que, a su vez, encausa a la familia en dicho criterio de normalidad/anormalidad en medio de una dinámica funcionalista, al indicar que cuando esta no sea garante de los derechos y pleno desarrollo integral de la niñez y adolescencia, el Estado debe actuar como “protector” de esta población lo cual abre portillo a toda una lógica de control social e incluso represión por parte del Estado desde su aparato ideológico.

De acuerdo con Pulantzas (1978), el proceso de producción se encuentra fundamentado en la “unidad del proceso de trabajo y de las relaciones de producción (consistentes a su vez de una relación: la propiedad económica y la de posesión)” (p. 24). Dicha unidad se efectúa a través del predominio de las relaciones de producción sobre el trabajo regularmente designado como fuerzas productivas. Dicha relación de primacía de una categoría sobre la otra confiere a la articulación entre ambas a la forma de un proceso de producción y reproducción.

Prosigue argumentando que, de esa primacía deviene la presencia de las relaciones políticas e ideológicas. Estas relaciones de producción basadas en la propiedad económica y la posesión se traducen en formas y poderes de clase orgánicamente vinculados a las relaciones políticas e ideológicas que lo forjan y legitiman. Estas se encuentran presentes en la especificidad de cada modo de producción desempeñando un papel fundamental en las relaciones de producción al estar

presente en la constitución misma de estas. Es por ello que el proceso de producción y explotación es a su vez un proceso de reproducción de las relaciones de dominación política e ideológica.

Por tanto, para el autor, El Estado se ubica en la constitución y reproducción de la lucha de clases. Destaca que, este tiene un papel constitutivo en las relaciones de producción y de las clases sociales, pero a su vez incide en la organización de las relaciones ideológicas y de la ideología dominante, aunque no se limita al binomio represión-ideología.

Para Poulantzas (1978), esta última no se reduce solamente en un sistema de ideas o representaciones, sino que se reproduce en los hábitos, las costumbres y en el modo de vida de los y las sujetas. Esto permite comprender la manera en que el Estado desde su dominación política es capaz de moldear la subjetividad mediante sus aparatos ideológicos y con ello las relaciones sociales se efectúan de acuerdo al orden establecido por quienes detentan la hegemonía y se apropian de los medios de producción.

Señala que la ideología es un conjunto de prácticas sociales en las que se insertan también las prácticas políticas y económicas, de manera que las relaciones ideológicas son fundamentales en las relaciones de propiedad económica y de posesión en el marco de las relaciones de producción y división social del trabajo.

De esta manera,

El Estado no puede consagrar y reproducir la dominación política exclusivamente por medio de la represión, de la fuerza o de la violencia «desnuda». Ha de recurrir a la ideología que legitima la violencia y contribuye a organizar un *consenso* de ciertas clases y fracciones respecto al poder político. La ideología no es algo neutro en la sociedad: sólo hay ideología de clase. La ideología dominante en particular consiste en un poder esencial de la clase dominante (Poulantzas, 1972, p. 27).

El planteamiento de los ejes y lineamientos de la Política Nacional de niñez y adolescencia deja ver cómo operan las relaciones político- ideológicas en el seno del Estado generando un consenso sobre la forma de concebir y abordar a la niñez. Como parte del mismo, se ha atribuido un determinado rol a las personas dependiendo de la posición en que se encuentre dentro de la dinámica familiar.

En otras palabras, mediante la reproducción de este consenso revestido de “desarrollo integral”, se materializa un orden en el que las personas encargadas de las niñas, niños y adolescentes asumen el rol principal de cuidado y a su vez, el poder político instaura un comportamiento en la niñez encausando su bienestar a ser futuros ciudadanos responsables, con salud, con la educación y habilidades necesarias para la vida, lo cual podría ser, a su vez, la reproducción en el seno familiar de un ejército de reserva de fuerza de trabajo calificada y adoctrinada mediante una serie de procesos de socialización en que aparatos como la escuela, la iglesia e incluso la familia condicionada, crean un perfil afín al sistema dominante de producción capitalista y de reproducción de la fuerza de trabajo.

Al respecto, Poulantzas (1972) indica que la ideología dominante opera en los aparatos del Estado los cuales desempeñan una labor de inculcar dicha ideología para la constitución y reproducción de la división social del trabajo, de las clases sociales y de la dominación de clase. Este sería el principio fundamental de lo que es designado como *aparatos ideológicos del Estado*, tales como el aparato religioso, escolar, el de la información como la radio o la televisión, el aparato cultural, entre otros.

La Política Nacional de Niñez y Adolescencia menciona en sus planteamientos que cuando la familia no garantice el goce de los derechos de la niñez, el Estado debe intervenir, lo cual refleja un elemento adoctrinante en tanto la familia debe seguir los estándares estipulados por el Estado a través de la política social, pero a su vez, es parte de la función ideológica de la misma, ya que permea un ideal de familia en el plano subjetivo y material.

Esto conlleva a la materialización del Estado como una condensación en la que operan aparatos represivos, los cuales tienen una estrecha relación con los aparatos ideológicos. De acuerdo con Poulantzas (1978) en la arena del Estado se instaura “un *orden corporal* que instituye y administra, a la vez, los cuerpos, conformándolos, moldeándolos y aprisionándolos en instituciones y aparatos” (p.28), por lo que la represión e inculcación ideológica suponen una eficiencia de este en tanto prohíbe, excluye, impone e incluso engaña y oculta.

Esto visto desde la política social se materializa a través de acciones tendientes a corregir aquello que cuestione o atente contra la dinámica de relaciones sociales. Al respecto, Faleiros (1980) plantea que las medidas de política social que se enfoca en poblaciones meta, según criterios

de edad o de normalidad/anormalidad transforma esos mismos como grupos “anormales”, por lo que deben ser “reintegrados”.

La asignación del cuidado de las niñas, niños y adolescentes, como responsabilidad de la familia y a la comunidad posee una serie de rasgos ideológicos afines a la acumulación de capital, ya que además de redirigir a la familia a tener una serie de comportamientos “aceptables” también reproduce el alejamiento del Estado de su función de atender las manifestaciones de la cuestión social.

Como muestra de ello, se recupera un extracto de los planteamientos de esta política mediante la cual se indica lo siguiente: “se promoverá toda clase de programas, proyectos y actividades que tiendan a orientarlas, asesorarlas y a mejorar sus condiciones de convivencia, de modo que los niños, niñas y adolescentes crezcan en un medio familiar accesible que los proteja” (PANI-UNICEF, 2009, p. 68).

El eje de la política que aboga por el acceso a la cultura también se vincula a ello, ya que se da el fomento de una adscripción colectiva basada en una identidad nacional asociada a perspectivas de “fraternidad”. Ello, junto al eje de educación pueden ser estrategias que conforman un proceso de socialización en donde se forjen seres humanos con perfiles afines a una determinada fuerza de trabajo y sujetos políticos que reproduzcan el modo de producción capitalista, escenario donde la familia debe ser la que garantice este principio socializador.

Otro rasgo ideológico identificado es que la Política Nacional de Niñez y Adolescencia, señala explícitamente que “El Estado costarricense se funda sobre la concepción de que la familia es la unidad básica del tejido social” (PANI-UNICEF, 2009, p. 68), obviando así la categoría *trabajo* como fundante de las relaciones sociales. Eso devela que la difuminación de la contradicción capital/trabajo, pasa por elementos ontológicos que determinan de manera individualista la sociedad, lo cual, como la teoría lo explica, es instaurado ideológicamente.

Retomando a Lukács (1978), el *ser social* “solo puede surgir y desarrollarse sobre la base de un ser orgánico y este último puede hacer lo mismo sobre la base del ser inorgánico” (Luckacs, 1978, p. 132), ya que el proceso de reproducción de la vida humana asume en la naturaleza orgánica determinadas formas vinculadas a su propia esencia, es decir, que este se torna cada vez más un ser nítidamente un ser sui generis por medio del *trabajo* que resulta la categoría fundante del ser social.

El trabajo asume el papel de condicionante de la existencia humana, porque proporciona la sociabilidad humana. En esa relación, a través del trabajo, el [ser humano] crea nuevas categorías sociales que irán, poco a poco, imponiéndose a las categorías del ser natural (Pontes, 2000, pp. 204-205).

La familia, por lo tanto, no sería la unidad básica de la sociedad, aunque sí se inserta en las relaciones de producción. Esta corresponde a una categoría histórica, contradictoria y dialéctica, debido a que su dinámica y forma, cambia de acuerdo a la lógica contradictoria del modo de producción capitalista, lo cual, a su vez, hace que encuentre en estrecha relación con otras categorías, siendo condicionada por la política social capitalista.

Como muestra de ello, Rossi (2008) toma los aportes de Netto (1993) y Jones (2001) para categorizar a la familia como un movimiento histórico situado, una totalidad conformada por elementos de mayor complejidad como la clase o la nación y otros complejos menores como el individuo, la individua, una organización social elemental en la reproducción de la vida en su dimensión biológica, psicológica, social y reproductora de la vida cotidiana atravesada por relaciones socio-políticas, económicas, culturales y formas hegemónicas de organización social donde confluye lo esperado socialmente, lo deseado por la familia misma y sus condiciones materiales de existencia.

De acuerdo con Rossi (2008), en las relaciones sociales capitalistas se transforma a la familia como “lugar de depósito de la responsabilidad social por la conducta de sus miembros” (p.9) lo cual produce una división entre lo público, que es asociado al trabajo, y lo privado, consolidándose una idea de familia como “célula básica de la sociedad” (p. 10), adjudicándole de esta manera el destino de las y los integrantes que la conformen.

Asociado a ello, se ha reproducido en las relaciones sociales una serie de imaginarios sobre esta, los cuales determinan el papel que debe jugar en la sociedad y cuáles funciones debe asumir. Para ello se determina una forma de ejercer la maternidad, la paternidad e incluso la forma de ser hijo o hija, bajo una serie de preceptos morales e ideológicos que, bajo la perspectiva de esta investigación, pueden ser legitimados desde el Estado mismo.

Con base en ello, se considera que la Política Nacional de Niñez y Adolescencia condiciona el papel de la familia en el marco del capitalismo, en tanto la reproducción y manutención de la fuerza

de trabajo (a ello sumado las niñas, niños y adolescentes como futura fuerza de trabajo) es asignada a esta a través de una serie de mecanismos como la política social.

En este contexto, vale recuperar los planteamientos de Holloway referidos a que,

el Estado no debe de ser visto únicamente como una forma de existencia de la relación capitalista, sino como momento o instancia de la reproducción del capital en cuanto relación de explotación de clase mediada a través del comercio individual de la mercancía fuerza de trabajo, como proceso de conformación de la actividad social de manera tal que se reproduzcan las clases como individuos atomizados y se excluya la posibilidad de la organización de clase contra el capital (Holloway, 1980, p.30).

Lo anterior permite comprender que dicha atribución a la familia de cuidar la niñez y en perspectiva de clase, de garantizar la reproducción de la fuerza de trabajo, es parte de la lógica capitalista y de un proyecto político neoliberal cuya envergadura pretende suprimir cualquier análisis de los “problemas sociales” visto desde la explotación y con ello se suprime cualquier forma de organización de clase contra el sistema capitalista.

La forma de política social legitima este propósito, ya que de acuerdo con Santa (2008), en relaciones capitalistas contemporáneas, la política social ha experimentado una revalorización y reorientación hacia grupos meta, a la lucha contra la pobreza, y por otro lado, se ha optado por la privatización, descentralización y la focalización que han venido a ser las nuevas directivas de la acción.

Aunado a ello Montaña (2003), señala que la política social como parte del campo de mediaciones entre el Estado, las clases sociales y el actual contexto neoliberal; es configurada en sus orientaciones y en su funcionalidad por lo que la direccionalidad y trato de la cuestión social, se altera al ser privatizadas, transferidas al mercado, insertas en la sociedad civil, y focalizadas, a los sectores portadores de necesidades puntuales, incidiendo de esta manera en su precarización y atentando contra el principio de universalidad.

De esta manera, se entiende que los cambios en el sistema económico dominante, en definitiva, atraviesan a la familia, ya que históricamente, parte de la reproducción de la fuerza de trabajo en el capitalismo ha estado asignada a esta mientras que el Estado, a través de la política social, asume algunos elementos puntuales y focalizados.

No obstante, con la avanzada del proyecto neoliberal se precariza esta función estatal de reproducción de la fuerza de trabajo y de atención a las manifestaciones de la cuestión social. Esto tiene grandes repercusiones en las familias, ya que recarga a un mayor costo esta asignación elemental para la legitimación de las relaciones sociales capitalistas.

De esta manera, lo que antes debía ser atendido en la esfera de lo público, se configura al promoverse como una función doméstica, la cual estaría condicionada por una serie de ordenamientos estatales y el nivel de acceso a condiciones materiales de existencia a través del trabajo, ya que el acceso a una vida digna, desde la lógica hegemónica debe estar asociada al consumo, lo cual, como se ha desarrollado en apartados anteriores, resulta afín al mercado y un elemento reproductor de las desigualdades sociales.

Esto conlleva a plantearse si aquellas familias empobrecidas, inmersas en el mar del desempleo, en trabajos informales o precarizados podrán garantizar igualmente ese “desarrollo integral” que plantea la política como ideal de bienestar. Esto sin duda puede ser una expresión más de la contradicción fundante del sistema social imperante.

Otro elemento importante a destacar, es que la Política Nacional de Niñez y Adolescencia señala que en tanto la familia no logre garantizar el goce de los derechos de las niñas, niños y adolescentes, debe entonces apoyarse en actores sociales exaltando a las comunidades y la sociedad civil, ya que presenta estas en el marco de relaciones armoniosas de mutua colaboración que deben ser constantemente reforzadas.

En esta vinculación de aparente cooperación la política hace referencia a la injerencia de la estrategia capitalista de responsabilidad social y la coloca como una aliada en el abordaje en materia de niñez y adolescencia.

El Estado mediante esta política señala lo siguiente:

El Estado promoverá la participación de las empresas privadas y de sus organizaciones en programas y proyectos accesibles relacionados con la persona menor de edad, para que se generen prácticas socialmente responsables que incluyan acciones directas hacia el bienestar de esta población. Asimismo, que asegure que las actividades productivas y económicas del país estén libres de explotación laboral, y asegurar de esta manera la

protección de los derechos de las personas adolescentes que trabajan (PANI-UNICEF, 2009, p. 71).

Cabe señalar que este planteamiento de la política es dictado en el marco del *eje de persona familia y comunidad*, por medio del cual, se ha evidenciado la influencia del Estado para fomentar estas relaciones en el marco de la colaboración y apoyo mutuo en materia de niñez y adolescencia. Sin embargo, en el análisis de otro de los ejes se analiza los vínculos ocultos en esta condensación.

Dada la naturaleza del objeto de estudio, es necesario profundizar en la aspiración de la Política de Niñez y Adolescencia, que apuesta por una *institucionalidad democrática*. Primeramente, se expondrá a groso modo, algunas de las premisas que se plantea al respecto, ya que también es parte de los ejes y lineamientos que enmarcan a la misma.

En contraste a estas premisas, se tomará en cuenta algunos elementos teóricos, contextuales, además de la reconstrucción de algunas redes que constituyen el bloque en el poder en el marco de esta política de niñez y adolescencia y del Estado mismo como su promotor.

Con ello se pretende evidenciar que el elemento democrático por el cual se aboga en este eje, posee connotaciones ideológicas que difuminan naturaleza semántica de dicha categoría y otras vinculadas a esta, adscribiéndolas al proyecto neoliberal y por tanto a la reproducción del sistema capitalista.

El PANI-UNICEF (2009) coloca la institucionalidad democrática como uno de los ejes de esta política, partiendo del reconocimiento de la ciudadanía activa de niñas, niños y adolescentes en el marco de una convivencia democrática, la cual comprende un bloque de institucionalidad que se define como garante del disfrute de los derechos humanos de esta población, como expresión del sistema político y cultural.

En dicho eje, se incorpora una serie de lineamientos considerados como válidos y aplicables en el Estado costarricense. Estos son:

- En la elaboración y ejecución de las políticas públicas, el Estado dará una especial consideración a los derechos y deberes de las madres, padres y responsables de las niñas, niños y adolescentes.
- Promoción y garantía de la participación de la niñez y la adolescencia como sujetos activos de derechos.

- Remoción de barreras y apoyo a la inclusión social.
- Lucha contra la pobreza y la exclusión social.
- Armonización del derecho interno con las obligaciones internacionales.
- Fortalecimiento del Sistema Nacional de Protección Integral.
- Compromiso garantista al tomar decisiones judiciales y administrativas.
- Incremento de la inversión social.
- Mejoramiento continuo del bloque institucional con enfoque de derechos.
- Fiscalización de las organizaciones de la sociedad civil.
- Incidencia de las organizaciones de la sociedad civil.
- Articulación eficiente de la cooperación internacional.
- Acceso a la información para las personas menores de edad.
- Sistemas eficientes de información.
- Evaluación y rendición de cuentas de la PNNA (PANI-UNICEF, 2009, p. 61).

A manera general, el PANI-UNICEF (2009) plantea mediante estos lineamientos la forma en que concibe la niñez y adolescencia y cómo deben ser abordadas las manifestaciones de desigualdad que viven muchos sectores de esta población.

Así destaca que las niñas, niños y adolescentes son *ciudadanos y ciudadanas* que se encuentran en proceso de formación y son titulares de sus derechos. En esa condición, los padres, madres y personas encargadas son *primordialmente responsables* en brindarles la debida dirección y orientación para asegurar el ejercicio y disfrute de dichos derechos en armonía con la respectiva evolución de sus facultades y en el marco de relaciones respetuosas y democráticas.

En esa relación, la política fundamenta como obligación del Estado el apoyo integral a las familias para el cumplimiento de estas responsabilidades hacia las niñas, niños y adolescentes. De lo contrario, se coloca con la potestad de protegerles cuando sea necesario. También hace alusión a la comunidad como un ente que debe coadyuvar con la familia y el Estado en la promoción y protección de estos derechos.

A partir de ello, se abstrae cómo formalmente el Estado, una vez más, coloca a la persona, en este caso a la familia, como responsable del cuidado de la niñez. Esto se adscribe a una visión funcionalista de las relaciones sociales en donde lo disfuncional respecto a la niñez, debe ser

corregido. En este contexto, el Estado sería entonces un ente *fiscalizador*, ya que la responsabilidad es otorgada a la sociedad civil, a la comunidad y más específico, a las personas cuidadoras. Además de identificar esa labor fiscalizadora, también se reafirma la política como un ordenamiento, ya que dicta una serie de pautas a seguir por estos actores sociales, todo ello fundamentado a través de leyes, normas como el Código de Niñez, planes, programas y proyectos.

El PANI-UNICEF (2009) señala en la política que el Estado debe promover mecanismos de *inclusión social* para esta población, tomando en cuenta el acceso a salud, educación y condiciones para el disfrute del juego y la recreación. Respecto a la pobreza, hace referencia a esta como un elemento de “*transmisión intergeneracional*” que debe ser combatida para que su “ciclo” no se reproduzca.

Sin embargo, más que un ciclo, la pobreza al igual que la realidad es dialéctica y posee una naturaleza histórica. Al ser una expresión de la contradicción capital-trabajo, su análisis debe superar la perspectiva intergeneracional como causa de su reproducción y adscribirse al estudio del movimiento del capital y la explotación de la clase trabajadora.

Dicha contradicción es mayor en economías dependientes como la de Costa Rica en donde el imperialismo, revestido de globalización hace que el capital transnacional ensanche las diferencias entre clases sociales, mientras se precariza la política social y se explota de múltiples formas la clase trabajadora, relación que involucra a las niñas, niños y adolescentes.

A pesar de que la política pública propone una mayor inversión en temas de niñez y lo coloca como una prioridad, esto no solventa su situación, ya que la focalización, es parte de la lógica fragmentadora del proyecto neoliberal y corresponde a una atención del síntoma de la contradicción y no una solución, ya que esto corresponde a una manifestación de la cuestión social

Retomando a Netto (1991), la cuestión social se determina por el trazo propio de la relación capital/trabajo, basada en la explotación y toda lucha contra sus manifestaciones sociopolíticas o humanas se adscribe al enfrentamiento de sus consecuencias, síntomas o efectos en función de un programa de reformas que preserve la propiedad privada de los medios de producción por medio de políticas sociales.

Para el PANI-UNICEF (2009), la niñez y adolescencia debe tener un trato prioritario en la lucha contra la pobreza que debe ser asumida por sus entornos familiares y comunitarios, desde una

perspectiva integral, *intersectorial* e interinstitucional. Por su parte, alude a la importancia de que el Estado promueva en la cultura la participación y cooperación con las organizaciones de la sociedad civil para desarrollar acciones de manera conjunta respecto a la promoción, atención, prevención y protección de los derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes.

De esta manera, se vislumbra cómo el Estado a partir de categorías como democracia, derechos, participación, cooperación y sociedad civil, oculta la heterogeneidad en la naturaleza y finalidad de las organizaciones presentes en la atención de las manifestaciones de la cuestión social vinculadas a la niñez.

La Política Nacional de Niñez y Adolescencia, es por tanto ubicada en el marco de una relación armoniosa entre la familia, Estado, comunidad y sociedad, a partir de preceptos de civilidad y derechos humanos en un sistema denominado por el Estado como democrático, pero que, por medio de esta fachada, se oculta la contradicción de clases.

Al respecto, Petras y Veltmeyer (2003) señalan que la democracia ha evolucionado dentro del sistema capitalista dada su naturaleza circunstancial, por lo que su existencia o no, dependen del grado en que las reglas democráticas sean compatibles con la legitimación de las relaciones de propiedad capitalistas, con la estructura de clase, las instituciones estatales que la apoyen y las relaciones hegemónicas.

Destacan que los sectores dominantes suelen tener una postura instrumentalista respecto a la democracia, ya que cuando el Estado democrático es gobernado o bien, controlado por la burguesía de acuerdo a sus intereses, la democracia es concebida como un bien en sí mismo, Sin embargo, cuando esta proporciona una plataforma para transformar las relaciones sociales, podría ser reemplazada por un sistema autoritario, que bajo determinadas circunstancias, se proteja la propiedad y garantice la reproducción del capital aunque ello pueda ocasionar el rechazo a reglas y procedimientos democráticos. Por lo tanto,

“la primacía de las relaciones de propiedad capitalista y de los intereses hegemónicos sobre la democracia es entonces el significado real del concepto “democracia capitalista. De ahí que haya límites a la democracia, incluso dentro de los regímenes o estados benefactores más avanzados y comprometidos con la democracia como un fin en sí misma” (Petras y Veltmeyer, 2003, p. 141).

De esta manera, la política social difumina la preponderancia de un sector dominante que opera en esta red planteada como democrática, la cual es, según sus planteamientos, comunal, interinstitucional e intersectorial. Como lo decanta la teoría, los presupuestos democráticos pueden ser instrumentalizados al servicio del capital, mientras que la idea de intersectorialidad fomenta la injerencia de una sociedad civil, la cual es retratada como homogénea, sin contradicciones y en una constante relación armoniosa.

Sin embargo, de acuerdo con Picó (1990) la sociedad civil es una relación fundamental, la estructura en que se desarrolla el capitalismo y se ven reflejadas las contradicciones de clase, las relaciones ideológicas y culturales, la intelectualidad y moralidad, de manera que condensa las fuerzas políticas de la superestructura, el aparato ideológico y las luchas que en este se generan por la hegemonía.

De esta manera, se refuta la idea plasmada en la Política de Niñez y Adolescencia, que la sociedad civil enmarca relaciones que coadyuvan en el cuidado de la niñez y la promoción de sus derechos, ya que estos son aseveraciones que homogenizan esta categoría y diluye los diferentes intereses y tensiones que pugnan en esta.

Desde la Política Nacional de Niñez y Adolescencia al fomentar la idea de que la sociedad civil coadyuva en la atención de las necesidades de las niñas, niños y adolescentes, tampoco toma en cuenta el carácter histórico de la sociedad civil y la exime por completo de las tensiones y confrontaciones de las distintas fuerzas sociales, lo cual resulta afín al orden socioeconómico vigente, ya que como menciona Montaña:

El proyecto neoliberal pretende una sociedad civil sin confrontación, cuya cotidianeidad, alienada, reificada, sea la de la “preocupación” y “ocupación” (no la del trabajo y la lucha de clases sociales) en actividades no creadoras ni transformadoras, sino orientadas para las (auto) respuestas inmediatas a las necesidades localizadas (Montaña, 2005, p.335).

Por lo tanto, la concepción de sociedad civil y el rol que la Política Nacional de Niñez le otorga a esta, reproduce sin duda alguna la desresponsabilización del Estado en la atención de lo social, ya que promueve la labor individualista de proporcionar auto respuestas a las necesidades materiales. Esto a su vez tiende a eximir en el marco de la sociedad civil cualquier organización popular que resulte confrontativa de la lógica hegemónica de la política social capitalista.

La vinculación de la sociedad civil con la intersectorialidad conlleva a los presupuestos del mal llamado “tercer sector”, al colocar este como separado del mercado y el Estado. Esto permite retomar a Montaña (2005), quien señala que el aislamiento y la mistificación sobre la sociedad civil facilita la hegemonía del capital en la sociedad y el debate sobre el “tercer sector” no es ajeno a esto, ya que segmenta las luchas en esferas autonomizadas, desarticuladas de la totalidad social y ocultando el verdadero fenómeno, es decir, la desarticulación del patrón de respuesta del Estado a las manifestaciones de la cuestión social y por tanto la difuminación de la lucha de clases.

Otro elemento fundamental, se trata de que la estrategia del “tercer sector” plantea la preponderancia de relaciones de colaboración, alianza entre el Estado, la sociedad civil, empresa privada, los organismos de financiamiento y la comunidad, lo cual, según Berlotto (2003) estaría vinculando la visión del desarrollo a partir de la promoción, participación democrática, el diálogo y la negociación entre los actores sociales que en ello se involucren.

De acuerdo con Berlotto (2003), la co-gestión y gestión asociada son formas en las que se diseñan y ejecutan políticas sociales que hoy, son colocadas metafóricamente como una “receta mágica” al modelo de ejecución de políticas. En este escenario, la sociedad ha cobrado injerencia en algunos casos que ha debido asumir frente a situaciones convulsas de las cuales, el Estado ha desatendido y el mercado las atiende en la medida que le permite generar lucro.

Esto se refleja particularmente en la Política de Niñez y Adolescencia, ya que como se ha evidenciado, esta estrategia promueve los derechos de las niñas, niños y adolescentes, desde una perspectiva de protección integral, participación y desarrollo para esta población, todo ello desde un marco de convivencia democrática, vinculado a la participación del Estado como fiscalizador y “protector” en torno a este interés superior.

Sin embargo, con lo desarrollado se abstrae que el bloque en el poder toma estas premisas ideológicas en torno a la niñez y la atención a sus condiciones materiales y subjetivas de existencia y a partir de ello se genera una estrategia para que las mismas sean aceptadas por el resto de la población, condicionando que esta se deba adaptar a las relaciones sociales en tanto no trastoque el núcleo de la cultura y sistema dominante, lo cual permite comprender la política en estudio como parte de la lógica estratégica del Estado para la acumulación capitalista y de legitimación de los intereses dominantes de algunas fracciones de clase, todo ello de forma cristalizada.

Captar al Estado como una condensación material de una relación de fuerza, significa que hay que captarlo también como un *campo y un proceso estratégicos*, donde se entrelazan nudos y redes de poder, que se articulan y presentan, a la vez, contradicciones y desfases entre sí. De ello derivan tácticas cambiantes y contradictorias, cuyo objetivo general o cristalización institucional toman cuerpo en los aparatos estatales. Este campo estratégico está atravesado por tácticas frecuentemente muy explícitas al nivel limitado de su inscripción en el Estado, tácticas que se entrecruzan, luchan entre sí, encuentran puntos de impacto en ciertos aparatos, son cortocircuitadas por otras y perfilan finalmente lo que se llama «la política» del Estado (Poulantzas, 180, pp.163-164).

A partir de lo anterior se puede afirmar que, parte de la lógica estratégica del Estado, es que, el aparato institucional se coloca como democrático, respondiendo a una lógica dominante que se muestra como pluralista e igualitaria. Sin embargo, este en su dinámica contradictoria, obvia las relaciones de poder que se entretejen desde esta arena por medio de la cual se consolida el poder político mediante la hegemonía de los grupos, clases y fracciones de clase que se tornan dominantes.

Esto se presenta fenoménicamente como un mandato en donde la asociación y la cooperación son la vía para cumplir el interés superior de las niñas, niños y adolescentes. Sin embargo, en esta relación también se condensan otros intereses de los sectores dominantes que pugnan en esta arena en disputa con los sectores dominados.

La Política Nacional de Niñez y Adolescencia, a través de los supuestos de consolidación de una institucionalidad democrática, abre paso al involucramiento de instituciones, organizaciones de la sociedad civil y movimientos sociales. Sin embargo, la estrategia implica colocar en puestos directivos estratégicos a sujetos, sujetas y actores sociales con intereses de clase en común y de esta manera consolidar una fracción de clase que, en la arena del Estado, genere hegemonía.

De esta manera, dichos actores se convierten élites estatales de una sociedad aparencialmente democrática, o bien, una sociedad civil tan incidente como el Estado, lo cual podría difuminar la idea de este como una arena en la que existen sectores dominantes y hacen del Estado una condensación de poder. La materialización de ello desde el análisis del objeto de estudio, es la consolidación del *Sistema Nacional de Protección Integral de las personas menores de edad* el cual se ha llegado a materializar en el Estado con forme el avance de las correlaciones de fuerza.

Tal como se ha señalado, El PANI- UNICEF (2009), en la Política Nacional de Niñez y Adolescencia 2009-2021, destaca 6 aspiraciones de carácter específico (ver tabla 3). Dentro de ellas también se encuentra la intencionalidad de promover una institucionalidad democrática en donde se plantea el Sistema Nacional de Protección Integral y los entes nacionales, regionales y locales como garantes de los derechos de las niñas, niños y adolescentes, concibiéndole como formadores de una red social en el país, bajo la rectoría del PANI.

Se retoma que el Patronato Nacional de la Infancia (2019), como ente rector, direcciona su accionar hacia la protección de esta población a nivel regional y local, mediante instancias como el *Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia* y el *Sistema Nacional de Protección Integral*, para materializar el Código Nacional de la Niñez y la Adolescencia a través de la formulación y monitoreo de políticas públicas relacionadas con esta población.

Este Sistema se ha llegado a consolidar conforme el desarrollo socio-histórico. Así lo demuestran Arias, Benavides, Jiménez, Moraga y Rojas (2014), que se basan en autores como Martínez (2004) y otros, para determinar que la Política Nacional de Niñez y Adolescencia ha sido resultado de una multiplicidad de factores y de actores que se han involucrado en su formulación y ejecución. Todo ello ligado a los procesos de transformación del PANI como institución encargada de atender las manifestaciones de la cuestión social asociadas la niñez y la adolescencia y a su vez, ser rectora en esta materia.

Destacan que una primera propuesta de configuración de la institución se da a finales de la década de los 90 y es orientada a su modernización, esto a través del nuevo enfoque de niñez y adolescencia. Se plantea una reforma en el ámbito presupuestario, financiero, administrativo, operativo y legal ante las falencias del PANI en cuanto a su funcionamiento desde la normativa nacional e internacional.

En esta propuesta se apela a su carácter rector y ejecutor. Puntualizando en la primera, se establece que las instituciones estatales deben fundamentar su quehacer en materia de niñez y adolescencia, enfocando su accionar en el enfoque de derechos. Además, plantea una simplificación de la estructura institucional en dos grandes áreas correspondientes a la administrativa y la técnica, dentro de la cual se encontraría el área de promoción, junto a otras dirigidas a la atención, defensa y garantía.

La segunda propuesta se dio en el 2001 y fue dirigida al fortalecimiento *del Sistema Nacional de Protección*. Mediante esta se buscaría el desarrollo de la institución en su quehacer como rectora, incorporando el paradigma de protección integral, a través de la ratificación del Código de la Niñez y Convención de Derechos del Niño. En el nivel de ejecución, se estaría apostando por el involucramiento de diversas ONG para la prestación de servicios a la niñez y adolescencia.

Por su parte, a lo externo de la institución, se inicia la discusión sobre el papel de rectoría y la función del CNN como espacio de deliberación, concertación y coordinación entre este, las instituciones descentralizadas del Estado y las organizaciones de la sociedad civil relacionadas con la Niñez y adolescencia.

Al hacer hincapié en estas alianzas que se encuentran en un nivel macro de la política, resalta el Sistema Nacional de Protección Integral, de los derechos de la niñez y la adolescencia (SNPI), el cual, como se mencionó, se encuentra constituido por una serie de instancias gubernamentales y privadas, con el propósito de tener incidencia directa en las políticas públicas relacionadas con esta población.

La aspiración de una institucionalidad democrática es planteada de la siguiente manera en la política estudiada: “El SNPI y los entes nacionales, regionales, locales y comunales relacionados, garantizan efectivamente los derechos de niños, niñas y adolescentes, como parte de la red social del país” (PANI.UNICEF, 2009, p. 61).

Por su parte, el Código de Niñez y Adolescencia (1998), es decir, la Ley N° 7739, en su artículo 169, hace referencia al SNPI y estipula que el mismo debe estar conformado por organizaciones como: el Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia, instituciones gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil representadas ante el Consejo de la Niñez, las Juntas de Protección de la Infancia, así como los Comités tutelares de los derechos de la niñez y la adolescencia.

Desde la lógica del Patronato Nacional de la Infancia (2019), el Sistema Nacional de Protección Integral (SNPI) condensa la unión de todas las instancias públicas y privadas del país, bajo su rectoría, con el fin de proteger los derechos de las niñas, niños y adolescentes.

El Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia (CNNA), encabeza el accionar del SNPI al tener fundamento en el mismo Código y con *vínculo directo al Despacho de la presidencia* de la

República, lo cual le caracteriza como un ente de discusión y coordinación entre el Poder Ejecutivo, los entes Gubernamentales, Autónomos y de la Sociedad Civil.

Siguiendo lo planteado por el Patronato Nacional de la Infancia (2019), el Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia también posee un Comité Técnico Asesor, en donde laboran profesionales de cada una de las instituciones participantes que se encargan de deliberar, establecer consensos y dar propuestas técnicas que pueden traducirse en importantes acuerdos con lo relacionado a la infancia y adolescencia.

En la siguiente tabla, puede contemplarse los planteamientos dictados en el artículo 172 del Código de la Niñez y la Adolescencia (1998) y en el diseño de la Política de Niñez y Adolescencia 2009-2021., el PANI-UNICEF (2009), expone el nombre de las entidades que conforman cada uno de estos puestos que son solicitados y respaldados desde el Código.

Tabla 6: Entidades que conforman el Consejo Nacional de Niñez y Adolescencia

Disposiciones para la integración del Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia	Entidades que conforman el Consejo
Una representación de los Ministerios con los que cuenta la república costarricense.	Ministerio de Educación Pública Ministerio de Salud Ministerio de Justicia y Paz Ministerio de Trabajo y Seguridad Social Ministerio de Planificación y Política Económica Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes Ministerio de Seguridad Pública
Una representación de cada una de las instituciones autónomas del país.	Patronato Nacional de la Infancia Instituto Nacional de Aprendizaje Instituto Mixto de Ayuda Social Caja Costarricense de Seguro Social

Una representación de las asociaciones, fundaciones u organizaciones no gubernamentales, que se dediquen a la atención y asistencia de las personas menores de edad.	Unión de Instituciones Privadas de Atención a la Niñez
Una representación de las asociaciones, fundaciones o cualquier otra organización no gubernamental, dedicadas a la promoción y defensa de los derechos de esta población.	Coordinación de las ONG para el Seguimiento de la Convención sobre los Derechos del Niño
Una representación de las cámaras empresariales.	Unión Costarricense de Cámaras de Asociaciones Privadas (UCCAEP)
Una representación de las organizaciones laborales.	Movimiento de Trabajadores Costarricenses
Una representación del Instituto Nacional de las Mujeres.	Instituto Nacional de las Mujeres
Una representación del Consejo Nacional de Rectores.	Consejo Nacional de Rectores

Fuente: Elaboración propia con base en los planteamientos de artículo 172 del Código de la Niñez y la Adolescencia (1998), PANI-UNICEF (2009) y el Patronato Nacional de la Infancia (2019).

Como se expone en la tabla anterior, el Consejo Nacional se encuentra conformado por una heterogeneidad de integrantes. No obstante, desde los planteamientos de quienes han diseñado la política, se coloca a todos estos como actores que abogan por el goce de los derechos de las personas menores edad, sin embargo, no se hace alusión a las diferencias, similitudes, o bien en la naturaleza de cada una de estas entidades, sobre todo de las que se enmarcan en el plano de la sociedad civil.

Es por ello que, de lo descrito anteriormente, cabe hacer hincapié en algunos vínculos existentes entre los entes privados que ocupan estos puestos requeridos en el artículo 172 del Código de la Niñez y la Adolescencia (1998), para la conformación del SNPI. Una vez recuperados estos vínculos, se demuestra cómo como algunos grupos, clases y fracciones de clase y parte del sector empresarial tienen incidencia en la planificación, toma de decisiones y en la operatividad de política de Estado, lo cual permite comprender como se entreteje la relación entre el bloque en el poder y en este caso en específico la Política Nacional de Niñez y Adolescencia.

UCCAEP:

Antes de dilucidar el papel de la UCCAEP en la Política Nacional de Niñez y Adolescencia, vale hacer énfasis a una serie de premisas teóricas que dan paso a comprender el papel de entes articuladores como este en el marco del proyecto neoliberal. Robles (2016) habla sobre la existencia en el país de grupos de poder que tienen en las relaciones sociales un peso económico que se traduce a su vez en un peso político. También le atribuye la característica de ser grupos empresariales unidos formal o informalmente a través de vínculos en el mercado o bien en el plano social como relaciones familiares, de amistad, estudios, carrera profesional, grupos de interés u otros por medio de los cuales se establecen coordinaciones para lograr objetivos comunes.

Señala que en el 2013 la organización Wealt X reveló la cifra de unas 100 personas empresarias en Costa Rica con una suma de \$14.000 millones de dólares en contraste a un Producto Interno Bruto nacional de \$45.127 millones para el año 2012. Para el autor, esta concentración de la riqueza es parte de una serie de cambios experimentados en los últimos 30 años en el país en el que se ha cimentado un modelo de desarrollo tendiente a buscar una mayor integración al mercado mundial incidiendo a su paso en la transformación de la economía nacional centrada ahora en la inversión extranjera, el turismo, la maquila, la tecnología y los servicios. Esto ha abierto las puertas a los grupos de poder económico en el país para trascender sus inversiones a nivel regional.

El autor agrega que los Grupos de Poder Económico (GPE) se organizan en 10 sectores que serían: “conglomerados, finanzas, automotriz, alimento, construcción, comercial, medios de comunicación, servicios, industria y desarrollo inmobiliario” (Robles, 2016, p. 201). La naturaleza de muchos de estos, data desde la conformación de la oligarquía cafetalera, sin embargo, se han configurado conforme a los cambios en las dinámicas del modo de producción y del Estado costarricense. Hoy en día, su dinámica es afín al capital transnacional y el capitalismo financiero, además, de los vínculos creados con el Estado a partir del proyecto neoliberal.

Cabe destacar de los aportes de Robles que (2016),

Las relaciones en el poder político, la modernización de las élites y la emergencia de instituciones (para) estatales de promoción del sector privado ha favorecido el salto de empresarios a políticos y políticos a empresarios, así como una gerencia y alta tecnocracia en puestos clave de tomas de decisiones (p. 58).

La apertura en la directiva del Consejo Nacional de Niñez y Adolescencia abre sin duda un portillo en el que dichos sectores empresariales, o bien cúpulas asociadas estos, pueden tomar decisiones desde puestos políticos en la arena del Estado y de esta manera consolidar una fracción de clase que sea parte del bloque en el poder estatal.

En este escenario la UCCAEP como ente articulador de estos grupos empresariales ocupa una de las representaciones en dicho Consejo, lo cual es pertinente analizar, en tanto esta organización se encarga de condensar un bloque importante que busca garantizar múltiples intereses de sectores dominantes en lo económico, lo político y consecuente a ello, a un detrimento de la clase trabajadora.

Además de que, mediante la UCCAEP, estos sectores empresariales mueven los hilos de muchos sectores de la economía costarricense, se ha demostrado que también en la condensación de relaciones sociales, ha consolidado vínculos políticos importantes, tal como queda evidenciado en el caso de la política en estudio.

De acuerdo con Ugarte (agosto, 2020) esta instancia *ha conseguido tener representación en 140 juntas directivas de instituciones del Estado costarricense* y por lo que, el PANI no es la excepción. Este autor indica que UCCAEP tiene como finalidad la articulación de todo el sector privado para poder participar en mesas de diálogo directo con el Estado y tomar decisiones.

Lo anterior sin duda es reflejo y resultado de esta vinculación donde se promueve ideológicamente una relación de co-gestión de cara a las acciones políticas en el marco del Estado. Sin embargo, no debe obviarse que al ser el conjunto institucional una expresión de la condensación de intereses que pugnan en el Estado, vale hacer alusión a algunas de las acciones estatales en las que UCCAEP ha tenido una fuerte incidencia, lo cual es afín a la reproducción de la acumulación en Costa Rica.

Su participación en el terreno de lo político no es casual, ya que como lo indica Poulantzas:

El Estado constituye, por tanto, la unidad política de las clases dominantes; instaura estas clases como clases dominantes. Este papel fundamental de organización no concierne, por otra parte, a un solo aparato o rama del Estado (los partidos políticos) sino en grados y a títulos diversos, al conjunto de sus aparatos, incluidos los aparatos represivos por excelencia (ejército, policía, etc.), que también participan en este papel. El Estado puede

cumplir este papel de organización y de unificación de la burguesía y del bloque en el poder en la medida en que posee una *autonomía relativa* respecto a tal o cual fracción y componente de ese bloque, respecto a tales o cuales intereses particulares (Poulantzas, 1979. p.152-153).

Por ejemplo, Nuñez y Muñoz (junio, 2020) señalan que en la coyuntura del covid-19, esta organización ha presentado propuestas al gobierno de las cuales, muchas son dirigidas a la clase trabajadora, entre ellas se encuentra la propuesta “Pacto por el empleo” para la “reactivación económica”, incluyendo reformas al sector cooperativo, en la normativa ambiental y laboral como la suspensión del pago de anualidades o aumentos salariales para el sector público, además de otras propuestas como la reforma del Instituto Nacional de Aprendizaje (INA), flexibilización de las jornadas laborales ante la declaratoria de emergencia nacional, modificaciones y amnistías a cargas sociales y ambientales (esto se vincula al proyecto de ley 21522 que convocó el gobierno en marzo de 2020, que pretende la amnistía para deudores de la CCSS y la reducción del 75% de la base mínima contributiva), Ley del Empleo Público, orientación de fondos hacia créditos productivos, detención de proyectos de ley sobre el control de precios a medicamentos, fomento a la venta de activos estatales, entre otros, lo cual no es casual, ya que la tendencia en el país ha sido de recorte en un contexto neoliberal.

Tal como se evidencia, la UCCAEP como una organización de empresarios, empresarias y élites empresariales permite unificar intereses de las fracciones dominantes, y desde ahí se genera un espacio articulador a través del cual, pugnan en el Estado para tomar ciertas decisiones afines a sus intereses particulares.

Pero además de ello, hay que tomar en consideración quiénes son las personas que ocupan estos puestos, ya que muchos de sus integrantes tienen importantes vínculos con élites estatales que han ocupado puestos políticos que van más allá de los vínculos establecidos mediante la burocracia de los aparatos de Estado. Con esto, se estaría refiriendo a vínculos familiares y económicos.

Un ejemplo de ello es Franco Antonio Pacheco, ya que figura como presidente honorario del Consejo Directivo 2020-2022 de la UCCAEP (ver UCCAEP, 2021a). Este representante es primo del expresidente Abel Pacheco, es parte de importantes empresas en Costa Rica como Musmani, reconocida por la venta de productos alimentarios. Muy relacionado con la naturaleza de su

empresa, es parte de la Cámara Costarricense de Industria Alimentaria CAIA, Cámara de Comercio de Costa Rica y muy importante para el objeto de estudio, es el presidente de la AED- Alianza Empresarial para el Desarrollo (Díaz, julio, 2020, UCCAEP, 2021a y AED, 2021a)²⁷.

A pesar de que la AED no aparece en el conjunto directivo del Consejo Nacional de Niñez y Adolescencia, su vínculo con los puestos dirigentes de la UCCAEP permite esclarecer la manera en que se teje en la arena del Estado el bloque en el poder, el cual, como se evidencia, tiene una naturaleza que deviene de las relaciones del mercado y se consolida no solo en lo concerniente a la niñez, sino en la totalidad de las relaciones de producción capitalistas, ya que como lo indica Poulantzas (1979), el Estado conforma la unidad política de las clases dominantes, con el fin de asegurar el interés general de la burguesía, a través de la hegemonía de una de sus fracciones.

El análisis de la AED es importante para la comprensión del objeto de estudio, ya que su naturaleza responde a la lógica de contra reforma del Estado en cuanto a su función de dar respuesta a los desdoblamientos de la cuestión social. La AED (2021a) se autodenomina como una organización sin fines de lucro en búsqueda de la sostenibilidad y competitividad del país mediante la promoción responsable y sostenible de modelos de negocio en las empresas. Se coloca como un ente guía del sector productivo en la consideración de principios de sostenibilidad como parte de su gestión reduciendo impactos en la sociedad, ambiente y en la economía.

La organización data que se encuentra conformada por más de 140 empresas que coordinan con la sociedad civil y el Estado mediante alianzas público-privadas bajo un enfoque de impacto colectivo, sumando las prácticas empresariales en las 3 dimensiones del desarrollo sostenible (*económica, social y ambiental*) permitiendo al sector productivo alcanzar mayores niveles de competitividad y contribuir afirmativamente al desarrollo del país. De acuerdo con Ugarte y Díaz

²⁷ De acuerdo con Ugarte (julio, 2020) y Ugarte y Díaz (julio,2020) la AED trata de mantener sus convenios con el Estado a través de alianzas en cada gobierno, de manera que puedan tenerlos vigentes y activos a pesar de los cambios de administración. Asimismo, ha tenido en Casa Presidencial a dos de sus ex directivos. Se trata de Silvia Lara, viceministra de la presidencia, quien fungió como directora ejecutiva de la organización desde 2010 y como vicepresidenta desde el 2017 a 2019. También tiene a Elián Villegas, ministro de Hacienda y ex vocal de la junta directiva de AED, mientras a su vez ejercía la presidencia del INS, fue director de la Superintendencia General de Valores (Sugeval), en la Asamblea Legislativa fue asesor del exdiputado liberacionista Jorge Rossi durante el Gobierno de Oscar Arias en los 80 y también ha sido asesor en Dirección de Negociaciones Comerciales Internacionales del Ministerio de Comercio Exterior. También se encuentra en esta lista Philippe Garnier, quien es hijo de André Garnier, ministro de enlace con el Sector Privado y a su vez, es parte del influyente grupo empresarial denominado Horizonte Positivo, aunado a ello, participa en la junta directiva de Garnier & Garnier, Florida Ice and Farm (Cervecería de Costa Rica), Purdy Motor, Avon y de Lead University.

(julio,2020) esta cuenta con una declaratoria de utilidad pública desde el año 2012, adjudicada por el ex presidenta Laura Chinchilla (2010-2014) por lo se encuentra exenta de pagar impuestos de renta.

Cabe señalar que esta entidad mantiene una serie de alianzas importantes, las cuales merecen ser expuestas en la presente investigación

Tabla 7: Alianzas AED

Alianzas Internacionales	Alianzas Nacionales	Organizaciones internacionales	Organizaciones gubernamentales	no	Academia y otros
<ul style="list-style-type: none"> • World Business Council for Sustainable Development • United Way Worldwide • Integrarse • Red Local de Pacto Global Costa Rica • Global Reporting Initiative • ARISE 	<ul style="list-style-type: none"> • Comisión de Bandera Azul Ecológica, integrada por 12 organizaciones: AyA, ICT, CANATUR, MINAE, MEP, MINSA, RCRN, Grupo ICE, MAG, CO2.cr e IFAM • COMEX • Instituto Tecnológico de Costa Rica • UNA • Despacho de la Segunda VicePresidencia de la República • Dirección Nacional de Cambio Climático • Dirección Nacional de CEN CINA I • Ente Costarricense de Acreditación • INTECO • Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados • Instituto Nacional de la Mujer 	<ul style="list-style-type: none"> • Banco Interamericano de Desarrollo • Comité Consultivo de Turismo y Cambio Climático de la GIZ • Embajada de los Países Bajos • Fondo Canadiense para Iniciativas Locales (Embajada de Canadá) • OIT • Plataforma Climática Latinoamericana • Sistema de Naciones Unidas Costa Rica 	<ul style="list-style-type: none"> • CINDE • Consejo de Promoción de la Competitividad • CANAPEP • CEGESTI • CORBANA • CANAPEP • Cámara de Cafetaleros • Cámara Nacional de Exportadores de Productos Pesqueros • Cámara de Exportadores de Plantas, Flores y Follajes • CADEXCO • Cámara Nacional de Agricultura y Agroindustria • Cámara de Comercio • FOS • Fundación Costa Rica Estados Unidos para la Cooperación (CRUSA) • Fundación Paniamor 	<ul style="list-style-type: none"> • Universidad Nacional de Costa Rica • Escuela de Ciencias de la Comunicación Colectiva, Universidad de Costa Rica • INCAE Business School • TEC Instituto Tecnológico de Costa Rica 	

	<ul style="list-style-type: none"> • MICITT • Ministerio de Ambiente y Energía • Ministerio de Economía, Industria y Comercio • Ministerio de Trabajo y Seguridad Social • Ministerio de Salud • Ministerio de Educación Pública 	<ul style="list-style-type: none"> • The Climate and Development Knowledge Network 	<ul style="list-style-type: none"> • Fundecor • INCAE / CLACDS • Konrad Adenauer Stiftung • SPI • UCCAEP • Viva Trust • Yo Emprendedor 	
--	--	---	---	--

Fuente: Elaboración propia con base en la información dada por AED (2021b).

Como se muestra en la tabla anterior, esta entidad posee alianzas con entidades de índole privado y público y dentro de estos cabe destacar la Dirección Nacional de CEN CINAI, UCCAEP Fundación Paniamor y el BID, ya que estas han tenido vinculación con el Patronato Nacional de la Infancia. Propiamente con la AED se han concretado acciones como:

- Campañas de sensibilización: Como producto de la alianza entre el PANI, UNICEF, AED la empresa P&G se realiza una campaña para educar en positivo y a su vez, para la promoción de los derechos y desarrollo integral de las niñas, niños y adolescentes (PANI, noviembre, 2011).
- La AED, en alianza con fundación DEHVI y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) establecen enlace con el Estado, las familias y el sector empresarial para invertir en la primera infancia y atender la responsabilidad de cuidado de las niñas, niños y adolescentes y con ello impulsar a las mujeres a introducirse en el mercado de trabajo, esto mediante el proyecto gane-gane-gane (Morales, 2021).
- En otra iniciativa, AED, la Fundación Acceso y SC Johnson, desarrolla proyecto “Super Hadas” con mujeres adolescentes catalogadas como “en riesgo social”. En donde se fomenta el uso de las TIC como fortalecimiento del proceso de enseñanza y aprendizaje PANI (septiembre, 2011).

Como se evidencia, la relación público-privada se encuentra presente en la arena del aparato institucional del Estado y esta es una vez más, llevada a cabo bajo los preceptos de colaboración y ayuda mutua. Llama la atención cómo importantes empresas establecen alianzas con estas organizaciones que son denominadas como de utilidad pública, pero a la vez, muchas de estas son creadas por las mismas empresas e incluso tienen vínculos desde la ocupación de puestos directivos, lo cual podría resultar una estrategia afín al capital, ya que como es sabido, la responsabilidad social (que como se ha evidenciado, es promovida desde la misma Política Nacional de Niñez y Adolescencia) y el tema de las contrataciones por medio de licitación son vías legales que se traducen en una serie de beneficios para las mismas empresas y la tercerización, sin duda alguna reproduce este tipo de relaciones público-privadas.

Acá se evidencia cómo financian programas sociales lo cual para Montañó (2005), esto se estaría traduciendo en una sustitución de los movimientos sociales por las ONG o fundaciones en

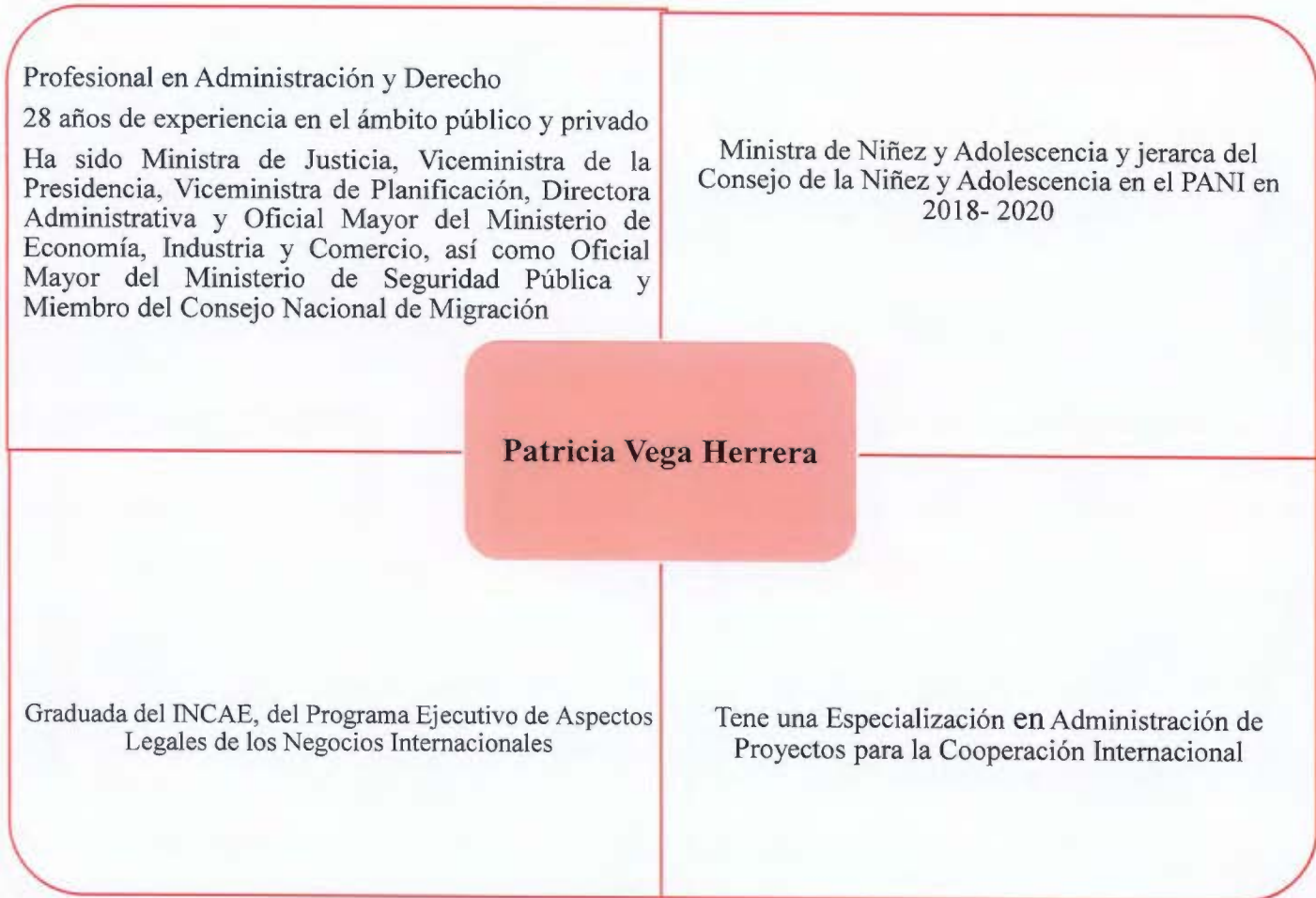
donde sus demandas no surgen de la lucha de clases, sino de las condiciones de financiamiento, dificultando así el posible cuestionamiento al orden social.

De estos programas sociales, se encuentran algunos asociados a la niñez y adolescencia, pero a la vez, se denota cómo muchas de estas acciones coinciden, por ejemplo, en aspectos como el cuidado, promoviendo la participación de la mujer en el mundo del trabajo remunerado, lo cual es funcional para el capital, ya que la mujer estaría siendo parte de la fuerza de trabajo explotada (recordar cómo a la vez estas organizaciones pueden estar conformadas por fracciones de la burguesía que conforman el bloque en el poder, ofrecen propuestas políticas que buscan reformas laborales en detrimento de la clase trabajadora) y a la vez, encargada socialmente del trabajo reproductivo, elemento importante para mantener un ejército de reserva y una fuerza de trabajo que sea capaz de cumplir las demandas de los poseedores de los medios de producción, legitimando el papel de la familia la principal institución encargada del cuidado de la niñez

Otro elemento importante, es que estas entidades poseen determinados ejes de acción los cuales, tal como lo muestra la teoría, son funcionales a la lógica de acumulación, ya que el medio ambiente es mercantilizado y explotado bajo el interés del capital, al igual que la fuerza de trabajo. Ejemplo de ello, es que la AED en específico posee una Junta Directiva que nombra a personas coordinadoras en áreas estratégicas de la organización como el medio ambiente, lo económico y lo social.

Cabe señalar que, como parte del comité de la dimensión social, se encuentra Alexandra Kissling, quien es parte de la compañía Rostipollos y también es hija de William Kissling, fundador de Incae (Díaz, julio, 2020 y Uccaep (2021), AED, 2021a). Es necesario hacer énfasis en estos 2, ya que se encuentran nexos con Patricia Vega Herrera, ex Ministra de Niñez y Adolescencia, por tanto, exjefarca del Patronato Nacional de la Infancia.

Ilustración 2: Diagrama Patricia Vega



Fuente: Elaboración propia con base en los datos del PANI (s.f.) y PANI (2020).

Como se evidencia en el diagrama anterior, Patricia Vega ha tenido una larga trayectoria e injerencia en diversas entidades del aparato estatal como el Ministerio de Economía, Industria y Comercio, el Ministerio de Seguridad Pública y el Ministerio de Migración y Extranjería. Cabe destacar su formación en proyectos de cooperación internacional, debido a que resulta otra estrategia en donde se involucran organizaciones no gubernamentales, empresas y Estados internacionales para “ayudar” voluntariamente a otros países en temas de índole económico, ambiental y social, como es el caso de la salud, educación o en coyunturas específicas.

Lo anterior posee una fuerte vinculación con la Política Nacional de Niñez y Adolescencia, ya que tal y como lo estipula mediante el eje y lineamiento de institucionalidad democrática, el Estado debe procurar una articulación eficiente con la cooperación internacional de la siguiente manera:

Las instituciones públicas y las organizaciones de la sociedad civil desarrollarán acciones conjuntas con organismos y agencias de cooperación internacional con los propósitos de: a) canalizar recursos económicos, b) ejecutar en forma eficiente y eficaz los programas y proyectos aprobados, de acuerdo con las agendas nacionales, c) obtener la asistencia técnica necesaria, d) rendir informes a organismos internacionales, y e) cualquier otra acción pertinente para la protección de los derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes en territorio nacional. Todos los entes vinculados con proyectos de cooperación internacional en materia de niñez y adolescencia procurarán coordinar sus tareas de modo que se evite la duplicidad en las funciones y responsabilidades o la pérdida de recursos (PANI-UNICEF, 2009, p. 66).

El fomento de este tipo de relaciones también son reproductoras de la expansión del capital a partir del proyecto neoliberal. Como lo demuestra Petras y Veltmeyer (2003), algunos conceptos como “desarrollo”, “justicia” y “cooperación” son tomados en agendas ideológicas, por lo que frecuentemente se suprime el contenido de las relaciones y procesos político-económicos. Destacan que el abuso de este lenguaje político es vinculado de forma particular a la dominación de los poderes imperiales sobre los países subordinados, catalogados como tercermundistas, sobre todo en el momento histórico contemporáneo en donde el control político abierto no es tan aceptable, sobre todo para los países que dicen ser democráticos. Es por ello que a través del lenguaje político se crea una imagen “positiva” de la realidad opresora.

La cooperación, en el marco de las desiguales relaciones de poder y explotación económica, simplemente refuerza y profundiza la injusticia; no representa ayuda financiera para transformar estructuras atrasadas y explotadoras. La asistencia social canalizada a través de las ONG, para paliar la pobreza, está condicionada a la aceptación de las políticas y estructuras macroeconómicas liberales (Petras y Veltmeyer, 2003, p. 156).

Muy vinculado a lógica filantrópica, en el análisis de los vínculos de la élite estatal, de la cual es parte Patricia Vega, se destaca su participación en puestos directivos de organizaciones sin fines de lucro como la Fundación MARVIVA, de la que también es parte el señor Roberto Artavia quien

podría catalogarse como uno de los propulsores de la lógica del “tercer sector” sobre todo del involucramiento de las ONG en diversos ámbitos de las relaciones sociales costarricenses.

Roberto Artavia es:

Presidente del Fideicomiso VIVA y de la Fundación Latinoamérica Posible. Fue rector del INCAE Business School y director-fundador del Centro Latinoamericano para la Competitividad y el Desarrollo Sostenible. Es miembro del Consejo Directivo de INCAE y del Instituto de Recursos Mundiales, en Washington. Co-fundador del proyecto Estrategia Digital de Costa Rica y miembro de la Comisión de Competitividad de la Cámara de Comercio de Costa Rica. Co-fundador de la Iniciativa Centroamericana de Liderazgo y director de varias compañías internacionales en la región. Posee un doctorado de la Escuela de Negocios de Harvard, una maestría en administración de negocios de INCAE y un grado en ingeniería naval y mecánica. Es autor de varios libros y de docenas de artículos y de estudios de caso sobre desarrollo sostenible, administración estratégica, estrategia de las organizaciones sin fines de lucro, agroindustria y responsabilidad social corporativa. Ha brindado asesoría a corporaciones, organizaciones sin fines de lucro y gobiernos en Argentina, Paraguay, Chile, Colombia, Brasil, Ecuador, todos los países de América Central, República Dominicana y México. Ha sido invitado como orador en los principales foros sobre desarrollo sostenible en América Latina, Estados Unidos, Canadá, Europa y Asia (MARVIVA, 2020, párrafo 1, 2 y 3).

Aunado a ello, Artavia se destaca como miembro emérito con voz, asiento y además asociado-donante de la organización Horizonte Positivo, la cual es otra de las entidades conformadas por fracciones de la burguesía. Con respecto a las relaciones políticas en la arena del PANI, se destaca que esta organización ha realizado trabajos colaborativos con el FODESAF- Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, mismo del que se financia la institución en estudio.

Además, bajo los preceptos de co-gestión y colaboración, esta organización ha introducido una forma de ver la pobreza desde el punto de vista multidimensional, llevó como propuesta al Estado el instrumento de medición IMP-Índice de Pobreza Multidimensional, mismo que fue adoptado por instituciones como el IMAS y el INEC en tanto compete a un instrumento para medir la pobreza (ver Horizonte Positivo, 2020a y Horizonte Positivo, 2020 b, Horizonte Positivo, 2020 c).

Lo cual es un elemento más que permite comprender cómo el bloque en el poder ejerce su hegemonía, a través de una serie de mecanismos, que en este caso sería la incorporación escamotada de la élite económica en la arena del Estado, y la garantía de sus intereses a través de políticas de dominación en cuanto a una concepción de la pobreza y su “tratamiento”.

Al respecto, Petras y Veltmeyer plantean lo siguiente:

Las declaraciones formales utilizadas por los directores de las ONG para justificar su posición –que pelean contra la pobreza, la desigualdad, etcétera– van en su propio interés y son calculadas. Hay una relación directa entre el crecimiento de una ONG y la caída de los niveles de vida: la proliferación de ONG no ha reducido el desempleo estructural, el desplazamiento masivo de campesinos, ni han propiciado niveles de salarios que permiten vivir a un creciente ejército de trabajadores informales. Lo que han hecho las ONG es proporcionar un ingreso en divisas a un limitado estrato (p.167).

La situación de la niñez no escapa de esta realidad. La misma Política Nacional de Niñez y Adolescencia lo refleja, ya que coloca en sus puestos directivos a estas élites empresariales, como las que conforman la UCCAEP. Aunado a ello, la recuperación de algunas de estas redes permite comprender que el vínculo de estas con la política se entretreje mediante determinaciones formales como la promoción de la responsabilidad social, o bien, mediante fundaciones u ONG, aunque en sus análisis y formas de intervención respecto a la situación de esta población, lo realicen desde perspectivas teóricas como el Índice de Desarrollo Social (IDS) e Índice de Vulnerabilidad (IVI).

Estas posturas analíticas no dejan en manifiesto las razones estructurales de la desigualdad vivida por esta población, en donde muchos y muchas sufren las consecuencias y manifestaciones de una sociedad que fundamenta sus relaciones en la explotación. La desigualdad social sin duda permea a la niñez, y el analizar la actuación de estas formas de organización de las fracciones de la burguesía, desde un enfoque crítico permite cuestionar la manera en que la mayoría se han involucrado en esta relación Estado-mercado- “sociedad civil”.

COSECODENI y UNIPRIN

Continuando con el análisis sobre los puestos de la Junta Directiva del Consejo Nacional de Niñez y Adolescencia y sus representantes, cabe destacar que la representación de las asociaciones, fundaciones u ONG dedicadas a la promoción y defensa de los derechos de esta población, estaría siendo ocupada por la coordinación de las ONG encargadas de dar seguimiento a la Convención de los Derechos del Niño.

En la Política de Niñez y Adolescencia, PANI-UNICEF (2009) agrega que la sociedad civil es participe en el SNPI mediante dos grandes bloques; uno de ellos corresponde a la *Coordinadora Costarricense de Organizaciones Sociales para la Promoción y Defensa de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia (Cosecodeni)* constituida desde el año 1998, y por otro lado, la *Unión de Instituciones Privadas de Atención a la Niñez (Uniprin)* creada desde 1977, y conformada por más de 50 ONG y asociaciones privadas que atienden de distintas maneras los “problemas” de niñas, niños y adolescentes que se encuentran en “riesgo social” (PANI, 2007. Estado de la Niñez y la Adolescencia, citado por PANI-UNICEF, 2009).

Para efectos del presente estudio, cabe señalar que la Coordinadora Costarricense de Organizaciones Sociales para la Promoción y Defensa de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia (Cosecodeni, 2019) en su página oficial se autodefine de la siguiente manera:

Somos una unión de Organizaciones Sociales, que luchamos por los derechos de los niños, niñas y jóvenes. Actualmente estamos conformados por Aldeas Infantiles SOS, World Vision, Fundación Paniamor, Cruz Roja Juventud, Red Viva y CENECOOP. En conjunto buscamos velar por los derechos que merecen nuestros niños, niñas y adolescentes (p.1).

En la búsqueda de vínculos en lo que respecta a la atención de las manifestaciones de la cuestión social asociadas a la niñez y adolescencia, se encuentra la figura de Xinia Cecilia Brenes Jenkins. Con base en la información expuesta por la OIT (2002), Save the Children (2012), LA GACETA N° 179 (2014), se logra abstraer que ella tiene a su cargo una organización sin fines de lucro denominada “Asociación Cristiana de Jóvenes de Costa Rica” (ACJ) la cual trabaja con niñas, niños y adolescentes empobrecidas. Otro elemento importante es que forma parte de COSECODENI y ha ocupado la representación de esta en el Consejo Nacional de Niñez y Adolescencia en periodos como el 2014.

Su incidencia política no se aleja de los vínculos económicos que se encuentran en la arena del Estado, ya que es hija de Cecilia Jenkins Dobles, prima de José Álvaro Jenkins Rodríguez, actual presidente de UCCAEP.

Un elemento a destacar es que tanto desde la COSECODENI, como desde la ACJ y la UCCAEP, se han desarrollado diversas acciones dirigidas a la disminución del trabajo infantil (al respecto ver La Iniciativa Regional, una respuesta adelantada a la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, 2021, y OIT, s.f.), inclusive, esta última ha sido partícipe de la Iniciativa Regional como respuesta adelantada a la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, dentro de la cual se pretende como meta la erradicación de esta expresión de la cuestión social a nivel regional.

No obstante, con lo desarrollado a lo largo del documento puede relacionarse estas acciones con el interés hegemónico de las fracciones de clase que forman parte del bloque en el poder, para legitimar la reproducción de la fuerza de trabajo desde una estrategia materializada.

Por otro lado, se encuentra la red Unirprin como parte del bloque de organizaciones de la sociedad civil estipulado por la política en estudio. Esta es la encargada de “ofrecer variadas opciones de atención a las demandas y problemas que enfrentan una gran parte de los niños, niñas y adolescentes del país, en riesgo social” (Redlamyc, 2020, párrafo 1).

Cabe destacar que, de esta organización no se encuentra información exhaustiva que revele su naturaleza, objetivos y composición orgánica, sin embargo, se ha identificado la injerencia de organizaciones como *Aldeas SOS* y *Roble Alto*, como afiliadas a la misma (Uniprin, 9 de abril de 2014). Esto es importante de destacar, ya que como se indicó en líneas anteriores, las organizaciones mencionadas forman parte del quehacer del PANI en el ámbito más operativo de la institución, como en el funcionamiento de los albergues que son incluso incorporados desde el organigrama institucional. También, de esta organización forman parte:

- ADINFA (Asociación desarrollo integral del niño y familia)
- Al niño con cariño
- Albergue infantil transitorio de Desamparados (Asociación)
- Albergue infantil de Tibás
- Centro infantil el Manantial
- Centro infantil 15 de setiembre

- Centro infantil Hogar del Niño Feliz (Guardería)
- Centro infantil Ardillitas Felices.
- Centro infantil Los gatitos
- Centro infantil Los Ositos
- Centro infantil Estrellita Feliz
- Centro infantil Los Ángeles
- Centro infantil Tía Lore
- Centro infantil Ositos Felices
- Centro infantil Rayito de Luz
- Centro infantil Burbujitas del Saber
- Centro infantil Burbujitas del saber 2
- Centro infantil Los Naranjitos
- Centro infantil Bambi
- Centro infantil Divino Niño
- Centro infantil Rayito de luz
- Centro infantil Los ositos
- Centro infantil El Higuercito
- Centro infantil Juego y aprendo
- Centro infantil Pequeños y grandes pasos
- Hogar Bíblico Roble alto
- Asociación Comunidad Encuentro.
- Atención Integral Adolescente Madre
- Casa Nuestra Sra. del Refugio
- Casa Main (Asociación Pro ayuda a niñas con riesgo Sor. Ma. Dominga Mazarello)
- Casa Provincial Buen Pastor (Instituto Ma.Eufrosia Pelletier)
- Manos Amigas (Asociación Ma de las Hnas del Buen Pastor)
- Casa Cuna Centro Instituto Buen Pastor
- Centro Infantil de Piedades Santa Ana (Asociación Pro Bienestar) Guardería
- Centro Infantil de Zetillal (Asoc. Pro-Bienestar)

- Centro Juvenil Amigo
- Ciudad de los niños
- Ejército de Salvación
- Excelencia Familiar
- Fundación Abraham
- Hogar A.M.A. (Asociación Congreso Religiosas
- Tocr. (Franciscanas de Cristo Orero)
- Hogar Infantil Blanca Flor
- Hogar Cristiano de Puntarenas
- Hogar C.U.N.A. (Asociación Bienestar Social del
- Centro Evangelístico)
- Hogar de Curridabat
- Hogar de María, San Pedro
- Hogar de Niños Baik
- Hogar de Pavas
- Hogar Escuela Episcopal.
- Hogar Jesús, María y José.
- Hogar Montserrat (Asociación Benéfica Cristo Obrero)
- Hogar San Antonio (Asociación Religiosas Franciscanas).
- Hogar San Martin (Asociación Hogar Infantil)
- Hogar Santo Domingo
- Hogar Montiel (Asociación Hermanas Treci. Capuchinas Sagrada Familia)
- Hogares Crea Internacional
- Hospicio de Huérfanos de San José
- Hogar Vista de Mar
- Manos Abiertas (Asociación Apostólica Católica Hogar Santamaría)
- Posada de Belén (Asociación Católica la Posada de
- Belén- Madre Teresa de Calcuta)
- Pueblito de Costa Rica
- Fundación Glorioso Día

- Asociación Nacional de trabajadoras independientes de hogares comunitarios y guarderías
- Asociación de rehabilitación y restauración Integral Teen Challenge.
- Asociación Arbolitos de Felicidad Luz Divina
- Asociación pro ayuda a la infancia Los Gatitos.
- Asociación Divino Niño
- Asociación por la Sonrisa de los niños.
- Asociación Nacional de centros educativos.
- Asociación Guardería Infantil Niño Jesús.
- Asociación para la promoción y desarrollo de la Educación.
- Asociación Ositos felices
- Asociación Nacional de centros educativos.
- Lilliana Alonso Sáenz (socia activa)
- Rocío Moreno viuda de Jenkins (socia activa)
- Sra. Xenia Calderón Madrigal (socia activa) (Tejiendo redes de Infancia, 2019, p. 88-90)

Cabe señalar que no se conoce la naturaleza y direccionalidad de cada una de estas organizaciones, aunque se identifica una fuerte influencia religiosa en cada una de estas. Esto no responde a una relación aislada, ya que, retomando lo expuesto en subapartados anteriores, organizaciones como Roble Alto, tienen una visión religiosa que determina su direccionalidad y quehacer. Lo cual es importante tener en cuenta ya que, al formar parte de estas entidades con influencia en la toma de decisiones en la PNNA, podría ser un medio para reproducir su visión religiosa desde la dimensión operativa y desde la gestión de la política en sí misma. No obstante, esto abre espacio a otra línea investigativa, que pueda determinar de qué manera inciden estas ONG en la promoción de los derechos de las niñas, niños y adolescentes. A pesar de ello, una de las entrevistadas devela lo siguiente:

Ellas, primero que todo, son parte de UNIPRIN usted puede ver ahí el código, ahí están todas, ellas son parte y tienen vos y tienen voto también, son importantes todas estas organizaciones de la sociedad civil en el PANI en los Sub Sistemas, o sea, yo te puedo decir que donde llegue una ONG, ellas tienen voz y voto, son tan importantes también, como cualquier otra institución y cualquier otra organización. Generalmente muchas ONGson centros infantiles (Entrevista personal, TS9, noviembre, 2020).

De lo plasmado en la lista anterior también llama la atención la participación de Rocío Moreno León, esposa del fallecido Jenkins, ya que de acuerdo con las aprehensiones realizadas a partir de los datos expuestos por la Asociación de Genealogía e Historia de Costa Rica (1996), UCCAEP (2021a), Marchena (2015) y UNIPRIN (2021), ella es considerada como socia activa de UNIPRIN, además de haber ocupado el puesto de secretaria de la Junta Directiva perteneciente a esta organización, durante el periodo de 2011- 2013.

Además de su participación en esta entidad, se abstrae un importante nexo con los consorcios empresariales, ya que fue cónyugue de Eduardo Jenkins Dobles, primo-hermano de Álvaro Jenkins Morales²⁸, que a su vez fue el padre de José Álvaro Jenkins Rodríguez, actual presidente de la UCCAEP.

Su participación en estos puestos directivos, ha demostrado el fuerte vínculo existente entre esta familia con élites políticas y económicas como la familia Arias Sánchez, con quienes han conformado grandes consorcios empresariales vinculados a la caña de azúcar y otros, pero a su vez, su estrecho vínculo se materializa en importantes financiamientos a campañas políticas del Partido Liberación Nacional, del que forma parte la familia Arias Sánchez.

Respecto a este último aspecto, vale retomar los aportes de Carvajal (1993) quien indica que el Partido Liberación Nacional desde gobiernos como el de Oscar Arias Sánchez, pone en funcionamiento los Programas de Ajuste Estructural y TLC en el país los cuales materializan una estrategia basada en 3 pilares: “desarrollo del sector privado, racionalización del sector público y desarrollo de las exportaciones” (Torres, 1990, p.47, citado por Carvajal, 1993). Junto a ello se da una serie de golpes a la clase trabajadora y a la política social en tanto el Estado es cuestionado por los sectores neoliberales en cuanto a su labor como generador de empleo y mediador del desarrollo económico y social.

Todo ello permite comprender que las ONG, y las redes que estas crean, legitiman su involucramiento en la respuesta a las necesidades de las niñas, niños y adolescentes, desde diversos mecanismos legitimados por la institución Para este elemento de análisis, es necesario retomar que las ONG estarían siendo reproductoras de la aspiración por una “institucionalidad democrática”

²⁸ Con los datos expuestos por la Asociación de Genealogía e Historia de Costa Rica (1996), Mercedes Zamora y José Jenkins Rodríguez, serían las personas progenitoras de Ángel Rafael Jenkins Zamora (padre de Eduardo Jenkins Dobles) y Augusto Jenkins Zamora (padre de Álvaro Jenkins Morales).

cuya materialización se da a través del SNPI. Esto responde a una lógica de otorgar al supuesto “tercer sector” parte de la función del Estado en cuanto a la atención de necesidades sociales. Lo cual se lleva a cabo desde políticas sociales como la de niñez y adolescencia.

El involucramiento de estas organizaciones tiene connotaciones históricas, ya que diversas investigaciones han demostrado cómo el PANI ha encontrado en las ONG una vía para solventar la ejecución de sus funciones en un escenario político y económico que fomenta la intervención de un “Estado mínimo en lo social” ante la desigualdad social que se ensancha con la avanzada del capitalismo y del proyecto neoliberal.

Las ONG proliferan y se reproducen hasta la actualidad, ya que las medidas neoliberales las han utilizado como una forma de cristalizar el descontento social en medio de los recortes y la contra reforma del Estado, esto sumado al auge de la expansión del capitalismo financiero, que, en lugar de mitigar las desigualdades por medio del “goteo” o “teoría del derrame”, las desigualdades se ensanchan conforme avanza la acumulación de capital.

De acuerdo con Petras y Veltmeyer (2003), las clases dominantes en representación de pequeñas minorías, han condensado el aparato coercitivo y las instituciones sociales para la garantía de sus intereses y privilegios. En el pasado, los países más empobrecidos como los denominados de “Tercer Mundo”, las clases imperiales dominantes financiaron instituciones religiosas, organizaciones extranjeras y nacionales para controlar a la población explotada y oprimir su descontento redirigiéndolos hacia rivalidades y conflictos en el plano religioso y comunal. A pesar de que en la actualidad esto continúa reproduciéndose, existen nuevas formas de dominación, como el efectuado mediante las autodesignadas ONG, que proporcionan la misma función ideológica.

Las ONG son actores políticos y sociales significativos de alcance mundial que operan en sedes rurales y urbanas de Asia, América Latina y África, y con frecuencia están vinculados, en posiciones de dependencia, con los principales donadores en Europa, Estados Unidos y Japón. Es sintomático del alcance de las ONG y su poder económico y político sobre el llamado “mundo progresista” (Petras y Veltmeyer, 2003, p. 165).

Tal como se ha develado, en efecto los organismos internacionales como el BID, han tenido relación con Organizaciones “sin fines de lucro” en determinadas intervenciones en el tema de niñez y adolescencia, también se ha demostrado como existen vínculos políticos y económicos en

toda esta red, ya que empresarios en puestos directivos importantes tienen vínculos con grupos de poder económico que tienen influencia en lo político y en lo económico tanto a nivel nacional como regional, por lo que se puede afirmar que la relación de muchas de estas organizaciones pueden estar vinculadas a burguesías nacionales e internacionales.

No obstante, en lo concerniente a las ONG que conforman los bloques Cosecodeni y Uniprin se encuentran en una relación directa con el PANI, institución que le ha financiado proyectos, además de que muchas funcionan como albergues subsidiados por esta misma entidad. Sin embargo, a pesar de que existan diferentes fuentes de financiamiento para estas organizaciones, existe un elemento común: la fragmentación de la lucha de clases a partir de una política social neoliberal. Su voz y voto a través de su participación en el SNPI, podría estar en función de garantizar su permanencia en la arena del Estado.

Las ONG enfatizan los proyectos, no los movimientos; “movilizan” a las personas para producir en los márgenes, no para luchar por el control de los medios básicos de la producción y la riqueza; se enfocan en los aspectos de la asistencia técnica financiera de los proyectos, no en las condiciones estructurales que configuran las vidas cotidianas de la gente. Las ONG cooptan el lenguaje de la izquierda: “poder popular”, “autodeterminación”, “igualdad entre los géneros”, “desarrollo sustentable”, “dirección desde abajo”, etcétera. El problema es que este lenguaje está vinculado con un marco de colaboración con los donadores y las agencias de gobierno que subordina la actividad a la política de no confrontación. La naturaleza local de la actividad de las ONG significa que la “autodeterminación” nunca va más allá de influir pequeñas áreas de la vida social con recursos limitados dentro de las condiciones permitidas por el Estado neoliberal y la macroeconomía (Petras y Veltmeyer, 2003, p. 172).

Vale rescatar que los nexos ONG -PANI, trascienden el plano nacional, ya que de acuerdo con Redlamyc (2016), tanto Uniprin, como Cosecodeni, han sido parte de su organización, la cual corresponde a una *red de redes de ONG*, cuya articulación ha alcanzado el nivel Latinoamericano, incluyendo países del Caribe, lo cual estaría respondiendo a las interconexiones que el capitalismo permite en su fase globalizada.

A partir de ello, se comprende que la composición de los dos grandes bloques del SNPI conformados por organizaciones de carácter no gubernamental (Cosecodeni y Uniprin), pueden

comprobar la justificación ideológica que realizan los sectores dominantes, que colocan el imperativo de que la sociedad civil adopte una determinada injerencia política en las decisiones del Estado, pero como es evidente, estas organizaciones en su mayoría, son conformadas por ONG y no por los sectores populares de la sociedad (incluida la niñez) en una proporción equivalente o mayor, esta diferenciación es importante, ya que como lo indica una de las entrevistadas, las ONG son entidades que requieren del Estado para mantenerse vigentes.

En un momento había como 20, 40 ONG aquí en el PANI y PANI les estaba financiando proyectos, verdad. Entonces, ellas necesitan subsistir, verdad, son unas ONG s, necesitan, subsistir y lo hacen por medio de los proyectos (entrevista personal, TS9, noviembre, 2020).

Lo anterior es de suma relevancia, ya que el tipo de relación creada con el Estado, responde a algunos planteamientos hegemónicos del “tercer sector” referido a un cambio en la lógica de reivindicación, ya que como lo explica Montaña (2005) se sustituye el movimiento social que pugna en el terreno de lo político, por convenios y acciones de participación en el Estado usando como mediador a dicho “tercer sector” despolitizando así la lucha de clases. Por su parte, se estaría sustituyendo al viejo sindicato clasista, por nuevos movimientos sociales que resultan ser particularistas y segmentados apostando a la lógica de consumo y la redistribución.

Esta lógica reafirma la contra reforma del Estado en cuanto este no se desliga directamente, sino que parte de sus funciones son desplazadas a las ONG que determinan su incidencia de acuerdo sus finalidades particulares, muchas veces asociadas a la caridad, la filantropía y lo religioso.

Esto a su vez, responde a la lógica de la política social en el contexto neoliberal, ya que como lo destaca Montaña (1999), el Estado en su carácter no neutral, debe “mediar los conflictos de clases respondiendo a algunas de las demandas populares a través de las políticas sociales, aunque sin perder su esencia capitalista” (p. 9).

Estas ideas se reproducen en la subjetividad de las personas que laboran en dicha institución, ya que se concibe la ONG como aquella que refleja la voz de la sociedad y sus demandas.

Su papel es imprescindible porque es traer la voz y todo de la sociedad civil de las organizaciones pueden aportar nuevas ideas, tanto las organizaciones internacionales

como las organizaciones de nuestro país. Vienen a coadyuvar en la labor que hacen las instituciones públicas. Que vos me preguntás el papel, es: coadyuvan en toda la labor del tema de niñez y adolescencia (entrevista personal, TS9, noviembre, 2020).

Las ONG han alcanzado incidencia en la arena del Estado. En lo que refiere a la niñez y adolescencia, su accionar dentro de la estructura de este Consejo y por tanto del SNPI, le otorga *vos y voto*, tal como lo menciona la entrevistada, se encuentran legitimadas desde el artículo 176 del Código de la Niñez y la Adolescencia (1998), en donde se señala que este Consejo tiene la potestad de conformar y autorizar el funcionamiento de comisiones especiales de trabajo, tanto permanentes, como temporales, con determinados fines específicos y con la participación de entidades públicas y ONG.

Lo anterior da paso a abstraer que estas últimas, tienen la viabilidad de operar a corto y largo plazo en la atención de las manifestaciones de la cuestión social asociadas a las niñas, niños y adolescentes, al ser parte de la gestión de la política social y de acciones operativas de la institucionalidad lo cual incide en estas sean atendidas desde un espacio en el que convergen intereses en pugna.

Otro aspecto importante de señalar sobre su “vos y voto”, es lo que expone Rivas (2016), referido al vínculo entre esta estructura organizacional y la Política de Niñez y Adolescencia. Menciona que, en el año 2008, El Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia, crea una comisión formada por la Rectoría del Sector Social y Lucha contra la Pobreza, Mideplan (Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica), PANI, la *Coordinadora de Organizaciones Sociales de Defensa de Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes (Cosecodeni)*, y la *Central del Movimiento de Trabajadores Costarricenses (CMTC)*. Destaca que a esta Comisión se le otorgó la labor de *diseñar la Política Nacional de Niñez y Adolescencia, 2009-2021 (PNNA)*.

Cabe destacar de los actores que diseñaron la PNNA, la Cosecodeni, y la CMTC, ya que ambas corresponderían a las instancias representativas de la sociedad civil, involucradas en esta labor de respuesta a las demandas de la población menor de edad. Como se indicó anteriormente, la primera de estas corresponde a un conglomerado de ONG que opera desde el SNPI, mientras que la CMTC cuenta con respaldo de organizaciones que conforman la misma Cosecodeni, como lo es Visión Mundial y la *Uniprin* (PANI-UNICEF, 2009).

La CMTC es a su vez el ente representante del segundo gran bloque de la sociedad civil que opera en el Consejo de Niñez del SNPI; lo cual da paso a abstraer que la CMTC podría tener vínculos o intereses en común con a estas dos grandes organizaciones (Cosecodeni y Uniprin).

Esto es parte de la lógica hegemónica, ya que de acuerdo con Petras y Veltmeyer (2003), con el avance de la expansión capitalista, las ONG han cooptado a sectores de izquierda, sindicatos y movimientos sociales, lo cual ha incidido en que la lucha de clases y el cuestionamiento a las lógicas de explotación a la fuerza de trabajo, sea sustituida por las relaciones de colaboración que se reproducen en el seno del Estado.

Lo anterior vendría a responder a los fundamentos de la estrategia del “tercer sector”, ya que retomando a Montaña (2005) esta lógica tiende a generar una confusión entre lo público y lo privado, en tanto el Consejo condensa un bloque que se muestra homogéneo en su interés principal, sin embargo, difumina otros intereses de clase.

Retomando a Montaña (2005), esto supone una crítica a la separación entre el Estado y el mercado, por lo que el “tercer sector” vendría a operar como articulador, cristalizándose las organizaciones de ese “sector” haciendo que estas posean un origen privado con una supuesta finalidad pública basada en la mutua colaboración.

Esto representa un importante retroceso para las conquistas alcanzadas en materia de niñez y adolescencia, ya que de acuerdo el Patronato Nacional de la Infancia (2019, sección historia), antes de 1930, muchas de las necesidades fueron atendidas por organizaciones de beneficencia. En el primer cuarto del siglo XX, el Estado comienza a ejecutar una intervención directa. Sin embargo, en el contexto neoliberal, esta relación se revierte al promoverse la idea de que es responsabilidad de la sociedad la atención de sus necesidades.

Retomando lo que expone Montaña (2005).

El fenómeno real debe ser interpretado como *acciones que expresan funciones a partir de valores*. O sea, las *acciones* desarrolladas por organizaciones de la sociedad civil, que asumen las *funciones* de respuesta a las demandas sociales (antes, fundamentalmente de responsabilidad del Estado), a partir de los *valores* de solidaridad local, auto-ayuda y ayuda mutua (sustituyendo los valores de solidaridad social, universalidad y derechos a los servicios) (Montaña, 2005, p.235-236).

La tercerización es una vía para materializar este tipo de relaciones, ya que muchos de los proyectos financiados por el PANI, han sido concretados mediante la lógica de contrato. Muchos albergues mantienen una relación tercerizada al proporcionar el cuidado de niñas, niños y adolescentes que se encuentran en alternativas de protección. Además, muchas iniciativas de parte del PANI, han sido ejecutadas por este tipo de organizaciones.

Esto determina una característica importante de este tipo de organizaciones referida a que su involucramiento por lo general se encuentra enfocada en pequeños contratos con acciones puntuales, se dirigen a sectores específicos de las comunidades o entornos locales, lo cual hace que estas no tengan un gran impacto en las estructuras de las relaciones de explotación, sino que, por el contrario, son acciones orientadas a paliar las manifestaciones de la cuestión social.

La tercerización también introducida a partir de la estrategia neoliberal, como una forma de agilizar los procesos y funciones institucionales. El área de Promoción de los derechos de la niñez en el PANI, forma parte de las relaciones tercerizadas en la institución. Para comprender esto de una mejor manera, es necesario adentrarse en la naturaleza, fundamentación, organización y forma de operar de esta área para así comprender de qué manera se responde a los desdoblamientos de la cuestión social, a partir de esta estrategia.

6.2. La tercerización en el marco de la atención a la cuestión social en el área de Promoción y Prevención de Derechos del PANI

Para entender de una manera más amplia la razón por la que la institución ha incorporado la labor comunitaria en su quehacer, es necesario contextualizar la Promoción social²⁹ concibiendo la misma como un resultado de las complejas relaciones en las que históricamente se han involucrado diversos actores sociales.

Así lo devela Arias (2009) al afirmar que, “tanto la iglesia católica, en sus vertientes más progresistas como conservadoras, como los avances teóricos de la sociología, tanto de los modernizadores como los teóricos de la dependencia, influyen de manera decisiva en la construcción de la idea de promoción social” (p. 151).

La década de 1960 y 1970 ha sido importante en la historia de las luchas populares en América Latina. Producto de la articulación de movimientos sociales y sectores de la sociedad se llevaron a cabo diversas pugnas en los Estados de la región, vinculadas con nuevas concepciones acerca de esta coyuntura.

De acuerdo con Jiménez (1995), este periodo histórico ha sido caracterizado por una gran inquietud social y proliferación de diversas organizaciones sociales con una heterogeneidad de fines. Paralelamente, la promoción social surge en un contexto en que se comienza hacer ruptura con algunas visiones tradicionales de las ciencias sociales a partir de la necesidad de los sectores populares, no obstante, las orientaciones y formas de teorizar la Promoción, se consolidan por medio del trabajo académico y producción científica.

Señala que la promoción social es vista como práctica política, debido a que nació a partir de la necesidad de autonomía política de los sectores populares y con ello desarrollar procesos de participación organizada con o sin la injerencia de especialistas o bien, maestros de la participación. De esta manera,

La «promoción social» como concepción y como acción tiene un profundo significado ideopolítico. En realidad, nace como autopromoción social y política. Esto quiere decir que

²⁹ Es importante aclarar que en esta investigación se hace referencia a este término, debido a que las labores principales del área de Promoción y Prevención de Derechos del PANI, realiza labores de Promoción Social enfocada en los derechos de la Infancia y la Prevención de cualquier forma de violencia o irrespeto a los mismos.

emerge históricamente de las luchas populares que han logrado a partir de la toma de conciencia, la constitución de un sujeto histórico capaz de crear una cultura con connotaciones de clase. Esa raigambre popular define el compromiso de la promoción social con las clases y organizaciones populares que la gestaron, sin embargo, la promoción social se inscribe también en la concepción y acción de los gobiernos, de los organismos internacionales tanto oficiales como privados, en donde se convierte más en procedimiento y recurso de acciones especializadas, dada la naturaleza de las instituciones, perdiendo la perspectiva original de movilización y organización sociopolítica (Jiménez, 1995, p.100).

De esta manera, se entiende que la naturaleza de la promoción social emana de la correlación de fuerzas sociales en donde sectores organizados de la sociedad han pugnado en el terreno político para garantizar determinados intereses. En este escenario histórico también se encuentran los sectores hegemónicos que han hecho de esta un procedimiento burocrático en el marco de la institucionalidad y la legalidad desde una perspectiva “desarrollista” y desde la naturaleza misma de la política social, que responde a una lógica focalista, segmentadora de la realidad y con una forma de operar que no trastoca el núcleo de la desigualdad social, es decir contradicción capital/trabajo.

Retomando a Peireira (2003), la cuestión social es materializada por una estructura y sujetos históricos, por lo que no bastan modificaciones estructurales promovidas por el avance de fuerzas productivas, sino que en esta relación se encuentran las y los sujetos sociales conscientes, situados como fuerzas políticas, que toman las contradicciones estructurales para problematizar y desnaturalizar las condiciones de opresión y explotación que predominan en el capitalismo, por lo que pugnan por sus intereses de justicia, exigiendo respuestas políticas.

Es por ello que, el Estado no puede entenderse de forma monolítica. Contrario a ello, tiene la capacidad de condensar la contradicción y lucha de clases y canalizarla de acuerdo a la hegemonía de la fracción dominante que detenta el bloque en el poder, que en este caso estaría siendo afín a la lógica de acumulación.

La respuesta política del Estado ante las diversas expresiones de la cuestión social se dirige en mayor parte a mitigar el descontento y condiciones desiguales que devienen de la contradicción entre el capital y el trabajo. Una de estas estrategias políticas es tomar la Promoción Social e incorporar a la agenda pública.

Esta incorporación, como se verá, está encausada a la lógica del capital mediante una serie de mecanismos ideológicos que exaltan las relaciones de “co-gestión” y “ayuda mutua”, la cual es promovida bajo la coacción de la sociedad civil como un ente “colaborativo” que mantiene una relación armoniosa con el Estado, revirtiendo e instrumentalizando la Promoción Social y su naturaleza situada en las bases populares con connotaciones de clase.

Autores como Netto, (1991) agregan que, desde el pensamiento conservador, la cuestión social de forma simultánea a su naturalización, se convierte en objeto de acción moralizadora en donde el enfrentamiento de sus manifestaciones debe ser en función de un programa de reformas que preserve la propiedad privada de los medios de producción. Es por ello que, la promoción desde el Estado sería la cristalización de las luchas sociales, afín al capital.

La instrumentalización de la promoción, data desde la década de 1960, así lo develan Araya, Bonilla, Centeno, Gordon, Pérez y Vega, (2009) al indicar que, desde dicha época, esta “era comprendida en el marco de las políticas reformistas y desarrollistas como un proceso de modernización, el cual tenía la finalidad de integrar a los grupos socialmente marginados siguiendo una lógica y pautas de comportamiento de la sociedad global” (p.318). Indican que esta visión incidió en que el tema de la promoción se abordara desde las estrategias estatales, procurando que dichas acciones no trastocaran las estructuras de poder y el orden social hegemónico.

Para los años 70, destacan que la promoción toma parte en las políticas públicas con influencia sobre la prevención social emitida desde el Estado, sin embargo, en los años 80 al implementarse los Programas de Ajuste Estructural se generan una serie de cambios en esta dinámica. Agregan que con la crisis de los 80 y el agotamiento del modelo desarrollista, la promoción de los derechos, ha estado inmersa en una serie de transformaciones económicas, políticas y sociales que han generado importantes limitaciones y retrocesos respecto a la labor que se venía ejerciendo en esta materia.

Lo anterior, desde la postura de la presente investigación, podría asociarse a la implementación del proyecto político-ideológico del neoliberalismo desde la política pública del Estado en lo que respecta a la atención de lo social y consecuente a ello, el auge de organizaciones no gubernamentales quienes se han encargado de llevar a cabo proyectos puntuales de promoción en el ámbito comunitario, lo cual, sin duda es un retroceso a la lógica de universalización. Su deterioro

es mayor en tanto se encuentra en manos de organizaciones que no son parte de la estructura del Estado.

No es casual que el auge del mal llamado “tercer sector” se consolide en esta misma coyuntura, ya que de acuerdo con Berlotto (2003) con la contra reforma del Estado, a finales de la década de los 70 y sobre todo en los 80, se comenzó a desarrollar el concepto del “tercer sector” como un espacio social que se diferencia del Estado (primer sector) y del mercado (segundo sector), al ser integrado por una gran cantidad de organizaciones de la sociedad civil que abogan por la comunidad sin intereses de “generar lucro”.

Araya, Bonilla, Centeno, Gordon, Pérez y Vega, (2009) datan que en lo concerniente a la niñez y adolescencia, en los años 90, la promoción toma otros matices a partir de la aprobación de la Convención sobre los Derechos del Niño, ya que empieza a ser concebida como un conjunto de acciones para garantizar el acceso a los derechos de la niñez y adolescencia a nivel país, por lo tanto, “el Estado asume la responsabilidad de *diseñar una red estatal* que propicie el ejercicio de los principios establecidos en las políticas y compromisos adquiridos” (p. 318), lo cual estaría respondiendo a las redes promovidas por el SNPI y consecuente a ello con las Juntas de Protección, Consejos Participativos y Sub Sistemas Locales de Protección a la niñez y adolescencia.

Cabe señalar que desde la postura investigativa parte de que estas decisiones normativas se encuentran inmersas en una lógica en que la promoción social es reproducida en el seno del Estado y de la sociedad civil (ya que se promueve desde el Estado la participación de grupos organizados), desde la vía operativa y política, da paso a comprender que estaría implementándose en una línea difusa entre el quehacer del Estado y las ONG, relación en que, el alejamiento del Estado en la respuesta de las manifestaciones de la cuestión social asociadas a esta población, puede estar reproduciéndose bajo intereses de sectores dominantes a través de una perspectiva ideológica que responsabiliza a las comunidades y a las familias en lo que respecta a la garantía de la reproducción de la vida, de la fuerza de trabajo (generalmente mediante el consumo) y del cuidado de la niñez y adolescencia.

En el devenir histórico, del PANI se han dado una serie de transformaciones como producto de diversas coyunturas y fuerzas sociales que involucran a la niñez y la adolescencia. Conforme se han transformado las relaciones sociales y reacomodado el bloque en el poder, la promoción se

va incorporando en la institución de forma paulatina e instrumentalizada en favor de los intereses de acumulación.

Según el Patronato Nacional de la Infancia (2019), hasta la década de 1940, su acción institucional estuvo centrada en la atención de las niñas, niños y adolescentes, con tendencias delictivas, situación de pobreza y con requerimiento de atención especial, todo ello aunado a la labor de establecer *agrupaciones sociales de protección a la infancia*, (lo cual podría catalogarse desde esta investigación como posibles formas de organización promovidas desde la institucionalidad estatal, función que como se verá en líneas posteriores, es atribuida al *eje de liderazgo* asumido por el área de Promoción y Prevención de Derechos del PANI).

La institución destaca que, en 1974, se comienza a impulsar *programas de desarrollo social* y de asistencia directa a la familia, con la promulgación del Código de Familia y el Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF) que destinó recursos económicos para la ejecución de programas y servicios de “ayuda social” lo cual desde la postura investigativa se vincula a la contra reforma del Estado, promovida desde el capital mediante el neoliberalismo, para intervenir en necesidades focalizadas, ya sea en temas promocionales o asistencialistas.

En la consulta bibliográfica expone que la concepción de *desarrollo social*, viene cobrar auge desde la década de 1960, ya que, mediante esta lógica, el Estado ha pretendido fundamentar sus acciones de promoción desde diversos mecanismos. Sin embargo, la forma de medir esta no refleja el núcleo central de las desigualdades que impiden a muchos sectores empobrecidos ejercer una movilidad social ascendente, sino que, por el contrario, en el contexto neoliberal y de expansión de la acumulación en paralelo a la contra reforma del Estado en su función social, provoca un ensanchamiento de las desigualdades.

Vinculado a lo anterior, Jiménez (2000), señala que durante la década de los 60 y 70 los Estados latinoamericanos se centraron en la atención de la pobreza integrando a beneficiarios de las políticas reformistas y desarrollistas que requerían una base de apoyo institucional. En ese contexto, el término comenzó a cobrar auge, ya que a pesar de ser transversado por el populismo y paternalismo, se comenzó a materializar al integrar a los sectores marginados del proceso de “modernización” y el “desarrollo nacional” a través de estrategias y metodologías tendientes a *capacitar a las bases y organizaciones populares*. De esta manera, se comenzó a colocar el imperativo que fueran las instituciones estatales las que tomaran parte de la promoción social,

aunque no superaran su carácter asistencialista; lo cual se confirma con lo expuesto por la institución al indicar que, mediante el Fondo de Desarrollo Social, las asignaciones familiares y los programas de “ayuda social” estarían interviniendo en las condiciones desiguales vividas por la niñez.

Las acciones de promoción son parte de la política neoliberal del Estado que otorga tareas a las comunidades para que estas procuren abastecer sus propias necesidades desde lo individual, en distintas áreas como la salud, “problemas comunitarios” y el cuidado de la niñez. Araya, Bonilla, Centeno, Gordon, Pérez y Vega, 2019), dejan ver esto al encontrar en su estudio que las acciones promocionales fueron adoptadas en diversas políticas sociales durante los años 70 como impulso de la prevención social en instituciones como el Ministerio de Salud, la Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad (DINADECO) y asociaciones de desarrollo comunal encargadas de promover la participación y desarrollo de las comunidades respecto a la promoción de sus derechos. Destaca que esto responde a un contexto en que el país y América Latina apostaron por el fortalecimiento de los lazos comunitarios como vía para atender o evitar “problemas sociales” de la época a través de procesos promocionales.

Aunque sin duda, esto responde a las medidas de política social para prevenir el conflicto social. Vinculado a ello, una de las entrevistadas señala lo siguiente:

...tantos años en atención y pasar a promoción que es un área nueva en el... no nueva en el país, pero sí nueva en el PANI, verdad, con experiencias mucho como en el área salud de toda la parte, esta, de prevención comunitaria, salud comunitaria, pero en el PANI en realidad era un área bastante, bastante nueva, los proyectos, una visión, todo, bastante nuevo (Entrevista personal, TS3, noviembre, 2020).

El impulso de la promoción de los derechos de esta población, sin duda refleja la fuerte intencionalidad del bloque en el poder en el Estado que impone mediante la Política Nacional de Niñez y Adolescencia “institucionalidad democrática” destinada a controlar a la familia en la tarea de cuidar y velar por los derechos de esta población mientras el Estado se aleja de su función social.

Otra estrategia es el fomento de la participación de la sociedad civil y el hecho de tomar parte en la defensa y ejercicio propio de los derechos humanos. Esto ha permeado a la niñez, debido a que se considera como uno de los determinantes (sin restar importancia a las demás mediaciones

de carácter político, ideológico, cultural y económico) que inciden en el cambio de paradigma de la institución en cuanto a la concepción de la niñez en el discurso político y jurídico.

En el VIII Informe Estado de los Derechos de la Niñez y Adolescencia en Costa Rica (2015), referente al punto de quiebre en el que se ratifica la Declaración de los Derechos del Niño suscrita en 1959 y se pasa a un enfoque en el que la persona menor de edad se convierte en *titular de sus derechos*, viéndose éstos como *un interés superior*. En este discurso también se concibe como una obligación de los Estados, la emisión de las medidas tanto administrativas, como legislativas o de otra naturaleza en aras de garantizar los derechos reconocidos a las PME.

Vinculado a ello, el Patronato Nacional de la Infancia (2019) menciona que a finales de la década de 1990 surge una nueva *Ley Orgánica* de la Institución, mediante la cual se replantea la entidad, reconociéndose como la institución *rectora* en la atención, protección, *promoción* y restauración de los intereses y derechos de la población menor de edad, aspecto que, según el discurso de la institución, permitió la incorporación de modelos de atención de carácter “integral”. Además del uso de diversas estrategias que procuren la solución de los “problemas” que les afecta.

De esta manera, se identifica cómo la institución además comienza a incorporar el concepto de promoción en su discurso. Además, su asignación como rectora orienta su accionar a la formulación, regulación y vigilancia de la política de niñez y adolescencia a través de una serie de procesos de negociación, discusión y reflexión para definir e implementar las decisiones y acciones cuyos fines se orienten a la garantía de los derechos de la niñez y adolescencia. Todo ello es legitimado mediante fundamentos legales como su rango constitucional, su Ley Orgánica, el Código Nacional de Niñez y Adolescencia. Pronunciamientos legales, entre otros.

De acuerdo con el Patronato Nacional de la Infancia (2019), esta área de Promoción y Prevención de los derechos de la niñez y adolescencia, forma parte de la gerencia técnica de la institución y es la encargada de dirigir los programas y servicios institucionales vinculados a la promoción de valores y principios morales que garanticen aspectos como el derecho a la vida, a la familia, a la formación educativa, a la convivencia pacífica y el respeto.

También lleva a cabo acciones específicas orientadas a la Protección Integral de la infancia y adolescencia, en situación de riesgo a través de actividades de promoción y prevención dentro de los que destaca la realización de talleres, campañas, charlas, marchas, capacitaciones, ferias, encuentros, foros, campamentos, entre otras, que se desarrollan en coordinación con instituciones

públicas y privadas. Todo ello es justificado por la institución mediante lo estipulado en su ley orgánica que dicta el impulso de valores y solidaridad ciudadana, así como la participación de instituciones y comunidades en la promoción de los derechos y deberes de las niñas, niños y adolescentes,

Es un puesto que es fundamental, verdad, porque es el que permite hacer todas las actividades de nivel macro, verdad, a nivel comunal. Entonces, eem creo que era como una limitación que tenía el Patronato y el hecho de lograr fundar el puesto, verdad, permite hacer todas estas cosas (entrevista personal, TS6, noviembre, 2020).

Según la institución, su ley le atribuye la labor de gestionar y promulgar leyes, además de difundir y auditar el cumplimiento de los derechos de esta población mediante diagnósticos e investigaciones sobre su realidad, sin dejar de lado la supervisión, capacitación y asesoramiento a entidades públicas y privadas y la ejecución de proyectos en favor de la niñez y la adolescencia. Todo ello establecido y organizado mediante determinados ejes de acción.

De acuerdo con la experiencia de las profesionales en Trabajo Social, el quehacer en el Área de Promoción y Prevención de Derechos del PANI, se describe de la siguiente manera:

Promoción social es toda la parte de trabajo en Comunidad, es la parte de proyectar la institución a la comunidad, es generar articulación y enlaces con las diferentes instituciones (comunicación personal, TS5, noviembre, 2020).

Este análisis también requiere vincular la infancia y la adolescencia desde una perspectiva legal y sociohistórica. Por ejemplo, en el PANI, la promoción social ha tomado forma de *Promoción y Prevención de Derechos de los niños, niñas y adolescentes*. Este resultado histórico deviene de una serie de transformaciones en las que ha habido un pasaje conceptual de la niñez y adolescencia, como sujetas y sujetos de protección, a ser considerados como “sujetos y sujetas de derecho”. Sin embargo, esto no se exime de la lógica capitalista.

Esta concepción de la niñez y adolescencia como titular de sus derechos no puede ser considerada a priori e inconexa, sino, situada en medio de la historicidad de las relaciones sociales en el capitalismo, en donde el bloque en el poder en el Estado, concreta una fracción que condensa sus intereses a través de una estrategia ideológica sobre la concepción de la infancia y papel que

esta debe asumir, todo ello legitimado mediante leyes, decretos y la ratificación dispositivos internacionales como la Convención de los Derechos de la Niñez y Adolescencia.

Vinculado a ello, Pantali (2014), señala el Derecho en la sociedad capitalista posee una funcionalidad social al suponer que de todas las personas son iguales ante la ley. No obstante, hace una abstracción de la división de clases antagónicas y promueve una “igualdad formal” fundada a partir de la libertad del intercambio de mercancías equivalentes entre quienes son sus propietarios. Dicha relación “igualitaria” en la esfera de la circulación, encubre la desigualdad en la esfera de la producción ocasionada por la apropiación de la riqueza social producida y el acceso a los medios de producción.

Se basa en Marx (2001) y D’Atri (2014), para afirmar que el derecho burgués promueve una igualdad formal y sanciona la desigualdad real, ya que es una ilusión jurídica, debido a que la ley no garantiza la justicia y las clases sociales no pueden abolirse mediante el Derecho aunque esto no excluye las luchas que han dado los movimientos sociales cuyas conquistas se han visto reflejadas en la legislación de los Estados.

Dado lo anterior, se aprehende que, esta lógica tiende a homogeneizar las relaciones sociales, al abstraerse de la condición de clase e imponer una dinámica social en la que el niño, la niña y la persona adolescente debe estar al cuidado de la familia. También se impone cómo deben relacionarse tanto ellos y ellas en medio de diversos espacios (familia, escuela, comunidad...) como los sujetos sociales.

Respecto a esto, Llobet (2011) señala que existen 3 nudos problemáticos en el establecimiento de los derechos de las niñas, niños y adolescentes, como parte de un discurso privilegiado para interpretar el bienestar de esta población. Estos se resumen de la siguiente manera.

- La ampliación de los derechos sociales y políticos de estas personas ha sido resultado de un “activismo político” de los Estados y personas adultas cuya definición de la provisión del bienestar de esa población establece un sentido impreciso de corresponsabilidad familiar y la adecuación a las posibilidades estatales de intervención. Esta idea se ha reproducido considerando lo que las niñas, niños y adolescentes representan para la sociedad.
- La incorporación a la institucionalidad de la Convención de los derechos del niño como faro para la ejecución de políticas dirigidas a esta población, se dio en el contexto de contra

reforma del Estado, bajo el predominio neoliberal respecto a la concepción y administración de su bienestar. En este escenario se torna dominante las ideas sobre cómo concebir la sociedad civil, el papel del Estado, la política social, en donde la convocatoria a la participación de la sociedad civil se ha traducido en el auge del involucramiento de ONG, lo cual coincide con la privatización de la atención de lo social aunado a la deslegitimación del Estado como proveedor de ello. La priorización del interés superior del niño se materializó en una atención focalizada de población en riesgo y también a una visión individualizada de los “problemas” de esta población en sus contextos sociales de producción (Llobet, 2011, basado en las ideas de Villalta et al, 2011 y Llobet, 2009).

- Se ha incorporado el discurso de derechos como núcleo de las políticas sociales, haciendo que la lucha contra la pobreza de los movimientos sociales pasara a una ruptura de un círculo intergeneracional de la pobreza incorporando definiciones de esta como una “vulneración de derechos humanos”, donde se toma la infancia como sujeto privilegiado del bienestar, resituando la pobreza infantil como problema central en las agendas políticas, lo cual tiene efectos instrumentales sobre la concepción de derechos.

Sin embargo, a pesar de todas las connotaciones ideológicas y la adscripción del Derecho al proyecto neoliberal, esta visión es reproducida por las profesionales entrevistadas:

Inclusive, el concepto mismo que tienen de la persona menor de edad verdad, porque usualmente cuando ya la situación explotó y llega a la parte atencional pues, digamos que la definición o el concepto que tienen de la persona menor de edad es más como un objeto y no como un sujeto de derechos, entonces es ir también deconstruyendo un poco ese sentido (Entrevista personal, TS5, noviembre, 2020).

Contemplado esto, vale señalar que el Patronato Nacional de la infancia (2019), explica que su accionar se encuentra determinado mediante 6 ejes de trabajo que dan sustento a su finalidad. Estos corresponden a: *Educación, Prevención, Liderazgo, Atención, Protección Especial, y Administración*, pero dada la naturaleza de la investigación cabe hacer énfasis en los 3 primeros, ya que a través de estos se lleva a cabo una serie de proyectos y programas que son ejecutados por al Área de Promoción y Prevención de Derechos. En el siguiente cuadro se presenta cada uno de ellos.

Tabla 8: Programas y proyectos según cada eje

Ejes	Programas y/o Proyectos
<p>Educación: En este eje se llevan a cabo acciones educativas con personas menores de edad, y adultas, de comunidades de alto riesgo, para fortalecer la garantía de los derechos y prevenir la violencia ejercida a la niñez y adolescencia.</p>	<p>Academia de crianza: Es un servicio de educación a la familia con un 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.</p> <p>Centros de Formación Temprana: Este programa plantea políticas orientadas al fortalecimiento y asistencia de la niñez, la adolescencia y sus familias; formación y educación a los padres, madres y personas encargadas sobre los deberes y relacionados a la autoridad parental. También promueve valores y principios morales referentes al derecho a la vida, familia, educación, convivencia pacífica, al crecimiento digno la infancia y adolescencia; promover la solidaridad ciudadana y organiza a comunidades el sentido de responsabilidad colectiva referente a la población menor de edad.</p> <p>Según el Patronato Nacional de la Infancia, este programa realiza tres tipos de acciones:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1.Coordinación con el Ministerio de Educación Pública, centros educativos con propósito de identificar las personas menores de edad que se encuentren en una situación de vulnerabilidad que requieran una intervención temprana. 2.Orientación y educación a las familias involucradas y otras de la comunidad que deseen participar, motivando su involucramiento y sus aportes al programa 3.Identificación de una figura de apoyo y acompañamiento para la persona menor de edad

	<p>Unidades Móviles: De acuerdo con la Página Oficial del Patronato Nacional de la Infancia (2017), mediante estas se pretende “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” (p.1).</p>
<p>Prevención: Este eje implica un proceso educativo que promueve el desarrollo integral de las PME, la familia y la comunidad, disminuyendo factores de riesgo y fortaleciendo factores de protección. Esta institución orienta su quehacer implementando proyectos estratégicos con enfoque de derechos, implicando un abordaje de manera integral.</p>	<p>Becas educativas para adolescentes madres: El objetivo primordial del otorgamiento de estos subsidios económicos es coadyuvar en el cumplimiento del derecho a la educación de toda adolescente embarazada y/o madre</p> <p>Proyectos preventivos de organizaciones no gubernamentales: Según la institución, los proyectos con ONG se financian con dinero girado por la institución. Responden a las problemáticas detectadas por las Oficinas Locales, se ejecutan con población que recibe los servicios institucionales o bien con población de alto riesgo, requiriendo para ello la coordinación con las Juntas de Protección a la Niñez y a la Adolescencia existentes en las localidades</p> <p>Prevención y Atención del embarazo en la adolescencia: en éste se realiza una alianza público-privada para la promoción de la salud sexual y reproductiva, trabajando acorde al lema: “Pares educando a pares”.</p>
<p>Liderazgo: Según lo proyecta la institución, mediante este eje se pretende ubicar a la institución, en el nivel político y técnico y en el contexto nacional, regional y local, como ente líder en el desarrollo integral y cumplimiento de los derechos de la niñez y la adolescencia a partir de la articulación interinstitucional e intersectorial, además de</p>	<p style="text-align: center;">Subsistemas locales de protección</p> <p style="text-align: center;">Red Nacional de Adolescentes</p> <p style="text-align: center;">Juntas de Protección a la Niñez y Adolescencia (Ver tabla 9)</p>

promover la participación en estos espacios de la sociedad civil organizada.	
--	--

Fuente: Elaboración propia, con base en la información suministrada por el Patronato Nacional de la Infancia (2019).

El cuadro anterior sintetiza la finalidad de cada uno de los ejes bajo los cuales se rige el Área de Promoción y Prevención de Derechos. Asimismo, se desagregan algunos de los programas específicos que se llevan a cabo en cada uno de estos.

Eje de educación:

Con respecto al eje de educación, el Patronato Nacional de la Infancia (2018) menciona que se plantea como tal, al convertirse en una estrategia básica de la institución para cumplir con lo estipulado en su Ley Orgánica, respecto a la educación de las familias sobre los diversos temas que éstas requieren en materia de niñez y adolescencia, ya que, para la institución, estas son concebidas como el espacio principal en que se desenvuelven los niños, niñas y adolescentes, reafirmando así la premisa ideológica de que el cuidado y protección de estas personas debe estar a cargo de la familia.

Además de ello, señala que desde el año 2014, se ha retomado la educación como una herramienta de suma importancia para trabajar no solo con familias, sino también en centros educativos, comunidades e incluso los propios niños, niñas y adolescentes, ya que es necesario formar a estos sectores en la garantía de los derechos de esta población.

Para cumplir con lo anterior, la institución aboga por el fortalecimiento de las capacidades de las familias para responder a los requerimientos de estas personas, abarcando etapas como la concepción hasta los 18 años e inclusive más allá de su proceso de maduración y formación. Esto tiene estrecha relación con el siguiente relato:

La promoción obviamente está basada en la parte socioeducativa promocional, verdad, que es el modelo socioeducativo promocional que trabajamos nosotros en Trabajo Social y la parte de atención pues, es un poco más socio-terapéutica y vamos a ver, la parte de promoción yo lo veo como la prevención y promoción de los derechos y la parte de atención es ya cuando la situación explota y llega a la Oficina Local y hay que restituir el derecho

violentado de la persona menor de edad. En la parte de promoción y prevención nosotros intentamos trabajar antes de que eso pase o cuando ya sucedió, por medio por ejemplo de las Academias de Crianza, es también, una forma en la que vamos trabajando con ellos mediante procesos socioeducativos para que los papás y mamás puedan ir deconfigurando un poco ese aprendizaje erróneo que tuvieron sobre qué era la crianza y cómo debía ser la crianza verdad (comunicación personal, TS5, noviembre, 2020).

De esta manera, se logra evidenciar cómo el discurso de la política social, es reproducido por las profesionales que laboran en el área del PANI estudiada. Este discurso lo articulan con teorías que legitiman este pensamiento dominante. De acuerdo con la Comisión de Educación a la Familia (s.f), el PANI utiliza en su base conceptual los conocimientos integrados en la denominada *Pirámide Familiar de Desarrollo Integral*, la cual contribuye a que los padres, madres y personas encargados puedan contar con mejores prácticas sobre su rol y valores en el proceso de crianza. Esta se expone a continuación.

Ilustración 3: Pirámide de Desarrollo Integral PANI

PIRAMIDE FAMILIAR PARA EL DESARROLLO INTEGRAL



Tomado de: Comisión de Educación a la Familia (s.f).

De esta manera, la pirámide familiar de desarrollo integral, viene a ser un referente fundamental en los procesos educativos que se lleva a cabo junto a las personas encargadas de las niñas, niños y adolescentes que se suman a los diversos proyectos educativos que implementa la institución, desde su visión, esta amplía el panorama sobre la concepción de “desarrollo integral”, aunque es evidente que la explicación legitimada respecto a las necesidades y condiciones de la población menor de edad, son adjudicadas a la familia de forma preponderante, sin ahondar en otros elementos estructurales, además de ser valores que instan a la autorresponsabilidad por parte de las familias de propiciar el bienestar de la población menor de edad.

Un aspecto que muestra la incidencia de las ONG en los procesos de promoción y prevención de derechos, es que el Patronato Nacional de la Infancia (2018) se plantea como reto en sus acciones de educación, no solo dar seguimiento y evaluar los diversos programas que dan sustento a este eje, es decir las Academias de Crianza, Unidades Móviles y demás proyectos específicos que se llevan a cabo en las distintas Oficinas Locales y Direcciones Regionales. Sino que procura fortalecer las acciones que realizan estas en conjunto con ONG.

Eje de prevención:

Por otro lado, el Patronato Nacional de la Infancia (2018) da sustento al eje de prevención, al considerarlo como un elemento fundamental en los procesos educativos orientados a promover el desarrollo integral de la infancia, la adolescencia, la familia y la comunidad, disminuyendo factores de riesgo de esta población.

Para ello, la institución alude al enfoque de derechos, que establece un abordaje de la niñez y adolescencia desde la visión proyectada en la doctrina de protección integral, la cual procura el cumplimiento de principios como la responsabilidad pública, política, moral y legal, de todos los actores sociales en la garantía de los derechos de las niñas, niños y adolescentes, tales como expresar su opinión y que esta sea tomada en cuenta, el poder involucrarse en las decisiones que tienen impacto en sus vidas, *la promoción de la solidaridad colectiva, la participación de la sociedad civil organizada y la coordinación interinstitucional*, para promover y garantizar los derechos y los deberes de esta población, entre otros, valores que como se ha desarrollado en líneas anteriores, son promovidos desde la lógica del “tercer sector”, lo cual desde el relato involucra lo siguiente:

Para evitar que entren denuncias se debe de trabajar el área de Promoción. Entre más usted haga proyectos de prevención entre más impacte a la comunidad entre más le haga saber a la comunidad qué es un derecho violado, menos van a entrar denuncias verdad (entrevista personal, TS7, noviembre, 2020).

De esta manera, se plantea la promoción como salida al sistema institucional colapsado de denuncias. La promoción, entonces, sería la vía para prevenir violaciones a los derechos de las y los menores de edad. No obstante, este mecanismo corresponde a una respuesta ilusoria en tanto no se toma en cuenta elementos estructurales.

La teoría permite dilucidar una fuerte tensión y el contexto socio-económico lo reafirma en tanto el Estado, bajo el paradigma de los derechos sociales toma la niñez y adolescencia como una prioridad emitiendo la Política de Niñez y Adolescencia como forma de garantizar “el interés superior” de esta población en el marco de los derechos sociales y la legalidad que lo respalda. Sin embargo, la efectividad de esta política no es suficiente para revertir las desigualdades y diversas formas de opresión que vive los sectores más empobrecidos de esta población.

El reconocimiento de muchas garantías por parte de esta política puede ser resultado de múltiples conquistas en este terreno. No obstante, como es sabido, el Estado mediante su autonomía relativa, es capaz de condensar las clases y fracciones de clase con el fin de proporcionar un orden ante las contradicciones sociales, impidiendo el estallido de posibles formas de organización que alteren el bloque en el poder y la hegemonía en la que se sustentan. A la vez mantiene las condiciones para la producción y reproducción del sistema social y económico dominante.

El actual contexto neoliberal expresa la cristalización de las luchas sociales en la arena del Estado, ya que como lo señala Pantali (2014),

La privatización, descentralización, tercerización y focalización de las políticas sociales, como parte de la ofensiva neoliberal contra el trabajo, significó una regresión sustantiva de estos derechos porque, independientemente de que continuaran siendo reconocidos jurídicamente, dejaron de ser atendidos por el Estado mediante servicios sociales (p.70).

Tomando en cuenta este panorama, puede afirmarse que la Política Nacional de Niñez y Adolescencia (2009-2021) se sitúa en un momento histórico en que el Estado coloca la niñez y la

promoción de los derechos de esta población como un interés superior, lo cual funciona como una estrategia jurídica pero a la vez ideológica en medio de un discurso que promueve la ampliación de los derechos, encubriendo así la lógica de las políticas sociales en el contexto neoliberal, las cuales son tercerizadas, privatizadas, desfinanciadas y criminaliza a quienes no cumplan sus mandatos.

Otro elemento que se puede agregar en esta lógica, es el involucramiento del mercado a través de estas estrategias privatizadoras y tercerizadoras, revierten la idea de derecho que promueve el mismo Estado es transformado en una mercancía que se adquiere por medio de procesos contractuales y licitaciones estatales.

Para entender cómo se materializa esto en el área del PANI estudiada, vale hacer referencia a que dentro del eje de prevención, El Patronato Nacional de la Infancia (2019) señala que tiene sus propios objetivos, dentro de los cuales se continúa enfatizando el involucramiento de los diferentes actores comunales, institucionales y de la sociedad civil, para que de manera conjunta garanticen y fomenten estos derechos, además de instaurar estrategias para fortalecer la protección y “disminuir los factores de vulnerabilidad” en los espacios familiares, comunales y educativos a nivel nacional, regional y local, promoviendo también la participación de la niñez y adolescencia en estos espacios.

Esto se materializa a través de la ejecución de proyectos a nivel institucional y local en diversos distritos del país, cuya población meta corresponde a los padres, madres, personas encargadas, sin dejar de lado las personas funcionarias de instituciones públicas y organizaciones de la sociedad civil.

Siguiendo lo planteado por el Patronato Nacional de la Infancia (2019), existen proyectos preventivos que son ejecutados por ONG y responden a necesidades identificadas por las Oficinas Locales. Estos son financiados a partir de recursos económicos de la institución (destacando una inversión de 198,346,013.28 de colones en estos); implementados con población que accede a los servicios institucionales o bien de alto riesgo y en ocasiones se articulan con las Juntas de Protección a la Niñez y a la Adolescencia existentes en las localidades donde se desarrollan estos proyectos.

Como muestra de programas preventivos, desarrollados por ONG bajo financiamiento estatal, se encuentra el denominado “Casitas de Escucha”. De acuerdo con Marín (2019), este opera desde

el año 2017, como una respuesta preventiva para población infanto-juvenil que se encuentra en condiciones de riesgo psicosocial, bajo el objetivo de fortalecer el desarrollo psicosocial, además de la construcción del proyecto de vida de esta población. Es implementado por Fundación Mente Sana (FUNDAMENTES) y cuenta con la asesoría técnica del Hospital Nacional Psiquiátrico y el financiamiento de entes como el Instituto Costarricense sobre Drogas (ICD) y el Patronato Nacional de la Infancia (PANI).

El Patronato Nacional de la Infancia (2019), señala en su discurso que, mediante el eje de prevención, se supervisa las diferentes etapas de estos proyectos propuestos por las ONG, tomando en cuenta los siguientes aspectos:

- Verificación de la adecuada administración de los fondos institucionales invertidos.
- Supervisión de las actividades realizadas, exigiendo el cumplimiento de los objetivos y metas previstas.
- Comprobación de la cobertura de la población meta inicialmente definida.
- Control del acatamiento de los compromisos asumidos y la calidad de los servicios brindados.
- Verificación de la idoneidad de los equipos ejecutores de los proyectos.
- Cumplimientos de la presentación de informes requeridos oportunamente.
- Expedir las actas de recepción provisional y definitiva de los proyectos.

Además de todo lo anterior, se identifica por parte del Patronato Nacional de la Infancia (2019), la intención de que estas instancias continúen siendo partícipes clave en el aspecto preventivo, ya que se plantea como reto el involucramiento de organizaciones públicas y privadas en la ejecución de importantes proyectos que se tienen contemplados, por ejemplo, los Hospitalitos, que corresponde a uno de los programas educativos institucionales del área de Promoción Social.

Por otro lado, a nivel de oficinas locales se lleva a cabo el programa adolescente madre:

Tenemos a nivel de PANI propiamente también los proyectos vinculados, bueno en el caso mío estoy a cargo de las becas de adolescente madre que son becas que da el Patronato para adolescentes menores de 18 años que estén embarazadas o que tengan su bebé para que continúen sus estudios (entrevista personal, TS6, noviembre, 2020).

Como se denota, el eje preventivo del área en estudio se encuentra determinado por el accionar de ONG que abogan por el cumplimiento de los objetivos institucionales, lo cual permite

evidenciar que estas poseen una injerencia a nivel político en tanto son parte del SNPI y también ejecutan proyectos financiados por instituciones como el PANI, lo cual refleja la reproducción de la estrategia de la focalización de política social en el proyecto neoliberal en tanto toman parte en la atención de las manifestaciones de la cuestión social vinculadas a la niñez.

Asimismo, se identifica una interrelación creada por la institución entre la promoción y la lógica subsidiaria, ya que mediante proyectos como el denominado “Adolescente madre” la institución vincula lo promocional con el asistencialismo, lo cual podría significar un mayor vaciamiento de lo que la promoción implicaba antes de que el Estado la incorporara como parte de la política social.

Eje de liderazgo:

El tercer eje que determina el accionar del área de Promoción y Prevención de Derechos, es el de liderazgo. Vale destacar que este tiene una fuerte vinculación con la lógica expuesta en apartados anteriores respecto al fomento de una “institucionalidad democrática”, por lo que, mediante su planteamiento se materializa en los micro contextos la tercerización de los proyectos y servicios sociales en esta área del PANI, justificado en la idea de fomentar relaciones de colaboración y ayuda mutua entre las instituciones y organizaciones de la sociedad civil, mientras que el Estado transforma la atención en lo social hacia la focalización, mercantilización, precarización de la política social.

Según el Patronato Nacional de la Infancia (2019), en Costa Rica, la normativa legal en materia de niñez y adolescencia hace hincapié en la labor articulada de los gobiernos, organizaciones internacionales, comunidades, empresas y las organizaciones no gubernamentales, para ejercer la protección integral de las niñas, niños y adolescentes, adjudicando responsabilidades y competencias a estos sectores.

Se basa en fundamentos legales como el Código de la Niñez y la Adolescencia (1997), la Política Pública en Niñez y Adolescencia (2009-2021), la Agenda Nacional de la Niñez y la Adolescencia (2015- 2021), los cuales funcionan como disposiciones que promueven la *participación social y la articulación interinstitucional* en la realización de programas y proyectos que procuren entornos protectores para esta población, fomentando de esta manera y desde su posicionamiento, una articulación entre el Estado y la sociedad civil, en donde se destaca la

incidencia de esta institución como ente líder en esta coordinación interinstitucional e intersectorial.

El Patronato Nacional de la Infancia (2019), en su discurso reproduce la idea de que el liderazgo debe entenderse no solo en su dimensión formal en lo jurídico, sino que también se relaciona con competencias exclusivas como la coordinación con otras instituciones públicas y organizaciones de la sociedad civil.

Se basa en el enfoque de derechos y traza objetivos vinculados al fortalecimiento de las estructuras organizativas, que se establecen como la base principal para desarrollar prácticas dirigidas a prevenir la violación de derechos, además de la plataforma local, que se enfoca en el progreso a largo plazo de dichos derechos, impulsando un cambio sociocultural con respecto a las niñas, niños y adolescentes que habitan en el país.

Todo lo anterior se vincula con una de las tareas asumidas por el área de Promoción y Prevención de Derechos del PANI, la cual tiene que ver con el establecimiento de redes cantonales en donde se aborda el tema de la niñez, los siguientes relatos lo comprueban:

Tengo asignado también la representación en todas las redes comunales y organizaciones que hayan a nivel comunal, que hay un montón. Está la Red de Violencia, está la RECAFIS, que es la Red Cantonal de Educación Física y Salud. Luego está la SILOVIS que es una organización que tiene el Ministerio de Salud, donde se ven datos como de enfermedades, y de situaciones que se estén presentando de salud en los distritos y cantones. Estoy en la Red Cantonal de Niñez y Adolescencia (comunicación personal, TS2, noviembre, 2020).

Yo participo en todas las comisiones verdad, red de violencia doméstica, ILAIS, y CIAMA, comité municipal de emergencias, de salud mental y por ahí otra se me queda... Entonces, yo tengo que ir a todas (comunicación personal, TS4, noviembre, 2020).

Estoy más o menos son como 12 comisiones en las que estoy metida, desde comisión de prevención de la violencia, hasta de salud mental y todas estas cosas (comunicación personal, TS4, noviembre, 2020).

Como se evidencia, esta cantidad de redes interinstitucionales responden a diversas necesidades presentes en la población, tales como la violencia, salud física y mental, entre otras, lo cual refleja un mecanismo más de la fragmentación de las luchas sociales que concreta el Estado. Estas son

puestas en operación a partir de la conformación de comisiones en las que deben participar profesionales de diversas instituciones del Estado y quienes estén a cargo del área de Promoción y Prevención de Derechos en las Oficinas Locales del PANI, lo cual evidencia que estarían siendo parte a nivel local de la “institucionalidad democrática” que promueve la Política Nacional de Niñez y Adolescencia.

Además de ello, el Patronato Nacional de la Infancia (2019) tiene estrecha relación con estructuras organizativas promotoras de la prevención a nivel local. Estas son necesarias de destacar ya que esclarece los fundamentos y vínculo organizativo que tiene esta institución con organizaciones de la sociedad civil y su modo de operar en la atención de la cuestión social.

Tabla 9: Eje de Liderazgo del Patronato Nacional de la Infancia

Eje de Liderazgo: Generalidades de las estructuras organizativas promotoras de derechos y la prevención en materia de niñez y adolescencia, vinculadas al PANI		
Juntas de Protección a la niñez y adolescencia	Subsistema Local de Protección	Participación ciudadana de adolescentes
<p>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.</p>	<p>Estrategia para abordar las necesidades de la niñez y adolescencia a nivel local, integrando 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.</p> <p>En su dinámica de trabajo el Subsistemas Locales promueven la coordinación, la consolidación de alianzas, la definición de alcances, responsabilidades y especificidades de las instituciones así como</p>	<p>Red Nacional de Adolescentes: Su propósito es crear un espacio de participación adolescente en la esfera institucional del Estado costarricense, promoviendo ser escuchados, tomando decisiones y actuando según sus intereses y necesidades fundamentales. Esta red está constituida por cuatro personas menores de edad, provenientes de cada dirección regional: tres de las Juntas de Protección a la niñez y adolescencia y un representante de los consejos participativos y sus objetivos se orientan a:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Difundir la Red Nacional de adolescentes mediante herramientas publicitarias a nivel institucional • Fortalecer y proyectar la Red Nacional de Adolescentes del PANI, como actores protagónicos en temas de interés nacional en alianzas estratégicas con organizaciones de base comunitaria y ONG para incidir en políticas públicas de

	<p>la optimización de recursos para la operacionalización de los planes con un objetivo común: el de mejorar las respuestas locales para la niñez y la adolescencia, brindando un abordaje protección integral a esa población.</p>	<p>niñez y adolescencia en todo el territorio nacional.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Promover proyectos asociados al interés de los adolescentes como salud reproductiva, prevención del embarazo, recreación, deporte, habilidades para la vida y otros con el fin de garantizar sus derechos mediante el desarrollo de estas situaciones que les aquejan. <p>Consejos Participativos:</p> <p>Se espera que se cree un Consejo Participativo donde haya una Junta de protección a la niñez y adolescencia y que este se encuentre vinculado directamente al Subsistema Local de Protección. El CPNNA estará conformado como mínimo 60 niñas, niños y adolescentes con edades entre los 9 años hasta un día antes de cumplir dieciocho años.</p> <p>Las PME que integran los Consejos Participativos son representantes de organizaciones formales e informales y personas independientes, sin discriminación ni exclusión alguna. (pastorales juveniles, gobiernos estudiantiles, albergues, organizaciones de protección a la niñez y adolescencia privadas, grupos juveniles cristianos, grupos deportivos y practicantes del <i>Skateboarding</i>, patineta,</p>
--	---	--

		<p>los “<i>bikers</i>”, grupo indígenas, grupo afro descendientes, representantes de la persona joven, personas con discapacidades.</p> <p>Sus funciones principales son:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Incidir políticamente para lograr que las demandas, la opinión y las propuestas de las personas menores de edad sean incorporadas en los programas, planes y proyectos dirigidos a niñez y adolescencia a nivel local, regional. ▪ Fomentar y promover la participación ciudadana de las personas menores de edad con el fin de adquirir progresivamente y demandar el cumplimiento de los derechos. ▪ Fiscalizar el cumplimiento de las políticas públicas dirigidas a la niñez y adolescencia que permiten el ejercicio de sus derechos. ▪ Proponer políticas públicas en materia de niñez y adolescencia ▪ Participar activamente en temas de su interés, y en la toma de decisiones, comentarios y observaciones a nivel local.
--	--	---

Fuente: Patronato Nacional de la Infancia (2019).

La tabla anterior condensa las principales estructuras organizativas que deben ser conformadas en el área de Promoción y Prevención de Derechos del PANI de cada Oficina Local, las cuales proponen mediante su implementación, acciones tendientes a prevenir situaciones sociales de riesgo para la población menor de edad, no obstante, desde la postura de esta investigación, se parte de la premisa de cada una de estas estaría respondiendo al interés hegemónico y reproducir todo un proyecto civilizatorio y fragmentar la lucha de clases.

Mediante estas estructuras organizativas se estaría promoviendo el involucramiento de diferentes actores sociales que laboran desde diversos ejes de trabajo, en los macro y micro escenarios en donde tiene incidencia la institución. De estos forman parte las Juntas de Protección de la Niñez y Adolescencia; los Subsistemas Locales; Consejos Participativos y otros.

Cabe hacer hincapié en estas instancias, ya que a través de estas se genera una considerable incidencia de organizaciones privadas que forman parte del accionar del Estado en la atención de las manifestaciones de la cuestión social asociadas a la niñez, mientras, el PANI las ubica en el marco de la sociedad civil, legitimadas desde alianzas creadas a nivel local como las Juntas de Protección a la Niñez y la Adolescencia, los Sub Sistemas Locales de Protección, la Red Nacional de Adolescentes y en un nivel más amplio como el Sistema Nacional de Protección Integral.

El cuadro anterior, devela que el eje de liderazgo trasversa la relación entre el Patronato Nacional de la Infancia y diversas organizaciones públicas y privadas, dichas relaciones se encuentran inmersas en el plano político, social, cultural, sin dejar de lado lo económico. Es por ello que cabe hacer hincapié en cada una de estas.

Con respecto a *las Juntas de Protección a la Niñez y Adolescencia (JPNNA)*, tal como se indica en la tabla anterior, estas corresponden a instancias locales, conformadas por una red de instituciones y organizaciones, para coordinar y adecuar las políticas públicas a los contextos comunales, dependiendo jerárquicamente del SNPI.

Bueno, básicamente era el trabajo en comunidad lo que querían, el tema de promoción y prevención. Entonces, las Juntas vinieron a ser como la base comunitaria para la creación de proyectos con el presupuesto que se asigna al área de promoción, entonces fue como una idea para activar en las comunidades este proceso de promoción y prevención de derechos (entrevista personal, TS2, noviembre, 2020).

No obstante, los relatos dan cuenta sobre la estrecha relación existentes entre la conformación y operatividad de las mismas y los cambios en la política social en el contexto neoliberal que promueve la responsabilidad en las comunidades, la auto ayuda y la “participación comunitaria” para la garantía de los derechos de las niñas, niños y adolescentes.

Cabe señalar que, de acuerdo con la información suministrada por las personas participantes, estas Juntas son financiadas por el FODESAF, el presupuesto es asignado a las Direcciones Regionales y estas deben distribuir dicho presupuesto en las Oficinas Locales correspondientes a cada sede regional.

... las Juntas de protección están conformadas por 7 miembros verdad, la que la preside del PANI, un miembro del Ministerio de Educación, uno de la Municipalidad del cantón un representante adolescente verdad, que ya es de la sociedad civil y los demás son miembros de comunidad, verdad, personas comprometidas de la comunidad. Entonces, siempre va a haber participación de la sociedad civil, de hecho, le cuento que los de comunidad son los que más trabajan a veces (entrevista personal, TS4, noviembre, 2020).

En lo que respecta al *Sub Sistema Local de Protección*, se refleja cómo este corresponde a una estrategia que supone la integración de instituciones, organizaciones públicas y privadas para velar por las demandas de la niñez y adolescencia, además de desarrollar políticas desconcentradas bajo el mismo fin.

El Sistema Nacional de Protección son las instituciones o es representado por las instituciones del Estado que tienen injerencia en temas de niñez adolescencia, verdad. Entonces, ellos van a ser, eh, son como los macro y a nivel nacional. Entonces, van a ir dictando, pues, cuáles son las pautas y los lineamientos, verdad, seguir en los temas de niñez y adolescencia, cómo se van ejecutar y desde los Sub Sistemas verdad, es más fácil ejecutarlo en lo micro social, ya en la parte comunitaria, que ejecutarlo desde lo macro. Entonces, básicamente el Sub Sistema va de la mano con el Sistema Nacional, es como el hijito del Sistema Nacional Entonces, en los Sub Sistemas también, hay representación de las diferentes instituciones y entes que trabajan Niñez y Adolescencia, pero desde lo micro (entrevista personal, TS5, noviembre, 2020).

Con respecto a las organizaciones involucradas en los Sub Sistemas, se denota una diferencia con respecto a la conformación del Sistema Nacional de Protección Integral (SNPI), ya que en lo

que señalan como organizaciones de la sociedad civil, predominan las ONG, sin embargo, las personas participantes señalan que, en lo local, las organizaciones comunales tienen más participación.

... hemos logrado, o se ha logrado asociar a las Asociaciones de Desarrollo, verdad. Por lo menos tenemos 2 o 3 personas de la comunidad, Asociaciones de Desarrollo, verdad, de comités cantonales, por ahí ellos han funcionado muy bien porque ellos nos comunican con el resto de presidentes del resto de Asociaciones de Desarrollo. Entonces, por ejemplo, en este tema de cunitas ha sido importante porque ellos conocen muy bien a la gente de la comunidad, entonces nos han referido a las mamitas embarazadas, verdad, porque ellos los conocen (entrevista personal, TS4, noviembre, 2020).

... asociaciones, digamos como empresa privada no tenemos bueno, a parte que yo creo, que la Junta como tal no puede, verdad, pero, no, no, hemos logrado sumar, yo no sé si en alguna Junta o en algún Sub Sistema lo han logrado, no sé, pero, no hemos logrado sumar en esto la empresa privada porque aparte es complicado el tema de recibir donaciones y todo eso por esta ley del enriquecimiento ilícito, cuesta mucho, no es como antes (entrevista personal, TS3, noviembre, 2020).

... con la empresa privada un poco, pero no mucho. Con algunos profesionales privados que nos donan charlas como dentistas en algún momento, pero lo que nos donan es como alguna charla, alguna participación, verdad, y con iglesias, ese ha sido como el fuerte (entrevista personal, TS3, noviembre, 2020).

... sí, muy pocas, más que todo en el Sub Sistema, por ejemplo, bueno, las Asociaciones de Desarrollo, tenemos grupos como los “Guías y Scouts”, por ejemplo, eh, hay pastorales juveniles, líderes comunales, igual, de ASADAS, de Juntas de salud, de Juntas de educación de escuela y así más o menos (entrevista personal, TS3, noviembre, 2020).

ONG no tenemos ahorita ninguna (entrevista personal, TS8, noviembre, 2020).

Creo que aquí no hay organizaciones no gubernamentales. No, aquí no. Mucho es en San José la mayoría (entrevista personal, TS7, noviembre, 2020).

Como se denota, Hay poca presencia de ONG en las representaciones de los Sub Sistemas Locales de Protección, de lo cual podría abstraerse en primer lugar que estas encontrarían mayor

injerencia en proyectos financiados por parte del PANI, como, por ejemplo, la ONG Fundamentos, mencionada anteriormente que trabaja en temas preventivos, o bien, en los proyectos financiados por empresas mediante estrategias de responsabilidad social.

Cabe recordar en este aspecto, que el funcionamiento de muchas de estas entidades depende de los contratos y financiamientos otorgados por instituciones y empresas y desde los Sub Sistemas, este financiamiento o remuneración no es efectivo.

Otro elemento que podría estar vinculado a esta expresión del fenómeno en lo particular, es que las mismas podrían tener mayor afinidad en otro de los ejes de acción del PANI como lo es la atención y protección. Como se ha evidenciado, muchas de estas organizaciones corresponden a centros infantiles y albergues, por lo que su accionar no estaría enfocándose en lo socioeducativo, preventivo y promocional, sino en uno de los enfoques más fuertes del PANI, lo cual a su vez fomenta la estrategia de focalización de la intervención del Estado en su fase neoliberal.

Por su parte, es importante señalar que su participación en el SNPI podría ser una vía para garantizar su coexistencia al lado de la política de niñez, ya que como se ha evidenciado, estas poseen voz y voto en la toma de decisiones y en la formulación de la política misma. Además, podrían estar legitimando sus ideologías y sus perspectivas sobre cómo concebir y teorizar la niñez y adolescencia, lo cual, como se ha evidenciado, tiene una fuerte tendencia a no cuestionar el orden de las estructuras socioeconómicas, porque su propia naturaleza emerge de las nuevas formas de atención a las manifestaciones de la cuestión social.

Otro aspecto a tomar en cuenta, es la relación centro-periferia existente, ya que las personas entrevistadas de zonas alejadas al área metropolitana dan cuenta de la ausencia de ONG, mientras que, en zonas urbanas, existe una relativa mayor presencia de las mismas, pero de manera esporádica y particular. Lo cual demuestra que su interés podría estar vinculado a la lógica de financiamiento de proyectos y no desde un accionar voluntario sin remuneración.

En lo que concierne a las organizaciones de base comunitaria, en efecto se evidencia la presencia de estas, sin embargo, de acuerdo con los relatos de las profesionales participantes, el rol que muchas de estas asumen es de ofrecer ideas a los Sub Sistemas y Juntas, hacia quiénes y cuáles comunidades pueden dirigir los programas y proyectos promocionales, además de colaborar en la ejecución de los mismos.

Este rol también es asumido por las pocas ONG involucradas, es decir, su participación posee una lógica voluntaria de acuerdo a los preceptos de participación, co-gestión y ayuda mutua. Esto es importante para el análisis del objeto de estudio, ya que evidencia cómo las comunidades aprehenden las ideas instauradas por los sectores dominantes y reproducen la autoresponsabilización de la atención de sus necesidades. Asimismo, fragmenta y vacía de contenido político la lucha de clases. Todo ello se esclarece mediante los siguientes relatos:

Sí, el apoyo más que todo es como en estas cosas que yo le digo, de seleccionar población, de apoyar en la selección, en identificación, más bien, de la población, en la identificación de espacios comunales donde podamos desarrollar ciertas actividades (entrevista personal, TS2, noviembre, 2020).

Entonces, por ejemplo, la ONG "X" me dice "bueno nosotros apoyamos con juegos de mesa. Ok perfecto vamos, los juegos de mesa. Eh, la otra me dice "nosotros apoyamos con un vehículo" Ok, perfecto el vehículo lleva gente. Entonces, entre todas ponemos nuestro granito de arena y eso nos ha ayudado también a que sea muy integral la participación. Otras dicen "no, yo doy el taller ese día ¿sobre qué? Ah, así yo lo doy perfecto". Otra dice "no, di, yo saco las copias" son cosas como muy básicas, verdad, pero es importante que todos tengamos como incidencia en eso para que las funciones no recaigan solo en una institución. Entonces, ha sido muy positivo eso". (Entrevista personal, TS6, noviembre, 2020).

Pero, diay, igual ellos no tienen, no tienen como tantos recursos como la gente pensaría de las Asociaciones de Desarrollo. Ellas más bien están viendo a ver qué pellizcan con el PANI con las diferentes instituciones que forman el Sub Sistema (entrevista personal, TS3, noviembre, 2020).

La exaltación del voluntarismo por parte del Estado, es parte de la estrategia hegemónica de las relaciones capitalistas contemporáneas, ya que de acuerdo con Berlotto (2003) y Petras y Veltmeyer (2003) la lógica del mal llamado "tercer sector" posee una determinación acorde a la política neoliberal que no solo se legitima por los Estados, sino por organismos internacionales de financiamiento buscando desplazar la atención de las manifestaciones de la cuestión hacia el voluntariado, la caridad, la filantropía promovida desde las ONG. Como parte de ello, cobran auge

los conceptos de “responsabilidad social” y “solidaridad” por parte de la población y del mercado, reduciendo así el núcleo de las desigualdades a un voluntarismo vaciado de contenido político.

También, en la medida en que la comunidad se involucra y participa, la estrategia hegemónica tiene mayor sostenibilidad en tanto las personas se hacen responsables de acciones futuras, dando continuidad a proyectos sociales que disponen de trabajo voluntario y gratuito de la población, lo cual hace que se disminuyan los costos de los mismos.

De esta manera, los sectores con mayores carencias deben sumar a sus necesidades, la disposición gratuita de su fuerza de trabajo para llevar a cabo estos proyectos y así les aporten ciertos beneficios. De esta manera, la ideología de la autoayuda reemplaza los empleados y empleadas públicas por voluntarios y profesionales que son contratados y contratadas por tiempo limitado.

De esta manera, se evidencia que el involucramiento de estas organizaciones a nivel local responde a una lógica voluntarista. Sin embargo, debe considerarse que esta forma de involucramiento puede ser producto de la naturaleza misma de la promoción en el seno del Estado.

La forma de relación condicionada por el Estado, que apuesta por una institucionalidad democrática a partir de convenios, colaboraciones lo cual se entendería desde las ideas de Montaña (2005) como un nuevo “contrato social”, es decir, un pacto entre clases producto de la alianza entre ciudadanos y ciudadanas independientemente de sus intereses de clase, es decir, una articulación entre capital y trabajo, despolitizando así la lucha de clases, su autonomía y las pugnas en el terreno de lo político.

De esta manera, las organizaciones de base que se encuentran articuladas a los Sub Sistemas Locales de Protección a la Niñez y Adolescencia, no estarían entonces dirigiendo sus pugnas en el terreno de lo político, a un cambio en las estructuras, sino que, por el contrario, son encausadas a las condicionalidades de la política social, determinado su accionar de acuerdo a las políticas y cambios de gobierno y de las autoridades de la institución. Lo cual permite establecer de que el Estado las incorpora por la naturaleza apolítica de muchas de estas, lo cual no atenta contra las fracciones de clase y sectores dominantes que operan en la arena del PANI como conjunto institucional.

Con lo desarrollado se argumenta que la institución no estaría colocando la situación de la niñez desde una posición fundamentada en las estructuras económicas desiguales para comprender la raíz de las necesidades que vive parte de este sector, sino que, por el contrario, predomina la estrategia neoliberal de desresponsabilidad del Estado al desplazar la atención a lo privado, sea el mercado, las ONG, las comunidades o la familia en tanto las coloca como responsables de propiciar una cultura de respeto hacia los derechos de la población menor de edad.

Cabe señalar que al involucrar a las familias y a la sociedad civil en esta asignación se omite la particularidad de que, al igual que las relaciones sociales, las familias son estructuras cambiantes que deben configurarse de acuerdo a las demandas y cambios en el movimiento del capital y de acuerdo al poder ideológico y político que en ellas incide por parte del Estado, por lo que esta asignación puede resultar ser reproductora de las desigualdades sociales en tanto la asignación de la reproducción de la fuerza de trabajo es a partir del consumo cuyo acceso es desigual en tanto es determinado una serie de condiciones materiales de existencia.

Todo ello conlleva a un elemento importante y es que la institución en sus planteamientos, adquiere una tendencia hacia la desresponsabilización, al adjudicar sus roles a organizaciones que se dirigen por la caridad y filantropía, bajo el fundamento de que debe asumir sus labores como rectora. De esta manera, el involucramiento de estas organizaciones podría estar legitimando dicho alejamiento estatal de su función social a partir de las ideas de co-gestión y colaboración con el Estado.

Otra de las entidades creadas a partir del eje de liderazgo del área de Prevención y Promoción y Prevención de Derechos son los *Consejos Participativos de Niños, Niñas y Adolescentes (CPNNA)*. Estos se encuentran vinculados a las Juntas y Sub Sistemas Locales. Los CPNNA deben estar conformados por personas menores que posean 9 años de edad, en adelante y que sean representantes de organizaciones formales o informales. Vale rescatar que de cada CPNNA se eligen niños, niñas o adolescentes para que conformen la *Red Nacional de Adolescentes* que sería el ente representativo de las niñas, niños y adolescentes a nivel Nacional.

Sin embargo, las profesionales entrevistadas señalan que no en todos los cantones donde operen las Juntas o Sub Sistemas, han podido conformarse estos Consejos y otros han logrado conformarse, pero, su accionar se encuentra debilitado.

...No en todas las comunidades se ha logrado, digamos hay Consejos Participativos un poco más nuevos y hay otros más maduros verdad que han logrado esto. Depende también del trabajo que se hace con ellos y ellas obviamente, pero sí han habido chicos, bueno, de los Consejos salen chicos y chicas para la Red Nacional de Adolescentes y la red tiene ya representación en el Consejo Nacional de niñez adolescencia, de hecho, entonces, tal vez el problema ha sido con los Consejos que no se ha invertido lo suficiente, hubieron un par de años en los que no hubo presupuesto del todo para ellos y ellas, entonces logramos gestionar muy poco (entrevista personal, TS2, noviembre, 2020).

Con respecto al trabajo institucional con estos Consejos, se denota a partir de las entrevistas que se trata de impulsar el desarrollo de habilidades para la vida, y el impacto político que estos han podido lograr es mayoritariamente a partir de la Red Nacional de niñas, niños y adolescentes.

La parte de trabajar con los adolescentes y ver el crecimiento que ellos puedan tener, verdad, desde que llegó a la primera reunión sin hablar y ya tiene un año de estar y da discursos y es más bien el líder del grupo esas cosas, a uno le llegan y lo tocan (entrevista personal, TS8, noviembre, 2020).

Lo anterior devela que las estructuras organizativas de niñas, niños y adolescentes no poseen una injerencia importante en cuanto a las decisiones que se toman en la arena del Estado. Tampoco se fomenta en ellas la generación de espacios de articulación y de reivindicación ya sea desde lo autogestionario, o bien, desde la Promoción y las estructuras organizativas gestionadas desde el Estado.

Lo anterior es parte de la estrategia que se materializa a partir de la política social neoliberal en tanto estas organizaciones son controladas por el bloque en el poder para cristalizar la lucha social a la lógica redistributiva y con ello preservar las relaciones socioeconómicas, pero además de ello, se garantiza la reproducción de una determinada fuerza de trabajo afín a las demandas del capital.

Dado lo anterior, cabe retomar algunas premisas teóricas recuperadas a lo largo de este documento, que a rasgos generales permiten comprender que las niñas, niños y adolescentes, tienen un rol asignado a través de una serie de aparatos ideológicos en donde se genera una coerción social a partir de una serie de procesos de socialización que les forman para que sean reproductores del orden socioeconómico vigente.

6.2.1. El área de Promoción y Prevención de Derechos en el marco del proyecto neoliberal

En este eje de análisis se pretende abordar los principales dilemas que se presentan en el hacer de la Promoción y Prevención de Derechos como producto de la estrategia neoliberal que se ha insertado en la política social a causa de la contra reforma del Estado, dando paso así a relaciones contractuales tercerizadas y más allá de eso, una privatización desde adentro de la institución en análisis.

Coyuntura convulsa y de cuestionamiento:

Uno de los principales elementos que median en las relaciones que se entretajan en esta institución, es que existe un descontento generalizado que se evidencia a través de la concepción del PANI en el imaginario colectivo.

Como lo expresan las profesionales entrevistadas, existe un descontento respecto a la lógica punitiva y castigadora hacia las madres, padres y cuidadores o cuidadoras de niñas, niños y adolescentes, lo cual hace que exista un alejamiento de la población y a la vez se tenga poco conocimiento a nivel local sobre la labor de promoción y prevención que se realiza.

Bueno, empezamos con el tema de la imagen que se tiene del PANI, verdad, las comunidades no conocen de la parte de promoción, a menos que realmente se pueda generar acciones, entonces, me parece que esa es una de las luchas que tenemos, verdad, de los dilemas a los que nos enfrentamos, que mucha gente relaciona al PANI, únicamente con la parte atencional y no conoce esa inversión que se hace en promoción, entonces nosotros y nosotras tenemos básicamente que ser la cara linda del PANI y yo siempre lo he dicho nosotros somos la cara que va como a limpiar esa otra imagen que tal vez no es tan positiva, que se tiene de la institución (entrevista personal, TS2, noviembre, 2020)

Promoción es muy linda. Yo digo que es como lo más lindo que tiene PANI, porque si pregunta, atención, hasta los comentarios en redes sociales, verdad, dicen cosas feas, pestes de PANI (entrevista personal, TS7, noviembre, 2020).

...no sé si ha escuchado el lema del PANI en negativo ¿ya lo escuchaste? Es que tiene una mala palabra. Dice que “el PANI... pa’ ni mierda sirve”, así dice el lema de la gente “¿PANI? ¡Pa’ ni mierda!”, verdad, entonces, eso es como, o sea, nos tienen fatal, basta

abrir una red social para ver todo lo que se diga de una noticia de una persona menor de edad (entrevista personal, TS8, noviembre, 2020).

A nosotros nos toca en las Academias de crianza o en los talleres de papás en una escuela que nos ataque una mamá y nos diga: “el PANI no sirve para nada”, verdad, y entonces, nos quiere desequilibrar a todo el grupo porque una nos está haciendo una revolución y entonces, cómo lo acomodamos, verdad (entrevista personal, TS8, noviembre, 2020).

Como se denota, existe un malestar que, desde lo analizado a lo largo de este estudio, tiene que ver con el peso que conlleva en las familias la asignación de la responsabilidad a estas del cuidado de la niñez, de cara al alejamiento del Estado en cuanto a la atención de las manifestaciones de la cuestión social.

El descontento social se refleja en la subjetividad y se expresa en acciones concretas, como el ausentismo de la población a los programas que se ejecutan desde el área de Promoción y Prevención de Derechos, por lo que según las profesionales entrevistadas, una estrategia para poder llegar a las personas, es mediante “poblaciones cautivas” es decir, que formen parte de proyectos o programas institucionales como Red de Cuido, MEP, CENCINAI, población que se encuentre en procesos de denuncia en el PANI, y en lo comunitario, estableciendo alianzas con organizaciones sociales o establecidas jurídicamente como por ejemplo las Asociaciones de Desarrollo o Comités Tutelares. Sin embargo, a pesar de dichas estrategias, la poca participación continúa presente. Así lo demuestra el siguiente relato:

La gente no tiene interés, está en otras, porque aunque nos aliamos a ellos, el CENCINAI y el CECUDI sufren porque a los papás que les urgía que llegaran verdad, a los que más necesidad tenían, no llegan ¡desinterés! Están ocupados en otras cosas. Que el trabajo... ¡pretextos hay miles, verdad! y realmente no ven lo que representa la crianza, verdad, y cómo nos podemos pasear en los hijos si no nos tomamos seriamente la crianza (entrevista personal, TS8, noviembre, 2020).

Como lo que demuestra el relato, el descontento social se expresa en el aparato institucional y no solo en el PANI. Sin embargo, para analizar esta expresión, debe tomarse en cuenta las mediaciones que lo complejizan, por ejemplo, las transformaciones en el modelo de producción capitalista que han impulsado la estrategia neoliberal la cual precariza la política social y adjudica la autoresponsabilización de las personas desde una lógica punitiva hacia las familias y la

comunidad, desviando así el foco de atención hacia el núcleo de la desigualdad, ya que como lo demuestra Montaña,

El proyecto neoliberal pretende una sociedad civil sin confrontación, cuya cotidianeidad, alienada, reificada, sea la de la “preocupación” y “ocupación” (no la del trabajo y la lucha de clases sociales) en actividades no creadoras ni transformadoras, sino orientadas para las (auto) respuestas inmediatas a las necesidades localizadas (Montaña, 2005, p.335).

De la mano se encuentra la estrategia ideológica del neoliberalismo que coloca al Estado como incapaz e ineficiente al incumplir las demandas de la clase trabajadora y grupos oprimidos. Producto de ello se exalta al mal llamado “tercer sector” para solventar dicha ausencia, incurriendo a su paso en la privatización del conjunto institucional, incluso, se dan privatizaciones desde adentro, tal y como ocurre en el PANI a través de estrategias como la tercerización.

Vinculado a ello, se encuentra un ente rector en materia de niñez y adolescencia, una institución punitiva, que por lo general dirige sus castigos (medidas conductuales y de control) hacia los sectores más pobres por “atentar” contra los derechos de la niñez, aunque como se ha demostrado, la violencia estructural del sistema capitalista junto a otras categorías centrales (como por ejemplo el patriarcado) es la que genera las condiciones de opresión que viven las familias pobres en Costa Rica y por ende la niñez.

Ante ello, la postura de la gerencia técnica sería la de doblar esfuerzos para *empoderar* a los sectores populares desde la profesión, lo cual responde al proyecto neoliberal y el siguiente relato da cuenta de ello:

Muchas veces el promotor social y yo siempre lo digo que uno tiene, como funcionario, como promotor, como trabajador social saber ceder el poder, verdad y los trabajadores sociales no tienen no solamente el poder, sino tienen también el dinero, entonces, es importante ese proceso participativo más real y es que yo creo que estamos claros si hubieran procesos participativos bien fuertes, la comunidad estuviera aquí demandando presupuesto, demandando cosas y tenemos organizaciones y cosas muy débiles. Entonces, ahí el poder del funcionario tiene mucha fuerza, falta trabajar más ese empoderamiento comunal (entrevista personal, TS9, noviembre, 2020).

Esta visión también es compartida por las profesionales que laboran en el área de Promoción y Prevención de Derechos, tal como se muestra a continuación:

Para evitar que entren denuncias se debe de trabajar el área de Promoción. Entre más usted haga proyectos de prevención entre más impacte a la comunidad entre más le haga saber a la comunidad qué es un derecho violentado, menos van a entrar denuncias verdad (Entrevista personal, TS7, noviembre, 2020).

Aunque en efecto, se reconoce la trascendencia de la autonomía relativa de la profesión, se considera que ante un panorama social y económico contradictorio, una lógica de recortes y la precariedad laboral, el empoderamiento resulta insuficiente y una estrategia instrumentalizada por el bloque en el poder operado a través del Estado, como una forma de individualizar las manifestaciones de la cuestión social. Lo necesario para revertir esta lógica dominante serían acciones que promuevan una articulación política emancipadora.

Prioridades institucionales

Otro de los elementos a tomar en cuenta dentro de las mediaciones presentes en el área de Promoción y Prevención de Derechos del PANI, es el conjunto de prioridades que históricamente han determinado a la institución.

Para nosotros, obviamente, los promotores es un área medular. Nosotros trabajamos en la prevención para que esas situaciones no se conviertan en situaciones violatorias de derecho. Sin embargo, siempre la visión de los jefes es la atención, la atención, la atención ¿Por qué? Porque obviamente hay muchísimas denuncias. Entonces ¿Cuál es la prioridad? Atender esas denuncias antes de que pase algo grave. Entonces por lo general todo está enfocado en el área de atención (entrevista personal, TS1, noviembre, 2020).

La institución siempre se ha abocado a la parte atencional, creo que la línea siempre ha sido muy, muy punitiva y castigadora. La gente no llega feliz a la institución (entrevista personal, TS2, noviembre, 2020).

Esto responde a la lógica sociohistórica de una política social dirigida a lo punitivo, al recorte y a la focalización. Además, esto puede tener una vinculación con las determinaciones que dan materialidad a la creación y reproducción del PANI como institución de control social.

A su vez, tiene vinculación con la forma de la política social en el marco de las relaciones capitalistas, ya que, retomando a Faleiros (1980), la naturaleza de la intervención del Estado capitalista, se considera empíricamente como “medidas de política social” es decir, en la implementación de asistencia, previsión social, prestación de servicios, protección jurídica, de construcción de equipamientos sociales y de subsidios. Estas son definidas por sus objetivos inmediatos; es decir, curativas y preventivas, pero a la vez oculta la articulación de esas medidas con la acumulación de capital, ya que, entre dichas funciones, se procura la contra tendencia a la caída tendencial de la tasa de lucro, la valorización y validación de la fuerza de trabajo, así como la reproducción de las desigualdades y la mantención del orden social.

El PANI, como una institución que se enfoca en la atención y deja en segundo plano la labor promocional y preventiva, esto se traduce en una serie de contradicciones no solo para las personas profesionales que dan operatividad a esta área de estudio, sino que tiene un importante impacto a nivel social.

Si seguimos atendiendo, ya las mujeres muertas, ya para qué, ya tenemos mujeres muertas y quién nos devuelve eso, ya tenemos niñas en explotación sexual comercial, niñas que se van en relaciones con hombres de 30 años, o sea ¿quién nos devuelve eso? ¿Quién nos devuelve a los niños ya violados, maltratados, quemados abusados? verdad, nadie nos lo va a devolver, nadie es tan gato para reconstruir la vida de un niño que ha tenido una historia de abusos y de violencia, pero sí podemos prevenirlo y podemos educar. Si podemos prevenir tendríamos un mejor país (entrevista personal, TS3, noviembre, 2020).

En este escenario se identifica un malestar social que se desborda mientras que el Estado se coloca como incapaz de remediar los conflictos sociales, ya que el conjunto institucional posee una saturación de situaciones que reflejan las condiciones de desigualdad, los cuales poseen una tendencia a su complejización, ya que, ante la transformación de la atención de lo social que condiciona el proyecto neoliberal, las desigualdades se ensanchan con forme se globaliza el capitalismo en su fase expansiva e intensiva.

El siguiente relato se encuentra en estrecha relación con lo expuesto.

No sé si solo es de la inmediatez, me parece que es una lógica perversa, verdad, o sea, es muy perversa porque, diay, no sé, al Estado de por sí no le interesa mucho la parte social pero, si pudiera por lo menos lo poquito que pueda invertir, lo invirtiera de forma

inteligente, verdad, pero, creo que estamos llenos de diputados muy ineptos, la verdad y de gente que administra las instituciones y a veces de jefaturas también muy carentes de habilidades para sacar esas cosas adelante, verdad, porque como le digo, yo estuve años en atención, años, verdad, años haciendo peritajes en la corte, o sea, todos los días viendo un abuso sexual en la corte, o sea, un año entero en Liberia y los 5 días a la semana había un peritaje sobre abuso sexual que hacer. Entonces, o sea, las consecuencias son tan devastadoras y se invierte tantos recursos en la atención, pero uno dice ¿Por qué no invertimos un poquito en promoción y en educación a las familias? Pero, creo que la sociedad, el Estado le cuesta mucho visualizar eso o no le interesa visualizar estas cosas (entrevista personal, TS3, noviembre, 2020).

De lo anterior se rescata que los procesos socioeducativos son una herramienta importante para el desarrollo de la conciencia de clase. Mediante la concientización y articulación política que se fomenta desde estrategias como la educación popular, se puede generar procesos de cambio que pretendan una emancipación.

Sin embargo, la lógica misma que persigue la promoción desde el Estado no promueve dicha organización política para la demanda de derechos, sino que por el contrario, fomenta vínculos sociales que sean capaces de reproducir la auto responsabilización, el voluntarismo y la tercerización lo cual despolitiza los conflictos de clase y la movilización popular.

Ahondando en esto, Poulantzas (1972), agrega lo siguiente:

La conexión del Estado con las relaciones de producción y la división social del trabajo, concentrada en la separación capitalista entre el Estado y esas relaciones es lo que constituye la armazón material de sus instituciones (...) El Estado no se reduce a la relación de fuerzas, presenta una opacidad y resistencias propias. Un cambio en la relación de fuerza entre clases tiene siempre, desde luego, sus efectos en el Estado, pero no se traduce de forma directa e inmediata; se adapta a la materialidad de sus diversos aparatos y solo se cristaliza en el Estado bajo una forma refractada y diferencial según sus aparatos (Poulantzas, 1972, pp.156-157).

Ante ello, cabe retomar que en el Estado se condensan las diferentes contradicciones sociales y mantiene una especificidad antagónica, por lo que, el ausentismo a los proyectos sociales y el desprestigio institucional puede ser reflejo de ello. Sin embargo, el bloque en el poder mediante

los aparatos de Estado deja de lado cualquier proyecto colectivo y de universalidad, ya que dirige estas contradicciones hacia individualismo y la fragmentación de las luchas. Esto lo materializa a través de la incorporación selectiva de las demandas, de tipos de organizaciones, grupos e individuos e individuos que pueden ser parte de la política de niñez y adolescencia sin que su involucramiento atente contra la lógica de acumulación.

Por ende, a nivel comunitario que se crea y reproduce un sistema de valores que enfoca como núcleo de los “problemas sociales” la falta de motivación y participación social en las estructuras democráticas en donde el voto, el voluntarismo y el cuidado de la población menor de edad, son los mecanismos para el cambio social.

El papel de jerarcas institucionales

Otra de las mediaciones presentes en el área de Promoción y Prevención de Derechos es que, la direccionalidad de sus acciones es condicionada por decisiones administrativas y por los intereses de las personas que ocupen puestos jerárquicos. Cabe señalar que estos suelen ser ocupados por elites políticas que pueden o no conformar parte del bloque en el poder de manera directa.

Se entiende que, mediante la reproducción de la hegemonía del bloque en el poder, se organizan las clases sociales en función de los intereses particulares de la burguesía, ya que, retomando a Poulantzas (1979), el Estado conforma la unidad política de las clases dominantes, con el fin de asegurar el interés general de la burguesía, a través de la hegemonía de una de sus fracciones.

Con respecto a estos cambios en las representaciones de puestos estratégicos, es necesario realizar un balance entre las 3 últimas jerarcas del PANI con el fin de reflejar la manera en que las políticas de gobierno y sus reformas, afectan la operatividad institucional y muchas de ellas responden a la forma estatal vigente.

Una de las jerarcas que más incidencia ha tenido en el área de Promoción y Prevención de Derechos es Ana Teresa León, quien ocupó el puesto de la presidencia ejecutiva del PANI en el periodo de 2014-2018. Esta jerarca también fue parte de la Agenda Nacional de Niñez y Adolescencia 2000-2010 y de la Gerencia Técnica del PANI. En su involucramiento con el tema de niñez y adolescencia, ha sido pionera en impulsar acciones dirigidas a la primera infancia, edad central en la formación psicosocial de las personas y además de ello, impulsó durante su mandato

una serie de reformas tendientes a direccionar el enfoque de la institución hacia la educación y la prevención bajo el argumento de que mediante los procesos educativos se puede lograr un cambio en la cultura.

Según las personas entrevistadas, sus esfuerzos se tradujeron en un auge para la labor promocional y preventiva, basado en el fortalecimiento de los centros de intervención temprana, apertura de plazas en el área de Promoción y Prevención de Proyectos en diversas oficinas locales, fortalecimiento del Programa Academia de Crianza, fortalecimiento de las unidades móviles, mayor presupuesto para los programas existentes en los ejes de educación, liderazgo y prevención, entre otras acciones. El siguiente relato da cuenta de ello:

Sí, en realidad tiene que ver con un asunto más histórico. El PANI tiene años de luchar por el presupuesto justo. Al PANI le corresponde el 8% del ingreso bruto del país y no tiene ni siquiera el 2% entonces es un asunto histórico desde hace muchos años se viene dando una fuerte lucha a nivel de recursos de amparo, a nivel de diferentes instituciones, ONG y el mismo PANI por que se le reconozca y se le dé el dinero que le corresponde por ley, verdad. Cuando entra Ana Teresa, Ana Teresa se enfoca, igual, muchísimo en esta lucha, verdad, la apoya. Ella desde su postura, ella ingresa y se hace una fuerte lucha por ese tema. Entonces, bueno, los diputados en ese momento aprueban darle el dinero al PANI y Ana Teresa es muy clara que con esa cantidad de dinero ella le va a apostar la prevención y a la promoción (entrevista personal, TS3, noviembre, 2020).

Producto de esta lucha, presupuestaria y a pesar de la apertura de plazas en el área de promoción, se acrecentó la tercerización y el recargo de funciones para muchas personas trabajadoras del PANI. Esto no es casual, ya que como se ha demostrado, el PANI es una institución que implementa la política pública desde la tercerización ante el aumento en la demanda laboral, esta fue una de las estrategias contractuales a implementar para cumplir los cometidos de dicha presidencia ejecutiva y de la política social.

Con Ana Teresa si era como inmanejable: sábado, domingo, o sea, era un asunto extremo de proyectos y proyectos y proyectos. Conforme va pasando después del 2018, la cantidad de proyectos baja porque el dinero baja, verdad, entonces, la intensidad digamos baja un poquito, se vuelve un poco más manejable porque antes era inmanejable la cantidad de

trabajo, o sea, era algo de locos. Sigue siendo de locos, pero ya más manejable (Entrevista personal, TS3, noviembre, 2020).

Lo anterior representa una configuración en los métodos de control social en tanto el Estado implementa mediante sus aparatos una serie de castigos hacia aquellas dinámicas familiares que no cumplan con las disposiciones de la política social y las leyes vigentes en materia de niñez y adolescencia de los derechos de la niñez, esto se traduciría en la atención de denuncias que llegan a la institución.

A ello se le estaría agregando la estrategia ideológica de autoresponsabilidad por medio de la Promoción. Todo ello es reflejo de la insuficiencia de la política social y lo maleable que es al representar los intereses particulares del bloque en el poder que en ella se condensan. El siguiente relato da cuenta de ello:

El problema es, cuando ya ella se nos va, verdad, pero, además, viene ya como el nuevo Gobierno que definitivamente dice ¡No, ni PANI se salva! verdad. Por más recursos de amparo que tengan y por más de todo, pues, PANI tampoco se salva y PANI también entra en ese recorte presupuestario, verdad. Y el PANI opta por recortar todo, pero especialmente la parte educativa, de promoción y de prevención y más bien refuerza un poquito más la parte de Academias (entrevista personal, TS3, noviembre, 2020).

El relato anterior refleja la forma en que se particulariza la estrategia recortista del proyecto neoliberal, en tanto se basa en justificaciones que abogan por salvar al país del déficit fiscal que causa la crisis en el país, obviando a su paso la finalidad del neoliberalismo de explotar la fuerza de trabajo y expandir el capital.

Con el paso de Ana Teresa León a Patricia Vega Herrera, el quehacer del área de Promoción y Prevención de derechos adquiere otros matices dentro de los cuales se hace más evidente la estrategia recortista e inmedatista de la política social (esta última respondiendo a las demandas del “justo a tiempo” del capitalismo) y el accionar de las elites estatales para materializar dicha finalidad. El siguiente relato lo evidencia:

Doña Patricia era un énfasis a la actualización de la institución que evidentemente es una institución poco tecnológica, verdad, y se le dio mucho reforzamiento a la parte de atención, verdad, y ella consideraba que la parte de promoción era como un gasto ahí de

dinero y que en los productos por lo menos para ella no eran tanto costo-beneficio, digamos (entrevista personal, TS3, noviembre, 2020).

De esta manera, se devela la inconsistencia del Estado y su conjunto institucional, en cuanto al planteamiento de estrategias operativas para dar respuesta a las manifestaciones de la cuestión social. En cuanto se modifican las correlaciones de fuerza, se configura también el hacer en lo político, afectando de esta manera a los sectores a los que se dirigen las políticas sociales.

Por su parte, el ideal de “institucionalidad democrática” se cae en tanto las instituciones del Estado también se encuentran saturadas de trabajo como resultado de la focalización y la atención masiva de las manifestaciones de la cuestión social, con los mínimos recursos y los relatos dan cuenta de ello.

A veces se logra que las instituciones ayuden porque a veces las instituciones pueden hacerlo, pero cuando las instituciones están muy saturadas, pues, es un trabajo de hormiga que tengo que hacer yo, entonces tengo que bajar el ritmo (entrevista personal, TS6, noviembre, 2020).

También ha sido difícil el hecho de que muchas de las instituciones que trabajan con nosotros no tienen presupuesto para niñez ni adolescencia, entonces, el presupuesto que tenemos solo es de PANI y a veces dos millones de colones para un proyecto que queremos hacer, verdad, por todo lo alto no es suficiente y eso también nos hace, pues, hasta cierto punto trabajar menos, verdad, y no quiero decir trabajar menos porque trabajamos mucho, pero si se trabaja en menos cantidad de proyectos y eso también afecta un poquito la dinámica comunal (entrevista personal, TS8, noviembre, 2020)

Sí, pero, diay, es que es lo mismo, o sea, con tan pocos recursos, ellos sí tienen mucha voluntad igual que el MEP. El MEP te dice, “Es que, mirá es que estoy asfixiado de drogas, el CENCINAI me dice “Es que tenemos drogas, ya no sabemos qué hacer”. Entonces, yo creo que todo el mundo sabe muy bien el panorama social, verdad, pero, cómo lo atendemos, verdad, que yo creo que es lo que no se termina de entender, el Gobierno y el país como tal, o sea, sabemos que hay desempleo mucho desempleo, sabemos que hay un sector público que está desapareciendo y eso implica, eh, que la clase media de este país está desapareciendo con todo lo que eso implica en impacto social, sabemos que el sector público se está sacrificando demasiado, verdad y que eso implica un detrimento en la

atención de servicios a la comunidad costarricense, verdad, si quitamos el dinero en promoción, pues, diay, no promovemos derechos y eso hace que la sociedad cada vez que se incrementen los niveles de todo, verdad, sabemos que la delincuencia se está disparando, sabemos que la gente no está comiendo sabemos todo, verdad, y las comunidades están desesperadas (Entrevista personal, TS3, noviembre, 2020).

Los anteriores relatos dan cuenta sobre la insuficiencia del Estado para responder a las manifestaciones de la cuestión social. Con la contra reforma estatal, esta precariedad en la atención de lo social se complejiza. Este complejo tiene grandes repercusiones en los sectores populares y la clase trabajadora, al ser los más afectados con la avanzada del capitalismo a partir del proyecto neoliberal y la contra reforma del Estado que ello supone. Dado lo anterior se comprende que la institucionalidad democrática, además de tener connotaciones ideológicas, resulta un destino manifiesto de cara a la explotación y reproducción como parte de las relaciones sociales capitalistas.

Los recortes en lo social sin duda precarizan los instrumentos y medios de trabajo con los que cuenta el conjunto institucional. Los relatos explican la manera en que esto se particulariza en el área de Promoción y Prevención de Derechos del PANI:

O ponen al promotor sin vehículo, verdad, muchas compañeras en el rol de vehículo no tienen carro. Entonces, cuando tienen que hacer una actividad masiva no tienen carro para que las lleve porque el vehículo está asignado a atención, lo cual es muy importante, pero también promoción lo es y así le puedo dar muchos ejemplos, verdad, de accioncitas pequeñas que pasan en las oficinas que no estamos en igualdad de condiciones (entrevista personal, TS6, noviembre, 2020).

Tal como lo evidencian los relatos, la estrategia neoliberal de recorte en el que los recursos institucionales son redirigidos en forma de pago de la deuda externa de manera que subordina la economía a los organismos financieros internacionales. Los recortes por el déficit, se hacen mayoritariamente en lo que corresponde al gasto social, por lo que sucede entonces una contra reforma del Estado, mientras se promueve la expansión del capital como salida a la crisis. Esto debe contemplarse desde una perspectiva histórica, ya que de acuerdo con Guerra (2017)

La procesualidad y la dinámica del capital en el período de la génesis, expansión y crisis del capitalismo, a la época del Estado de Bienestar social, pone de manifiesto su carácter:

se trata, en primer lugar, de una crisis de eficacia económico-social del orden del capital. En segundo lugar, esta crisis puede ser pensada como un agotamiento del pacto político-social entre las clases (p.98).

Ante ello es menester recuperar los aportes de Chaves, Golen y Miranda (2009), Bermúdez y Umaña (2013), Aguilera (2008), Arias y Muñoz (2007), Carvajal (1993) y Rovira (1985) para determinar que la deuda externa es una de las expresiones por las que se justifica el proyecto neoliberal que propicia la contra reforma del Estado. Esta condicionalidad se ha reproducido desde 1980, época en que se da un acelerado desarrollo capitalista dependiente, con una evolución del movimiento político que reforzó la vida democrática y la legitimidad de las instituciones estatales, sin embargo, las configuraciones en el movimiento del capital a causa de la crisis, genera un cambio en la forma estatal, producto de las relaciones de fuerza dentro del bloque en el poder y su relación con las clases dominadas en la arena del Estado.

Esta época representa una crisis estructural, resultado de las contradicciones en el patrón de reproducción capitalista dependiente, lo cual obligó al Estado a declararse incapaz para hacer frente a sus compromisos financieros internacionales. Producto de ello se generan una serie de medidas que fomentan el desarrollo del sector privado, racionalización del gasto público, desarrollo de exportaciones, cuestionamiento del Estado como empleador y mediador del desarrollo económico y social, por lo que se disminuyó el empleo público, se dio la privatización de empresas estatales, concesión de políticas públicas, implementación de PAES, posteriormente los TLC, trasladando así las responsabilidades del Estado del centro a la periferia.

La tendencia de recortes expuesta por las profesionales entrevistadas, devela que el proyecto neoliberal continúa reproduciéndose en las relaciones sociales actuales. A esto se le agrega el énfasis por la adquisición de recursos tecnológicos y aumento de la atención inmediata de denuncias, ya que la lógica neoliberal supone el aumento de la eficacia y eficiencia estatal como respuesta a su inoperancia, ocultando así la estrategia afín a la acumulación del capital.

Además de los recortes, las acciones con los cambios en puestos jerárquicos son enfocadas a un corto plazo, incrementando así la precariedad de la intervención estatal.

Los procesos digamos no se mantienen a un mediano o largo plazo que permita ver un impacto, verdad, en la sociedad porque si iniciamos con proyectos verdad, y tenemos una visión verdad, una misión esperando tener ciertos resultados y llegaron 4 años después y

ya nos cambiaron todo, verdad, y empiezan a hacer cosas nuevas, cosas diferentes, entonces, eh, cuesta mucho como impactar, verdad, en las comunidades, en las familias y demás eh, cómo poder medir verdad, a un mediano o largo plazo que efectivamente esos programas o proyectos están dando el resultado que se esperaba y eso es algo que ha pasado y pasa siempre (entrevista personal, TS4, noviembre, 2020).

Existe un común denominador en lo expuesto por las profesionales participantes, referido a las intenciones que movieron los cambios realizados por Patricia Vega. Dentro de estos se destaca la necesidad de cuantificar el impacto de la Promoción y Prevención de Derechos de la Niñez, lo cual es difícil de medir dado que es complicado contabilizar el cambio de conducta de las personas a las que llega la institución, además del impacto de las acciones de las JPNNA, los CPNNA y los SSLP.

Para ello la estrategia fue estandarizar una serie de proyectos para ser ejecutados por las JPNNA, que en su conjunto son denominados por algunas como “el portafolio de proyectos”. Sobre esta decisión de la Gerencia Técnica y del Consejo Nacional de Niñez y Adolescencia, ha habido disconformidad de parte de las y los promotores sociales y las JPNNA.

A eso me refería cuando te decía que tal vez vamos por acá y nos hacen como trasladarnos aquí, verdad. Hace no sé, tal vez unos 4 años nosotros teníamos como... no, tal vez más, tal vez como unos 5 años, teníamos como la libertad, digámoslo de alguna forma de poder orientar nuestro trabajo a proyectos que impactaran a nivel comunal de acuerdo a lo que hacía falta a nivel cantonal. Hace un tiempo se tomó la iniciativa de estandarizar los proyectos. Entonces, yo ya no puedo, como, no puedo como ponerme creativa, hahaha, en el sentido de que voy a decir “uy, voy a hacer un proyecto que se llame, no sé, “x” porque ya yo tengo un Banco de proyectos (entrevista personal, TS6, noviembre, 2020).

el reglamento o la ley dice que las Juntas de Protección tienen que generar proyectos de base comunitaria, pero este hace varios años empezaron con un portafolio de proyectos, verdad, el que se definió ya institucional, entonces las Juntas perdieron vos, digamos en esa parte y únicamente nos toca la ejecución (Entrevista personal, TS2, noviembre, 2020).

De esta manera se identifica un nivel mayor de control por parte del Estado, ya que si estas estructuras organizativas y las personas encargadas de la Promoción en el PANI, podrían hacer cierto uso de su relativa autonomía en los proyectos en comunidad, si podían administrar algunas

necesidades puntuales en el ámbito comunitario y que fuesen las comunidades las que develaran hacia dónde podía ser dirigida la labor promocional, esto se revierte al imponer proyectos estandarizados ante una necesidad institucional de operar bajo el modelo de empresa y reafirmar su hegemonía, ante el desborde de denuncias y constante cuestionamiento que se le ha atribuido, producto del malestar social y aumento de la desigualdad.

Como se denota, una de las principales disconformidades por parte de quienes ejercen la labor de la promoción y prevención, es que se les ha restado autonomía para dirigir su accionar. Dichos proyectos se encuentran dirigidos a abordar una serie de temas específicos, encasillando así el accionar de la promoción a una simple respuesta a las denuncias puntuales que se atienden en el eje de atención y protección, lo cual reafirma la insuficiencia de la política social en el abordaje de las manifestaciones de la cuestión social, que focaliza y fragmenta la complejidad de la contradicción capital/trabajo. Esto se particulariza en la simplificación del portafolio a “problemáticas puntuales” que revierte cualquier acción emancipadora.

Ok, bueno básicamente esta parte de las observaciones que hizo la Contraloría, entonces la estrategia de la Presidencia fue generar un portafolio, verdad, con una estructura de guías de proyectos sociales, que pudiera responder a ciertas necesidades, pero se basaron más en las necesidades de la parte atencional. Entonces por ejemplo son proyectos orientados a temáticas de problemáticas que se atienden en el PANI, no necesariamente proyectos de base comunitaria con temas que veníamos trabajando que tal vez no eran tan enfocados por ejemplo en la crianza, sino más bien en otro tipo de cosas y obviamente nos hicieron cambiar todo lo que traíamos con las Juntas y nos dieron solo como 5 temas para trabajar (entrevista personal, TS2, noviembre, 2020).

Según lo planteado por las participantes, los proyectos intentan abordar los siguientes temas a nivel comunal:

- Negligencia y conflictos familiares
- Maltrato físico
- Explotación sexual comercial
- Abuso sexual
- Consumo de drogas

Tal como señalan las personas participantes, hay una fuerte vinculación en la naturaleza de estos proyectos, con las manifestaciones de la cuestión social que trata de contener la institución a nivel atencional. La línea discursiva se dirige a que mediante estos proyectos se pueda cuantificar de alguna manera cómo disminuyen las denuncias que llegan al PANI, producto de las acciones de prevención y promoción de los derechos de la niñez y adolescencia. Aunque, desde una perspectiva crítica, esto se traduciría en una estrategia más de mantener un control por parte del Estado en el que se responsabiliza a la familia del cuidado de la población menor de edad, todo ello como parte de una forma de Estado en que se asume selectivamente las demandas sociales que no trastorquen el orden socioeconómico. El siguiente relato da cuenta de ello:

Ellos quieren que diga cuántas denuncias dejamos de recibir porque hicieron ese proyecto. No podemos saber, verdad, pero digamos, que ahora esos proyectos traen unos indicadores y unas cosas que no sé cómo según ellos van a poder medir y van a poder tener pero, es algo meramente político y de responder digamos a lo que quiere trabajar el Gobierno o si el Gobierno que está cree o no cree en eso, verdad. Porque el cambio de Ana Teresa a Patricia Vega, que fue el que hubo y con el que se dan estos cambios, hubo un abismo de recortes en proyectos, verdad (entrevista personal, TS8, noviembre, 2020).

El relato también evidencia la forma en que el proyecto neoliberal condiciona la política social para cumplir con la supuesta la eficiencia y eficacia en el Estado, tecnificando a su paso el accionar institucional. No obstante, es sabido que este mismo discurso y práctica ideológica (que también fomenta las prácticas tercerizadas) abren paso al alejamiento del Estado de la atención a las manifestaciones de la cuestión social para enfocarse en “problemas específicos”, es decir, focalizar la intervención en lo social y hacer de la lucha de clases una cuestión segmentada e inconexa de la totalidad.

Sobre esto vale la pena afirmar que las medidas adoptadas por el PANI son una forma escamotada de evitar el malestar social con respecto a la institución, una estrategia para recuperar de cierto modo su legitimidad en medio del descontento popular en cuanto al histórico accionar punitivo y castigador de la institución, ya que, retomando a Rossetti (1997) “la política social no es exclusivamente una estrategia económica, también es política, en el sentido de la legitimación y control de los trabajadores, de donde deriva una crisis de legitimación política articulada a la reducción de los gastos en el área social” (p. 158).

Lo anterior es funcional a la lógica de Estado desde el modo de producción imperante, ya que, retomando a Netto (1999), este tiene como fin y a la vez función, el desarrollo capitalista de una determinada nación, interviene en las desigualdades sociales para evitar que estas se tornen en luchas políticas que desestabilicen el orden establecido, entonces los actores que logran tener acceso al poder político, crean instituciones públicas para que estas regulen la aplicación de los recursos económicos, como la renta, propiedad, salario, la canalización de los intereses de clases y grupos sociales, para lo cual, redistribuyendo los primeros bajo la forma de costos y beneficios y reordenando los últimos bajo la concepción de derechos y deberes de ciudadanía.

De esta manera, podría ser una estrategia que favorezca la incidencia de la institución sobre las cifras de denuncias y con ello, el bloque en el poder alcanzar una mayor legitimidad política desde el gobierno y desde la cara política del PANI, ya que, de lo contrario, se hubiese tomado en cuenta la voz de los sectores populares y organizaciones sociales para conocer cuáles son sus demandas en el terreno de la niñez y adolescencia.

“técnicamente con esa participación y esta base comunal que se requiere el proyecto no se hizo” (entrevista personal, TS9, noviembre, 2020).

Otro de los cuestionamientos que surgen de esta tensión, es de qué manera se está concibiendo la Promoción y hacia dónde esta es dirigida por ya que, desde la lógica del portafolio, estaría reduciéndose considerablemente su margen de acción y focalizándose en mayor medida su direccionalidad para cumplir con los preceptos de eficiencia y eficacia, argumentación que también legitima el involucramiento de las ONG en la institución y de las contrataciones de servicios profesionales.

Sin embargo, si uno se pone a hilar un poquito más delgado, uno ve que tal vez no es un objetivo real porque la idea de nosotros es prevenir situaciones de riesgo, verdad. Entonces es un poco contradictorio que a mí me den como ya encasillado lo que yo voy a hacer porque incluso el proyecto, Yariela, te da todo, o sea, cuántas sesiones son, de cuánto tiempo son, qué temas tenés que ver en cada sesión, la población que vas a tener, eh, es como muy cuadrado (entrevista personal, TS6, noviembre, 2020).

Las necesidades cantonales tal vez no se vean reflejadas en los proyectos y eso hace que yo tenga que adaptarme a un proyecto que tal vez no tenga tanta incidencia a nivel cantonal, verdad. No sé si me doy a entender, entonces, eso también limita mucho el

accionar y limita también los procesos comunales como tales. (Entrevista personal, TS6, noviembre, 2020).

Con ello, se manifiesta una transformación en la atención de la cuestión social, como parte de la estrategia neoliberal que reproduce nuevas formas de acumulación del capital, ya que bajo el fin de cumplir con la eficacia y la eficiencia estatal, se focaliza la atención.

Como se evidencia en los relatos, esta focalización también posee un predominio positivista, ya que trata de encausar la atención de estas manifestaciones a partir de estrategias metodológica impuestas, inflexibles y manipuladoras de la realidad, lo cual a su vez refleja que estas medidas responden a una estrategia hegemónica.

Por ejemplo, existen zonas empobrecidas en las que el PANI opera desde Oficinas Locales, mientras que hay lugares en los que las condiciones económicas de sus habitantes son más favorables y ahí también la institución interviene, existen zonas transfronterizas, rurales, urbanas, indígenas, lugares donde las prácticas culturales son diversas, En sí, la sociedad es contradictoria, es la estructura misma donde se desarrolla el capitalismo a través de múltiples y diversas prácticas ideológicas, culturales, morales y políticas, por lo que este portafolio difumina toda esta complejidad del entramado social y las diversas manifestaciones de desigualdad que en ellas se reproducen.

Este portafolio generaliza y tecnifica una forma de atención institucional mediante la promoción, pero esto a su vez no responde a una forma estatal que asume las demandas de la clase trabajadora, sectores populares, grupos oprimidos, acomodando estas de acuerdo a los intereses del capital.

Además de ello, las JPNNA solo pueden escoger un programa a ejecutar, por lo que el resto de situaciones que atañen a los contextos locales estarían siendo discriminadas, precarizando en mayor medida la intervención social ante la avanzada de las políticas focalizadas.

Por su parte, el accionar institucional se torna cada vez más tecnificado, ya que, como lo expone la persona entrevistada, en cada uno de los proyectos del portafolio se indica cuáles son los pasos metodológicos a seguir, las metas proyectadas y sus respectivos indicadores, lo cual es propio de la naturaleza contradictoria que da materialidad a la política social.

Otro elemento a destacar es que el portafolio al momento de su creación, excluyó el accionar institucional con los Consejos Participativos de Niñas, Niños y Adolescentes.

Hubieron, bueno por esa misma parte del portafolio, verdad, los proyectos no se ajustaban al trabajo con personas menores de edad. Eran proyectos más enfocados a trabajar con población adulta: papás y mamás, también con sus hijos e hijas, pero no necesariamente esos hijos e hijas eran parte del Consejo verdad, Entonces, hubieron un par de años en que los chicos no tuvieron como un presupuesto específico para Consejos y entonces lo que se lograba gestionar desde la Junta con ellos era muy poco (Entrevista personal, TS2, noviembre, 2020).

Cuando estábamos trabajando bullying y lo otro que estamos haciendo en comunidad y en centros educativos se trabajaba con el Consejo y con la Junta la mitad del presupuesto digamos para uno y la mitad para otro por ponerte un ejemplo, verdad, era una parte del presupuesto para cada uno, Cuando innovan y traen los proyectos, dejan por fuera el Consejo. Los proyectos que te mencionaba esos 5 se les olvidó, yo no sé quién los asesoró y se les olvidó que existía el Consejo y quedaron un año botados (entrevista personal, TS8, noviembre, 2020).

Lo anterior representa un retroceso en las formas de organización de las niñas, niños y adolescentes en el terreno de lo político, ya que el Estado las organiza y tutela de acuerdo a los intereses del bloque en el poder y sus confrontaciones de cara a las clases dominadas. Parte de ello implica la socialización de prácticas voluntaristas, el fomento de relaciones de auto ayuda, ayuda mutua, la reproducción de un sistema de valores acorde al proyecto civilizatorio del neoliberalismo, además de la formación de una futura fuerza de trabajo acorde a las necesidades de reproducción del modo de producción.

La omisión de la conformación de un proyecto para los CPNNA también resulta funcional al proyecto hegemónico neoliberal, ya que el Estado comprende,

un curso contradictorio de decisiones y también de no decisiones, por las ramas y los aparatos del Estado. Estas no decisiones, o sea, un cierto grado de ausencia sistemática de acción del Estado -que no son un dato coyuntural, sino que están inscritas en su estructura contradictoria y constituyen uno de los resultados de dichas contradicciones- son tan

necesarias a la unidad y a la organización del bloque en el poder como medidas positivas emprendidas por él (Poulantzas, 1979, p. 161).

Su ausencia puede significar entonces un reacomodo de las fracciones dominantes en la forma de tutelar estas organizaciones de acuerdo a la lógica de la política social y a la contra reforma del Estado en la configuración de la atención de lo social. Según las personas entrevistadas, a través de las demandas a la Gerencia Técnicas para subsanar este vacío, se ha creado un único proyecto para llevarse a cabo con los CPNNA.

“es en trabajar habilidades para la vida, comunicación asertiva, también valores, expresión en público” (entrevista personal, TS8, noviembre, 2020).

No es casual que desde el área de promoción y prevención de derechos ahora se promueva en los Consejos Participativos, “habilidades para la vida” o “habilidades blandas”, las cuales se encuentran condicionadas a la misma lógica de reproducción de la fuerza de trabajo condicionando a las personas a ser sujetos obedientes. Con ello se reafirma la despolitización de este tipo de organizaciones, ya que el interés primordial del proyecto neoliberal es encausar a las niñas, niños y adolescentes a una visión sistémica de mundo que pretende dirigir a las personas a la reproducción del sistema social hegemónico y no a hacer una ruptura del mismo.

Al respecto, Sepúlveda y Soto (2021), indican que un modelo dominante de infancia en que se separa a las niñas, niños y adolescentes y se les asigna una serie de espacios sociales diferenciados, negando la diversidad cultural y de clase. Se ha condicionado también su representación política y sociocultural, lo cual permite describir a esta población como un grupo social oprimido, silenciado en la lucha por sus derechos y reducido a su rol de hijos, hijas y estudiantes. Por lo tanto, más que derechos, se les asignan una serie de deberes y obligaciones, que, desde la perspectiva de esta investigación, van dirigidos a ser parte de la fuerza de trabajo futura, por ello se emiten este tipo de capacitaciones.

Por otro lado, se denota un segundo cambio que ha debilitado en mayor proporción la labor de la promoción y prevención de derechos en la respuesta a las manifestaciones de la cuestión social. Este se vincula a la crisis social y económica de la pandemia, la cual llegó de forma contemporánea a la renuncia de Patricia Vega y consecuente a ello, la incorporación de Gladys Jiménez al puesto de Ministra de Niñez y Adolescencia.

Ella llegó a apagar incendios, básicamente, verdad, entonces, diay, obviamente tiene que resolver lo que se le señala que siempre es la parte de la atención y respuesta de las denuncias (Entrevista personal, TS2, noviembre, 2020).

De hecho, que con Patricia se hicieron muchas, muchas denuncias a nivel de diputados y todo lo demás por el recorte tan significativo en la parte de prevención y promoción, pero el covid viene como a dar un segundo golpe bajo porque recogen todos los dineros y en este momento promoción y prevención está prácticamente desfinanciado, verdad (entrevista personal, TS3, noviembre, 2020).

Doña Gladys sí, ella cree un poquito más en la parte preventiva, pero sigue siendo de la idea de que la parte fuerte debe ser la parte atencional y la parte de albergues, verdad, Entonces, eh me parece que llega también en una coyuntura crítica a la institución. Entonces, difícil como evaluarla porque llega y casi que con COVID y llega heredando un desastre con la anterior ministra. Entonces, pero, ella es igual, aunque cree un poco más en la parte de promoción, verdad, el fuerte de ella sigue siendo reforzar la parte atencional y de protección de la institución (entrevista personal, TS3, noviembre, 2020).

Cabe señalar que PANI ha pasado por un momento convulso y de múltiples cuestionamientos a nivel país, provocando la renuncia de Patricia Vega, por ello, la figura de Gladys Jiménez ha sido estratégica para evitar otro desborde social. Además de ello, la coyuntura del covid-19 y el confinamiento promovido a raíz de la crisis sanitaria, vino a modificar parte del accionar del Estado y por ende el área de Promoción y Prevención de Derechos.

En este momento no solo la política estatal es de recorte absoluto en todos los gastos sino que además, le sumamos el tema del covid que no sé si ha sido como incluso una estrategia del Gobierno interesante, de recoger todos los dineros el nombre del covid y es en este momento, por ejemplo, este año a nosotros se nos quitó absolutamente todo el presupuesto en promoción, nos dejaron sin programas sin proyectos todo se recogió en nombre del covid, verdad, y eso dejó al área de promoción totalmente, o sea, sin recursos, pero, para nada, verdad, ni para lo básico. Diría yo (Entrevista personal, TS3, noviembre, 2020).

En esta coyuntura, el trabajo directo con las comunidades se vio cancelado y bajo esta justificante se dio el redireccionamiento total de los fondos otorgados a JPNNA y CPNNA para llevar a cabo un proyecto meramente de carácter asistencial, denominado “Mis primeras huellas”.

Entonces, los proyectos se suspendieron todos. Ahorita nos están comunicando que viene un proyecto nuevo que supuestamente es con el dinero de las Juntas y Sub Sistemas que se llaman Mis Primeras Huellas, verdad, que es la entrega de 23 cunas por Junta de Protección a situaciones de pobreza extrema, mamas que tienen entre 32 semanas o bebés menos de 3 meses pero, son 23 cunitas nada más eso es como el único proyecto que hemos tenido, bueno, a parte de las Academias de Crianza pero, porque son virtuales, verdad, que las hemos estado dando los promotores, entonces, los promotores ya no estamos tanto como en la parte de supervisión y de fiscalización, sino estamos más bien nosotros mismos ejecutando las Academias de Crianza, que siempre lo habíamos hecho pero, siempre contábamos también con la contratación de servicios profesionales. Este año no hay contratación de servicios ni una sola contratación de servicios profesionales no hay una sola contratación de alimentación, ni rally, ni campamentos eh, ni el cafecito para las reuniones porque de por sí no nos podemos reunir, verdad (entrevista personal, TS3, noviembre, 2020).

Lo anterior permite comprender que la finalidad de la política social en el contexto neoliberal posee la misma esencia a pesar de centrarse operativamente en acciones diferentes, como la asistencia social, la promoción, prevención o control social. Todas ellas son estrategias instrumentalizadas que revierten los avances alcanzados mediante la lucha de clases.

Si bien es cierto, el área de Promoción y Prevención de Derechos en el PANI, responde a la fragmentación de las pugnas en el terreno de lo político y a la vez da paso al mercado para mercantilizar todo aquello que le sea rentable en cuanto a la atención de lo social, esta permitía el acceso a ciertos recursos por parte de las comunidades, lo cual ahora se revierte, causando una mayor precariedad de los servicios promocionales desde el Estado.

Sobre esto, se retoma lo expuesto por Yazbek (2000) referente a la preponderancia del carácter subsidiario del Estado en este contexto, ya que al encontrarse arraigada a la estructura social y política, la protección social, así como las propuestas selectivas y reduccionistas, minimizan las consecuencias precarias del neoliberalismo y en este caso, a una de las tantas crisis cíclicas del capitalismo y las relaciones que emergen en este contexto, como lo es el covid-19 y de la reproducción del proyecto neoliberal que avanza en el país cada vez más a través de otros

mecanismos como el proyecto Fortalecimiento de las Finanzas y la Ley de Empleo Público, ambas expresiones de dicha ofensiva política y económica.

Esto se encuentra estrechamente vinculado a lo que expone Faleiros (1980), referido a una de las funciones ideológicas de la política social, vinculada a la contratendencia, a la caída tendencial tasa de ganancia, ya que las medidas de política social fueron tomadas en determinadas coyunturas atender la crisis del capitalismo a través de incentivos al consumo, aunque en realidad viene a ser una medida para contener la caída de la tasa de lucro, esto se da de esta manera debido a que la crisis no deviene del subconsumo, sino de la superproducción de capital, de mercancías, por lo que estas pueden compensar de alguna manera el desfase temporal entre producción y consumo, no resuelve la naturaleza de la crisis y la contradicción de la cual esta emana.

6.2.2. La tercerización particularizada en los procesos de intervención asociados al área de Promoción y Prevención de Derechos del PANI

A partir de lo plasmado, se ha develado cómo el Patronato Nacional de la Infancia como una arena en constante disputa entre las clases y fracciones de clase, se encuentra inmersa en un contexto neoliberal, que fomenta la ausencia del Estado en su función social y por ende una privatización desde adentro, una mercantilización de lo que ha sido estipulado como derechos de las niñas, niños y adolescentes.

En esta relación se han logrado canalizar intereses de actores que pugnan en este espacio institucional, por lo que se ve la institución en su apariencia de rectora en materia de niñez y adolescencia, exaltando la promoción, prevención y defensa de esta población, mientras que el mercado opera desde adentro de la institución, y a la vez, se encuentran, las necesidades de la niñez y adolescencia que no se eximen de un contexto capitalista que le coloca en esta condición lo cual permite cuestionarse si el interés superior del niño, por el que se aboga, sea el único interés primordial, el hegemónico.

El estado fomenta el involucramiento de organizaciones que adquieren protagonismo, ya que forman parte de instancias como el Consejo Nacional que tiene vinculación directa con los gobiernos de turno y además, tienen injerencia directa en el diseño e implementación de la Política Nacional de Niñez y Adolescencia.

Además, tienen incidencia a nivel operativo, en el ámbito de la atención y también de la promoción de los derechos, desempeñando labores en programas o evaluaciones de desempeño, justificadas desde un discurso de articulación de actores sociales en la defensa de los derechos de esta población. Todo ello se ha cimentado desde la forma de política social en donde se fomenta ideológicamente la relación del Estado- sociedad civil, ocultando que ambas se encuentran en la misma estructura y no son instancias separadas.

Esta cristalización, se prolifera en el marco de la política de niñez y adolescencia, desde la estructura misma del PANI, con nuevos discursos y prácticas que abogan por la descentralización (instrumentalizada en este caso instrumentalizada al servicio del proyecto neoliberal mediante estrategias como la tercerización y la responsabilidad en las comunidades), co-gestión, ciudadanía, consensos y articulación. Todo ello, se materializa en la ejecución de acciones, programas y proyectos sociales con la heterogeneidad de actores involucrados que toman parte de la función social del Estado en contener las manifestaciones de la cuestión social.

Lo anterior se vincula con lo expuesto por Faleiros (1980), referido a una de las funciones ideológicas de la política social, ya que al ser denominadas como “sociales” se instaura en la subjetividad bajo la imagen de ser “buenas” para la población y cuando los gobiernos emplean discursos sobre prioridades sociales, se coloca como defensor de los sectores dominados, ocultando la articulación de estas medidas con la estructura económica.

Destaca que, al canalizar los intereses entre las distintas fracciones de la burguesía, las condiciones del proceso de acumulación del capital y las presiones de la clase trabajadora y otras fuerzas sociales, garantiza la reproducción general de la relación social capitalista. Asume las inversiones no rentables para el capital y las que demandan recursos que supera la disponibilidad del mercado. Asimismo, configura los recursos públicos en medios para estimular el libre mercado, crea las inversiones necesarias para la circulación del capital y además de ello, ofrece las facilidades jurídicas, regula la moneda e invierte en las empresas, eliminando la competencia.

Haciendo hincapié en el ámbito operativo, otro de los portillos que el Estado ha abierto al mercado para adentrarse y mercantilizar lo que le sea rentable, es la tercerización, como una práctica sociohistórica que se ha vuelto parte de la normalidad del hacer institucional y se expresa en el área de Promoción y Prevención de los Derechos de la Niñez, de una forma contractual, aunque como se ha desarrollado, no es la única forma en que se manifiesta.

La tercerización se expresa de forma contractual propiamente en el quehacer de esta área del PANI en estudio, en tanto los programas como Academia de Crianza, estimulación temprana, proyectos comunitarios y los del “portafolio”, ya están establecidos como parte del quehacer institucional y para materializarlos, se sub contrata servicios profesionales en tanto, quienes son formalmente parte de la fuerza de trabajo del PANI no tienen la capacidad operativa para llevar cabo todo lo que el área de Promoción y Prevención de Derechos, demanda. También, es parte de una lógica estratégica del Estado que evade los compromisos laborales que un contrato permanente requiere.

Hacer esta diferenciación es necesaria para la comprensión del objeto de estudio, ya que, mediante el involucramiento de ONG, empresas y las prácticas voluntarias de los sectores comunitarios también se materializa dicha tercerización. Cada una de estas tiene ciertas particularidades. Por ejemplo, las ONG son parte de las relaciones tercerizadas en el PANI, pero estas no operan desde los Sub Sistemas Locales de Protección, porque esta forma de llegar a las comunidades no es desde el financiamiento, sino desde una participación voluntaria, sin remuneración.

Asimismo, las empresas también reproducen la tercerización de la Política Nacional de Niñez y Adolescencia, en tanto financian ONG para que se articulen con el Estado y a la vez, desde la responsabilidad social y la participación en puestos directivos como el Consejo Nacional de Niñez y Adolescencia, toman decisiones respecto a las formas de atención a las manifestaciones de la cuestión social vinculadas a la niñez y adolescencia.

Por su parte, las comunidades, a través de las prácticas voluntarias y de colaboración con el Estado, reproducen la estrategia que se reproduce desde la tercerización, es decir, la autoresponsabilidad de las personas en cuanto a la atención de sus necesidades mediante el consumo como parte de la fragmentación de la lucha social en el terreno de lo político.

Una vez esclarecido esto, las personas entrevistadas explican cómo se expresa la tercerización en cuanto a la descentralización de funciones que se materializan a partir de sub contratos profesionales.

es que toda una vida el PANI ha contratado servicios profesionales. Entonces, no podemos decir que sea de ahora, sino que para la atención de los niños. Por ejemplo, para las especialidades. Por ejemplo, cuando hay niños con problemas médicos muy fuertes,

problemas médicos severos se contrata un enfermero especializado (Entrevista personal, TS9, noviembre, 2020).

La tercerización, por tanto, ha llegado a naturalizarse y adherirse a la forma de operar en la institución, reproduciéndose en los ejes de atención, protección y como se evidencia en esta investigación, también se reproduce desde las acciones de promoción y prevención de derechos, ya que como lo afirma una de las personas entrevistadas,

“Contratamos el 50% o menos si podemos” (entrevista personal, TS8, noviembre, 2020).

Algunas de las justificaciones que visualizan las personas participantes son de carácter operativo, ya que la institución no contrata fuerza de trabajo suficiente para cumplir con las funciones diarias en la institución. En el caso del área de Promoción y Prevención de Derechos, la proliferación de subcontrataciones tiene que ver con los cambios institucionales que se han llevado a cabo en los últimos años.

En el tiempo también de Ana Teresa León, verdad, porque lo que le explicaba, mucho con Ana Teresa, era que no lográbamos sacar adelante tanto proyecto, verdad, era humanamente imposible, no podíamos ejecutar, o sea, no podíamos nosotros mismos (entrevista personal, TS3, noviembre, 2020).

Producto de las relaciones tercerizadas, se denota la preponderancia de sub contrataciones no solo de profesionales, sino de otro tipo de servicios como alimentación, transporte, alquiler de espacios geográficos (plazas de deporte, e instalaciones aptas para el desarrollo de actividades como salones u otras) para la realización de actividades promocionales, subcontratación de servicios técnicos, recreacionistas, payasos, entre otros y otras que son sustanciales para dar forma a las acciones promocionales.

Entonces, lo que la institución como tal, yo no sé dónde, supongo que esos son lineamientos ya estatales, no sé, verdad, que se quiere promover la contratación de servicios para disminuir la contratación de personal de planta, se optó por la contratación, de servicios de alimentación, de los servicios profesionales de recreación, hasta para el alquiler de lugares, por ejemplo, transporte, todo eso se optó por adquirirlo, por alquilarlo, por contratarlo, verdad, y es cuando surge la contratación no sólo de servicios profesionales,

sino de todos los servicios paralelos (entrevista personal, TS3, noviembre, 2020).

Esto genera una contradicción al no contar con los recursos materiales y fuerza de trabajo que responda a las demandas de la institución para llevar a cabo su accionar. A su vez, representa un recargo de funciones, que tecnifica las profesiones que ejercen el puesto de promotor o promotora social en el PANI ocasionando una configuración en el ejercicio profesional que la desprofesionaliza.

Academia de Crianza empezó que yo era la que hacía el café, yo era que compraba el pan, yo era la que servía el pan, era la que daba la charla, era la que cogía las sillas, era la que... o sea, era todo y usted no puede estar en todo al mismo tiempo verdad. Entonces, los servicios empezaron a demandar, había dinero, Ana Teresa quería mucho proyecto social, no teníamos la capacidad instalada para hacerlo, jamás, y no se podían contratar más plazas. Entonces, una estrategia que creo que ya venía de por sí promoviendo el Estado, verdad, que no tiene dinero para nuevas plazas, pero sí para contratar recursos, cosa muy contradictoria porque sale al rato más caro la contratación de un Servicio Profesional por 3 meses que contratar a un profesional, pero ellos lo ven de forma masiva...Entonces, muy contradictorio, pero bueno, en esa coyuntura no dábamos abasto (entrevista personal, TS3, noviembre, 2020).

Se hace evidente entonces la necesidad de contar con mayor fuerza de trabajo para cumplir con los objetivos institucionales, los cuales sobrepasan la capacidad de respuesta por parte de las y los trabajadores que llevan a cabo las acciones institucionales, lógica que se ha mantenido en el devenir histórico del área en estudio. Los relatos agregan al análisis lo siguiente:

Es que eso, vamos a ver, no es que uno no tenga las capacidades para hacerla, verdad, eso no, sino que nosotros nos apoyamos un poco porque son muchas. Por ejemplo, el año pasado se dieron en total 14 Academias de 8 sesiones cada Academia. Si yo tuviera que impartirla sola, no hubiese podido impartir las 14 porque no me da el año, no me alcanza, verdad. Tendría que ponerle más días al año (Entrevista personal, TS5, noviembre, 2020).

Inclusive, cuando se crean los proyectos del portafolio, cada uno de estos contempla en su diseño la contratación de servicios profesionales.

Los de Junta de Protección, por ejemplo, estos nuevos del portafolio el año pasado, por ejemplo, los servicios profesionales todos se contrataron (entrevista personal, TS2, noviembre, 2020).

Por su parte, otra de las mediaciones que entretengan las relaciones contractuales tercerizadas en el PANI, es que el área de Promoción y Prevención de Derechos puede llevarse a cabo por distintas profesiones con perfiles profesionales aptos para algunas funciones, pero no para otras, ocasionando vacíos que se intentan subsanar desde la contratación de servicios profesionales y no desde equipos interdisciplinarios.

Se ha hecho más que todo por eso, porque como no hay una sola línea profesional, sino que hay varias, no todos tienen las mismas formaciones, no todos tienen las mismas capacidades para desarrollar los temas, entonces históricamente todos los proyectos de Junta, los servicios profesionales para dar las charlas y los talleres han sido contratados (entrevista personal, TS2, noviembre, 2020).

Creo que nuestra contratación de servicios va orientada a acciones que desde nuestra disciplina no podemos, ni tenemos habilidades para darlas (entrevista personal, TS6, noviembre, 2020).

Como muestra de ello, la siguiente tabla muestra la heterogeneidad de disciplinas que ejercen el puesto de Promoción y Prevención de Derechos.

Tabla 10: Profesionales a cargo del área de Promoción y Prevención de Derechos del Patronato Nacional de la Infancia

Dirección Regional San José central	
Oficina Local	Profesión
Guadalupe	Trabajo Social
Moravia	Planificación Social y Económica
Pavas	Planificación Social y Económica
Uruca	Planificación Social y Económica
San José Este	Sociología
San José Oeste	Planificación Social y Económica

Tibás	Planificación Social y Económica
Dirección Regional San José Sur	
Oficina Local	Profesión
Aserri	Planificación Social y Económica
Santa Ana	<ul style="list-style-type: none"> • Trabajo Social • Trabajo Social
Alajuelita	Sociología
Desamparados	Planificación Social y Económica
San Miguel	Trabajo Social
Hatillo	Trabajo Social
Dirección Regional Heredia	
Oficina Local	Profesional
Heredia Norte	Planificación Social y Económica
Heredia Sur	Planificación Social y Económica
San Pablo	Planificación Social y Económica
Sarapiquí	Planificación Social y Económica
Dirección Regional Alajuela	
Oficina Local	Profesión
Alajuela	Trabajo Social
Alajuela Oeste	Trabajo Social
Grecia	Trabajo Social
Naranjo	Trabajo Social
San Ramón	Trabajo Social
Poás	Planificación Social y Económica
San Rafael	Planificación Social y Económica
Dirección Regional Chorotega	
Oficina Local	Profesión
Liberia	Trabajo Social
Nicoya	Sociología
Santa Cruz	No hay

Cañas	Desarrollista Social
Dirección Regional Pacífico Central	
Oficina Local	Número
Orotina	<ul style="list-style-type: none"> • Planificación Social y Económica • Trabajo Social
Puntarenas	Trabajo Social
Barranca	Trabajo Social
Garabito	Planificación Social y Económica
Quepos	Sociología
Paquera	Trabajo Social
Dirección Regional Brunca	
Oficina Local	Profesión
Pérez Zeledón	Trabajo Social
Golfito	Trabajo Social
Corredores	Planificación Social y Económica
Osa	Planificación Social y Económica
Coto Brus	Sociología
Buenos Aires	Planificación Social y Económica
Dirección Regional Huetar Norte	
Oficina Local	Profesión
Ciudad Quesada	Planificación Social y Económica
Upala	Planificación Social y Económica
Los Chiles	Planificación Social y Económica
Dirección Regional Huetar Caribe	
Oficina Local	Profesión
Talamanca	Sociología
Limón	Trabajo Social
Siquirres	Planificación Social y Económica
Pococí	Sociología
Cariari	Planificación Social y Económica

Dirección Regional Cartago	
Oficina Local	Profesión
Cartago	<ul style="list-style-type: none"> • Sociología • Planificación Social y Económica
Paraíso	Sociología
Turrialba	Planificación Social y Económica
Los Santos	Sociología
La Unión	Sociología

Fuente: Elaboración propia (2020) con base en sondeo realizado.

Como se denota, esta área de acción del PANI es ejecutada por diversas disciplinas, aspecto instrumentalizado, al servicio de la lógica de Estado capitalista en donde se da la injerencia de ciertas profesiones, algunas son sustituidas por ocupaciones tecnificadas y en este caso, es tomado como una razón para tercerizar, debido a los vacíos que los perfiles profesionales contratados generan.

Aunado a ello, también se hace alusión a la falta de experiencia y poco manejo de en algunos temas de abordaje, lo cual como se ha desarrollado, es un elemento a favor de la estrategia tercerizadora, ya que su naturaleza da paso al alcance de altos márgenes de especialización y perfiles profesionales enfocados en áreas específicas para llevar a cabo determinadas tareas. Así lo demuestran los relatos:

Bueno, la contratación de servicios profesionales se hace más que nada con los proyectos de Junta que tenemos. Eeem, vamos a ver, hay proyectos de Juntas, bueno, yo soy trabajadora social, hay proyectos que yo puedo hacer o que hacemos a nivel de la Junta, que yo perfectamente puedo dar, por ejemplo, si son talleres para padres en el tema de derechos y deberes de las personas menores de edad, yo no necesito hacer una contratación de servicios porque yo puedo asumirlo (entrevista personal, TS6, noviembre, 2020).

Hemos como ampliado nuestro horizonte y hemos tratado de hacer proyectos un poco más integrales. El año pasado, por ejemplo, hicimos un proyecto de redes sociales, manejo de redes sociales, como qué plataformas son seguras, qué plataformas no son seguras, cómo

qué puedo publicar o qué no puedo publicar de una persona menor de edad, verdad. Entonces, yo eso no lo puedo dar, verdad. Con costos enciendo la computadora, verdad, hahaha, no tengo habilidades para eso. Entonces, hicimos una contratación de servicios de un profesional en el tema de redes sociales (entrevista personal, TS6, noviembre, 2020).

Vamos a ver, cuando yo llego a promoción es una práctica que se hace verdad, eem y cómo era más libre planificar, Entonces, tenía la libertad de planificar y tomar en cuenta ese dinero. Eem, no me gusta porque yo digo. Eh, si yo soy trabajadora social y me pagan para este puesto ¿Voy a contratar a una trabajadora social para que venga y dé el taller? Pero, la realidad es que no somos expertas 100% en todo, o sea, no podemos, eh, también no sé si conoces la forma en que se contrata, porque cuando usted contrata servicios profesionales, los vienen adjudicando cómo en julio o agosto y entonces, queda muy poquito tiempo del año y nosotros estamos en otras partes del proyecto y en otras partes de atención y en otras partes de Promoción. Entonces, nos ayudan montones, nos alivianan montones de cargas (entrevista personal, TS8, noviembre, 2020).

Como se denota, todas las justificantes por las cuales se subcontratan servicios profesionales, recaen en la contra reforma del Estado que supone un cambio en la atención de las manifestaciones de la cuestión social. A partir de ello se terceriza la política social y en el caso del área del PANI en estudio, se justifica desde el discurso de que, mediante la tercerización de los servicios sociales, el Estado puede ofrecer intervenciones más especializadas. Sin embargo, debe tomarse en cuenta la historicidad de esta práctica y las mediaciones que la determina para así entender que esta idea de especialización corresponde al resultado histórico de la estrategia que emana de las relaciones en el mercado producto de la descentralización productiva.

Retomando a Uriarte y Osatti (2010), la tercerización deviene de la *descentralización o desconcentración productiva* que se centra en la organización de la producción, en la estructura de la empresa, sus relaciones con otros nichos de mercado y en las políticas empresariales por las que un negocio da más autonomía a sus secciones junto a la estrategia de división de una empresa original en varias, utilizando formas jurídicas diversas, tales como “empresas de servicios”, “franquicias”, “contratos de asistencia”, “contratos de colaboración”, entre otros.

Por su parte, la tercerización corresponde a un “segundo paso” de la descentralización, al tratarse del “traslado de determinadas funciones o actividades de un proceso productivo integrado

a otras unidades económicas (personas físicas o jurídicas) real o ficticiamente ajenas a la empresa” (Uriarte y Orsatti, 2010, p. 4).

Esto es llevado a los aparatos del Estado como producto de la estrategia neoliberal que deteriora la política social y de manera simultánea, exalta a la sociedad civil como autogestionaria en la atención de sus necesidades. En cuanto a la tercerización por sub contratos, la lógica sería dejar en manos de “especialistas” lo que el Estado no es capaz de atender.

Al respecto, Labaure (2000) indica que el rol del Estado se ha cuestionado, en el sentido de limitar su actividad a lo que resulta imprescindible, dejando en manos de la sociedad lo que ésta pueda realizar por sí misma. Esta necesidad planteada se vincula a fenómenos como los de la globalización, la competencia, y el déficit; por lo que se trata de instrumentalizar políticas que hagan su accionar más eficaz y eficiente.

Agrega que, al desprenderse de ciertas actividades, puede “concentrarse” en aquéllas que resultan más importantes, y en las que es insustituible, por lo que la contra reforma del Estado, sería dotarlo de mayor “eficiencia” y nuevos instrumentos, haciéndolo “garante”, para combatir los desequilibrios sociales y las necesidades del proceso de acumulación del capital, invirtiendo en aquello que sea necesario para el desarrollo.

En dicho contexto, la tercerización, es empleada en mayor escala para lograr la transformación del Estado, al ser una estrategia utilizada con éxito en el ámbito privado, y luego llevada a lo público, ya que de acuerdo con el concepto de *especialización productiva*, se ejecutan mejor las actividades en las que existe especialización, en tanto se contratan actividades que no corresponden al quehacer principal o bien, cuando estas no pueden ser cumplidas con eficacia; lo cual se vincula con la tendencia neoliberal que apuesta por que Estado debe funcionar como la empresa privada.

De acuerdo con Faleiros (1980), el Estado y la empresa privada en su relación han creado un *complejo socio-empresarial*, el cual se manifiesta por la privatización y el apoyo del Estado para que estas sean más rentables, realizando sus políticas a través de intermediarios, una simbiosis entre lo público y lo privado, respondiendo así al modelo de prestación de servicios sociales y de realización de la política social, mediante la forma empresarial y de organizaciones no gubernamentales.

Dicha forma empresarial, consiste en la creación de “empresas” de prestación de servicios que muchas veces no sólo prestan los servicios, sino que también los financian, recibiendo una clientela subvencionada por el Estado, y brindando los servicios con profesionales asalariados, concretizando la maximización de los lucros, o combinando distintas formas de atención. También las instituciones estatales funcionan con el modelo de administración de empresas (Faleiros, 1980, p. 44).

Retomando al autor, ese complejo socio-estatal/empresarial/financiero tiene tres efectos: la socialización de los costos y privatización de los lucros, una elitización o exclusión de las clases sociales en el acceso a los servicios más avanzados y la reproducción de las desigualdades sociales.

Por su parte, Montaña (2003) coincide al indicar que la política social, al ser una mediación entre el Estado y las clases sociales, en el contexto neoliberal; estas son alteradas, privatizadas o bien, transferidas al mercado, insertas en la sociedad civil, y focalizadas, es decir, dirigidas exclusivamente a los sectores portadores de necesidades inmediatas, incidiendo de esta manera en su precarización.

La contratación de servicios profesionales, sería una expresión más de las relaciones tercerizadas en el Estado, ya que se suma a otras formas en las que se reproduce, como por ejemplo la adjudicación de las responsabilidades a las familias y comunidades de garantizar los derechos de las niñas, niños y adolescentes, la adjudicación de funciones y financiamiento a las ONG; quienes asumen en parte las tareas propias de las instituciones de los aparatos del Estado, el fomento de la responsabilidad social empresarial. En lo que respecta a la expresión contractual de la tercerización, como su concepto lo determina, se materializa en un sin número de sub contrataciones tanto en el mercado como en las instituciones estatales, lo cual responde al proceso de transformación de la atención a las manifestaciones de la cuestión social.

Retomando a Holloway (1980), el Estado capitalista como relación particularizada del capital, reproduce lo económico y lo político, a través de la fragmentación de la relación capitalista en esferas discretas, lo cual tiene que ver con el proceso de fetichismo de las mercancías, ya que rompe la expresión unificada del proceso de acumulación del capital, debido a que el sistema capitalista tiene la capacidad de romper la totalidad de las relaciones sociales en fragmentos aparentemente carentes de historicidad. Por lo tanto,

El Estado no debe de ser visto únicamente como una forma de existencia de la relación capitalista, sino como momento o instancia de la reproducción del capital en cuanto relación de explotación de clase mediada a través del comercio individual de la mercancía fuerza de trabajo, como proceso de conformación de la actividad social de manera tal que se reproduzcan las clases como individuos atomizados y se excluya la posibilidad de la organización de clase contra el capital (Holloway, 1980, p.30).

La tercerización, por lo tanto, corresponde a una expresión de la contra reforma del Estado y la ofensiva contra la clase trabajadora, ya que es una estrategia que precariza a la fuerza de trabajo que opera desde esta lógica, y a su vez arremete contra la institucionalidad, ya que los proyectos y programas en que se operacionaliza la política social, son ejecutados por el mercado mismo, haciendo de la institución, una fachada, ya que quien opera desde adentro es el capital. Mientras, tanto, la fuerza de trabajo que se mantiene en la institución mediante contratos permanentes, adquiere un rol administrativo, es decir, asume la lógica de Estado como empresa.

Por su parte, Bermudez y Umaña (2013) en su recuperación de las tesis de Bonet (2006) y Riveiro (2007), señalan el proceso de tercerización al ser una estrategia que pretende el “mejoramiento” de la productividad, se relaciona con el sector servicios asumiendo concesiones, licitaciones, compra de servicios, y la atención de las demandas sociales que *deben ser asumidas por las instituciones estatales*. Por ende,

las transformaciones en la relación Estado-sociedad civil, promulgadas por la contra-reforma del Estado, se traducirán en una generalizada crítica a las políticas públicas de protección y de reivindicación a la iniciativa privada también en materia de intervención en “lo social”. De esta manera, uno de los rasgos centrales de política social del Estado es la delegación a terceros (organizaciones de la sociedad civil, no gubernamentales, sin fines de lucro, o más indefinidamente “el tercer sector”) de gran parte de los servicios sociales no rentables, entendida como una tercerización para el “sector público no estatal” subsidiados por el Estado (Riviero, 2007, p.4, citado por Bermudez y Umaña, 2013).

Tal como se mencionó en el anterior apartado, la contratación de servicios profesionales en el sector público, es legitimada por medio de la Contraloría General de la República y la Ley de Contratación Administrativa, con su respectivo reglamento, el cual es definido mediante mecanismos legales como una relación contractual en el que pueden involucrarse personas físicas

o jurídicas a través de licitaciones públicas o abreviadas según sea necesario, bajo la finalidad de realizar tareas concretas por parte de personas técnicas o profesionales durante un determinado periodo de tiempo sin adquirir un puesto establecido con sus respectivas responsabilidades dentro de la estructura organizacional de la institución contratante, esto desde la perspectiva de esta investigación estaría reflejando la estrategia del bloque en el poder para condensar los intereses del proyecto neoliberal a través de los aparatos del Estado.

Puntualizando en ello, vale la pena recuperar cómo se llevan a cabo estos procesos de contratación desde la lógica formal.

Hay que hacer desde el cartel donde dice para qué es, qué temas quiero que trabajen, para cuánta gente, o donde sería el radio, dónde puede llegar, todo, verdad, todo el cartel detallado y definido. Después de eso hay que crear la Decisión Inicial, verdad, que se mete al programa SICOP. Después, cuando están los oferentes, por supuesto que se valoran, porque en el cartel dice cuánta experiencia tienen que tener, cómo comprobarlas y con base a eso se compara: “bueno, hay 3 oferentes” pero, este no tiene algo que estamos pidiendo en el cartel del título, pues tal vez es solo bachiller no es licenciado en psicología, o no tiene experiencia con grupos grandes, este otro sí. Entonces, si se hace una valoración, se da una recomendación, pero no quiere decir que se contrate el que se recomienda. PANI contrata al más barato, el del precio más bajo es el que va a ganar. (entrevista personal, TS8, noviembre, 2020).

De esta manera, se comprende cómo el proceso de tercerización se encuentra, inmerso en las relaciones descentralizadas establecidas entre empresas, organizaciones, pero también en instituciones del Estado en un contexto, donde se promueve en la esfera de la sociedad, los supuestos e intenciones del mal llamado “tercer sector”, que ideológica y políticamente, lo coloca como alternativa de atención de las expresiones de la cuestión social y los contratos profesionales son producto de esta lógica.

Como se mencionó en el primer apartado, esta estrategia en el PANI posee todo un devenir histórico que da cuenta sobre el incremento en el número de contrataciones efectuadas, la cual en 2008 pasó de 150 millones a 170 millones para el 2011, con la aprobación de la Contraloría General de la República (CGR) (Patronato Nacional de la Infancia, 2011). Para el 2012, la cifra aumenta

al destinarse 600 millones de colones en contratación directa de servicios técnicos y a corto plazo para la atención de 500 niños, niñas y adolescentes (Patronato Nacional de la infancia, 2012).

Tal como lo señala la institución, esto se ha fundamentado legalmente desde un sistema de licitación que facilita la contratación de servicios técnicos y profesionales durante tres años, ampliando así las especialidades, ramas técnicas, los plazos, la cobertura geográfica, posibilitando contratar diagnósticos, planes de atención y su ejecución, permitiendo también la contratación por productos puntuales para apoyaran la labor de más de 40 Oficinas Locales.

Retomando a Ugalde (2013), en Costa Rica, los servicios profesionales y su contratación se han convertido en una tendencia creciente, ya que disminuye los costos para la contratación, tanto en el sector público como en el privado y es fundamentado en la idea de aumentar la eficiencia en el mercado y en la institucionalidad. Estos contratos se materializan en un mecanismo comercial, por medio de cual se pacta de forma externa algunos servicios para ser ejecutados por personal externo a la empresa o bien, para la entidad pública contratante, evitando el manejo del personal, además de las cuotas para la Caja Costarricense de Seguro Social, póliza de riesgos del INS, anualidades y otras garantías, lo cual desde la perspectiva de esta investigación, atenta contra importantes conquistas que habían sido alcanzadas por la clase trabajadora en Costa Rica.

Vale rescatar que todo ello es sustentado desde el propio Estado que ha habilitado plataformas en las que puedan llevarse a cabo estos procesos de licitación. Anteriormente operaba la plataforma merlik, y en la contemporaneidad, se encuentra el SICOP- Sistema Integrado de Compras Públicas el cual se rige desde los preceptos de la Administración Pública y procedimientos de contratación administrativa.

6.3. El ejercicio profesional del Trabajo Social, en el contexto de la tercerización de los procesos de trabajo en el área de Promoción y Prevención de Derechos del Patronato Nacional de la Infancia

Producto de la reflexión y procesamiento de información a la luz de los hallazgos de la investigación, cabe hacer hincapié en algunos elementos que explican por qué el Trabajo Social y procesos como la tercerización tienen una fuerte vinculación en distintos niveles intelectivos y materiales.

El sustento teórico ha dejado claro que las profesiones en general son parte y a la vez resultado de las contradictorias relaciones sociales, ya que han respondido a lo largo de la historia a determinaciones, como los medios de trabajo, la dinámica de las fuerzas productivas, sin obviar que estas a su vez se encuentran determinadas por las necesidades sociales que exigen su operatividad, aunado al interés hegemónico de mantener el orden social capitalista.

Las profesiones poseen indudablemente una naturaleza socio-histórica y por ende el Trabajo Social también, al encontrarse en el seno de la lucha de clases y de la división socio-técnica del trabajo. Su ejercicio se encuentra inmerso en la reproducción de la sociedad misma, por lo que diversas mediaciones y configuraciones en la dinámica social, trastocan el núcleo de la profesión y su praxis.

Conforme lo recopilado, se ha esclarecido como el modelo neoliberal, produce diversas alteraciones en las relaciones económicas, en las acciones y omisiones del Estado, en sus prácticas políticas, en la cultura de la sociedad misma y en el complejo mundo del trabajo. Todo ello es sustancial para el análisis de la profesión, ya que la determina en la contemporaneidad y los dilemas, avances, retrocesos y configuraciones, que esta puede tener. Lo cual es necesario contemplar al visualizarla desde una perspectiva crítica.

Es por ello que se busca ahondar en aquellas determinaciones de la sociedad burguesa, así como la reproducción y auge de la tercerización en los procesos productivos sociales, políticos, y el involucramiento del mercado, élites políticas y el bloque en el poder en las funciones sociales del Estado, ya que se constituyen en mediaciones que configuran el hacer del Trabajo Social.

En la contemporaneidad, la tercerización responde a una expresión de la contra reforma del Estado en el contexto neoliberal. A partir de esta se da el paso a la mercantilización de la política

social, la privatización y la precariedad a través de la injerencia del sector privado por medio de ONG y empresas en la implementación de diversos planes, programas y proyectos institucionales. Esto se materializa por medio de la legitimidad de una serie de mecanismos de control social y resguardo de la lógica capitalista, ya que como lo menciona Holloway (1980) el Estado es una instancia o momento de la relación capitalista, por lo que su análisis implica tomar en cuenta su sitio en las relaciones de producción, es decir, la relación capital-trabajo y así capturar el desarrollo del mismo como parte del movimiento global del modo de producción dominante, un sistema de dominación clasista con sus propias leyes de movimiento.

La forma estatal, como correlación de fuerzas sociales en el sistema capitalista, ha legitimado una serie de intereses dominantes que buscan la reproducción de la fuerza de trabajo. La atención de las manifestaciones de la cuestión social asociadas a las niñas, niños y adolescentes, también forma parte de las luchas históricamente fragmentadas que se han dado para que los sectores más oprimidos de la niñez y adolescencia accedan a condiciones de vida justas, pero la autonomía relativa del Estado da paso a la cristalización de estas luchas a través de diversos mecanismos como la política social.

Dado que los cambios sociales y económicos producen una contra reforma del Estado capitalista y por tanto una configuración en la forma de la política social la cual desde la perspectiva investigativa es necesario que sea recuperada, tomando como base las experiencias de las personas profesionales en Trabajo Social que dan operatividad al área de Promoción y Prevención de Derechos.

6.3.1. Las demandas de la profesión en el marco de la tercerización en los procesos de intervención

Retomando a Montañó (2003), las transformaciones en el patrón de intervención social, ha incidido significativamente en la profesión. Una de sus inflexiones tiene que ver con su demanda directa e indirecta, debido a que el aumento y diversificación de las manifestaciones de la cuestión social que enfrenta es llevado a una demanda inmediata y transferida institucionalmente a formas de gerencia social, y fiscalización de la población apta para recibir las focalizadas políticas sociales. De esta manera relaciona a la profesión a los intereses del capital.

De acuerdo con las entrevistas realizadas, se denota un pensamiento pseudoconcreto de las personas participantes relacionado con el aporte que ofrece la profesión en las demandas atendidas

en el área de Promoción y Prevención de Derechos del PANI, este tiene que ver con la particularidad de la profesión de tener contacto directo con los sectores a quienes se dirige la política social. El siguiente relato da cuenta de ello:

A mí me parece que, en ciertas cosas, por ejemplo, más que todo en el trabajo a nivel comunal, diay, Trabajo Social siempre ha sido el fuerte porque es una de las áreas en las que trabajamos y en las que nos formamos bien durante la Universidad, entonces yo siempre he sentido que Trabajo Social es uno de los que calza mejor en el puesto (entrevista personal, TS2, noviembre, 2020).

Trabajo Social tiene una conciencia enorme sobre esos temas, verdad. Entonces, genera algunas redes de apoyo y siempre está como muy pendiente de esta parte, viendo a ver de dónde logra gestionar recursos, que es muy asistencialista, que no es la parte nuestra pero, que en este momento de coyuntura del país, yo creo, diay, que se requiere, verdad, (entrevista personal, TS3, noviembre, 2020).

Yo creo que el principal aporte es, verdad, el modelo que tenemos que para mí es una bendición, el modelo socioeducativo promocional y el poder hacerlo también desde la criticidad, verdad, el poder darle a los chicos herramientas para que no todo lo que vean lo crean, el poder darles a ellos, eso para mí es increíble (entrevista personal, TS2, noviembre, 2020).

Se identifica por parte de las entrevistadas un fuerte aporte de la profesión en su espacio socio laboral, principalmente relacionado a la construcción teórico-práctica del modelo socio educativo promocional. Además de ello, abogan por la capacidad de la profesión en ser ejecutora de prácticas de asistencia social e incluso terapéuticas cuando la realidad social inmediata lo determine.

Comienzo con la parte de información y después por los con procesos socioeducativos, yo intento basarme mucho en la en la parte como del criticismo verdad, de que uno pueda pues, analizar realmente sí lo que yo estoy haciendo hoy es porque yo quiero hacerlo o es más bien porque estoy repitiendo patrones porque posiblemente nadie me explico antes que podía ser diferente, porque vivimos una sociedad, di, bastante, que le digo, bueno, poco sana, verdad, que nos ha enseñado a ser como muy individualistas a querer pisotear a los otros para poder sacarle provecho (entrevista personal, TS5, noviembre, 2020).

Yo trabajo mucho bajo el socioeducativo promocional, realmente es el que me gusta y el que creo que se adapta a las necesidades de la población. Sin embargo, hay de todo, verdad. Tenemos a veces terapéutico, porque hay personas que son nos descompensan en los procesos, verdad, y tenemos que hacer una intervención (entrevista personal, TS6, noviembre, 2020).

Como se denota, las personas participantes de la investigación relacionan la finalidad de sus acciones metodológicas y operativas para tener una incidencia en la sociedad que caracterizan como “poco sana”, fomenta el individualismo y el deseo de “querer pisotear” para sacar provecho. Determinan la promoción como solución a los problemas de violencia a los derechos de esta población, aunado a procesos educativos y de trabajo en comunidad. Identifican a su vez que la profesión tiene conciencia sobre las acciones realizadas por la institución, por lo que el perfil profesional entonces se adapta al puesto.

No obstante, se debe tomar en consideración que la función social ejercida por el Estado en lo respecta a la niñez y adolescencia no es neutral. Tal como se ha señalado en apartados anteriores, la promoción social y específicamente, la Promoción y Prevención de Derechos de esta población, es una estrategia más implementada por el Estado en el ordenamiento de las relaciones de fuerzas contradictorias de clases y fracciones de clases, del bloque en el poder en pugna con la clase trabajadora, sectores populares. A partir de ello, surgen una serie de medidas que buscan ser hegemonizadas, por el bloque en el poder. Entonces, tratan de orientar las mismas bajo sus intereses generales.

Esto es necesario tener en cuenta para el análisis y ejercicio de la praxis del Trabajo Social, ya que este opera en esta construcción de relaciones contradictorias, las cuales se particularizan en la política de niñez y desde el ejercicio de la promoción social, como mecanismo de control y reproducción de la fuerza trabajo.

Otro elemento que destacan las personas participantes es la importancia de los procesos comunitarios en la promoción de los derechos de la niñez y adolescencia. Sin embargo, tal como lo señala Holloway (1980) el derecho, es una de las tantas prácticas que individualiza, trata a las clases sociales como masa homogénea a través de un proceso que oculta de manera constante las estructuras básicas de la sociedad, por lo que, para el autor, el proceso de individuación “Es más

bien la fragmentación de las relaciones de clase en formas distintas, pero interconexas tanto económicas como políticas, lo que produce la atomización de la clase obrera” (p.24).

Para el autor, el colectivismo por parte del Estado en cuanto a la clasificación de las poblaciones, surge y se complementa sobre la base de la individualización y la abstracción respecto de las relaciones de producción, son inherentes a esta.

Es cierto que la "clase" surge como una categoría de la política decimonónica (véase Beer, 1965; Poggi, 1978), pero ésta es la clase entendida, no como una relación antagónica de producción, sino como una masa de individuos propietarios de la misma fuente de ingresos o que gozan de ingresos semejantes. La colectivización oscurece la estructura de las relaciones sociales con tanta eficacia cuando menos como la individualización. Las clases no sólo se atomizan, sino que los átomos se reagrupan de tal manera que el concepto de clase llega a parecer poco útil o pertinente para la lucha colectiva (Holloway, 1980, p. 25).

Con base en estas consideraciones, la estrategia detrás de la promoción de los derechos de la niñez y adolescencia busca generar una cohesión social sobre la concepción de la infancia y adolescencias, además del rol social que debe jugar el Estado, la comunidad y la familia en torno a estas. Esto se encuentra determinado por la implementación histórica de un sistema de valores basado en una cultura que se aleja de las confrontaciones políticas por la división de clases y en lugar de ello, la ocupación principal de las sujetas y sujetos, es insertarse en el mercado de trabajo y a partir de ello, dar respuesta a las necesidades materiales y subjetivas a través del consumo y la asimilación de la responsabilidad resolver desde ellos y ellas mismas, las manifestaciones de la cuestión social relacionada con la niñez y adolescencia.

El Estado como centro del ejercicio de poder es capaz de organizar la lucha política, aunque esta sea inestable y contradictoria. Esto lo hace estratégicamente mediante los procesos de promoción de los derechos de la niñez y adolescencia, en los que reproduce determinadas prácticas como un modo de vida e ideas que deben ser reproducidas por el resto de la población, materializando su unidad de poder mediante esta estrategia hegemónica que fragmenta la lucha de clases.

Por otro lado, la influencia de organizaciones sociales que se insertan en la política social, como por ejemplo las ONG y sectores empresariales, muchas de ellas legitiman intereses que se encuentran influenciados por moralismos y acciones filantrópicas y estrategias de acumulación,

haciendo que la profesión dispute en un terreno en que se insertan organizaciones que pretenden resolver las manifestaciones de la cuestión social desde la caridad y la meritocracia, lo cual es legitimado por el Estado al asumir estas visiones mediante la inserción de estas al conjunto institucional (por ejemplo, su incorporación al SNPI).

Es por ello que, la profesión debe cuestionar cuál es el tipo de conciencia creada sobre su ejercicio profesional y sobre todo, plantearse si el espacio de posibilidades creadas se encuentra en función de una acción transformadora como respuesta a las demandas sociales, o si de lo contrario, reproduce la lógica dominante. Sin duda, los relatos permiten identificar una tendencia hacia esta última, reproduciendo la naturaleza contradictoria de la profesión y su instrumentalización en las relaciones sociales capitalistas.

De acuerdo con Guerra (2017b), existe una relativa fragilidad teórica y analítica de la profesión que surge a partir de la insuficiente investigación y de aprehensión sobre la realidad, sobre las demandas y respecto a las nuevas funciones asumidas que aparece como una ausencia de creatividad o de instrumentos técnicos para realizar los procesos de intervención. Señala que en este contexto se incrementa la tendencia neoconservadora, focalista, de control, de abordajes micro de las manifestaciones de la cuestión social, configurada en cuestiones ético-morales. Debido a estas condiciones precarias, la atención de la demanda real o potencial se perjudica en tanto compromete el proceso de trabajo y los resultados de los procesos de intervención. Asimismo, añade lo siguiente:

La funcionalidad del Trabajo Social al orden burgués, el valor de cambio de la profesión (como una de las direcciones de la intervención), está en eliminar los conflictos, modificar los comportamientos, controlar las contradicciones, ablandar desigualdades, administrar recursos y/o “beneficios sociales”, incentivar la participación del usuario en los proyectos gubernamentales, o en el alcance de las metas empresariales. En la contemporaneidad tales demandas se mantienen sobre nuevas condiciones y están atravesadas por nuevas mediaciones. Se actualiza el carácter voluntarista y voluntario, misional y vocacional de la profesión. Se actualiza la dimensión técnico-instrumental. Se racionalizan sus funciones y su intervención en los programas que el capital implanta para enfrentar las crisis (Guerra, 2017b, p. 119).

Agrega también que, si la demanda con la cual trabaja la profesión se encuentra saturada de determinaciones económicas, políticas, culturales e ideológicas, exige no solo acciones simples, repetitivas, instrumentales y de resolución inmediata, exentas de contenidos ético-políticos, sino que implican intervenciones ejecutadas a partir de las elecciones basadas en la razón, en la voluntad y se inscriban en el campo de los valores.

A esto, Montañó (2003) agrega un elemento importante en la configuración de las demandas de la profesión en el contexto de la política social focalizada, es la inmediatez que se la atribuye a la atención de las manifestaciones de la cuestión social, la cual es transferida a formas de gerencia social y de fiscalización. Los relatos permiten comprender cómo esto se particulariza en el plano operativo de la profesión en el área de Promoción y Prevención de Derechos:

En tiempo de no pandemia es un trabajo que requiere mucha actividad, requiere como 3 etapas la primera etapa que es una etapa de planificación, de organización de lo que se va a hacer todo el año, es una etapa fuerte donde se redactan las DI donde se redactan los documentos para ofertar los servicios, verdad, donde se redacta todo este tema administrativo, eh, donde se distribuye el presupuesto. Cuánto se va, para dónde va presupuesto, para cuántas Academias me alcanza... Toda esa parte de organización y planificación del dinero de los proyectos, verdad. Hay un segundo momento muy fuerte también, que es, como le decía, ya, la revisión de los oferentes, es escogerlos clasificarlos, ver quién los va a dar, negociar con ellos, reunirse con ellos y esta es la tercera parte, que es muy fuerte también, que es la ejecución de ese montón de proyectos que en el PANI siempre salen como en el último cuatrimestre del año. Entonces, hay que correr muchísimo, entonces de un pronto a otro estamos ejecutando, ejecutando, ejecutando... mañana tarde y a veces hasta noche para poder salir con los proyectos, verdad. Eh, y después viene la última parte que es como ya, la evaluación y sistematización y meterlos en un programa que tiene el PANI que se llama DELFOS, verdad. (entrevista personal, TS3, noviembre, 2020).

Como se expone en el relato, la cotidianidad de las personas profesionales en Trabajo Social que dan operatividad al área de Promoción y Prevención de Derechos, se encuentran en un espacio profesional que demanda un fuerte trabajo administrativo determinado por asignaciones presupuestarias para la ejecución de proyectos en los que la profesión se inserta, desde una lógica

de gestión, en la planificación, organización del trabajo administrativo y aprobación de los procesos de subcontratación para la ejecución de aquellas funciones que esta tiene a su cargo, lo cual es producto de la política social tercerizada.

Lo anterior, permite dar paso a la reflexión sobre el valor de uso que la profesión está tomando en el seno del proyecto neoliberal y de sus implicaciones, tanto en su posición como parte de la división técnica del trabajo, como en la adscripción a un proyecto de sociedad que abogue por la emancipación.

Respecto a ello vale la pena retomar lo expuesto por Villalobos (2013) sobre las competencias e instrumental del que hace uso la profesión para determinar su especificidad, ya que “entiende la dimensión técnico-operativa como aquella que legitima el valor de uso de la profesión en la división social y técnica del trabajo; esta dimensión contiene los instrumentos con los que el Trabajo Social se reafirma en el quehacer cotidiano” (p.44). Señala que no solo implica la realización de actividades inmediatas, puesto que requiere establecer análisis en los que se logre articular las mediaciones de la realidad como parte de una totalidad.

Los hallazgos permiten entender que la profesión puede estar reproduciendo la lógica de inmediatez por la que se aboga en la política social, por lo cual, el quehacer de la profesión implica repensarse a sí misma y superar lo pseudoconcreto de lo cual se nutre su espacio de sustentación funcional-laboral. Para ello, se debe hacer una conexión con la legalidad social, con las leyes universales que mueven la singularidad de la realidad de manera oculta, pero puede hacerse visible en la constante aprehensión y reconstrucción del objeto de intervención.

Es sabido que las funciones de la profesión mayoritariamente son asignadas por la institución, promovida por la apariencia de la realidad, lo cual hace que el movimiento metodológico se encuentra en función de dichas conexiones, leyes, es decir, no se relaciona la esencia con la apariencia. Tal como lo señala Guerra (2017a), esto sería definido por una racionalidad afín al orden burgués.

Retomando las ideas de esta autora, en el contexto capitalista la instrumentalidad del Trabajo Social podría explicarse como capacidades o bien, propiedades que son construidas históricamente por la profesión, siendo parte de su condición sociohistórica en tres niveles:

- a) En lo que afirma respecto a su funcionalidad al proyecto reformista de la burguesía (reformular conservando).
- b) En lo que se refiere a su peculiaridad operatoria, al aspecto instrumental-operativo de las respuestas profesionales (o nivel de competencia requerido) frente a las demandas de las clases, de donde adviene la legitimidad de la profesión (Guerra, 2017a, p. 76).

Respecto al primer nivel, la autora destaca que la profesión se estaría reduciendo a su condición como instrumento de control, lo cual es funcional a al orden vigente y a la legitimación ideológica de la fuerza de trabajo, ya que se atribuye la función de intervenir en las manifestaciones de la cuestión social, mediante acciones como la ejecución, planificación y evaluación de políticas y servicios sociales.

Por su parte, señala que en el segundo nivel su instrumentalidad se vincula con la respuesta a las demandas desde una lógica operativo-instrumental, manipuladora, al pretender la transformación de situaciones y condiciones inmediatas, lo cual dificulta el pasaje de “*atención de finalidades particulares hacia las finalidades de la sociedad*” (Guerra, 2017, p.78), de manera que la inmediatez no estaría superando el nivel de lo particular hacia finalidades de nivel de valores humanos genéricos.

Dado lo anterior, se comprende que las demandas de la profesión en el marco de la Promoción y Prevención de los Derechos de las niñas, niños y adolescentes, estarían respondiendo a una racionalidad afín al orden burgués, que legitima el proyecto neoliberal. Este pretende un consenso de clases que oculta el núcleo contradictorio de la desigualdad social, mientras que el ejercicio profesional del Trabajo Social, responde a una dinámica simplista de atención a las manifestaciones de la cuestión social, la cual se particulariza desde el espacio de la promoción de los derechos de la niñez y adolescencia, como acciones administrativas y fiscalizadoras y generadoras de una articulación local insuficiente para la emancipación.

6.3.2. Configuración del espacio profesional

Por su parte, es necesario hacer referencia a las determinaciones del ejercicio profesional del Trabajo Social en la Política Nacional de Niñez y Adolescencia en el marco de su inserción socio profesional y en su práctica de campo. A esto, Montaña (2003) indica que esta inflexión para la profesión reduce la implementación de servicios sociales cuyas demandas se encuentran en el “tareismo” o bien, “activismo” que subordina la calidad de estos a “cantidad”, actuando para ello

en micro espacios, con una fuerte tendencia a la “filantropización”, “asistencialización” y mercantilización de servicios sociales.

En este punto de análisis, vale la pena recapitular algunas consideraciones que permiten entender cómo la filantropía ligada a la atención de la niñez y adolescencia, ha sido históricamente un mecanismo de control ideológico y fragmentación de la lucha de clases y reproducción de la fuerza de trabajo en distintos momentos y formas de acumulación del capital.

A inicios del siglo XX, las correlaciones de fuerza impulsan al Estado a tomar parte en la atención de las manifestaciones de la cuestión social, sobre todo en el ámbito de la salud y protección, de lo cual, la niñez no escapa. De acuerdo con Botey (2009), en esta relación estuvieron involucradas las autoridades políticas, la Iglesia y élites que conformaron organizaciones filantrópicas, lo cual podría concebirse como parte de la conformación del bloque en el poder en el Estado y su accionar cristalizado de las acciones políticas desde el aparato estatal que impulsaron dichas acciones.

En otro texto, Botey (2012) hace referencia a “La Gota de Leche” fundada en 1913, esta fue una organización filantrópica conformada por mujeres pertenecientes a sectores de la burguesía costarricense. Se hace énfasis a esta porque de acuerdo con la autora, posee una fuerte vinculación con la atención de las necesidades de la infancia en ese contexto histórico. La autora ubica el surgimiento de esta organización en el marco de un contexto social y económico que impulsaba el surgimiento de políticas sociales, sobre todo en el campo de la salud y la asistencia social. A su vez, se presenta un panorama de profundas desigualdades sociales y altos índices de mortalidad infantil y condiciones de vida precarias.

En este contexto, se materializó la estrategia, sobre todo de mujeres pertenecientes a la élite y a la iglesia católica en la creación de proyectos de carácter filantrópico y de beneficencia. Su relación con las élites políticas y los gobiernos, permitió que tuviera incidencia en la promulgación de leyes, programas de protección a las madres y menores de edad e incluso la creación de instituciones como el PANI en 1930, entidad con la que mantuvo estrecho vínculo hasta 1950.

Para Botey (2012) en la relación estrecha de esta organización con el Estado, sus integrantes llegaron a ocupar espacios y canales políticos, tal es el caso de Amparo de Zeledón, quien pasó de ser la jefa de La Gota de Leche, a conformar una de las primeras juntas directivas del PANI, lo cual desde la perspectiva de esta investigación, representa la forma en que el bloque en el poder se

organiza por medio del Estado y a partir de ello tomar decisiones para lograr la hegemonía de sus fracciones.

A pesar de que esta organización se autoproclamaba en beneficio de la niñez, sus acciones fueron parte de un proyecto hegemónico de control social en tanto su preocupación junto a la iglesia y el Estado, se dirigía a moralizar, higienizar y civilizar a la clase trabajadora de acuerdo a los intereses del bloque en el poder. Sus acciones para lograr hegemonía las justificaban a partir de argumentos como fomento de la salud y regeneración social de la nación. No obstante, sus funciones a la vez reproducían el orden productivo, apaciguaban los conflictos sociales en tanto no apelaban por una igualdad social, ya que su lógica no confrontaba la división de clases.

Lo anterior se vincula con lo expuesto por Laurell (1992), respecto a que la política social en el liberalismo económico, representa un antecedente histórico del proyecto neoliberal, en tanto se encuentran articuladas de tal manera que promueven la menor desmercantilización posible de los bienes sociales, los cuales deben ser adquiridos a través del trabajo y del consumo, mientras que el Estado debe garantizar el nivel mínimo de bienestar. El resultado de ello es el reforzamiento de la condición de mercancía de la fuerza de trabajo ya que la sobrevivencia y el nivel de vida están “condicionados al establecimiento de la relación salarial, o sea, a la venta de esta mercancía” (p. 206), lo cual, genera profundas desigualdades.

Retomando a García (2011) y Molina (2007), en esta época denominada tradicionalmente como liberal, se destaca por las luchas y consensos llevados a cabo entre los clase trabajadora y el proyecto “civilizatorio” de las élites, que pretendían legitimar su hegemonía y fomentar el desarrollo de una fuerza de trabajo que fuera eficiente en su quehacer, por lo que el Estado costarricense emergido a partir de las reformas liberales, en respuesta a este periodo de convulsiones, conformó una densa red de instituciones y políticas sociales que respondían a cambios institucionales por las demandas de clase, producto de la condensación de las relaciones de fuerzas de clases y fracciones de clase en aparatos del Estado. Con ello, incrementaron las instituciones de control social como el PANI, que pretendían la alfabetización, beneficencia, higienización, la incidencia de la policía, generando así la conformación de un régimen liberal de bienestar que facilitó el surgimiento de sectores medios asalariados vinculados al Estado.

En esta relación se encuentra la profesión de Trabajo Social, debido a que su génesis y desarrollo se sustentan de la necesidad de legitimar la lógica de acumulación, ya que la misma es

resultado y a la vez, constituyente de la división socio-técnica del trabajo necesaria para la reproducción del orden vigente.

De esta manera,

el Trabajo Social se gesta y se desarrolla en un cuadro socio-histórico mediado por procesos políticos-económicos e ideoculturales, como expresión de las necesidades del orden burgués en el período de los monopolios. Por ello es que existe una auto-implicación entre el Trabajo Social y las relaciones sociales del mundo capitalista. Dicho de otro modo, el Trabajo Social es constituido, constituyente y constitutivo de las relaciones sociales capitalistas, que son relaciones portadoras de intereses antagónicos, incompatibles e inconciliables (Guerra, 2017a, p.68-69).

Por lo tanto, la profesión es resultado de circunstancias históricas, políticas sociales y sus patrones de protección social y del trabajo colectivo inscrito en la división socio-técnica del trabajo. Esta, viene a ser una expresión de necesidades sociales que surgen a partir del movimiento del capital, las clases, sus fracciones, de las instituciones y aparatos estatales implementados en la atención de las manifestaciones de la cuestión social, espacio en que la profesión se materializa por la implementación, y en menor medida, formulación de políticas sociales, lo cual, de acuerdo con los planteamientos de Holloway (1980), es parte de la relación social capitalista particularizada en lo político, por medio de la forma de Estado.

Puntualizando en el aspecto político, cabe retomar los aportes de Montaña (2000) referido a que las políticas sociales vienen a ser la base de sustentación funcional-laboral del Servicio Social, al ser implementadas por el Estado que crea el espacio de intervención profesional y construye el mercadeo para la profesión, otorgándole funcionalidad y legitimidad, al encargarse de implementar la política social (instrumentalizada por esta), lo cual hace que no evolucione desde la caridad y la filantropía, aunque sí disputa ese espacio con estas.

Esto se particulariza en el área de Promoción y Prevención de Derechos del PANI, en la medida en que las prácticas caritativas de organizaciones como las ONG y el voluntarismo de las organizaciones locales se insertan en la política social y por tanto en el espacio funcional-laboral de la profesión. En el contexto neoliberal, esta disputa por este espacio socio-ocupacional continúa reproduciéndose en la arena del Estado con relación en los cambios en el proceso de acumulación del capital, en la medida en que la burguesía y sectores de la élite económica y política se han

adaptado al nuevo escenario global que promueve el capital financiero global y se precariza la atención de lo social, mediante la tercerización de los servicios sociales.

El capitalismo desde el proyecto neoliberal, promueve la exaltación de las relaciones colaborativas con el Estado para así legitimar la fragmentación social necesaria para la reproducción de la sociedad clasista, escenario en que la atención a la desigualdad se ha configurado a través de estrategias como la privatización, descentralización y tercerización de la política social fundamentada desde nuevos discursos como descentralización, responsabilidad social empresarial, cooperación internacional, institucionalidad democrática, y fortalecimiento de la sociedad civil, concebida como un “tercer sector” vaciándola de contenido político y adjudicándole una función social de participación, colaboración y connotaciones filantrópicas en su involucramiento con la política social. En esta relación, se asigna la responsabilidad a las personas de la atención de la niñez y adolescencia, sin que el Estado asuma el costo que ello implica, dirigiendo los recursos hacia otros procesos que pretenden la avanzada del capitalismo financiero y global.

Al ser la política social, el espacio funcional-laboral para el Trabajo Social, en este contexto su función socialmente atribuida, se coloca en pugna con la filantropización de la atención a las manifestaciones de la cuestión social como lo fue en el contexto sociohistórico de “La Gota de Leche”, lo cual supone una configuración para la finalidad y el espacio socio-ocupacional de la profesión.

De acuerdo con Petras y Veltmeyer (2003), la incorporación de nuevos métodos de producción flexible ha generado una nueva estructura social de acumulación que supone un cambio en la relación del capital con el trabajo. En este escenario, el Estado posee tres funciones principales “i) adoptar políticas fiscales y monetarias que aseguren la estabilidad macroeconómica; ii) proporcionar la infraestructura básica necesaria para la actividad económica global, y iii) brindar control, orden y estabilidad social” (p.26). En este contexto, los autores antes mencionados señalan que el Estado desde el proyecto neoliberal adquiere una tendencia a facilitar el proceso de acumulación a una escala global y desregular el trabajo. Por ende, este debe ser reducido en lo social, descentralizado, modernizado y cuestionada su capacidad reguladora y de elaboración de políticas públicas.

Vinculado a ello, Laurell, (1992) indica que el proyecto neoliberal supone el debilitamiento de las instituciones del Estado para ampliar los ámbitos de inversión privada a las actividades económicas rentables, por lo que, la producción de servicios sociales privados se torna en un mecanismo factible para la acumulación.

Retomando a Cobo (2017), la tercerización se vincula con las acciones de gestión orientadas al impulso de la eficacia y la eficiencia para el logro de objetivos al ser una herramienta que consiste en “dejar en manos de expertos algunos servicios para que la empresa se dedique a su especialidad” (p.8) y así “crecer”, minimizando riesgos de inversión, ya que esta viene a ser “el uso contratado de los recursos, bienes y capacidades de un tercero con niveles garantizados de los criterios de calidad, rendimiento y valor frente al costo” (Bravand, 2007, p. 25, citado por Cobo, 2017, p. 9).

Esto es reproducido desde la forma estatal en el neoliberalismo, ya que,

Las transformaciones en la relación Estado-sociedad civil, promulgadas por la contra-reforma del Estado, se traducirán en una generalizada crítica a las políticas públicas de protección y de reivindicación a la iniciativa privada también en materia de intervención en “lo social”. De esta manera, uno de los rasgos centrales de política social del Estado es la delegación a terceros (organizaciones de la sociedad civil, no gubernamentales, sin fines de lucro, o más indefinidamente “el tercer sector”) de gran parte de los servicios sociales no rentables, entendida como una tercerización para el “sector público no estatal” subsidiados por el Estado (Riviero, 2007, p.4, citado por Bermudez y Umaña, 2013).

Este escenario permite comprender que los cambios en la implementación de la política social tienen una fuerte incidencia en el accionar profesional, en su función social y desde luego, en su campo de actuación profesional. En el contexto neoliberal, el espacio profesional se enfrenta a un panorama que pretende sustituir su espacio funcional-laboral, por las prácticas filantrópicas lo cual estaría configurando los fundamentos sobre los cuales se sustenta la atención a la cuestión social a partir de la política social, que, a su vez, involucra a la profesión.

No hay una transferencia de “prácticas profesionales” de los asistentes sociales (en el marco del Estado) para “prácticas filantrópicas” de estos mismos (ahora supuestamente en la órbita del “tercer sector”). Lo que parece procesarse, en realidad, es una *tendencial pérdida paulatina del espacio profesional laboral de los asistentes sociales* (fundamentalmente en el marco estatal), que da lugar -pero no evoluciona para- *un aumento de las prácticas*

filantrópicas y voluntarias (en el interior del llamado “tercer sector”) (Montaño, 2005, p. 321).

Esto se ve reflejado a través de los relatos de las personas profesionales en Trabajo Social entrevistadas, ya que hacen referencia a que en su ejercicio profesional se cuenta con el apoyo de prácticas voluntarias por parte de organizaciones comunitarias, eclesiásticas, ONG, y redes interinstitucionales. Mencionan lo siguiente:

Sí, el apoyo más que todo es como en estas cosas que yo le digo, de seleccionar población, de apoyar en la selección, en identificación, más bien, de la población, en la identificación de espacios comunales donde podamos desarrollar ciertas actividades (entrevista personal, TS2, noviembre, 2020).

Entonces, o sea, la gente, yo creo que nosotros somos conscientes de lo que está pasando el tema es cómo y con qué recursos lo enfrentamos si cada vez tenemos menos recursos. Uno genera algunas estrategias, verdad, como con las iglesias. Hemos logrado, por ejemplo, con las iglesias evangélicas recoger cosas para las mamás adolescentes, leche, pañales, cunas para los bebés que van naciendo, ropita pero, son como estrategias que se hacen, diay, ante el deseo de querer hacer algo no porque el Estado esté aportando algo o porque tengamos recursos (Entrevista personal, TS3, noviembre, 2020)

No obstante, como se expresa en los relatos, el elemento ideológico del mal llamado “tercer sector” se reproduce en el imaginario y práctica de la profesión, ya que conciben este tipo de involucramiento bajo los preceptos de “colaboración” y “ayuda mutua”, pero lo que ocurre en realidad es una pugna en el espacio profesional por este tipo de prácticas que responden a una contra reforma del Estado costarricense.

Otro de los elementos que se agrega a la configuración del espacio profesional de la profesión, es que, el área de Promoción y Prevención de Derechos del PANI, puede ser ejecutado por diferentes profesiones como Sociología, Planificación Económica y Social y algunas otras como Desarrollo Social. Esto se evidencia en el siguiente relato:

Con los años, pues, se están considerando otras profesiones verdad, cómo son los planificadores social y económico, ya hay varios profesionales en ese campo que están ejecutando las labores de Promoción Social, desarrollistas y sociólogos. También, verdad,

bueno, no me compete a mí decir, diay, supongo que habrán estudios que demuestran que ellos también, son igualmente capaces de brindar toda esa atención y seguimiento (entrevista personal, TS4, noviembre, 2020).

Por lo tanto, se identifica que esta situación también se encuentra vinculada con la estrategia hegemónica, ya que de acuerdo con Guerra (2017b), la relación contractual entre capital y trabajo se ha alterado en su esencia, lo cual tiene importantes implicaciones. Dentro de las flexibles acciones implementadas por los empleadores destaca alteraciones en la legislación del trabajo, en el trabajo asalariado temporario, hay un fomento de la sub contratación, terciarización arrojando al ejercicio profesional a la polifuncionalidad.

A su vez, se alteran las formas de extracción de plusvalía aunque manteniendo su esencia fundada a partir de la explotación de la fuerza de trabajo. A ello se suma el estrechamiento entre fronteras de profesiones sociales, la disputa entre estas en la cual debe prevalecer su funcionalidad a las estructuras socioeconómicas, la creación de nuevas profesiones, la desprofesionalización de otras e incluso la extinción de demandas profesionales. Añade la precarización de la clase obrera el fomento del “tercer sector”, profesionalización de nivel técnico, voluntariado, lo cual se traduce en “la desprofesionalización, la inespecificidad, la polivalencia, y multifuncionalidad, la necesidad de desarrollar nuevas competencias/alternativas profesionales y nuevas legitimidades, son algunos de los desafíos que esta coyuntura posee” (p. 106).

El Trabajo Social no escapa de esta realidad, en tanto la política social tercerizada desde expresiones contractuales que se particularizan en esta relación, en la subcontratación de servicios profesionales, coloca en tensión la base de sustentación funcional-laboral de la profesión, precariza el espacio laboral y complejiza sus demandas. Por su parte, el tecnicismo y la subcontratación y su operatividad en acciones puntuales e inmediatas, por sí solas no rompen con la naturaleza estructural de las desigualdades sociales.

6.3.3. La tercerización como mecanismo de desprofesionalización y precarización del Trabajo Social

De acuerdo con Montaña (2003), otra de las inflexiones de la profesión en el contexto neoliberal, es en su condición de clase trabajadora, ya que el trabajo social se encuentra inmerso en un contexto en que el desempleo se vuelve estructural, por la necesidad de disminuir los costos

sociales, precarizando el vínculo de profesionales por voluntarios o técnicos, materializando así una tendencia hacia la desprofesionalización.

En este contexto, el PANI, en lugar de contratar equipos interdisciplinarios para dar operatividad al área de Promoción y Prevención de Derechos, fomenta constantemente el financiamiento de proyectos a ONG y una masiva subcontratación de servicios profesionales, que como se ha demostrado, propicia la desprofesionalización. Así lo muestra el siguiente relato:

Yo siempre he dicho y no me cansaré de decir que Promoción lo que debería de hacer es contratar un equipo, verdad, un psicólogo trabajador social y algún otro profesional y que entre los 3 den todas las charlas que requiere Promoción y no contratar tanto servicio (entrevista personal, TS4, noviembre, 2020).

Lo anterior permite comprender que en este escenario se generan las condiciones oportunas para revertir cualquier posibilidad de acción transformadora desde los espacios profesionales, instrumentalizando así la profesión, a la lógica individualista, a la racionalidad y proyecto hegemónico en favor de la acumulación y expansión del capital. En su lugar, el campo de actuación profesional del Trabajo Social se convierte en un espacio de acción fiscalizadora:

Entonces, por ejemplo, cuando son contrataciones como le dije, el trabajo de la promotora de fiscalizar que el servicio se dé, que sea bueno, verdad y que se aborden todas las temáticas que se tienen que abordar, etcétera, pero, se aplica una evaluación verdad, y en la evaluación la gente dice “uy sí, que bonito todo, me gustó un montón” verdad, jaja, eso es lo que dice la gente. Entonces, cuesta mucho no sé si me explico (entrevista personal, TS4, noviembre, 2020).

Lo anterior refleja el predominio del sector privado operando la política social desde adentro de la institución, mientras que el papel asumido por la profesión es de “fiscalizar”. Esto contiene una serie de determinaciones. Por ejemplo, responde a la lógica de alejamiento del Estado de la atención a las manifestaciones de la cuestión social, ya que no puede desprenderse del todo en tanto las correlaciones de fuerza lo impiden.

Su lógica entonces es la de un Estado mínimo en la atención de lo social y parte de esta postura y práctica asumida, involucra el ser fiscalizador de lo que el mercado y el mal llamado “tercer sector” realizan para atender las manifestaciones de la cuestión social vinculadas a la niñez y

adolescencia. En este complejo contradictorio, el Trabajo Social es condicionado a la reproducción de estas prácticas, ante la configuración en las demandas del capital en su espacio profesional.

Además de ello, la cotidianidad del quehacer profesional se encuentra saturado de múltiples tareas administrativas que en ocasiones no tienen que ver con la naturaleza del puesto para el que se han contratado. Sobre ello, las personas participantes exponen lo siguiente:

Nosotros tenemos un encargo muy grande en la oficina de hacer casi que, todo lo que no sea de atención, le toca a promoción. Entonces, por ejemplo, hay mucho apoyo administrativo por lo menos en mi oficina me piden muchísimo apoyo administrativo, labores que no son ni siquiera de promoción, ni de Trabajo Social (entrevista personal, TS2, noviembre, 2020).

Por ejemplo, el POI de la oficina, que se entrega trimestralmente, que es básicamente compilar datos de atención y de otras cuestiones, pero que ¡Díay! Es, una tarea administrativa, verdad (entrevista personal, TS2, noviembre, 2020).

Además de ello, las personas participantes en el proceso investigativo señalan que la naturaleza del área de Promoción y Prevención de Derechos del PANI tiene una importante carga administrativa que involucra tener expedientes y registros de los programas actualizados, gestionar las subcontrataciones, y el funcionamiento de las estructuras organizativas como SSLP, JPNNA, y CPNNA y cumplir con las demandas burocráticas les son exigidas.

A veces lo que más frustra es como ese divorcio que tiene Gerencia Técnica con acá, con nosotros. A veces en el mismo departamento hay 3 personas y lo que me pide la persona uno es lo mismo, lo mismo que me pide la persona dos, nada más que de otro color el formato. Entonces, uno dice ¿cómo es posible que siendo de la misma área no se pongan de acuerdo? Entonces, eso es lo que a veces frustra (Entrevista personal, TS7, noviembre, 2020).

El de las contrataciones sí es algo muy gerencial, muy administrativo, verdad, muy, muy de cuidado, porque también administramos fondos públicos y son muchos, verdad, más que yo tengo dos Juntas, entonces, administro el doble, verdad, y como son fondos públicos sí es muy de gestión, muy de cuidado, verdad y de estar ahí como pendiente (Entrevista personal, TS6, noviembre, 2020).

Además de ello, existe en algunas experiencias de las entrevistadas la asignación de importantes recargos laborales. El primero de ellos tiene que ver con una variación estratégica de los altos mandos respecto a la asignación de cantones en cada Oficina Local, lo cual varía entre uno, dos, o hasta tres.

Yo tengo 2 Juntas, hay Oficinas que tienen solo una Junta, entonces, una persona que tiene dos Juntas tiene doble trabajo, así de sencillo. Entonces, yo participo en alrededor de... siempre se me olvida el número completo, para empezar, yo tengo dos Junta ahorita tenemos un proyecto con señoras embarazadas o con bebitos. Son 23 por Juntas, entonces, una persona que tiene una Junta tiene que buscar 23 beneficiarias, darle seguimientos a esas 23, etcétera. Yo tengo 2 Juntas, son 46 señoras. Entonces, yo tengo doble trabajo (entrevista personal, TS4, noviembre, 2020).

Era una cosa que yo tenía que trabajar fines de semana para poder salir porque era llevar dos Juntas, dos Consejos, dos Sub Sistemas, di, una población grandisísima y de verdad que yo no sé ni cómo hice la verdad (entrevista personal, TS5, noviembre, 2020).

Y no sé si ya también has tenido la experiencia, pero hay promotores que sólo tienen una Junta y un cantón y hay promotores que tenemos dos o tres, verdad, en el caso mío atendemos tres cantones... las condiciones laborales no son iguales, verdad, yo no voy a comparar el tener un cantón entre dos personas a tener tres cantones para una. Eso me ha obligado a hacer muchas alianzas interinstitucionales, muchas, muchas. Tengo alianzas con la UCR, tengo alianzas con los TCU de la UCR, tengo alianzas con universidades privadas, tengo alianzas con instituciones, eh... y los Sub Sistemas Locales (entrevista personal, TS6, noviembre, 2020).

Lo anterior sin duda es producto de una contra reforma de Estado cuya inversión social se ha recortado y precarizado. Los recortes en ámbito de lo social no solo representan una sobre carga laboral, sino una precariedad en la atención de las manifestaciones de la cuestión social, ya que las demandas sociales y la complejidad de las contradicciones de clase sobre pasan la capacidad de respuesta de las personas trabajadoras que laboran en las Oficinas Locales.

Esto tiene vinculación con el capitalismo y las contradicciones que genera la relación entre el capital y el trabajo en el contexto de su expansión, ya que paradójicamente, el proyecto neoliberal

ensancha las desigualdades sociales y las complejiza, pero de cara a ello, se encuentra una institucionalidad desfinanciada producto de una política social focalizada y precarizada.

Por su parte, otra de las recargas laborales asignadas a las profesionales del área de Promoción y Prevención de Derechos, es la asignación de funciones por parte del área atencional. Esto no se desliga del punto anterior, ya que, ante la asignación desigual de cantones para las Oficinas Locales, la atención de denuncias se torna insostenible ante los mandatos del “justo a tiempo del capitalismo”. El Estado, por tanto, no logra ser “eficaz ni eficiente”. A pesar de esto la imposición del proyecto neoliberal es que se efectúe la política social en un contexto de recorte, se pretende la atención masiva de las manifestaciones de la cuestión social, con cada vez menos recursos y en menor tiempo.

Lo anterior también puede concebirse como una consecuencia de la descentralización que se promueve desde el proyecto neoliberal. A su vez, la configuración de las manifestaciones de la cuestión social puede ser un elemento que empuja tomar esta medida como forma de condensar a los aparatos de Estado el descontento social y la violencia, sin que esto trastoque la estrategia que aboga por la contra reforma del Estado bajo el fin de dar paso a la expansión capitalista.

Salir a las 8:00 de la noche y trabajar sábados y domingos ;8 10, 11, jajaja! No, eh, aparte, digamos, es sumamente cansado, pues sí, porque es mucha responsabilidad y aparte de las adolescentes madres, verdad, cuando estoy en el área de atención implica para mí hacer tiempo extra. Entonces, tengo que sacar a tiempo esos expedientes, tengo que hacer visitas a tiempo y hacer sesiones con los familiares, entrevistas, visita comunal. Entonces, eso, eso implica un poco más de tiempo (Entrevista personal, TS7, noviembre, 2020).

Tengo a cargo, eh, como 100 expedientes de atención que no son expedientes de chicos que hemos sacado de la casa o denuncias de agresión, sino que son chicos ya declarados en abandono... si estos 100 expedientes me los quitan a mí y los dividen entre 4 a las que ya están saturadas en atención que son 4, les va a tocar otro montón más y entonces van a poder avanzar menos. Entonces, es una dinámica en la oficina de trabajo que hay, que es totalmente trabajo en equipo desde el área de Promoción hasta el área atención, hasta la Jefatura, hasta legal, todo. Gracias a Dios la oficina trabaja muy bien Entonces, es la manera de sacar a flote el barco y de todos apoyar (entrevista personal, TS8, noviembre, 2020).

Hay compañeras inclusive que llevan programas como Hogares Solidarios Subvencionados, que es una parte de económica, igual que se maneja, igual, un apoyo económico a las familias pero que generan crisis porque son chicos que están reubicados en otros lugares que no son sus familias o que sí, pero no es la familia nuclear, entonces se generan ciertas situaciones y hay compañeros, compañeras que han tenido todavía que atender este tipo de cosas, entonces también, depende mucho de la oficina y de la lucha (entrevista personal, TS2, noviembre, 2020).

De los anteriores relatos se abstrae la manera en que la profesión es encausada a una polifuncionalidad y a una importante concentración masiva de trabajo, lo cual es parte de la dinámica asumida por la institución orientada a que los programas y proyectos sean asumidos por los entes subcontratados, mientras el espacio profesional propiamente creado y reproducido por la institución se condiciona a la lógica administrativa asumida por el Estado mediante la política social.

Vinculado a lo anterior, se expresa que la política social en el contexto neoliberal se transforma en tanto se materializan los cambios en el proceso de acumulación que determina una fuerza de trabajo que sea flexible, y polifuncional para poder concretar la avanzada del capitalismo en su fase de expansión global.

Esta asignación es establecida en el área de Promoción y Prevención de Derechos del PANI, porque la formación de quienes se encuentran a cargo del área, lo permite. A pesar de que difumina los límites de actuación profesional en los ejes de acción establecidos por el PANI, esto representa una importante sobre carga laboral. Sin embargo, la asignación es mayor para las profesionales en Trabajo Social por la especificidad que esta ha asumido históricamente en la división socio-técnica del trabajo.

Sí, es por ser trabajadora social. Si yo hubiese tenido la carrera de socióloga, el sociólogo no puede hacer una intervención o una planificadora no puede estar en el área de atención. El trabajador social sí puede estar en todas las áreas, excepto el área legal, trabajando para PANI (entrevista personal, TS7, noviembre, 2020).

Mmm sí, por supuesto, históricamente en la institución fue así digamos y como hay tanta variedad además de profesionales, como usted lo decía, hay sociólogos, hay planificadores y habemos trabajadores sociales, entonces, tal vez lo que me ocurre a mí en mi oficina no

le ocurra a un planificador o viceversa, entonces también no solo ha sido que la institución no lo ha visibilizado, sino que inclusive, tenemos más encargos si somos trabajadores sociales porque además podemos hacer en la parte de atención, verdad, entonces eso ha sido también una lucha de años que no hemos logrado (entrevista personal, TS2, noviembre, 2020).

Los anteriores relatos no solo expresan las condiciones en que se da el ejercicio profesional del Trabajo Social en el área estudiada y la explotación como clase trabajadora. También tiene que ver con la transformación de la política social en el contexto neoliberal. Ante esta contradicción se han desarrollado algunas acciones aisladas por parte de las personas trabajadoras del PANI, reivindicando la apertura de más Oficinas Locales. No obstante, el análisis crítico de la realidad permite comprender que la atención continua enfocándose en acciones puntuales e inconexas.

A groso modo, se abstrae cierto nivel de descontento por parte de las profesionales entrevistadas por causa de lo que ellas denominan como una sobre carga laboral, pero que a la vez se convierte en una crisis de legitimidad para la profesión.

Entonces, el trabajo se ha triplicado, verdad, es una loquera, el Estado no sabe para dónde va, verdad, entonces, como no sabe para dónde van. En tiempos de covid, ya no saben ni qué inventar, qué hacer, nos pone a todo el resto de funcionarios locos. Entonces, un día vamos para la izquierda, al día siguiente vamos para la derecha, otro día vamos para arriba y otro día vamos para abajo y eso nos está generando a todos un nivel de pérdida, a veces, verdad, pero, bueno, diay, aquí estamos y yo creo que en estos momentos también es mucho como el agradecer que hay trabajo por toda la coyuntura que pasa el país, verdad, y el agradecer incluso el estar colocados en el mercado laboral en este momento, porque la gente que viene atrás la tiene bastante difícil (entrevista personal, TS3, noviembre, 2020).

la pregunta era cómo es el día a día o cómo es el que hacer institucional, es revoltoso, suena muy feo, pero es un subibaja verdad, y revoltoso en el buen sentido de que hay de todo, es una diversidad enorme, verdad, de todo lo que usted puede hacer. Eem, es de mucho trabajo y siempre hay trabajo acumulado o trabajo atrasado, eh, pero, vamos haciendo lo humanamente posible dando el mejor esfuerzo y sobre todo tratando de rendirle a estos chicos y chicas que para ellos trabajamos, verdad (Entrevista personal, TS8, noviembre, 2020).

A partir de estas aseveraciones en relación con la teoría, se puede afirmar lo siguiente:

- La reconfiguración de la atención de las manifestaciones de la cuestión social por parte del Estado, a raíz de su contra reforma, precariza la política social, sus funciones y orientaciones.
- La profesión, producto de los cambios en la política social ha sufrido una serie cambios en las dimensiones de su ejercicio profesional por la implementación del proyecto neoliberal. Esto tiene incidencia directa en su demanda, en su campo de actuación, en su modalidad de intervención y vínculo en su espacio funcional-laboral, traducidos en el espacio particular del área de Promoción y Prevención de los Derechos como sobre carga laboral, polifuncionalidad, trabajo administrativo y fiscalizador.
- Existe una tendencia hacia el desplazamiento del espacio socio-profesional del Trabajo Social, ya que se coloca a la misma en una tensión latente, en donde se encuentra en disputa su legitimidad por causa del auge de la tercerización de la política social y la configuración en su base de sustentación laboral, al vincularse con la filantropía, la lógica de subcontratación de servicios profesionales y la caridad.
- La tercerización en este espacio particular se expresa de una manera contractual, es decir, a partir de la contratación de servicios profesionales como parte de la descentralización de funciones institucionales y de otorgar al sector privado la atención de las manifestaciones de la cuestión social asociadas a la niñez y adolescencia. Bajo esta dinámica se da la subcontratación masiva de servicios técnicos y también de profesionales, sobre todo de Ciencias Sociales, en las que muchas personas profesionales se insertan en esta relación de empleo.
- Lo anterior responde a que la precarización y tercerización de la política social, como legitimadora del ataque al trabajo, genera en la profesión condiciones de desempleo, subempleo, sobre carga laboral y pérdida de proyecto universal en el marco del Estado como empleador. Esto se da porque muchos de los servicios profesionales subcontratados son de profesionales en Trabajo Social, lo cual hace que se configure la racionalidad que vio nacer y proliferar a la profesión desde su génesis, colocando en una tensión latente su especificidad ante las nuevas formas de dar respuesta a las manifestaciones de la cuestión social.

- Parte de la pérdida del proyecto universal se da en tanto quienes sí son contratadas y contratados por el Estado, en este caso el PANI, asumen un sinfín de funciones que alejan a la profesión de la creación de un proyecto colectivo de sociedad, ya que se encausa el quehacer a funciones inmediatistas, administrativas y de control de la fuerza de trabajo.
- Asimismo, se generan desigualdades en el acceso al trabajo y por tanto al consumo, del colectivo profesional.
- La tercerización arroja a un trabajo técnico burocratizado que tiene influencia en la praxis del Trabajo Social, alejándolo cada vez más de un proyecto político que abogue por los intereses de la clase trabajadora y por supuesto, de la niñez y adolescencia.

Sobre este último punto cabe mencionar que la articulación con actores sociales desde el ejercicio profesional se gesta a partir de espacios controlados y tutelados por el Estado, al ser la misma institución que conforma las estructuras organizativas y estas operan de acuerdo a sus lineamientos, políticas y fundamentos legales, lo cual en palabras de Pertas y Veltmeyer (2003) serían relaciones creadas “de arriba a abajo”. Esto limita sin duda una postura reivindicativa, ya que contrariamente, la naturaleza de estas es la reproducción del control social.

Al respecto, las personas entrevistadas hacen referencia a la postura de las JPNNA en cuanto a los condicionamientos institucionales que se proliferan conforme la avanzada neoliberal y el control de la fuerza de trabajo.

Si las Juntas quisieran, se organizan y todas supieran, pueden sacudirse, pero realmente al fin y al cabo tampoco, es la idea y se ha tratado, porque desde nuestra dirección ya han mandado oficios y se han hecho como cosas para ver si los escuchan y no hay respuesta de nada. Entonces, lo mejor es hacer las cosas con buena actitud y lo que corresponda (Entrevista personal, TS8, noviembre, 2020).

Cabe señalar que la persona participante hace referencia a esto en el contexto de los programas de “el portafolio” que han venido a restar autonomía a las JPNNA y lo menciona también en el marco del proyecto “Mis primeras huellas”, ya que este fue impuesto de manera autoritaria desde la Gerencia Técnica para ser ejecutadas con el presupuesto constitucionalmente asignado a estas estructuras organizativas, modificándose la línea en que estas venían trabajando en los diversos espacios locales.

Propiamente desde el ejercicio profesional, las personas participantes hacen referencia a que la direccionalidad que ellas mismas le dan a su quehacer tiene incidencia en la realidad social. A pesar de la tensión latente de los conflictos sociales existentes. Los siguientes relatos dan cuenta de ello:

También, depende mucho de ese trabajo que se hace más allá lo que usted está diciendo, verdad, porque si yo me doy cuenta que la chica tiene 15 años, es mamá verdad, no está estudiando, eh, yo solo voy, le doy los videítos y le llevó una cuna y me olvidé de ella, ya, hasta ahí llegó, porque ya no está teniendo la motivación, posiblemente no tiene apoyo de la familia para seguir estudiando. Entonces, necesita de alguien externo que llegue y le dé el empujoncito verdad (Entrevista personal, TS4, noviembre, 2020).

Sí, bueno, creo que es importante, ahorita el PANI está teniendo como mucho ataque del país verdad, eh, con esta misma idea de hace mucho tiempo, de que se cierre o que se unifique, verdad, etcétera. Pero yo creo que lo importante tal vez que se refleje en su investigación es que los promotores y las promotoras, a pesar de la diversidad de formaciones que tenemos, realmente queremos darle a la comunidad muchísimo, queremos realmente que las comunidades se empoderen, y que sean autogestionarias y eso solo lo lograremos si la misma institución nos acompaña, verdad entonces es visibilizar que desde el área sabemos y reconocemos la importancia de trabajar en las comunidades, pero que diay, que solos no podemos y solas no podemos, verdad, que requiere más de la institución (Entrevista personal, TS2, noviembre, 2020).

Con lo expuesto se puede afirmar que la finalidad de la profesión y su proyecto ético político se encuentra en efecto permeado por el sistema de valores que se confrontan en las relaciones sociales basadas en la explotación. En este escenario se identifica un proyecto ético político débil en que muestran un interés por erradicar las formas de desigualdad que sufren las niñas, niños y adolescentes. De cara a ello, su autonomía relativa y su capacidad teórico analítica para comprender la realidad, se encuentra aún en la apariencia, es decir, las salidas que encuentran, están dirigidas a crear acciones individuales para poder cumplir con la sobrecarga laboral y las demandas de la institución desde lo inmediato.

Esto se da porque a pesar de que se generen acciones, metodologías y prácticas determinadas para sobre llevar la avanzada neoliberal, estas resultan insuficientes y reproductoras de la

fragmentación social, además, encausan la profesión a una aparente naturaleza filantrópica y moralista. Tal como lo sustenta la teoría, el concebir la profesión como espacio de articulación de las relaciones sociales y una rama de la división técnica del trabajo que requiere una preparación intelectual y arsenal técnico-instrumental, que es parte de la fuerza de trabajo, la profesión adopta un significado social.

No obstante, dicho significado o instrumentalidad se encuentra reducido a la finalidad del orden capitalista ya que busca el equilibrio social a través de la promoción desde el Estado, es decir, desde una lógica individualista de atención a las manifestaciones de la cuestión social. Esto se concreta de esta manera, ya que de acuerdo con Guerra (2017a) “*la dimensión instrumental del Trabajo Social es una condición necesaria, pero insuficiente del ejercicio profesional, puesto que ella no permite a los sujetos las elecciones que engendran la ampliación de sus espacios profesionales*” (p.80).

Por lo tanto, el ejercicio profesional del Trabajo Social en esta área de acción del PANI no logra trascender su significado social e histórico como una *mediación*, ya que retomando a Guerra (2017a) la instrumentalidad de la profesión debe ser vista,

como una mediación que permite el pasaje de los análisis macroscópicos, genéricos y de carácter universalistas a las singularidades de la intervención profesional, en contextos, coyunturas y espacios históricamente determinados. Aquí la instrumentalidad como categoría constitutiva del Trabajo Social, permite pensar en los indicativos teórico-prácticos de la intervención inmediata (entendidos como los instrumentos teóricos, políticos y técnicos) tanto como vincularlos a los objetivos, finalidades y valores profesionales y humano-genéricos. En otros términos, permite accionar, potencializar los diversos elementos que componen la *cultura profesional* (Guerra, 2017a, p. 76).

A partir de estos aportes, se reafirma la importancia de hacer uso de la mediación como una apropiación emancipadora en medio de la complejidad y contradicción que emana de las relaciones sociales capitalistas. A pesar de ello, mediante la articulación de sus dimensiones teórico-metodológicas, técnico-operativas y ético-políticas, el cuerpo profesional debe hacer uso de su autonomía relativa para utilizar los medios con los que cuenta y adscribirlos a una finalidad y ética universal.

7. Conclusiones

Como parte de las reflexiones finales puede afirmarse que el capitalismo, mediante el proyecto neoliberal tiene como finalidad principal generar las condiciones necesarias para las nuevas formas de expansión del capital, por lo que, desde el Estado se transforma la atención a las manifestaciones de la cuestión social mediante la implementación de la política social traducida en prácticas, proyectos y programas que exaltan la idea de “democracia” “participación”, “tercer sector”, “colaboración” y “ayuda mutua” las cuales son vaciadas de contenido político y colocadas al servicio del capital.

En esta relación, la tercerización opera como un mecanismo que legitima la descentralización de las relaciones productivas y expansión capitalista, adherida a un proyecto político y económico que asume los preceptos mencionados anteriormente y los reproduce a través del involucramiento de una serie de actores en la materialización de la Política Nacional de Niñez y Adolescencia, tales como el mercado, ONG, fundaciones, empresas y también a partir de la creación de espacios de toma de decisión como el SNPI en los que se legitima la hegemonía de la clase dominante, además de la reproducción y control de la fuerza de trabajo.

Por ende, bajo la Política Nacional de Niñez y Adolescencia se esconde un interés superior que no es precisamente la atención a niñas, niños y adolescentes, sino la expansión del capital a partir de la reproducción y control de la fuerza de trabajo y de la formación de estas personas como un ejército de reserva que responda a las demandas del capital en el devenir socio-histórico.

La tercerización de la política estudiada, se adscribe a un proyecto civilizatorio en el que se responsabiliza a las familias del cuidado de la niñez y adolescencia. Esto es fundamental para la concreción del proyecto neoliberal, ya que legitima la individualidad y fragmentación social al encausar la función social del Estado a una atención mínima de la cuestión social, por lo que, la reproducción de la fuerza de trabajo es mayormente asumida por las personas, mediante la lógica de consumo y la materialización de prácticas ideo-culturales afines al sistema socioeconómico dominante.

En esta relación, se ha tomado la promoción social, que en un determinado momento sociohistórico era materializada desde los sectores populares y se ha instrumentalizado como parte del proyecto neoliberal, vaciándola de contenido político para reproducir el control de las familias,

de las comunidades, fragmentar la realidad e instaurar en la sociedad la idea de que el cambio, o dicho desde su propio discurso, el “desarrollo integral” y garantía de los derechos de las niñas, niños y adolescentes, puede alcanzarse a partir de las relaciones colaborativas, de la democracia capitalista, de la asimilación de deberes sociales como la participación y no, la confrontación en el terreno de lo político, ni el cuestionamiento por la sociedad clasista que se sustenta de la explotación al trabajo por el capital.

La agudización de los recortes a la institucionalidad trastoca las labores de promoción, haciendo que las acciones a ejecutar por el área de Promoción y Prevención de Derechos sean dirigidas a lógica asistencial (como, por ejemplo, el programa Adolescente madre, Mis Primeras Huellas y la asignación de trabajos de atención a las profesionales del área de promoción y prevención de derechos), lo cual es sustancial en la medida que permite el acceso a ciertos bienes y servicios, pero no se fortalece o crean programas propios del área de promoción.

Las labores de promoción también son encausadas en una dinámica que pretende dar respuesta al desborde de denuncias asumidas por la institución como parte del contexto económico y social del país, en donde la focalización una vez más viene a ser la propuesta estratégica del Estado para dar respuesta a las manifestaciones de la cuestión social asociadas a la niñez y adolescencia. De esta manera, la Política de Niñez y Adolescencia, desde la promoción se convierte en una práctica reformista para conservar el orden social capitalista, adscribiéndose entonces al proyecto neoliberal. En esta relación se difumina la filantropía cuya lógica se orienta a la atención inmediatista, ahistórica y focalizada de las secuelas de la cuestión social.

En el área de Promoción y Prevención de Derechos del PANI, la tercerización también se expresa concretamente desde una lógica contractual, es decir, a partir de la subcontratación de servicios para la ejecución de planes, programas y proyectos institucionales y del auge de prácticas voluntaristas desde estructuras organizativas como los SSLP, lo cual refleja que la política social se encuentra permeada por la moralidad, filantropía y una “participación comunitaria” que es tutelada y controlada por la institución.

La materialización de estos programas y proyectos estaría encausada a la entrega de productos puntuales por parte del sector privado, encausándola así al auge de prestación de servicios especializados y de competencia que ofrece el capitalismo, lo cual revierte de contenido político las conquistas y pugnas que los sectores populares, la clase trabajadora y grupos oprimidos han

alcanzado en materia de niñez y adolescencia y que el acceso a derechos o no, se encuentre condicionado de acuerdo a los que se estipule en los subcontratos.

Al ser la política social la base de sustentación funcional laboral del Trabajo Social, su precarización incide en el ejercicio profesional, ya que se ha dado un desplazamiento del espacio socio profesional a partir de las relaciones tercerizadas que promueve el capitalismo a partir del proyecto neoliberal. Lo anterior se debe a que el espacio en el que se materializa el ejercicio profesional, se encuentra permeado por la descentralización productiva y consecuente a ello del proyecto neoliberal que exalta al mercado, la familia y las organizaciones no gubernamentales, la configuración en la respuesta de las demandas de la sociedad en materia de niñez y adolescencia, lo cual genera una importante afectación en el Trabajo Social al influenciarse por las relaciones tercerizadas en la producción de servicios sociales como forma de atender las manifestaciones de la cuestión social.

Lo anterior dificulta la agencia de las personas profesionales en Trabajo Social para establecer una ruptura de la política social tercerizada y generar procesos emancipatorios, ya que, al ser su base de sustentación funcional-laboral, el espacio profesional se hace un importante reproductor de la lógica formal abstracta que busca controlar y reproducir la fuerza de trabajo, de lo cual la niñez y adolescencia no se exime. Por lo tanto, se ha dado una importante reconfiguración en las demandas y la legitimidad de las profesionales que laboran en el área de Promoción y Prevención de Derechos aunado a la precarización de la profesión en tanto es parte de la fuerza de trabajo, todo ello a partir de la disputa con la filantropía promovida por el modelo neoliberal en el terreno de la política social.

La tercerización al expresarse de manera contractual en los espacios locales del área de Promoción y Prevención de Derechos del PANI, hace que de una gran cantidad de sub contrataciones de servicios profesionales para dar operatividad a los programas, proyectos y actividades que la institución tiene a su cargo. Esto además de representar una precarización laboral de las personas profesionales sub contratadas, configura el espacio profesional y por tanto las dimensiones del quehacer de la profesión a cargo de esta área, recayendo en una importante sobre carga laboral en términos administrativos, lo cual rompe con la naturaleza que da sustento a la profesión, provocando así una tendencia hacia la desprofesionalización.

8. Recomendaciones

Al Patronato Nacional de la Infancia

- Incluir en el SNPI a organizaciones sindicales, de base popular, trabajadores y trabajadoras del sistema educativo, de manera que la toma de decisiones no se concentre en ONG. Dentro de esta estructura debe darse mayor importancia a los aportes que pueden ofrecer las niñas, niños y adolescentes de diferentes organizaciones.
- Fortalecer los procesos de promoción, mediante acciones que permitan a las JPNNA tener la suficiente autonomía para crear proyectos sociales y acciones colectivas que respondan a la realidad propia de cada cantón, tomando en cuenta para ello las demandas de las comunidades y sectores populares que abogan por condiciones de vida justas para la niñez y adolescencia, también al efectuar contrataciones de forma permanente de equipos interdisciplinarios para el área de Promoción y Prevención de Derechos y de esta manera disminuir la sub contratación de servicios profesionales para la implementación de programas y proyectos institucionales. Asimismo, se debe reestructurar los tiempos en que se asignan los presupuestos para la ejecución de programas, proyectos y actividades de esta área, ya que la asignación a finales del segundo semestre de cada año, hace que la capacidad humana de las personas profesionales a cargo no de abasto para la ejecución de todas estas, lo cual a nivel nacional representa un condicionamiento a la subcontratación masiva de servicios profesionales.

A las personas profesionales en Trabajo Social

- Velar por que la incidencia de la profesión sea de calidad, en cuanto a los procesos de intervención asociados a la niñez y adolescencia. Ello requiere una constante reflexión y ruptura acerca de cómo se materializan las dimensiones teórico-metodológicos, técnico-operativos y ético-políticos del ejercicio profesional en la cotidianidad. Para ello, debe existir una apropiación emancipadora mediante la cual se puede articular el análisis de lo singular y particular del campo de actuación profesional (que en este caso sería lo concerniente a la promoción y prevención de los derechos de la niñez y adolescencia) a lo universal, es decir, a la aprehensión de la legalidad social y la adscripción a un proyecto ético político, a un proyecto de sociedad en que la niñez y adolescencia goce de condiciones de vida justas.

- Lo anterior particularizado en el objeto de estudio, puede materializarse en acciones estratégicas en las que la promoción no solo se encuentre determinada por los condicionamientos del Estado, sino que se puede abogar por el involucramiento de las comunidades, los sectores populares, organizaciones sindicales fundamentales como las del sector educativo en primaria y secundaria, alejados de una lógica voluntarista, sino desde una postura en que se tomen los espacios organizativos para crear acciones colectivas que pugnen en la arena del Estado en favor de la niñez y adolescencia.
- Los esfuerzos de la profesión deben estar dirigidos a posicionarse en contra de las concepciones y prácticas que condicionan la promoción social hacia una práctica caritativa y voluntarista, lo cual, no solo fragmenta lucha de clases, además, esta lógica representa una precarización del espacio socio-profesional y una desprofesionalización del Trabajo Social.

A la carrera de Trabajo Social

- Fomentar la producción de conocimiento y análisis del Trabajo Social visto como una profesión cuya naturaleza deviene de la política social como su base de sustanciación funcional-laboral. Esto es sustancial, ya que el concebirla como una evolución de la filantropía reproduce su desprofesionalización y pérdida de legitimidad, lo cual es funcional al proyecto neoliberal en tanto reproduce estas prácticas como parte de la refracción del Estado de la atención de las secuelas de la cuestión social.
- Articularse a las acciones de promoción social que se gesta desde las estructuras organizativas a nivel cantonal, como los SSLP.

A las futuras investigaciones

- Realizar estudios sobre la incidencia de la Contraloría General de la Republica como estructura legitimadora de la tercerización de la política social.
- Incrementar los esfuerzos investigativos sobre la naturaleza e incidencia de las organizaciones que tienen vinculación con el PANI.
- Investigar de qué manera afecta los procesos de tercerización a la niñez y adolescencia, tomando en cuenta las voces de las personas infantes y adolescentes que han sido parte de los programas, proyectos y actividades ejecutadas por el PANI.
- Realizar estudios sobre las condiciones en que se gesta el ejercicio profesional del Trabajo Social en el contexto neoliberal costarricense.

- Analizar las nuevas expresiones de la cuestión social emergidas a partir de la pandemia y de la crisis política y económica que enfrenta el país.

Al Colegio de Trabajadores Sociales de Costa Rica

- Propiciar espacios de reflexión y articulación gremial para pugnar por condiciones socio-laborales dignas para la profesión en el marco del proyecto neoliberal y de tercerización de la política social.

A las organizaciones de la sociedad civil

- La primera recomendación a realizar es que las luchas de las organizaciones de la sociedad civil que abogan por condiciones de vida justas para la niñez y adolescencia deben estar acordes a un proyecto de sociedad. En este escenario, debe tomarse como foco la disputa por el orden social basado en la división de clases.
- La promoción social debe reivindicar su naturaleza que deviene de las bases populares y articularse a un proyecto emancipador que pase por el cuestionamiento de la sociedad dividida en clases sociales. Por tanto, la incidencia de las ONG debe tener esta finalidad como orientadora de sus acciones en el terreno de lo social y en la defensa de condiciones de vida justas para la niñez y adolescencia.
- A su vez, deben abogar por estrategias que intenten romper con la lógica focalista, ya que en muchas ocasiones sus intervenciones son de carácter puntual e inmedatista. Para ello los esfuerzos por la universalización deben ser incesantes.
- Su incidencia debe intentar hacer una ruptura con las lógicas de control social y de maximización de los lucros que pretenden responsabilizar a las familias y a las comunidades del cuidado de niños, niñas y adolescentes en un contexto de precariedad del mundo del trabajo y de la política social.

Bibliografía

Fuentes primarias

- TS1 (noviembre, 2020). Profesional en Trabajo Social a cargo del área de Promoción y Prevención de Derechos del PANI Oficina Local anónima. Entrevista personal. Modalidad virtual
- TS2 (noviembre, 2020). Profesional en Trabajo Social a cargo del área de Promoción y Prevención de Derechos del PANI Oficina Local anónima. Entrevista personal. Modalidad virtual
- TS3 (noviembre, 2020). Profesional en Trabajo Social a cargo del área de Promoción y Prevención de Derechos del PANI Oficina Local anónima. Entrevista personal. Modalidad virtual
- TS4 (noviembre, 2020). Profesional en Trabajo Social a cargo del área de Promoción y Prevención de Derechos del PANI Oficina Local anónima. Entrevista personal. Modalidad virtual
- TS5 (noviembre, 2020). Profesional en Trabajo Social a cargo del área de Promoción y Prevención de Derechos del PANI Oficina Local anónima. Entrevista personal. Modalidad virtual
- TS6 (noviembre, 2020). Profesional en Trabajo Social a cargo del área de Promoción y Prevención de Derechos del PANI Oficina Local anónima. Entrevista personal. Modalidad virtual.
Entrevista personal. Modalidad virtual
- TS7 (noviembre, 2020). Profesional en Trabajo Social a cargo del área de Promoción y Prevención de Derechos del PANI Oficina Local anónima. Entrevista personal. Modalidad virtual.
Entrevista personal. Modalidad virtual
- TS8 (noviembre, 2020). Profesional en Trabajo Social a cargo del área de Promoción y Prevención de Derechos del PANI Oficina Local anónima. Entrevista personal. Modalidad virtual.
Entrevista personal. Modalidad virtual
- TS9 (noviembre, 2020). Profesional en Trabajo Social que labora en el área de Gerencia Técnica del PANI. Entrevista personal. Modalidad virtual

Fuentes secundarias

- Abreu, H. (1999). Las nuevas configuraciones del Estado y de la sociedad civil. En Borgianni, B. Guerra, Y. & Montaña, C. (2003). Servicio Social crítico, p. 89- 102, Ed. Cortez, São Paulo, Brasil.

- Adréu, J. (2018). Las técnicas de Análisis de Contenido: Una revisión actualizada. Centro Estudios Andaluces. Departamento Sociología Universidad de Granada. Recuperado a partir de <http://mastor.cl/blog/wp-content/uploads/2018/02/Andreu.-analisis-de-contenido.-34-pags-pdf.pdf>
- AED (2021a). Quienes somos. Recuperado de <https://www.aedcr.com/quienes-somos>
- AED (2021b). Sobre nuestras alianzas. Recuperado de <https://www.aedcr.com/sobre-aed/nuestras-alianzas>
- Aguilar, S. y Barroso, J. (2015). La triangulación de datos como estrategia en la investigación educativa. Universidad de Sevilla. Recuperado de <https://idus.us.es/handle/11441/45289>
- Aguilera, L. (2008) Reforma del estado en Costa Rica, Descentralización y Desarrollo Local: 1986-2002 (Tesis para optar por el posgrado de Magister Scientiae en Sociología). Universidad de Costa Rica. San José, Costa Rica.
- Alegría, S. (2016). Las repercusiones de las transformaciones en los regímenes de contrato para la ejecución de servicios sociales tercerizados, en la reproducción del trabajo de profesionales en Trabajo Social. Tesis para optar por el grado de Licenciatura en Trabajo Social. Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Costa Rica. Recuperado de: <http://www.ts.ucr.ac.cr/binarios/tfglic/tfg-l-2016-16.pdf>
- Ander-Egg, E. (1994). Historia del Trabajo Social. Buenos Aires, Argentina: Editorial LUMEN.
- Araya, S, Bonilla, M., Centeno, K., Gordon, Pérez y Vega, (2009). Niñez y Adolescencia: una mirada desde la promoción de los derechos en el Patronato Nacional de la Infancia. Trabajo Final de Graduación para optar por el grado de Licenciatura en Trabajo Social, Universidad de Costa Rica, San José.
- Arias, A. (2009). La idea de promoción social a partir de la relación desarrollo-pobreza en los años 60. Recuperado de <https://catedraparalela.unr.edu.ar>
- Arias, R. y Muñoz, J. (2007). La reforma económica y su impacto social en Costa Rica durante el periodo de ajuste estructural: Apuntes críticos para el análisis. Escuela de Economía, Universidad Nacional, Costa Rica. Escuela de Economía, UNA. Costa Rica

- Arias, M., Benavides, A., Jiménez, G., Moraga, E. y Rojas, G. (2014). Formación de la política social de niñez en Costa Rica: La implementación de los Sub Sistemas Locales de Protección Integral en el periodo 2008-2013. Trabajo final de graduación para optar por el grado de licenciatura en Sociología. Universidad de Costa Rica. Recuperado de <http://repositorio.sibdi.ucr.ac.cr:8080/jspui/bitstream/123456789/2138/1/37557.pdf>
- Asociación de Genealogía e Historia de Costa Rica (marzo, 1996). John Jenkins y sus descendientes. Revista ASOGEHI. Recuperado de https://www.researchgate.net/profile/Ramon-Villegas-Palma/publication/259001465_John_Jenkins_Moarshead_y_sus_descendientes/links/53fd2aba0cf22f21c2f7dcd9/John-Jenkins-Moarshead-y-sus-descendientes.pdf
- Ayala, R. (2004). América Latina: la reestructuración de las relaciones de dependencia Revista de Ciencias Sociales. Revista Ciencias Sociales. Costa Rica. Recuperado de <https://www.redalyc.org/pdf/153/15310409.pdf>
- Ayala, R. (2016). Marxismo y globalización capitalista. Costa Rica. Ediciones Perro azul.
- Barroco, M. (2000). Los fundamentos socio-históricos de la ética profesional. En Borgianni, B. Guerra, Y. & Montaña, C. (2003). Servicio Social crítico, p. 223- 248, Ed. Cortez, São Paulo, Brasil.
- Benites, E. (2004). Gestión de outsourcing logístico para almacén de productos farmacéuticos. Tesina para optar por el grado de Ingeniería Industrial. Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Perú. Recuperado de http://cybertesis.unmsm.edu.pe/bitstream/handle/20.500.12672/1644/Benites_le.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Berlotto, M. (2003). Escenarios de principio de siglo. Tercer Sector y ONG s. Boletín Electrónico Surá. Recuperado de <http://www.ts.ucr.ac.cr/binarios/sura/sura-0086.pdf>
- Bermúdez, M. y Umaña A. (2013). Tercerización de los Servicios de Salud en la Caja Costarricense de Seguro Social, en el marco de la (contra) Reforma del Estado costarricense (1988-2012). Un acercamiento a cuatro proveedores externos: COOPESANA, COOPESAIN, ASEMECO y PAIS (Tesis para optar por el grado de Licenciatura en Trabajo Social). Universidad de Costa Rica. San José, Costa Rica.

- Botey, A. (2012). Infancia alimentación y filantropía en Costa Rica: La Gota de Leche. En Díaz, D. (2012). Historia de la Infancia en la Costa Rica del siglo XX: Cinco aproximaciones. Editorial Nuevas Perspectivas. ISBN: 978-9968-677-03-5
- Boza, E y Monge, L. (2008) Análisis del vínculo entre el Estado y las ONG de asistencia social en su relación con las transformaciones históricas del capitalismo en Costa Rica: 1978-2008 (Tesis para optar por el grado de Licenciatura en Trabajo Social). Universidad de Costa Rica. San José, Costa Rica.
- 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, San José, Costa Rica.
- Canales, C y Castro, A. (2009). Outsourcing como un modelo alternativo de gestión gerencial para restaurantes de la mediana empresa en la zona metropolitana de San Salvador. Trabajo Final de Graduación para optar por el grado de licenciatura en Administración de Empresas, Universidad Mathías Delgado. Recuperado de <https://webquery.ujmd.edu.sv/siab/bvirtual/BIBLIOTECA%20VIRTUAL/TESIS/01/AEM/ADCO0000419.pdf>
- Chaves, N. Golen, B. y Miranda, L. (2009). Un análisis en el marco de las transformaciones del Estado y la política social costarricense. (Seminario de Graduación para optar por el grado de Licenciadas en Trabajo Social). Universidad de Costa Rica, San José, Costa Rica.
- Carvajal, G. (1993). Costa Rica en la época de los Programas de Ajuste Estructural 1985-1992. Revista N°7 Reflexiones, Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Costa Rica.
- Cobo, J. (2017). LA TERCERIZACIÓN COMO HERRAMIENTA DE GESTIÓN EMPRESARIAL. Universidad EAFIT. Tomado de https://repository.eafit.edu.co/bitstream/handle/10784/11959/JuanManuel_Cobo_2017.pdf?sequence=2&isAllowed=y
- Código de la Niñez y la Adolescencia (1998). Ley N° 7739. Recuperado de http://www.pgrweb.go.cr/scij/busqueda/normativa/normas/nrm_texto_completo.aspx?param2=1&nValor1=1&nValor2=43077&lResultado=4&strSelect=sel

- Código de Familia (1973). Ley N°5476. Recuperado de http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_norma.aspx?param1=NRM&nValor1=1&nValor2=970&nValor3=105183&strTipM=VA
- Comisión Educación a la Familia (s.f). Academia de Crianza [En línea]. Recuperado de <https://www.pani.go.cr/publicaciones/documentos/educacion/546-academia-crianza/file>
- Cortés, R. F. (enero-junio, 2005). Neoliberalismo, globalización y pobreza. <https://revistas.udea.edu.co/index.php/estudiospoliticos/article/view/17592/15150>
- Coutinho, N. (1989). Representación de Intereses, formulación de políticas y Hegemonía. En Borgianni, E. & Montaña, C. (1999). Política social hoy, p. 145, Ed. Cortez, São Paulo, Brasil
- Del Bono, A., & Leite, M. (septiembre-diciembre de 2016). El impacto de la tercerización y la deslocalización en el trabajo de telemarketing: una comparación entre Argentina y Brasil. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=40352382003>
- Díaz, N. (julio, 2020). Constelación de empresas de AED puede ocultar conflictos de interés en alianzas públicas. Semanario Universidad. Recuperado de <https://semanariouniversidad.com/pais/constelacion-de-empresas-de-aed-puede-ocultar-conflictos-de-interes-en-alianzas-publicas/>
- Echaiz, D. (2007). El contrato de Outsourcing. Biblioteca jurídica virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Recuperado de <http://www.ejournal.unam.mx/bmd/bolmex122/BMD000012206.pdf>
- Faleiros, V. (1980) Las funciones de la política social en el capitalismo. En Borgianni, E. & Montaña, C. (1999). Política social hoy, p. 145, Ed. Cortez, São Paulo, Brasil.
- Fonseca, C. Salazar, M. y Valerio, G. (2009). El accionar de las Organizaciones no Gubernamentales desde el componente atención de la política pública contra la Explotación Sexual Comercial de Niños, Niñas, y Adolescentes (ESCNNA). Tesis para optar por el grado de Licenciatura en Trabajo Social. Universidad de Costa Rica. San José, Costa Rica
- García, I. (2011). Formación de la clase media en Costa Rica. Economía, sociabilidades y discursos políticos (1890-1950). Tesis de posgrado en Historia. Universidad de Costa Rica. Recuperado de

<http://www.kerwa.ucr.ac.cr/bitstream/handle/10669/580/tesis%20completa.pdf?sequence=1>

- García, M. (2008). Diseño de una metodología para el desarrollo de proyectos de outsourcing de procesamiento técnico en unidades de información tipo biblioteca en Colombia (MOPTB): Perspectiva Empresarial. Pontificia Universidad Javeriana, Facultas de Comunicación y Lenguaje. Colombia. Recuperado de <https://repository.javeriana.edu.co/bitstream/handle/10554/5210/tesis60.pdf?sequence=3>
- Gobierno de Costa Rica (mayo, 2018). Firma de convenio para la alianza empresarial y el fortalecimiento de la red de cuidado infantil. Recuperado de <https://www.presidencia.go.cr/comunicados/2018/05/firma-de-convenio-para-la-alianza-empresarial-y-el-fortalecimiento-de-la-red-de-cuido-infantil/>
- Guerra, Y. (2007). La instrumentalidad del Servicio Social. Sus determinaciones socio-históricas y sus racionalidades. Brasil: Editora Cortez.
- Guerra, Y. (2017a). Instrumentalidad del proceso de trabajo y Servicio Social. En Guerra, Y. (2017). Trabajo social: fundamentos y contemporaneidad, 4a Ed. La Plata. Recuperado de <http://www.ts.ucr.ac.cr/binarios/libros/libros-000104.pdf>
- Guerra, Y. (2017b). La crisis contemporánea y los impactos en la instrumentalidad del Trabajo Social. En Guerra, Y. (2017). Trabajo social: fundamentos y contemporaneidad, 4a Ed. La Plata. Recuperado de <http://www.ts.ucr.ac.cr/binarios/libros/libros-000104.pdf>
- 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. San José, Costa Rica.
- Holloway, J. (1980). El Estado y la lucha cotidiana. Cuadernos políticos. Editorial ERA. México, DF. Recuperado de <http://www.cuadernospoliticos.unam.mx/cuadernos/contenido/CP.24/CP24.3.JohnHolloway.pdf>
- Horizonte Positivo (2020a). IPM Nacional. Recuperado de <https://horizontepositivo.com/index.php/combate-la-pobreza/>

- Horizonte Positivo (2020b) Cinco Ejes, una misión. Recuperado de <https://horizontepositivo.com/index.php/esfuerzo-colaborativo/>
- Horizonte Positivo (2020c). Quiénes Somos. Recuperado de <https://horizontepositivo.com/index.php/horizonte-positivo-quienes-somos/>
- Hourtart, F. (2007). El sentido de la “Lucha contra la Pobreza” para el neoliberalismo. En Política social, justicia e derechos de ciudadanía en América Latina. Programa de Pós-Graduação em Política Social, Departamento de Serviço Social. Seminario Internacional de Política Social, Brasília.
- Iamamoto, M. (1992). Servicio Social y División del Trabajo. Editorial Cortez. São Paulo, Brasil
- Iamamoto, M (2003). El servicio social y la contemporaneidad: Trabajo y formación profesional. Biblioteca Latinoamérica de Servicio Social. Sao Paulo, Brasil: Cortez.
- Iniciativa Regional, una respuesta adelantada a la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (junio, 2021a). UCCAEP. Recuperado de <https://www.iniciativa2025alc.org/es/UCCAEP20151210162943>
- Iniciativa Regional, una respuesta adelantada a la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (junio, 2021b). Conócenos. Recuperado de <https://www.iniciativa2025alc.org/es/ir/conocenos>
- Jiménez, A. (1995). La promoción social: vigencia y perspectivas. Recuperado de <https://www.revistas.una.ac.cr/index.php/abra/article/view/4366/4196>
- Jiménez (2000). La promoción social y su significado académico. Recuperado de <https://www.revistas.una.ac.cr/index.php/abra/article/view/4280>
- Kosík, K. (1967). Dialéctica de lo concreto. Editorial enlace Grijalbo, México.
- La Gaceta N° 179 (2014). La Gaceta N° 179 del 18 de setiembre del. Recuperado de https://www.imprentanacional.go.cr/pub/2014/09/18/COMP_18_09_2014.html
- Laurell, A. (1992). Avanzar al pasado: La política social del neoliberalismo. En Borgianni, E. & Montaña, C. (1999). Política social hoy, p. 4-19, Ed. Cortez, São Paulo, Brasil.

- Laboure, A. (2000). Tercerización en la Reforma del Estado. *Revista De La Facultad De Derecho*, (18), 157-164. Recuperado a partir de <https://revista.fder.edu.uy/index.php/rfd/article/view/273>
- Lessa, S. (2000). Lukács: El método y su fundamento ontológico. En Borgianni, B. y Montaña, C. (2000). *Metodología y Servicio Social*, pp. 199-228, Ed. Cortez, São Paulo.
- Ley de Contratación Administrativa 7494 (1995). Ley 7494. Recuperado de http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=24284&nValor3=95769¶m1=NRTC&strTipM=TC
- Ley Orgánica del Patronato Nacional de la Infancia (1996). Ley N° 7648. Recuperado de http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param2=NRTC&nValor1=1&nValor2=41328&strTipM=TC
- Llobet, V. (2011). Las políticas para la Infancia y el enfoque de Derechos en América Latina. Algunas reflexiones sobre su abordaje teórico. *Revista de Psicología*, 23 (3) 447-460. Recuperado de <https://www.aacademica.org/valeria.llobet/65>
- López, K. Montero, L. y Umaña, J. (2013). La tercerización: Instrumentalización de las instituciones de asistencia social y el Trabajo Social en el sistema capitalista (Memoria de Seminario para optar por el grado de licenciatura en Trabajo Social). Universidad de Costa Rica. Facultad de Ciencias Sociales, Escuela de Trabajo Social. Ciudad Universitaria Rodrigo Facio. San José, Costa Rica.
- Lukács, G. (1978). La bases Ontológicas de la actividad humana. En Borgianni, B. Guerra, Y. & Montaña, C. (2003). *Servicio Social crítico*, p. 129- 152, Ed. Cortez, São Paulo, Brasil.
- Marchena, J (2015). Las alianzas del azúcar y la política. Apuntes para la comprensión histórica de la élite azucarera en Costa Rica (1950-2010). *Anuario de Estudios Centroamericanos*, Universidad de Costa Rica. Recuperado de <https://revistas.ucr.ac.cr/index.php/anuario/article/view/26953/27128>
- Marín, D. (2012). Flexibilización Laboral del Trabajo Social en la terciarización de Servicios Sociales en el espacio de Coopesalud R.L [Tesis para optar por el grado de Licenciatura en Trabajo Social, Universidad de Costa Rica]. <http://www.ts.ucr.ac.cr/binarios/tfglic/tfg-l-2012-08.pdf>

- Marín, M. (2019). Casitas de Escucha: una esperanza para reducir tasa de suicidios entre adolescentes indígenas. Recuperado de <https://observador.cr/casitas-de-escucha-una-esperanza-para-reducir-tasa-de-suicidios-entre-adolescentes-indigenas/>
- MARVIVA (2020). Roberto Artavia. Recuperado de <https://www.marviva.net/es/roberto-artavia>
- MARVIVA (2020). Equipo de trabajo. Recuperado de <https://www.marviva.net/es/equipo-trabajo>
- Medina, I. (1998). Estado benefactor y reforma del Estado. Universidad de Guadalajara, México. Recuperado de <https://www.redalyc.org/pdf/138/13841102.pdf>
- Mejía, J. (1999). Técnicas Cualitativas de Investigación en las Ciencias Sociales. Ed 3. Instituto de investigaciones educativas UNMSM
- Molina, I. (2007). Educación y sociedad en Costa Rica: de 1821 al presente (una historia no autorizada) [En línea]. Diálogos Revista Electrónica de Historia, vol. 8. Universidad de Costa Rica San Pedro de Montes de Oca, Costa Rica. Recuperado de <http://www.redalyc.org/pdf/439/43913793007.pdf>
- Montaño (1999). La Política Social: espacio de inserción laboral y objeto de reflexión del Servicio Social. En Borgianni, E. & Montaño, C. (1999). Política social hoy, p. 4-19, Ed. Cortez, São Paulo, Brasil.
- Montaño, C. (2003). Hacia la construcción del Proyecto Ético-Político Profesional Crítico. Conferencia presentada en el 51o Congreso Nacional de la AMETS. Torreón, México
- Montaño, C. (2005). Tercer sector y Cuestión Social. Crítica al patrón emergente de intervención social. (R, Dulcich. y K. Marro, trad.) Brasil. Ed. Cortez.
- Montaño, C. (2014). La relación teoría-práctica en el Servicio Social: desafíos para la superación de la fragmentación positivista y post-moderna. Recuperado de <http://www.ts.ucr.ac.cr/binarios/congresos/reg/slets/slets-019-331.pdf>
- Morales, M. (2021) Inversión en primera infancia fomenta mayor competitividad del país. AED. Recuperado de <https://www.nacion.com/gnfactory/brandvoice/2021/aed-inversion-en-infancia/index.html>

- Neffa, J. (1999). Crisis y emergencia de Nuevos Modelos Productivos. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. Recuperado de <http://biblioteca.clacso.edu.ar/gsd/collect/clacso/index/assoc/D2973.dir/5neffa.pdf>
- Netto, J. (1991). Cinco notas a propósito de “la Cuestión Social”. En Borgianni, B. Guerra, Y. & Montaña, C. (2003). Servicio Social crítico, p. 37- 54, Ed. Cortez, São Paulo, Brasil.
- Netto, J. (1999). La construcción del proyecto ético-político del servicio social frente a la crisis contemporánea. En Borgianni, B. Guerra, Y. & Montaña, C. (2003). Servicio Social crítico, p. 271- 298, Ed. Cortez, São Paulo, Brasil.
- Núñez, M. y Muñoz, D. (junio, 2020). Pandemia abre las puertas para retroceso en derechos laborales. Semanario Universidad. Recuperado de <https://semanariouniversidad.com/pais/pandemia-abre-las-puertas-para-retroceso-en-derechos-laborales/>
- OIT (2002). El trabajo infantil y adolescente doméstico en Costa Rica. Recuperado de http://white.lim.ilo.org/ipecc/documentos/tid_cr.pdf
- OIT (s.f.). Diagnóstico de situación Costa Rica. Recuperado de http://white.lim.ilo.org/ipecc/documentos/costa_rica_hoja_de_ruta_diagnostico_final.pdf
- Palmer, S. (2002). Confinamiento, mantenimiento del orden y surgimiento de la política social en Costa Rica, 1880-1935. Mesoamérica, ISSN 0252-9963. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2448324>
- Patronato Nacional de la Infancia (noviembre, 2011). PANI retoma campaña para educar en positivo. Recuperado de <https://pani.go.cr/educarenpositivo/>
- Patronato Nacional de la Infancia (septiembre, 2011). PANI, ONGy empresas privadas brindan oportunidades y sueños a la niñez y adolescencia. Recuperado de <https://pani.go.cr/superadas/>
- Patronato Nacional de la Infancia. (6 de septiembre de 2011). 170 millones de colones para garantizar atención profesional y especializada a 450 niños, niñas y adolescentes en el PANI.
https://pani.go.cr/index.php?option=com_content&view=article&id=311:170millones-garantizar-atencion-profyespecializadanna&catid=36:noticias&Itemid=1

- Patronato Nacional de la Infancia (2012). Gestión de los servicios atencionales en las Oficinas Locales del PANI. Recuperado de <https://www.pani.go.cr/images/stories/documentos/Gestion-de-los-Servicios-Atencionales-en-las-Oficinas-Locales-del-PANI-Corregido-ABRIL-17-2012.docx>.
- Patronato Nacional de la Infancia. (22 de mayo de 2012). Contratan profesionales para la atención especializada a niños, niñas y adolescentes bajo protección del PANI. <https://pani.go.cr/publicaciones/noticias/356-profesionales-atencion-especializada-nna>
- Patronato Nacional de la Infancia (2014). Plan Operativo Institucional 2015 (STAP-2598-14). <http://www.pani.go.cr/publicaciones/documentos/planificacion-institucional/556poi-2015-setiembre-2014-ajustes-stap-2598-14/file>
- Patronato Nacional de la Infancia (24 de agosto de 2015). Pani reconoce trabajo de 148 ONG s. https://pani.go.cr/index.php?option=com_content&view=article&id=1170:pani-reconoce-trabajo-de-148-ONG-s&catid=36:noticias&Itemid=1
- Patronato Nacional de la Infancia (2017) Plan Estratégico Institucional 2018-2022. Recuperado de <https://pani.go.cr/transparencia/planificacion-institucional/1550-plan-estrategico-institucional-2018-2022/file>
- Patronato Nacional de la Infancia (2018). Historia. Recuperado en marzo de 2018 <https://pani.go.cr/sobre-el-pani/historia>
- Patronato Nacional de la Infancia (7 de mayo de 2018). PANI trabaja hoy en educar y prevenir. Recuperado de: <https://pani.go.cr/pani-trabaja-hoy-en-educar-y-prevenir/>
- Patronato Nacional de la Infancia (2018). INFORME DE GESTIÓN 2014-2018. <http://pani.go.cr/transparencia/informes-de-gestion/1163-ana-teresa-leon-saenz-presidencia-ejecutiva-2014-2018/file>
- Patronato Nacional de la Infancia (2018). Estructura Organizacional. Recuperado de <http://www.pani.go.cr/sobre-el-pani/estructura>
- Patronato Nacional de la Infancia. (2019). *Página Oficial*. Recuperado de: <http://www.pani.go.cr>

- Patronato Nacional de la Infancia (2019). Conózcanos. Recuperado de <https://pani.go.cr/sobre-el-pani/rector>
- Patronato Nacional de la Infancia (2019). Consejo Nacional de Niñez y Adolescencia. Recuperado de <https://pani.go.cr/consejo-nacional-de-la-ninez-y-la-adolescencia/>
- Patronato Nacional de la Infancia (2019). Estructura Organizacional. Recuperado de <http://www.pani.go.cr/sobre-el-pani/estructura>
- Patronato Nacional de la Infancia (2019). Educación. Recuperado de <http://www.pani.go.cr/educacion>
- Patronato Nacional de la Infancia (2019). Academia de Crianza. Recuperado de <http://www.pani.go.cr/educacion/academia-de-crianza>
- Patronato Nacional de la Infancia (2019). Programas del PANI. Recuperado de <http://www.pani.go.cr/2-uncategorised/186-programas-del-pani>
- Patronato Nacional de la Infancia (2019). Unidades móviles. Recuperado de <http://www.pani.go.cr/educacion/unidades-moviles>
- Patronato Nacional de la Infancia (2019). Educación: Centros de Formación Temprana. Recuperado de <http://www.pani.go.cr/educacion/91-centros-de-formacion-temprana>
- Patronato Nacional de la Infancia (2019). Artículos: 83 años de trabajo por los derechos de la niñez, la adolescencia y la familia [En línea]. Recuperado de http://www.pani.go.cr/index.php?option=com_content&view=article&id=498:83-anos-de-trabajo-por-los-derechos-de-la-ninez-la-adolescencia-y-la-familia&catid=36:noticias&Itemid=1
- Patronato Nacional de la Infancia (2019). Prevención. Recuperado de <http://www.pani.go.cr/prevencion/1288-eje-de-prevencion>
- Patronato Nacional de la Infancia (2019). Atención. Recuperado de <http://www.pani.go.cr/atencion/1241-eje-de-atencion>
- Patronato Nacional de la Infancia (2019). Juntas de Protección. Recuperado de <http://www.pani.go.cr/publicaciones/documentos/juntas-de-proteccion>

- Patronato Nacional de la Infancia (2019). Historia. Recuperado de <http://www.pani.go.cr/sobre-el-pani/historia>
- Patronato Nacional de la Infancia (2019). Memoria anual. PANI 2018-2019. Recuperado de <https://pani.go.cr/publicaciones/documentos/memorias-institucionales/1601-memoria-anual-pani-2018-2019/file>
- Patronato Nacional de la Infancia (s.f.). Atestados académicos de puestos gerenciales. Patricia Vega. Recuperado de <https://pani.go.cr/transparencia/atestados-academicos-de-puestos-gerenciales/1154-patricia-vega-herrera-ministra/file>.
- Patronato Nacional de la Infancia (2020). Presidencia Ejecutiva. <https://pani.go.cr/sobre-el-pani/estructura/presidencia-ejecutiva/1761-patricia-vega-herrera>
- PANI- UNICEF (2009). Política Nacional para la Niñez y la adolescencia Costa Rica 2009- 2021 [En línea]. Recuperado de <https://web.oas.org/childhood/ES/Lists/Recursos%20%20Planes%20Nacionales/Attachments/383/9.%20Pol%C3%ADtica%20Nacional%20para%20la%20ni%C3%B1ez%20y%20la%20adolescencia%202009-2021.pdf>
- Pantanalí, S. (2014). Luchas y estrategias de los trabajadores sociales: la intervención profesional en Niñez y Adolescencia en La Plata (Tesis para optar por el postgrado de maestría en Trabajo Social). Facultad de Trabajo Social, Universidad Nacional de la Plata, Argentina.
- Patiño, I. (2006). El resultado de la privatización de empresas públicas en México y países de América Latina: 2000-2005 (Tesis para optar por el grado de Maestría en Administración Publica). Universidad Politécnica Nacional, México.
- Pastorini, A. (1997). ¿Quién mueve los hilos de las políticas sociales? Avances y límites en la categoría concesión-conquista. Universidad Federal de Río de Janeiro, Cortez, Sao Paulo, Brasil
- Pereira, P. (2001). Cuestión Social, Servicio Social y derechos de Ciudadanía. En Borgianni, B. Guerra, Y. & Montañó, C. (2003). Servicio Social crítico, p. 71- 84, Ed. Cortez, São Paulo, Brasil.
- Pereira, P. (2003). Perspectivas teóricas sobre la cuestión social y el servicio social. Revista Temporalis. Recuperado de

http://www.fts.uner.edu.ar/academica/ccc/archivos/catedras/1er_cuatrimestre_2009/CSeIP/CSeIP_Potyara_Pereira_Cuestion_social_1.pdf

Perez, O. y Esquezani, A. (2018). Contradicción capital-trabajo y cuestión social en el proyecto neoliberal. *Revista de Políticas Públicas*. Recuperado de <http://dx.doi.org/10.18764/2178-2865.v22n1p445-465>

Petras, J. y Veltmeyer, H. (2003). *La globalización desenmascarada. El imperialismo en el siglo XXI*. Universidad Autónoma de Zacatecas. Grupo Editorial, Mexico, D.F.

Picó, J. (1990). *Teorías del Estado de Bienestar*. Madrid, España: Siglo XXI

Pontes, R. (2000). Mediación: categoría fundamental para el trabajo del asistente social. En Borgianni, B. Guerra, Y. & Montaña, C. (2003). *Servicio Social crítico*, p. 201-222. Ed. Cortez, São Paulo, Brasil.

Poulantzas, N. (1972). *Las Transformaciones actuales del Estado, la Crisis Política y la Crisis del Estado*. En: *La Crisis del Estado*. Barcelona, España: Editorial Fontanella S.A

Reglamento a la Ley 7494 (2006). *Contratación Administrativa*. Recuperado de http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=58314&nValor3=109246&strTipM=TC

Robles, B. (2011). *La entrevista en profundidad: una técnica útil dentro del campo antropológico*. Cuicuilco, (vol. 18), núm. 52. Escuela Nacional de Antropología e Historia Distrito Federal, México. Tomado a partir de <https://www.redalyc.org/pdf/351/35124304004.pdf>

Robles, F. (2016). *Fotografía de la Familia: ¿Quiénes son y cómo son los Grupos de Poder Económico en Costa Rica? 1948-2014*. Repositorio IIS. Recuperado de <http://repositorio.ucr.ac.cr/handle/10669/79555>

Rodríguez, G.; Gil, J. & García, E. (1999). *Metodología de la investigación cualitativa*. Málaga, España: Ediciones Aljibe.

Romero, J. (2003). *La externalización de actividades laborales (outsourcing)*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad de Costa Rica. Recuperado de <https://revistas.ucr.ac.cr/index.php/juridicas/article/view/13379/12644>

- Rossetti, E. (1997). La nueva condición de la Política social. En Borgianni, E. & Montañó, C. (1999). Política social hoy, p. 145, Ed. Cortez, São Paulo, Brasil.
- Rovira, J. (1985). Del desarrollo de Costa Rica y su crisis en el periodo de la postguerra: 1948-1984. Anuario de Estudios Centroamericanos, Universidad de Costa Rica, 11 (1): 23-42, 1985. Recuperado de <https://www.repositorio.iis.ucr.ac.cr/bitstream/handle/123456789/749/Del%20desarrollo%20de%20Costa%20Rica%20y%20su%20crisis%20en%20el%20periodo%20de%20post%20guerra%201948-1984.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Ruiz, D. (2005). Marco Institucional de Atención a la Niñez y la Adolescencia en Costa Rica: El Patronato Nacional de la Infancia en su vínculo técnico y financiero con las ONG. Un asunto de política pública [Tesis de grado, Universidad de Costa Rica]. <http://www.ts.ucr.ac.cr/binarios/tfglic/tfg-l-2005-03.pdf>
- Santa, M. (2008). La participación ciudadana, un analizador de lo cotidiano en el impacto y las respuestas generadas en los sectores populares, como un requisito obligatorio fundado desde el discurso y las acciones formales. Análisis, desde la perspectiva del trabajo social. Un estudio de caso en la ciudad de Rosario, en el año 2007 [Tesina de grado, Universidad Nacional de Rosario]. <http://www.ts.ucr.ac.cr/binarios/pela/pl-000375.pdf>
- Save the Children (2012). Derechos de la Niñez y Desarrollo Local en Centro América: Un vínculo necesario / Experiencias del Círculo C.A. de Aprendizaje sobre Derechos de la Niñez y Desarrollo Local. Recuperado de <https://nicaragua.savethechildren.net/sites/nicaragua.savethechildren.net/files/library/DDNN%20y%20Desarrollo%20Local%20en%20CA.pdf>
- Sepúlveda, N. y Soto, S. (2021). Hacia una crítica marxista de los derechos de niños, niñas, niños y adolescentes. Recuperado de <https://www.revistapositiones.cl/2021/03/15/hacia-una-critica-marxista-de-los-derechos-de-ninos-ninas-nines-y-adolescentes/>
- Rossi, L. (2008). La familia y su relación con las políticas sociales en el neoliberalismo. Tesis para optar por el grado de Licenciatura en Trabajo Social. Universidad de la República, Uruguay. Recuperado de <https://hdl.handle.net/20.500.12008/17902>

- Tejiendo redes de Infancia (2019). Mapeo de redes y organizaciones de niños, niñas y adolescentes. Experiencias, modelos exitosos y niveles de participación. 1era Ed. México. Recuperado de https://issuu.com/tejiendoredesinfancia/docs/mapeos-dig_compressed
- Tonet, I. (2010). PLURALISMO METODOLÓGICO: UN FALSO CAMINO. Revista Plaza Pública. Tomado a partir de <https://revistaplazapublica.files.wordpress.com/2014/06/tonet-i.pdf>
- VIII Informe Estado de los Derechos de la Niñez y Adolescencia en Costa Rica (diciembre, 2015) [En línea]. Universidad de Costa Rica (UCR) y Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) San José, Costa Rica. Recuperado de https://www.unicef.org/costarica/ESTADO_DERECHOS_DE_NNA2015.pdf
- UCCAEP (2021a). Consejo Directivo 2020-2022. Recuperado de <https://www.uccaep.or.cr/index.php/about/sobre-uccaep/consejo-directivo.html>
- Ugalde, S. (2013). Contratos por servicios profesionales en el sector público: un acercamiento jurisprudencial. Trabajo final de graduación para optar por el grado de licenciatura en Derecho. Universidad de Costa Rica. Recuperado de <http://repositorio.sibdi.ucr.ac.cr:8080/xmlui/bitstream/handle/123456789/1941/34957.pdf?sequence=1>
- Ugarte, O. y Díaz, N. (julio, 2020). Alianza Empresarial para el Desarrollo sujeta poderosas relaciones con 24 instituciones públicas. Recuperado de <https://semanariouniversidad.com/pais/alianza-empresarial-para-el-desarrollo-sujeta-poderosas-relaciones-con-24-instituciones-publicas/>
- Ugarte, O. (julio, 2020). AED: “Los convenios han pasado por varios gobiernos y logramos que se institucionalicen” Recuperado de <https://semanariouniversidad.com/pais/aed-los-convenios-han-pasado-por-varios-gobiernos-y-logramos-que-se-institucionalicen/>
- Ugarte, O. (agosto, 2020). Líder del influyente grupo empresarial en Gobierno quiere la presidencia de la Uccaep. Recuperado de <https://semanariouniversidad.com/pais/lider-del-influyente-grupo-empresarial-en-gobierno-quiere-la-presidencia-de-la-uccaep/>
- UNICEF (2006). Convención sobre los derechos del niño. Recuperado de <https://www.un.org/es/events/childrenday/pdf/derechos.pdf>

- UNIPRIN (2021). Junta Directiva. Recuperado de <https://uniprin.org/>
- Uriarte, E. y Osratti, A. (2010). CONCEPTOS SOBRE TRABAJO TERCERIZADO. Tomado de <http://www.relats.org/documentos/EATP.EA.ErmidaOrsatti.pdf>
- Vasconcelos, E. (1988). Estado y políticas sociales en el capitalismo. En Borgianni, E. & Montaña, C. (1999). Política social hoy, p. 61-89. Ed. Cortez, São Paulo, Brasil.
- Villalobos, M. (2013). El Trabajo Social y lo Técnico Operativo: Una aproximación crítica de la instrumentalidad. Revista costarricense de Trabajo Social. Recuperado de <https://revista.trabajosocial.or.cr/index.php/revista/article/view/278/307>
- Vásquez, L., García, R., Antelo, A, y Antelo, L. (2003). Los flagelos de la globalización neoliberal en la salud del tercer mundo. Recuperado de <http://www.revmediciego.sld.cu/index.php/mediciego/article/view/2891/2896>
- Viquez, P. (2019). Leyes de desigualdad: niñez y juventud a principios del siglo XX. Editorial UCR. DOI 10.15517/dre.v20i2.36913
- Yazbek, C. (2000). El Servicio Social como especialización del trabajo colectivo. En Borgianni, B. Guerra, Y. & Montaña, C. (2003). Servicio Social crítico, p. 37- 54, Ed. Cortez, São Paulo, Brasil

Anexos

Anexo 1: Instrumento de recolección de información para la Gerencia Técnica del PANI

Instrumentos de recolección de información

Título de TFG: La tercerización de la Política Nacional de Niñez y Adolescencia, como expresión de la contra reforma del Estado costarricense: un análisis crítico desde el ejercicio profesional del Trabajo Social en el área de Promoción y Prevención de Derechos del PANI

Guía de entrevista en profundidad dirigida a profesionales de la Gerencia técnica del Patronato Nacional de la Infancia (PANI)

Presentación: La siguiente entrevista forma parte del proyecto final de graduación que se realiza para optar por el grado de licenciatura en la carrera de Trabajo Social, en la Universidad de Costa Rica, recinto de Grecia. El objetivo de la misma es generar una conversación que permita conocer posibles aportes, dilemas, limitaciones y otros elementos importantes que puedan surgir de sus relatos, acerca del involucramiento de las organizaciones de la sociedad en el área promocional del Patronato Nacional de la Infancia

Datos personales

Nombre: _____

Ocupación: _____

Puesto que ejerce en la institución: _____

Lugar de la entrevista: _____

Fecha de la entrevista: _____

Tiempo de laborar para la institución: _____

Experiencia laboral en otras instituciones: _____

Guía de preguntas:

Objetivo 1: • Conocer la incidencia de la estrategia neoliberal, en los procesos de tercerización de la Política Nacional de Niñez y Adolescencia

1. ¿Hace cuánto ingresó al PANI?
2. ¿Qué labores realiza usted en su quehacer laboral?
3. ¿Qué papel juega en PANI en la implementación de la Política Nacional de Niñez y Adolescencia?
4. ¿Considera usted que la política de niñez y adolescencia ha sufrido cambios en los últimos años? Explique
5. ¿Qué incidencia han tenido las políticas neoliberales en la Política Nacional de Niñez y Adolescencia?
6. ¿Cuál es el papel de las organizaciones no gubernamentales (ONG) y demás actores del sector privado en la política de niñez y adolescencia?
7. ¿Qué papel juega el Sistema Nacional de Protección en la Promoción de los Derechos?
8. ¿Cuál ha sido la incidencia de la red Nacional de Adolescentes en los últimos años?

Objetivo 2: Develar la manera en que se da el trato a la cuestión social, mediante los procesos de tercerización en el área de Promoción y Prevención de Derechos del Patronato Nacional de la Infancia

9. ¿Para el PANI, qué significa la Promoción de los Derechos?
10. ¿De qué manera la Gerencia técnica, coadyuva en la promoción de los derechos de las personas menores de edad?
11. ¿Cómo es el vínculo establecido entre ustedes y el área de Promoción y Prevención de Derechos, en las Oficinas Locales del país?

Objetivo 3: Examinar la forma en que se expresan las dimensiones del ejercicio profesional del Trabajo Social, en el contexto de la tercerización de los procesos de trabajo en el área de Promoción y Prevención de Derechos del Patronato Nacional de la Infancia

12. ¿De qué manera inciden las disposiciones de la gerencia técnica en el área de Promoción de las Oficinas Locales?

13. ¿Cómo es su relación con las personas profesionales en Promoción Social?

¡Gracias por su colaboración!

Anexo 2: Instrumento de recolección de información para profesionales en Trabajo Social

Instrumentos de recolección de información

Título de TFG: La tercerización de la Política Nacional de Niñez y Adolescencia, como expresión de la contra reforma del Estado costarricense: un análisis crítico desde el ejercicio profesional del Trabajo Social en el área de Promoción y Prevención de Derechos del PANI

Guía de entrevista en profundidad dirigida a profesionales en Trabajo Social que laboren en el área de Promoción Social, del Patronato Nacional de la Infancia (PANI)

Presentación: La siguiente entrevista forma parte del proyecto final de graduación que se realiza para optar por el grado de licenciatura en la carrera de Trabajo Social, en la Universidad de Costa Rica, recinto de Grecia. El objetivo de la misma es generar una conversación que permita conocer posibles aportes, dilemas, limitaciones y otros elementos importantes que puedan surgir de sus relatos, acerca de la relación entre su ejercicio profesional y el proceso de tercerización, es decir, la subcontratación de organizaciones no gubernamentales (ONG) y servicios profesionales, por parte del Patronato Nacional de la Infancia (PANI).

Datos personales

Nombre: _____

Ocupación: _____

Puesto que ejerce en la institución: _____

Lugar de la entrevista: _____

Fecha de la entrevista: _____

Tiempo de laborar para la institución: _____

Experiencia laboral en otras instituciones: _____

Guía de preguntas:

Objetivo 1: • Conocer la incidencia de la estrategia neoliberal, en los procesos de tercerización de la Política Nacional de Niñez y Adolescencia

1. ¿Hace cuánto ingresó al PANI?
2. ¿Qué papel juega en PANI en la implementación de la Política Nacional de Niñez y Adolescencia?
3. ¿Considera usted que la política de niñez y adolescencia ha sufrido cambios en los últimos años? Explique
4. ¿Qué incidencia han tenido las políticas neoliberales en la Política Nacional de Niñez y Adolescencia?
5. ¿Cuál es el papel de las organizaciones no gubernamentales (ONG) y demás actores del sector privado en la política de niñez y adolescencia?

Objetivo 2: Develar la manera en que se da el trato a la cuestión social, mediante los procesos de tercerización en el área de Promoción y Prevención de Derechos del Patronato Nacional de la Infancia

6. ¿En qué consiste la Promoción de los Derechos?
7. ¿Cuáles son las principales necesidades que atiende el área de Promoción y Prevención de Derechos en la Oficina Local que usted labora y la fundamentación teórica para la comprensión de estas necesidades?
8. ¿Cómo se involucra la sociedad civil y los entes privados en la promoción de los Derechos de las niñas, niños y adolescentes?
9. ¿Por qué cree usted que el PANI incursiona en la subcontratación de servicios

Objetivo 3: Examinar la forma en que se expresan las dimensiones del ejercicio profesional del Trabajo Social, en el contexto de la tercerización de los procesos de trabajo en el área de Promoción y Prevención de Derechos del Patronato Nacional de la Infancia

10. ¿Cómo es la dinámica que usted asume cuando el área de Promoción y Prevención de Derechos cuenta con servicios subcontratados?
11. ¿De qué manera contribuye a su quehacer profesional, la presencia de ONG y servicios profesionales subcontratados por el área de Promoción Social?

12. ¿Qué dilemas se presentan en la vivencia de su quehacer profesional con relación a los entes subcontratados?

¡Gracias por su colaboración!