

EL SISTEMA NACIONAL DE PROTECCIÓN
INTEGRAL Y LOS SUBSISTEMAS LOCALES DE
PROTECCIÓN INFANTIL EN COSTA RICA:
UN CONTRASTE ENTRE LO NORMATIVO Y LO
PRÁCTICO¹

*The National Child Protection System and Local
Child Protection Subsystems in Costa Rica: A
normative and empirical contrast*

ADRIANA NUNEZ-PICADO²
Universidad de Costa Rica
Costa Rica
adrianamaria.nunez@ucr.ac.cr

Vol. XV, N° 26, 2017, 93-113
Recepción: 9 de febrero de 2017
Aceptación: 29 de julio de 2017
Versión final: 29 de julio de 2017

RESUMEN. La protección y promoción de los derechos de la niñez y la adolescencia ha generado grandes acuerdos en los foros internacionales (UNICEF, 2005), que posteriormente han sido aplicados en los ámbitos nacionales, de acuerdo con la comprensión del contexto que tengan los gobiernos. Esto ha resultado en una muy amplia variedad de modelos de política pública, esquemas de intervención y de gobernanza. En el caso costarricense, la política en este tema propuso un enfoque multinivel y un modelo de gobernanza basado en redes y participación, operativizado en el Sistema Nacional de Protección Integral (SNPI) y en los Subsistemas Locales de Protección de la niñez (SSLP). Sin embargo, a la luz de la evidencia,

¹ Artículo original resultante de investigación científica, basada en revisión documental.

² Licenciada en Administración Pública de la Universidad de Costa Rica. Máster en Gobernanza y Políticas Públicas de la Universidad de Queensland en Australia. Docente e investigadora de la Escuela de Administración Pública de la Universidad de Costa Rica.

la propuesta no logró plasmar la complejidad de la realidad, y en su diseño fue forzada a coincidir con un arreglo de gobernanza jerárquico. Esto se vio reflejado en los pobres resultados de los programas y sugiere una pérdida de legitimidad de los mismos.

Palabras clave: gobernanza, redes, derechos de la niñez

ABSTRACT. The protection and promotion of children's rights have generated major agreements in international forums (UNICEF, 2005), which were subsequently implemented at national levels, according to the understanding governments have of their context. This has resulted in a wide variety of models of public policy, intervention and governance schemes. In Costa Rica, the public policy on this topic includes a multilevel approach and a governance model based on networks and community participation, operationalized in the National Integral-Protection System (SNPI) and Local Child Protection Subsystems (SSLP). However, as evidence shows, the proposal failed to capture the complexity of reality, and its design was forced to match a hierarchical arrangement of governance. This was reflected in the programs' poor performance and in terms of legitimacy.

Keywords: governance, networks, child rights

INTRODUCCIÓN

Los derechos de la niñez y la adolescencia tienen su primer antecedente como tema de la agenda internacional en la Declaración de Ginebra sobre los Derechos del Niño de la Liga de las Naciones, de 1924. Este instrumento reconoce por primera vez, y posiciona internacionalmente, la necesidad de proteger a la población menor de edad tomando como base su vulnerabilidad, especialmente en tiempos de crisis.

Posteriormente, distintos instrumentos del derecho internacional, como la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), también han entrado a redefinir la esfera de protección de esta población. Es así que este tipo de instrumentos, acompañados de las propuestas de organismos internacionales, como UNICEF, se convierten en motores de la evolución discursiva en cuanto al tema en el marco de la gobernanza global (Finkelstein, 1995), pues marcan el paso entre los distintos paradigmas. Por ejemplo, marcaron el cambio de la no-protección a la visión protectora (adulto-céntrica), y como más reciente cambio, a una visión de protección integral. Esta última, y de una manera más radical, redefine el espacio de intervención del Estado con respecto a dicha población, incluso limitando el poder paternal.

Asimismo, es en los foros internacionales que las transiciones discursivas se han convertido en acuerdos y compromisos específicos, que a posteriori ejercen presión para generar cambios en los espacios nacionales.

Actualmente, la protección y promoción de los Derechos Humanos de la Niñez y la Adolescencia es un tema ampliamente posicionado en la agenda internacional y es considerado de gran relevancia. Además, se caracteriza por su relativa homogeneidad en cuanto a posturas y su amplia aceptación en los distintos foros internacionales y a nivel interno de los países (Asamblea General de Naciones Unidas, 2015). Ejemplo de esto es que la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño (CDN) tiene la mayor cantidad de países firmantes y ratificaciones para una convención, con un total de 195 países (UNICEF, 2005).

Sin embargo, este nivel de acuerdo no parece permear a nivel programático, pues existe una amplia gama de planteamientos en términos de políticas públicas, esquemas de intervención y modelos de gobernanza a nivel mundial en este tema. Como es de esperarse, posterior a los debidos procesos de ratificación, los gobiernos tratan no solamente de ajustar sus diseños de política pública a los marcos normativos definidos internacionalmente, sino que también tratan de incorporar su comprensión del contexto, de las expectativas que existan sobre el tema a nivel interno, así como las debidas consideraciones con respecto a la disponibilidad de recursos y capacidad de gestión burocrática. En definitiva, pasar de lo normativo a lo empírico no es sencillo, y el alcance del “deber ser” está limitado por las condiciones de la realidad a intervenir.

En el caso costarricense, el diseño de la política pública para la protección de los derechos de la niñez y la juventud, adoptado posterior a la ratificación de la CDN y sus respectivos protocolos facultativos, presenta importantes diferencias discursivas y estructurales con respecto a las políticas públicas previas en este tema y que responden principalmente a un alineamiento con los compromisos internacionales en la temática. En esta política se observa un cambio muy importante de su tradicional enfoque de gobernanza “de arriba hacia abajo”³, pues presenta un enfoque multinivel y favorece un modelo de gobierno inclusivo basado en redes, donde se incluye de manera explícita la participación de la población beneficiaria. Esto se operativiza por medio de dos programas interrelacionados y diseñados como plataformas de interacción: el Sistema Nacional de Protección Integral (SNPI) y los Subsistemas Locales de Protección (SSLP).

³ En la literatura en inglés el término utilizado es *top-down governance*.

Sin embargo, el envidiable vanguardismo del modelo con el que se pretendió alcanzar el ideal planteado en los foros internacionales no fue particularmente exitoso pues, como se argumentará, los supuestos normativos hechos por el Gobierno costarricense en relación con los grupos de interés de la política y su dinámica no lograron plasmar la complejidad de la realidad nacional con respecto al tratamiento de la niñez y la adolescencia. Además, y como un segundo elemento de dificultad, el nuevo modelo de gobierno fue permeado por la complejidad burocrática del Estado y –en contra del espíritu del modelo reticular– fue forzado a nivel operativo para coincidir con un arreglo jerárquico de gobernanza. Estos elementos, en definitiva, se han visto reflejados en los pobres resultados de los programas y en la pérdida de legitimidad de los mismos.

Con el fin de defender estos argumentos, se trabajará sobre un caso de estudio dividido en tres secciones. En primer lugar, se explicará brevemente el contexto en que se adoptaron los programas y se proporcionará información relevante en relación con el diseño e implementación de los mismos. Posteriormente, se presentarán los supuestos normativos de los programas, y luego serán contrastados con los resultados obtenidos. En la sección final se incluirán las principales conclusiones que pueden ser extraídas del caso.

METODOLOGÍA

La metodología utilizada para el desarrollo del presente documento fue la revisión bibliográfica y documental. La revisión fue realizada en julio de 2015 y revisada nuevamente en agosto de 2016. En términos cronológicos, primero se realizó una búsqueda en las páginas web de instancias del Gobierno de Costa Rica relacionadas con la temática, como es el caso del Patronato Nacional de la Infancia (PANI), la Asamblea Legislativa y Contraloría General de la República. Posteriormente, se recurrió a la información disponible en el portal de UNICEF Costa Rica.

Por último, y con el fin de dar fundamento teórico y conceptual al documento, se realizó una búsqueda en metabuscadores de bases de datos académicas, disponibles en las páginas de la biblioteca de la Universidad de Queensland en Australia (2015) y del Sistema de Bibliotecas de la Universidad de Costa Rica (2016), utilizando los siguientes criterios de búsqueda: *governance*, gobernanza, gobernanza de redes, *network governance*, *children rights*, derechos de la niñez, PANI Costa Rica, Subsistemas Locales de Protección.

Con esto se pretendió cubrir los aspectos contextuales, históricos y normativos clave sobre el tratamiento del tema de niñez y adolescencia en Costa Rica.

RESULTADOS

El contexto: La protección de los derechos de la niñez y la adolescencia en Costa Rica

Con el fin de entender la evolución de la intervención del Estado costarricense en el tema de niñez y adolescencia es importante hacer referencia al marco institucional y regulatorio que proporciona la base para dichas intervenciones.

La intervención del Estado costarricense en el tema de niñez y adolescencia no es reciente. El Patronato Nacional de la Infancia (PANI), institución rectora en el tema, fue creado mediante la Ley 39, en agosto de 1930, como dependencia de la Secretaría de Previsión Social. Además, en 1932 se contaba con un reglamento para guiar las acciones institucionales y con el primer código de la infancia que brindaba el marco conceptual de abordaje del tema. Para ese momento, la atención del PANI se encontraba enfocada en las madres y los menores de edad, principalmente aquellos con tendencias delictivas, situación de pobreza o de atención especial, y no se le habían definido funciones de coordinación de ningún tipo (PANI, 2015).

En 1948, de la mano de las grandes reformas sociales costarricenses, se prioriza la función del PANI y se le da respaldo constitucional, lo cual ocurre con tan solo otras dos instituciones públicas: la Caja Costarricense del Seguro Social y la Universidad de Costa Rica. En la constitución política de 1949 se presenta al PANI como la institución autónoma encargada de la protección de la madre y el menor, con capacidad de coordinación interinstitucional.

Posteriormente, en 1964 se establecen como principios rectores para el accionar estatal en la temática: la obligación del Estado costarricense con respecto a los derechos de la infancia, la adolescencia y la familia, el interés superior de la persona menor de edad, la protección integral de la infancia y la adolescencia en el marco de la legalidad nacional e internacional, así como la dignidad de la persona humana y el espíritu de solidaridad (Rivera y Castellón, 2016: 147).

Es así que, desde 1930 y hasta 1996, y en concordancia con los ideales administrativos públicos de esas épocas, el desarrollo del marco de protección de la niñez y la adolescencia, así como las funciones rela-

cionadas, estaban reservadas estrictamente para el Estado, bajo coordinación del PANI. Esta coordinación era, además, abordada bajo un marcado modelo de gobernanza “de arriba hacia abajo”, y contaba con una legitimidad de intervención indiscutible dada por la Constitución Política⁴ y por el marco regulatorio nacional.

Sin embargo, después de la adhesión del país a la CDN en 1990, el Gobierno de Costa Rica vio la necesidad de redefinir y ampliar su espectro de intervención en relación con la protección de los derechos de esta parte especialmente vulnerable de la población. El nuevo enfoque enmarcaba la protección de los derechos de los niños y la juventud como un problema perverso (APSC, 2007; Head, 2008) cuyo tratamiento requería no solo una intervención especializada, jerárquica y post-evento, sino un conjunto de intervenciones preventivas multinivel, multidimensionales e intersectoriales. Estaba claro que bajo esta nueva visión una sola agencia estatal no sería suficiente para manejar por sí sola este campo de política pública ampliado.

Es así que, en respuesta –tardía– a esta situación, en 1996 se elabora una nueva ley orgánica para el PANI y en 1998 el Poder Ejecutivo promulga el Código de Niñez y Adolescencia, en clara consonancia con el marco regulatorio internacional. Estos instrumentos normativos refuerzan la rectoría del PANI en la atención, protección integral, promoción y restauración de los intereses y derechos de las personas menores de 18 años de edad, e incluyen estrategias de gobernanza mucho más inclusivas (PANI, 2015).

Como primera estrategia se creó el Sistema Nacional de Protección Integral (SNPI) (PANI, 2009), el cual introdujo un régimen de intervención preventiva basado en la doctrina de la protección integral. Esta doctrina fue desarrollada en el marco de las Naciones Unidas, y lo que busca es que se convierta a cada niño y adolescente en sujetos plenos de derechos exigibles (García-Mendez, 1994). Asimismo, en el SNPI se buscó cambiar la visión adulto-céntrica por una que reconoce el derecho de la población menor de edad a opinar sobre sus derechos. Esto, en definitiva, redefinió a nivel discursivo y operativo el espectro de intervención estatal en cuanto a esta población.

Como segundo cambio importante está el modelo de trabajo entre actores que se plantea en el SNPI para responder a la nueva visión. Se caracteriza por ser un modelo interorganizacional e inclusivo, basado en

⁴ La Constitución Política de Costa Rica establece en su artículo 55 la creación del Patronato Nacional de la Infancia y define claramente sus funciones y áreas de intervención.

redes de colaboración (UNICEF, 2013). Además, bajo esta nueva lógica, el PANI no solo conserva sus competencias con respecto a la intervención postevento, sino que asume la titánica labor de coordinación y rectoría en este nuevo enfoque holístico.

El Código de Niñez y Adolescencia (1998) indica que el SNPI está comprendido por tres niveles de redes de colaboración:

1. Consejo Nacional de Niñez y Adolescencia (CNNA): Posicionado a nivel político como el principal tomador de decisiones en la materia a nivel nacional. Está integrado por representantes de 22 organizaciones estatales y no estatales: 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 y Juventud, Ministerio de Seguridad Pública, PANI, Instituto Nacional de las Mujeres, Instituto Nacional de Aprendizaje, Instituto Mixto de Ayuda Social, Caja Costarricense del Seguro Social, Consejo Nacional de Rectores, Unión de Instituciones Privadas de Atención a la Niñez, Coordinación de las ONG para el seguimiento de la CDN, Unión Costarricense de Cámara de Asociaciones Privadas y Movimiento de Trabajadores costarricense.
2. Juntas de Protección de Niñez y Adolescencia (JPNA): Órganos adscritos a la estructura del PANI, cuyo trabajo se relaciona directamente con las oficinas locales de dicha institución. Su labor es coordinadora y su ámbito de incidencia es a nivel local. Están conformados por representantes de las instituciones estatales presentes en la respectiva comunidad, representantes comunitarios y de la juventud del lugar.
3. Comités Tutelares de los derechos de la niñez y la adolescencia (CT): Forman parte de las ya existentes Asociaciones de Desarrollo Comunitario y por ende trabajan a nivel local-comunitario. Están conformados por representantes de las agencias estatales, de las comunidades y de la juventud de la comunidad.

Es importante, además, mencionar que las tres redes tienen acceso a fondos públicos y son objeto de procedimientos de rendición de cuentas.

Asimismo, otras dos plataformas de coordinación ajenas al sistema tienen incidencia directa sobre las redes (Rivera y Castellón, 2016: 151):

- a. La Comisión Nacional contra la Explotación Sexual Comercial. Se crea en 1997 como plataforma para la prevención de la ex-

- plotación sexual de menores de edad por engaño o a cambio de beneficios económicos. Esta es conformada por representantes tanto de organizaciones públicas como privadas.
- b. Los Consejos Cantonales de Coordinación Interinstitucional. Se constituyen al amparo del decreto ejecutivo número 36004-PLAN. Son plataformas de coordinación para las instituciones públicas en los cantones o en distritos con Consejo Municipal de Distrito, presididas por el alcalde o intendente.

Todas las plataformas anteriores constituían, sin lugar a duda, una red lo suficientemente extensa, tanto a nivel sectorial como de dispersión geográfica, aunque también muy compleja.

Se debe apuntar que no es hasta ocho años después de la promulgación del Código de Niñez y Adolescencia y de la puesta en marcha del SNPI –es decir, en el 2006– cuando se emite la Política de Estado para la Niñez y la Adolescencia Costa Rica 2009-2021. Por lo que durante ese tiempo no se contó con un direccionamiento político y estratégico de largo plazo con respecto a la defensa de los derechos de la niñez y la adolescencia en el país.

Luego de los cambios mencionados, en el año 2007 un informe elaborado por UNICEF sobre el estado de los derechos de la niñez y la adolescencia en Costa Rica fue claro en señalar los resultados fallidos del SNPI. El informe argumentaba un compromiso insuficiente de los organismos públicos, la falta de participación de la comunidad y vínculos de coordinación poco claros entre los niveles nacional, regional y local como las causas de la casi inactividad del programa (Comisión Nacional de Niñez y Adolescencia, Universidad de Costa Rica, PRIDENA y UNICEF, 2008). La respuesta del CNNA a esta situación fue la creación de un segundo programa complementario en el año 2008, denominado Programa de Subsistemas Locales de Protección (SSLP), bajo responsabilidad del PANI, y cuyo propósito era incidir directamente en las comunidades e impulsar, desde ese ámbito, el trabajo del SNPI. Este programa se puso en marcha ese mismo año en 14 comunidades, categorizadas como prioritarias.

Los SSLP, gestionados por las JPNA, buscaban convertirse en foros para la identificación y prevención de las posibles amenazas a los derechos de los niños y jóvenes dentro de sus comunidades, en alianza con los CT. Para esto se creó el Consejo Participativo de Niñez y Adolescencia conformado por menores de edad, se elaboró un diagnóstico participativo de amenazas y un plan estratégico participativo para hacer frente a las amenazas (PANI, 2013).

A pesar de este segundo esfuerzo, cuatro años después de la implementación de los SSLP, el VII Informe sobre los Derechos la Niñez y la Adolescencia reportó nuevamente resultados muy pobres en términos de las metas alcanzadas por el SNPI y los SSLP. El informe, una vez más, hizo referencia a la falta de compromiso por parte de las instituciones gubernamentales, deficiente coordinación entre las organizaciones públicas, falta de compromiso comunitario, inactividad en los SSLP, y una sobrecarga de funciones y trabajo en el PANI (Comision Nacional de Niñez y Adolescencia, Universidad de Costa Rica, PRIDENA y UNICEF, 2011).

A pesar de los pobres resultados de los programas, tanto SNPI como SSLP siguen en funcionamiento, liderados por el PANI, que ha dedicado aún más recursos financieros para tratar de dinamizar el proceso (PANI, 2014: 55). Esto parece demostrar que se mantiene mucho interés en apostar por este modelo particular de gobernanza, así como por los programas desarrollados con el fin de abordar este tema.

Gobernanza por medio de redes: Lo normativo vs lo empírico

El debate sobre la gobernanza ha atraído una cuota importante de atención en los últimos años, tanto de los académicos como de los profesionales gubernamentales, dando lugar a un denso campo de estudio, a veces contradictorio en cuanto a sus significados y perspectivas teóricas (Peters y Pierre, 2005: 1). Asimismo, los organismos internacionales han dedicado numerosos esfuerzos para crear marcos referenciales (UNESCAP, 2009) que han permeado, tanto moral como jurídicamente, en los marcos regulatorios internacionales, creando lazos de compromiso y de aplicación vinculante a nivel normativo.

La distribución del poder dentro de los mecanismos de gobernanza y el papel de los Estados y la sociedad en dichos mecanismos son algunas de las principales líneas de discusión en los muchos intentos de acercarse a una definición de gobernanza. En este debate, tres posturas dominantes pueden ser identificadas. La primera postura es la gobernanza “centrada en la sociedad”⁵ que presenta al Estado como un actor irrelevante e incluso innecesario dentro de la estructura de gobierno; también atribuye una cuota muy importante de poder a la sociedad y a las redes autogobernadas (Salamon, 2002 y Thatcher, 1993 citados en Bell y Hindmoor,

⁵ Esta es una traducción personal del término que normalmente se utiliza en la literatura en inglés *Society centred governance*.

2009: 1). Una segunda posición es la perspectiva conservadora del medio o “tercera vía”, basada en la idea del “Estado propiciador”⁶ neoliberal, cuyo papel es encontrar y habilitar servicios públicos y luego transferir su control y gestión a redes comunitarias organizadas (Botsman y Latham, 2001; Giddens, 1998, 2001). Otra posición posible es el enfoque de gobernanza “relacional Estado-céntrica”⁷, que surge en respuesta a las dos anteriores y retrata al Estado como un actor poderoso y con acceso a recursos, que se alía en relaciones estratégicas con la sociedad con el fin de gobernar mejor (Bell y Hindmoor, 2009; Peters y Pierre, 2005). Además, considera que, a pesar de las múltiples falencias y limitaciones de los Estados, aún deben considerarse como piezas centrales en los modelos relacionales, pues cuentan con la capacidad de control de mando e incidencia multinivel y de articulación de los intereses de la sociedad en su más amplio sentido (Peters, 2003).

Teniendo en cuenta el histórico bagaje intervencionista que caracteriza al Gobierno de Costa Rica (Hidalgo Capitan, 2003), este texto se posiciona desde una postura relacional Estado-céntrica. De acuerdo con esta perspectiva, la gobernanza debe entenderse como “las herramientas, estrategias y relaciones utilizadas por los gobiernos para ayudar a gobernar” (Bell y Hindmoor, 2009: 2). Por otra parte, la gobernanza se convierte en un proceso interactivo no dicotómico⁸ entre el Estado y los intereses organizados de la sociedad (Peters y Pierre, 2005: 7), donde la relación entre los dos actores puede adoptar muchos posibles arreglos de gobernanza y moverse a lo largo de un espectro de distribución de poder y responsabilidad.

Hoy en día, la gobernanza se da en un ambiente donde la capacidad de resolución efectiva de problemas se dispersa entre los diferentes actores con tareas especializadas, recursos y competencias limitados (Hanf y O’Toole, 1992, p. 166). Una de las opciones de los Estados para hacer frente a esa desagregación de capacidad es la implementación de redes como modelo de gobernanza (Borzel, 1998). Dicho modelo hace referencia a los procesos de interdependencia e intercambio de recursos entre los miembros de una comunidad de política pública particular, con el fin de alcanzar objetivos comunes (Coleman y Skogstad, 1991: 26). A su

⁶ Esta es una traducción personal del término que normalmente se utiliza en la literatura en inglés *Enabling State*.

⁷ Esta es una traducción personal del término que normalmente se utiliza en la literatura en inglés *Relational state-centered*.

⁸ Jessop (2001) postula y defiende que las formas más efectivas de interacción para el logro de objetivos cuentan con un Estado fuerte y con redes de la sociedad fuertes también.

vez, una comunidad de política pública se refiere a los actores actuales o potenciales (Atkinson y Coleman, 1992: 158; Subirats, Knoepfel, Larrue, y Varone, 2008) que, a pesar de ser organismos separados, comparten un objetivo o interés común (Wilks y Wright, 1987). Considerando esa capacidad de unificar esfuerzos y combinar recursos, esta estructura de gobernanza reticular es una opción apropiada para abordar problemas perversos en arenas políticas complejas (Peters y Pierre, 2005).

El SNPI y los SSLP muestran una clara semejanza con la descripción anterior, como plataformas concretas de política pública. En primer lugar, hay comunidades políticas identificables. En el caso del SNPI la comunidad está conformada por el Estado (en un papel central), los ciudadanos (incluidos los jóvenes) y las organizaciones comunitarias, ONG vigilantes de los derechos humanos, sindicatos de los centros privados de cuidado infantil y organismos internacionales, como UNICEF. En el caso de los SSLP, la comunidad es más estrecha e incluye solamente a los organismos del Estado (oficinas regionales o locales del gobierno central y los gobiernos locales), los ciudadanos y las organizaciones comunitarias (incluyendo a los jóvenes).

Todos los anteriores son actores independientes y tienen diferentes recursos (financieros, humanos, de influencia, experiencia, conocimiento del contexto local, legitimidad entre la comunidad, entre otros) que si son combinados de forma correcta pueden ayudar a alcanzar el objetivo de la política nacional de una manera más eficaz y eficiente (Subirats et al., 2008: 69).

Asimismo, los actores tienen un interés en común que coincide con el objetivo de la política, el cual es la defensa y promoción de los derechos de la niñez y la juventud, que es también enmarcado como un problema perverso. Y, por último, el SNPI y los SSLP, así como sus foros de toma de decisiones (CNNA, JPNA, MA), son diseñados –en teoría– como plataformas de interacción e interdependencia para los actores estatales y no estatales, donde pueden compartir sus recursos y generar arreglos redistributivos de poder y responsabilidad (UNICEF, 2013).

Para este punto, parece que todos los elementos básicos para una red de política pública coinciden, pero cuando se observa más detenidamente la forma en la que el Gobierno de Costa Rica construyó los patrones de interacción y vínculos en estas redes, el análisis muestra inconsistencias que podrían explicar los resultados negativos de los programas como herramientas operativas de la política pública de niñez y adolescencia. Tal como la literatura lo ha señalado, las redes son susceptibles al fracaso (Jessop, 1998), y considerando que se construyen en “procesos de precariedad social y política (...) muchas cosas pueden salir mal y evitar

la producción de un verdadero propósito público” (Sorensen y Torfing, 2009: 11).

La estructura de la red tiene una gran influencia en la lógica de las interacciones de la comunidad de política pública y puede afectar al proceso de la política y los resultados, aumentando o reduciendo la eficacia y la legitimidad del Estado en términos de logro de la meta (Borzel, 1998: 258). La composición de la comunidad política del SNPI y los SSLP muestra un patrón asimétrico de interdependencia, de recursos y distribución de poder, pues la red creada está claramente dominada en número e influencia por los organismos estatales.

Como se explicó, a nivel nacional, el SNPI (a través de la CNNA) está integrado por 22 representantes de las organizaciones estatales y no estatales; sin embargo, en realidad solo 5 de ellos son actores no estatales⁹. Los otros 17 representantes actúan en nombre del PANI, uno de los ministerios nacionales considerados como relevantes para abordar el tema, o pertenecen a alguna de las instituciones autónomas nacionales, como el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS). Esta situación ha transformado las redes, en su diseño participativo e inclusivo, en redes interinstitucionales del sector público, desviándose de su propósito original. Es más, a pesar de los cambios estructurales propuestos en el diseño original del SNPI y de los SSLP, podríamos afirmar que el modelo de gobernanza se mantuvo jerárquico de manera subyacente.

Lastimosamente, esto tampoco ha significado una mejoría en términos de la coordinación entre los organismos del Estado, pues como indican Peters y Pierre (2005), lejos de lo que se espera, el Estado no es un conjunto orgánico y armónico de organizaciones, sino que, por el contrario, tiene dificultades para trabajar de forma sinérgica.

Tal como indica el VII Informe sobre los derechos de la niñez y la adolescencia (2011) y el Informe DFOE-SOC-IF-13-2013 de la Contraloría General de la República, a pesar de que las organizaciones estatales están obligadas por ley a participar en el SNPI y los SSLP, en la práctica no se han implicado en el proceso o han adoptado roles pasivos, ejecutando solamente aquello que de por sí se encuentra en su accionar habitual. Es decir, que aun si la red no existiera, los resultados que se han obtenido hasta el momento, se hubieran dado de igual manera, pues las funciones y responsabilidades de cada organización pueden realizarse de manera independiente o en coordinaciones mucho menos complejas que las establecidas en el SNPI.

⁹ ONG, organismos internacionales, la comunidad, sindicatos de trabajadores y el sindicato de organizaciones privadas de cuidado de niños.

Por otra parte, el informe de UNICEF (2011) también advierte sobre la insostenibilidad del programa debido a la sobrecarga de funciones en el PANI, quien no solo lidera los programas sino que también ha asumido la mayor parte del trabajo operativo, proporcionado la mayor parte de los recursos financieros y humanos. Esto es, en parte, porque la totalidad de las metas de los programas ha sido incorporada en su plan operativo anual, generando una responsabilidad directa sobre su cumplimiento. Lo anterior ha producido una sobrecarga en los funcionarios del PANI, lo que podría tener afectaciones en la atención brindada a la población menor de edad en las respectivas zonas de intervención, generando entonces un efecto contrario al deseado.

Otro factor a considerar es que, en la práctica, las comunidades no se encuentran representadas a nivel nacional, pues la estructura del SNPI no incluye ningún mecanismo para seleccionar representantes ciudadanos, ni cuenta con ningún proceso para vincular la participación de las comunidades locales a nivel nacional. Por lo tanto, a pesar de que normativamente se presenta esta como una red basada en la participación ciudadana, la conformación real no admite la inclusión de este actor ni logra la cohesión entre los diferentes niveles. A nivel comunitario, falta poder asociativo y, aunque cada comunidad tiene su propia dinámica, en términos generales, son menos participativas y organizadas de lo que se proyectó en el modelo.

Esto no sorprende, ya que como Head (2007) indica, las comunidades tienden a ser altamente idealizadas, pues se suele asumir que están compuestas por grupos bien estructurados y definidos de personas, con objetivos claros y capaces y entusiastas de asumir compromisos, cuando en realidad la mayoría de ellos no tiene estas características. Aún más, los ciudadanos de las comunidades tienden a ni siquiera tener puntos de vistas definidos con respecto a los temas y requieren tiempo y esfuerzos informativos para llegar a desarrollar una posición (Curtain, 2003, p. 61).

En este caso, y tal como indica la CGR (2013: 20), los representantes comunitarios y de la juventud incluidos en las Juntas de Protección son seleccionados por poco tiempo, además muchos de ellos no cuentan con los conocimientos requeridos para la gestión de la junta y el tratamiento de temas de prevención de violencia y atención de la población menor de edad, o en algunos otros casos no cuentan con el tiempo suficiente para participar en la junta con la frecuencia indicada por ley (al menos una vez por semana).

La experiencia del SNPI y los SSLP muestra que, en esta arena política en particular y con el arreglo de gobernanza seleccionado, solo aquellas localidades con una representación y compromiso estatal fuerte y

sinérgico las comunidades se sentían propensas a participar (UNICEF, 2013). Entonces, esto apunta a la importancia de contar con un direccionamiento y colaboración fuerte por parte del Estado. Además, es una evidencia del alto grado de asimetría entre los actores en términos de interdependencia en los SSLP, en detrimento de la red.

Un último factor a considerar es el hecho de que la complejidad administrativa del Estado se ha infiltrado en las redes creadas. Aunque esto responde claramente a un esfuerzo por mantener las redes eficaces y responsables por los fondos que manejan y las acciones que desarrollan, las constantes medidas y controles, así como las restricciones y largos procedimientos burocráticos para el acceso a los fondos ha desalentado muchos de los esfuerzos de las redes, especialmente a nivel local. Esto ha generado que en algunos casos los SSLP no puedan ejecutar sus planes (Comisión Nacional de Niñez y Adolescencia et al., 2011). Esta imposición de la lógica de la jerarquía y complejidad burocrática va en contra de la flexibilidad y simplicidad necesaria para llevar a cabo el trabajo en red y desalienta, e incluso restringe, la participación de las personas de las comunidades (Adams y Hess, 2001; Curtain, 2003).

Todos los aspectos anteriormente descritos en definitiva han tenido también un impacto en términos de legitimidad (Scharpf, 1997, 1999; Scharpf, 2000; Sorensen y Torfing, 2009), generando reacciones distintas al ideal esperado (UCR y UNICEF, 2015). Se considera que, en este caso, la falta de coordinación y de inclusión genuina y sistemática de los diferentes actores no estatales y la idealización de los actores tanto públicos como no públicos han reducido la legitimidad de entrada y han tenido repercusiones en la legitimidad de salida debido a la percepción de inactividad y falta de efectividad generalizada de los programas (UCR y UNICEF, 2015).

Sin embargo, vale decir que, a pesar de todo lo anterior, el SNPI y los SSLP no podrían ser catalogados como completos fracasos (Marsh y McConnell, 2010), pues también han habido intervenciones muy exitosas, como en el caso de la localidad de Pavas (Rivera y Castellón, 2016), donde en efecto el Estado y la comunidad han logrado generar una dinámica de trabajo coherente y potenciadora.

CONCLUSIÓN

Como principales conclusiones de este caso de estudio se tiene, en primera instancia, que los ideales planteados por la normativa y foros internacionales no tienden a considerar las realidades de los países, es-

pecialmente las de los países en desarrollo, lo que en definitiva dificulta su implantación. Esto considerando las posibilidades de acceso a recursos, la estructura de la planificación nacional y de las dinámicas de las organizaciones públicas, así como las características del contexto y de los actores. Distinto a lo que se espera, apuntar a cambios muy radicales de paradigmas de trabajo en áreas tan bastas como niñez y adolescencia puede generar más bien una reducción en la capacidad de respuesta estatal y una reducción en cuanto a la legitimidad y espacios de construcción con la ciudadanía.

Queda en evidencia que, aunque el planteamiento del modelo reticular implica en sí un avance para la administración pública de Costa Rica en cuanto a su forma de entender la relación Estado-sociedad, aún está lejos de poder aplicar el modelo ideal planteado. Esto requiere, primero, trabajar en problemas de fondo, como la capacidad de coordinación interinstitucional, el fortalecimiento de la figura de rectoría y la creación de mecanismos para comprometer a los distintos actores públicos y sociales en la resolución de problemáticas multidimensionales y multisectoriales. Requiere, además, generar mayor flexibilidad en sus estructuras administrativas o generar marcos de excepción más flexibles para el trabajo en redes, de tal manera que no se desaliente el trabajo colaborativo de las redes. Esto implica, también, mayor capacidad para lograr que los actores sociales estén dispuestos a poner sus recursos a disposición del trabajo de la red.

Asimismo, se requiere trabajar fuertemente en la identificación y desarrollo de modelos de participación ciudadana y planificación colaborativa que fomenten la participación representativa de las comunidades, en puntos que sean de su interés y que no necesariamente son los mismos planteados por los ideales internacionales. Además, se requiere realizar importantes esfuerzos en fortalecer el capital social de las comunidades y en generar conocimientos base en los representantes comunales, de tal manera que aquellos que deseen participar, puedan fungir eficientemente como contrapartes en los espacios de trabajo con la institucionalidad pública, lo cual es un reto principalmente en la zonas más alejas de la capital.

En el caso de estudio particular, y con el fin de mejorar la situación actual de los programas, el Estado costarricense podría adoptar una visión más conservadora de cambio incremental (Weick, 1984) y de “gobernanza suficientemente buena”¹⁰ (Grindle, 2011) sobre la base de una comprensión global de la capacidad del Estado y un enfoque más realista

¹⁰ Traducido del término utilizado por la autora en inglés *Good enough governance*.

de los actores no estatales. Esto podría implicar una simplificación de las redes en esfuerzos reticulares más puntuales y con menos actores, así como dinámicas menos intensas y más específicas de participación para las comunidades, acompañadas de procesos continuos de formación y generación de capacidades.

Aunque esto en definitiva no asegura el éxito, podría generar una base más sólida para procesos de gobernanza reticular en el futuro, sin afectar la legitimidad institucional y de los espacios de colaboración.

Con este estudio queda claro, además, que aún hay mucha tela que cortar en lo relacionado a estructuras reticulares de gobernanza. Este tipo de redes son cada vez más comunes, al menos en Costa Rica, y se requiere aún generar mucho conocimiento sobre la forma en que deben ser gestionadas, sobre sus dinámicas de trabajo y sobre las mejores opciones para hacer el trabajo más eficaz y eficiente. Asimismo, se requiere mayor profundización y propuestas de innovación sobre dinámicas de planificación y coordinación interinstitucional, así como de generación de capacidades para la participación ciudadana.

REFERENCIAS

- Adams, D. y Hess, M. (2001). Community in Public Policy: Fad or Foundation? *Australian Journal of Public Administration*, 60(2), 13-23. doi:10.1111/1467-8500.00205
- Asamblea General de Naciones Unidas. (2015). Proyecto de documento final de la cumbre de las Naciones Unidas para la aprobación de la Agenda para el desarrollo después de 2015. (A/69/L.85). Nueva York.
- Atkinson, M. M. y Coleman, W. D. (1992). Policy Networks, Policy Communities and the Problems of Governance. *Governance*, 5(2), 154-180. doi:10.1111/j.1468-0491.1992.tb00034.x
- Australian Public Service Commission (APSC). (2007). *Tackling Wicked Problems: A Public Policy Perspective*. Canberra: APSC.
- Bell, S. y Hindmoor, A. (2009). *Rethinking Governance*: Cambridge University Press.
- Borzel, T. A. (1998). Organizing Babylon: On the Different Conceptions of Policy Networks. *Public Administration*, 76(2), 253-273. doi:10.1111/1467-9299.00100
- Botsman, P. y Latham, M. (2001). *The enabling state: people before bureaucracy*. Annandale, N.S.W: Pluto Pres.

- Coleman, W. D. y Skogstad, G. (1991). Coleman, William D & Grace Skogstad. Policy Communities And Public Policy In Canada: A Structural Approach. Review 17 (pp. 516). Guelph: Canadian Public Policy.
- Comision Nacional de Niñez y Adolescencia, Universidad de Costa Rica, PRIDENA y UNICEF. (2008). VI Estado de los derechos de la niñez y la adolescencia en Costa Rica: Hacia el cumplimiento de la política nacional para la niñez y la adolescencia. Recuperado de http://www.unicef.org/costarica/docs/cr_pub_EDNA_VI_CR.pdf
- Comision Nacional de Niñez y Adolescencia, Universidad de Costa Rica, PRIDENA y UNICEF. (2011). VII Estado de los derechos de la niñez y la adolescencia en Costa Rica: Hacia el cumplimiento de la politica nacional para la niñez y la adolescencia. Recuperado de http://www.unicef.org/lac/cr_pub_EDNA_VII_CR.pdf
- Contraloría General de la República. (2013). Informe DFOE-SOC-IF-12-2013: Informe sobre la respuesta del Patronato Nacional de la Infancia ante situaciones de riesgo o vulneración de derechos de las personas menores de edad. San José, Costa Rica: Contraloría General de la República.
- Curtain, R. (2003). What role for citizens in developing and implementing public policy? *Canberra Bulletin of Public Administration*, 109(61).
- Finkelstein, L. (1995). What is Global Governance? *Global Governance* 1, 1(3), 367-372.
- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). (2013). Sistematización de buenas prácticas en la constitución y fortalecimiento de los SSLP: Período 2008-2012. Recuperado de http://www.unicef.org/costarica/docs/cr_pub_Sistematizacion_de_buenas_practicas_SSLP.pdf
- García-Mendez, E. (1994). Derecho de la infancia- adolescencia en América Latina: de la situación irregular a la protección integral. Santa Fé de Bogotá: Forum Pacis.
- Giddens, A. (1998). The third way: the renewal of social democracy. Malden, Mass: Polity Press.
- Giddens, A. (2001). The global third way debate. Malden, Mass: Polity Press.
- Grindle, M. S. (2011). Good Enough Governance Revisited. *Development Policy Review*, 29(1), s199-s221. doi:10.1111/j.1467-7679.2011.00526.x
- Hanf, K. y O'Toole, L. J., Jr. (1992). Revisiting Old Friends: Networks, Implementation Structures, and the Management of Inter-organiza-

- tional Relations. *European Journal of Political Research*, 21(1-2), 163-163. doi:10.1111/j.1475-6765.1992.tb00293.x
- Head, B. W. (2007). Community engagement: Participation on whose terms? *Australian Journal of Political Science*, 42(3), 441-454. doi:10.1080/10361140701513570
- Head, B. W. (2008). Wicked Problems in Public Policy. *Public Policy*, 3(2), 101-118.
- Hidalgo Capitan, A. L. (2003). Costa Rica en evolución: Política económica, desarrollo y cambio estructural del sistema socioeconómico costarricense (1980-2002). Costa Rica: Editorial de la Universidad de Costa Rica.
- Jessop, B. (1998). The rise of governance and the risks of failure: The case of economic development. *International Social Science Journal*, 50(1), 29. doi:10.1111/1468-2451.00107
- Marsh, D. y McConnell, A. (2010). Towards a Framework for Establishing Policy Success. *Public Administration*, 88(2), 564-583. doi:10.1111/j.1467-9299.2009.01803.x
- Patronato Nacional de la Infancia (PANI). (2009). Política Nacional para la niñez y la adolescencia: Costa Rica 2009-2021. San José, Costa Rica: PANI.
- Patronato Nacional de la Infancia (PANI). (2013). Términos de Referencia: Contratación y seguimiento de servicios profesionales de trabajadoras o trabajadores sociales para fortalecer el programa de subsistemas locales de protección. Gerencia Técnica. Patronato Nacional de la Infancia PANI. San José, Costa Rica.
- Patronato Nacional de la Infancia (PANI). (2014). Informe de Gestión de Presidencia Ejecutiva 2012-2014. San José, Costa Rica: Patronato Nacional de la Infancia (PANI).
- Patronato Nacional de la Infancia (PANI). (2015). Historia. Recuperado de http://www.pani.go.cr/index.php?option=com_content&view=article&id=179&Itemid=63
- Peters, B. G. (2003). La capacidad para gobernar: ¿retrocediendo hacia el centro? *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 27(octubre).
- Peters, B. G. y Pierre, J. (2005). *Governing Complex Societies: Trajectories and Scenarios*: Palgrave Macmillan.
- Rivera, A. y Castellón, L. (2016). La defensa de los derechos de la niñez y la adolescencia en la institucionalidad pública costarricense: caso del subsistema local de protección en el distrito de Pavas 2009-2015. En Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública (CICAP) (Ed.), *Administrar lo público 3*. San José: CICAP.

- Scharpf, F. (1997). Economic integration, democracy and welfare state. *JOURNAL OF EUROPEAN PUBLIC POLICY*, 4(1), 18-36. doi:10.1080/135017697344217
- Scharpf, F. (1999). *Governing in Europe: effective and democratic?* Oxford: Oxford University Press.
- Scharpf, F. (Ed.) (2000). *Interdependence and Democratic Legitimation*. Princeton: Princeton University Press.
- Servicio de Publicaciones de la Universidad de Huelva.
- Sorensen, E. y Torfing, J. (2009). Making Governance Networks Effective and Democratic through Metagovernance. *Public Administration*, 87(2), 234. doi:10.1111/j.1467-9299.2009.01753.x
- Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C. y Varone, F. (2008). *Análisis y Gestión de Políticas Públicas*. España: Editorial Ariel.
- United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (UNESCAP). (2009). *What is Good Governance?* En Section, P. R. (Ed.). Bangkok: UNESCAP.
- United Nations International Children's Emergency Fund (UNICEF). (2005). *Frequently Asked Questions*. Recuperado de http://www.unicef.org/crc/index_30229.html
- Universidad de Costa Rica (UCR) y Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). (2015). *VIII Informe del Estado de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia en Costa Rica (EDNA)*. San José, Costa Rica.
- Weick, K. (1984). Small wins: Redefining the scale of social problems. *American Psychologist*, 39(1), 40-49. doi:10.1037/0003-066X.39.1.40
- Wilks, S. y Wright, M. (1987). *Comparative Government-Industry Relations: Western Europe, The United States and Japan*. Oxford: Clarendon Press.