

**Análisis del cumplimiento de la Política Nacional para la Niñez y la
Adolescencia 2009-2021: Estudio del cantón de Goicoechea.**

Universidad de Costa Rica

Facultad de Ciencias Económicas

Escuela de Administración Pública



**Análisis del cumplimiento de la Política Nacional para la Niñez y la
Adolescencia 2009-2021: Estudio del cantón de Goicoechea.**

Memoria de Seminario de Graduación para optar por el grado de Licenciatura en
Administración Pública con énfasis en Gestión de Banca y Finanzas
Públicas

Presenta:

Allan Josué Araya Ulloa. B30504
Andrea Cartín Ramírez. B51591
Kevin Alexander Dávila González. B52322

Ciudad Universitaria Rodrigo Facio, Costa Rica
2020

Acta #174-2020
Tribunal Examinador de Trabajo Final de Graduación
Escuela de Administración Pública

Acta de la Sesión Virtual 174-2020 del Tribunal Examinador de los Trabajos Finales de Graduación de la Escuela de Administración Pública, realizada el 24 de setiembre del 2020 a las 15 horas, llevada a cabo de manera virtual y convocada de acuerdo con el artículo 25 del Reglamento General de los Trabajos Finales de Graduación en Grado de la Universidad de Costa Rica, para la Defensa del Trabajo Final de Graduación de: Allan Josué Araya Ulloa carné B30504, Andrea Cartín Ramírez carné B51591 y Kevin Dávila González carné B52322.

La defensa del trabajo final de graduación se realiza por medio de la licencia de la plataforma zoom que el Centro de Informática le ha asignado a la Escuela de Administración Pública.

Personas miembros del Tribunal Examinador convocadas para la sesión: M.Sc. Víctor Garro Martínez, como Presidente del Tribunal Examinador; Dr. Orlando Hernández Cruz como Director del Trabajo Final de Graduación, MBA. Carlos Carranza Villalobos como asesor del Trabajo Final de Graduación, Dr. Leonardo Castellón Rodríguez como asesor del Trabajo Final de Graduación y M.Sc. Juan Carlos Pérez Herra, como docente de la Escuela de Administración Pública.

Artículo 1. El Presidente del Tribunal Examinador solicita a las personas sustentantes mostrar su documento de identificación, como medio para corroborar su identidad.

Artículo 2. El Presidente informa que el expediente de las personas sustentantes contiene todos los documentos que el Reglamento exige. Declara que han cumplido con todos los requisitos del Programa de la Carrera de *Licenciatura en Administración Pública*, que le ha permitido realizar la Defensa de su Trabajo Final de Graduación.

Artículo 3. Las personas sustentantes realizaron la defensa oral del Trabajo Final de Graduación titulado ***“Análisis del cumplimiento de la Política Nacional para la Niñez y la Adolescencia 2009-2021: Estudio del Cantón de Goicoechea”***, en modalidad de Seminario de Graduación, dentro del tiempo señalado para tales fines.

Artículo 4. Terminada la presentación, las personas miembros del tribunal examinador, dentro del tiempo señalado por la Presidencia del Tribunal, realizaron las preguntas pertinentes sobre aspectos propios del tema tratado en el Trabajo Final de Graduación.

Artículo 5. Concluido el interrogatorio, el Tribunal Examinador procedió a deliberar de manera privada.

Artículo 6. Con fundamento en el artículo 26 del Reglamento General de los Trabajos Finales de Graduación, y luego de realizada la votación, el Tribunal Examinador calificó el Trabajo Final de Graduación
(X) APROBADO – AP-
() NO APROBADO – NAP-

Artículo 7. Con fundamento en el artículo 27 del Reglamento General de los Trabajos Finales de Graduación, el Presidente del Tribunal Examinador comunicó en público el resultado de la deliberación y declaró a las personas sustentantes como acreedoras al título de Licenciados y Licenciada en Administración Pública.





Artículo 8. El Presidente del Tribunal Examinador les advirtió de la obligación de asistir al acto público de graduación, para prestar juramento y recibir el título correspondiente.

La Presidencia del Tribunal exhorta a las personas sustentantes a que una vez aprobado el documento final lo coloquen en el repositorio virtual kerwà de la Universidad, tal como lo indica el Reglamento.

Luego de la lectura del Acta, firmaron las personas miembros del Tribunal Examinador presentes y las personas sustentantes a las 16:24 horas.

M.Sc. Victor Garro Martínez
Presidente del Tribunal

Allan Josué Araya Ulloa
Carné B30504

Dr. Orlando Hernández Cruz
Director del Trabajo Final de Graduación

Andrea Cartín Ramírez
Carné B51591

MBA. Carlos Carranza Villalobos
Asesor del Trabajo Final de Graduación

Kevin Dávila González
Carné B52322

Dr. Leonardo Castellón Rodríguez
Asesor del Trabajo Final de Graduación



M.Sc. Juan Carlos Pérez Herra
Docente de la Escuela de Administración Pública

El Reglamento General de los Trabajos Finales de Graduación, en su artículo 29 establece que "En caso de TFG sobresalientes, se podrá conceder una aprobación con distinción si así lo acuerda el tribunal examinador, por una votación de cuatro votos favorables."

(X) Se aprueba con Distinción

Observaciones:

Original: Escuela de Administración Pública, Copia: Personas sustentantes



Derechos de Propiedad Intelectual

El presente trabajo, realizado bajo el título “Análisis del cumplimiento de la Política Nacional para la Niñez y la Adolescencia 2009-2021: Estudio del cantón de Goicoechea” y elaborado bajo la modalidad de Seminario de Graduación, es propiedad de sus autores: Allan Josué Araya Ulloa, Andrea Cartín Ramírez y Kevin Alexander Dávila González.

Según lo establecido en la Ley N° 6683 sobre Derechos de Autor y Derechos Conexos, las expresiones, sujetas a esta Ley y contenidas en este documento, no pueden ser reproducidas de manera total o parcial sin previo permiso de los autores. Cualquier violación a esta normativa, por parte de cualquier persona física o jurídica, será denunciada para posterior aplicación de la sanción.

Agradecimientos generales de los seminaristas

El primer agradecimiento es para Dios, por su siempre compañía, inspiración y fortaleza en todo momento.

Sin duda este Trabajo Final de Graduación es fiel testimonio de la gratitud que sentimos en este momento por nuestra alma mater la benemérita Universidad de Costa Rica que nos transmitió el saber.

Agradecemos a nuestras familias, por su apoyo, consejos, ayuda y palabras de aliento.

Nuestra sincera gratitud al Dr. Orlando J. Hernández Cruz, nuestro Tutor, quien, con su guía, conocimiento y recomendaciones fortalecieron este trabajo, gracias don Orlando por su tiempo y consejos.

Agradecemos también a nuestros lectores: MBA. Carlos Carranza Villalobos y al Dr. Leonardo Castellón Rodríguez por sus sugerencias tan valiosas en todo momento. A dos profesoras más: MSc. Lorena López González y MSc. Carmen Coto Pérez, quienes con su conocimiento y experiencia nos guiaron al inicio de este trabajo de investigación.

Finalmente, nuestro reconocimiento a todas las personas que nos colaboraron con la realización de la investigación que hoy plasma sus resultados en este trabajo, agradecemos a los beneficiarios, funcionarios e instituciones tanto públicas y privadas que siempre tuvieron la buena disposición de atendernos, de regalarnos su tiempo y atención.

Dedicatoria y agradecimientos de Allan

Agradecido infinitamente con Dios y la Virgen por el gran regalo de la vida y por permitirme cumplir cada sueño por el camino del bien.

A mi familia: a Mami, cuyas oraciones, palabras de aliento y preocupación por mí agradeceré por siempre, a mi Papá por su gran ejemplo de trabajo, a mi hermano Juan por su sencillez y humildad y a mi hermana Rocío por ayudarme con sus muestras de ánimo y sonrisas. A mi hermano Berny que me ha acompañado siempre con su enorme apoyo y sabiduría y a mi hermana Andrea por su paciencia, consejos y ejemplo de lo correcto.

¡Gracias infinitas!

A mis abuelos maternos Porfirio y Orfilia que desde el Cielo nos bendicen.

A mis amigos, profesores y personas que creyeron en mí y me apoyaron en todo momento.

¡Sagrado Corazón de Jesús, en Ti confío!

Dedicatoria y agradecimientos de Andrea

Primeramente, a Dios, por ser el centro y la guía en mi vida. Porque con su infinita bondad, bendición y misericordia me ha permitido vivir experiencias y momentos inolvidables que me han conducido hasta acá con mucho esfuerzo y dedicación.

A mi madre Kattia, quien con su consejo y acompañamiento me ha formado tanto personal como profesionalmente. Gracias por ser la persona más incondicional en mi vida, por el esfuerzo de todos los días para darme lo mejor y guiarme por la senda del bien.

A mi padre Róger, constantemente dispuesto y atento a ayudarme en estos 5 años universitarios y en todo aspecto de mi vida. Gracias por siempre velar por mi bienestar y mi cuidado. Gracias por la disposición total a aconsejarme cuando lo he necesitado.

A mis abuelitos maternos, Alba, que me acompaña desde el cielo, y Aristides, quienes desde pequeña me educaron, cuidaron y formaron para ser la persona que soy hoy. Gracias por tantos años de entrega y amor verdadero, puro e incondicional.

A mi compañero de aventuras y cómplice de tantas risas, Kevin, mi amigui del alma. Incondicional durante mi vida universitaria y el proceso de este trabajo. Gracias por tantos recuerdos que guardo en mi corazón, pero más que todo, gracias por ser un excelente amigo.

Finalmente, a todas las personas que con su paso en mi vida han dejado enseñanzas y experiencias; amigos, familiares, profesores y conocidos, que de una u otra manera han contribuido a formarme en lo personal y lo profesional.

Dedicatoria y agradecimientos de Kevin

Agradezco infinitamente a Dios mi Padre, por darme la sabiduría, las fuerzas necesarias para terminar este trabajo de investigación y por nunca abandonarme a lo largo de los años. También a mi familia, quienes desde niño me ayudaron a seguir adelante y siempre me motivaron a superarme cada día más, por el gran esfuerzo que hacen para que yo hoy pueda culminar esta etapa. A mis amigos y compañeros de proyecto por el gran esfuerzo y la gran dedicación que pusieron en este trabajo.

Dedico este logro a:

A Dios, por su infinita misericordia hacia mí.

A mi madre Yessica por su gran amor y apoyo.

A mi padre Alex por su gran amor y apoyo.

A mis hermanos Isaac y Ana Yancy por siempre apoyarme y motivarme.

A mi mejor amiga, compañera de Tesis, de aventuras y desgracias, mi Amigui.

“No puede haber una revelación más íntensa del alma de una sociedad que la forma en que trata a sus niños”.

Nelson Mandela.

Índice general

Derechos de Propiedad Intelectual	I
Agradecimientos generales de los seminaristas.....	II
Índice de cuadros.....	X
Índice de figuras y gráficos	XI
Índice de abreviaturas.....	XIII
Resumen ejecutivo	1
Abstract	3
Introducción	5
Capítulo I: Generalidades de la investigación	7
1.1 Antecedentes en el contexto nacional e internacional	8
1.2 Legislación vigente que incluya o tipifique a las personas menores de edad	10
1.3 Concepto de niñez y adolescencia.....	13
1.4 Justificación de la Investigación	16
1.5 Planteamiento del Problema	20
1.6 Eje Problematizador.....	24
1.7 Objetivos.....	24
Objetivo General	24
Objetivos Específicos	24
Capítulo II: Marco Teórico	25
2.1 Las políticas públicas	26
2.2 La política pública como objeto de estudio.....	28
2.3 Implementación de las políticas públicas	30
2.4 Enfoques de estudio de las políticas públicas	32
2.4.1 Enfoque Cognitivista.....	32
2.4.2 Enfoque Institucionalista.....	34
2.4.3 Enfoque Neo Institucionalista	35
2.5 Rectoría técnica	37
Capítulo III: Metodología.....	38
3.1 Aspectos metodológicos	39
3.2. Unidad de estudio	40
3.3 Sujetos de información.....	40
3.4. Técnicas e instrumentos de recolección de información	40
3.4.1 Revisión bibliográfica general.....	41
3.4.2 Entrevistas a profundidad	42
3.5 Métodos y técnicas para el análisis de la información recolectada.....	43

3.5.1 Análisis de datos	43
3.6 Categorías de análisis.....	44
3.6.1 Políticas Públicas	44
3.6.2 Derechos humanos de grupos específicos	44
3.6.3 Niñez y adolescencia.....	45
3.7 Alcances y delimitaciones	45
3.7.1 Delimitación temporal	45
3.7.2 Delimitación espacial.....	45
Capítulo IV: Política Nacional para la Niñez y la Adolescencia Costa Rica 2009-2021, características generales y actores involucrados	46
4.1 Propósitos de la Política Nacional para la Niñez y la Adolescencia Costa Rica 2009-2021.....	47
4.1.1 La Inversión Social Pública en la Infancia 2000-2008.....	47
4.1.2 Informes y Estados de los Derechos de la Niñez y Adolescencia 2008-2018	52
4.1.3 Planes Nacionales de Desarrollo de las Administraciones Chinchilla Miranda 2011-2014 y Solís Rivera 2015-2018.....	55
4.1.4 Propósitos de la Política Nacional de Niñez y Adolescencia.....	59
4.2 Mapeo de los actores según su ámbito de incidencia en la Política Nacional para la Niñez y la Adolescencia Costa Rica 2009-2021.	81
4.2.1 Clasificación de actores influyentes en la PNNA de acuerdo a una tipología.	82
4.2.2 Descripción de actores a nivel nacional.....	85
4.2.3 Descripción de actores a nivel local (cantón de Goicoechea):	99
4.2.4 Descripción de actores de la Sociedad Civil (cantón de Goicoechea):	104
4.3 Logro de la articulación de todas las instituciones involucradas en las metas de la ANNA para lograr los propósitos de la PNNA.	105
Capítulo V: Análisis de las acciones implementadas por la Municipalidad de Goicoechea y su alineación con la PNNA	108
5.1 Acciones que lleva a cabo el gobierno local de Goicoechea y el Patronato Nacional de la Infancia en temas de niñez y adolescencia.....	109
5.1.1 Acciones en concreto llevadas a cabo por la municipalidad que garanticen los derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes del cantón de Goicoechea.....	109
5.1.2 Acciones implementadas en materia de madres adolescentes, porcentajes y metas cumplidas	110
5.1.3 Participación de ONG locales y sus acciones en Goicoechea para la población de niñez y adolescencia	111

5.1.4 Tipos de acompañamiento o asesoramiento brindados a los entes locales para que cumplan con las metas de la ANNA	111
5.1.5 Desarrollo de una política local o municipal de niñez y su proceso de elaboración	112
5.1.6 Relación actual con el Subsistema Local de niñez y adolescencia del cantón de Goicoechea	113
5.2 Alineamiento de las acciones públicas en el cantón de Goicoechea en materia de niñez y adolescencia con la Política Nacional para la Niñez y la Adolescencia Costa Rica 2009-2021.	113
5.2.1 Alcance de las acciones implementadas en Goicoechea en función de los ejes de la PNNA y sus lineamientos estratégicos.	113
5.2.2 Opinión de las personas beneficiarias acerca de la Política Nacional para la Niñez y Adolescencia.	117
5.2.3 Evaluación de la Política Nacional para la Niñez y la Adolescencia... ..	138
5.2.4 Resultados de los informes de auditoría de la Contraloría General de la República.	140
5.2.5 Opiniones de actores involucrados.	148
Conclusiones	152
Recomendaciones	157
Anexos.....	162
Referencias Bibliográficas	176

Índice de cuadros

Cuadro N°1. Costa Rica: Población de 5 a 17 años, distribución porcentual por asistencia a la educación formal según año.	15
Cuadro N° 2. Gasto o inversión pública total por función y por programa en Costa Rica para el año 2008.....	49
Cuadro N° 3. Evolución del Gasto o Inversión Pública Social Real Total, 2000-2008	51
Cuadro N° 4. Resumen de los Ejes y Lineamientos Estratégicos de la Política Nacional para la Niñez y la Adolescencia.	65
Cuadro N° 5. Clasificación de actores influyentes en la PNNA.....	82

Índice de figuras y gráficos

Gráfico N° 1. Evolución porcentual de la pobreza extrema en el país por año.	14
Figura N° 1. Enfoques, aspiraciones y principios de la Política Nacional para la Niñez y la Adolescencia.	64
Gráfico N° 2. Porcentaje de docentes que han escuchado sobre la PNNA.	118
Gráfico N° 3. Porcentaje de participación de docentes en alguna instancia para la defensa de la niñez y adolescencia.	119
Gráfico N° 4. Percepción de los docentes en cuanto si los niños y niñas poseen la suficiente protección en materia de derechos.	119
Gráfico N° 5. Conocimiento de los docentes sobre la existencia de la Oficina de Niñez y Adolescencia de la Municipalidad de Goicoechea.	120
Gráfico N° 6. Porcentaje de docentes que han recibido algún tipo de capacitación para un correcto abordaje a estudiantes cuyos derechos hayan sido vulnerados.	121
Gráfico N° 7. Percepción de los docentes sobre el apoyo que el centro educativo le brinda a los estudiantes en cuanto a actividades artísticas, culturales o deportivas.	122
Gráfico N° 8. Porcentaje de casos de maltrato o abuso infantil en los que se han tomado acciones pertinentes.	123
Gráfico N° 9. Aspectos que hacen felices a los niños y niñas.	124
Gráfico N° 10. Derechos que los niños y niñas creen tener.	125
Gráfico N° 11. Percepción de los niños y niñas sobre las cosas que la comunidad debe hacer por ellos.	126
Gráfico N° 12. Percepción del ambiente de la comunidad.	127
Gráfico N° 13. Porcentaje de niños y niñas que cuentan con espacios para sus actividades deportivas o artísticas	128
Gráfico N° 14. Porcentaje de niños y niñas de I y II ciclo que piensan que la atención en los centros de salud es buena.	129
Gráfico N° 15. Porcentaje de jóvenes que creen que el Estado vela por sus derechos.	130

Gráfico N° 16. Porcentaje de jóvenes con criterios positivos en cuanto a los derechos de la niñez y adolescencia.....	131
Gráfico N° 17. Porcentaje de jóvenes que se sienten amparados por la Municipalidad de Goicoechea u otra instancia cantonal.	132
Gráfico N° 18. Porcentaje de jóvenes que perciben algún derecho vulnerado.	133
Gráfico N° 19. Porcentaje de jóvenes que tienen conocimiento sobre la Oficina de la Niñez y Adolescencia de la Municipalidad de Goicoechea.....	134
Gráfico N° 20. Porcentaje de jóvenes que reciben apoyo familiar o del centro educativo en sus actividades físicas o artísticas.	135
Gráfico N° 21. Porcentaje de la percepción en la atención recibida en los centros de salud.	136
Gráfico N° 22. Porcentaje de jóvenes que son apoyados y motivados por sus padres a estudiar.....	137
Gráfico N° 23. Porcentaje de jóvenes que conocen al menos una madre adolescente con derechos vulnerados.....	138

Índice de abreviaturas

ADI	Asociación de Desarrollo Integral
ANNA	Agenda Nacional de Niñez y Adolescencia 2015-2021
ASCAJU	Asociación Costarricense de Adolescencia y Juventud
CCSS	Caja Costarricense del Seguro Social
CDN	Convención sobre los Derechos del Niño
CEN-CINAI	Centros de Educación y Nutrición-Centros Infantiles de Atención Integral
CGR	Contraloría General de la República
CIDE	Centro de Investigación y Docencia en Educación de la Universidad Nacional
CIDH	Corte Interamericana de Derechos Humanos
CMTC	Central del Movimiento de Trabajadores Costarricenses
CNA	Código de la Niñez y la Adolescencia
CNNA	Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia
CO- SECODENI	Coordinadora de Organizaciones Sociales de Defensa de Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes
CPJ	Consejo de la Persona Joven
DUDH	Declaración Universal de los Derechos Humanos
EBAIS	Equipos Básicos de Atención Integral en Salud
EDNA	Estado de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia
ENAHO	Encuesta Nacional de Hogares
FNA	Fondo para la Niñez y la Adolescencia
FODESAF	Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares
GAM	Gran Área Metropolitana
IBINA	Índice de Bienestar de la Niñez y Adolescencia
ICODER	Instituto Costarricense del Deporte y la Recreación
INEINA	Instituto de Estudios Interdisciplinarios de la Niñez y la Adolescencia de la Universidad Nacional
IFAM	Instituto de Fomento y Asesoría Municipal

IMAS	Instituto Mixto de Ayuda Social
INA	Instituto Nacional de Aprendizaje
INAMU	Instituto Nacional de las Mujeres
INEC	Instituto Nacional de Estadísticas y Censos
MEP	Ministerio de Educación Pública
MIDEPLAN	Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
MINSA	Ministerio de Salud
MSP	Ministerio de Seguridad Pública
ODENACR	Observatorio de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia de Costa Rica
ONG	Organizaciones No Gubernamentales
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PANI	Patronato Nacional de la Infancia
PIB	Producto Interno Bruto
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNNA	Política Nacional de Niñez y Adolescencia
PRIDENA	Programa Interdisciplinario de Estudios y Acción Social de Derechos de la Niñez y la Adolescencia de la Universidad de Costa Rica
SNPI	Sistema Nacional de Protección Integral
UCR	Universidad de Costa Rica
UNA	Universidad Nacional de Costa Rica
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

Araya Ulloa, A., Cartín Ramírez, A. & Dávila González, K. (2020). *Análisis del cumplimiento de la Política Nacional para la Niñez y la Adolescencia 2009-2021: Estudio del cantón de Goicoechea* (Tesis de Licenciatura con énfasis en Gestión de Banca y Finanzas Públicas). Universidad de Costa Rica, San Pedro de Montes de Oca, Costa Rica.

Tutor de la investigación: Dr. Orlando Hernández Cruz.

Resumen ejecutivo

El presente trabajo de tesis, está enfocado en las acciones que ha realizado la Municipalidad de Goicoechea en materia de niñez y adolescencia, ya que esta es una población de alta vulnerabilidad. Para ello, este estudio tiene como objetivo: “Analizar el desarrollo de las acciones de la Política Nacional para la Niñez y la Adolescencia Costa Rica 2009-2021 en el cantón de Goicoechea en el periodo comprendido del 2010 al 2018”.

Con el fin de lograr dicho objetivo, el presente estudio se dividió en los siguientes capítulos:

Capítulo I: se mencionan las generalidades de la investigación como los antecedentes, se menciona la legislación vigente en Costa Rica que involucra a la niñez y adolescencia, se justifica la importancia de esta investigación, se hace el planteamiento del problema y, además, se mencionan los objetivos de la investigación.

Capítulo II: se desarrolla un marco teórico el cual describe algunos conceptos de importancia para la investigación. También, se desarrolla qué tipo de enfoques existen para el estudio de políticas públicas y se tomará una de ellas como base para el desarrollo del trabajo.

Capítulo III: en este apartado se explica detalladamente la metodología usada por el equipo investigador para la recolección y el análisis de la información.

Capítulo IV: en este capítulo se desarrollan los dos primeros objetivos específicos de la investigación; es decir, se analizan los propósitos de la Política estudiada y posteriormente, se lleva a cabo un estudio de actores.

Capítulo V: se desarrollan los últimos dos objetivos específicos; es decir, se analizan las acciones que lleva acabo la Municipalidad de Goicoechea en materia de

niñez y luego se estudia si estas acciones están alineadas con la PNNA. Así mismo, en este capítulo se brindan resultados importantes obtenidos a lo largo de la investigación.

A partir de esta investigación, se llega a la conclusión de que, dentro del periodo estudiado, el Patronato Nacional de la Infancia (PANI) mostró falencias en el cumplimiento de su rectoría técnica; derivando en ausencia de articulación de esfuerzos con entes a nivel local y nacional. También nuestro objeto de estudio, la Política Nacional para la Niñez y la Adolescencia Costa Rica (PNNA) 2009-2021, ha carecido de evaluaciones satisfactorias en su implementación, es de poco conocimiento por parte del grupo meta, así como de los actores que se encuentran en contacto directo con los beneficiarios y que, además, se encargan de hacer cumplir la PNNA.

Palabras clave: niñez y adolescencia, cumplimiento de derechos, política pública, Municipalidad de Goicoechea, articulación de actores.

Abstract

This thesis is focused on the actions that the Municipality of Goicoechea has carried out in the area of childhood and adolescence since this is a highly vulnerable population. This study aims to: "Analyze the development of the actions of the National Policy for Children and Adolescents Costa Rica 2009-2021 in the canton of Goicoechea in the period from 2010 to 2018".

In order to achieve this objective, the present study was divided into the following chapters:

Chapter I: the generalities of the research are mentioned such as the background, the legislation active in Costa Rica that involves children and adolescents, the importance of this research is justified, the problem statement is made and also, the research objectives.

Chapter II: a theoretical framework describes some concepts of importance for the research. Also, it develops what kind of approaches exist for the study of public policies and one of them will be taken as the basis for the investigation.

Chapter III: this section explains in detail the methodology used by the research team to collect and analyze the information.

Chapter IV: in this chapter the first two specific objectives of the research are developed; that is, the purposes of the studied Public Policy are analyzed and subsequently, a study of actors is carried out.

Chapter V: the last two specific objectives are developed; it means, the actions carried out by the Municipality of Goicoechea in childhood matters are analyzed and then it is studied if these actions are aligned with the PNNA. Likewise, this chapter provides important results obtained throughout the research.

From this investigation, it is concluded that within the period studied, the PANI showed shortcomings in complying with its technical stewardship, resulting in the absence of joint efforts with entities at the local and national level. Also our object of study, the Política Nacional para la Niñez y la Adolescencia Costa Rica 2009-2021, has lacked satisfactory evaluations in its implementation, it is of little knowledge by the

target group as well as the actors who are in direct contact with the beneficiaries and who are also responsible for enforcing the PNNA.

Keywords: children and adolescents, fulfilment of human rights, public policy, Municipality of Goicoechea, collaboration among stakeholders.

Introducción

La niñez y la adolescencia es un tema que a lo largo de las últimas décadas ha sido de interés público para Costa Rica. Más específicamente, se puede asegurar que el país adquirió un compromiso verdadero con esta población al ser parte de la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) del año 1989. Es a partir de ese momento, que se empezaron a realizar múltiples esfuerzos para que las diferentes entidades estatales comenzaran a promover y garantizar los derechos de esta población tan vulnerable.

Sin embargo, a pesar de las múltiples acciones llevadas a cabo por el país en pro del bienestar de la niñez y adolescencia, no fueron suficientes para alcanzar la meta aspirada. Ya que, si bien se lograron alcanzar buenas cifras para aspectos como educación y salud, otros muchos aspectos parecían no presentar mejora.

De 1991 a 1998, el número de hogares vulnerables no presentó buenos avances debido a que, si bien muchos de estos hogares dejaban la pobreza, sus ingresos los posicionaban apenas por encima de la línea de pobreza. Por lo tanto, era cuestión de que sucediera alguna contracción económica u otro evento para que estas familias se quedaran sin recursos suficientes para satisfacer sus necesidades básicas (Universidad de Costa Rica, 2000, p.55).

De la misma manera, el PANI asegura que a lo largo de los años la atención y la protección de esta población se ha visto envuelta en un sinnúmero de casos de duplicidad de proyectos, de funcionarios que participan en varias redes interinstitucionales al mismo tiempo y de instituciones que no trabajan en conjunto, sino que cada una de ellas realizan acciones dirigidas a los mismos grupos poblacionales (Patronato Nacional de la Infancia, 2014, p.3). Es quizá, por estas razones que la situación de los y las niñas del país no ha visto gran progreso en las últimas décadas.

Como respuesta a esto, la PNNA junto con su plan de acción, la Agenda Nacional de la Niñez y la Adolescencia 2015-2021 (ANNA), vienen a trazar una ruta a seguir para todas aquellas organizaciones que de una u otra manera deben velar por el cumplimiento de los derechos de la niñez. Permitiendo así, una coordinación interinstitucional eficaz, que cumpla con las metas planteadas en esta materia y con

resultados evidentes y medibles mediante el fortalecimiento del Sistema Nacional de Protección Integral.

Uno de los objetivos de esta investigación es analizar si las acciones del cantón de Goicoechea en materia de niñez y adolescencia están alineadas con lo establecido en la PNNA y en su plan de acción; contrastando de esta manera, los resultados obtenidos con la situación actual de esta población en dicho territorio.

El objetivo mencionado se logró en varias fases. En primer lugar, se procedió a entender cuáles son los propósitos de la PNNA mediante una exhaustiva revisión documental que permitiera entender qué aspectos llevaron a la creación de la PNNA, además de diferentes entrevistas, las cuales permitieron contrastar lo dicho en los documentos con lo dicho por personas que vivieron de primera mano el proceso de creación de la PNNA.

En segundo lugar, se llevó a cabo un mapeo de actores que explicase de mejor forma cómo funciona el entrelazado de procesos y mecanismos de comunicación entre las organizaciones locales en tema de niñez. Además de entender las funciones que cada actor posee en esta materia y qué aportes realiza al Subsistema Local de Protección.

Finalmente, se procedió a conocer las acciones en concreto que se llevan a cabo en la Municipalidad de Goicoechea en materia de niñez para, posteriormente, analizar si dichas acciones están alineadas o no con la PNNA.

Capítulo I: Generalidades de la investigación

1.1 Antecedentes en el contexto nacional e internacional

El Estado costarricense posee una responsabilidad indelegable con la niñez y adolescencia. Dicha responsabilidad es dada al país a partir de la Constitución Política de 1949, más específicamente en los artículos 50 y 55, donde en el primero se expresa que “Toda persona tiene derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado” y en el segundo dicta que “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 otras instituciones del Estado” (Constitución Política de la República de Costa Rica, 1949).

Esta responsabilidad es ratificada después de la participación de Costa Rica en la CDN, reforzando a nivel nacional e internacionalmente este compromiso (PANI-UNICEF, 2009). En dicha Convención se estipula que todos los Estados partes aseguren el cumplimiento de los derechos allí enunciados para cada niño y niña bajo su jurisdicción, sin discriminación o excepción alguna por motivos de raza, sexo, religión, idioma, opinión política, posición económica, impedimentos físicos o cualquier otra condición (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, 2006).

El artículo 4 de la CDN establece que “los Estados Partes adoptarán todas las medidas administrativas, legislativas y de otra índole para dar efectividad a los derechos reconocidos en la presente Convención” (Naciones Unidas, 1990). Es por eso, que en el año 1996 se promulgó la Ley Orgánica del Patronato Nacional de la Infancia, N°7648. El fin primordial de dicha institución autónoma es proteger a las personas menores de edad y sus familias, siendo ellos un elemento natural y el pilar de la sociedad (Ley N°7648, 1996). Como órgano rector técnico en materia de infancia, adolescencia y familia, el artículo 2, inciso d) de la ley bajo la que se rige menciona que le corresponde al PANI “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”.

Un hecho de gran importancia internacional anterior a la CDN, y que marcó la pauta tanto para dicha Convención, como para el establecimiento de un marco jurídico de derechos humanos en numerosos países, fue la Declaración Universal de los

Derechos Humanos (DUDH) ocurrida en 1948 y que en el artículo 25 establece lo siguiente:

1. Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez y otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.
2. La maternidad y la infancia tienen derecho a cuidados y asistencia especiales. Todos los niños y niñas, nacidos de matrimonio o fuera de matrimonio, tienen derecho a igual protección social (Naciones Unidas, 1948, p.7).

Varios años posteriores a esta declaración, en 1974, Costa Rica promulgó el Código de Familia (Ley N°5476); que protege los derechos de las personas menores de edad en materia de adopciones, abandono, tutela, patria potestad, pensión alimenticia y derechos y deberes de los padres (orientar, educar, cuidar, vigilar y disciplinar a los y las menores).

Basado en todo lo anterior es que Costa Rica aprueba en 1998 la Ley N°7739 Código de la Niñez y la Adolescencia (CNA). El objetivo de ésta se estipula desde su artículo primero al decir que la Ley será el:

Marco jurídico mínimo para la protección integral de los derechos de las personas menores de edad. Establece los principios fundamentales tanto de la participación social o comunitaria como de los procesos administrativo y judicial que involucren los derechos y las obligaciones de esta población (Código de la Niñez y la Adolescencia, 1998).

1.2 Legislación vigente que incluya o tipifique a las personas menores de edad

De acuerdo con la PNNA (2009), estas son las legislaciones pertinentes en materia de protección de la población menor de edad, las cuales se detallan a continuación:

- Ley 7430 de Fomento de la Lactancia Materna: Incentiva la lactancia materna, la buena nutrición y el acceso a la educación y prácticas saludables para los niños y niñas.
- Ley 7658 de Creación del Fondo Nacional de Becas: Para la regulación de las becas educativas para la población menor de edad.
- Ley 7476 contra el Hostigamiento Sexual en el Empleo y la Docencia: Con acciones específicas para abordar las problemáticas referentes a hostigamiento sexual que impliquen a los menores de edad.
- Ley 7576 de la Justicia Penal Juvenil: Esta ley es aplicada hacia personas menores de edad entre los 12 y los 18 años para contravenciones o delitos tipificados en el Código Penal y cometidos por personas en este rango etario.
- Ley 7600 de igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad: Aplicable también para personas menores de edad.
- Ley 7735 Ley General de Protección a la Madre Adolescente: Dirigida hacia madres menores de edad o en estado de gestación para apoyo y seguimiento.
- Ley 7771 sobre el VIH/SIDA: Aplicable para las personas menores de edad con este padecimiento, así como la promoción y defensa de sus derechos.
- Ley 7899 contra la explotación sexual comercial de personas menores de edad: Con potestades sancionatorias para quienes cometan delitos al sector de niñez y adolescencia.
- Ley 7972 Ley de Creación de cargas tributarias sobre licores, cervezas y cigarrillos para financiar un plan integral de protección y amparo de la población adulta mayor, niños, niñas y adolescentes en riesgo social y otras: Los recursos

obtenidos de los impuestos de estos productos son para financiar actividades en contra del consumo de drogas o sustancias psicotrópicas en la niñez.

- Ley 7999 sobre tráfico de personas menores de edad: Se establecen penas por tráfico de personas menores de edad.
- Ley 8002 Reforma Artículos 161 y 162 del Código Penal Ley 4573: Se establece pena de cuatro a diez años de prisión en caso de abusos sexuales contra personas menores de 18 años.
- Ley 8017 del Consejo de Atención Integral de la Niñez: Legisla sobre los centros de atención dirigidos a la niñez.
- Ley 8101 Ley de Paternidad Responsable: Indica la responsabilidad de los padres sobre el cuidado y atenciones para con los hijos e hijas menores de edad.
- Ley 8111 Ley Nacional de Vacunación: Aplicable al acceso y disponibilidad del servicio de vacunación.
- Ley 8143 de Adición de un párrafo segundo al artículo 174 del Código Penal que Penaliza la difusión por cualquier medio de material pornográfico o erótico en el que aparezcan menores de edad o su imagen.
- Ley 8183 Reforma del Artículo 5 de la Ley No. 7633 de 1996: Reforma del Artículo 5 de la Ley No. 7633 de 1996: ambas reformas legislan con potestad sancionatoria sobre la venta de bebidas alcohólicas a las personas menores de edad.
- Ley 8220 de Protección al ciudadano del exceso de requisitos y trámites administrativos: La protección de sus datos y el acceso a servicios con eficiencia es también un derecho para las personas menores de edad.
- Ley 8239 Derechos y Deberes de las personas usuarias de los servicios de salud públicos y privados: Las personas menores de edad tienen derecho al servicio de salud, su respectivo aseguramiento y conocimiento de su expediente de salud.

- Ley 8261 Ley de Persona Joven: Protege y promueve los derechos y garantías de las personas jóvenes. En la Ley se tipifica a las personas jóvenes quienes comprenden las edades desde los 12 hasta los 35 años. La política pública referente a la Persona Joven se fundamenta en la Ley mencionada con anterioridad.
- Ley 8289 Reforma de la Ley Orgánica del Ministerio de Salud, No 5412: Se le faculta al Instituto de Alcoholismo y Farmacodependencia (IAFA) sobre la prevención, empoderamiento y capacitación a la niñez y adolescencia costarricense en materia de drogas y psicotrópicos.
- Ley 8312 Modificación de los artículos 1º, 4º, 5º y 12º de la Ley General de Protección a la Madre Adolescente No. 7735 y derogación del inciso C) de su artículo 8º: Fortalecimiento de la capacitación y articulación institucional para el abordaje legal sobre la protección, derechos y deberes de las madres adolescentes y sus hijos.
- Ley 8409 Modificación de los artículos 143 y 144 del Código de Familia: Se autoriza la intervención médica de menores para resguardar la salud o la vida del menor de edad.
- Ley 8411 Creación del Juzgado de Familia, Niñez y Adolescencia de San José: Juzgado especializado en la sección de niñez y adolescencia con derechos legales.
- Ley 8435 Ley de Creación de la Comisión Nacional para la Seguridad Escolar: Previene los posibles accidentes en los centros educativos mediante un enfoque integral.
- Ley 8449 Creación de la Policía Escolar y de la Niñez: Se crea un cuerpo especializado en la Fuerza Pública destinado a la protección de la niñez y adolescencia en el marco de los convenios internacionales referentes a la población infante.
- Ley 8487 Ley de Migración: Otorga la responsabilidad al Patronato Nacional de la Infancia en caso de que los padres o encargados legales se opongan

sobre los derechos del niño, niña o adolescente de entrar o salir del país. Previene además las acciones de tráfico ilegal de migrantes menores de edad.

- Ley 8563 de Fortalecimiento financiero del Instituto Mixto de Ayuda Social: Exonera al Instituto Mixto de Ayuda Social del pago de impuestos. Sus transferencias también deben financiar al PANI para sus actividades de protección a las personas en niñez y adolescencia (PANI-UNICEF, 2009, p. 109-118).

1.3 Concepto de niñez y adolescencia

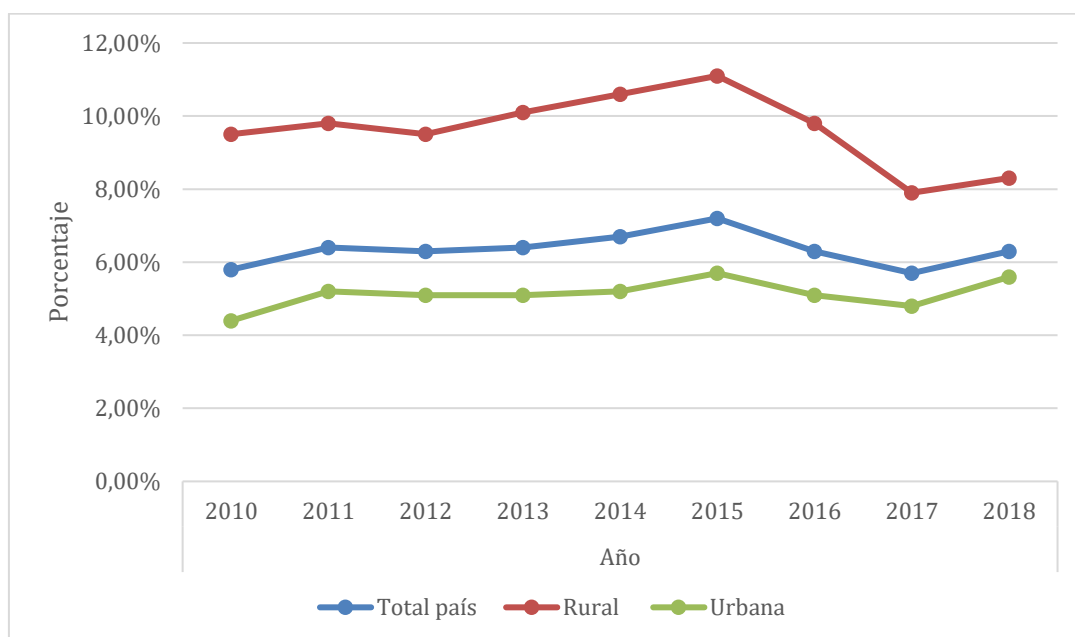
Luego de haber citado la legislación más relevante en cuanto a niñez y adolescencia, es importante definir el concepto central de este trabajo: niño, niña y adolescente. La CDN en su artículo 1 define que un niño o niña es “todo ser humano menor de dieciocho años de edad, salvo que, en virtud de la ley que le sea aplicable, haya alcanzado antes la mayoría de edad” (Naciones Unidas, 1990). Sin embargo, para efectos de este trabajo, se entenderá como niño, niña y adolescente lo que indica el CNA (1998) en su artículo 2: “se considerará niño o niña a toda persona desde su concepción hasta los doce años de edad cumplidos, y adolescente a toda persona mayor de doce años y menor de dieciocho”.

Como parte de los antecedentes, es indispensable analizar la evolución de algunos indicadores en tema de niñez y adolescencia a lo largo de los últimos años. El primer indicador es el de la pobreza en las personas menores de edad en el país. Para ello, se tomará la información brindada por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC) en su Encuesta Nacional de Hogares (ENAH) la cual es implementada una vez por año, así como informes del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y demás documentación. De esta manera podremos ver datos de interés para este apartado.

La pobreza en el país es un tema de gran importancia, ya que a mayor nivel de pobreza involucra otros temas como el aumento en la delincuencia, mayores tasas de fertilidad en adolescentes, mayores riesgos en los niños por mal cuidado de los mismos, entre otros. Costa Rica debe poner más esfuerzos por mejorar este aspecto;

según la última ENAHO (2018), el país presenta una tendencia al alza, ya que desde el año 2010 al 2018 solamente en dos años se presentó una mejora (ver gráfico 1).

Gráfico N° 1. Evolución porcentual de la pobreza extrema en el país por año.



Fuente: INEC. Encuesta Nacional de Hogares, 2018.

En el caso de los niños, niñas y adolescentes del país, la situación de pobreza y pobreza extrema es peor que la mostrada anteriormente. Según el Informe Anual 2017 de UNICEF (2018, p.10), en ese año el porcentaje de niños y niñas en condición de pobreza fue de 34%, de los cuales un 12,1% se encontraban en pobreza extrema; lo cual es una gran diferencia con respecto al 5,7% que hubo a nivel general en el país en ese mismo periodo.

El siguiente indicador en tema de niñez y adolescencia a observar será el de la educación, más concretamente, el porcentaje de niños, niñas y adolescentes que no asisten a un centro de educación regular con respecto al total de niños en el país. Al igual que en el indicador anterior, en este también se verá la evolución de las cifras a lo largo de los últimos años. Para ello, se recabaron los datos de varios archivos disponibles en la sección de “Educación” de la página web del INEC. Dicha recopilación se evidencia en la siguiente tabla:

Cuadro N°1. Costa Rica: Población de 5 a 17 años, distribución porcentual por asistencia a la educación formal según año.

Año	De 5 a 12 años			De 13 a 17 años		
	Total	No asiste	Asiste	Total	No asiste	Asiste
2010	581 477	3,9%	96,1%	436 865	16,9%	83,1%
2011	576 531	3,7%	96,3%	421 977	16,3%	83,7%
2012	564 638	3,7%	96,3%	407 754	15,1%	84,9%
2013	554 193	3,6%	96,4%	412 468	13,4%	86,6%
2014	544 613	3,0%	97,0%	418 804	11,5%	88,5%
2015	584 655	3,3%	96,7%	402 194	12,4%	87,6%
2016	585 673	3,1%	96,9%	396 973	12,0%	88,0%
2017	581 458	2,5%	97,5%	411 330	11,8%	88,2%
2018	581 715	1,3%	98,7%	406 141	11,0%	89,0%

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.

Como se puede observar en la tabla, a lo largo de los últimos nueve años se ha logrado disminuir la cantidad de niños, niñas y adolescentes que abandonan los estudios formales. Sin embargo, los esfuerzos por seguir disminuyendo dichas cifras (principalmente en adolescentes) deben continuar. La Administración Pública debe atacar a las distintas causas que provocan esta deserción del sistema educativo. Según la ENAHO del 2015 (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, 2015), las principales razones por las que se deja de asistir a un centro educativo formal son: no está interesado(a) en el aprendizaje formal (35%), le cuesta el estudio (17%), no puede pagar los estudios (10%), por problemas de acceso al sistema escolar (8%).

Además, es importante añadir que de acuerdo con datos del Censo Nacional del 2011 realizado por el INEC en conjunto con la UNICEF y otras instancias nacionales mostraron una realidad que debería preocupar el accionar del gobierno en materia de niñez y adolescencia. Para el 2011 se reveló que de los niños de entre 13 y 17 años, más del 15% de ellos no asiste a la educación (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, s.f.). Además, se evidencia una diferencia entre niños de zonas urbanas y niños de zonas rurales, para ese año 65,0% de los niños, niñas y adolescentes que no asisten a la educación viven en zonas urbanas del país, mientras un 34,9% viven en zonas rurales.

El siguiente aspecto por analizar es el del reconocimiento al ejercicio de una disciplina sin castigo corporal. Para ello solamente se observarán datos del cantón de estudio, es decir, Goicoechea. Según una consulta realizada al Observatorio de la Niñez y Adolescencia del PANI, la cantidad de denuncias hechas por motivo de violación al derecho de protección a la persona menor de edad por ser víctima del maltrato físico aumentó de 2 a 48 casos entre el 2013 y el 2016. Además, las denuncias hechas por maltrato o abuso a menores de edad ascendieron de 0 a 27 en el mismo periodo, habiendo un pico de 82 denuncias en el 2015 (Observatorio de la Niñez y la Adolescencia, PANI, 2017).

Sin embargo, es importante mencionar que el abrupto aumento de denuncias que se experimentó no necesariamente evidencia un aumento en la cantidad de niños, niñas y adolescentes que fueron maltratados en ese período. Dicho aumento pudo haberse dado por otros factores externos como el mejoramiento del sistema de denuncias del PANI o por mayor concientización en la población a hacer denuncias de este tipo. Independientemente de las causas de dicho aumento, se sabe que al menos 82 menores de edad fueron maltratados en el 2015 solamente en ese cantón. Estos números hablan de que es realmente necesario esforzarse para involucrar a los padres de familia en las distintas políticas públicas destinadas a esta población con el fin de generar una cultura que entienda la necesidad de disciplinar a los niños, niñas y adolescentes sin llegar al castigo físico.

Con respecto a la Seguridad Social, el Censo Nacional del 2011 muestra que un 10,3% de niños y niñas viven con padres que no cuentan con el seguro de la Caja Costarricense del Seguro Social, lo cual deja vulnerables a más de 130 mil menores de edad en una situación de riesgo ante enfermedades u otras emergencias a pesar de estar asegurados por Ley (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, s.f.).

1.4 Justificación de la Investigación

La Administración Pública es una disciplina en la que constantemente se deben tomar decisiones en pro del bienestar general, la justicia, la equidad, el desarrollo económico y la seguridad. En Costa Rica esto se encuentra establecido por mandato constitucional, de acuerdo con el artículo 50 de la Constitución Política de la

República. Para lograrlo, la disciplina acude a la generación de políticas públicas, que “constituyen uno de los instrumentos socialmente disponibles para atender las necesidades de la población” (Ruiz & Cadénas, s.f. p.2).

Las políticas públicas son un conjunto de decisiones o intervenciones del Estado que resuelven una problemática de interés público, de las cuales se espera obtener resultados de cada una de ellas; es decir, son decisiones que se desprenden de la agenda pública (Winchester, 2011) y contienen objetivos, recursos y producen resultados y se espera que generen un impacto positivo en la sociedad (Ordóñez, 2013).

A su vez, son un instrumento que sirve de canal de interacción entre el Estado y la sociedad (Torres & Santander, 2013) porque mediante ellas se gestiona lo público, son parte de la relación entre la política como tal y la acción pública, por medio de ellas se establecen métodos de coordinación, se utilizan recursos públicos para generar valor público y principalmente se atiende una necesidad de la población (Winchester, 2011).

Se trata de un insumo con el que se trabaja a diario en la Administración Pública, dada su importancia se debe resaltar su análisis, que, como relatan Torres & Santander (2013), indagar sobre las causas, consecuencias y dinámicas bajo las que se formulan las políticas públicas es de utilidad para el mejoramiento del accionar del Estado, ya que se genera conocimiento acerca de la identificación de la necesidad por resolver, la población meta, los canales de comunicación entre las distintas instancias gubernamentales que poseen los recursos, tanto financieros como humanos que se necesitan para la implementación de las políticas, el control, la supervisión y la promoción de las mismas.

Las políticas públicas poseen un carácter dinámico y cambiante, ya que cada una responde a una necesidad social distinta que se va modificando con el paso del tiempo, en las que se deben considerar el cambio de costumbres, paradigmas, implementación tecnológica e innovación, por citar algunos aspectos.

Por ende, para dicha investigación se procedió a escoger la PNNA que comenzó a regir en el año 2009 y planeada hasta el año 2021, cuenta con un plan de acción denominado “Agenda Nacional de la Niñez y Adolescencia”, la cual fue

publicada seis años después de la Política en cuestión. Sin embargo, los resultados arrojados tanto por el Observatorio de la Niñez del PANI como por la UNICEF muestran un aumento de las denuncias de vulneración de los derechos de la niñez y adolescencia en el país, en los que se acentúan en ciertas regiones como las rurales y de la Gran Área Metropolitana.

Es por esto que como administradores públicos, se decide realizar una investigación bajo la modalidad de seminario de graduación al estudiar una intervención del Estado mediante un instrumento normado que cuenta con procesos de formulación, implementación y de presentación y medición de resultados que permita corroborar el grado de éxito de dicha intervención, que se nivela con la competencia general número ocho: “Identifica, analiza y resuelve situaciones y problemas organizaciones que permita obtener los resultados deseados, a través de propuestas viables ética, social, económica, tecnológica y ambientalmente” (Escuela de Administración Pública, 2020).

Además, se menciona que una de las competencias que se adquieren en la carrera de Administración Pública es la competencia específica número siete, la cual explica que: “Desarrolla políticas públicas que logren un impacto positivo en la sociedad, de una forma coherente, viable y oportuna” (Escuela de Administración Pública, 2020). Como futuros profesionales, la investigación se ubicará en el cumplimiento de la PNNA en el cantón de Goicoechea para determinar su grado de éxito de acuerdo con los objetivos planteados, así como los factores que inciden en el resultado de dicha intervención pública en la región mencionada.

En el documento “Inversión Social en Infancia y Adolescencia” realizado por la UNICEF en el año 2008 menciona tres argumentos teórico-conceptuales que justifican la inversión social por parte del Estado en infancia y adolescencia:

- Argumento ético: El fin último de toda política pública, en un estado social de derecho, es el bienestar y el cumplimiento de los derechos de todos los ciudadanos. La universalidad de derechos es la condición para lograr una mayor integración social, un próspero desarrollo económico y la consolidación de la democracia.

- Argumento económico: Toda política social tiene un impacto económico. Al mejorar la calidad de vida de la niñez, el acceso a la educación y la cultura; se está preparando a los futuros habitantes del país, que tomarán gobierno de él, preparados y conscientes de la realidad mundial, a fin de aspirar siempre a la mejora del país.
- Argumento político: Se apoya en los fuertes vínculos entre el ámbito social y el político. Por ejemplo, una inversión social insuficiente propicia la inequidad y la pobreza, afectando de manera negativa el desarrollo y el ejercicio de la democracia. En cambio, si la inversión social sostenida en el desarrollo humano, ampliará las oportunidades para más sectores de la población generando procesos estables de integración social. En este sentido, se considera que la inversión social es uno de los terrenos más fértiles para la consolidación del sistema político democrático (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, 2008, p. 13-14).

Es por esto, que se debe analizar la eficacia de las políticas públicas del país; es decir, poder saber con claridad si éstas están generando los resultados deseados o no, para evaluar y mejorar, en caso de ser necesario, la formulación o la gestión de estas. De esta manera, se estarán mejorando los resultados obtenidos por las políticas públicas, asegurando así que los derechos de la niñez y adolescencia se cumplan plenamente.

Se añade un punto importante como lo es la curiosidad científica al observar un aumento exponencial de los casos de denuncias relacionadas con la vulneración de los derechos de la niñez y la adolescencia en el cantón de Goicoechea como centro urbano de la Gran Área Metropolitana, el cual registró 15 casos en el 2013 y aumentó el número en 198, 452 y 320 casos, respectivamente, por los años siguientes hasta el 2016, de acuerdo con los datos brindados por el Observatorio de la Infancia del PANI (2017).

Estos incidentes mencionados abarcan denuncias por violación a la Ley N°.7739 correspondiente al CNA, el cual funge como el marco jurídico mínimo para la protección de los todos los derechos de los menores de edad, los cuales se encuentran debidamente tipificados y su promoción y protección serán aplicables a

todas las personas en este rango sin excepción alguna (Código de la Niñez y Adolescencia, 1998), así como violación o amenaza a derechos de protección esenciales, solicitud de medidas de protección o de derecho de protección ante peligro grave y denuncias de maltrato o abuso a la población menor de edad.

Se eligió estudiar este cantón debido a sus diferentes variables, las cuales consisten en su alta densidad de población (3.653 personas por kilómetro cuadrado), la cantidad de personas que son niños, niñas y adolescentes que residen en dicho cantón (43% de la población total) y que, como ya se mencionó, es uno de los cantones con mayor incidencia en casos de maltrato y violencia infantil (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos & Programa Estado de la Nación, 2013).

1.5 Planteamiento del Problema

El proceso de desarrollo de una política pública, comienza con la formulación de esta. Este primer paso se refiere a “una sucesión de intercambios entre actores políticos que interactúan en escenarios formales e informales; engloba todo el proceso de discusión, aprobación y diseño de la implementación de las políticas públicas” (Torres & Santander, 2013, p. 93). Esta etapa es una de las más esenciales ya que, el éxito o no de una política pública dependerá en gran medida de la forma en que esta etapa se lleve a cabo; esto se debe principalmente a que la formulación de una política, dará como resultado aquellas acciones que el Estado tiene disponibles para atender un problema.

Es por lo que, si el proceso de formulación de una política no posee el suficiente ejercicio analítico de un problema y sus causas, así como de los correctos planes que se deberán llevar a cabo para erradicar dicho problema, es probable que después de la implementación el problema siga estando presente o quizá hasta haya empeorado la situación con respecto al inicio de la intervención.

En este mismo sentido, la etapa de formulación de la PNNA, inicia a partir del año 2005, cuando el PANI, junto con el Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia (CNNA) y con apoyo de la Universidad Nacional (UNA), realizan una primera propuesta de política nacional, la cual estuvo basada en consultas puntuales a

entidades oficiales y privadas que trabajan el tema, y directamente a niños, niñas y adolescentes.

Este primer acercamiento, permitió reunir información sobre las etapas de desarrollo de los niños, niñas y adolescentes, esto según el grupo etario al que pertenecen; de la misma forma, se logró establecer un número de proyectos que el país había impulsado hasta el momento para proteger y atender los derechos de la población costarricense menor de edad (PANI-UNICEF, 2009, p. 20).

Luego, en el año 2006, el PANI con ayuda de UNICEF elaboró una nueva propuesta que tomó algunos insumos del estudio del año 2005 e incluyó sus propios aportes. Posteriormente, ésta fue sometida al criterio técnico del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) en el año 2008, el cual aportó algunas recomendaciones con respecto a la estructura, a las líneas de acción y demás elementos para la elaboración, evaluación y seguimiento de la Política Pública.

Además, este mismo año el CNNA conformó la Comisión de Apoyo al Proceso de Construcción de la PNNA, la cual estaba conformada por MIDEPLAN, PANI, la Coordinadora de Organizaciones Sociales de Defensa de Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes (CO-SECODENI), la Central del Movimiento de Trabajadores Costarricenses (CMTC) con el apoyo de Visión Mundial, Unión de Instituciones Privadas de Atención a la Niñez y UNICEF.

Por otro lado, se realizaron reuniones de la Comisión, consulta de documentos producidos y fuentes de información, visitas y reuniones con instituciones públicas y con técnicos, consulta a niños, niñas y adolescentes, talleres con instituciones y organizaciones no gubernamentales (PANI-UNICEF, 2009, p.20).

Toda la información recabada por medio de las acciones mencionadas anteriormente, fue tomada en cuenta para la corrección y el mejoramiento de la propuesta, la cual fue posteriormente enviada y avalada por el CNNA, y luego aprobada por el Consejo de Gobierno en el año 2009.

Como se visualiza, desde el primer acercamiento, la PNNA ha estado interrelacionando actividades de una gran cantidad de organizaciones públicas,

privadas, no gubernamentales, universidades, entre otras; con el fin de que el objetivo principal de lograr que el país sea un lugar en el que todos los derechos que tienen los niños, niñas y adolescentes sean cumplidos cabalmente.

En Costa Rica existen muchos sectores que dentro de sus competencias se encuentra el tema de niñez y adolescencia, como por ejemplo el sector salud, educación, cultura y social. Todos tienen su órgano rector e instituciones que lo conforman. Para poder cumplir con las metas que plantea la PNNA y su agenda, se necesita de la colaboración de todos y cada uno de ellos; de no ser así, muchas de las metas serían incumplibles.

Para poder emitir criterio sobre la correcta o mala implementación de una política pública se debe recurrir a la evaluación. La mejor herramienta para evaluar es el plan de acción, en este caso, la ANNA. Aquí se reflejan las metas adquiridas por las diferentes organizaciones participantes que deben ser incluidas en sus planes institucionales. La implementación entonces dependerá mucho de la capacidad que se tenga desde la organización pública de poder impulsar las dinámicas de acción colectiva adecuadas para un exitoso proceso de realización (Torres & Santander, 2013, p.126).

Es importante mencionar que la ANNA fue aprobada en el 2015, seis años después de que la PNNA entró en vigor. La Asociación Costarricense de Adolescencia y Juventud (ASCAJU), se pronunció al respecto, y en el 2013 emitió un documento de análisis, reflexión y recomendación para el actuar. Se denuncia que, tras cuatro años de la aprobación de la PNNA en el 2009, sigue pendiente su ejecución, se menciona que el PANI no ha realizado evaluación de esta, que carece instrumentos para realizarla, así como de potencial para promover la articulación de programas y actores clave en y entre las instituciones públicas y de la sociedad civil (Asociación Costarricense de Adolescencia y Juventud, 2013). Se infiere así, que la PNNA tuvo una implementación tardía.

La investigación servirá para conocer la efectividad de la PNNA. Se tomó en cuenta el cantón de Goicoechea por múltiples razones demográficas y socioeconómicas que podrían estar relacionadas con el aumento de casos de vulneración de derechos de la niñez, de las cuales se destacan en el primer apartado

la población total de 129.514 personas al 2013, de los cuales 26.815 son habitantes con rango de edad de 0 a 15 años, lo cual representa un 20,7% según los indicadores demográficos cantonales del 2013 (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, 2015). Así mismo, en el segundo apartado, el cantón de Goicoechea contaba con un 13,16% de la población en situación de pobreza o pobreza extrema para el 2011 (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, 2013).

Tomando en cuenta que Goicoechea es uno de los cantones más poblados del país con 129.514 habitantes (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, 2015), el aumento de casos da varias interrogantes sobre qué sucedió en el lustro con respecto al cumplimiento de la PNNA en este cantón, así como la participación de los diferentes actores involucrados en esta intervención estatal, permitiendo conocer de mejor manera las causas del aumento de casos, así como el mencionado cumplimiento de la PNNA con el fin de brindar recomendaciones en el corto y mediano plazo.

Con este trabajo, se logrará identificar y contrastar los resultados de la PNNA, aplicada tanto por el PANI, como por otros actores institucionales. Para ello será necesario recolectar información principalmente del PANI, del CNNA, así como del Gobierno Local de Goicoechea y demás instituciones pertinentes para determinar la efectividad de estas acciones.

La información que se pueda obtener de este trabajo brindará recomendaciones para aumentar la efectividad de las políticas públicas que garantizan el cumplimiento de los derechos de la niñez y la adolescencia. Estas incluso podrán ser propuestas en otras investigaciones y quedará en manos del Estado aceptar dichas recomendaciones. Con ello, se deja un precedente que contenga utilidad en la información para la construcción y ejecución de futuras políticas públicas.

1.6 Eje Problematizador

Acciones de Política Pública para la atención de la niñez y la adolescencia en el cantón de Goicoechea.

1.7 Objetivos

- **Objetivo General**

Analizar el desarrollo de las acciones de la Política Nacional para la Niñez y la Adolescencia Costa Rica 2009-2021 en el cantón de Goicoechea en el periodo comprendido del 2010 al 2018.

- **Objetivos Específicos**

1. Identificar cuáles son los propósitos de la Política Nacional para la Niñez y la Adolescencia Costa Rica 2009-2021.
2. Mapear los actores del cantón de Goicoechea relacionados con la Política Nacional para la Niñez y la Adolescencia Costa Rica 2009-2021 y establecer una tipología.
3. Precisar las acciones que lleva a cabo el gobierno local de Goicoechea y el Patronato Nacional de la Infancia en temas de niñez y adolescencia.
4. Verificar que las acciones públicas en el cantón de Goicoechea en materia de niñez y adolescencia estén alineadas a la Política Nacional para la Niñez y la Adolescencia Costa Rica 2009-2021.

Capítulo II: Marco Teórico

2.1 Las políticas públicas

Las políticas públicas son un conjunto de decisiones o intervenciones del Estado que resuelven una problemática de interés público, de las cuales se espera obtener resultados de cada una de ellas; es decir, son decisiones que se desprenden de la agenda pública (Winchester, 2011) y contienen objetivos, recursos, producen resultados y se espera que generen un impacto positivo en la sociedad (Ordóñez, 2013).

A su vez, son un instrumento que sirve de canal de interacción entre el Estado y la sociedad (Torres & Santander, 2013) porque mediante ellas se gestiona lo público, son parte de la relación entre la política como tal y la acción pública, por medio de ellas se establecen métodos de coordinación, se utilizan recursos públicos para generar valor público y principalmente se atiende una necesidad de la población (Winchester, 2011).

Se trata de un insumo con el que se trabaja a diario en la Administración Pública, dada su importancia se debe resaltar su análisis, que, como relatan Torres & Santander (2013); indagar sobre las causas, consecuencias y dinámicas bajo las que se formulan las políticas públicas es de utilidad para el mejoramiento del accionar del Estado, ya que se genera conocimiento acerca de la identificación de la necesidad por resolver, la población meta, los canales de comunicación entre las distintas instancias gubernamentales que poseen los recursos, tanto financieros como humanos que se necesitan para la implementación de las políticas, el control, la supervisión y la promoción de las mismas.

Las políticas públicas tienen un carácter dinámico y cambiante, ya que cada una responde a una necesidad social distinta que se va modificando con el paso del tiempo, en las que se deben considerar el cambio de costumbres, paradigmas, implementación tecnológica e innovación, por citar algunos aspectos.

Por tanto, se trata de intervenciones públicas complejas que pueden desarrollarse en varios niveles administrativos (como el nacional, regional, local, entre otros) y ámbitos (organizacional o sectorial) que son llevadas a cabo de manera sistémica con el fin de influir en una parte o en el conjunto de la sociedad (Asenjo, 2016, p.23).

Para fines de este trabajo, el concepto de Política Pública será tomado como lo define Cuervo (2010):

...la acción del Estado orientada por el gobierno que, de una manera coherente, íntegra, legítima, sistemática y sostenible, busca responder a las demandas sociales y desarrollar los mandatos constitucionales y legales, acudiendo a distintos métodos de análisis, modelos de gestión y criterios de evaluación, con la participación de los actores involucrados en el problema y en la búsqueda de la solución (Ordóñez, 2013, p.30).

Esta definición abarca por completo todo el proceso de una Política Pública. Se habla de acciones en conjunto, sostenibles en el tiempo, construcción de mandatos a seguir por todos los ciudadanos, declaraciones de interés público, bajo un marco legal, en pro del bien común, teniendo en cuenta mecanismos de participación ciudadana en aras de responder a las necesidades de una sociedad o atacar un problema social en específico. Todo lo anterior son pilares de la disciplina de la Administración Pública.

La PNNA cumple con las características y la definición anteriormente citada. Se encuentra basada en los compromisos que Costa Rica adquirió en la CDN del 1989, también utilizó como insumo lo estipulado en el CNA (Ley N°7739). Incorpora en la agenda pública y en la agenda de todas las instituciones involucradas el tema de derechos de la niñez, por lo que integra a diversos sectores de la sociedad y cada meta se gestiona de una manera distinta. Al momento de su construcción se contó con la participación de organizaciones sociales que tratan temas de la niñez, instituciones públicas, los mismos beneficiarios de la política pública, así como sus representantes y familias (PANI-UNICEF, 2009, p.21).

Es importante recordar que el ciclo de las políticas públicas comprende de varias etapas. Ordóñez (2013), define que este ciclo se compone de ocho fases: la identificación del problema, la inclusión del problema dentro de la política, la identificación de alternativas, la negociación de la política, la selección de la “mejor” alternativa, la implementación de la política escogida, la evaluación de la política y finalmente la reforma o terminación de esta.

Para fines de este trabajo, se hará énfasis principalmente en la implementación de la Política ya que esta es una de las fases más importantes -o incluso la más importante- ya que es donde la política, que hasta el momento había sido exclusivamente un conjunto de discursos y palabras, se convierte en un conjunto de acciones concretas, de ejecución de recursos y de hechos palpables (Roth, 2009, p.107).

2.2 La política pública como objeto de estudio

Antes de proceder a la definición conceptual de qué es una política pública, Fontaine establece que es necesario saber que el análisis de estas tiene una función científica para mejorar y contribuir al conocimiento junto con la función política, basada en mejorar la acción y la toma de decisiones. La objetividad y la mejora del análisis de la información son las tendencias hacia las que se dirige un análisis de política pública si se quiere llegar a un buen proceso. Así mismo, Fontaine establece que existen dos grandes problemas para el análisis, los cuales se remontan a dos enunciados: la recopilación de los enfoques de la política pública en los que hay poca utilidad para comprenderse en su actualidad y la presencia de casos que son descripciones en el marco de la coyuntura que dicen qué ocurrió sin tomar una relación previa entre la política y las políticas públicas (Fontaine, 2015, p.7-8).

La política pública como objeto de estudio debe distinguirse de dos fuentes de sentido. Fontaine menciona al primero como el que viene de la legislación, constitución política o programas públicos explícitos, en síntesis, todo lo que hace el Estado, aunque no se puede dar del todo válida esta apreciación. La otra fuente es a nivel analítico, se procura medir el grado de precisión y la utilidad durante el proceso político de la definición a requerir, lo cual alude al enfoque teórico utilizado, los problemas a solucionar y la respuesta del Estado a ellos. Estos tres últimos puntos, si bien están unidos entre sí, no reflejan una postura objetiva al llegar a una discusión con posturas meramente subjetivas (Fontaine, 2015, p. 23).

La política pública es considerada una variable independiente de la vida social, económica y política de los países, un elemento explicativo de los problemas a los que se enfrenta la sociedad en un periodo de tiempo o momento determinado; es una

respuesta a demandas que bien pueden ser implícitas o explícitas a derechos o necesidades y se puede clasificar en diferentes temáticas como ambientales, económicas, educativas, culturales, entre otros. Todos los enfoques indican que la política por sí sola no es un problema, sino la respuesta a un problema general como la pobreza, la protección del patrimonio cultural, entre otras (Fontaine, 2015, p. 24).

Fontaine agrega que las políticas públicas también comprenden labores administrativas como la gestión de tareas de administración y la planificación, sumado a resolver conflictos internos y externos, así como la planificación de la organización social, las relaciones laborales, el aprovechamiento del espacio público, entre otros. Tomando a Dunn (1981), las políticas públicas en su definición más precisa, es la acción llevada para resolver un problema público, excluyendo varias actividades o responsabilidades del Estado y la inclusión de actores no estatales (Fontaine, 2015, p. 26).

La política pública debe desagregarse en componentes y momentos, así como distinguir los niveles de la acción estatal para reubicar a la política en las acciones públicas, debido a que no toda acción estatal es una política pública, así como una política no siempre es una intervención del Estado (Aguilar, 2006). La inacción del Estado reside en cuanto un Gobierno no reconoce la legitimidad de una demanda social en específico, aunque dicha omisión no constituye en sí una política pública (Fontaine, 2015, p. 30).

Por otro lado, la legitimación de un problema puede dar pie a una interpelación hacia al gobierno para que éste incida en la política por medio del contraste de una serie de variables que permitan incluir al problema en cuestión ser incluido en la agenda política y cuyos efectos pueden ser positivos, negativos o incidir en determinada manera en la sociedad. Bajo una serie de indicadores se podrá identificar en qué falló o no una política pública, así como la determinación de la legitimidad de los problemas para la elaboración de una política que dé solución al mismo (Fontaine, 2015, p. 30).

De acuerdo con la evaluación de políticas públicas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público del Gobierno de México, se hace un conjunto de definiciones sobre qué son las políticas públicas. Citando a Meny y Thoenig, las

políticas públicas son el resultado de la actividad de una autoridad investida de poder público y legitimidad gubernamental (1989). Por su parte, Merino en 2013, menciona que la política pública es un curso de acción destinado a afrontar, resolver, gestionar o solventar problemas públicos, los cuales deben estar claramente definidos y que estos sean aceptados por los medios de representación y legitimación social bajo un momento determinado y con propósitos claramente explícitos (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2019, p. 10).

El mismo documento acompaña al concepto previo con el de “la Política”, el cual describe las bases teóricas y las prácticas relacionadas con las luchas de poder entre los distintos actores que están interactuando en un sistema político. Por ello, Lee y Holtz-Bacha mencionan en el documento de consulta que las “Políticas Públicas” deben apuntar a la formación planeada de los dominios sociales como en materia ambiental, educativa o económica mediante decisiones colectivas vinculantes con la implementación de los compromisos previamente establecidos en el ámbito político, cuyo concepto se explicó con anterioridad (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2019, p. 10).

2.3 Implementación de las políticas públicas

Fontaine recopila en Lascoumes y Le Galés (1990) sobre el análisis del fracaso de las políticas públicas. Sus tesis llevaron a una mejor comprensión de la ejecución de la intervención pública en términos de eficacia y efectividad. Ambos investigadores logran introducir una nueva dimensión para el análisis que se compone en la complejidad de las acciones colectivas para explicar los resultados o decisiones acordadas por medio de múltiples intereses, actores estatales y sociales (como asociaciones, beneficiarios o sindicatos), agencias, entre otros, así como la diversidad de perspectivas y objetivos de cada uno de los actores participantes del proceso de política pública. Como dato a destacar, la implementación en Fontaine aparece primero que la formulación y evaluación de la política pública, destacando como el aspecto más importante y relevante (Fontaine, 2015, p.48-50).

Parsons (1995), citado por Ordóñez, cataloga a la implementación de una política pública como un estudio del cambio:

...cómo ocurre el cambio, posiblemente la forma en que puede ser inducido. Es también un estudio de la micro-estructura de la vida política, cómo las organizaciones dentro y fuera del sistema político conducen sus asuntos e interactúan unos con otros, lo que motiva a actuar en la manera que lo hacen, y lo que podría motivarlos a actuar de manera diferente (Ordóñez, 2013, p.215).

Ordóñez también cita a Mény y Thoening (1992), que definen la fase de implementación de las políticas públicas como la parte en “la cual se generan actos y efectos a partir de un marco normativo de intenciones, de textos o discursos” (Ordóñez, 2013, p.212). Se proponen básicamente dos modelos de implementación: el enfoque “top-down” y el enfoque “bottom-up”.

El enfoque top-down categoriza a la administración pública como el actor más indicado para implementar una política pública, toda la responsabilidad de su ejecución cae plenamente en la administración. El enfoque apela a la total capacidad, conocimiento de necesidades e información, poder y preparación que tiene la administración pública para implementar una política. Por esta razón se menciona que el modelo busca una implementación iniciando en el centro y continuando a la periferia.

Además, este enfoque se caracteriza porque “una vez tomada la decisión que busca dar solución a problemas públicos, es responsabilidad únicamente de la administración local ponerla en marcha y nada tiene que ver el formulador desde el gobierno central” (Ordóñez, 2013, p.213).

Se espera que, con el paso del tiempo, la política pública muestre sus efectos y pueda realizarse la medición de su desempeño. Este modelo es muy básico, no pretende una constante comunicación entre la administración y la sociedad, es frecuentemente utilizado por los países en vías de desarrollo.

El modelo de implementación “bottom-up” busca que la política pública resuelva el problema desde su raíz, “desde el punto más cercano a la situación problemática” (Ordóñez, 2013, p.215). Como menciona Roth, citado por Ordóñez (2013, p. 215): “se trata de analizar los comportamientos de los individuos o de los grupos organizados y buscar los mecanismos para corregirlos desde este nivel”.

Al llegar al punto donde yace el problema, este modelo incluye un acercamiento con la participación ciudadana en el proceso de formulación de una política pública, apegando así las fases de formulación e implementación.

Hay conciencia de los cambios que se pueden presentar (incluyendo procesos implícitos a la política) y hay interés en especificidades del entorno como son las aptitudes gerenciales, la cultura de las organizaciones y el contexto público adecuado para que la política sea pertinente (Ordóñez, 2013, p.215).

Este modelo da igual importancia a la ciudadanía y a la administración en el éxito de una política pública, ya que ambos actores se encuentran presentes en la totalidad del ciclo de una política pública (de manera general: formulación, implementación y evaluación). Esta dinámica proporciona un crecimiento y un aprendizaje continuo para todos los involucrados durante todo el ciclo. El modelo predomina en los países desarrollados con mayor conciencia de los problemas sociales y que muestran más detenimiento en cada fase de la política (Ordóñez, 2013).

2.4 Enfoques de estudio de las políticas públicas

A continuación se detallan los enfoques más importantes que han definido a las políticas públicas como un instrumento de acción por parte del Estado.

2.4.1 Enfoque Cognitivist

Trata de explicar cómo las problemáticas a veces controvertidas y contradictorias se transforman en un campo de acción y de reflexión para los gobiernos (Muñoz & Rocha, 2015). Existen varias perspectivas desde las cuales se puede observar este enfoque: las políticas públicas como proceso de aprendizaje, las políticas públicas como paradigmas y la teoría crítica.

La primera perspectiva (las políticas públicas como proceso de aprendizaje), recalca la importancia de las ideas y del aprendizaje en el proceso y el ciclo de las políticas públicas. La crítica precisa a la premisa de que las conductas de las personas son explicadas mediante sus intereses individuales y por extensión de las categorías

identificadas como grupos. En lugar, este enfoque asegura que dichos intereses individuales no se dan de manera esencial, sino que algo los antecede y que éstos “son productos de construcciones sociales, de percepciones y valores que conviene estudiar para explicar las conductas” (Fontaine, 2015, p.113).

Es interesante notar que, en esta perspectiva, el problema que plantean las políticas públicas es un poco distinto, pues estos estudios se interesan por las controversias, los conflictos son las consecuencias de las políticas. (Estos estudios) plantean que las políticas públicas son maneras de resolver problemas de sociedad, donde la visión del problema y la relación de poder entre los actores son determinantes (Fontaine, 2015, p.114).

Es decir, mediante el análisis a la Política desde una perspectiva cognitivista, es posible realizar más fácilmente una construcción social de una situación y de su problema para posteriormente plantear una solución. Una limitación que posee este enfoque según Fontaine, es que no permite visualizar la relación existente entre otros aspectos (culturales, institucionales y socioeconómicos) con su impacto en la acción pública, y otra limitación es que, por falta de variables medibles, no se puede presentar ninguna hipótesis comprobable.

Adicionalmente, Fontaine (2015) citando a (Sabatier, 1993) menciona que existe otro argumento de este enfoque y es que “las coaliciones promotoras se constituyen a partir de un acervo de creencias comunes y aprenden del funcionamiento del mundo y de los efectos de intervención gubernamentales para lograr sus objetivos”. Es decir, el análisis que estas coaliciones realizan es el cómo actores estatales y no estatales se unen en la acción pública.

Otro aspecto importante de mencionar es que, en estas coaliciones se genera un aprendizaje orientado a las políticas; y que, además, existe dos niveles de aprendizaje: “uno técnico, que consiste en sacar lecciones de experimentos del pasado, y uno político, que es una experticia que permite a ciertos actores conseguir una postura privilegiada en un conflicto o en una coalición” (Fontaine, 2015, p.116).

Como última perspectiva se encuentra la teoría crítica, la cual establece que no todos los actores tienen la capacidad de incidir en la forma en que una política pública se ejecuta, ni todos tienen la capacidad de opinar sobre los resultados que la

ejecución de dicha política ha generado. “Estos dos niveles de interacción exógeno —entre actores estatales y no-estatales— y endógeno —entre actores estatales o entre actores sociales— cubre el abanico de los enfoques cognitivistas” (Fontaine, 2015, p.123). El enfoque cognitivista asume que estos distintos actores pueden tener en diferente medida la capacidad de interactuar con el Estado para provocar o resolver conflictos y para facilitar u obstaculizar las políticas públicas.

2.4.2 Enfoque Institucionalista

Centrado totalmente en la naturaleza y el régimen gubernamental. El Estado se considera una parte fundamental de la vida de una nación, con tal poder que es totalmente independiente con la capacidad de cumplir sus objetivos (Ordóñez, 2013).

Las políticas públicas son completamente lineales a las características estatales, no tanto de su población y los problemas públicos, sino del músculo estatal que se tiene para su formulación e implementación; por eso, Ordóñez (2013) cita a Krasner (1984) que explica que las diferencias existentes entre las políticas públicas de una nación y otra se centra en las distintas características que poseen los Estados o sistemas políticos encargados de su formulación e implementación.

Al centrarse tanto en el accionar gubernamental, este enfoque menciona los “Triángulos de Hierro”, citados por diversos autores a través desde la década de 1980. Esta teoría esquematiza al gobierno como un ente constituido por sub-gobiernos, integrando un triángulo de hierro (Poder Ejecutivo, Poder Legislativo y diversos grupos de interés), con constantes intercambios de información y toma de decisiones en conjunto.

Aquí nacen las políticas públicas, de la integración de estos sub-gobiernos, de las negociaciones y del trabajo que realizan cada uno por separado y que para su ejecución debe ser conocido y elaborado por todos en conjunto (Ordóñez, 2013).

Este enfoque de Política Pública es el más acorde con la PNNA, puesto que se aplica a nivel nacional con base en las características estatales para poder lograr sus objetivos mediante acciones de política, con el esquema de los “triángulos de hierro” en el que se cuenta con la participación del Poder Ejecutivo a través del CNNA, la rectoría del sector a cargo de una Institución Autónoma (PANI), las fuerzas vivas

de cada cantón o región, la participación de niños, niñas y padres de familia, así como de otros actores relevantes para la toma de decisiones.

La investigación toma en cuenta el enfoque institucionalista al realizar la PNNA con lineamientos característicos al músculo estatal al que menciona Ordóñez citando a Krasner, en el que el Estado implementa la intervención pública en todo el país sin tomar líneas de acción sobre la población por sectores o de los problemas públicos a resolver.

Por ello, se procura realizar la investigación en el cantón de Goicoechea, que cuenta con múltiples realidades sociales, económicas y demográficas, lo cual permitirá hacer recomendaciones en función de estos escenarios. Esto hará posible el determinar si la PNNA se implementa con medidas efectivas tomando en cuenta características diferenciadoras mencionadas en la población objetivo, con el fin de que en futuras investigaciones se encuentren aspectos de mejora sobre la PNNA en su implementación a nivel nacional.

2.4.3 Enfoque Neo Institucionalista

Ordóñez (2013) citando a March y Oslen (1984; 1989) apela al enfoque neo institucionalista como un estudio del accionar de las instituciones públicas, pero dejando de lado su categoría de ser supremo estatal, como lo caracteriza el enfoque institucionalista. Este enfoque no se limita a las estructuras formales, sino también a la cultura organizacional, roles y creencias que influyen en el accionar diario de las instituciones. Se divide en tres tendencias distintas:

- **Neo institucionalismo histórico**

Centrado en la influencia histórica y datos del pasado que explican la actividad gubernamental (Ordóñez, 2013, p.55). Este enfoque es la actuación del Estado a lo largo del tiempo sin la presión de la sociedad y por lo tanto de factores como el desarrollo socio económico, los comicios o los grupos de interés para la elaboración de una acción de política que solucione un problema de la ciudadanía (Fontaine, 2015, p. 102).

Prueba de ello es la colaboración y asistencia de diferentes actores ajenos a un proceso coyuntural descrito en los puntos anteriores y que coadyuvaron a la construcción de una política nacional sin que estos actores provengan directamente de un agente político producto de la coyuntura del momento o por una demanda en específico solicitada.

El neo institucionalismo además retoma la preocupación sobre los procesos de la política pública y su análisis al Estado como un sistema complejo que va estructurando los resultados. Incluso Fontaine destaca en el papel de las instituciones como gestoras de políticas públicas por medio de una serie de interacciones entre actores dentro del sistema institucional, así como su impacto y su relación con las conductas individuales, el funcionamiento y las brechas institucionales (Fontaine, p. 103).

- **Neo institucionalismo sociológico**

Se acerca más al estudio de los factores culturales, las rutinas, las tradiciones y los roles establecidos en la construcción de políticas públicas. Se hace un énfasis en cada etapa del ciclo de las políticas públicas, todos los problemas que convergen en ellas, los actores y las distintas soluciones e intereses que circundan alrededor de ellas.

- **Neo institucionalismo económico**

Explica el accionar gubernamental bajo dos posibles variables: 1. preferencias, comportamientos y estrategias de los actores para lograr sus objetivos. 2. el efecto (facilitador o impedor) de las estructuras y los procedimientos establecidos sobre el comportamiento de los actores. Este enfoque es el que se asemeja más al institucionalismo tradicional, ya que establece que la producción de una política pública es determinada por las instituciones y sus capacidades, al tiempo que moldean según sus estrategias la interpretación de los problemas sociales y las alternativas de solución según cada componente del sub-gobierno (Ordóñez, 2013).

2.5 Rectoría técnica

Según la Contraloría General de la República (CGR), una rectoría técnica se encarga de:

Promover la investigación, el desarrollo, el perfeccionamiento y la aplicación de metodologías, debe uniformar principios, normas, técnicas, métodos y terminología, así como, coordinar con los órganos y entes del Estado que ejecutan los programas con el fin de brindarles asistencia técnica. Asimismo, la rectoría técnica no es excluyente de la función de ejecución, por lo que los organismos que la ostentan pueden a su vez ejecutar programas en su campo de acción (Contraloría General de la República, 2006, p.9).

Acorde a la normativa costarricense, el PANI es el ente encargado de formular, ejecutar y promover políticas públicas y programas sociales dirigidos a los niños, niñas y adolescentes. Ésta goza de rectoría técnica no así de rectoría política, pues se trata de una institución autónoma. Una rectoría política debe ser ejercido por el Poder Ejecutivo, en este caso es ejercida por la Presidencia de la República (Contraloría General de la República, 2006).

Capítulo III: Metodología

3.1 Aspectos metodológicos

La presente investigación es de carácter cualitativo, debido a que lo que se busca es analizar la aplicación y cumplimiento de una política pública en un sector cantonal. Como mencionan Hernández, Fernández y Baptista (2014), el método de investigación cualitativa es el ideal para situaciones en las que se desea comprender fenómenos, estudiándolos y contextualizándolos desde la perspectiva de los participantes (u objetos de estudio) en un ambiente natural y en relación con su entorno diario. “El enfoque cualitativo se selecciona cuando el propósito es examinar la forma en que los individuos perciben y experimentan los fenómenos que los rodean, profundizando en sus puntos de vista, interpretaciones y significados” (Hernández, Fernández y Baptista, 2014, p.358).

Al realizar una investigación desde una perspectiva más humana, el método de investigación cualitativo considera que la verdad está compuesta por múltiples construcciones de la realidad más que por una realidad única y objetiva (García, 2010), por lo que se formulan más que todo preguntas abiertas y se trabaja con cuestionarios muy variantes y flexibles que se acoplen a la realidad en estudio y a la persona que será entrevistada.

El diseño característico del método cualitativo presente en el seminario es de investigación-acción participativa. “En estos diseños también se resuelve una problemática o se implementan cambios, pero en ello intervienen de manera aún más colaborativa y democrática uno o varios investigadores y participantes o miembros de la comunidad involucrada” (Hernández, Fernández y Baptista, 2014, p.501). Los miembros de la comunidad en la que se realiza el trabajo de campo se consideran como expertos en la problemática a resolver, por lo que la información que puedan brindar, por más escueta que sea, es de gran valor y aporte a la investigación. El estudio se ajusta según los datos brindados por la comunidad, que tiene gran protagonismo en la investigación.

Conocer a la comunidad en toda su complejidad es más que solamente identificar sus necesidades, implica comprender sus fortalezas y debilidades, conflictos, relaciones, etcétera. Para que sea viable la investigación, la población debe estar preparada para participar (apertura, motivación) y

lograrse la unidad entre investigadores y comunidad (Hernández, Fernández y Baptista, 2014, p.501).

3.2. Unidad de estudio

La unidad de estudio principal de la presente investigación corresponde a los niños, niñas y adolescentes del cantón de Goicoechea.

3.3 Sujetos de información

Los sujetos de información de esta investigación corresponden a las distintas personas físicas y jurídicas que serán objeto de estudio para lograr el cumplimiento de los objetivos. Dichas personas son: grupos focales, PANI, niños, niñas y adolescentes así como su padres de familia o encargados legales, Municipalidad de Goicoechea, autoridades correspondientes y la Oficina de Niñez, Adolescencia y Adulto Mayor del cantón, docentes de primaria y secundaria de los centros educativos del cantón, CEN-CINAI, Caja Costarricense del Seguro Social (a través de los EBAIS y clínicas del sistema), fuerzas vivas del cantón como Asociaciones de Desarrollo Integral, organizaciones no gubernamentales o demás grupos que procuren el bienestar pleno de la niñez y adolescencia en Goicoechea.

3.4. Técnicas e instrumentos de recolección de información

Para recolectar toda la información necesaria para el desarrollo de la investigación se procedió primeramente a realizar una revisión bibliográfica documental de manera general, para identificar a los actores más relevantes y luego aplicarles entrevistas para comprender mejor los procesos de construcción e implementación de la PNNA, así como su monitoreo.

3.4.1 Revisión bibliográfica general

La primera técnica para la recolección de información realizada por el equipo de trabajo fue la revisión bibliográfica. Con esta primera acción, fue posible determinar aspectos esenciales que se deben tomar en cuenta a la hora de ejecutar políticas públicas, principalmente aquellas destinadas a una población tan vulnerable como la niñez y adolescencia. Además, con la revisión bibliográfica hecha, el equipo de trabajo logró comprender un contexto más amplio en el ámbito de niñez y adolescencia, así como determinar qué aspectos debían ser necesariamente aclarados mediante otros métodos como las entrevistas. Es decir, se logró determinar qué información relevante debía ser consultada presencialmente en las respectivas instancias.

A la hora de realizar la revisión bibliográfica, se comenzó a identificar cuáles son los propósitos por los cuales la PNNA fue creada, además se logró determinar a los actores principales encargados de ejecutar la PNNA para cumplir dichos propósitos, también fue posible tener un primer acercamiento a cuáles son las acciones que se deberían estar realizando en el cantón de Goicoechea en materia de niñez y adolescencia para cumplir con lo establecido en la PNNA.

En general, se realizó un análisis a documentos como:

- Distinta legislación destinada o que se relaciona con la protección de la población menor de edad.
- La Política Nacional para la Niñez y Adolescencia Costa Rica 2009-2021 y su plan de trabajo: la Agenda Nacional de la Niñez y Adolescencia. Metas y compromisos 2015-2021.
- Convenios internacionales referentes a la población menor de edad.
- Informes y Estados de los Derechos de la Niñez y Adolescencia.
- Planes Nacionales de Desarrollo.
- Informes anuales de las organizaciones.
- Informe de la Inversión Pública en la Infancia 2000-2008.

3.4.2 Entrevistas a profundidad

La siguiente técnica realizada después de la revisión bibliográfica fue la realización de entrevistas a los distintos actores identificados en la primera parte. En esta fase, se realizan preguntas a los distintos sujetos de información mencionados anteriormente con el fin de determinar con mayor exactitud las acciones que se han estado haciendo en el cantón en materia de derechos de niñez y adolescencia. De la misma manera, estas entrevistas permitirán una futura evaluación de dichas acciones con base en un enfoque metodológico elegido por el equipo de trabajo.

Las personas que fueron entrevistadas son:

- Doctor Víctor Guevara: encargado del CEN CINAI de Guadalupe Centro de Goicoechea.
- Psicóloga Ana Muñoz Cantero: directora de la Oficina Municipal de Niñez, Adolescencia y Adulto Mayor de la Municipalidad de Goicoechea.
- José Pablo Quirós Conejo: promotor y trabajador social de la Oficina Local del PANI de Goicoechea en Guadalupe.
- Ana Teresa León Sáenz: expresidente ejecutiva del PANI durante la Administración Solís Rivera (2014-2018).
- José Alberto Bogantes Camacho: trabajador social de Gerencia Técnica del Patronato Nacional de la Infancia.
- Magister Milton Ariel Rodríguez Brenes: coordinador del Programa Interdisciplinario de Estudios y Acción Social de Derechos de la Niñez y la Adolescencia de la Universidad de Costa Rica.
- Consultora privada y trabajadora social miembro de un Subsistema Local de Protección que solicitó mantener su identidad protegida por razones profesionales y personales.
- Consulta privada a funcionario de las Oficinas Centrales del PANI quien solicitó mantener su identidad protegida.

- Niños y niñas de I y II ciclo de la Escuela José Fabio Garnier Ugalde de Rancho Redondo de Goicoechea.
- Jóvenes de III y IV del Liceo de Mata de Plátano y del Centro Educativo Cristiano Reformado (CECRE) en Jaboncillal de Mata de Plátano de Goicoechea.
- Docentes y personal administrativo de la Escuela José Fabio Garnier Ugalde de Rancho Redondo, del Liceo de Mata de Plátano y del Centro Educativo Cristiano Reformado (CECRE) en Jaboncillal de Mata de Plátano de Goicoechea.
- Padres de familia de la Escuela José Fabio Garnier Ugalde de Rancho Redondo de Goicoechea.

Las preguntas realizadas a estas personas se encuentran en los Anexos N° 6, 7, 8, 9, 10, 11 y 12.

3.5 Métodos y técnicas para el análisis de la información recolectada

Luego de la revisión documental y las entrevistas realizadas se procede a ordenar los hechos recolectados para sistematizarlos de manera concreta y concisa, así como la verificación de la veracidad y completitud de los datos.

3.5.1 Análisis de datos

En esta fase, se le da una estructura a los datos y a la información que se ha recabado anteriormente; es decir, a todo lo que se logró obtener de las entrevistas hechas, y de las distintas actividades llevadas a cabo. Según Hernández, Fernández y Baptista (2014), al ser datos tan variados, será necesario darles un formato único que permita realizar comparaciones, determinar patrones y explicarlos, comprender el contexto en el que se rodean los datos, reconstruir historias y vincular los resultados mostrados con la información disponible.

3.6 Categorías de análisis

En el siguiente apartado se presentan las categorías de análisis más importantes de la investigación junto con sus respectivas definiciones, las cuales generan una percepción conceptual.

3.6.1 Políticas Públicas

- **Definición conceptual:** Cuervo, citado por Ordóñez (2013), indica que las políticas públicas son “la acción del Estado orientada por el gobierno que, de una manera coherente, íntegra, legítima, sistemática y sostenible, busca responder a las demandas sociales y desarrollar los mandatos constitucionales y legales, acudiendo a distintos métodos de análisis, modelos de gestión y criterios de evaluación, con la participación de los actores involucrados en el problema y en la búsqueda de la solución” (p.30).
- **Definición operacional:** Es interpretado como el conjunto de acciones o intervenciones del Estado que buscan solucionar un problema público o de interés para la ciudadanía, que puede ser de plazo variable y que generalmente articula esfuerzos de varias instituciones.
- **Definición instrumental:** Acciones estratégicas implementadas por el Estado en coordinación con otros actores, que solucionan un problema público en específico.

3.6.2 Derechos humanos de grupos específicos

- **Definición conceptual:** Según la Corte Interamericana de Derechos Humanos (2011), los derechos humanos de grupos específicos “buscan una verdadera igualdad para personas que, por su pertenencia a un grupo social, sexo, edad, etc., están más expuestas a la discriminación y abuso por parte de mayorías o sectores dominantes. Entre ellos encontramos a los pueblos indígenas, a las mujeres, y a la niñez”. Además, la Comisión menciona que los derechos humanos son inherentes, irrenunciables, imprescriptibles, universales, inalienables, integrales, indivisibles, interdependientes y relacionados entre sí.

- **Definición operacional:** Es interpretado como el conjunto de normativa referente a la protección e integridad de grupos específicos, garantizada por el Estado y otros sujetos de derecho que siempre deben ser tutelados.
- **Definición instrumental:** Mecanismos legales universales que procuran proteger a grupos específicos o minorías en la población que se encuentren en vulnerabilidad y que sean garantizados por los Estados y los demás habitantes.

3.6.3 Niñez y adolescencia

- **Definición conceptual:** Según el CNA (1998), “se considerará niño o niña a toda persona desde su concepción hasta los doce años de edad cumplidos, y adolescente a toda persona mayor de doce años y menor de dieciocho”.
- **Definición operacional:** Se tipifica a toda la población menor de edad sujeta de derechos por los cuales el Estado y demás instituciones intervienen y toman decisiones en función de proteger su óptimo desarrollo e integridad.
- **Definición instrumental:** Categoría en la que se ubica el sector de la población menor de edad que requieren de un constante acompañamiento y protección en su etapa de desarrollo hasta llegar a la etapa de adultez.

3.7 Alcances y delimitaciones

3.7.1 Delimitación temporal

El trabajo de investigación tomará datos provenientes de entre los años 2010 al 2018, de esta manera se obtendrán suficiente información para realizar una crítica constructiva fundamentada.

3.7.2 Delimitación espacial

En la investigación, el grupo de trabajo se enfocó específicamente en el cantón de Goicoechea y en sus respectivos distritos. Esto porque el cantón a lo largo de los últimos años ha presentado un aumento en los casos de vulneración de los derechos de la niñez y adolescencia; aunado a esto, el cantón presenta una serie de características que podrían influenciar dicho aumento.

**Capítulo IV: Política Nacional para la Niñez
y la Adolescencia Costa Rica 2009-2021,
características generales y actores
involucrados**

4.1 Propósitos de la Política Nacional para la Niñez y la Adolescencia Costa Rica 2009-2021.

Para identificar los propósitos de la PNNA, primeramente, se analizó la inversión social pública en la infancia durante la primera década del presente siglo hasta el año 2008; posteriormente, se indagó en diferentes informes y Estados de los Derechos de la Niñez y Adolescencia en el periodo comprendido del 2008 al 2018. Es importante destacar que, para esta época, la PNNA ya había sido promulgada pero no tuvo su plan de acción hasta los últimos tres años. Se analizaron los Planes Nacionales de Desarrollo de las administraciones Chinchilla Miranda 2010-2014 y Solís Rivera 2014-2018 a fin de analizar en cuál de los ejes se hace referencia a velar por el cumplimiento de los derechos de los niños, niñas y adolescentes. Por último, se hace referencia a lo dicho por dos funcionarios del PANI en las entrevistas aplicadas.

4.1.1 La Inversión Social Pública en la Infancia 2000-2008

Para empezar este capítulo, se retrocede en los años y se analiza el gasto público social destinado a los infantes desde el inicio del milenio hasta un año antes de la promulgación de la PNNA. Esto con el fin de contextualizar el ambiente para el desarrollo de la política, comprender los propósitos que se plantean y conocer la inversión social en infancia realizada previamente. Contrarrestar el escenario pasado con respecto a la realidad que se pretende alcanzar con el cumplimiento de la PNNA ayudará a catalogar la verdadera integralidad de la política y si se plantearon propósitos ambiciosos tomando en cuenta el crecimiento económico y poblacional, el desarrollo tecnológico y la cooperación interinstitucional.

El gasto público social se refiere a los recursos destinados al ofrecimiento de diversos servicios por parte del Estado, dentro de los que se encuentran la educación básica y los servicios de salud. Para financiarlos, el Estado puede realizar transferencias monetarias a instituciones competentes, condicionadas o no, para que las familias puedan adquirir los bienes y servicios para la satisfacción de los derechos de la población infantil (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, 2011).

Por la naturaleza etaria del grupo poblacional en cuestión, el destino de esos recursos debe ser llamado “inversión”. Es en la etapa de la infancia donde se forjan

las principales capacidades, valores y normas conductuales que facultarán a los infantes a insertarse y participar en la sociedad, haciendo de ella un ambiente responsable, tolerante, integral e informado.

Para el año anterior a la promulgación de la PNNA, Costa Rica se posicionaba como uno de los países con más esfuerzos en inversión social destinada a los infantes. Un equivalente al 18,8% del Producto Interno Bruto (PIB) fue la magnitud de la inversión social en infancia en el 2008; un total de 2,9 billones de colones.

Las áreas de la inversión social en infancia son:

- Sector Educación.
- Sector Salud.
- Sector Seguridad Social.
- Sector Vivienda y Territorio.
- Sector Cultura y Recreación.

Los sectores citados se ordenan del mayor destinatario de recursos al menor destinatario. Siendo así que el sector educación, para el 2008, ocupó el 31,3% de la Inversión social, un equivalente a poco más de 908 mil millones de colones. El sector salud (protección, promoción y recuperación de la salud) acaparó casi 874 mil millones de colones, es decir, 30,1% de la inversión. El sector seguridad social le sigue de cerca con un aproximado de 788 mil millones de colones, 27,2% de la inversión. Para los últimos dos puestos se registra una diferencia bastante grande con respecto a los ya mencionados. El sector vivienda y territorio tuvo un 10,7% de la inversión, lo que equivale a poco más de 311 mil millones de colones; y, el sector cultura y recreación se queda con el último puesto pues los apenas 19,4 mil millones de colones representan un escaso 0,7% de la inversión social del 2008.

**Cuadro N° 2. Gasto o inversión pública total por función y por programa
en Costa Rica para el año 2008.**

(Cifras absolutas en millones de colones corrientes y relativas en porcentajes).

Función	Inversión Social Total		
	Monto	Distribución	Composición
Todos los sectores	2.901.524	100,0	
Sector Educación	908.431	31,3	100,0
Educación general	543.341	18,7	59,8
Educación postsecundaria	208.862	7,2	23,0
Incentivos para estudiar	101.767	3,5	11,2
Formación profesional	54.460	1,9	6,0
Sector Salud	873.858	30,1	100,0
Hospitalización	455.638	15,7	52,1
Atención primaria	185.246	6,4	21,2
Consulta médica	176.445	6,1	20,2
Salud pública	38.987	1,3	4,5
Nutrición (CEN-CINAI)	17.542	0,6	2,0
Sector Seguridad Social	788.333	27,2	100,0
Pensiones contributivas	641.808	22,1	81,4
Apoyo grupos vulnerables	68.971	2,4	8,7
Pensiones no contributivas	68.906	2,4	8,7
Regulación del trabajo	8.648	0,3	1,1
Sector Vivienda y Territorio	311.413	10,7	100,0
Servicios municipales	179.759	6,2	57,7
Servicios de vivienda	76.858	2,6	24,7
Suministro agua	54.796	1,9	17,6
Sector Cultura y Recreación	19.489	0,7	100,0

Fuente: elaboración propia con base en el informe: "La inversión social pública en la infancia 2000-2008, UNICEF".

Aunque no se muestra en el cuadro, la inversión en educación primaria es la que absorbe la mayor proporción de recursos, utilizando el 44% de los recursos asignados a la educación general, de modo que representa un poco más de una cuarta parte de la inversión educativa y casi un décimo de la inversión social global, esto sin incluir los incentivos para estudiar (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, 2011, p.11).

De manera global, la inversión social aumenta en la década casi un 31% real, aunque la evolución muestra tres períodos diferenciados. Aumenta entre el 2000 y el 2002, se estanca o incluso se contrae entre el 2003 y el 2005 y luego muestra su mayor dinamismo a partir del 2006 y particularmente durante el 2008. La inversión social creció casi tres puntos porcentuales del 2000 al 2008. Así en el 2008, representa el equivalente al 76% del gasto del gobierno general, cerca de siete puntos más que lo que representó en el año 2000 donde alcanzó al 69% de gasto (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, 2011, p.14).

El sector educación se mantuvo como el mayor destinatario de recursos en 7 de los 9 años en cuestión. Del 100% de la inversión social, este sector siempre rondó entre el 29,5% y el 31,5%. El segundo lugar lo ocupó el sector salud, a excepción de los años 2004, 2005 y 2006 en donde este lugar fue ocupado por el sector seguridad social. Ambos sectores ocuparon entre el 28% y el 30% cada uno, de la inversión social del periodo. La cuarta y quinta posición son ocupadas, respectivamente, por los sectores Vivienda y Territorio y Cultura y Recreación, mismo patrón en la totalidad del periodo.

**Cuadro N° 3. Evolución del Gasto o Inversión Pública Social Real Total,
2000-2008**

Indicador	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Estructura del Gasto Social	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Educación	29,5	29,9	30,6	30,6	31,5	31,6	30,9	31,2	31,3
Salud	29,6	29,6	30,0	31,0	28,5	28,7	29,0	29,4	30,1
Seguridad Social	29,0	28,7	28,6	28,1	28,9	29,0	29,1	28,7	27,2
Vivienda y Territorio	11,1	10,7	10,0	9,5	10,4	10,1	10,4	10,1	10,7
Cultura y Recreación	0,8	1,0	0,8	0,8	0,6	0,8	0,6	0,7	0,7

Fuente: elaboración propia con base en el informe “La inversión social pública en la infancia 2000-2008, UNICEF”.

Cabe destacar que el estudio consultado se trataba de cifras meramente monetarias, gasto público destinado a la infancia. No se obtuvieron resultados como el uso de recursos, cumplimiento de metas de las instituciones involucradas, eficiencia, eficacia y pertinencia de los destinos de la inversión, entre otros aspectos.

Dentro de las conclusiones encontradas en el documento, destaca la buena labor efectuada por el estado para llevar la educación primaria y los servicios de salud a los infantes sin ninguna distinción. En cuanto a la educación secundaria y preescolar, se muestra una baja en el rendimiento. Es importante mencionar en este punto que se trata de rangos etarios algo complicados, más que todo lo comprendido en la secundaria, en donde muchos padres de familia envían a sus hijos a trabajar para sostener el hogar y los jóvenes se encuentran en la pubertad con muchos cambios emocionales que en ocasiones repercuten en su estancia en las aulas.

4.1.2 Informes y Estados de los Derechos de la Niñez y Adolescencia 2008-2018

Avanzando en los años, se indagarán estos informes evaluativos de la realidad nacional de los infantes, los cuales representan un insumo esencial, además de una fuente primaria, para el análisis que será llevado a cabo en los siguientes capítulos.

Como se ha mencionado anteriormente, las políticas públicas son las acciones y decisiones tomadas por el Estado que buscan resolver un problema considerado como de interés público. Consecuentemente, es necesario realizar la búsqueda de documentación que evidencie dicha problemática en el caso de niñez y adolescencia que sirvió como insumo para la elaboración de la PNNA investigada en este trabajo, y así tener más en claro cuáles son los propósitos de esta.

El primer documento por revisar es el VI Estado de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia (EDNA) en Costa Rica del año 2008, un año antes a la publicación de la PNNA. Este informe revela un importante número de deficiencias en el Sistema Nacional de Protección Integral de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia (SNPI). Antes de la implementación y formulación de la PNNA, existía una debilidad en el desarrollo del SNPI a nivel local, ya que a pesar de existir un incremento en número y cobertura de instancias como las Juntas de Protección a la Niñez y la Adolescencia, y Comités Tutelares de Derechos de la Niñez y la Adolescencia, dichas instancias “aún no cuentan con una regulación propia de funcionamiento ni con la asignación suficiente de recursos, siendo clara la dificultad de articulación al considerar la ausencia, hasta el momento, de una política pública que oriente su quehacer” (Universidad de Costa Rica, 2008, p.38).

A la fecha, no se ha logrado articular una política estatal dirigida de manera expresa a plasmar los derechos contenidos en la Convención y en el Código, mediante compromisos concretos, planes, programas y con la dotación adecuada de los recursos presupuestarios necesarios, Política que vendría a ser garantizada mediante la adecuada organización, regulación y financiamiento del Sistema Nacional (Universidad de Costa Rica, 2008, p. 38).

Es evidente que el año anterior al que la PNNA fue publicada, el país estaba necesitando una política pública con la capacidad de garantizar los derechos

establecidos por la CDN y el CNA. Además, dicha política debía ser capaz de establecer planes, programas y la asignación de recursos necesarios para que las distintas organizaciones pertenecientes al SNPI fueran capaces de implementar lo establecido. Por lo tanto, lo anterior puede tomarse como un propósito para el cual la PNNA fue construida.

Adicionalmente, este informe menciona que es completamente necesario implementar políticas públicas que se esmeren en proteger a los niños, niñas y adolescentes para que sean incluidos en la vida social y familiar, tomando especial cuidado de aquellos que están en situación de discriminación, exclusión, abuso o violencia (Universidad de Costa Rica, 2008, p.63), máxime que, antes de la promulgación de la PNNA, Costa Rica nunca había implementado una política pública como tal, en materia de derechos de la niñez y la adolescencia. Existían políticas para algunos sectores (como salud y educación) y para ciertas edades en concreto; pero antes del 2009 no existía una política pública integral.

De forma general, este EDNA (Universidad de Costa Rica, 2008) deja en claro algunos retos los cuales podrían tomarse en cuenta para analizar si realmente son establecidos como propósitos en la PNNA. Algunos de estos son:

- Diseñar un modelo de gobernabilidad inclusivo para los niños, las niñas y los y las adolescentes.
- Mejorar la respuesta estatal ya que ésta es débil, insatisfactoria y poco efectiva de los derechos de esta población.
- Eliminar la disparidad existente en cuanto a las oportunidades y a la satisfacción de derechos de este sector poblacional según distribución geográfica, género, etnia, rangos de edad o situación económica.
- A nivel educativo, realizar un aumento efectivo del presupuesto de educación formal a un 8% del PIB, para mejorar su distribución entre zonas urbanas y rurales.
- A nivel de trabajo: contar con una normativa que garantice buenas condiciones para el trabajo adolescente en materia de jornada laboral, salario mínimo,

derecho a la capacitación y condición de aseguramiento. Además, garantizar que la incorporación a actividades laborales no afecte el ejercicio pleno del derecho a la educación.

- Promover espacios para reflexionar acerca de los estereotipos contruidos por la población costarricense sobre la persona inmigrante nicaragüense.

De esta manera, se puede establecer cuáles son algunos de los propósitos para los cuales la PNNA fue elaborada, tomando en cuenta solamente el VI EDNA. Sin embargo, los demás informes que se han generado también podrían ayudar a entender de una mejor manera el por qué esta Política Pública fue creada.

Así mismo, el VII Estado de los Derechos de la Niñez y Adolescencia en Costa Rica 2011, posee el enfoque llamado “Hacia el cumplimiento de la Política nacional para la niñez y adolescencia (2009-2021)”. Lo cual viene a ser un insumo relevante a la hora de establecer relaciones entre los propósitos que expresan ambos documentos.

Este VII Estado de los Derechos de la Niñez y Adolescencia (Universidad de Costa Rica, 2011, p. 59) establece algo importante a tomar en cuenta, y que de la misma manera fue mencionado en el EDNA anterior: se van a realizar algunas líneas de articulación entre el Observatorio de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia de Costa Rica, el SNPI y la PNNA mediante un flujo constante de intercambio de información para nutrir las acciones en esta materia; afirmando así, un propósito descrito en el EDNA del año 2008.

En términos generales, a partir de este informe se puede observar que los propósitos que plantea la PNNA están enfocados principalmente al cumplimiento de los derechos de los niños, niñas y adolescentes del país principalmente en los derechos de:

- Desarrollo psico-social temprano: atención, cuidado y educación de calidad.
- El derecho a la salud integral: seguridad ciudadana, la prevención y el tratamiento del consumo de sustancias psicoactivas.

- Derecho a la educación: permanencia de las y los estudiantes en el sistema educativo.
- El derecho a la cultura, el juego y la recreación.
- Protección especial en materia penal juvenil.

Es por ello, que el informe da una serie de recomendaciones que, pueden ser consideradas como parte o base de los propósitos de la PNNA. En primer lugar, se menciona que es completamente necesario “establecer y mejorar el Sistema Nacional y, en particular, los Subsistemas Locales de Protección” (Universidad de Costa Rica, 2011, p.61). También, que los SNPI y sus respectivos Subsistemas Locales de Protección deben ser considerados en las políticas públicas del Estado, para que se les pueda dar recursos, asignarlos en los distintos planes nacionales; de la misma manera, dotarlos de sistemas de evaluación y monitoreo en el tema de derechos de la niñez y adolescencia.

En segundo lugar, el informe es insistente y vuelve a recomendar que es necesario mejorar el SNPI al asegurar que “uno de los mayores retos para la efectiva aplicación de la Convención es la articulación del Sistema Nacional de Protección en su conjunto” (Universidad de Costa Rica, 2011, p.61).

4.1.3 Planes Nacionales de Desarrollo de las Administraciones Chinchilla Miranda 2011-2014 y Solís Rivera 2015-2018

Durante estos dos periodos de gobierno es que se abarcan más años de implementación de la PNNA, lo que se podría llamar como los años prueba en donde se deberían de ejecutar la mayoría de las acciones planteadas, evaluaciones de efectividad y mejora continua. En estos Planes Nacionales de Desarrollo (PND) se espera se hayan contemplado los propósitos de la PNNA, los cuales serán presentados en concreto en el último apartado de este capítulo.

4.1.3.1 Plan Nacional de Desarrollo “María Teresa Obregón Zamora”, 2011-2014.

Para la Administración de Laura Chinchilla Miranda (2010-2014), se elaboró el Plan Nacional de Desarrollo “María Teresa Obregón Zamora”, en el cual se desarrolla el eje de trabajo de Bienestar Social como uno de los cuatro ejes principales, mismo que puntualiza algunos datos y desafíos como lo son la evolución de la pobreza, desigualdades específicas en empleo, género y territorio (donde se especifica que los grupos más vulnerables son la población pobre y femenina), el papel de la política social y la debilidad institucional, la educación, salud pública y vivienda (Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, 2010).

En la visión del eje para el desarrollo del PND, plantea la distribución de las metas en cinco grandes subtemas, que son: I. el fortalecimiento de las políticas sociales universales, II. acceso a la vivienda, III. mejoramiento de la empleabilidad de la fuerza de trabajo, IIV. atención integral y reducción de la pobreza extrema y V. el cuidado y atención integral a la niñez y a la tercera edad (Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, 2010).

El PND establece que en la administración Chinchilla Miranda se promoverá una mayor articulación tanto intersectorial como interinstitucional de políticas, programas y proyectos para la atención integral de la población más vulnerable (entre ellas niñez), con enfoque de derechos, equidades de género y diversidad y bajo los criterios de cobertura, calidad, oportunidad y la asignación sostenida de recursos. Además, para el desarrollo de acciones en el sector social es necesario promover ambientes seguros y saludables, con la posibilidad del pleno ejercicio de los derechos de los niños, niñas y personas adolescentes (Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, 2010).

En atención a ello, el objetivo III menciona el cuidado y atención de la niñez y de la tercera edad reconoce la urgencia de atender a aquellos sectores más vulnerables con el fin de potenciar un combate efectivo a la pobreza y exclusión, en respuesta a un proyecto de vida plena y el ejercicio de la ciudadanía enfocada en derechos. Por ello el Gobierno desarrolla una estrategia de red institucional para los niños, niñas y adultos mayores (Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, 2010).

Para cumplir con este objetivo se conformó la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil que busca atender al 15.000 niños y niñas y convertir la red en un sistema de carácter universal con la coordinación del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), PANI y el Ministerio de Salud (MINSA) con la Dirección de los Centros de Educación y Nutrición-Centros Infantiles de Atención Integral (CEN-CINAI) y bajo un esquema de financiamiento solidario (Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, 2010).

4.1.3.2 Plan Nacional de Desarrollo “Alberto Cañas Escalante”, 2015-2018.

El Plan Nacional de Desarrollo Alberto Cañas Escalante se realizó para la administración presidencial de Luis Guillermo Solís Rivera para el periodo 2014-2018, en el que se divide en tres grandes ejes de acción. Para el caso de la población de niñez y adolescencia el eje se centró en la Reducción de la pobreza y desigualdad.

En el capítulo 2 de Diagnóstico del PND indica que para garantizar la igualdad de oportunidades además de las políticas universales, el Estado impulsa políticas selectivas, con el fin de generar las capacidades necesarias y proteger a las poblaciones vulnerables que merecen particular atención como las de niñez, mujeres, adultos mayores, indígenas y personas con discapacidad con el fin de que tengan acceso a bienes para una vida digna (Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, 2014).

Tomando datos de la ENAHO del 2014 del INEC, el PND hace hincapié en que cerca del 40% de las personas en pobreza son menores de edad y que dependen económicamente de un ingreso único (Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, 2014).

- **Estado de los derechos de las poblaciones en condiciones de vulnerabilidad**

El mismo documento afirma que la construcción del bienestar social pasa por una estricta observancia de los derechos de las personas en condiciones de vulnerabilidad social y que este enfoque de Derechos Humanos ya implica el reconocimiento de la dignidad del ser humano como inherente independientemente

de una serie de características contingentes (Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, 2014).

Por ello, el PND vuelve a mencionar que el Estado tiene el deber de garantizar el cumplimiento de los derechos que son emanados de esta dignidad y que la exigencia de estas prerrogativas no depende de su positivización sino de que es implícita en el Estado de Derecho al caracterizar al ser humano como un sujeto de derechos (Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, 2014). Sin embargo, en este apartado no señala a la niñez como población vulnerable a atender a pesar de su explicación en la sección anterior.

- **Elementos de generación de sinergia en el PND 2015-2018**

El documento estratégico considera que la administración Solís Rivera y los lineamientos del PND están comprometidos de manera plena con la ampliación y promoción de los derechos humanos de todas las personas que habitan en el país, indicando que el desarrollo humano solo se puede visualizar desde una visión de Derechos Humanos, en el cual su cumplimiento y su realización son la forma de evaluación de los avances al desarrollo (Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, 2014).

El PND muestra la responsabilidad del Estado como precursor del bienestar para la población proveyéndoles de calidad de vida y desarrollo, aludiendo a esta premisa a la Constitución Política y más específicamente al artículo 50, que indica que "El Estado garantizará el mayor bienestar a todos los habitantes del país, organizando y estimulando la producción y el más adecuado reparto de la riqueza". Además, reconoce el deber del Estado de impulsar políticas públicas que puedan obedecer de manera genuina los intereses de la población y superen los paradigmas de la discriminación en todas sus dimensiones que puedan ser objeto de exclusión social (Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, 2014).

En este enfoque de derechos humanos, se están incluyendo los derechos de los sectores más vulnerables, destacando en primera línea los de los niños, niñas y adolescentes, en los que dicho enfoque debe estar en concordancia con el respecto de los derechos y libertades individuales que garantiza el marco jurídico vigente en

Costa Rica: Constitución Política, Tratados Internacionales, Convenciones y Leyes de la República (Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, 2014).

4.1.4 Propósitos de la Política Nacional de Niñez y Adolescencia

Luego de analizar todos los escenarios que se presentaron en los informes previos a la PNNA y también los elaborados en años posteriores a la promulgación, se procede a presentar lo hallado dentro del documento central de la investigación: La Política Nacional para la Niñez y la Adolescencia 2009-2021.

Se elabora en el año 2009 como respuesta a una serie de compromisos internacionales jurídicos previamente adquiridos, los cuales se establecieron en la CDN de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y que entró en vigor a nivel nacional en 1990. Estos compromisos son los siguientes:

1. La aplicación inmediata y directa de la Convención en los procedimientos jurisdiccionales y administrativos.
2. La readecuación del marco legal.
3. La obligación de informar periódicamente sobre la situación de los derechos de los niños, niñas y adolescentes.
4. La divulgación y promoción de los derechos (a la colectividad y a las personas menores de edad, en particular).
5. La participación de los niños, niñas y adolescentes en el ejercicio de su ciudadanía.
6. Y la definición de políticas públicas específicas de Estado en esta materia (PANI-UNICEF, 2009, p.17).

Por ende, la PNNA por sí misma establece en su presentación que su emisión y posterior aplicación responden a “una obligación del Estado y de la sociedad costarricense, como reconocimiento de la condición de los niños, niñas y adolescentes como sujetos plenos de derechos” (PANI-UNICEF, 2009, p.17).

Además, la PNNA reconoce acciones de carácter afirmativo debido a una población específica que requiere de condiciones jurídicas y de tipo sociocultural adecuados para su edad. La garantía de su efectiva aplicación se basa en la responsabilidad del Estado de destinar el máximo posible de sus recursos

económicos con base en el artículo 4 del CNA, en la cual especifica que el Estado no puede alegar limitaciones presupuestarias para no atender las obligaciones establecidas (PANI-UNICEF, 2009, p.18).

Adicionalmente, el artículo 55 de la Constitución Política menciona que el cumplimiento y la satisfacción de los derechos en la niñez y adolescencia son responsabilidad de las instituciones públicas en colaboración con la cooperación internacional y la sociedad civil, la cual debe realizarse de forma coordinada, articulada e intersectorial (PANI-UNICEF, 2009, p.18).

El documento en su integralidad agrupa a los derechos en cuatro grandes ramas, las cuales se crearon posteriormente a la CDN y promovieron una concepción más completa para estudiar y valorar la condición de vida de las personas menores:

- Derechos relacionados con la supervivencia: el ser humano como un cuerpo físico, psíquico y social. Engloba el derecho a la vida y los siguientes necesarios para el desarrollo, como el derecho a la salud, afecto, adecuada nutrición, vivienda, calidad de vida, entre otros.
- Derechos relacionados con el desarrollo integral: cuando el niño o niña se encuentra en una edad un poco más avanzada e inicia a adquirir gustos e incorporarse a la sociedad. Engloba el derecho a la educación, cultura, el juego, descanso y recreación.
- Derechos relacionados con la participación: como habitantes de un país y poseedores de una nacionalidad; los niños, niñas y adolescentes tienen derecho a ejercer una ciudadanía social, así como los deberes que alcancen según su edad y madurez.
- Derechos relacionados con la protección: acciones que la comunidad en general, incluyendo al Estado, deben realizar para garantizar y salvaguardar el bienestar, integridad y seguridad de los menores.

La PNNA en su página 21 alude al Estado la completa responsabilidad en la efectiva promoción, respeto y garantía de los derechos humanos de todos los niños, niñas y adolescentes. A la vez, establece a la gran aspiración de la PNNA en estas

palabras: “Al 2021, Costa Rica espera haber alcanzado el nivel de una nación capaz de garantizar el pleno ejercicio de todos los derechos de la niñez y la adolescencia, y hacer de todo el territorio nacional un ambiente o entorno de protección integral, participación y desarrollo efectivo de los niños, niñas y adolescentes que lo habitan” (PANI-UNICEF, 2009, p.18).

4.1.4.1 Niveles o estamentos de las políticas estatales de niñez y adolescencia

La PNNA posee cuatro niveles en los cuales se establece el marco de acción de esta:

1. Primer Nivel: Políticas Sociales Básicas: referentes a los bienes y servicios universales en su cobertura, competentes a educación, salud, deporte, recreación, cultural, nutrición, seguridad, protección, vivienda, entre otros. Es deber del Estado y derecho de todos los ciudadanos garantizarlos, así como de sus familias proveer las mínimas condiciones para cumplir con estos bienes hacia las personas menores de edad.
2. Segundo Nivel: Políticas de Bienestar Social: son aquellas políticas sociales, no universales ni asistencialistas. Dirigidas a grupos y personas que no cuentan con accesibilidad a los servicios de las políticas sociales básicas para cubrir sus necesidades materiales. Cada familia debe contar con servicios públicos que le presten algún tipo de apoyo material o moral y de orientación o auxilio para satisfacer estas necesidades.
3. Tercer Nivel: Políticas de Protección Especial: comprenden acciones que requieran de políticas o servicios especiales para proteger a personas con alta vulnerabilidad de los derechos, en situaciones tales como consumo de drogas, explotación laboral y sexual, trata de personas, entre otras situaciones de violencia.
4. Cuarto Nivel: Políticas de Garantías: Son políticas que garantizan los derechos por medio de herramientas de carácter jurídico e institucional en favor de grupos que se encuentran en situaciones vulnerables hacia sus derechos, para su efectivo cumplimiento.

Los cuatro niveles dependen de la labor del primero de manera consecuente, con lo cual, si el primer nivel falla, será más difícil atender los posteriores. Todo ello se desarrolla en un marco transversal del enfoque de derechos y políticas integrales que permitan atender de manera oportuna a la población en niñez y adolescencia (PANI-UNICEF, 2009, p.24-25).

4.1.4.2 Justificación Jurídica de la Política Nacional de la Niñez y la Adolescencia

Mediante los compromisos adquiridos en la CDN de la ONU mencionados de manera previa, Costa Rica ha establecido a nivel constitucional herramientas para dar relevancia a la temática indicativa a la protección de los derechos de la niñez, el fortalecimiento de los mecanismos concretos para los derechos y la aplicación de instrumentos internacionales en derechos humanos (PANI-UNICEF, 2009, p.27).

La ratificación de la CDN marcó también la profundización del proceso de reforma sociocultural y adecuación de los marcos legales nacionales, bajo la guía de ese nuevo paradigma. Dentro de este proceso de adecuación, se inscribe el Código de la Niñez y la Adolescencia (Ley 7184), la Ley de Justicia Penal Juvenil (Ley 7576), Ley de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad (Ley 7600), Ley contra la Explotación Sexual Comercial de Personas Menores de Edad (Ley 7899), Convención Interamericana sobre Restitución Internacional de Menores (Ley 8032), Ley de Paternidad Responsable (Ley 8101), Convenio sobre la Prohibición de las Peores Formas de Trabajo Infantil y Acción Inmediata para su Eliminación (Ley 8122), Protocolo Facultativo Relativo a la Venta de Niños, la Prostitución Infantil y la Utilización de Niños en la Pornografía (Ley 8172), Protocolo Facultativo Relativo a la Participación en Conflictos Armados (Ley 8247), Ley de la Persona Joven (Ley 8261), Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas (Ley 8315), Ley de Ejecución de las Sanciones Penales Juveniles (Ley 8460), Fortalecimiento de la Lucha contra la Explotación Sexual de las Personas Menores de Edad (Ley 8590), Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes a la Disciplina sin Castigo Físico ni Trato Humillante (Ley 8564), entre otras (PANI-UNICEF, 2009, p.40).

Por ello, la PNNA se enmarca también en garantizar y hacer material sus esfuerzos en protección de la niñez sobre los tres poderes de la República mediante las acciones coordinadas en el marco de un Estado democrático; donde el Poder Ejecutivo está en el deber de adecuar las acciones y programas a las exigencias de los estándares normativos nacionales e internacionales en derechos humanos, el Poder Legislativo procurará que la actual legislación no cometa contravención alguna sobre alguna prerrogativa establecida en esta materia en la Constitución Política o en los tratados internacionales. En última instancia, la potestad sancionadora recae sobre el Poder Judicial y este hará prevalecer la normativa a nivel nacional (PANI-UNICEF, 2009, p.27-28).

Cabe destacar que el país cuenta con un músculo legislativo bastante robusto para hacer frente a la defensa de los derechos de los menores; sin embargo, lo escrito en un papel por sí solo no traerá resultados. Debe venir acompañado de compromisos, conocimientos, voluntad y correcto uso de los recursos destinados para ello. Son numerosas las instituciones públicas involucradas en materia de niñez y adolescencia, algo que puede ser considerado como un arma de doble filo: mucha protección abarcando distintas aristas, lo que equivale también a múltiples procesos, mucha legislación que ampara diversos accionares y que en la práctica se demuestra que lejos de agilizar procesos, la cantidad de burocracia más bien ralentiza la atención de los menores e incluso llega a haber confusiones de tareas asignadas a los entes. Más adelante se ampliará esta idea.

4.1.4.3 Aspiración General, Ejes y Lineamientos Estratégicos de la Política Nacional de la Niñez y Adolescencia

Por medio del siguiente cuadro, se determinan con mayor detalle los enfoques, principios rectores y aspiraciones a las cuales apunta la política para su aplicación y cumplimiento en el periodo establecido del 2009 al 2021 a nivel nacional:

Figura N° 1. Enfoques, aspiraciones y principios de la Política Nacional para la Niñez y la Adolescencia.

Política Nacional para la Niñez y la Adolescencia		
<p>Aspiración general: Al 2021, Costa Rica espera haber alcanzado el nivel de una nación capaz de garantizar el pleno ejercicio de todos los derechos de la niñez y la adolescencia, y hacer de todo el territorio nacional un ambiente o entorno de protección integral, participación y desarrollo efectivo de los niños, niñas y adolescentes que lo habitan.</p>		
Enfoques	Aspiraciones	Principios
<ul style="list-style-type: none"> • Enfoque de derechos (eje central PNNA) • Enfoque de desarrollo integral • Enfoque sobre la condición etaria • Enfoque de equidad • Enfoque de interculturalidad • Enfoque de igualdad de género 	<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 la red social del país.</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 y comunitarios para impulsar y garantizar su protección.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Interés superior del niño, la niña y el y la adolescente • Igualdad-no discriminación • Discriminación positiva (acciones afirmativas) • Vida, supervivencia y desarrollo • Participación • Autonomía progresiva
<p>Aspiraciones</p> <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>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>Cultura, juego y recreación Niños, niñas y adolescentes con 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>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>		

Fuente: Política Nacional para la Niñez y la Adolescencia 2009-2021, PANI-UNICEF

Cada aspiración corresponde a un eje estratégico, y cada eje tiene sus lineamientos estratégicos. El siguiente cuadro enmarca un resumen de esta sección de la PNNA:

Cuadro N° 4. Resumen de los Ejes y Lineamientos Estratégicos de la Política Nacional para la Niñez y la Adolescencia.

Eje	Lineamientos	Acciones
Institucionalidad Democrática	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 personas menores de edad.	El Estado tiene la obligación de apoyar integralmente a las familias para el cumplimiento de sus responsabilidades. Cuando por cualquier razón los padres, madres y encargados sean omisos o violen los derechos de los niños, niñas y adolescentes, el Estado deberá proteger a la persona menor de edad.
	Promoción y garantía de la participación de la niñez y la adolescencia como sujetos activos de derechos.	Estado promoverá y garantizará que toda decisión de carácter político, administrativo, legislativo o judicial contemple el derecho de participación de las personas menores de edad, considerando los elementos de diversidad.
	Remoción de barreras y apoyo a la inclusión social.	La estimulación temprana, el acceso a los servicios básicos de salud, el avance hacia la universalización de la educación preescolar, la retención de la población escolar en las aulas, de escuelas y colegios, el mejoramiento de la calidad y pertinencia de la educación, la creación de condiciones para el disfrute del juego y la recreación serán elementos angulares de todos los programas que promueva el Estado.
	Lucha contra la pobreza y la exclusión social.	El Estado establecerá todas las estrategias para el combate de la transmisión intergeneracional de la pobreza para romper los mecanismos de reproducción de su ciclo de la pobreza, que genera desnutrición, problemas de salud, exclusión, expulsión o repulsión de las aulas, así como una temprana y precaria inserción al mercado de trabajo. Enfrentar al mismo tiempo factores generadores de exclusión social, como la

		perpetuación de estereotipos y prácticas culturales discriminatorias.
	Armonización del derecho interno con las obligaciones internacionales.	Toda normativa que se emita se armonizará con los principios, doctrina y estipulaciones contenidas en la CDN, el CNA y los demás instrumentos jurídicos relacionados.
	Fortalecimiento del SNPI.	Todas las instituciones públicas y las organizaciones de la sociedad civil relacionadas con la niñez y la adolescencia serán responsables de la articulación de sus acciones, bajo la coordinación del PANI en el marco del SNPI, en cada uno de sus componentes (CNNA, instituciones públicas, juntas de protección de la niñez y la adolescencia, y comités tutelares), y en sus niveles nacional, regional, local y comunitario.
	Compromiso garantista al tomar decisiones judiciales y administrativas.	Todas las autoridades judiciales y administrativas deberán respetar el debido proceso y las garantías constitucionales, tanto las consagradas a favor de las personas adultas, como las especiales reconocidas para las personas menores de edad, que son sujetos de derechos.
	Incremento de la inversión social.	El Estado se compromete a destinar el máximo de los recursos disponibles para ejecutar planes nacionales, programas, proyectos y actividades dirigidos a la garantía de los derechos de las personas menores de edad.
	Mejoramiento continuo del bloque institucional con enfoque de derechos.	Tomar en cuenta: a) los derechos de las personas menores de edad, b) los enfoques rectores vigentes en materia de niñez y adolescencia, c) los principios generales y especiales establecidos en la normativa nacional e internacional, d) el brindar un servicio de calidad a la niñez y adolescencia, y e) asignar hasta el máximo de los recursos disponibles.
	Fiscalización de las organizaciones de la sociedad civil.	Los funcionarios y las funcionarias del sector público rendirán cuentas sobre el resultado de los planes, programas y

		proyectos a su cargo, deberán contestar los requerimientos de información y pronunciarse sobre las recomendaciones contenidas en los informes de las organizaciones de la sociedad civil.
	Incidencia de las organizaciones de la sociedad civil.	El Estado promoverá una cultura de participación y cooperación con las organizaciones de la sociedad civil para desarrollar acciones conjuntas en promoción, prevención, atención y protección de los derechos humanos de las personas menores de edad.
	Articulación eficiente de la cooperación internacional.	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.
	Acceso a la información para las personas menores de edad.	El Estado garantizará a los menores el acceso a información oportuna y pertinente que tenga como propósito su formación y desarrollo integral, y se promoverá su producción y difusión a través de cualquier medio accesible de comunicación, para lo cual deberá tomarse en cuenta las diferencias etarias, de género, de orientación sexual y cultural.
	Sistemas eficientes de información.	El Estado promoverá un observatorio de los derechos de la niñez y la adolescencia bajo la coordinación del CNNA, que contará con la asistencia técnica de la Universidad de Costa Rica (UCR), el PANI y el INEC. Estará adscrito al PANI, con el propósito de analizar y evaluar los datos y la información recopilada en los distintos sistemas de información existentes.

	Evaluación y rendición de cuentas de la PNNA.	Cada una de las instituciones que forman parte del SNPI creará e implementará instrumentos que tengan enfoque de derechos humanos de la niñez y la adolescencia, que permitan monitorear y evaluar el cumplimiento efectivo y real de los objetivos y metas de esta Política.
Persona, Familia y Comunidad	Inscripción desde el nacimiento.	Las instituciones públicas tomarán todas las medidas de prevención, promoción y sensibilización para que se inscriba a los niños y niñas inmediatamente después de su nacimiento, sin discriminación alguna.
	Garantía a la nacionalidad.	Derecho que garantizarán las instituciones públicas, para lo cual informarán al Registro Civil de cualquier persona menor de edad sin nacionalidad conocida, con el propósito de iniciar el procedimiento respectivo.
	Protección a la identidad y la imagen.	Se garantizará la existencia de medidas de protección de la imagen de los niños, niñas y adolescentes. En el caso de violación a este derecho, el Estado aplicará medidas de restauración y reparación de conformidad con su interés superior.
	Fortalecimiento de la familia.	Todas las medidas, planes y programas del sector público deberán valorar también su impacto en la vida de las familias, y se promoverá toda clase de programas, proyectos y actividades que tiendan a orientarlas, asesorarlas y a mejorar sus condiciones de convivencia.
	Reconocimiento al ejercicio de una disciplina sin castigo corporal.	El ejercicio del derecho de la autoridad parental tendrá los límites que impone el respeto de los derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes, que incluyen la no utilización del castigo corporal como forma de disciplina y los principios derivados de la protección integral.
	Promoción y fortalecimiento de las alternativas de cuidado para niños y niñas.	Se promoverá la coordinación de las distintas modalidades de cuidado de los niños, niñas y adolescentes mediante la organización de un sistema nacional de protección. Dicha coordinación será la

		encargada de velar por la calidad de los servicios brindados sobre las alternativas de cuidado, definir estrategias de mejoramiento continuo, promover convenios entre las ONG y las instituciones públicas, entre otras funciones.
	Protección en situación de separación familiar.	En caso de que sea necesaria la separación de una niña, niño o adolescente de su familia, el Estado garantizará su cuidado y protección integral, y se tomará en cuenta para su reubicación como prioridad a la familia extensa y a las personas con las que se tenga un vínculo afectivo; de lo contrario, se ubicarán en los programas de las instituciones públicas o de las organizaciones de la sociedad civil debidamente autorizadas por el Estado.
	Respeto y protección de los vínculos afectivos.	El gobierno y las instituciones públicas fortalecerán e impulsarán programas que contribuyan a mejorar la comunicación intergeneracional, a favorecer relaciones sanas entre los hijos y las hijas con sus padres y madres, entre el grupo fraterno, vínculos con la familia y con las demás personas de la comunidad.
	Hogares seguros.	El Estado promoverá condiciones favorables y seguras en su hogar para el desarrollo integral de las capacidades y habilidades de los niños, niñas y adolescentes, y prevendrá cualquier situación de: violencia intrafamiliar y vulnerabilidad de sus derechos humanos.
	Comunidades seguras.	Las instituciones públicas, en coordinación con los gobiernos locales, promoverán el incremento y mantenimiento de espacios públicos, accesibles, seguros, limpios, protegidos y libres de drogas, para promover los derechos al libre tránsito, al juego, a la recreación, a la práctica del deporte, la cultura, el arte y la reunión de las personas menores de edad.

	Protección a niños, niñas y adolescentes relacionados con procesos migratorios.	El Estado garantizará que todos los niños, niñas y adolescentes bajo su jurisdicción disfruten de los mismos derechos reconocidos por la normativa nacional e internacional.
	Responsabilidad social.	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.
Salud Integral	Promoción de la salud integral.	Todas las instituciones públicas donde se brinden servicios a las personas menores de edad promoverán la salud mental, los estilos de vida saludable, un ambiente sano y sostenible, acceso a agua potable, nutrición suficiente y adecuada y seguridad alimentaria.
	Acceso a la salud y a la seguridad social.	Se garantizará la cobertura universal y el acceso, con equidad y sin requisitos previos de documentación, a todos los servicios de salud y seguridad social a los niños, niñas y adolescentes; en total observancia a los principios rectores de la protección integral.
	Salud con enfoque multicultural.	Los planes, programas y actividades de salud integral dirigidos a niños, niñas y adolescentes deberán tomar en cuenta la diversidad existente en el territorio nacional, en especial en territorios de los pueblos indígenas o de variada presencia étnica. Mecanismos específicos que garanticen la atención de menores que tengan limitaciones y dificultades de acceder a los servicios de salud del país.
	Educar para la salud.	Todas las instituciones competentes impulsarán procesos de información, formación y asesoramiento para niños, niñas y adolescentes con el propósito de garantizar el disfrute pleno a la salud y su derecho de participación en las decisiones que les afectan.

	Seguridad alimentaria y nutrición adecuada.	Las instituciones competentes deberán coordinar acciones para diseñar y ejecutar programas de seguridad alimentaria accesible a toda la población.
	Seguridad integral de la madre y del padre adolescente.	Se promoverán y ejecutarán los recursos destinados para los programas y proyectos dirigidos a esta población, los cuales orientarán hacia el fortalecimiento de las capacidades de las madres y padres adolescentes para que asuman adecuada y responsablemente el ejercicio de la autoridad parental en las mejores condiciones posibles.
	Salud sexual y reproductiva.	Se brindará apoyo e información sobre temas de sexualidad humana a las personas menores de edad, así como campañas para el ejercicio responsable de la sexualidad, que tomarán en cuenta las características etarias y el contexto de las y los destinatarios.
	Atención prenatal, perinatal y posnatal.	El Estado promoverá acciones para que los niveles totales de cobertura del programa de atención prenatal, perinatal y posnatal aumenten en el corto y mediano plazo.
	Promoción de la lactancia materna.	Se apoyarán y promoverán acciones interinstitucionales para la divulgación y garantía del derecho a la lactancia materna.
	Cobertura universal de la prevención por vacunación.	El Estado garantizará la vacunación oportuna y universal de los menores y se realizará un esfuerzo mayor para incrementar la cobertura y la accesibilidad de la vacunación en zonas rurales, alejadas de los centros de salud, y en los territorios indígenas.
	Prevención de la mortalidad.	El Estado adoptará medidas que permitan reducir la tasa que presenta el país en mortalidad prenatal, infantil, de personas menores de 5 años y de mortalidad materna.
	Prevención y atención del VIH/SIDA.	Las instituciones de salud aplicarán las pruebas correspondientes para lograr una detección temprana del VIH/SIDA en toda

		<p>mujer embarazada, así como para todo niño y niña en el momento de su nacimiento. Además, se garantizará que a los niños, niñas y adolescentes que hayan sido víctimas de violación reciban la dosis de retrovirales adecuada, para prevenir el contagio.</p>
	<p>Prevención y atención a la adicción de sustancias psicoactivas y a la ludopatía.</p>	<p>El Estado impulsará programas de cobertura universal para prevenir el consumo de drogas y la ludopatía en menores, por medio de una intervención oportuna y adecuada en el sistema educativo, en la familia, en la comunidad y en otros entornos. Dichos programas contemplarán acciones de capacitación dirigidas a docentes, estudiantes y comunidad educativa, para los distintos niveles de escolaridad, enfocadas a desarrollar actitudes, valores, habilidades y estilos de vida saludables, que prevengan el consumo de drogas y la ludopatía, así como la detección temprana de las adicciones.</p>
Educación	<p>Educación en derechos humanos.</p>	<p>Todas las instituciones educativas del país promoverán los derechos garantizados en la CDN, y demás instrumentos internacionales y nacionales de derechos humanos entre las y los estudiantes. La educación comprenderá los niveles vivencial, cognitivo y de ejercicio.</p>
	<p>Educación para lograr relaciones de género sensitivas y equitativas.</p>	<p>El sistema educativo deberá fortalecer, como parte de su quehacer, la formación en género y equidad de género, en concordancia con una visión integral del ser humano, para que la niñez y la adolescencia crezcan en sus capacidades de mantener relaciones de género constructivas y respetuosas de la igualdad entre los seres humanos.</p>
	<p>Educación universal de calidad.</p>	<p>Las instituciones educativas del sector público brindarán condiciones de accesibilidad y disponibilidad, aceptables y adaptables para todas las personas menores de edad que requieran de sus servicios. Se deben promover, estimular y</p>

		apoyar tanto los esfuerzos de la persona que se educa, como los de la familia que le apoya.
	Educación contextualizada.	El Estado deberá eliminar toda referencia estigmatizante a grupos poblacionales que acceden al sistema educativo y deberá garantizarles el derecho a la educación en las mismas condiciones en que es concebido por la legislación nacional.
	Educación en los territorios y comunidades indígenas.	Cuando el proceso educativo se desenvuelva en el contexto de una comunidad de pueblos indígenas, deberá incluir el lenguaje, la historia y otros elementos culturales de la región, así como sus prácticas formativas tradicionales, de modo que la educación sirva para potenciar el bagaje cultural de esos pueblos, y se inhíba cualquier tendencia a la desacreditación o a la descalificación de lo autóctono.
	Educación para la sexualidad humana.	Es tarea del sistema educativo promover una educación que brinde la oportunidad a niños, niñas y adolescentes, de acuerdo con la etapa de desarrollo en que se encuentran, de disponer de información científica sobre el tema, desarrollar valores y actitudes que enriquezcan su afectividad y adoptar conductas responsables que incidan en su protección, con miras a la construcción responsable de su proyecto de vida.
	Provisión de servicios de apoyo para estudiantes con necesidades educativas especiales.	Las autoridades educativas deberán garantizar capacitación al personal docente que tenga bajo su responsabilidad la educación de estudiantes con algún tipo de discapacidad, además, del fortalecimiento de los programas educativos que tiendan a promover una educación inclusiva de las personas con necesidades educativas especiales.
	Protección a las y los estudiantes adolescentes	A partir de la identificación de los casos de las y los estudiantes que trabajan de forma concomitante con sus estudios, se

	trabajadores, y su retención en el sistema educativo.	deberá proveer medios y facilidades para que puedan tener una educación accesible y de calidad.
	Fortalecimiento a la educación técnica y científica.	Se promoverá la transformación curricular en esta área y la formación inicial de educadores y educadoras, el mejoramiento del profesorado en ejercicio, la elaboración y el acopio de recursos didácticos materiales y virtuales que promuevan estilos de aprendizaje basados en la indagación.
	Fortalecimiento a la educación artística y estética.	De manera especial, apoyará a los niños, niñas y adolescentes que muestren talentos artísticos, y promoverá el disfrute estético como un valor de nuestra cultura. Estas actividades inculcarán valores democráticos como la tolerancia, la libertad, la responsabilidad y la solidaridad.
	Formación permanente del personal docente.	El Ministerio de Educación Pública como las instituciones de educación superior formadoras de educadores y educadoras, deberán realizar los esfuerzos necesarios para mantener una oferta de educación inicial y continua pertinente y actualizada, centrada en el cumplimiento del derecho de las personas menores de edad a una educación que dé respuesta a sus necesidades de desarrollo y de inserción al mundo.
	Promoción de la participación de padres, madres y personas encargadas de las niñas, niños y adolescentes, en el sistema educativo.	Las instituciones educativas deberán ofrecer vías expeditas para la atención de madres, padres y personas responsables de estudiantes. Asimismo, se deberán desarrollar mecanismos que estimulen la participación de estas y estos miembros de la comunidad, a efecto de que contribuyan en el proceso educativo exitoso y aseguren la asistencia al centro educativo.
	Seguridad en los centros educativos.	El Ministerio de Educación Pública velará por la existencia de planes en cada una de las instituciones educativas, orientados al fortalecimiento de una institucionalidad amigable con los

		estudiantes, a la protección y seguridad de los y las estudiantes y del personal que asiste a ellas.
	Infraestructura y equipamiento adecuado y accesible para los centros educativos.	Esto incluye la existencia de espacios para la práctica de deportes y para el juego durante los recreos, de baterías sanitarias suficientes y apropiadas, de condiciones de acceso seguras, de salones de clase en buen estado, y del mobiliario y los materiales didácticos adecuados para garantizar el logro de las metas anuales del proceso educativo.
Cultura, Juego y Recreación	Respeto e inclusión de las diversidades culturales.	Todas las entidades públicas tomarán en cuenta, para la elaboración de sus planes y programas, la diversidad cultural o de origen, por lo que se deberán tomar medidas para protegerla, y garantizar el derecho a crecer y desarrollarse según la diversidad de la propia cultura.
	Fomento de la identidad cultural respetuosa de los Derechos Humanos.	Se promoverán acciones con el fin de fomentar entre las personas menores de edad el respeto y aprecio por los valores y la identidad cultural costarricense, y la diversidad cultural. Se incentivarán los valores de paz, democracia, solidaridad y respeto por la cultura, las costumbres y las tradiciones del contexto de origen.
	Promoción de relaciones armónicas con nuestro ambiente natural.	Las instituciones públicas garantizarán la sostenibilidad del medio ambiente, invirtiendo todos los recursos financieros disponibles para promover la protección de la flora y la fauna, de modo que los niños, niñas y adolescentes de hoy, y los que estén por venir, puedan heredar el rico tesoro natural con el que cuenta Costa Rica. Los niños, niñas y adolescentes disfrutarán de condiciones e infraestructura adecuadas y accesibles en todos los parques nacionales, lo que deberá incluir la apreciación y el cuidado del patrimonio histórico y arqueológico.
	Fomento de la creatividad y el estímulo de la imaginación de los	Existencia de espacios como parques e infraestructura, ludotecas y teatros, para fomentar y asegurar el derecho al juego, el desarrollo de la creatividad e

	niños, niñas y adolescentes.	imaginación infantil en cada comunidad. Asimismo, se fomentarán actividades culturales y artísticas accesibles en festivales, exposiciones, ferias y celebraciones cívicas que permitan que los niños, las niñas y adolescentes desarrollen sus talentos en literatura, artes plásticas, artes musicales, danza, mimo, teatro, artes dramáticas y demás expresiones artísticas.
	Promoción del juego, el deporte y la recreación.	Se deberán realizar acciones, planes y programas accesibles para que cada comunidad tenga espacios seguros, accesibles y protegidos para el disfrute pleno del derecho al juego, la práctica del deporte y la recreación, y que tomen en cuenta las condiciones y necesidades particulares de los niños, niñas y adolescentes, garantizando el pleno desarrollo y mejoramiento del estilo y la calidad de vida.
	Reconocimiento de la cultura de las personas adolescentes.	Las instituciones nacionales, regionales, locales y comunales articularán esfuerzos para dotar a los adolescentes de espacios públicos de encuentro, en condiciones que contribuyan positivamente el desarrollo de su personalidad. También se promoverán actividades para reconocer las expresiones valiosas de sus iniciativas en el campo de la música, de las actividades artísticas y deportivas, y de sus logros culturales.
	Desarrollo de infraestructura para programas de cultura y recreación.	Las instituciones públicas y las municipalidades, con la cooperación de la sociedad civil organizada y la empresa privada, promoverán la participación de los niños, niñas y adolescentes en la toma de decisiones, en la definición de los espacios y actividades artísticas y culturales de su comunidad para todos y todas, de conformidad a los derechos e intereses de cada segmento de edad.
	Fomento a la integración e inclusión de la población menor	Se promoverán acciones de respeto e integración para fomentar el respeto de los derechos humanos, la participación e inclusión de la niñez y la adolescencia

	de edad migrante y con estatus de refugiada.	migrante dentro del ámbito nacional; se establecerán los mecanismos de garantía necesarios para que este reconocimiento sea efectivo y respetuoso de su identidad nacional y cultural.
Protección Especial	Protección especial.	El Estado brindará protección especial a niños, niñas y adolescentes con el fin de protegerlos y atenderlos en situaciones de vulnerabilidad o cuando sean víctimas de la violación de derechos humanos. En materia de protección especial prevalecerá el fondo jurídico y el sentido de protección, sobre los obstáculos formales y burocráticos. Esto último no significa sustitución, en ningún caso, del debido proceso.
	Prevención y erradicación de la explotación laboral infantil y protección del adolescente trabajador.	El Estado costarricense fortalecerá la coordinación multisectorial en materia de protección al trabajo adolescente y de erradicación de la explotación laboral, liderada por el Comité Directivo Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil y Protección de la Persona Adolescente Trabajadora en Costa Rica. Dicho órgano articulará las acciones de prevención y eliminación de la explotación laboral.
	Protección contra la explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes.	Cuando las personas menores de edad se encuentran inmersas en condiciones de vulnerabilidad ante la explotación sexual comercial, o que ya estén involucradas en dicha situación, las instituciones estatales locales, bajo la coordinación del PANI, tendrán la obligación de realizar articuladamente las acciones pertinentes para el retiro de las víctimas y la reivindicación del ejercicio de sus derechos y los de sus familias, mediante un modelo de atención accesible y adecuado, respaldado con los protocolos institucionales e interinstitucionales necesarios para asegurar la calidad de la intervención.
	Protección a víctimas de tráfico ilícito de migrantes	Se desarrollarán los mecanismos para garantizar el pleno respeto y protección de los derechos humanos de todos los

	y trata de personas menores de edad.	niños, niñas y adolescentes, mediante la formulación de divulgación y formación para alertar a la sociedad sobre los riesgos de la trata de niños, niñas y adolescentes, con mayor énfasis para quienes actúan como garantes de los derechos de esta población.
	Protección integral del Estado para los y las adolescentes en los procesos penales juveniles.	El Estado costarricense, desde sus instituciones públicas, promoverá junto con las ONG y los organismos de cooperación, una estructura articulada de protección integral dirigida a la población penal juvenil, que garantice el acceso, el ejercicio y la reivindicación de sus derechos a partir de sus condiciones y particularidades; y atenderá en todo momento el fin esencial y primordialmente educativo del proceso penal juvenil y de cualquier tipo de sanción que se impusiera a la persona adolescente.
	Atención especializada para los y las adolescentes en los procesos penales juveniles.	El Ministerio de Justicia y las instituciones administrativas responsables de garantizar la protección especial, deben coordinar para promover y ejecutar planes, programas, protocolos y actividades conjuntas que respondan a los derechos de la población adolescente involucrada en procesos penales; de igual forma destinar los recursos humanos, financieros y materiales para asegurar esa atención y protección.
	Promoción de la inclusión social de la población penal juvenil.	El SNPI impulsará entre las instituciones que lo integran el diseño y la ejecución de planes, programas y proyectos que garanticen la inclusión social de la población penal juvenil. Estas acciones deberán ser accesibles y adaptables con las características individuales de las personas adolescentes.

Fuente: Política Nacional para la Niñez y la Adolescencia Costa Rica 2009-2021, PANI-UNICEF.

De manera más aterrizada y concreta se encuentran plasmadas las metas, a manera de indicador y con cifras de alcance esperadas, en la ANNA. Importante mencionar en este punto, que este documento se promulgó 6 años después de la fecha inicial de aplicación de la PNNA. Es decir, entre el 2009 y el 2015 no existía reparto de tareas específicas, metas asignadas a instituciones públicas en concreto y números que guiaran la medición del avance logrado en los propósitos de la PNNA.

Si bien, ciertos lineamientos de la PNNA asignan labores en específico a algunas instituciones públicas; dentro de la ANNA se pueden visualizar y comprender mucho mejor, tanto para la ciudadanía, como para las mismas instituciones públicas encargadas de incorporar dichas metas dentro de sus planes anuales.

En resumen, se detallan los hallazgos más importantes del capítulo, dentro de los cuales destacan la situación de la infancia costarricense antes del 2009. Con una inversión social de 2,9 billones de colones (18,8% del PIB en ese momento) Costa Rica se posicionó como uno de los países con más esfuerzos en materia de recursos destinados a la infancia. Los sectores que acaparan más del 85% de ese monto son el sector educación, sector salud y sector seguridad social. Se plantean retos, principalmente en materia educativa (a pesar de ser el destino más cuantioso de la inversión) queda mucho por hacer para la educación preescolar y secundaria. Aquí se analizaron datos totalmente cuantitativos referentes a destinos monetarios. No se analizaron elementos como la eficiencia, eficacia y pertinencia del destino de los recursos.

Las metas relacionadas a la población en niñez y adolescencia en el PND 2011-2014 de la Administración Chinchilla Miranda centradas en la construcción de una estrategia institucional con la gestión de una red de cuidado para la niñez con el objetivo de potenciar un combate efectivo a la pobreza y de PND 2015-2018 de la Administración Solís Rivera sobre proteger a poblaciones vulnerables como la de los niños, niñas y adolescentes por medio de políticas públicas bajo un enfoque de ampliación y promoción derechos humanos en poblaciones vulnerables en el marco de la reducción de la pobreza extrema.

De la misma manera, los EDNA estudiados en este capítulo demuestran que la Política Nacional para la Niñez y Adolescencia tiene entre sus propósitos generar

una regulación que permita el funcionamiento oportuno de las Juntas de Protección a la Niñez y la Adolescencia, de los Comités Tutelares de Derechos de la Niñez y Adolescencia; así como asignarles recursos suficientes para que éstos se comprometan en llevar a cabo procesos, planes, programas y proyectos en beneficio de esta población. Todo lo anterior con una adecuada organización, regulación y financiamiento del Sistema Nacional de Protección Integral.

La PNNA no cuenta con metas e indicadores específicos y una distribución de estos a las instituciones públicas competentes en el área. El documento presenta una serie de ejes a los que le corresponden lineamientos y es ahí donde se plantean acciones, las cuales se redactan de manera general, sin aterrizar en la incorporación de estas a instituciones públicas competentes, lo que dificulta su posterior evaluación de cumplimiento. Seis años después de la promulgación de la PNNA, se dio a conocer la ANNA.

Este documento sí presenta, de manera detallada y simplificada para su posterior evaluación de cumplimiento, metas y asignaciones concretas para la ejecución de la PNNA. Sin embargo, su promulgación tardía hace que se genere un vacío de resultados y acciones alineadas a la PNNA durante 6 años, algo que definitivamente influirá en la evaluación del cumplimiento de la PNNA y tendrá que marcar un precedente para la futura formulación de políticas públicas.

En el último apartado de la PNNA se menciona la elaboración de un plan de acción 2009-2021. Esto hace referencia a la ANNA, que se da como resultado de una amplia consulta pública realizada por el PANI a distintos actores e instituciones públicas, privadas y del tercer sector tanto nacionales e internacionales para el cumplimiento de la PNNA y de las políticas específicas según explica Ana Teresa León (A. T. León, comunicación personal, 1 de mayo, 2020).

La ANNA se comienza a construir desde junio del 2014 y se publica en septiembre del 2015 con un período de quince meses destinado para el conocimiento y aplicación de las instituciones públicas y otros sectores de interés a nivel general. El PANI se encargó de compartir la ANNA a todos los entes involucrados a través de capacitaciones y talleres impartidos a nivel nacional como lo menciona la exjefarca. Su construcción se desprende con el fin de dotar una herramienta que permita el

cumplimiento de las aspiraciones establecidas en la PNNA en un mediano plazo junto con las políticas específicas para las tres categorías etarias de la población menor de edad (A. T. León, comunicación personal, 1 de mayo, 2020).

4.2 Mapeo de los actores según su ámbito de incidencia en la Política Nacional para la Niñez y la Adolescencia Costa Rica 2009-2021.

El mapeo de actores corresponde a un proceso en el cual se identifican a los participantes de la PNNA en conjunto con los roles asumidos para la generación del bienestar para establecer una tipología según su ámbito, sea este nacional, cantonal o de la Sociedad Civil. Por cada actor tipificado se describe sus respectivas acciones referentes en materia de niñez, con el fin de verificar su rol participativo e incidencia para la población menor de edad en la promoción, protección y defensa de sus derechos en el cantón de Goicoechea.

Primeramente, en el siguiente cuadro se clasifican los actores más relevantes según su eje de incidencia en la PNNA. De igual forma, se hace una descripción o explicación general de lo que significa el eje y lineamiento estratégico para la PNNA. En el Anexo N° 1 se encuentran plasmados todos los actores involucrados en una figura circular.

4.2.1 Clasificación de actores influyentes en la PNNA de acuerdo a una tipología.

El siguiente cuadro clasifica a los actores de mayor relevancia para el cumplimiento de la PNNA, tanto a nivel nacional, como a nivel local y comunal. Los actores se agruparon según los ejes y lineamientos estratégicos establecidos en la PNNA; y se realizó una descripción general de su labor.

Cuadro N° 5. Clasificación de actores influyentes en la PNNA.

Ámbito	Eje y lineamiento estratégico	Quiénes lo conforman	¿Qué hace por la PNNA?
Nacional	Institucionalidad democrática	<ul style="list-style-type: none"> - Presidencia de la República (rectoría política). - Patronato Nacional de la Infancia (rector técnico). - Fondo de las Naciones para la Infancia - Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia. - Consejo de la Persona Joven. - Ministerio Nacional de Planificación y Política Económica. - Sistema Nacional de Protección Integral. - Defensoría de los Habitantes. - Contraloría General de la República. - Asamblea Legislativa. - Ministerio de Justicia y Paz. 	Garantizar efectivamente los derechos de los niños, niñas y adolescentes como parte de la red social del país.
	Persona, familia y comunidad	<ul style="list-style-type: none"> - Instituto Nacional de las Mujeres. - Instituto Mixto de Ayuda Social. - Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares. - Ministerio de Seguridad Pública. 	Promover el desarrollo de los niños, niñas y adolescentes, complementando los esfuerzos familiares y comunitarios para impulsar y garantizar su protección.

	Salud integral	<ul style="list-style-type: none"> - Caja Costarricense del Seguro Social. - Hospital Nacional de Niños, San Juan de Dios, Calderón Guardia y México. - Ministerio de Salud. - Cruz Roja Costarricense. - Instituto sobre Alcoholismo y Farmacodependencia. - Sector privado de salud. 	Brindar servicios de salud integral inclusivos, oportunos, eficaces y eficientes para la población menor de edad, con un adecuado balance entre promoción, prevención y atención.
	Educación	<ul style="list-style-type: none"> - Ministerio de Educación Pública. - Instituto Nacional de Aprendizaje. 	Asegurar 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 activa de los niños, niñas y adolescentes en la comunidad educativa.
	Cultura, juego y recreación	<ul style="list-style-type: none"> - Ministerio de Cultura y Juventud. - Ministerio de Deporte. - Comité Olímpico Nacional. - Instituto Costarricense del Deporte y la Recreación. 	Crear oportunidades de juego, esparcimiento, la práctica del deporte, la recreación, para que vivan y compartan 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 saludable.
Local	Institucionalidad democrática	<ul style="list-style-type: none"> - Municipalidad de Goicoechea. - Subsistema local de Protección de Goicoechea. - Junta cantonal de protección de la Niñez. - Oficina Local del PANI de Guadalupe. 	Velar por la promoción y garantía de la participación de la niñez y la adolescencia como sujetos activos de derechos.

		<ul style="list-style-type: none"> - Asociación de Desarrollo Integral. - Organizaciones No Gubernamentales. - Oficina de la Niñez y Adolescencia de la Municipalidad de Goicoechea. - Consejo Cantonal de la Persona Joven Goicoechea. - Consejos Participativos. 	
	Persona, familia y comunidad	<ul style="list-style-type: none"> - Comités Comunales y Distritales de Seguridad Ciudadana. - Organizaciones No Gubernamentales locales (inclúyase organizaciones confesionales). 	Velar por la seguridad de los infantes e integrarlos a la comunidad. Creación de espacios para compartir con las familias y los vecinos. Organización ciudadana para el mantenimiento de la comunidad.
	Salud integral	<ul style="list-style-type: none"> - Oficina local del MINSA. - CEN CINAI. - EBAIS y clínicas, sean públicas o privadas. - Cruz Roja Costarricense de Goicoechea. 	Garantizar el derecho a un entorno saludable, la prevención y atención oportuna de enfermedades y emergencias, en pro de una mejor calidad de vida para los menores de edad.
	Educación	<ul style="list-style-type: none"> - Centros educativos públicos y privados de primaria y secundaria. - Juntas de Educación. 	Educar a los infantes. Brindarles un servicio de calidad, con una educación integral y universal, procurando la no deserción escolar.
	Cultura, juego y recreación	<ul style="list-style-type: none"> - Club Deportivo Guadalupe FC. - Comité Cantonal de Deportes y Recreación Goicoechea. 	Fomentar el deporte y la recreación en los niños, niñas y adolescentes del cantón, favoreciendo su calidad de vida.
Sociedad Civil	Acción a la comunidad	<ul style="list-style-type: none"> - Universidades. - EDNA. - PRIDENA. - Personas de la comunidad. - Fuerzas vivas del cantón. 	Articulación de esfuerzos y proyectos en pro de la niñez en el ámbito local o institucional mediante la participación activa de los ciudadanos.

Fuente: elaboración propia con base en la Política Nacional para la Niñez y la Adolescencia Costa Rica 2009-2021.

4.2.2 Descripción de actores a nivel nacional.

A continuación, se hará una descripción de cada actor involucrado con sus características generales que trabajen en el ámbito nacional para el bienestar de la población menor de edad.

- **Presidencia y Gobierno de la República:**

Mantiene un abordaje integral para el cumplimiento de la PNNA, por lo que su labor se centra en la coordinación y promoción de los programas articulados con los otros sectores de la sociedad como los poderes de la República, las agencias de cooperación internacional, embajadas de países amigos y representaciones de organizaciones internacionales (PANI-UNICEF, 2009).

De acuerdo con el encargado de Gerencia Técnica del PANI José Bogantes, la rectoría política es dirigida por la presidencia, aunque en la práctica esta es realizada por el CNNA (J. Bogantes, comunicación personal, 20 de septiembre, 2019).

- **Patronato Nacional de la Infancia (rectoría técnica):**

Ente rector técnico que vela por el interés superior de la niñez y adolescencia costarricense, cuya creación se establece de acuerdo con lo dictado en la Constitución Política Costarricense en su artículo 55 y a la protección a los derechos de todo ciudadano menor a los 18 años. Dentro de las potestades que esta institución mantiene es la de plantear políticas públicas a favor los niños, niñas y adolescentes, así como interceder inversión al estado para dar cumplimiento oportuno a las situaciones que como ente requiere para dar seguridad a los menores de edad.

Además, el PANI promueve una sensibilización a través de sus programas que se basan en cinco importantes ejes como lo son la protección, atención, defensa, prevención y promoción hacia la niñez y juventud costarricense. Estos programas de sensibilización ciudadana tienen un abordaje regional mediante sus 52 oficinas locales y que cubren los 82 cantones del país (Patronato Nacional de la Infancia, 2014).

Este ente de la niñez procura ofrecer servicios de psicología, sociales, legales y socioeconómicos a aquellas poblaciones que se encuentran en riesgo o están viendo vulnerados sus derechos. Además, la institución pretende unir el vínculo familiar con el menor de edad, para concientizar y fortalecer los derechos que el menor por se tiene y además de la supervisión constante para garantizar el cumplimiento y fortalecimiento mediante las oficinas regionales, Juntas de Protección de la Niñez y los Subsistemas Locales de Protección.

Asimismo, si el PANI comprueba los derechos del menor de edad están siendo violentados o agredidos ya sea por el estado o los padres de familia, tutores o encargados, aplicará los mecanismos legales pertinentes para dar protección inmediata al menor de edad. Como parte de esa sensibilización social que se requiere la institución promueve talleres, charlas, marchas, etc. con el fin de promocionar la protección y atención de los menores de edad en estado de vulnerabilidad (Patronato Nacional de la Infancia, 2014).

Con respecto a la PNNA, el PANI coordinará con todas las instituciones responsables para la ejecución de dichas políticas específicas en materia de infancia y que, por mandato constitucional, el PANI cuenta con la potestad legal para cumplir su labor en el cumplimiento de los derechos en esta población (PANI-UNICEF, 2009).

También ejecuta los planes, proyectos y programas que estén orientados a promover, proteger y garantizar sus derechos, junto con el desarrollo integral de los menores de edad con la participación de las instituciones estatales y otros actores de carácter social. Se destaca su rol central en la PNNA como secretaría ejecutiva del proceso de su ejecución (PANI-UNICEF, 2009).

- **Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia (rectoría política):**

Este consejo vela que los derechos de los niños, niñas y adolescentes sean parte del interés superior de cada una de las instituciones del sector público y privado, así como de la sociedad civil. Este involucramiento debe incluirse en los planes operativos de cada una de las representaciones para que se ejerza un derecho legítimo de los derechos de los menores.

Además, el CNNA tiene como objetivo la erradicación de la explotación sexual de los menores de edad mediante el uso de campañas preventivas, promoviendo legislación con el fin de prevalecer la seguridad de esta población ante actos que atentan con la integridad de estos, e incrementando operativos preventivos represivos ante estas acciones, así como la detección, prevención y atención de menores en situación de calle quienes se han visto consumidos por las drogas y darles tratamiento para su recuperación e inclusión social (Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, 2003).

A nivel de la PNNA, el CNNA cuenta con un rol de coordinación interinstitucional como parte del eje de institucionalidad democrática en conjunto con el MIDEPLAN. Además, el CNNA hace el seguimiento de los avances en los trámites de las modificaciones administrativas y legales propuestas y la responsabilidad de registrar y orientar los estudios y evaluaciones en el tópico de niñez para evitar vacíos en el cumplimiento de los derechos (PANI-UNICEF, 2009).

La integración del CNNA estará compuesta por un representante de cada uno de los siguientes ministerios, instituciones públicas y organizaciones de la sociedad civil mencionadas en el listado que tienen competencias en materia de niñez y adolescencia:

- Ministerio de Educación Pública.
- Ministerio de Salud Pública.
- Ministerio de Cultura y Juventud.
- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Ministerio de Justicia y Paz.
- Ministerio de Seguridad Pública.
- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.
- Instituto Costarricense del Deporte y la Recreación.
- Patronato Nacional de la Infancia.

- Instituto Mixto de Ayuda Social.
- Caja Costarricense de Seguro Social.
- Instituto Nacional de Aprendizaje.
- Instituto Nacional de las Mujeres.
- Un representante del sector formado por el tercer sector (sean asociaciones, fundaciones u organizaciones no gubernamentales) dedicado a la atención de las personas menores de edad.
- Un representante de las organizaciones dedicadas a la promoción y defensa de los derechos de esta población.
- Un representante único del Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial y de la Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad.
- Un adolescente de la Asamblea Nacional de la Red Consultiva de Personas Jóvenes.
- Un representante de las cámaras empresariales, de las organizaciones laborales y del Consejo Nacional de Rectores (Presidencia de la República de Costa Rica, 2019).

- **Sistema Nacional de Protección Integral:**

Su función es verificar que las políticas públicas existentes garanticen la protección de los menores de edad por medio de la inclusión y respeto hacia sus derechos. Para este fin, diferentes organizaciones gubernamentales y no gubernamentales son convocadas con el fin de analizar los planes anuales de cada una de las instituciones asociadas al sistema para velar que se respeten los derechos de la niñez y la adolescencia.

Por otra parte, este grupo se encarga de analizar los reportes emitidos por el PANI con el fin de promover puntos de mejora para dar mayor amparo en cuanto a protección del menor de edad se refiere. Con base en los acuerdos tomados por el

CNNA, este buscará convenios a nivel nacional e internacional, así como los recursos necesarios para su cumplimiento. Dicho sistema se financia a través del Fondo para la Niñez y Adolescencia del cual representa un 0,5% del FODESAF y únicamente debe ser utilizado para los proyectos que así se consignent (Patronato Nacional de la Infancia, s.f.).

- **Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia:**

Este organismo internacional de la ONU ha mantenido relaciones con Costa Rica por más de 70 años, cuya labor primordial ha sido ayudar a los niños, niñas y adolescentes de los sectores más vulnerables de la población, es decir, los sectores excluidos por su desarrollo social y económico.

Estos grupos sociales (indígenas, afrodescendientes, migrantes, personas con discapacidad, etc.) que han visto limitado su acceso a condiciones básicas en comparación con otras clases sociales y que ha generado una brecha de oportunidades para esos grupos vulnerables.

El gobierno de la República de Costa Rica ha firmado un convenio de cooperación por un período de tres años (2018-2021) con esta entidad para fortalecer las instituciones que trabajan en defensa de los derechos de los niños, niñas y adolescentes e incrementar las oportunidades en cuanto a desarrollo se refiere para estos sectores que han sido excluidos. Tanto el gobierno como la UNICEF lograron identificar tres áreas programáticas en favor de la niñez y adolescencia costarricense, entre ellas se mencionan “(...) desarrollo de la primera infancia, protección de la infancia e inclusión social, abogacía pública y comunicación” (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, s.f.).

Ambos entes han luchado en pro de erradicar la violencia en contra de los niños, niñas y adolescentes, por lo que se espera que, a través del enfoque de la Teoría del Cambio, en el 2022, los niños y niñas puedan vivir en un ambiente libre de violencia esto con ayuda del fortalecimiento de la gestión pública y con programas que incluyentes para todos los sectores de la población (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, s.f.).

- **Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica:**

El MIDEPLAN en conjunto con la UNICEF desarrollaron un Índice de Bienestar de la Niñez y la Adolescencia (IBINA) cuyo enfoque es analizar las condiciones sociales y económicas de los niños, niñas y adolescentes a nivel nacional basándose en criterios de proximidad en cuanto al bienestar de los menores de edad.

Este estudio permite que los recursos del estado y de otras instituciones se dirijan hacia los sectores demográficos de menor crecimiento y más desfavorecidos para que puedan ser usados para que este pueda ser utilizado para cubrir las necesidades de estos (Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, 2019).

En lo que respecta a la PNNA, el MIDEPLAN tiene el rol de coordinación interinstitucional como parte del eje de institucionalidad democrática acompañado del CNNA (PANI-UNICEF, 2009).

- **Consejo de la Persona Joven:**

Este órgano asociado al Poder Ejecutivo funciona en coordinación con las instituciones descentralizadas del Estado para garantizar que los derechos de los menores de edad sean respetados en el margen de la legalidad.

Es por esta razón, que esta institución se asegura que la formulación y ejecución de las políticas públicas no incumplan con lo ya dictado en las normativas para la protección de los niños, niñas y adolescentes. Igualmente, este ente propicia la creación de espacios libres de discriminación para que la juventud permita desarrollarse en diferentes ámbitos sociales (Consejo de la Persona Joven, 2020).

- **Contraloría General de la República:**

Este órgano contralor tiene la responsabilidad que los recursos del presupuesto nacional sean ejecutados adecuadamente para los fines que fueron establecidos. Esta entidad procura fiscalizar y evalúa que los fondos públicos sean dirigidos para atender denuncias dirigidas al Patronato de la Infancia en los tiempos adecuados, así

como para proyectos de promoción y prevención de actos que atenten contra los derechos de los menores de edad (Contraloría General de la República, 2018).

- **Defensoría de los Habitantes:**

La Defensoría de los Habitantes a través de su Dirección de Niñez y Adolescencia tiene como fin tramitar, investigar e informar las investigaciones a las denuncias emitidas ante esta oficina cuando se sospeche que un ente público haya actuado, omitido o violado los derechos o al interés superior de los niños, niñas y adolescentes. Esta dirección promueve con las diferentes oficinas de la defensoría la protección y el respeto a los derechos de la niñez y la adolescencia. De la misma manera, esta dirección cuenta con personal cualificado para atender los casos que se tramiten en esta oficina (Defensoría de los Habitantes, s.f.).

- **Ministerio de Cultura y Juventud:**

Por medio del Viceministerio de Juventud, es el organismo que lidera y representa a la juventud ante el gabinete de gobierno, a su vez protege y guía al Consejo de la Persona Joven a través de su ministro a cargo. Entre las funciones inherentes del viceministerio están: promover acciones para la empleabilidad de la persona joven, gestionar un mayor bienestar entre las personas y garantizar que los derechos de este grupo social sean respetados. Este órgano debe procurar la visibilización de los jóvenes (personas de 12 a 35 años), así como impulsar políticas a favor de esta población (Ministerio de Cultura y Juventud, s.f.).

- **Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares:**

Esta institución mediante su fondo solidario que representa el dos por ciento del PIB destina sus recursos a programas sociales en el cual el PANI es uno de sus beneficiarios.

Estos recursos que ingresan al PANI tienen como objetivo fortalecer los servicios de la institución con el propósito de brindar mayor cobertura y protección, además de garantizarles un desarrollo integral a los menores de edad que se encuentran en condiciones de pobreza y pobreza extrema.

Por otra parte, esta institución debe garantizar que estos fondos mantengan el funcionamiento de los programas de cuidado y atención integral dirigidos a esta población. En conjunto con el SNPI debe promover una cultura de respeto y protección a los derechos de la niñez y adolescencia (Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, 2019).

- **Asamblea Legislativa:**

La Asamblea Legislativa mediante la Comisión de Juventud, Niñez y Adolescencia, los congresistas que la conforman analizan los problemas sociales que afrontan los niños, niñas y adolescentes en términos de calidad de vida y derechos humanos. Adicionalmente, los diputados deberán proponer modificaciones a las legislaciones actuales en medida que los tratados internacionales así lo determinen y se ajusten a la realidad social de esta población. De igual modo harán control político sobre incumplimientos del estado en cuanto a la protección de la niñez y adolescencia (Chaverri, 2016).

- **Programa Interdisciplinario de Estudios y Acción Social de Derechos de la Niñez y la Adolescencia:**

Este programa adjunto a la UCR que nace en el 2002 en cooperación con la UNICEF, se basa en impulsar acciones que permitan una construcción social de los niños, niñas y adolescentes enfocado en sus necesidades e intereses y en dar poder a estos para que puedan dar exigencias a sus derechos.

El programa, además, elabora estrategias o planes de acciones junto con otras entidades o en espacios de discusión política, para que se realice un cumplimiento a cabalidad de los derechos de los niños, niñas y adolescentes. Aparte de fomentar espacios para la investigación y discusión con respecto a los derechos de la niñez y adolescencia (Programa Interdisciplinario de Estudios y Acción Social de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia, 2019).

- **Estado de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia:**

Este proyecto inscrito a la Escuela de Estudios Generales de la UCR y al PRIDENA promueve la investigación en base a los derechos de la niñez y

adolescencia entendiendo como fin que esta área social requiere una constante observación y análisis para así ofrecer propuestas o soluciones a las problemáticas que esta población requiera.

Así como la sensibilización por medio de talleres a la población estudiantil y docente, además de la divulgación sobre los informes generados por esta entidad a diferentes sectores de la sociedad, con el fin de generar mayor conocimiento en términos de derechos humanos de infantes y adolescentes (Estado de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia, s.f.).

- **Instituto de Estudios Interdisciplinarios de la Niñez y la Adolescencia:**

Como parte del Centro de Investigación y Docencia de la Universidad Nacional, el Instituto de Estudios Interdisciplinarios de la Niñez y la Adolescencia analiza e investiga el desarrollo biológico, psicológico y social del niño o niña en un rango de edad que va desde los cero hasta los doce años, esto entendiendo que en los diferentes estadios de la niñez es donde se forman las futuras personas que conformarán la sociedad costarricense.

Es con este fin el entender las necesidades de esta población desde un punto de vista científico y en el marco de la educación que se recibe por parte del estado costarricense. En otras palabras, la finalidad del INEINA es contribuir para lograr un desarrollo integral del niño y niña, una educación de calidad y que se cumplan con los derechos y deberes de la niñez y la adolescencia (Instituto de Estudios Interdisciplinarios de la Niñez y la Adolescencia, s.f.).

- **Cruz Roja Costarricense:**

La benemérita Cruz Roja Costarricense ofrece un Programa a las Juventudes, entendiéndose este en un rango de edad que va de los 8 años hasta los 35 años, cuyo propósito es fomentar la participación de niños, niñas, adolescentes y personas adultas jóvenes a participar del voluntariado adquiriendo como parte del proceso autonomía y un valor de ayuda comunitaria basadas en el respeto y la solidaridad.

La Cruz Roja Costarricense fomenta la Estrategia para la Participación significativa de la Juventud o Estrategia Yes que con esta se pretende ayudar a los

jóvenes a ampliar y perfeccionar sus actividades y lograr mayor repercusión dentro de sus comunidades y fuera de ellas. Así como en la inclusión en la toma de decisiones en aspectos de la misma organización. Estos programas, se rigen bajo la Política de las Juventudes de Cruz Roja y amparados por las leyes de protección al menor de la República de Costa Rica (Cruz Roja Costarricense, 2018).

- **Ministerio de Justicia y Paz:**

Actor y gestor nacional de los Centros Cívicos para la Paz, programa promovido por el Gobierno de la República cuya finalidad es apoyar a la niñez y adolescencia en su desarrollo ofreciendo diferentes recursos donde el menor pueda desenvolverse plenamente. Uno de los ejes de este sistema es el trabajo colaborativo, en el cual los menores de edad puedan desarrollar destrezas como liderazgo, empatía, y el intercambio de experiencias para enriquecerse unos a otros.

Estos espacios promueven que los niños, niñas y adolescentes se sientan seguros, libres de violencia, discriminación, identidad de género, orientación sexual, religión, entre otras, esto permite que este sector social sea más comprensible con los demás y tenga una comunicación asertiva para la resolución de conflictos (Lewis, Vargas-Agüero, 2018).

El espacio le permite a la niñez y a la adolescencia expresarse por medio del arte, tener espacios recreativos, promover el deporte y el uso de la tecnología como parte del aprovechamiento del tiempo libre. Otro aspecto importante por considerar es que estos espacios permiten una mayor cercanía de la comunidad y una integración social óptima hacia este grupo social (Lewis, Vargas-Agüero, 2018).

- **Ministerio de Seguridad Pública:**

El Ministerio de Seguridad Pública ofrece programas preventivos a la niñez y adolescencia, entre ellos el programa D.A.R.E, que tiene como objetivo darle herramientas a los niños, niñas y adolescentes para tomar decisiones acertadas con respecto al uso de sustancias legales e ilegales y con esto aumentar la edad de consumo de ciertas drogas, legales e ilegales.

La cartera también emplea estrategias positivas para ayudarles a mantenerse alejados de pandillas y de situaciones de violencia, utilizando formas no violentas para resolver conflictos. Este ministerio ofrece también el programa Pinta Seguro que va dirigido a niños y niñas de primaria (primero a cuarto grado) para que puedan evitar ser víctimas de robo, maltratos, agresiones, accidentes y secuestros (Ministerio de Seguridad Pública, 2020).

- **Ministerio de Salud:**

Esta cartera bajo la Doctrina para la Protección de los Niños, amparada por la CDN, procura la protección de los menores de edad basado en cuatro ejes que procuran el interés superior del niño y de la niña donde se visualiza al infante como pilar fundamental de la sociedad. El primer eje es la igualdad y no discriminación, donde todo menor de edad debe recibir los servicios de salud sin mediar sexo, religión, estatus socioeconómico y se extiende hacia sus padres, quienes, por sus condiciones sociales, no deben afectar la prestación del servicio de salud al menor.

El segundo eje se basa en el interés superior del niño y niña, es decir, que este apartado del poder jurídico para que los derechos de los niños, niñas, y adolescentes sean respetados en concordancia con la ley y en caso de que estos sean violentados, se deberá dar garantía y protección a los mismos de acuerdo con la normativa vigente.

Como tercer apartado de la doctrina se menciona la Efectividad y Prioridad Absoluta, que indica que el Estado debe procurar dar el máximo de recursos para que los derechos de la salud le sean otorgados a los menores de edad para atacar y prevenir patologías, malnutrición y otros factores que atenten a su bienestar (Buaiz, Quirós, 2003).

Por último, se menciona el Principio de Solidaridad, en el que el Estado costarricense no es el único actor que debe prever por garantizar los derechos del infante, sino que los padres de familia, y encargados, así como la comunidad deben dar acceso oportuno al menor a la salud y a los beneficios que estos conllevan. El Estado debe hacer una planificación social para dar prioridad al cubrimiento de los derechos fundamentales a la salud de la niñez (Buaiz, Quirós, 2003).

- **Instituto Mixto de Ayuda Social:**

El IMAS tiene como finalidad ayudar a las familias con un nivel socioeconómico bajo por medio de prestaciones alimentarias a aquellos sectores de la población que, por condición de discapacidad o de estudio y no puedan cubrir sus necesidades básicas por medio de una actividad laboral.

El ente presta servicio a la población infantil (específicamente primera infancia) a través de los Centros de Cuidado y Desarrollo Integral. Estos centros promueven un desarrollo del niño y de la niña mediante estimulación temprana, autonomía, y el trabajo con material concreto que permite al niño y niña descubrir su entorno y desarrollarse cognitivamente y ser alimentado de manera balanceada (Instituto Mixto de Ayuda Social, 2018).

Dichos centros están regidos por la Secretaría Técnica de la Red Nacional de Cuido quien se encarga de administrar y de expandir estos centros en todo el país mediante entes públicos o privados. Además de dar capacitación al personal de estos centros para ofrecer un servicio de acuerdo con los derechos de los menores de edad. Este programa social es financiado con un 4% de los ingresos anuales del FODESAF y se destinarán a las instituciones pertinentes con el fin de ser usados en la construcción, ampliación, operación de estos centros (Instituto Mixto de Ayuda Social, 2018).

Otros programas como Avancemos y Crecemos que tienen como finalidad dar un subsidio mensual a los niños, niñas y adolescentes en condición de pobreza para que tengan permanencia en el sistema educativo costarricense. También provee con ayuda de útiles escolares y por medio del programa “Hogares Conectados” herramientas tecnológicas a estas poblaciones vulnerables (Instituto Mixto de Ayuda Social, 2018).

El IMAS en conjunto con el Programa Tejiendo Desarrollo ha distribuido recursos para la asignación de becas o el financiamiento de distintos programas sociales y preventivos para la población menor de edad en Goicoechea en coordinación con la Oficina Municipal de la Niñez, Adolescencia y Adulto Mayor con el fin de incrementar el desarrollo integral de esta población (A. Muñoz, comunicación personal, 15 de abril, 2020)

- **Instituto Nacional de Aprendizaje:**

Mediante el Centro Nacional Infantil, se promueve una educación dirigida a los menores de edad basada en la filosofía Montessori en la que permite que el niño y la niña tenga más autonomía, logre desarrollar sus habilidades cognitivas mediante material concreto y el uso de razonamiento por medio del error, y basado en esto tomar decisiones que le permitan sentirse confiado y seguro de sí mismo.

En su programa educativo ofrece clases de educación física, música y tecnología como parte del desarrollo integral de los niños y niñas. Este programa que ha sido avalado por el Ministerio de Educación Pública, y que forma parte de la Red de Cuido, va dirigido a los niños, niñas de funcionarios y estudiantes del Instituto Nacional de Aprendizaje que lo requieran (Instituto Nacional de Aprendizaje, s.f.).

- **Instituto de Fomento y Asesoría Municipal:**

El IFAM promueve no solo el desarrollo cantonal en sus diferentes áreas sino también en promocionar y gestionar el programa “Cantones Amigos de la Infancia” en el que el país responde por medio de su división político-administrativa incita al compromiso comunal y de los menores de edad en hacer de la Convención sobre los Derechos del Niño en una experiencia cotidiana.

El desarrollo del programa busca responder a la rápida urbanización y transformación de las sociedades, a las responsabilidades en ascenso de las municipalidades y las comunidades a los ciudadanos y en un aumento de la importancia de cada ciudad en el sistema económico y político nacional.

El programa también busca plantear una gestión urbana participativa y un estilo de gobierno que garantice a todos los menores de edad el goce de los derechos que les corresponden (Instituto de Fomento y Asesoría Municipal, 2015)

- **Instituto Nacional de las Mujeres:**

El INAMU se encarga de defender los derechos de las niñas, adolescentes y mujeres en general, además de promover la no violencia de género y facilitar apoyo a las mujeres en situación de violencia proporcionándoles herramientas para romper con el círculo de agresión y los patrones que podrían verse reflejados en sus hijos e

hijas, de esta manera empoderándose para desenvolverse en la sociedad civil de una manera más adecuada. Así mismo, fomenta la sensibilización ciudadana para el respeto y trato igualitario de las mujeres en todas las áreas que competen y la participación de las mujeres en todos los campos sociales (político, educativo, sexuales, entre otros).

En cuanto a las adolescentes, el Instituto Nacional de las Mujeres promociona proyectos para la prevención y atención del embarazo adolescente. Para esto brinda capacitaciones a niñas y adolescentes en materia sexual y reproductiva, así como la sensibilización a los funcionarios del servicio de salud para que den la atención respectiva sin prejuicios, y la adolescente no se sienta juzgada al asistir un centro de salud.

El INAMU, además, ofrece protección y apoyo a las niñas o adolescentes que han sufrido de violación o agresión por parte de algún familiar, u otro individuo o han visto violentado sus derechos como mujer. Para la atención de estas situaciones, el INAMU en conjunto con otras instituciones como el PANI ofrece el Centro de Orientación e Información (COI) donde ofrece atención psicosocial y legal a las niñas y adolescentes y se atienden denuncias de forma integral coordinando en el ámbito intrainstitucional e interinstitucional para responder y garantizar el cumplimiento pleno de los derechos de las personas menores de edad (Instituto Nacional de las Mujeres, 2018).

- **Instituto Costarricense del Deporte y la Recreación-Ministerio del Deporte y Recreación:**

El ICODER junto con el Ministerio de Deporte y Recreación en cooperación con el PANI y la Presidencia de la República, procuran promover la actividad física y los deportes en niños, niñas y jóvenes por medio de diferentes programas como las “Escuelas Integrales de Iniciación Deportiva” en diversas disciplinas que pueda conocer, aprender y practicar para incrementar su desarrollo integral (Instituto Costarricense del Deporte y la Recreación, 2019).

- **Caja Costarricense del Seguro Social:**

La CCSS es la entidad encargada de brindar los servicios de salud a la población en general mediante el esquema de Seguridad Social por modelo solidario. Los niños, niñas y adolescentes gozarán de este derecho a nivel nacional en cualquier centro de salud y contarán con el acceso a los esquemas de vacunación, atención y prevención de enfermedades y accidentes y el acceso a la Seguridad Social al estar asegurados por el Estado de acuerdo con el Código de Niñez y Adolescencia en sus artículos 41, 42 y 43 (Código de la Niñez y la Adolescencia, 1998).

4.2.3 Descripción de actores a nivel local (cantón de Goicoechea):

En este apartado, se describirá a cada actor involucrado en el rango local en Goicoechea con sus características generales para el bienestar de la niñez y adolescencia.

- **Junta Cantonal de Protección de la Niñez:**

Son juntas integradas por varios actores locales de rango cantonal. Sus fines son incentivar la protección de los menores de edad a nivel local, promover los recursos y capacidades de las comunidades para la defensa y garantía de sus derechos, mejorar su calidad de vida, así como la de sus familias y fomentar el trabajo articulado a nivel comunal entre los representantes de las instituciones públicas y de representación comunal para la ejecución de las políticas públicas de niñez y adolescencia.

- **Municipalidad de Goicoechea:**

El Gobierno Local de Goicoechea no solo vela por el desarrollo integral y el cumplimiento de derechos de la población en general por medio de la Oficina de Desarrollo Humano y sus diferentes departamentos (incluyendo la específica en niñez y adolescencia) sino también que forma parte del Programa Cantones Amigos de la Infancia, por el cual vela por el bienestar de la población menor de edad a nivel cantonal.

A ello se le agrega que la Municipalidad cuenta con una Oficina de Niñez, Adolescencia y Adulto Mayor que se encarga de brindar atención psicológica y

abordaje de casos de ser necesario en coordinación con otras instituciones (Municipalidad de Goicoechea, 2016).

- **Consejos Participativos:**

Son un canal para que las poblaciones menores de edad de grupos formales e informales sean escuchadas y cuyos criterios puedan ser reconocidos por diversos actores sociales, permitiendo que sus opiniones puedan incidir en la toma de decisiones de las instituciones públicas en las temáticas de niñez. Funciona como una estrategia que permite garantizar la participación de los menores de edad en los Subsistemas Locales de Protección y otras áreas (Patronato Nacional de la Infancia, 2014).

- **Subsistema Local de Protección de Goicoechea:**

Constituido como un trabajo conjunto entre la Sociedad Civil y el Estado, con la integración de instituciones y organizaciones locales tanto públicas como privadas que desarrollan políticas de desconcentración para velar por el respeto, exigibilidad y cumplimiento de los derechos de las personas menores de edad en el marco de la construcción de entornos seguros.

El subsistema promoverá la consolidación de alianzas, la coordinación con los actores y la asignación de responsabilidades a cada uno de los actores participantes, así como la optimización de los recursos y la mejora de las respuestas locales para los menores de edad con un abordaje integral. También promoverá la participación de la sociedad civil con un enfoque de responsabilidad compartida para la protección de la niñez local (Patronato Nacional de la Infancia, 2014).

- **Oficina de la Niñez, Adolescencia y del Adulto Mayor de la Municipalidad de Goicoechea:**

Desarrolla talleres y responde a las necesidades psicológicas de las personas menores de edad, adultas mayores y sus respectivas familias de todos los distritos del cantón de Goicoechea. Sigue los lineamientos de la PNNA para la cobertura y atención de la población menor de 18 años y actualmente está desarrollando una

política cantonal específica en este tema que incida en el desarrollo y cumplimiento de derechos.

Algunos de los talleres desarrollados por la oficina son: ansiedad en niños y niñas, abuso sexual, escuelas para padres y déficit atencional, así como el abordaje de casos de abuso o vulneración de derechos. Algunos de ellos son remitidos por la Oficina Local del PANI para su atención (Municipalidad de Goicoechea, 2016).

- **Oficina Local del PANI de Guadalupe:**

Vela por los intereses de la niñez del cantón de Goicoechea en su totalidad (por los siete distritos) e implementa estrategias, ya sea por su propia iniciativa como el Programa “Adolescente Madre” o por un abordaje de gestión interinstitucional como en los subsistemas o con otros órganos. Sus enfoques de gestión se ubican en la atención, prevención y promoción de los derechos de la niñez de Goicoechea y procuran articular y coordinar los proyectos y esfuerzos referentes a esta población en específico con los demás entes involucrados (A. T. León, comunicación personal, 1 de mayo, 2020).

- **Comité Cantonal de la Persona Joven Goicoechea:**

Fundamentados en el artículo 24 de la Ley 8261, dichos comités contarán con representación de las personas jóvenes tanto menores como mayores de edad (que comprenden edades de los 12 a los 35 años de edad) de diferentes organismos y cuyo objetivo será confeccionar y realizar las propuestas locales que consideren la Ley para la edificación de la Política Nacional de la Persona Joven (Consejo de la Persona Joven, 2020).

- **Comité Cantonal de Deportes y Recreación Goicoechea:**

Cuentan con diferentes iniciativas para promover el deporte y la recreación. Dentro del Comité se integra la Asociación Deportiva para el Desarrollo Integral de Goicoechea, la cual se encarga de la formación de jóvenes y menores para integrarse a equipos de fútbol profesional como Guadalupe FC y desarrolle sus habilidades futbolísticas por el bien de los muchachos (La Voz de Goicoechea, 2018).

- **Asociación de Desarrollo Integral:**

Las ADI tienen a su cargo un órgano adscrito que son los Comités Tutelares de la Niñez y la Adolescencia que a su vez son parte de los Sistemas Locales de Protección. De acuerdo con el artículo 181 del CNA que establece la creación de los Comités Tutelares y sus funciones son garantizar los derechos y la protección de los niños, niñas y adolescentes, colaborar con la ADI en todos los asuntos pertinentes a esta población, vigilar que los derechos de la niñez se cumplan, así como diagnosticar la situación de los menores de edad en la comunidad y gestionar los proyectos y recursos destinados a este fin.

Los proyectos desarrollados pueden ser de Desarrollo Integral (como charlas o actividades recreativas) y de infraestructura (construcciones o mejoras en las edificaciones existentes) para el bienestar de la niñez (Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad & Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, 2006).

- **Centros de Educación y Nutrición - Centros Infantiles de Atención Integral:**

Órgano de desconcentración mínima adscrito al Ministerio de Salud. Su objetivo es contribuir al estado nutricional de la población infantil y materno-infantil, así como el desarrollo de la infancia. Otorga servicios de atención diaria a la población en riesgo social o pobreza. Por medio de la atención y protección, la población objetivo permanece en un entorno seguro y saludable, donde se les brinda una educación inicial, fomento de valores, sesiones educativas a los padres de familia o encargados legales y atención interdisciplinaria a casos con categoría prioritaria. Atienden a niños y niñas desde los 0 hasta los 13 años (Dirección Nacional de CEN-CINAI, 2018).

Para el caso de Guadalupe, los CEN-CINAI atienden a niños y niñas en condición de pobreza por medio de estrategias de cuidado y de alimentación. La población atendida se encuentra en el rango de primera infancia hasta escolares, así como adolescentes madres, principalmente en Ipís y el cuidado de sus hijos en Los Cuadros en el distrito de Purral (V. Guevara, comunicación personal, 16 de agosto, 2019).

- **Comité Cantonal de Deportes y Recreación Goicoechea:**

Cuentan con diferentes iniciativas para promover el deporte y la recreación. Dentro del Comité se integra la Asociación Deportiva para el Desarrollo Integral de Goicoechea, la cual se encarga de la formación de jóvenes y menores para integrarse a equipos de fútbol profesional como Guadalupe FC y desarrolle sus habilidades futbolísticas por el bien de los muchachos (La Voz de Goicoechea, 2018).

- **Cruz Roja Costarricense de Goicoechea:**

Organización no gubernamental que brinda atención prehospitalaria universal y humanitaria de manera gratuita (Cruz Roja, 2018). Forma parte del Subsistema Local de Protección de la Niñez en Goicoechea y tiene su sede en el mismo cantón.

- **Juntas de Educación:**

Son organismos de administración que se encarga de gestionar junto con el director del centro educativo ser responsables o custodios de las instituciones educativas con el fin de dotar de instalaciones óptimas para el uso y disfrute de los estudiantes, asumir los costos de mantenimiento y de servicios públicos. Serán administradoras también de fondos y de gestión de actividades para recaudar ingresos (Ministerio de Salud & Presidencia de la República, 2009).

- **Organizaciones No Gubernamentales (ONG): ASJ y Reto Juvenil Internacional:**

Reto Juvenil es una organización no gubernamental de origen costarricense que desarrolla programas basados en el voluntariado, brindando apoyo a grupos organizados que necesiten mano de obra para construir programas en las comunidades en pobreza tanto en el país como en el Caribe, América del Sur y África. Sus proyectos son de carácter social, comunal y ambiental, materializados en albergues, comedores, educación sexual, entre otros.

Los programas buscan incentivar la participación social de los niños, niñas y jóvenes que estén en condiciones de pobreza y elevado riesgo social por medio de la formación por competencias, herramientas tecnológicas y la adquisición de roles

participativos aplicado de manera respetuosa, dándole voz a esta población (Sistema de Información Cultural, 2014).

Actualmente coordina diferentes proyectos en conjunto con la Oficina Municipal de Niñez, Adolescencia y Adulto Mayor de Goicoechea en materia recreativa y social (Oficina Municipal de Niñez, Adolescencia y Adulto Mayor de Goicoechea, 2020).

- **Club Deportivo Guadalupe FC:**

Equipo deportivo de la Primera División de Fútbol Profesional de Costa Rica, representa al cantón de Goicoechea. Cuenta con sus propias ligas menores en diferentes categorías para la formación de la niñez y adolescencia en fútbol (Guadalupe Futbol Club, 2018).

4.2.4 Descripción de actores de la Sociedad Civil (cantón de Goicoechea):

En este apartado, se describirá a cada actor involucrado en el ámbito comunal en Goicoechea con sus características generales para el bienestar de la niñez y adolescencia.

- **Beneficiarios/as:**

Considerando que la gran aspiración de la PNNA es que al 2021 el país alcance el nivel nacional que sea capaz de poder garantizar el ejercicio pleno de los derechos de los niños, niñas y adolescentes en todo el territorio y bajo un ambiente y entornos integrales y la participación y efectivo desarrollo de esta población, se destaca que los principales beneficiarios son los menores de edad.

Se destaca que según CNA en el artículo 2 que se considera a toda persona menor de 12 años de edad cumplidos como niño y niña. Por su parte los adolescentes son referidos a toda persona mayor de 12 años y menor de 18. Esta población cuenta con los siguientes momentos en su desarrollo: prenatal, infancia, niñez temprana, niñez media, adolescencia en su primera y segunda etapa (PANI-UNICEF, 2009).

- **Personas de la comunidad:**

Son responsables de una participación ciudadana en las temáticas de infancia y adolescencia, incidiendo en la sociedad civil por medio de la comunidad y las

familias, además de la protección de los niños y niñas en el territorio. Cada comunidad íntegra y configura de acuerdo con sus necesidades de manera apropiada así como la experiencia previa la conformación del Subsistema Local de Protección en el cantón con una constante movilización y compromiso en conjunto (Patronato Nacional de la Infancia, 2014)

- **Fuerzas vivas del cantón:**

Al igual que con las personas de la comunidad, las fuerzas vivas del cantón forman parte del Subsistema Local de Protección, cuya misión es participar y coordinar esfuerzos y hacer seguimiento de los proyectos y programas, así como de iniciativas de articulación coordinada de políticas nacionales de protección en instancias locales y el esfuerzo de organizaciones civiles para la protección y defensa de los derechos de la niñez (Patronato Nacional de la Infancia, 2014).

4.3 Logro de la articulación de todas las instituciones involucradas en las metas de la ANNA para lograr los propósitos de la PNNA.

El director del PRIDENA de la UCR, el magíster Milton Rodríguez hace mención del principal factor sobre la articulación de diversos actores, el cual es la complejidad que representa reunir a todos los involucrados para gestionar los temas de niñez independientemente de si son públicos o privados. Esto se debe principalmente a que la temática es sumamente grande por las diferentes vertientes que se manejan.

En palabras de la expresidenta ejecutiva del PANI Ana Teresa León, se contó con la experiencia de una Agenda previa de la Niñez en la Administración Rodríguez Echeverría y coordinada por el entonces viceministro de Trabajo y Seguridad Social Víctor Morales Mora en el año 2000 y que la funcionaria calificó de exitosa debido a la gran articulación de entidades que pusieron en práctica dicha agenda, así como el cumplimiento de los objetivos. Esta experiencia previa fue la que sirvió como referente para la construcción de la ANNA del 2015, en las que se coordinó con distintos actores tanto del Sector Público como privado que se reunieron para materializar este instrumento que sirve como ejecutor de la PNNA.

Uno de los aspectos clave en el éxito de la articulación de esfuerzos con los demás actores para el cumplimiento de la articulación con las demás instituciones además del compromiso mostrado fue la coordinación realizada por la entonces vicepresidenta de la República Ana Helena Chacón, quien a su vez era la responsable del CNNA. Tanto la reunión del 2017 como los proyectos desarrollados con las municipalidades y las instituciones participantes de la ANNA contaron con el apoyo de su despacho, siendo fundamental para el compromiso y logro de las metas trazadas.

Por su parte, la consultora bajo identidad anónima hace hincapié en el trabajo cantonal en el Subsistema Local de Protección coordinan los diferentes proyectos dirigidos a cada cantón siempre y cuando estén alineados con la población menor de edad y respondan a las realidades del cantón.

Por medio de los Subsistemas Locales de Protección y las Juntas Cantonales de Protección de la Niñez y Adolescencia, el PANI cuenta con la responsabilidad de articular, coordinar y de apelar a la responsabilidad atribuida a todas las organizaciones que integran cada cuerpo de presentarse a las reuniones que se desarrollan una vez al mes para formular, supervisar y hacer seguimiento de los proyectos que sean pertinentes para Goicoechea según dictamina el funcionario de apellido Quirós (J. Quirós, comunicación personal, 26 de febrero, 2020).

La encargada de la Oficina Municipal de Niñez, Adolescencia y Adulto Mayor de Goicoechea resalta la articulación que han mantenido con diferentes instituciones como la Caja Costarricense del Seguro Social, Ministerio de Educación Pública y el Instituto Mixto de Ayuda Social, con quien cuenta con una colaboración más estrecha por medio de la estrategia “Puente al Desarrollo” en materia de becas y proyectos sociales para los menores de edad (A. Muñoz, comunicación personal, 15 de abril, 2020).

Con la descripción de actores se ha demostrado el papel y rol participativo de cada uno según sus diferentes rangos de acción, sean nacionales o locales que trabajan en diferentes modalidades y estrategias para el bienestar de la niñez en Goicoechea en función de su alineamiento con la PNNA y las otras instancias que trabajen con esta población objetivo.

Sin embargo, y según lo expresado por algunos de los encargados de las instituciones involucradas, las articulaciones existentes son pocas. De estas, solo dos se desarrollan a nivel estrictamente local y no contemplan a la totalidad de los actores mencionados por su complejidad y por tratar sobre una temática muy amplia y de las distintas vertientes como lo es la niñez y adolescencia.

El periodo con mayor articulación interinstitucional es el de la Administración Solís Rivera, en el que se contó con participación conjunta entre instituciones autónomas, el PANI y las Municipalidades. La no continuidad de las articulaciones ha frenado los proyectos para la niñez y adolescencia de Goicoechea, lo cual muestra que este tipo de acciones conjuntas no son sostenibles con el paso del tiempo y por los cambios de administración, principalmente del PANI y la visión de sus jerarcas de turno.

Por otra parte, no todos los actores, tanto locales como de nivel nacional, realizan sus labores teniendo como marco normativo referencial a la PNNA o en su defecto la ANNA. Solo el PANI a nivel central y local, la UNICEF junto con la Oficina Municipal de Niñez, Adolescencia y Adulto Mayor de Goicoechea y las instituciones que participan del Subsistema Local de Protección reconocen que utilizan los documentos facilitados por la institución rectora o la UNICEF.

Capítulo V: Análisis de las acciones implementadas por la Municipalidad de Goicoechea y su alineación con la PNNA

5.1 Acciones que lleva a cabo el gobierno local de Goicoechea y el Patronato Nacional de la Infancia en temas de niñez y adolescencia.

Como parte del cumplimiento de la PNNA, se precisan las acciones que desarrollaron tanto los actores a nivel nacional como a nivel local en el cantón de Goicoechea. Las acciones detalladas a continuación han sido descritas por representantes de las instituciones, que en su mayoría corresponden al PANI en su instancia central y regional y la Municipalidad de Goicoechea por medio de la Oficina Municipal de la Niñez, Adolescencia y Adulto Mayor respectivamente.

5.1.1 Acciones en concreto llevadas a cabo por la municipalidad que garanticen los derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes del cantón de Goicoechea

Además de haber trabajado en la confección de la Política Cantonal para la población menor de edad en Goicoechea, la Oficina Municipal ha realizado acciones y proyectos enfocados en los siguientes pilares: prevención, educación, protección especial, cultura y juego, recreación, instrucción municipal, salud integral y acción ciudadana. Cada pilar se encuentra fundamentado en los derechos de la niñez (A. Muñoz, comunicación personal, 15 de abril, 2020).

Entre las acciones más importantes están talleres preventivos y recreativos, abordaje de procesos por violación de derechos en salud, aprendizaje, violencia u otras situaciones, y la apertura de procesos de investigación en centros educativos en los que ocurran situaciones en las que se vulneren uno o más derechos hasta que retorne a la normalidad. Manejan además problemas de conducta o de familia, entre otros relacionados con adolescencia e infancia (A. Muñoz, comunicación personal, 15 de abril, 2020).

El PANI, durante la gestión de Ana Teresa León, desarrolló en conjunto con otras instituciones (no se especifican cuáles) la estrategia de los Centros de Intervención Temprana, quienes se encargan de atender a niños, niñas y adolescentes en comunidades de alto riesgo social y de seguridad. Funcionan de manera similar a los Centros Cívicos para la Paz, con el desarrollo de talleres artísticos y deportivos, cuidado de los menores y aprendizaje en habilidades tecnológicas, sociales y afectivas. Para el caso del cantón de Goicoechea, el Centro

de Intervención Temprana se ubica en Los Cuadros, distrito de Purral y se convirtió en el primero a nivel nacional en operar a partir del 2016 (A. T. León, comunicación personal, 1 de mayo, 2020).

Otras acciones destacadas han sido campañas de prevención de la violencia, otorgamiento de servicios de psicología infantil, prevención del abuso en todas sus formas. Durante la administración pasada del PANI, la Oficina coordinó con la institución y con la ex Primera Dama Mercedes Peñas Domingo a través del programa “Tejiendo Desarrollo” varios proyectos con los que recibieron apoyo y recursos financieros, dándole énfasis al de Trabajo Infantil a nivel de todo el cantón. No obstante, con el cambio de Gobierno los proyectos no continuaron y se dieron por eliminados (A. T. León, comunicación personal, 1 de mayo, 2020).

5.1.2 Acciones implementadas en materia de madres adolescentes, porcentajes y metas cumplidas

Ningún funcionario entrevistado maneja el número porcentual de las adolescentes en embarazo o que ya fungen como madres en el cantón. Sin embargo, comentan de distintos programas que se han desarrollado en Goicoechea para atender a esta población, donde destacan el Programa Local “Adolescente Madre” que brinda apoyo alimenticio y psicológico con oportunidades de estudio a las menores de edad que también se encuentren en estado de embarazo (P. Quirós, comunicación personal, 26 de febrero, 2020).

Otro programa empleado en Goicoechea es el “Madre Adolescente” en el marco de la iniciativa regional “Salud Mesoamericana”, en el que han trabajado con esta población para dotarlas de herramientas educativas y afectivas para la continuación de sus procesos de aprendizaje y charlas en salud emocional y prenatal y sobre relaciones impropias con el objetivo de disminuir este porcentaje, específicamente en el distrito de Purral. Este programa contó con el apoyo del PANI y del CNNA del Gobierno Solís Rivera (A. T. León, comunicación personal, 1 de mayo, 2020).

5.1.3 Participación de ONG locales y sus acciones en Goicoechea para la población de niñez y adolescencia

Para lo cual la Oficina Municipal de Niñez Adolescencia y Adulto Mayor de Goicoechea, las organizaciones ASJ y Reto Juvenil, quienes han desarrollado proyectos de infraestructura a nivel recreativo, talleres psicológicos y capacitaciones en habilidades blandas, computación y dispositivos tecnológicos. No cuentan con registros de colaboración con otras organizaciones no gubernamentales, aunque reconocen que existen varias que hacen su labor en los distritos de Purrál, Ipís, Mata de Plátano y Calle Blancos (A. Muñoz, comunicación personal, 15 de abril, 2020).

5.1.4 Tipos de acompañamiento o asesoramiento brindados a los entes locales para que cumplan con las metas de la ANNA

Si bien los entes locales cuentan con responsabilidades en materia de promoción y protección de los derechos de la niñez, no es hasta en el año 2017 cuando se logra realizar una reunión exclusiva del PANI con las municipalidades a través de sus autoridades o en su defecto representaciones de los Gobiernos Locales. Con la participación de 61 de los 81 cantones (incluyendo la Municipalidad de Goicoechea) quienes manifiestan una vez más las obligaciones que ellas tienen para con la niñez y adolescencia residente en su territorio:

1. Las municipalidades deben contar con su propia política cantonal en niñez que sea adaptada a las necesidades del cantón en cuestión.
2. El único requisito que les es solicitado a cada Gobierno Local es el de elaborar un Censo de Trabajo Infantil dirigido a niños, niñas y adolescentes donde se observe quienes trabajan o estudian y en qué condiciones laborales eran sujetos. Del 2014 al 2018, el PANI aportó 3 millones de colones a cada municipio para dar impulso al censo en cada cantón y su realización.
3. Tienen a su cargo la responsabilidad conjunta con el PANI del tema de los Parques Infantiles al reconocerse que la recreación es un derecho no atendido. En estos casos, el PANI aporta los insumos para el parque como las áreas de juegos y el desarrollo de talleres o similares, mientras que la Municipalidad colabora con la donación del lote y del mantenimiento de las áreas recreativas infantiles.

4. Según la CDN, las municipalidades tienen la obligación de difundir los derechos de los menores de edad a nivel local y de formular y hacer públicas las estrategias destinadas para esta población.

A cada municipio el PANI les brindó recursos en la administración anterior con el objetivo del cumplimiento de estas cuatro obligaciones en pro de los derechos de las personas menores de edad, en lo que según la exjefarca del PANI (A. T. León, comunicación personal, 1 de mayo, 2020).

Pablo Quirós Conejo, promotor de la Oficina Local de Guadalupe del PANI explica que actualmente el departamento de Gerencia Técnica del Patronato le brinda a la Oficina Local de Goicoechea pautas, guías, ejes y estrategias para cumplir con los proyectos locales que estén apegados a los lineamientos comunes establecidos en la ANNA (P. Quirós, comunicación personal, 26 de febrero, 2020).

5.1.5 Desarrollo de una política local o municipal de niñez y su proceso de elaboración

La Oficina de Niñez, Adolescencia y Adulto Mayor de la Municipalidad de Goicoechea dirigida por la psicóloga Ana Muñoz Cantero ha trabajado en los últimos años en el replanteamiento de la política local actual y en la construcción de una nueva Política Cantonal de Niñez y Adolescencia para Goicoechea, misma que debía estar lista a principios de año. No contaron con participación o asesoría del PANI para su elaboración por decisión propia, pero sí con los servicios de asesoría privada. Dicha política local será presentada a las nuevas autoridades municipales una vez que asuman sus cargos (A. Muñoz, comunicación personal, 15 de abril, 2020).

A ello se le agrega que han contado con asesoría por parte de la UNICEF y el IFAM por medio del Programa “Cantones Amigos de la Infancia” para la confección de la política a presentar (A. Muñoz, comunicación personal, 15 de abril, 2020).

5.1.6 Relación actual con el Subsistema Local de niñez y adolescencia del cantón de Goicoechea

Según la Oficina Municipal de Niñez, Adolescencia y Adulto Mayor, la relación con el Subsistema es considerada como muy buena y positiva por la comunicación con los demás actores, quienes se reúnen mensualmente en las aulas de catequesis de la Iglesia Católica de Guadalupe de Goicoechea. En cada sesión se formulan y discuten los proyectos pertinentes y las iniciativas de cada uno de los integrantes del Subsistema (A. Muñoz, comunicación personal, 15 de abril, 2020).

No obstante, tanto la Oficina como la Gerencia Técnica del PANI han reconocido que el actual subsistema local está “politizado” y la Junta se encuentra “desmovilizada”, dificultando en algunas ocasiones su propia labor municipal, donde los proyectos formulados quedan en el papel y no trascienden a la realidad y de la ausencia de una efectiva cohesión institucional, afectando a la niñez y adolescencia de Goicoechea, principalmente de los distritos más prioritarios como lo son Purral e Ipís (A. Muñoz, comunicación personal, 15 de abril, 2020).

5.2 Alineamiento de las acciones públicas en el cantón de Goicoechea en materia de niñez y adolescencia con la Política Nacional para la Niñez y la Adolescencia Costa Rica 2009-2021.

En el siguiente apartado, se realizará un contraste entre lo estipulado en la PNNA y lo realizado por parte de los actores de mayor injerencia con el cumplimiento de esta.

5.2.1 Alcance de las acciones implementadas en Goicoechea en función de los ejes de la PNNA y sus lineamientos estratégicos.

Las acciones detalladas tanto por la Oficina Municipal de Niñez, Adolescencia y Adulto Mayor de la Municipalidad de Goicoechea, así como por el PANI en sus ámbitos institucionales y locales (por medio de la Oficina en Guadalupe) se examinaron en función de los seis ejes y sesenta y nueve lineamientos estratégicos de la PNNA. Cada acción indicada por los funcionarios entrevistados fue analizada

en el marco de la PNNA, sin embargo, no se contó con una deliberación de cada acción sobre su cumplimiento en la PNNA. Para conocer el porcentaje de cumplimiento de cada eje estratégico, de acuerdo a sus lineamientos estratégicos, consulte los Anexos N° 2, 3, 4, 5, 6 y 7.

El desarrollo y presentación de la PNNA se llevó a cabo mediante la clasificación de las principales aspiraciones, enfoques y principios que toda política dirigida a la niñez debe tener. Dicha clasificación, se orienta hacia el cumplimiento y fortalecimiento de los derechos de las personas menores de edad. A continuación, se expondrán los 6 ejes estratégicos y los lineamientos que se cumplen para cada uno.

- **Institucionalidad democrática.**

En este eje estratégico, las acciones desarrolladas en el cantón de Goicoechea se alinearon a los siguientes lineamientos estratégicos:

- 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 personas menores de edad.
- 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.
- Armonización del derecho interno con las obligaciones internacionales.
- Compromiso garantista al tomar decisiones judiciales y administrativas.
- Mejoramiento continuo del bloque institucional con enfoque de derechos.
- Incidencia de las organizaciones de la sociedad civil.
- Sistemas eficientes de información.

- **Persona, Familia y Comunidad.**

En este eje estratégico, las acciones desarrolladas en el cantón de Goicoechea se alinearon a los siguientes lineamientos estratégicos:

- Inscripción desde el nacimiento.
- Garantía a la nacionalidad.
- Protección a 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.
- Respeto y protección de los vínculos afectivos.
- Protección a niños, niñas y adolescentes relacionados con procesos migratorios.
- Responsabilidad social.

- **Salud Integral.**

En este eje estratégico, las acciones desarrolladas en el cantón de Goicoechea se alinearon a los siguientes lineamientos estratégicos:

- Promoción de la salud integral.
- Acceso a la salud y a la seguridad social.
- Salud con enfoque multicultural.
- Educar para la salud.
- Seguridad alimentaria y nutrición adecuada.
- Seguridad integral de la madre y del padre adolescente.
- Atención prenatal, perinatal y posnatal.
- Promoción de la lactancia materna.
- Cobertura universal de la prevención por vacunación.
- Prevención de la mortalidad.
- Prevención y atención a la adicción de sustancias psicoactivas y a la ludopatía.

- **Educación.**

En este eje estratégico, las acciones desarrolladas en el cantón de Goicoechea se alinearon a estos lineamientos estratégicos:

- Educación en derechos humanos.
- Educación universal de calidad.
- Educación contextualizada.
- 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.
- Fortalecimiento a la educación artística y estética.
- Formación permanente del personal docente.
- Promoción de la participación de padres, madres y personas encargadas 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.

- **Cultura, Juego y Recreación.**

En este eje estratégico, las acciones desarrolladas en el cantón de Goicoechea se alinearon a estos lineamientos estratégicos:

- Respeto e inclusión de las diversidades culturales.
- Fomento de la identidad cultural respetuosa de los Derechos Humanos.
- Promoción de relaciones armónicas con nuestro ambiente natural.
- Fomento de la creatividad y el 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.

- Fomento a la integración e inclusión de la población menor de edad migrante y con estatus de refugiada.

- **Protección Especial.**

En este eje estratégico, las acciones desarrolladas en el cantón de Goicoechea se alinearon a estos lineamientos estratégicos:

- Prevención y erradicación de la explotación laboral infantil y protección del adolescente trabajador acción desarrollada en conjunto por la Oficina Municipal y el PANI en su instancia central durante la administración Solís Rivera 2014-2018.
- 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 para los y las adolescentes en los procesos penales juveniles.

5.2.2 Opinión de las personas beneficiarias acerca de la Política Nacional para la Niñez y Adolescencia.

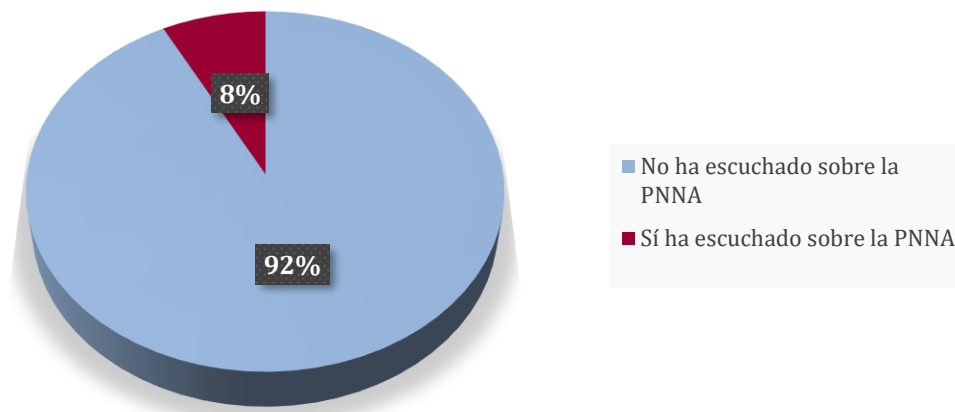
Como base para este capítulo, el equipo investigador procedió a entrevistar a niños, niñas y adolescentes del cantón de Goicoechea, así como a sus padres de familia o encargados legales y maestros. Para llevar a cabo dicha actividad, se organizaron una serie de entrevistas en diferentes escuelas y colegios del cantón. Este paso permitió conocer de una mejor manera al grupo meta (niños, niñas y adolescentes), además de conocer las opiniones de las personas más cercanas a ellos (maestros y padres). Además, de esta manera se puede identificar las necesidades que esta población posee, así como mejorar una posterior evaluación de las acciones que se han estado realizando por parte del gobierno local.

- **Percepción y conocimiento de los docentes del cantón de Goicoechea sobre los derechos de la niñez y adolescencia.**

En primer lugar, se procedió a entrevistar a los maestros de diferentes escuelas del cantón. Las preguntas dirigidas a estas personas permitieron: saber el nivel de conocimiento que tienen sobre la PNNA, obtener opiniones acerca de la PNNA y de los derechos de la niñez y adolescencia. Algunos de los resultados más sobresalientes de estas entrevistas se verán en los siguientes gráficos.

Un 92% de los profesores entrevistados no han escuchado nada sobre la PNNA, lo cual evidencia que uno de los principales actores, el MEP, no ha trabajado lo suficiente en capacitar a sus docentes. Esto abre la duda de ¿cómo logrará el MEP cumplir con las metas propuestas por la ANNA y la PNNA en materia de educación si su personal no conoce dichos documentos?

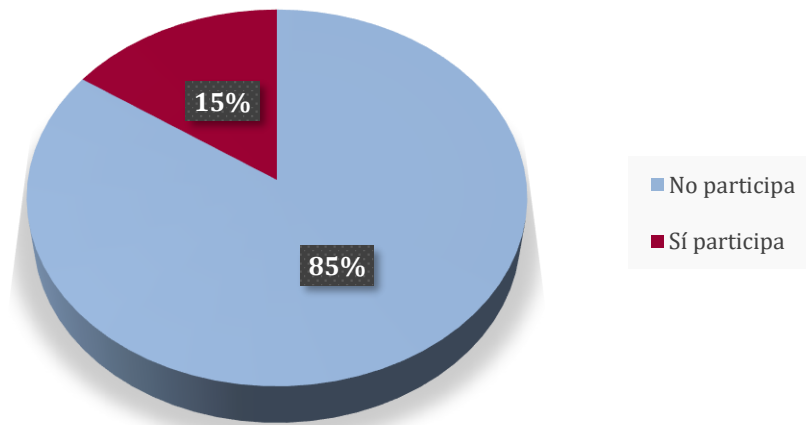
Gráfico N° 2. Porcentaje de docentes que han escuchado sobre la PNNA.



Fuente: elaboración propia, 2020.

Los resultados de las entrevistas evidenciaron, además, que existe una escasa participación de los docentes en instancias que velen por el cumplimiento de los derechos de la niñez y adolescencia, ya que solamente el 15% de los docentes entrevistados afirmaron participar en alguna de estas instancias.

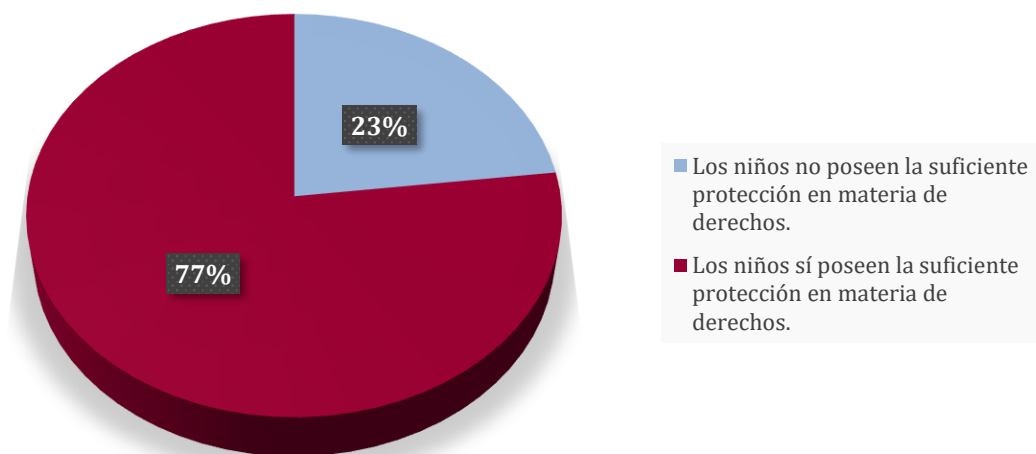
Gráfico N° 3. Porcentaje de participación de docentes en alguna instancia para la defensa de la niñez y adolescencia.



Fuente: elaboración propia, 2020.

Además, se encontró que el 77% de los docentes afirman que los y las niñas del cantón poseen una correcta protección en materia de derechos. Si bien esta cifra puede parecer muy positiva, es preocupante pensar que casi un cuarto de los docentes ha presenciado algún tipo de situación la cual les hace pensar que los niños y niñas no tienen la suficiente protección.

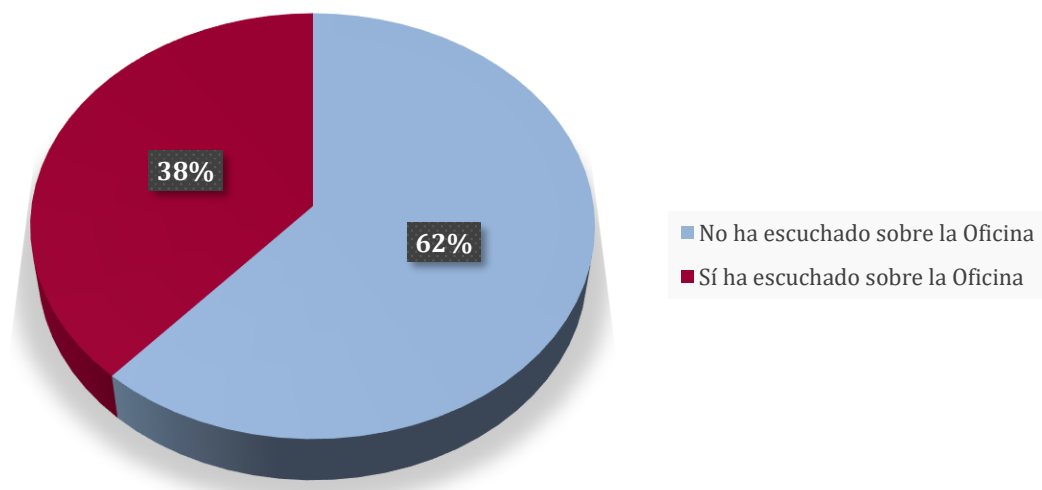
Gráfico N° 4. Percepción de los docentes en cuanto si los niños y niñas poseen la suficiente protección en materia de derechos.



Fuente: elaboración propia, 2020.

De la misma manera, es importante mejorar el conocimiento en cuanto a la Oficina de Niñez y Adolescencia de la Municipalidad de Goicoechea, ya que un 62% de los docentes no han escuchado sobre la existencia de esta Oficina. Además, de los profesores que sí han escuchado sobre la Oficina, solamente el 40% saben las acciones que ésta realiza

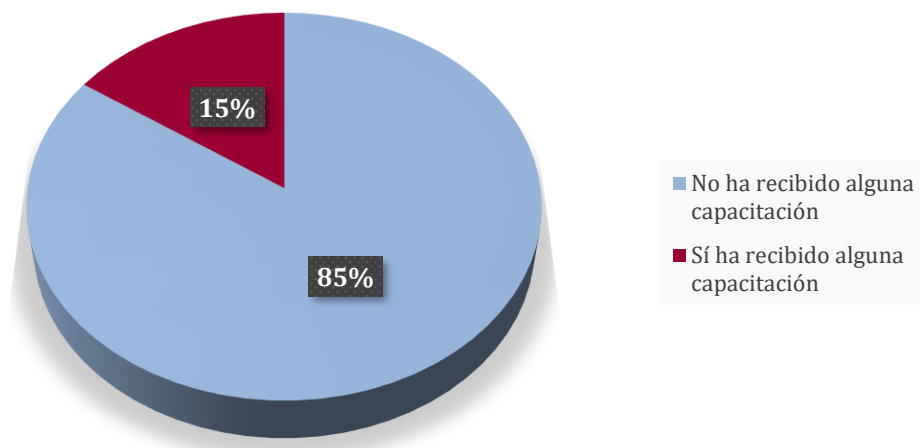
Gráfico N° 5. Conocimiento de los docentes sobre la existencia de la Oficina de Niñez y Adolescencia de la Municipalidad de Goicoechea.



Fuente: elaboración propia, 2020.

Solamente un 15% de los docentes entrevistados tuvo algún tipo de capacitación para un correcto abordaje a estudiantes cuyos derechos hayan sido vulnerados. De la misma manera, este aspecto evidencia lo que se menciona al inicio de este apartado: el MEP necesita mejorar el conocimiento y habilidades que sus docentes poseen en materia de derechos de niñez y adolescencia, pues incluso la PNNA establece en uno de sus lineamientos estratégicos para el pilar de Educación que la actualización y capacitación del personal docente deben acciones primordiales para el MEP (Política Nacional para la Niñez y Adolescencia, 2009, p.83). Sin embargo, a priori, y con base en las entrevistas hechas al personal docente, pareciera que el MEP no ha invertido lo suficiente en capacitar a sus profesores en esta materia.

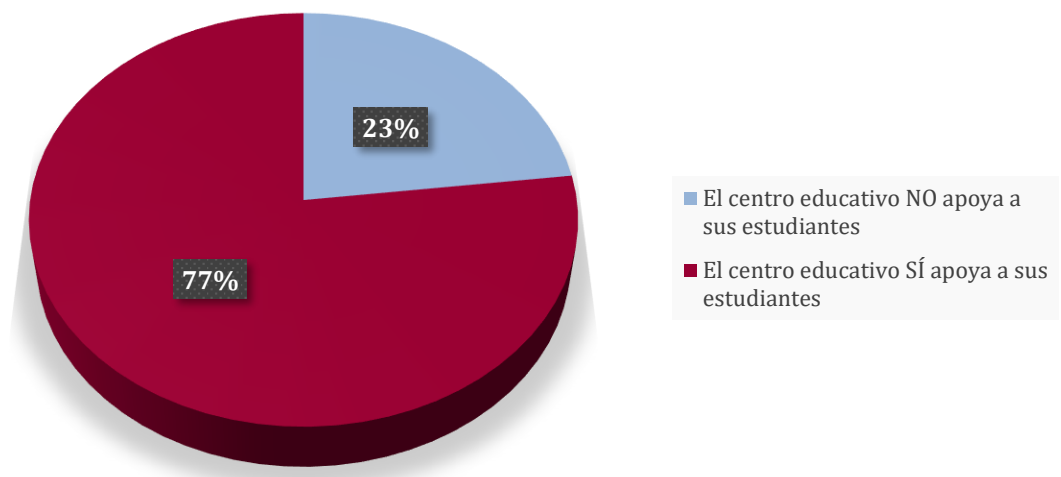
Gráfico N° 6. Porcentaje de docentes que han recibido algún tipo de capacitación para un correcto abordaje a estudiantes cuyos derechos hayan sido vulnerados.



Fuente: elaboración propia, 2020.

En cuanto al apoyo que los centros educativos deberían brindarle a los y las niñas, un 77% de los docentes afirman que el centro educativo en donde laboran sí logra brindar dicho apoyo de una manera eficaz. Mientras que el otro 23% aseguran que el centro educativo posee falencias en este aspecto.

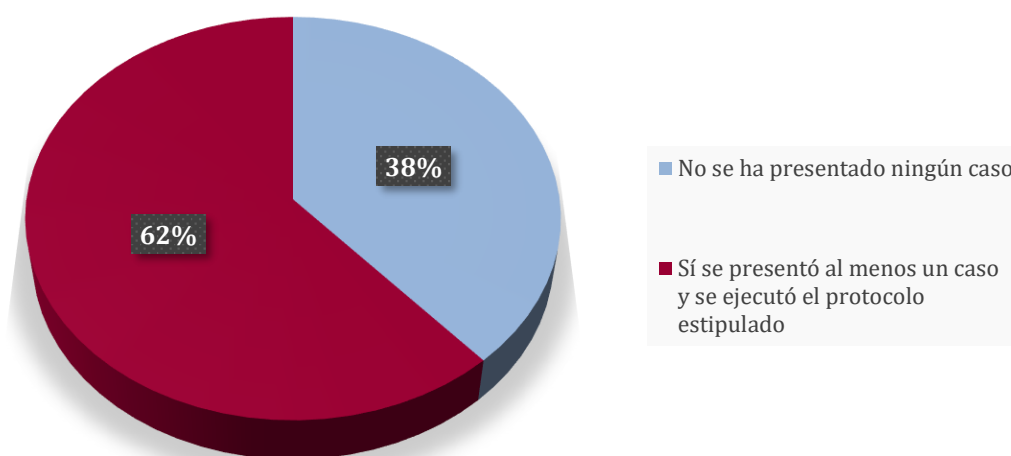
Gráfico N° 7. Percepción de los docentes sobre el apoyo que el centro educativo le brinda a los estudiantes en cuanto a actividades artísticas, culturales o deportivas.



Fuente: elaboración propia, 2020.

Finalmente, se preguntó a los docentes si en el centro educativo ha habido algún caso de maltrato que no haya sido abordado de la manera correcta, y se encontró que, de todos los docentes entrevistados, ninguno de ellos logró recordar un caso en el que un niño o niña haya llegado al centro educativo con síntomas de maltrato o abuso y que no se haya realizado alguna acción para corregirla o para proteger al menor. De estos docentes encuestados, un 62% afirmaron haber visto un caso así, pero lograron remitir el caso a las autoridades competentes; mientras que el otro 38% no recordaron ningún caso de maltrato o abuso.

Gráfico N° 8. Porcentaje de casos de maltrato o abuso infantil en los que se han tomado acciones pertinentes.



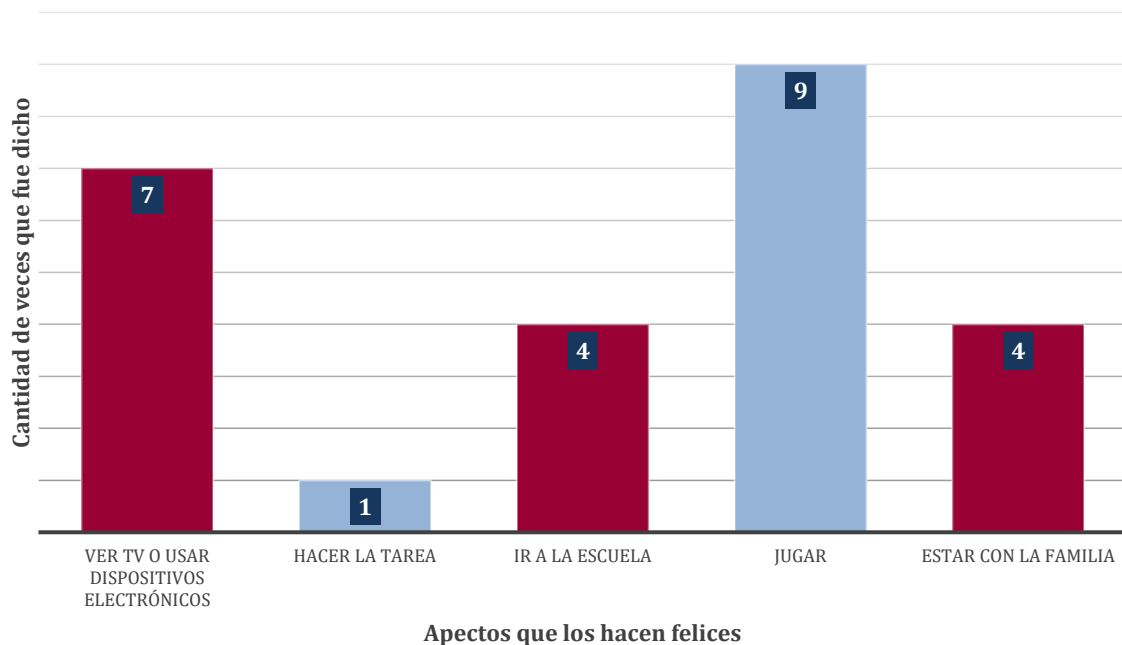
Fuente: elaboración propia, 2020.

- **Resultados de las entrevistas realizadas a los niños y niñas de I y II ciclo.**

En segundo lugar, se entrevistó a niños y niñas de I y II ciclo de diferentes escuelas con el fin de conocer un poco más sobre aquellas cosas que les hacen felices o tristes, además de conocer cualquier aspecto que indique si el gobierno local está o no realizando las acciones pertinentes para salvaguardar sus derechos. Los resultados obtenidos se mostrarán a continuación.

En primer lugar, se preguntó sobre aquellos aspectos que hacen que los niños y niñas se sientan felices. De lo cual, se obtuvieron respuestas realmente diversas; sin embargo, las más sobresalientes fueron: ver televisión o usar dispositivos electrónicos, hacer la tarea, ir a la escuela, jugar y estar con la familia.

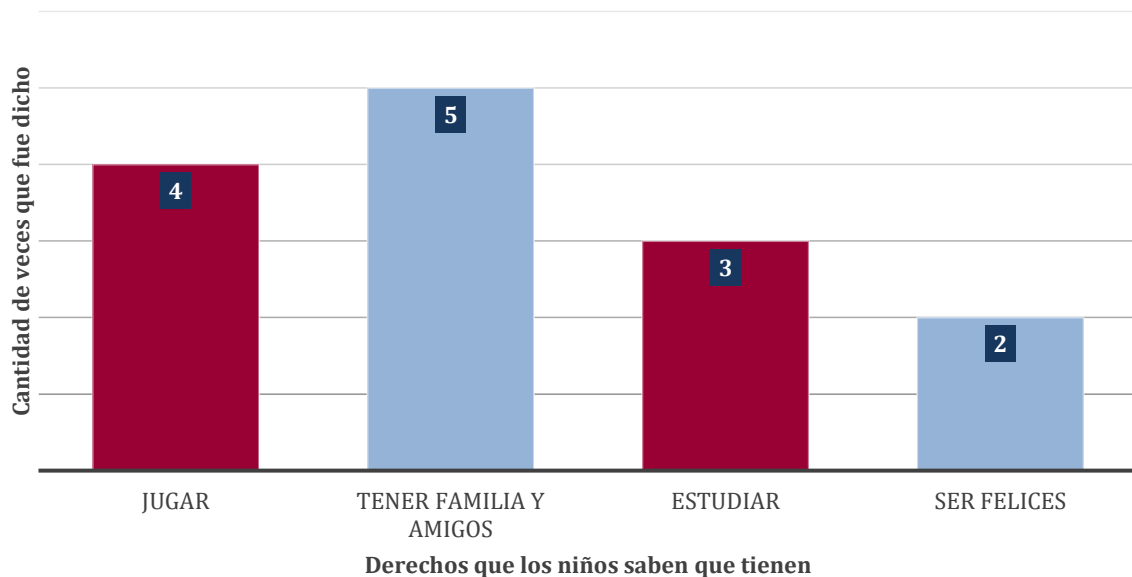
Gráfico N° 9. Aspectos que hacen felices a los niños y niñas.



Fuente: elaboración propia, 2020.

En segundo lugar, se les preguntó sobre los derechos que ellos creen tener y, de la misma manera que en la pregunta anterior, se obtuvo una gran variedad de respuestas, muchas de ellas no válidas; sin embargo, como se aprecia en el gráfico, las más sobresalientes fueron: derecho a jugar, tener familia y amigos, estudiar y ser felices.

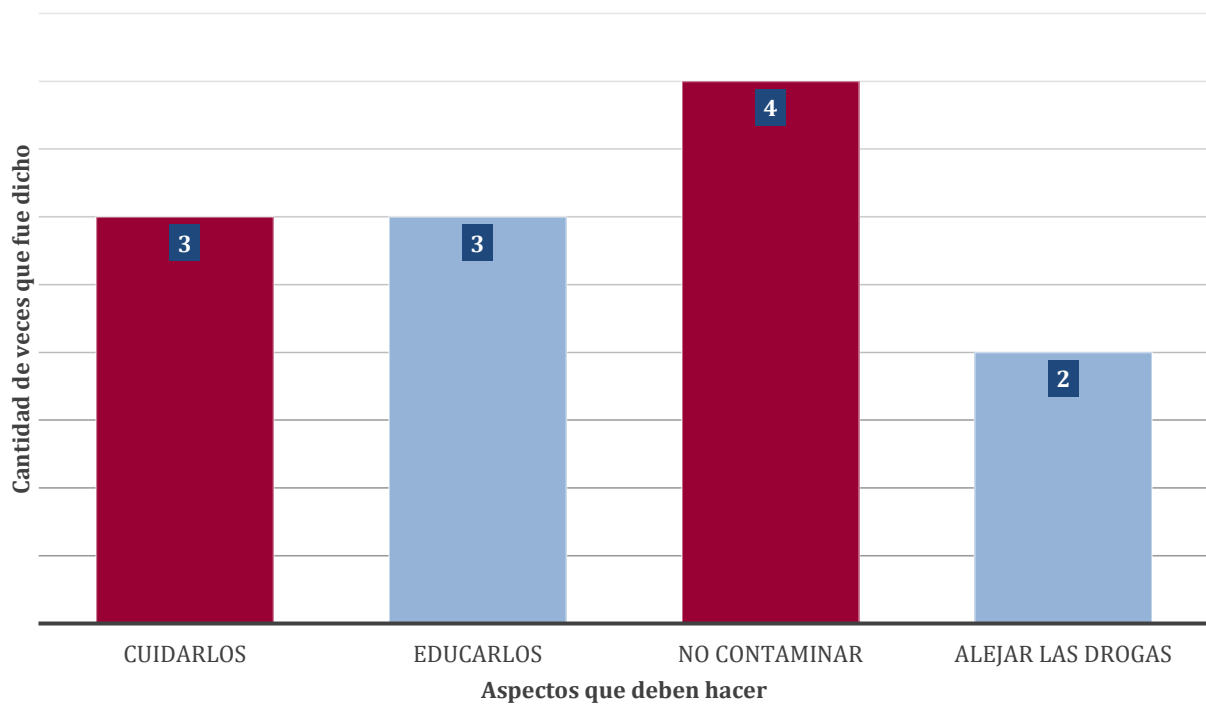
Gráfico N° 10. Derechos que los niños y niñas creen tener.



Fuente: elaboración propia, 2020.

Como complemento de la pregunta anterior, se quiso obtener información sobre qué piensan los niños y niñas en cuanto a las cosas que debe hacer la comunidad por ellos y entre los principales aspectos se mencionó que la comunidad debe cuidarlos, educarlos, no contaminar sus alrededores, así como velar para que no hayan drogas en la comunidad y que exista una mejor seguridad, pues muchos de ellos aseguraron que en ciertas horas de la tarde/noche se pueden encontrar personas consumiendo drogas a vista de ellos así como poca presencia de cuerpos policiales.

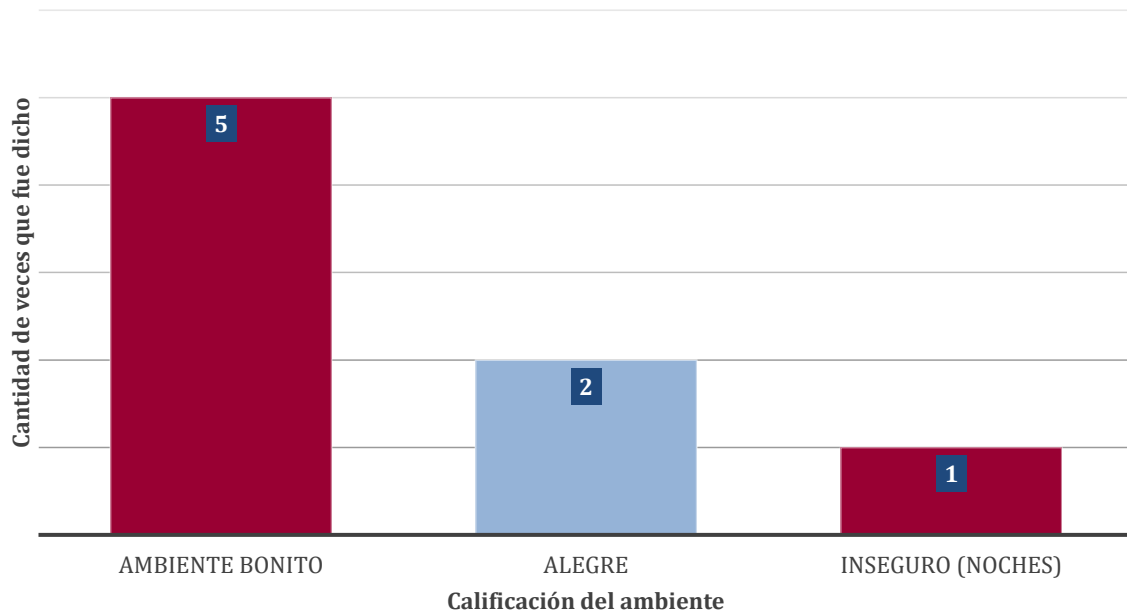
Gráfico N° 11. Percepción de los niños y niñas sobre las cosas que la comunidad debe hacer por ellos.



Fuente: elaboración propia, 2020.

También se les preguntó sobre qué opinan en cuanto al ambiente en su localidad y se obtuvo que en general se tiene una buena percepción. Aunque, como se mencionó, los niños y niñas también dijeron que existe algo de inseguridad en la comunidad principalmente en las noches.

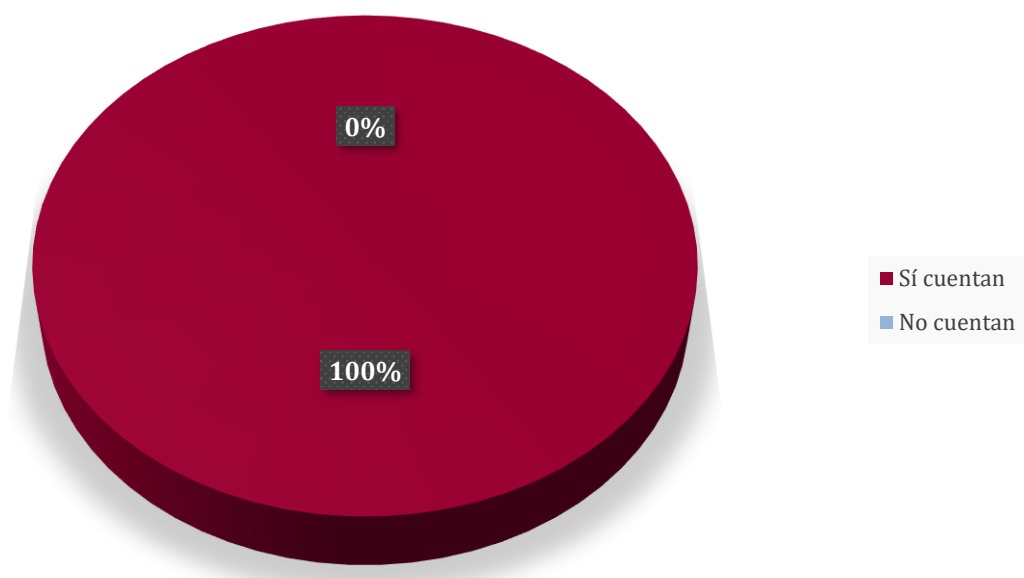
Gráfico N° 12. Percepción del ambiente de la comunidad.



Fuente: elaboración propia, 2020.

Otra pregunta fue si los menores contaban con los espacios necesarios para que puedan practicar sus deportes favoritos o sus actividades artísticas con facilidad y se obtuvo un resultado muy positivo ya que el 100% de ellos mencionaron que sí los poseen. Esto es un aspecto muy importante y que la PNNA establece dentro de uno de sus ejes estratégicos ya que se relaciona con desarrollo integral de las y los niños.

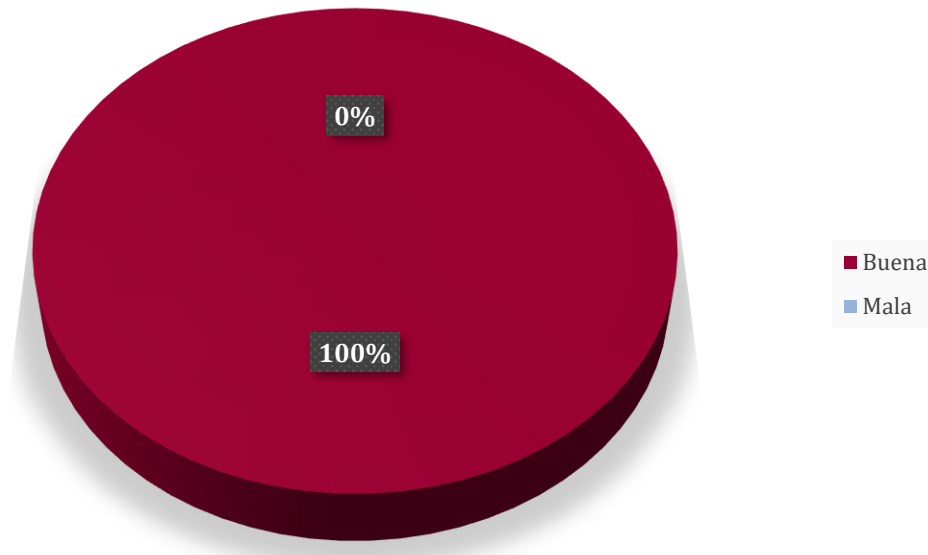
Gráfico N° 13. Porcentaje de niños y niñas que cuentan con espacios para sus actividades deportivas o artísticas



Fuente: elaboración propia, 2020.

Además, se preguntó sobre la atención que recibieron en los centros médicos; todos los menores mencionaron que dicha atención es buena o muy buena.

Gráfico N° 14. Porcentaje de niños y niñas de I y II ciclo que piensan que la atención en los centros de salud es buena.



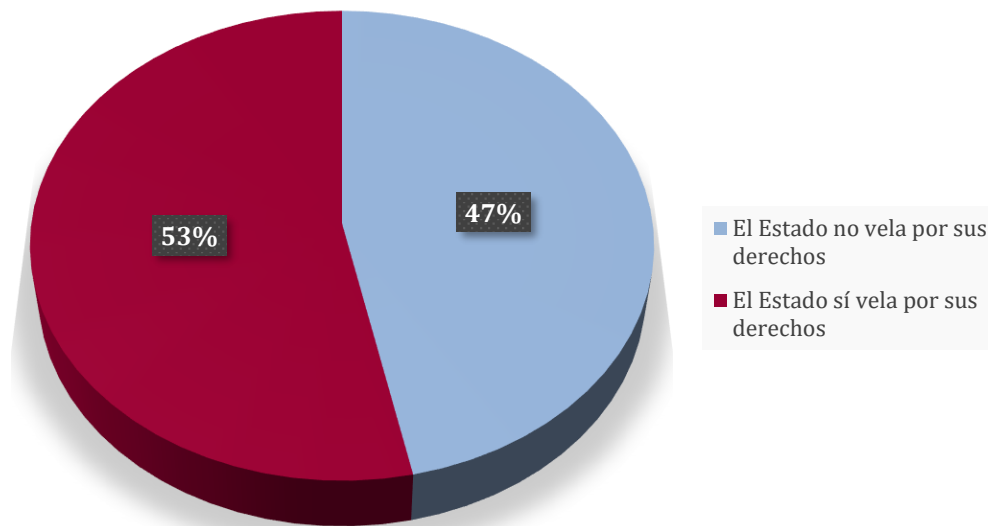
Fuente: elaboración propia, 2020.

- **Resultados de las entrevistas realizadas a los jóvenes de III y IV ciclo.**

Finalmente, y con el fin de obtener respuestas de una población menor de edad un poco más madura y consciente de su entorno, se procedió a entrevistar a estudiantes de III y IV ciclo de distintos centros educativos. Las preguntas hechas a estos adolescentes, estuvieron más enfocadas a la percepción de éstos en cuanto a sus derechos y sobre aspectos más específicos que los preguntados a los niños y niñas del apartado anterior. Los resultados se muestran a continuación.

En primer lugar, a estos jóvenes se les consultó si piensan que el Estado vela por el cumplimiento de sus derechos y se encontró que un 47% de ellos creen que no tienen la protección necesaria en materia de derechos. En las preguntas posteriores se pudo entender por qué este sentimiento por parte de muchos adolescentes.

Gráfico N° 15. Porcentaje de jóvenes que creen que el Estado vela por sus derechos.

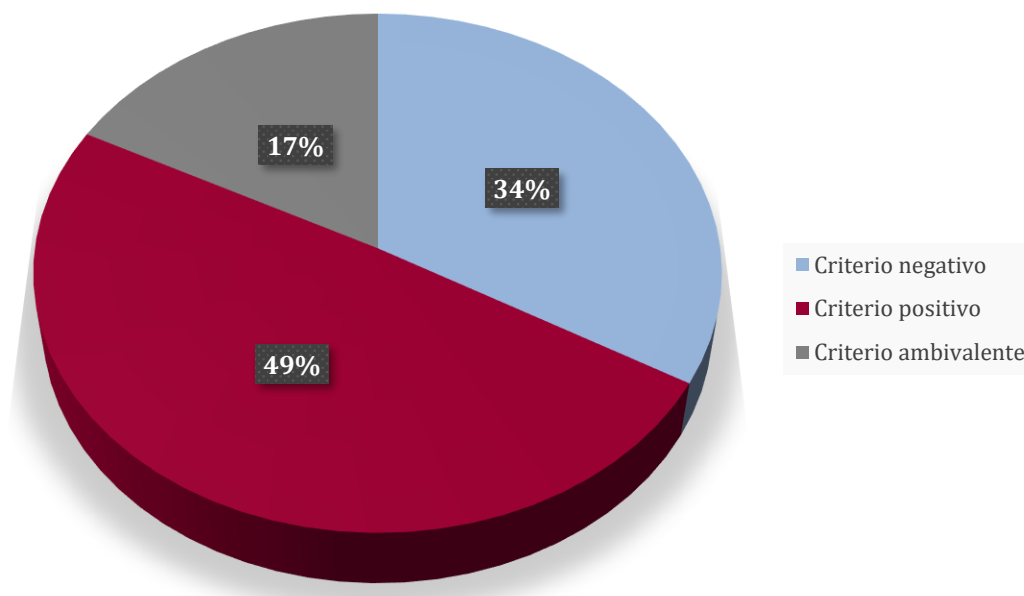


Fuente: elaboración propia, 2020.

Como segunda pregunta, se consultó sobre la percepción que poseen los jóvenes en cuanto a los derechos de la niñez y adolescencia. Los resultados parecen indicar que las opiniones no se pueden generalizar ya que un 49% de los jóvenes entrevistados poseen un criterio positivo sobre este tema, y un 17% poseen un criterio ambivalente; es decir, fueron respuestas que podían tener una u otra interpretación, y un 34% poseen un criterio negativo.

Entre los comentarios negativos más repetidos están que el Estado solamente protege a la niñez “desde el papel” y que las acciones realmente no se llegan a implementar, también que ellos ven que la población menor de edad sufre de muchos casos de violencia. Sin embargo, como se muestra en el gráfico, una gran cantidad de jóvenes perciben de buena forma el tema de derechos de niñez y adolescencia.

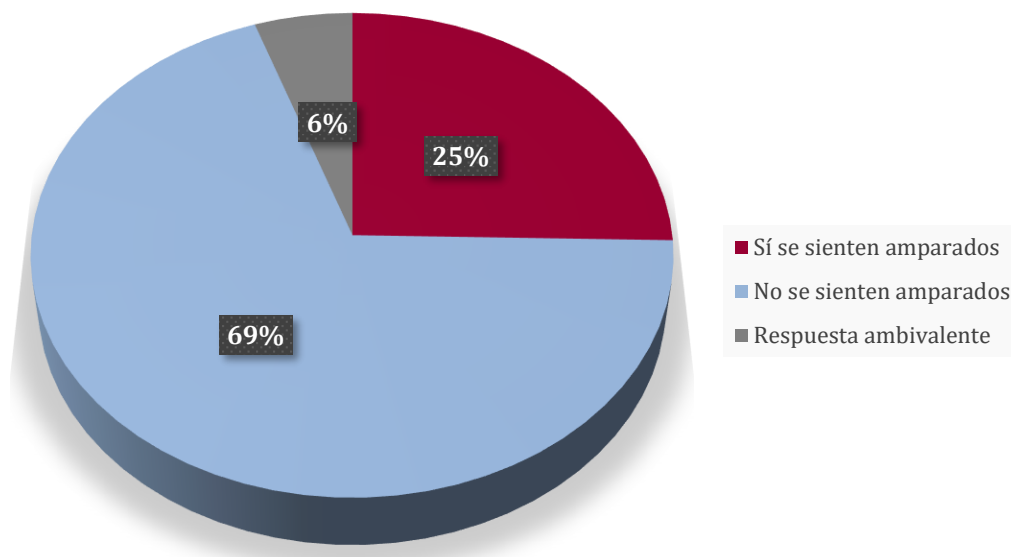
Gráfico N° 16. Porcentaje de jóvenes con criterios positivos en cuanto a los derechos de la niñez y adolescencia.



Fuente: elaboración propia, 2020.

En tercer lugar, se consultó a los jóvenes si se sienten amparados por la Municipalidad de Goicoechea u otra instancia cantonal en materia de derechos. Los resultados demuestran que la gran mayoría de jóvenes entrevistados no sienten que están siendo protegidos por las instancias cantonales que deberían velar por sus derechos.

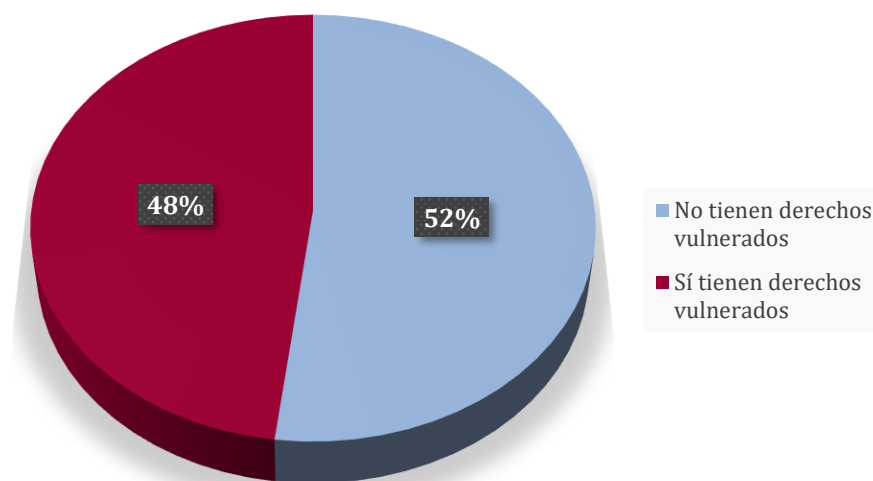
Gráfico N° 17. Porcentaje de jóvenes que se sienten amparados por la Municipalidad de Goicoechea u otra instancia cantonal.



Fuente: elaboración propia, 2020.

De la mano con las anteriores preguntas, se les consultó sobre si sienten que sus derechos están siendo vulnerados o violados. Se encontró que casi la mitad de los entrevistados dijeron que sí. Además, se les preguntó que cuáles son esos derechos que sienten vulnerados; entre los más destacados están el derecho a: libre opinión, privacidad, salud, educación y seguridad.

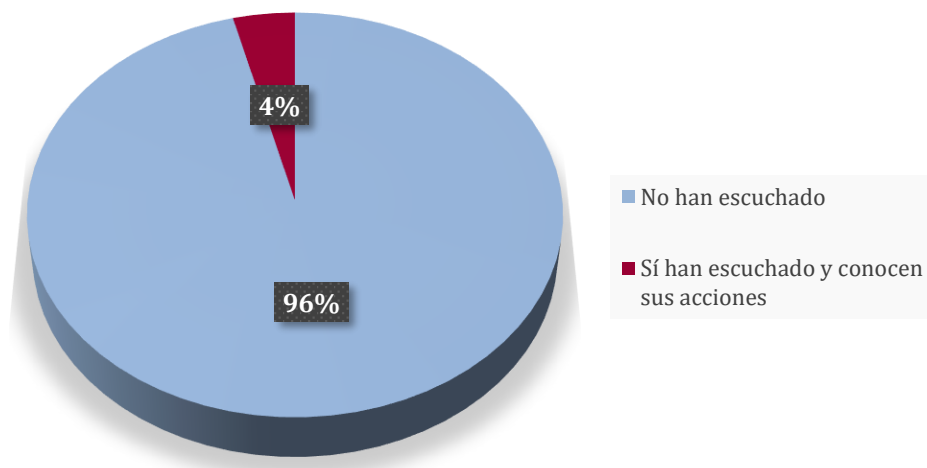
Gráfico N° 18. Porcentaje de jóvenes que perciben algún derecho vulnerado.



Fuente: elaboración propia, 2020.

Adicionalmente, se les preguntó si han escuchado sobre la Oficina de Niñez y Adolescencia que posee la Municipalidad de Goicoechea y si conocían las acciones que ésta realiza; se encontró, al igual que con los docentes, que la gran mayoría no habían escuchado de esta Oficina.

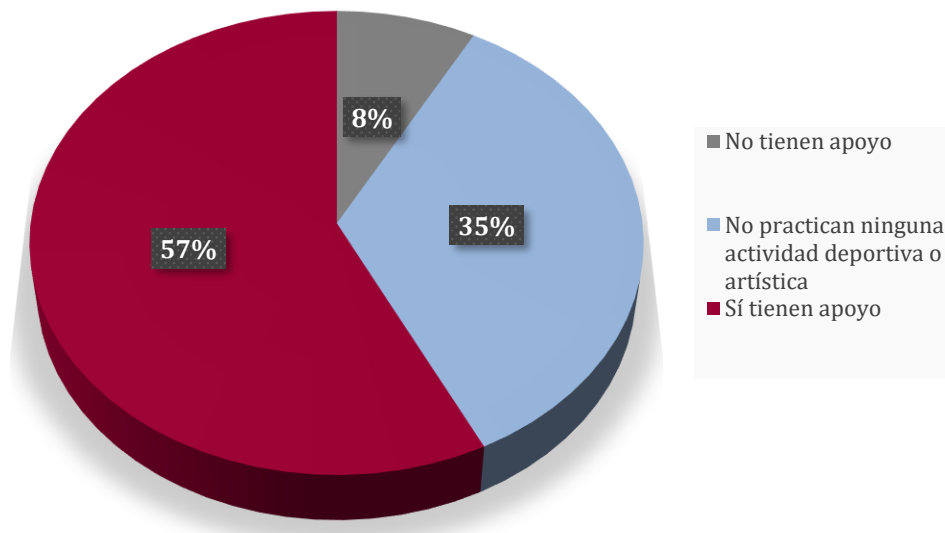
Gráfico N° 19. Porcentaje de jóvenes que tienen conocimiento sobre la Oficina de la Niñez y Adolescencia de la Municipalidad de Goicoechea.



Fuente: elaboración propia, 2020.

Además, se consultó si los jóvenes reciben apoyo de sus familiares o de sus centros educativos en cuanto a las actividades deportivas o artísticas que practican. Se evidenció que la mayoría de ellos sí reciben apoyo o bien no practican ningún deporte ni actividad artística, y solamente un pequeño grupo aseguran no recibir el apoyo debido.

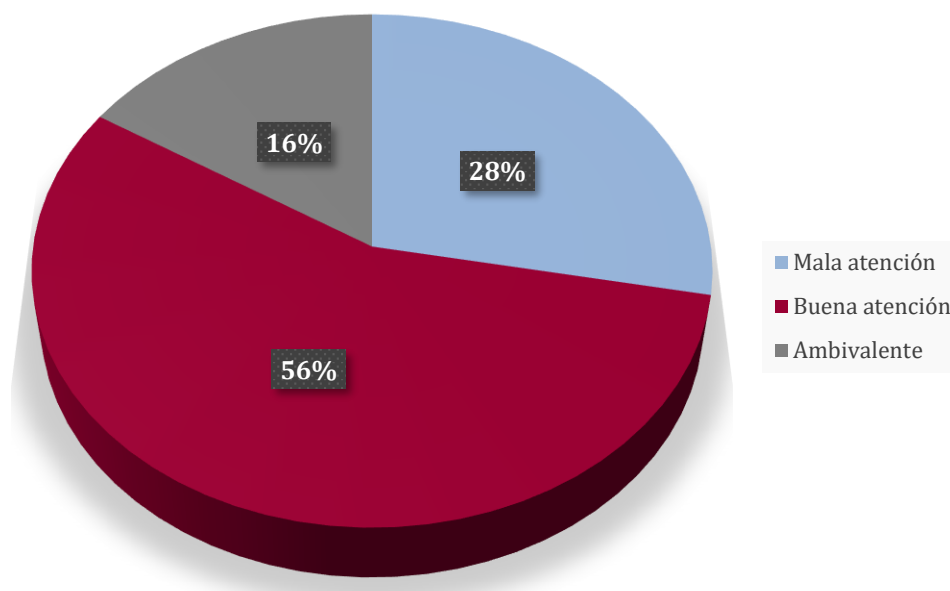
Gráfico N° 20. Porcentaje de jóvenes que reciben apoyo familiar o del centro educativo en sus actividades físicas o artísticas.



Fuente: elaboración propia, 2020.

Al igual que con los niños y niñas de I y II ciclo, a estos jóvenes se les consultó sobre qué opinan en cuanto a la atención que reciben en los centros de salud al acudir a ellos. Se encontró que 56% percibieron una buena atención y solamente un 28% recibieron una mala atención. Además, cabe mencionar que la cantidad de adolescentes que recibieron una mala atención es mucho mayor a la de niños y de niñas (la cual fue nula).

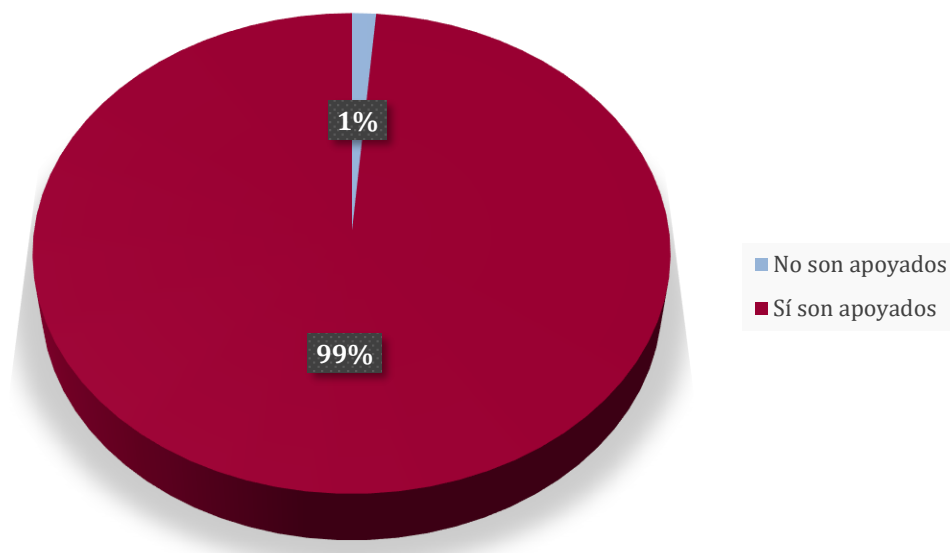
Gráfico N° 21. Porcentaje de la percepción en la atención recibida en los centros de salud.



Fuente: elaboración propia, 2020.

Seguidamente, se consultó con los jóvenes si sus padres les brindan el apoyo y la motivación que quisieran para continuar con sus estudios. Del total, solamente un 1% dijo que no recibía el apoyo ni la motivación por parte de sus padres para estudiar.

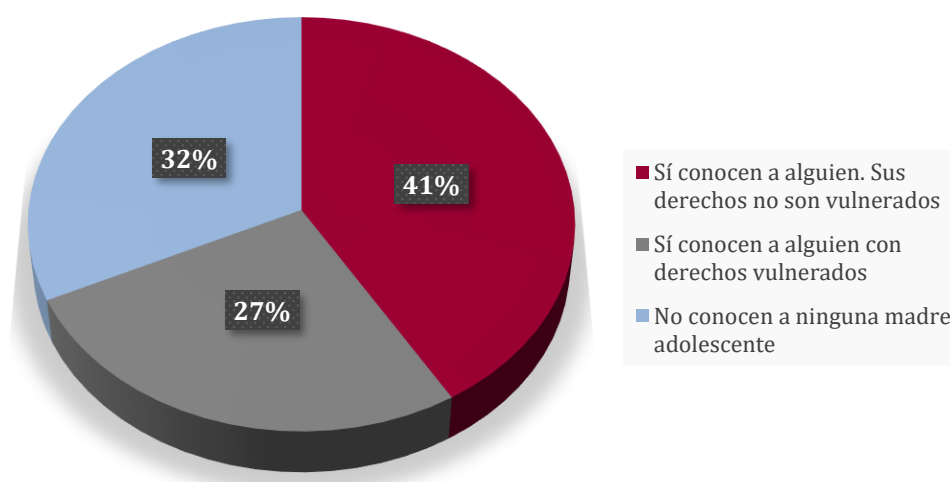
Gráfico N° 22. Porcentaje de jóvenes que son apoyados y motivados por sus padres a estudiar.



Fuente: elaboración propia, 2020.

Finalmente, se preguntó si los jóvenes conocen al menos a una madre adolescente cuyos derechos hayan sido o estén siendo vulnerados de alguna forma. Acá se obtuvo un resultado muy desalentador ya que un 27% de los jóvenes entrevistados aseguraron que en su colegio o centro educativo conocieron una madre adolescente quien fue privada de sus derechos. La principal razón que los jóvenes mencionaron fue que muchas de estas madres fueron sacadas del centro educativo.

Gráfico N° 23. Porcentaje de jóvenes que conocen al menos una madre adolescente con derechos vulnerados.



Fuente: elaboración propia, 2020.

5.2.3 Evaluación de la Política Nacional para la Niñez y la Adolescencia

Dentro de la PNNA se “plantea la operación de un sistema integrado de seguimiento, monitoreo y evaluación de las intervenciones públicas en materia de niñez y adolescencia, para orientar el proceso de toma de decisiones” (PANI-UNICEF, 2009, p.99). Se menciona que este sistema entregará informes periódicos a la Presidencia de la República y dará rendición de cuentas a la ciudadanía sobre los hallazgos en la implementación y evaluación de la PNNA. Se le encarga al CNNA el mantenimiento de un registro de estudios y evaluaciones en materia de niñez y adolescencia; sin embargo, se menciona como algo en general, no propiamente como una evaluación de la PNNA. De igual manera, no queda claro cómo operará el citado

sistema integrado de seguimiento, monitoreo y evaluación de intervenciones públicas en materia de niñez y adolescencia. No se menciona por quiénes será conformado, ni qué tipo de seguimiento o evaluación se ejecutará.

En este punto se encontraron dos respuestas distintas a la pregunta “¿Cómo se realiza la evaluación de la PNNA?” Según una fuente entrevistada en el PANI (la cual solicitó no revelar su identidad) la PNNA no ha sido sujeta a ningún tipo de evaluación y lo que se espera es que cada institución con una meta asignada dentro de la ANNA se encargue de verificar su cumplimiento.

Los entes municipales también deben velar por el cumplimiento de los derechos de la niñez y la adolescencia de su cantón. En el caso del cantón en estudio, es a la Oficina de la Niñez, Adolescencia y Adulto Mayor de la municipalidad de Goicoechea a la que le corresponde velar por dicho cumplimiento (A. Muñoz, comunicación personal, 15 de abril, 2020).

Tanto la Oficina Local de Goicoechea del PANI como la Oficina Municipal de Niñez, Adolescencia y Adulto Mayor reconocen que siguen tanto la PNNA como la ANNA y que están trazados tanto en los planes de Gobierno nacional como municipal (para cada oficina respectivamente), y que la normativa mientras siga vigente se seguirán guiando por ella en los casos que lo ameriten (ambas finalizan su periodo de vigencia en el 2021). No especificaron si reciben algún tipo de capacitación o seguimiento por parte de otras instituciones públicas o privadas (J. Quirós, comunicación personal, 26 de febrero, 2020).

La otra versión obtenida es la de Ana Teresa León, exjefarca del PANI, quien indicó que a la PNNA se le desarrollaba un seguimiento periódico en función del cumplimiento de la ANNA a nivel semestral. Dicho seguimiento fue muy estricto y se desarrolló a partir del primer semestre del año 2016. El ejercicio de control se repitió en el periodo de tiempo indicado hasta enero del 2018 con la participación de las instituciones involucradas (A. T. León, comunicación personal, 1 de mayo, 2020).

Sin embargo, para julio del 2018 no se continuó con los proyectos planteados debido a decisiones de la nueva jerarca a nivel nacional, lo que también afectó al cantón de Goicoechea que contaba con un proyecto en ejecución, específicamente en el distrito de Ipís (A. T. León, comunicación personal, 1 de mayo, 2020).

La consultora bajo identidad anónima también explicó en esta pregunta que ella como parte del subsistema local reconoce que sí han recibido la PNNA en formato físico, pero que no han contado con una capacitación sobre ella por parte de personeros del PANI, así como un seguimiento o evaluación por la sobrecarga laboral de los funcionarios de esta institución (identidad anónima, comunicación personal, 28 de octubre, 2020).

5.2.4 Resultados de los informes de auditoría de la Contraloría General de la República.

Los informes de auditoría elaborados por la CGR corresponden a los años 2018 y 2019, donde se examinan las acciones realizadas por el SNPI y el PANI en estos períodos, así como algunos hallazgos.

- **Informe de Auditoría de Carácter Especial sobre el Sistema Nacional de Protección Integral de Derechos de la Niñez y Adolescencia, junio del 2018.**

En el año 2018, la CGR realizó una Auditoría de Carácter Especial en la cual se analizó con detalle la articulación del SNPI de los Derechos de la Niñez y Adolescencia (SNPI). El fin principal de la auditoría fue identificar aspectos de mejora en dicho Sistema para el logro de sus objetivos. Además, cabe mencionar que el período en el cual dicha auditoría basó sus resultados fue del año 2014 al 2017; por lo tanto, al encontrarse dentro del período de la presente investigación, resulta de gran importancia su análisis para la misma.

El informe señala que el papel de rectoría técnica del PANI ha sido debilitado dentro del CNNA, ya que dentro del mismo Reglamento de este Consejo se omite el papel del PANI como rector y se considera un miembro más. Además, dentro del mismo PANI se han realizado una serie de acciones que debilitan aún más dicho papel de rectoría técnica.

En primer lugar, en el año 2017 se trasladaron cuatro plazas que se encontraban a disposición de la Secretaría Técnica del CNNA dejando solamente una funcionaria trabajando con dicha Secretaría (Contraloría General de la República, 2018, p.15). En segundo lugar, a lo interno del PANI se ha dejado de lado la idea de

que esa organización debe ejercer su rectoría técnica en temas de niñez y adolescencia; y se pasó a generar la idea que el PANI debía ejercer un rol más de liderazgo y motivación. Este tema se vio claramente evidenciado cuando los investigadores del presente proyecto fueron a diferentes entrevistas con personal del PANI, ya que algunos entrevistados negaron el papel del PANI como ente rector y aseguraban que dicho papel lo tenía el CNNA.

Otro aspecto relevante por mencionar para efectos de esta investigación es que el informe evidenció una gran falta de compromiso y de coordinación interinstitucional a la hora de elaborarse el Informe de Cumplimiento de la Agenda Nacional de Niñez y Adolescencia (2015-2021). La auditoría menciona que muchas organizaciones enviaron con tardanza los insumos que se requerían para realizar el Informe de Cumplimiento, también hubo organizaciones que enviaron indicadores sin líneas base; es decir, indicadores que no pueden ser utilizados para evaluar el avance del aspecto que se está midiendo (Contraloría General de la República, 2018, p.17).

Otro aspecto en cuanto al CNNA, se señala que existe un problema de ausentismo a las sesiones que se convocan. El informe ejemplifica que “el titular del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social no se presentó en 10 de las 11 sesiones realizadas en 2016, así como los representantes del MIDEPLAN y del Movimiento de Trabajadores Costarricenses no se presentaron en el Consejo durante el primer semestre del 2017” (Contraloría General de la República, 2018, p.19).

Asimismo, el informe reveló algo muy importante:

Se identificó la ausencia de mecanismos de control que orienten la toma de acuerdos y acciones de manera interinstitucional y coordinada a lo interno del CNNA, de conformidad con sus fines, así como sus respectivos mecanismos de seguimiento, evaluación y rendición de cuentas respecto al cumplimiento de los planes y de la Agenda Nacional de Niñez y Adolescencia” (Contraloría General de la República, 2018, p.20).

Lo anterior revela un problema realmente preocupante en cuanto al CNNA, ya que refleja que existen falencias en cuanto a la planeación, organización, dirección y evaluación/control de las acciones que este CNNA realiza. Es decir, cómo saber si en realidad se están llevando a cabo las labores necesarias para cumplir con lo

establecido en la PNNA y en su ANNA cuando se están presentando problemas en todo el ciclo administrativo.

Otro aspecto importante que el informe señala es que, para el año 2016, de los 116 proyectos que el Fondo para la Niñez y Adolescencia (FNA) financió y que fueron desarrollados por las Juntas de Protección, un 38,8% de estos proyectos tenían vacíos de información que impedían su seguimiento y control. Según la CGR, dichos vacíos son:

- 25 proyectos no detallaban la cantidad de participantes, la población con la que se trabajó, así como las actividades y resultados.
- Así mismo, 15 proyectos estaban duplicados en la misma oficina local pero tenían presupuesto distinto.
- 3 proyectos no tenían relación entre sus objetivos, actividades y resultados.
- Un proyecto benefició directamente a personas adultas mayores.

Sin embargo, para el año 2017 no se mejoró la gestión de estos proyectos, ya que, de los 307 proyectos financiados por el FNA, un 34,9% presentaron vacíos y deficiencias similares a las del año anterior.

Un tema realmente importante es que el nivel de inversión pública realizado por las entidades que velan por el cumplimiento de los derechos de la niñez y adolescencia se desconoce. La CGR llama la atención al mencionar que de 676 procesos, programas y proyectos que las entidades del sector público llevan a cabo para atender a la niñez y adolescencia en el país, un 64% no poseen presupuesto destinado ni una estimación de los recursos invertidos en esta población (Contraloría General de la República, 2018, p.24).

Lo anterior evidencia que dicha situación no responde a lo que establece la PNNA (p.64,) al mencionar que el Estado debe incrementar los recursos dirigidos a esta población, así como contabilizar estos recursos, desagregar la información según planes, programas, proyectos, edad, sexo, grupo social, entre otros.

En resumen, este informe evidenció una serie de aspectos que se deben mejorar en tema de niñez y adolescencia. Por una parte, el papel de rectoría técnica del PANI fue ignorado durante la mayor parte de los años estudiados en la presente investigación. De la misma manera, el órgano encargado de coordinar la acción interinstitucional en la formulación de políticas y ejecución de programas que protejan a los niños y niñas (el CNNA), evidenció una falencia en cuanto a sus competencias pues, aun siendo un actor indispensable, no demostró el compromiso necesario por parte de muchos de sus representantes. El hallazgo anterior contradice completamente lo estipulado por la PNNA (p.64), pues ésta en uno de sus ejes y lineamientos estratégicos establece la importancia de fortalecer el SNPI (encabezado por el CNNA).

El informe, además, demostró que los fondos utilizados para financiar programas y proyectos en beneficio de la niñez y adolescencia no son controlados debidamente, permitiendo así, una importante cantidad de programas duplicados, fondos mal ejecutados, beneficiarios que no son menores de edad, y demás. Esto causó que durante una parte del año 2018 y sus años anteriores no se supiera la magnitud de inversión pública realizada en pro de la niñez y adolescencia. De la misma manera, este hallazgo refleja que muchas organizaciones que se encargan de velar por la niñez no acataron lo establecido en la PNNA (p.64) la cual insta la necesidad de aumentar y contabilizar detalladamente la inversión social en esta población.

- **Informe de la Contraloría General de la República sobre el PANI, noviembre del 2019.**

El Informe de la CGR N°. DOFE-SOC-IF-00013-2019 referente a la auditoría de carácter especial sobre las estrategias y acciones desarrolladas por el PANI en el contexto de mayores recursos transferidos por el Gobierno de la República, y por cuyo objetivo principal es determinar la estrategia y las acciones desarrolladas por el ente rector de la niñez y adolescencia, menciona algunos hallazgos sobre el accionar del PANI en los últimos años, de los cuales destacan los siguientes:

En primer lugar, la ausencia de un Plan Estratégico Institucional y de líneas de acción formalizadas que permitan canalizar mayores recursos percibidos en el

Gobierno Central. Sumado a ello, se agrega la carencia de metas y sus indicadores que permitan concretar las estrategias y líneas de acción específicas que puedan guiar el accionar del PANI en el periodo de estudio. Esta situación provocó una materialización de riesgos en el desarrollo de las actividades del PANI y en los logros esperados (p.4).

A pesar de un aumento de los ingresos ejecutados por más del 100% en el periodo de estudio vía transferencia y del aumento de nuevas plazas en las oficinas locales para todos los programas y proyectos, las acciones estratégicas no se basaron en una planificación formalizada y divulgada que orientara los esfuerzos a una visión de mediano y largo plazo.

De la misma manera, la CGR no contó con la evidencia entre el 2015 y el 2017 de un documento formal a nivel institucional que indicara la estrategia y sus correspondientes líneas de acción que detallara las acciones a realizar con los recursos adicionales y que dicho plan aprobado (dos años después de la fecha inicial del 2015) presentara algunas limitaciones como la ausencia de metas e indicadores y debilidades en la planificación estratégica con posibles riesgos a materializarse.

En segundo lugar, se encontraron debilidades en el accionar del PANI como las asignaciones del recurso humano en las oficinas locales, el cumplimiento de las metas en atención de las denuncias y su posterior oportunidad para atenderlas (p.4). La determinación de ciertas limitaciones restó la efectividad esperada y provocaron la falta de fortalecimiento del programa de atención, llevando como consecuencia al siguiente punto:

En tercer lugar, en función de la asignación del recurso humano en las oficinas de carácter local, las asignaciones realizadas no se ajustaron totalmente a las recomendaciones emitidas del estudio de necesidades de recursos humanos que fue indicado por el propio PANI en el 2016.

A partir del año 2013 se incrementó el número de oficinas locales pasando de 41 a 52, dotando de personal luego de los estudios correspondientes para determinar la necesidad del recurso humano para un total de 173 plazas adicionales. Se detectó la falta de seguimiento con respecto al proceso de contratación de recurso humano y

el efecto posterior a los procesos de atención, afectando los resultados esperados en la gestión esperada.

En cuarto lugar, en cuanto a la atención de denuncias y su oportunidad en plazos, se detectaron algunas debilidades como el incumplimiento de las metas establecidas, una disminución en el porcentaje de respuestas, mayor cantidad de denuncias con desfases en los días de atención con respecto a lo establecido por el PANI en el modelo de gestión de los procesos para atender dichas denuncias.

En el numeral 2.40 de la auditoría, se resalta que las acciones de fortalecimiento impulsadas por la institución rectora de la niñez en el proceso de atención de denuncias se han quedado cortas para solucionar los rezagos existentes en el proceso, exponiendo a las personas menores de edad a situaciones de riesgo que se podrían materializar, traduciéndose a su vez en la vulneración de sus derechos fundamentales.

En quinto lugar, a pesar del interés y el incremento de recursos para las subvenciones dirigidas a las ONGs y de albergues del PANI dirigidas a la protección de los menores de edad por medio de la modalidad de la transferencia de recursos, la CGR detectó que no hay una correspondencia entre el aumento de los recursos ejecutados con respecto a la población adicional atendida.

Además, se considera que el nuevo modelo de costos implementado por el PANI está desactualizado debido a que no abarca una serie de bienes, servicios y otros factores que puedan incidir en la atención de los menores de edad.

En sexto lugar, se hace una observación hacia el PANI en cuanto a la falta de definición de los procesos de atención que se encuentre vinculado o asociado a los programas de prevención y promoción, así como la variabilidad entre la cantidad total de proyectos ejecutados en oficinas locales cómo en direcciones regionales, con considerables diferencias en función de la calidad y la cobertura de los recursos en ejecución.

Se señala también que se detectaron 208 proyectos (que representan un 33% del rango realizado por las oficinas locales) que no registraron resultados de ejecución o no indicaron la asignación presupuestaria correspondiente o su población objetivo.

Por esta situación, cerca de un 70% de los proyectos se eliminaron o suspendieron con el cambio de administración del PANI a partir del 2018 producto de la ausencia de instrumentos de verificación y de control para su ejecución y su proceso de análisis y revisión. Lo anterior ha frenado un importante avance de estos proyectos con organizaciones gubernamentales, ONGs, Municipalidades, asociaciones y otros (Contraloría General de la República, 2019).

Posterior a estos hallazgos, el ente Contralor gira disposiciones concernientes a la presidencia ejecutiva de la institución para ajustar el plan estratégico vigente, contemplando líneas de acción, metas e indicadores vinculados al proceso de atención de denuncias, de recursos transferidos a las organizaciones no gubernamentales y sobre los procesos de promoción y prevención. Una vez realizados los ajustes, se procederá con el seguimiento correspondiente en función de la atención de la población objetivo y sus familias (Contraloría General de la República, 2019).

Conclusiones de la CGR sobre el Informe:

1. El aumento de los ingresos del PANI producidos de una mayor asignación de recursos transferidos del Gobierno Central a partir del 2016 han permitido a la institución realizar varias acciones por medio de programas que enmarcan a los servicios institucionales (como aumento de transferencias, alternativas de protección, implementación de nuevos programas de protección y promoción y dotación de personal), dio lugar a una mayor cantidad de recursos invertidos anualmente.

2. Sin embargo estos procesos deben ser llevados a cabo bajo un marco apropiado de planificación en todos los niveles para impulsar una obtención de resultados para atender las necesidades de la población objetivo (niñez, adolescencia y sus familias), lo que potencia la materialización de riesgos para el desarrollo de las actividades sustantivas institucionales y en los logros a obtener, provocando consecuentemente debilidades en la gestión y una efectividad disminuida en dichas acciones a ejecutar.

3. Producto de estas debilidades en la gestión, pudieron incidir en que tanto la niñez como la adolescencia en condiciones de maltrato familiar y abandono no hayan contado con la atención integral requerida por la incapacidad de atender de manera

oportuna las denuncias recibidas en las oficinas locales, así como la falta de creación de cupos en alternativas de protección y la escasa claridad en la ejecución de los proyectos de prevención y promoción que no dan a conocer sus efectos reales.

4. Por ello, se insta a una revisión de la Planificación Estratégica vigente del PANI y que esta impulse procesos continuos de análisis a los programas y procesos que permitan garantizar un uso más eficiente de los recursos del PANI y que dichos recursos fortalezcan de manera real la gestión de los programas institucionales ejecutados tanto local como regionalmente.

5. Se requieren un redoblamiento de esfuerzos para disponer de los instrumentos de gestión actualizados y la implementación de mecanismos de evaluación y seguimiento que generen la información oportuna en materia de resultados, efectos y sus impactos de las intervenciones realizadas para que las autoridades del PANI cuenten los insumos necesarios para tomar decisiones de manera fundamentada y así satisfacer la demanda de los servicios para el logro de una verdadera protección integral a los menores de edad (Contraloría General de la República, 2019).

A modo de síntesis, el Informe de la Contraloría del año 2019 indica evidencias puntuales sobre la labor del PANI. Como principal evidencia se encuentra la carencia de controles, evaluación y seguimiento concerniente a la ejecución de los proyectos producto de las debilidades contenidas en ellos, junto con el existente riesgo de una mala ejecución de los fondos presupuestados para la consecución de los objetivos por falta de garantías de calidad de las inversiones de los proyectos.

Esta situación pone en riesgo la labor del Patronato junto con los programas que corren el peligro de perder su financiamiento, de no atender de manera oportuna y expedita a la población objetivo que se encuentra en una situación vulnerable y la poca efectividad de los programas actuales por la falta de planificación estratégica. Sin un adecuado seguimiento de la labor del Patronato en sus instancias centrales y regionales, es muy difícil que se puedan cumplir con los objetivos trazados y los compromisos adquiridos tanto nacionales como internacionales, tales como convenios, políticas públicas y agendas establecidas.

5.2.5 Opiniones de actores involucrados.

Como parte de la información recabada en las entrevistas realizadas a distintos representantes de instituciones que velan por el cumplimiento de los derechos de la niñez y adolescencia, se presentan las opiniones más destacadas.

5.2.5.1 Aspectos de mejora sobre la PNNA brindados por los actores entrevistados.

La actual PNNA ha sido considerada más como un conjunto de aspiraciones o de generalidades sobre los derechos de la niñez. Por ello León enfatiza en retomar una Agenda con metas dirigidas a corto plazo, así como la división de la política pública actual de niñez en tres sub políticas de acuerdo con criterios etarios:

- Política de Primera Infancia (desde su nacimiento hasta los 6 años): con un enfoque prioritario en salud.
- Política de Segunda Infancia (desde los 6 hasta los 12 años): con el enfoque prioritario en la educación.
- Política de Tercera Infancia (desde los 12 hasta los 18 años): enfocada principalmente en las temáticas sociales.

León reconoce que si bien la CGR ha manifestado en varias ocasiones sobre coordinar con diferentes actores para el cumplimiento de la PNNA y de sus objetivos, algunos factores que verdaderamente afectan la labor del PANI para ello son la poca especificidad de la PNNA que actúa como una sombrilla para las demás iniciativas y políticas conexas (como las específicas elaboradas en el 2014) , un plazo muy extenso (12 años) y la dificultad de articular esfuerzos con todos los actores y que estos respondan (A.T. León, comunicación personal, 1 de mayo, 2020).

La psicóloga Ana Muñoz refiere como aspecto de mejora una mayor coordinación con los actores participantes, así como darle continuidad a proyectos que dieron buen resultado, principalmente durante la Administración Solís Rivera en la que contaron con mucho apoyo por parte del programa “Tejiendo Desarrollo” donde atendieron las zonas más vulnerables o con mayor riesgo social (A. Muñoz, comunicación personal, 15 de abril, 2020).

A modo de resumen, los actores involucrados en las instancias nacionales y locales no cuentan con una comunicación efectiva entre ellos o al menos en una red permanente que les permita trabajar en conjunto, lo cual influye en el éxito o cumplimiento de los proyectos planteados. Aunado a ello, se encuentra con una PNNA que no se encuentra sectorizada de manera adecuada por criterios etarios que pueden influir para la construcción de estrategias más apropiadas para los diferentes grupos que componen a la población menor de edad y tomando en consideración otras variables como por ejemplo el tema socioeconómico relacionado al entorno.

5.2.5.2 Metas y objetivos que se han logrado o no se han logrado a dos años de que finalice el periodo de la PNNA.

El monitoreo de la PNNA y otros procesos más amplios son a nivel nacional y su seguimiento corre por cuenta de la Gerencia Técnica del Patronato según la Oficina Local del PANI en Goicoechea. Ana Teresa León explica que durante su gestión se decidió retomar la experiencia positiva del año 2000 con la primera Agenda Nacional de Niñez, así como la segmentación etaria de políticas públicas en niñez y trazar metas a mediano plazo para cumplir con los objetivos propuestos. Recalca que se puede hacer más, sin embargo, la estrategia no continuó con la actual gestión del PANI (A. T. León, comunicación personal, 1 de mayo, 2020).

Se reconoce por parte del PANI, así como de la exjefarca, que la PNNA en su conjunto de aspiraciones no podrá lograr el cumplimiento total de los objetivos, aunque no se precisaron cuáles son, tanto los alcanzados como los no logrados (A. T. León, comunicación personal, 1 de mayo, 2020).

No se especificó un periodo de tiempo de referencia sobre las problemáticas indicadas o algún responsable institucional nacional o local en concreto, lo que en síntesis no permite especificar si en los periodos establecidos se ha mejorado la atención a la población en niñez y adolescencia. Sin embargo, se evidencia que no se cuenta con el personal suficiente en el PANI para atender a los niños, niñas y jóvenes del cantón en denuncias o situaciones que vulneren sus derechos, la falta de continuidad de estrategias y proyectos con incidencia cantonal y distrital, así como la falta de capacitación hacia otros actores para la comprensión y abordaje de la PNNA, ANNA y otros marcos normativos relacionados con la política pública en estudio.

5.2.5.3 Construcción e implementación de otra política pública cuando finalice el periodo de la PNNA.

Por el momento no se cuenta con información suficiente por parte del PANI u otra autoridad para la construcción de una nueva política pública de niñez. No obstante, Ana Teresa León recomienda hacer una nueva política con metas más realistas y acordes a los tres grupos tipificados para la población menor de edad: primera infancia (0-6 años), segunda infancia (7-12 años) y adolescencia (13-18 años) para atender de mejor manera sus necesidades y defensa de derechos según sus rangos etarios (A. T. León, comunicación personal, 1 de mayo, 2020).

La actual PNNA enfrenta el problema de que no es conocida por los actores que componen los subsistemas o Juntas de Protección, y por ende no conocen de los resultados de esta. Además, la Oficina Municipal de Niñez, Adolescencia y Adulto Mayor señala que las capacitaciones que han llegado a recibir sobre la PNNA o un marco normativo similar son brindadas por la UNICEF mediante el programa de “Cantones Amigos de la Infancia”, al cual pertenecen desde el 2012. Del Patronato reconocen haber recibido muy poca o nula capacitación (A. Muñoz, comunicación personal, 15 de abril, 2020).

La Oficina Municipal explica que la Política Cantonal que van a presentar a las nuevas autoridades municipales respeta y cumple con todos los marcos normativos establecidos, lo que no afecta el rango de acción tanto de la PNNA como de la ANNA hasta que su período de vigencia se concluya (A. Muñoz, comunicación personal, 15 de abril, 2020).

5.2.5.4 Evaluación de la gestión del PANI como ente rector en materia de derechos de Niñez y Adolescencia

Tanto la consultora que solicitó su nombre en el anonimato como la Oficina de Niñez, Adolescencia y Adulto Mayor de la Municipalidad de Goicoechea coinciden en que el PANI se enfrenta a una problemática de faltante de recursos para atender no solo las necesidades o metas de la PNNA sino también de la atención de las denuncias y otros hechos que atentan a la niñez costarricense (A. Muñoz, comunicación personal, 15 de abril, 2020; identidad anónima, comunicación personal, 28 de octubre, 2019).

Recalcan que, si bien el PANI hace un gran trabajo tanto en Goicoechea como a nivel nacional, está consumado por la falta de personal para atender las diferentes problemáticas que se suscitan en el territorio estudiado. Prueba de ello es lo que menciona la psicóloga Ana Muñoz que explica que uno o dos psicólogos del PANI no dan abasto con 150 o más casos que se presenten, dificultando la labor a realizar y por consecuencia el cumplimiento de las metas trazadas para todas las instituciones que forman parte del Subsistema (A. Muñoz, comunicación personal, 15 de abril, 2020).

A criterio de la Oficina Municipal, el PANI está imposibilitado de atender las problemáticas de la niñez cantonal, aunque existan marcos normativos vigentes porque en el fondo han percibido que están mal planificadas y estructuradas las estrategias y los métodos de atención hacia los menores de edad, recalcando una vez más en la ausencia de una cantidad suficiente de personal del PANI para atender a la niñez, así como asesorarlos en los proyectos que se realizan en el cantón (A. Muñoz, comunicación personal, 15 de abril, 2020).

Bajo otra arista, el director del PRIDENA de la UCR, el magíster Milton Rodríguez señala que una de las mayores dificultades presentadas es el gran entramado legal y normativo existente en el PANI, así como la burocracia, dificultando la labor que llega realmente a los menores de edad, por lo que considera mejorar este aspecto para que las acciones realizadas sean efectivas para los menores de edad con menos burocracia (M. Rodríguez, comunicación personal, 16 de septiembre, 2020).

Conclusiones

Al final de la presente investigación, con su respectivo análisis y resultados obtenidos, se realizan las siguientes conclusiones divididas en los siguientes tópicos específicos:

- **Sobre la rectoría técnica del PANI**

El Código de la Niñez y la Adolescencia en su artículo 168 dicta que el Sistema Nacional de Protección Integral de los Derechos de la Niñez y de la Adolescencia garantizará la protección de derechos de los infantes diseñando y ejecutando políticas públicas y programas destinados a su atención, en colaboración con las instituciones que lo conforman.

Para esto, cuenta con un robusto marco jurídico que engloba las garantías de protección y cumplimiento de los derechos de los menores de edad, siguiendo lo establecido en la Convención sobre los Derechos del Niño. La amplitud de dicho marco jurídico evidencia que el tema de niñez y adolescencia es responsabilidad de todos y establece funciones para ser realizadas bajo una colaboración interinstitucional; tomando la dirección de esto el PANI como rector técnico.

Sin embargo, las entrevistas realizadas y los hallazgos documentales encontrados apuntan a que existe una confusión en la responsabilidad y el papel del PANI como rector técnico. Una auditoría de carácter especial realizada por la CGR refuerza esta conclusión. Los órganos integrantes del SNPI, para el mediados del 2018, no reconocían al PANI como ente rector técnico en la materia, y su participación dentro del CNNA no era de la relevancia que le otorga la jurisdicción nacional.

Una fuente entrevistada perteneciente a la Secretaría Técnica del PANI, en septiembre de 2019, indicó que el personal institucional se encontraba en capacitación sobre cómo ejercer y qué significaba ser un ente con rectoría técnica; esto por los hallazgos arrojados en la auditoría de la CGR. No obstante, dichas capacitaciones se empezaron a impartir en una fecha fuera de nuestro periodo de investigación; es decir, para finales del 2018 todavía no existía completa claridad de la naturaleza de la rectoría técnica ejercida por el PANI.

Como consecuencia de esta confusión, el personal institucional no estaba consciente de las competencias que se le atribuyen a una rectoría técnica; por lo

tanto, las funciones que una rectoría técnica debe hacer tales como la investigación, el desarrollo y la aplicación de metodologías, así como la correcta coordinación con otros órganos del Estado, no se estaba llevando a cabo de la mejor manera, impidiendo así una atención oportuna de las necesidades de la población objetivo de su accionar.

- **Sobre la articulación de esfuerzos del PANI con entes locales de Goicoechea**

Se observó una ausencia de articulación de esfuerzos entre el PANI a nivel institucional con la Oficina de Goicoechea a nivel local y la Oficina Municipal de Niñez y Adolescencia, derivando en un manejo de acciones individualizadas que no se traducen en un beneficio real para la niñez. A pesar de esto, la Oficina Municipal de Niñez, Adolescencia y Adulto Mayor de Goicoechea ha manifestado que mantiene una buena relación no solo con la Oficina Local sino también con los demás actores del Subsistema Local de Protección del cantón.

La presente investigación procuraba conocer las acciones y proyectos realizados en el cantón para determinar el cumplimiento de la PNNA y el conocimiento de esta por parte de los habitantes y población objetivo de Goicoechea. En este punto se encontró la limitación de que de los 20 actores institucionales a entrevistar solo se contó con la participación activa de siete, quienes en su mayoría por motivos de agenda o de trabajo no respondieron en su totalidad a los cuestionarios planteados.

- **Sobre el desconocimiento de la PNNA por parte de los actores cantonales**

En cuanto al conocimiento general de la PNNA en el cantón de Goicoechea, se ha podido determinar que uno de los actores con metas primordiales dentro de la ANNA, el MEP, no ha trabajado lo suficiente para que los maestros, quienes tienen contacto directo con esta población vulnerable, tengan el debido conocimiento sobre la Política. Esto se evidenció al realizar la encuesta a docentes de primero, segundo y tercer ciclo ya que, del total de entrevistados, un 92% de éstos nunca habían escuchado de la PNNA.

Por lo anterior se destaca el hecho de que es importante que los y las docentes de los centros educativos de Goicoechea tengan conocimiento sobre la PNNA y su ANNA, pues como se mencionaba, ellos son los que día a día tienen contacto directo con la niñez; en otras palabras, los docentes tienen una gran capacidad de incidir y marcar la vida de los niños y niñas para bien. Por lo tanto, sería ideal que los docentes se capacitaran y conozcan cuáles son las acciones que la PNNA y su ANNA les asigna para que se generen buenos resultados.

Una limitante en este aspecto fue con el trabajo de campo en los centros educativos tanto públicos como privados, quienes de 55 registrados en los siete distritos de Goicoechea, solo se logró acceder con tres centros educativos (dos colegios, uno público y uno privado, y una escuela pública), correspondientes a dos distritos: Mata de Plátano y Rancho Redondo. A pesar de que se contactó con las 55 casas de enseñanza, la respuesta fue negativa en su gran mayoría o no respondieron a participar.

También, se encontró que en muchos casos las Juntas Cantonales del Sistema de Protección de Niñez y Adolescencia trabajan en completo desconocimiento sobre la PNNA; e incluso, las entrevistas evidenciaron que muchas veces los mismos funcionarios del PANI no poseen el debido conocimiento sobre ella por lo que no tienen las competencias necesarias para llevar a cabo las debidas capacitaciones.

- **Sobre la evaluación de la PNNA**

No existe claridad o una respuesta definitiva a si la PNNA fue evaluada del 2010 al 2018. La exjefarca del PANI, Ana Teresa León, indicó que se realizaron evaluaciones periódicas en función del cumplimiento de la ANNA a nivel semestral. Una persona funcionaria del PANI (cuya identidad pidió no ser revelada) indicó que nunca se le ha realizado ningún tipo de evaluación a la PNNA.

Se concluye que existe confusión incluso dentro de la misma institución rectora y que, si las supuestas evaluaciones periódicas semestrales han sido a partir de la ANNA, quiere decir que antes de su promulgación y después de la promulgación de la PNNA (periodo que va del 2009 al 2015) de verdad no hubo ningún tipo de evaluación o seguimiento de la PNNA. Inclúyase aquí que tampoco existió asignación de metas a instituciones competentes.

Fueron 6 años que crearon un gran vacío en el cumplimiento de la PNNA y generarán un sesgo enorme en los resultados si se realizara una evaluación ex-post al final del periodo de la PNNA. Aunado a esto, la exjefarca Ana Teresa también mencionó que las evaluaciones periódicas se realizaron de 2015 a 2018, ya que en ese último año la nueva jerarca decidió no continuar dicho proyecto; por lo que, nuevamente, hay un periodo importante durante el cual no se le dio seguimiento a la PNNA ni a la ANNA.

Recomendaciones

En la sección final de la presente investigación, se brindarán las siguientes recomendaciones para cada actor con base en los hallazgos obtenidos.

- **Al Patronato Nacional de la Infancia**

Identificar las áreas de la organización en las que haga falta recurso humano para llegar brindar una atención oportuna para posteriormente reforzar dichas áreas; así como planificar de mejor manera el accionar de los diferentes profesionales que se encargan de la atención, promoción y prevención de los derechos de la niñez y adolescencia, para que, de esta manera, no se dejen personas menores de edad vulnerables sin la atención y las acciones de protección necesarias.

Reformular la PNNA vigente que abarca a toda la población menor de edad como un todo y dividirla en tres secciones etarias tal y como se realizó en la gestión de Ana Teresa León en el PANI del 2014 al 2018:

- Primera Infancia (nacimiento-6 años).
- Segunda Infancia (7-12 años).
- Adolescencia (13-18 años).

Con ello se promueve la construcción de tres políticas públicas específicas para cada grupo etario con una atención, prevención y promoción de los derechos más acorde a su edad, así como la participación de actores que atiendan las problemáticas que se suscitan en cada grupo con un abordaje integral adecuado y ajustado a sus necesidades.

La elaboración de la próxima Política Nacional debe realizarse en un plazo no tan extenso como el de la actual que es de doce años y que ha sido manejada por diferentes administraciones, sino que se recomienda que sea de mediano plazo (un máximo de seis años) y con una hoja de ruta trazada por metas en lugar de aspiraciones o consideraciones generales, tal y como se estableció en la Agenda Nacional.

Mejorar la capacitación sobre la PNNA a los miembros y actores de los Subsistemas Locales de Protección para que ellos aborden de mejor manera la

atención, promoción y prevención de los derechos de los menores de edad y articulen sus esfuerzos con el objetivo de cumplir con las hojas de ruta trazadas y conozcan de mejor manera sus competencias en la defensa de la niñez cantonal bajo la óptica del cantón.

Realizar evaluaciones durante y ex post sobre el cumplimiento de la Política, con el fin de verificar si las metas establecidas y los objetivos se realizan según los plazos y condiciones estipuladas para el bienestar de la niñez. Implementar una forma de evaluación que incluya una redefinición de metas, para que sean orientadas a resultados y significativas. Dicho rediseño debe basarse en la metodología SMART, la cual se basa en la formulación de indicadores que cuenten las siguientes características: específicos (alineadas a sus necesidades), medibles (que se pueda determinar el éxito o logro), adquiribles (dentro de su control o poder para influir), realistas (que se puedan lograr con base en datos históricos) con límite de tiempo (identificando el tiempo que se requiere para lograr la meta).

Desarrollar una estrategia con responsabilidades claras de los actores y con mecanismos efectivos que se encuentre ligada “con un proceso de detección de necesidades de mejora y recuperar enseñanzas, contribuyendo a la institucionalidad ejecutora, en el logro de sus objetivos y compromisos y en el mejoramiento de sus capacidades de gestión” (Núñez, 2011, p.2).

No es posible determinar los criterios básicos que permitan orientar una evaluación, esto producto de una metodología de evaluación con poco contenido teórico y técnico, por esto, se recomienda rediseñar la metodología evaluativa, incorporando una evaluación intermedia definitiva en plazo, que examine durante el proceso de implementación la intervención, la forma en la que se gestiona y ejecuta (MIDEPLAN, 2012, p.13).

Al finalizar el periodo de la PNNA se sugiere realizar una evaluación según su funcionalidad sumativa, caracterizada por comprobar si se han alcanzado los objetivos y si se han efectuado beneficios para la población objetivo y otros impactos deseados o no deseados (MIDEPLAN, 2012).

Incrementar la participación y articulación de esfuerzos sumado a una mejor distribución de los recursos en conjunto con el Gobierno Local para la construcción e

implementación de proyectos comunes o alianzas estratégicas que permitan un mayor beneficio a la niñez, esencialmente en los distritos de Ipís y Purral que presentan múltiples factores de riesgo para la población menor de edad.

- **Al Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia**

El CNNA, como ente que participó en la elaboración de la PNNA, debe reflejar en sus miembros un mayor compromiso en cuanto a la asistencia y participación en las sesiones que se realicen, así como en el cumplimiento de acuerdos y en el trabajo interinstitucional. El CNNA debe coordinar la acción interinstitucional en la formulación y ejecución de políticas y programas que velen por los derechos de las personas menores de edad; sin embargo, con sesiones de muy poca asistencia por parte de algunos representantes, dicha labor de coordinación entre instituciones se vuelve muy difícil de realizar.

- **A la Oficina Local del Patronato Nacional de la Infancia**

Alinearse a lo estipulado en la Ley Orgánica del PANI, art. 29 que dice que en cada oficina local habrá una junta de protección que servirá como órgano de apoyo para la ejecución de planes, programas y proyectos del patronato ya que ellos solo se encargan de la promoción, prevención y atención.

- **A la Municipalidad de Goicoechea**

Incrementar el apoyo brindado a la Oficina Municipal de Niñez, Adolescencia y Adulto Mayor, para dar continuidad a los proyectos existentes y colaborar en la formulación de otros que permitan la atención integral de los menores de edad y la promoción de derechos en el cantón sean por iniciativa del Gobierno Local o en articulación con otros actores.

Incrementar su participación y compromiso con la población menor de edad y a no solo limitarse en las competencias y metas dictadas por el Código de Niñez, sea por medio de la donación de áreas recreativas con su respectivo mantenimiento, la aplicación del Censo en Trabajo Infantil y la elaboración y seguimiento de políticas específicas cantonales para este segmento de la población.

- **A la Oficina Municipal de Niñez, Adolescencia y Adulto Mayor**

Continuar con una mayor participación e insistencia hacia el Subsistema y los actores que lo conforman para mejorar no solo la formulación de los proyectos sino también la ejecución de estos y la aplicación de evaluaciones para determinar su pertinencia, efectividad y el desarrollo de nuevas estrategias.

Aplicar los proyectos formulados tanto los de iniciativa propia y municipal como en el Subsistema en todo el cantón, pero prestando especial atención a los distritos que presentan mayor conflictividad social y demás factores de riesgo como lo son Ipís y Purral con el fin de que no se queden en el olvido y obtengan recursos para el avance de las iniciativas.

- **Al Subsistema Local de Protección Integral**

Continuar con los proyectos planteados en cada sesión, mostrando iniciativa y procurando que se obtengan los fondos para la ejecución de estos, así como el cumplimiento de los objetivos y metas trazadas para beneficio de la niñez del cantón, con el fin de evitar la “desmovilización” o “politización” mencionadas por los diferentes actores.

Realizar informes de seguimiento (preferiblemente a nivel mensual en concordancia con las reuniones que se realizan en la misma frecuencia de tiempo) en coordinación con otros actores institucionales para que los ciudadanos de Goicoechea no solo conozcan de su labor y de los proyectos formulados, implementados y evaluados, sino también de quienes lo integran, cuáles son sus propósitos y actividades para la población menor de edad local.

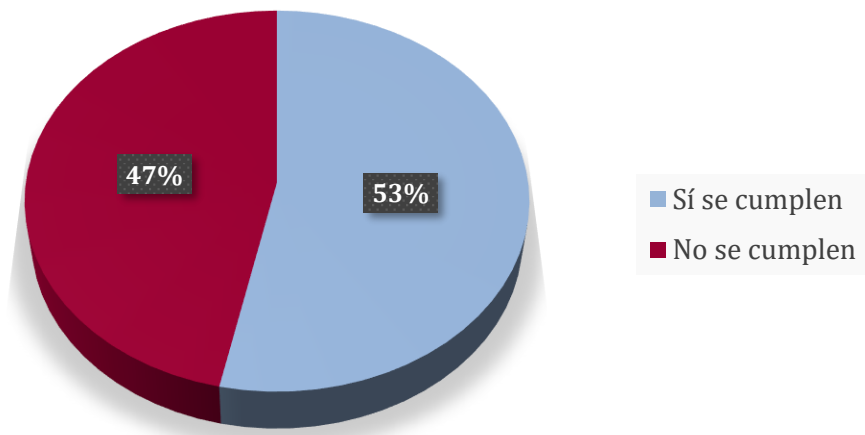
Anexos

Anexo N° 1. Diagrama de actores influyentes en el cumplimiento de los derechos de la niñez y adolescencia en Costa Rica.



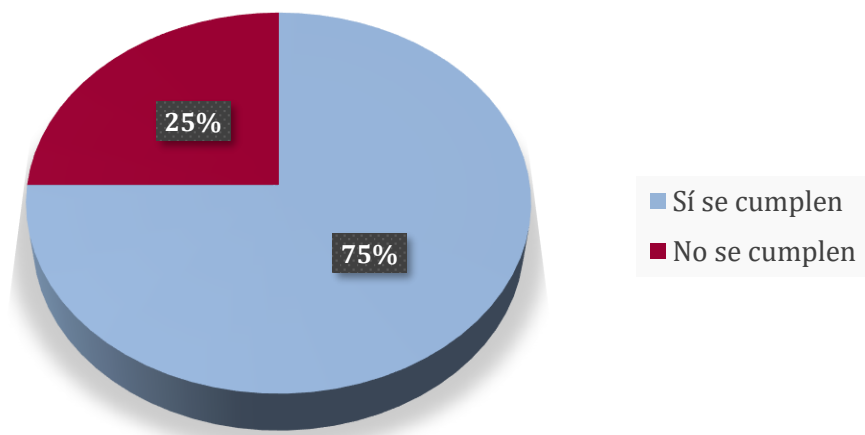
Fuente: elaboración propia.

Anexo N° 2. Porcentaje de cumplimiento del eje Institucionalidad Democrática según sus lineamientos estratégicos.



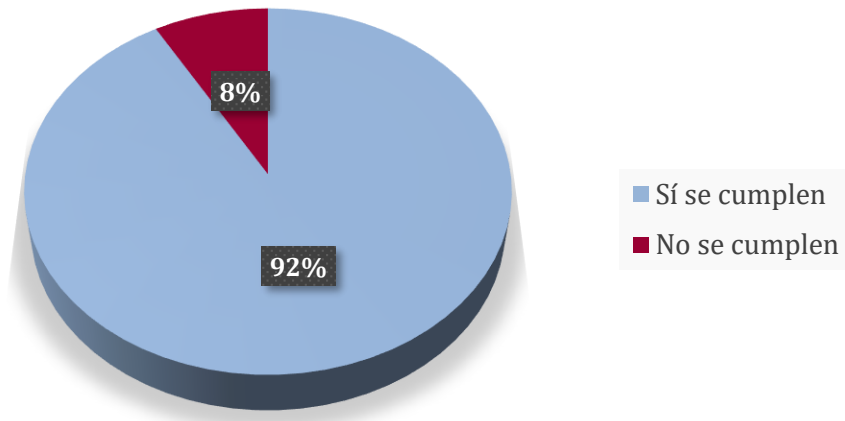
Fuente: elaboración propia (2020).

Anexo N° 3. Porcentaje de cumplimiento del eje Persona, Familia y Comunidad según sus lineamientos estratégicos.



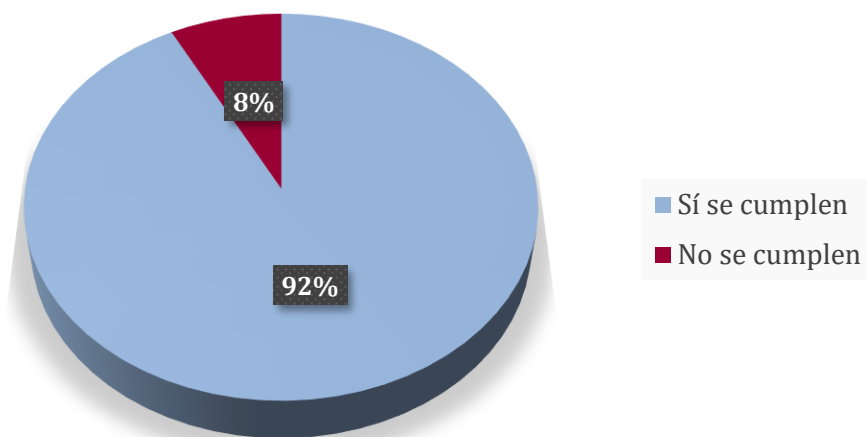
Fuente: elaboración propia (2020).

Anexo N° 4. Porcentaje de cumplimiento del eje Salud Integral según sus lineamientos estratégicos.



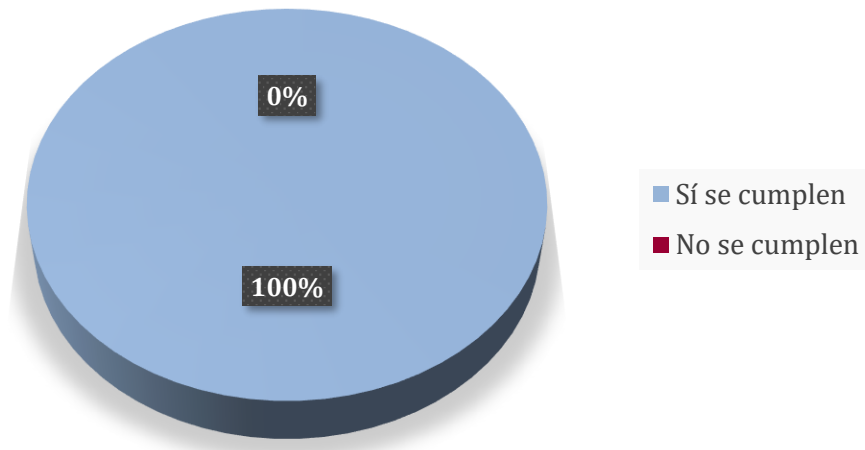
Fuente: elaboración propia (2020).

Anexo N° 5. Porcentaje de cumplimiento del eje Educación según sus lineamientos estratégicos.



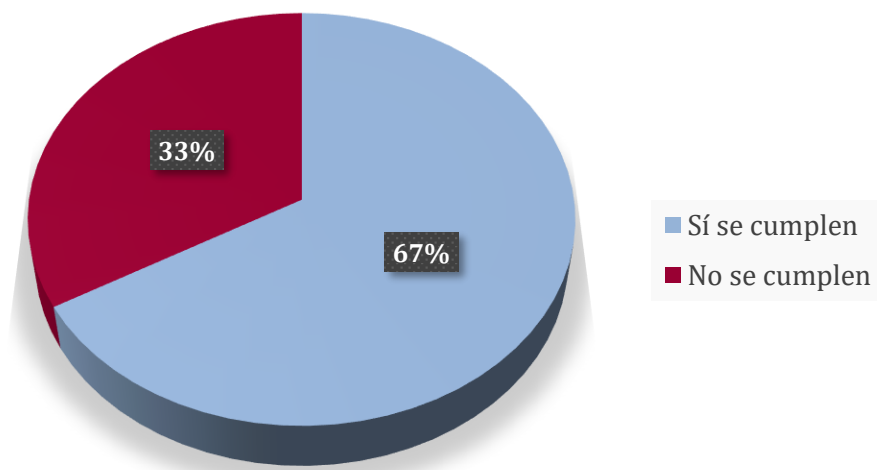
Fuente: elaboración propia (2020).

Anexo N° 6. Porcentaje de cumplimiento del eje Cultura, Juego y Recreación según sus lineamientos estratégicos.



Fuente: elaboración propia (2020).

Anexo N° 7. Porcentaje de cumplimiento del eje Protección Especial según sus lineamientos estratégicos.



Fuente: elaboración propia (2020).

Anexo N° 8. Instrumento de recolección de información para niños y niñas escolares de I y II ciclo.

- Cosas que le hacen sentir felices y cosas que los hacen sentir tristes.
- ¿A qué tienen derecho los niños y las niñas?
- ¿Qué cree que puede hacer la comunidad por usted?
- Dibuje el lugar donde vive.
- ¿Qué hace en su tiempo libre?
- ¿Tiene afición por algún deporte o actividad física? De ser así, ¿tiene algún espacio para practicar y recibe apoyo de sus padres o de alguna institución?
- ¿Ha acudido alguna vez a un servicio de salud? De ser así, ¿cómo lo atendieron, se le dio solución al padecimiento?
- ¿Sus padres los llevan a chequeos médicos?
- ¿Cómo es el ambiente en su comunidad?

Anexo N° 9. Instrumento de recolección de información para jóvenes de III y IV ciclo.

- ¿Considera que el Estado vela por sus derechos?
- ¿Qué piensa de los derechos de la Niñez y la Adolescencia a nivel nacional?
- ¿Se siente amparado por la Municipalidad o alguna instancia cantonal en materia de Derechos?
- ¿Cree que tiene derechos vulnerados? ¿Cuáles son?
- ¿El colegio, otros centros educativos o fuerzas vivas han comentado con usted sobre los derechos de la niñez y adolescencia, así como su importancia?
- La Municipalidad de Goicoechea cuenta con una oficina de Niñez y Adolescencia. ¿Han escuchado de ella? ¿Conocen de las acciones sobre el tema a nivel cantonal?
- ¿Practica algún deporte o actividad artística? De ser así, ¿tiene lugares o espacios para practicarlo y recibe apoyo de su familia o instituciones?
- ¿Ha asistido a algún servicio de salud? De ser así, ¿cómo lo atendieron, se le dio solución al padecimiento?
- ¿Sus padres lo ayudan, apoyan o motivan al estudiar?
- ¿Conoce a alguien que sea padre o madre adolescente? ¿Considera que sus derechos están siendo vulnerados o no?

Anexo N° 10. Instrumento de recolección de información para docentes y administrativos de centros educativos.

- ¿Cuenta con participación en algún grupo o con las instituciones del Estado para defender los derechos de la niñez?
- ¿Cree que los estudiantes cuentan con la suficiente protección o garantía en materia de Derechos de la Niñez?
- ¿Ha escuchado sobre la PNNA? De ser afirmativo ¿Qué recomendaciones podría dar sobre la PNNA y la defensa los derechos de la niñez?
- La Municipalidad de Goicoechea cuenta con una oficina de Niñez y Adolescencia. ¿Ha escuchado de ella? ¿Conoce de las acciones sobre el tema a nivel cantonal?
- ¿Apoya a los estudiantes en actividades artísticas, culturales o deportivas?
- ¿Ha recibido algún tipo de capacitación para un correcto abordaje a estudiantes cuyos derechos estén vulnerados?
- ¿Ha visto algún caso en el cual un estudiante llegue al centro educativo con síntomas de maltrato o abuso? ¿Qué se ha hecho al respecto? ¿Se ha coordinado con otras instituciones?
- Observaciones o comentarios adicionales (optativo).

Anexo N° 11. Instrumento de recolección de información para padres de familia.

- ¿Creen que sus hijos o los menores de edad cuenta con suficiente protección y atención en derechos de la niñez?
- ¿Han escuchado sobre la PNNA? De ser afirmativo ¿Qué recomendaciones podrían dar sobre la PNNA y la defensa de los derechos de la niñez? De ser negativo ¿Cuáles acciones les gustaría que el Estado hiciera por la niñez?
- La Municipalidad de Goicoechea cuenta con una oficina de Niñez y Adolescencia. ¿Han escuchado de ella? ¿Conocen si han realizado algo por el cantón?
- ¿Qué métodos de disciplina utiliza con sus hijos?
- ¿Qué actividades realiza en su tiempo libre con sus hijos?
- ¿Cómo califica la atención de los servicios de salud y educación para sus hijos?

Anexo N° 12. Cuestionario aplicado a Ana Muñoz Cantero, funcionaria de la Oficina Municipal de Niñez, Adolescencia y Adulto Mayor de la Municipalidad de Goicoechea.

- ¿Se ha logrado el desarrollo de una política local o cantonal de niñez o están en proceso de elaboración?
- ¿Han articulado algún tipo de esfuerzo en conjunto con el PANI para la niñez y adolescencia de Goicoechea?
- ¿Qué acciones en concreto lleva a cabo la municipalidad o la Oficina local de Niñez con el fin de garantizar los derechos de los niños, niñas y adolescentes del cantón?
- Con respecto a las Madres Adolescentes ¿cuáles han sido los porcentajes de este grupo a lo largo del tiempo? ¿Cuáles acciones se han implementado con respecto al tema en cuestión?
- ¿Cómo evalúa la gestión del PANI como ente rector en materia de derechos de Niñez y Adolescencia?
- ¿Actualmente como es la relación con el Subsistema Local de niñez y adolescencia del cantón? ¿Desde hace cuánto lo integran y cada cuánto se reúnen? ¿Cuáles han sido las acciones más destacadas? ¿Cuentan con la participación de ONG locales?

Anexo N° 13. Cuestionario aplicado a Pablo Quirós Conejo, funcionario de la Oficina Local del PANI en Guadalupe, Goicoechea.

- ¿Cómo construyeron las metas de la agenda? ¿Qué tipo de mecanismo de recolección de información utilizaron?
- ¿Cómo logra articular a todas las instituciones que se mencionan en las metas de la ANNA para lograr los propósitos de la PNNA?
- ¿Qué tipo de acompañamiento o asesoramiento se les brinda a los entes locales para que cumplan con las metas de la ANNA?
- ¿A la ANNA y la PNNA se le da algún tipo de seguimiento o monitoreo?
- ¿Han recibido alguna recomendación o aspectos de mejora sobre la PNNA?
- ¿Cuál es el propósito de la PNNA y su aplicación?

- Estamos a dos años de que finalice el periodo de la PNNA, ¿cuáles metas u objetivos se han logrado y cuáles no?
- Cuando finalice el periodo de la PNNA, ¿se va a implementar otra política? ¿Está en construcción?
- Con respecto a las Madres Adolescentes ¿cuáles han sido los porcentajes de este grupo a lo largo del tiempo? ¿Cuáles acciones se han implementado con respecto al tema en cuestión?

Anexo N° 14. Cuestionario aplicado a Ana Teresa León Sáenz, expresidenta ejecutiva del PANI durante el periodo 2014-2018:

- ¿Cómo construyeron las metas de la agenda? ¿Qué tipo de mecanismo de recolección de información utilizaron?
- ¿Cómo logra articular a todas las instituciones que se mencionan en las metas de la ANNA para lograr los propósitos de la PNNA?
- ¿Qué tipo de acompañamiento o asesoramiento se les brinda a los entes locales para que cumplan con las metas de la ANNA?
- ¿A la ANNA y la PNNA se le da algún tipo de seguimiento o monitoreo?
- ¿Han recibido alguna recomendación o aspectos de mejora sobre la PNNA?
- ¿Cuál es el propósito de la PNNA y su aplicación?
- Estamos a dos años de que finalice el periodo de la PNNA, ¿cuáles metas u objetivos se han logrado y cuáles no?
- Cuando finalice el periodo de la PNNA, ¿se va a implementar otra política? ¿Está en construcción?
- Con respecto a las Madres Adolescentes ¿cuáles han sido los porcentajes de este grupo a lo largo del tiempo? ¿Cuáles acciones se han implementado con respecto al tema en cuestión?
- ¿Qué criterios podría emitir sobre la PNNA y su cumplimiento?

Anexo N° 15. Aplicación de instrumentos en Escuelas y Colegios en Goicoechea:



Aplicación de los instrumentos en el Centro Educativo Cristiano Reformado CECRE en Jaboncillal de Mata de Plátano de Goicoechea.



Aplicación de los cuestionarios en el Liceo de Mata de Plátano ubicado en el distrito del mismo nombre en Goicoechea.



Aplicación de los instrumentos en la Escuela José Fabio Garnier Ugalde en Rancho Redondo, Goicoechea. A los niños y niñas se les solicitó realizar dibujos sobre la escuela y la comunidad.



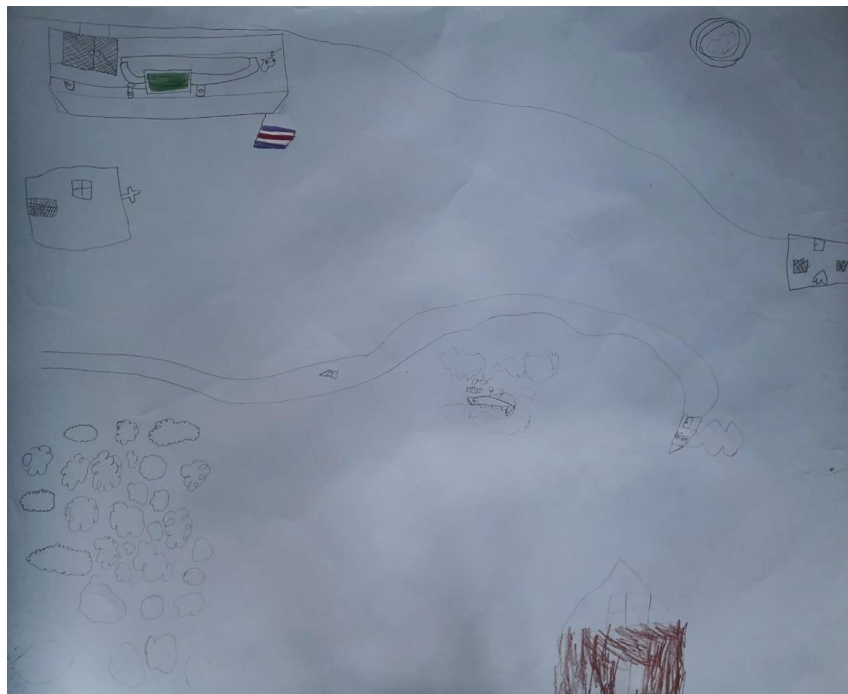
A algunos niños y niñas de primer ciclo de la Escuela José Fabio Garnier Ugalde se les aplicó el instrumento de manera dirigida, separados de sus otros compañeros.



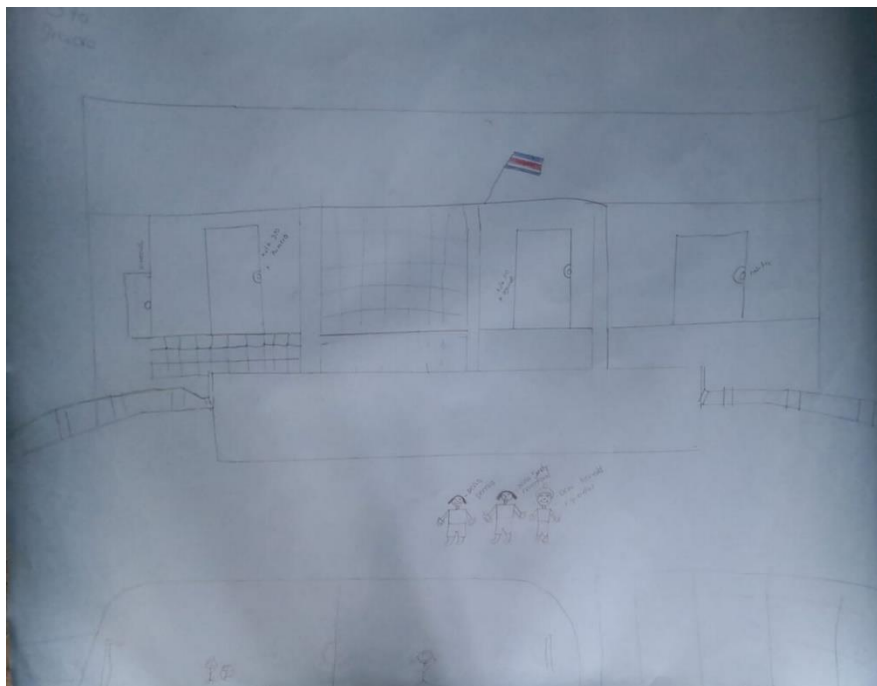
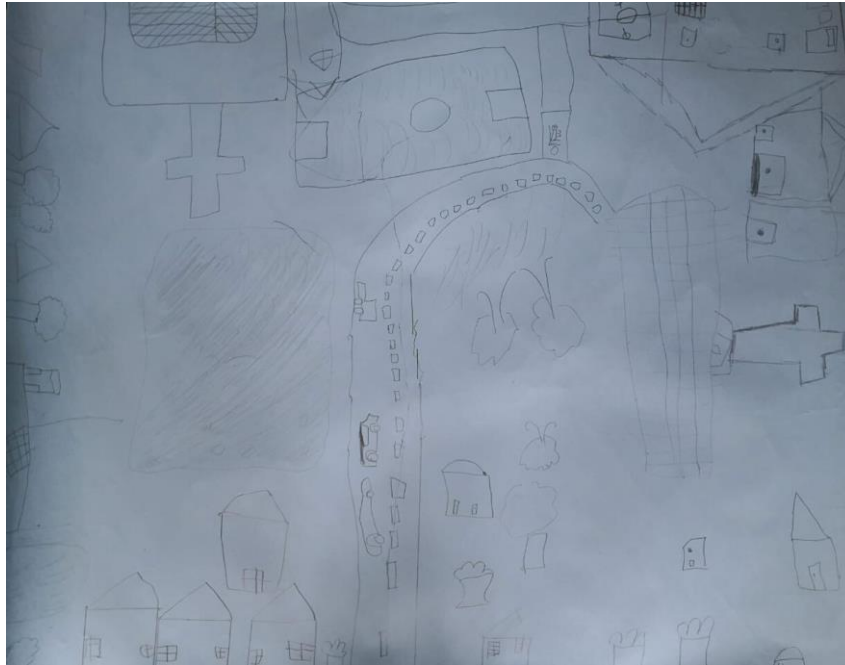
Los niños y niñas de la Escuela José Fabio Garnier Ugalde se turnaban en entrevistas con los estudiantes y en los dibujos a confeccionar.



En la Escuela José Fabio Garnier Ugalde se encontraba este afiche de la Oficina Municipal de Niñez y Adolescencia de Goicoechea promocionando sus servicios a la comunidad de Rancho Redondo.



Dibujos elaborados por la sección 2-1 de la Escuela José Fabio Garnier Ugalde, donde describen su centro educativo y la comunidad de Rancho Redondo en el marco de su vida cotidiana.



Dibujos elaborados por estudiantes de Quinto Grado de la Escuela José Fabio Garnier Ugalde, donde describen su centro educativo y la comunidad de Rancho Redondo en el marco de su vida cotidiana.

Referencias Bibliográficas

- Asenjo, C. (2016). *Guía para el diseño, gestión y utilización de evaluaciones de programas y políticas públicas*. Recuperado de [http://sia.eurosocial-ii.eu/files/docs/1460977721-DT_45_guia%20de%20evaluacion\(montado\).pdf](http://sia.eurosocial-ii.eu/files/docs/1460977721-DT_45_guia%20de%20evaluacion(montado).pdf)
- Asociación Costarricense de Adolescencia y Juventud. (2013). *Adolescencia en Costa Rica - Análisis, reflexiones y recomendaciones para la acción*. Recuperado de: http://www.codajic.org/sites/www.codajic.org/files/Adolescencia%20en%20Costa%20Rica%20%20ASCAJU_0.pdf
- Buaiz, Y., & Quirós, E. (2003). *La doctrina para la protección integral de los niños: aproximaciones a su definición y principales consideraciones* [Ebook] (pp. 1-7). Oficina de Derechos del Niño, Ministerio de Salud. San José, Costa Rica
Recuperado de: https://www.ministeriodesalud.go.cr/gestores_en_salud/derechos%20humanos/infancia/dereninezunicef.pdf
- Chaverri, E. (2016). *Comisiones Permanentes Especiales*. Asamblea Legislativa de Costa Rica. San José, Costa Rica. Recuperado de <http://www.asamblea.go.cr/sd/Documentos%20compartidos/Comisiones%20Permanentes%20Especiales.pdf>
- Código de Familia, N°5476. (1974). Recuperado de: http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=970
- Código de la Niñez y Adolescencia, N°7739. (1998). Recuperado de: http://www.pgrweb.go.cr/scij/busqueda/normativa/normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC¶m2=1&nValor1=1&nValor2=43077&strTipM=TC&IResultado=4&strSelect=sel
- Consejo de la Persona Joven. (2020). *¿Quiénes Somos?* Consejo Nacional de la Política Pública de la Persona Joven, San José, Costa Rica. Recuperado de: <https://cpj.go.cr/es/quienes-somos.php>

Consejo de la Persona Joven. (2020). *Comités Cantonales de la Persona Joven. Consejo Nacional de la Política Pública de la Persona Joven*. San José, Costa Rica. Recuperado de: <https://cpj.go.cr/es/comite-cantonales-de-la-persona-joven.php>

Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia. (2019). Presidencia de la República de Costa Rica, Zapote, San José, Costa Rica. Recuperado de: <https://presidencia.go.cr/consejoninezyadolescencia/>

Constitución Política de la República de Costa Rica. (1949). Costa Rica. Recuperado de: http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=871

Contraloría General de la República. (2006). *Dirección Política De Los Programas De Asistencia Y Promoción Social*. Recuperado de: <https://cgrweb.cgr.go.cr/apex/f?p=164:10::NO::>

Contraloría General de la República. (2018). *INFORME Nro. DFOE-SOC-IF-00006-2018. Informe de Auditoría de Carácter Especial sobre el Sistema Nacional de Protección Integral de Derechos de la Niñez y Adolescencia*. Recuperado de: https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docs_cgr/2019/SIGYD_D_2019020982.pdf

Contraloría General de la República. (2019). *INFORME Nro. DFOE-SOC-IF-00013-2019. Informe de la Auditoría de Carácter Especial sobre las Estrategias y Acciones Desarrolladas por el PANI en el Contexto de Mayores Recursos Transferidos por el Gobierno de la República*. Recuperado de: https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docs_cgr/2018/SIGYD_D_2018009866.pdf

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2011). *Derechos humanos, niñez y juventud*. Comisión Presidencial Coordinadora de la Política del Ejecutivo en Materia de Derechos Humanos (COPREDEH)-CIDH, Ciudad de Guatemala, Guatemala. Recuperado de: <http://www.corteidh.or.cr/tablas/r29522.pdf>

Cruz Roja Costarricense. (2018). *Política de las juventudes de Cruz Roja Costarricense*. Zapote, Costa Rica. Recuperado de: http://www.cruzroja.or.cr/?page_id=2487

Defensoría de los Habitantes de la República de Costa Rica. (s.f.). *Niñez y Adolescencia*. San José, Costa Rica. Recuperado de: http://www.dhr.go.cr/la_defensoria/departamentos/direccion_ninez_adolescencia.aspx

Dirección de Desarrollo Humano. (2016). *Funciones de la Dirección de Desarrollo Humano*. Municipalidad de Goicoechea. Guadalupe, Goicoechea, Costa Rica. Recuperado de: <https://www.munigoicoechea.com/index.php/desarrollo-humano/paginadesarrollohumano>

Dirección de Desarrollo Humano. (2016). *Oficina de la Niñez y Adolescencia. Municipalidad de Goicoechea*. Guadalupe, Goicoechea, Costa Rica. Recuperado de: <https://www.munigoicoechea.com/index.php/desarrollo-humano/paginaoficinaninezadolescencia>

Dirección Nacional de CEN-CINAI. (2018). *Servicios de Atención y Protección. Centros de Educación y Nutrición-Centros Infantiles de Atención Integral*. San José, Costa Rica. Recuperado de: <https://www.cen-cinai.go.cr/index.php/servicios/atencion-y-proteccion>

Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. (2006). *Formemos un Comité Tutelar de la Niñez y la Adolescencia en nuestra comunidad*. Zapote, San José, Costa Rica. Recuperado de: <http://www.dinadeco.go.cr/sitio/ms/3%20Tem%C3%A1tica/3.3%20Ni%C3%B1ez%20y%20adolescencia/3.3.4%20Brochures/3.3.4.8%20Reglamento%20comit%C3%A9s%20tutelares/REGLAMENTO%20COMITES%20TUTELAR%20ES.pdf>

Escuela de Administración Pública. (2020). *Competencias Generales del y la Profesional en Administración Pública*. Universidad de Costa Rica. Recuperado de: <http://www.eap.ucr.ac.cr/index.php/carreras/administracion-publica>

Estado de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia. (2019). *¿Qué es el EDNA?* Universidad de Costa Rica. San Pedro de Montes de Oca, Costa Rica. Recuperado de: <http://www.edna.ucr.ac.cr/pagina-ejemplo/>

Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares. (2019). *Ficha Descriptiva 2019 PANI-Programa de Protección y Atención de los niños, niñas y adolescentes*. Dirección General de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares. San José, Costa Rica. Recuperado de: https://fodesaf.go.cr/prog_soc_selectivos/programacion_anual/fichas_cronogramas/2019/Fichas/Ficha%20descriptiva%20PANI%202019.pdf

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. (s.f.). *Acerca de UNICEF*. UNICEF. San José, Costa Rica. Recuperado de: <https://www.unicef.org/costarica/acerca-de-unicef>

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. (s.f.). *La Niñez y la Adolescencia a la vista de los datos del Censo 2011 Costa Rica*. San José, Costa Rica. Recuperado de: https://www.unicef.org/costarica/docs/cr_pub_NNA_Censo_2011_CR.pdf

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. (s.f.). *Protección de niñas, niños y adolescentes*. UNICEF. San José, Costa Rica. Recuperado de: <https://www.unicef.org/costarica/proteccion-de-ninas-ninos-y-adolescentes>

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. (2006). *Convención sobre los Derechos del Niño 1989*. Recuperado de: <https://www.un.org/es/events/childrenday/pdf/derechos.pdf>

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. (2008). *Inversión Social en Infancia y Adolescencia*. Recuperado de: https://www.unicef.org/socialpolicy/files/Argentina_Handbook_for_Orientation_of_Citizens_toward_Participation_in_the_Public_Budget.pdf

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. (2011). *La Inversión Social Pública en la Infancia 2000-2008*. Recuperado de: https://www.unicef.org/costarica/docs/cr_pub_Inversion_social_publica_en_infancia.pdf

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. (2018). *Informe Anual 2017*. Recuperado de: [https://www.unicef.org/Informe_Anual_2017_UNICEF\(2\).pdf](https://www.unicef.org/Informe_Anual_2017_UNICEF(2).pdf)

- Fontaine, G. (2015). *Análisis de Políticas Públicas: Conceptos, Teorías y Métodos*. Facultad Americana de Ciencias Sociales, Quito, Ecuador.
- García, E. (2010). *Materiales Educativos Digitales*. Blog Universia. Recuperado de: <http://formacion.universiablogs.net/2010/02/03/materiales-educativosdigitales/>
- Gobierno de la República de Costa Rica. (2015). *Agenda Nacional para la Niñez y la Adolescencia. Metas y Compromisos 2015-2021*. Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia, UNICEF. Zapote, San José, Costa Rica.
- Guadalupe FC. (2018). *El equipo*. Guadalupe Fútbol Club. Guadalupe, Goicoechea, Costa Rica. Recuperado de: <https://guadalupefc.net/player/>
- Hernández, R., Fernández, C. y Baptista P. (2014). *Metodología de la Investigación*. (6ª. Ed.). México DF: McGraw Hill.
- Instituto Costarricense del Deporte y la Recreación. (2019). *3.495 menores de 65 comunidades se formarán en diferentes disciplinas deportivas*. ICODER. San José, Costa Rica. Recuperado de: <https://www.icoder.go.cr/noticias/673-3-495-menores-de-65-comunidades-se-formaran-en-diferentes-disciplinas-deportivas>
- Instituto de Estudios Interdisciplinarios de la Niñez y la Adolescencia. (s.f.). *Historia*. Centro de Investigación y Docencia en Educación de la Universidad Nacional. Heredia, Costa Rica. Recuperado de: <https://www.cide-ineina.una.ac.cr/index.php/resena-historica>
- Instituto de Fomento y Asesoría Municipal. (2015). *¿Qué hacemos?* Programa Cantones Amigos de la Infancia. Moravia, Costa Rica. Recuperado de: http://www.cantonesamigosdelainfancia.go.cr/?page_id=301
- Instituto Mixto de Ayuda Social. (2018). *Secretaría Técnica de la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil*. San José, Costa Rica. Recuperado de: <https://www.imas.go.cr/es/general/secretaria-tecnica-de-la-red-nacional-de-cuido-y-desarrollo-infantil>

Instituto Mixto de Ayuda Social. (2018). *Servicios y Beneficios*. San José, Costa Rica. Recuperado de: <http://www.imas.go.cr/sites/default/files/docs/Folleto%20digital%20Imas.pdf>

Instituto Nacional de Aprendizaje. (s.f.). *Centro Infantil del INA*. La Uruca, San José, Costa Rica. Recuperado de: https://www.ina.ac.cr/SitePages/centro_infantil.aspx

Instituto Nacional de Estadística y Censos. (2013). *Costa Rica Mapas de Pobreza 2011*. Recuperado de: https://www.inec.cr/sites/default/files/documentos/pobreza_y_presupuesto_de_hogares/pobreza/metodologias/documentos_metodologicos/mepobrezacenso2011-01.pdf.pdf

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. (2015). *Encuesta Nacional de Hogares 2015. Población de 15 a 17 años que no asiste a la educación regular por nivel de instrucción según sexo y motivos de no asistencia*. Recuperado de: <http://www.inec.go.cr/educacion>

Instituto Nacional de Estadística y Censos. (2015). *Indicadores Demográficos Cantonales 2013*. Recuperado de: https://www.inec.cr/wwwisis/documentos/INEC/Indicadores_Demograficos_Cantonales/Indicadores_Demograficos_Cantonales_2013.pdf

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. (2018). *Encuesta Nacional de Hogares 2018*. Recuperado de: <http://www.inec.go.cr/multimedia/enaho-2018-presentacion-de-la-encuesta-nacional-de-hogares-2018>

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, Programa Estado de la Nación. (2013). *Indicadores Cantonales*. Censos Nacionales de Población y Vivienda 2000 y 2011. Recuperado de: <https://www.inec.cr/sites/default/files/documentos/poblacion/estadisticas/resultados/replaccenso2011-01.pdf.pdf>

Instituto Nacional de las Mujeres. (2018). *Guía de Servicios Institucionales dirigidos a las Mujeres*. San José, Costa Rica. Recuperado de: <https://www.inamu.go.cr/documents/10179/11341/Guia+de+Servicios+INAMU.pdf/053043dd-46cb-410d-bbe9-f3552763f1da>

Instituto Nacional de las Mujeres. (2018). *INAMU fortalece su accionar en temas de salud sexual y reproductiva*. San José, Costa Rica. Recuperado de: <https://www.inamu.go.cr/web/inamu/dia-salud-28-de-mayo>

La Voz de Goicoechea. (20 de noviembre de 2018). Asociación Deportiva para el Desarrollo Integral de Goicoechea aclara situación con ligas menores. *La Voz de Goicoechea*. Recuperado de: <https://www.lavozdegoicoechea.info/2018/11/asociacion-deportiva-para-el-desarrollo.html>

Lewis, G. Vargas-Agüero, J. (2018). *Manual para la convivencia en centros cívicos por la paz*. Ministerio de Justicia y Paz. San José, Costa Rica. Recuperado de <http://mjp.go.cr>

Ley contra el Hostigamiento Sexual en el Empleo y la Docencia N°7476. (2010). Recuperado de: http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=22803&nValor3=108304¶m2=1&strTipM=TC&Resultado=9&strSim=simp

Ley contra la explotación sexual comercial de personas menores de edad N 7899. (1999). Recuperado de: <http://pani.go.cr/publicaciones/documentos/bibliografias/401-I-7899-comentada>

Ley de Adición de un párrafo segundo al artículo 174 del Código Penal N°8143. (2001). Recuperado de: http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_norma.aspx?param1=NRM&nValor1=1&nValor2=47513&nValor3=50409&strTipM=FN

Ley de Creación de cargas tributarias sobre licores, cervezas y cigarrillos para plan de protección social N°7972. (1999). Recuperado de: http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=41967&nValor3=117196¶m2=1&strTipM=TC&IResultado=2&strSim=simp

Ley de Creación de la Comisión Nacional para la Seguridad Escolar N°8435. (2005). Recuperado de: http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=54492&nValor3=59669¶m2=1&strTipM=TC&IResultado=1&strSim=simp

Ley de Creación de la Policía Escolar y de la Niñez N°8449. (2005). Recuperado de: http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=55177&nValor3=60454¶m2=1&strTipM=TC&IResultado=4&strSim=simp

Ley de Creación del Fondo Nacional de Becas N°7658. (1997). Recuperado de: http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=26131&nValor3=78199¶m2=1&strTipM=TC&IResultado=2&strSim=simp

Ley de Creación del Juzgado de Familia, Niñez y Adolescencia de San José N°8411. (2004). Recuperado de: http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=52799&nValor3=57390¶m2=1&strTipM=TC&IResultado=3&strSim=simp

Ley de Derechos y Deberes de las personas usuarias de los servicios de salud públicos y privados N°8239. (2002). Recuperado de: http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_norma.aspx?param1=NRM&nValor1=1&nValor2=48278&nValor3=51401&strTipM=FN

Ley de Fomento de la Lactancia Materna N°7430. (1994). Recuperado de: http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_norma.aspx?param1=NRM&nValor1=1&nValor2=16631&nValor3=17785&strTipM=FN

Ley de Fortalecimiento financiero del Instituto Mixto de Ayuda Social N°8563. (2007).
Recuperado de:
[http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_norma.aspx?
param1=NRM&nValor1=1&nValor2=59018&nValor3=65710&strTipM=FN](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_norma.aspx?param1=NRM&nValor1=1&nValor2=59018&nValor3=65710&strTipM=FN)

Ley de igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad N°7600.
(1996). Recuperado de:
http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=23261&nValor3=114723¶m2=1&strTipM=TC&IResultado=10&strSim=simp#ddown

Ley de la Justicia Penal Juvenil N°7576. (1996). Recuperado de:
http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=19385&nValor3=115376¶m2=1&strTipM=TC&IResultado=2&strSim=simp#ddown

Ley de Migración N°8487. (2005). Recuperado de:
http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=56050&nValor3=79756¶m2=1&strTipM=TC&IResultado=3&strSim=simp

Ley de Modificación de los artículos 143 y 144 del Código de Familia N°8409. (2004).
Recuperado de:
http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=52798&nValor3=57389¶m2=1&strTipM=TC&IResultado=2&strSim=simp

Ley de Modificación de los artículos 1º, 4º, 5º y 12º de la Ley General de Protección a la Madre Adolescente N°7735 y derogación del inciso C) de su artículo 8º N°8312. (2002). Recuperado de:
http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_norma.aspx?param1=NRM&nValor1=1&nValor2=49463&nValor3=52905&strTipM=FN

Ley de Paternidad Responsable N°8101. (2001). Recuperado de: http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=46246&nValor3=48802¶m2=1&strTipM=TC&IResultado=1&strSim=simp

Ley de Persona Joven N°8261. (2002). Recuperado de: http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=48550&nValor3=111842¶m2=1&strTipM=TC&IResultado=2&strSim=simp

Ley de Protección al ciudadano del exceso de requisitos y trámites administrativos N°8220. (2002). Recuperado de: http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=48116&nValor3=86446¶m2=1&strTipM=TC&IResultado=2&strSim=simp

Ley de Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil N°9220. (2014). Recuperado de: https://www.imas.go.cr/sites/default/files/docs/ley_9220_red_nacional_de_cuido_y_desarrollo_infantil.pdf

Ley de Reforma de la Ley Orgánica del Ministerio de Salud, N°5412 para el otorgamiento de personalidad jurídica instrumental al Instituto sobre Alcoholismo y Farmacodependencia N°8289. (2002). Recuperado de: http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=48978&nValor3=52271¶m2=1&strTipM=TC&IResultado=2&strSim=simp

Ley de Reforma de los artículos 161 y 162 del Código Penal N°8002. (2000). Recuperado de: http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=43018&nValor3=45344¶m2=1&strTipM=TC&IResultado=2&strSim=simp

Ley de Reforma del Artículo 5 de la Ley N°7633 de Regulación de Horarios de Funcionamiento de Expendio de Bebidas Alcohólicas N°8183. (2001). Recuperado de:

http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_norma.aspx?param1=NRM&nValor1=1&nValor2=47852&nValor3=50841&strTipM=FN

Ley General de Protección a la Madre Adolescente N°7735. (1997). Recuperado de:

http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=42908&nValor3=45229¶m2=1&strTipM=TC&Resultado=2&strSim=simp

Ley General del Consejo de Atención Integral de la Niñez N°8017. (2000). Recuperado de:

http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=30279&nValor3=96418¶m2=1&strTipM=TC&Resultado=2&strSim=simp

Ley Nacional de Vacunación N°8111. (2001). Recuperado de:

http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=46782&nValor3=49594¶m2=1&strTipM=TC&Resultado=1&strSim=simp

Ley Orgánica del Patronato Nacional de la Infancia, N°7648. (1996). Recuperado de:

http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=41328&nValor3=0&strTipM=TC

Ley sobre el VIH/SIDA N°7771. (1998). Recuperado de:

http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=44302&nValor3=46670¶m2=1&strTipM=TC&Resultado=2&strSim=simp

Ley sobre tráfico de personas menores de edad N°7999 y Reforma del Artículo 376 del Código Penal. (2000). Recuperado de:

http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=45147&nValor3=47595¶m2=1&strTipM=TC&Resultado=1&strSim=simp

Ministerio de Cultura y Juventud. (s.f.). *Viceministerio de la Juventud*. San José, Costa Rica. Recuperado de: <https://www.mcj.go.cr/juventudes/viceministerio>

Ministerio de Seguridad Pública. (2020). *Cursos y Programas Preventivos*. Ministerio de Seguridad Pública. San José, Costa Rica. Recuperado de: https://www.seguridadpublica.go.cr/tramites_servicios/programas_preventivos.aspx

Ministerio del Deporte, Ministerio de Salud. (2011). *Plan Nacional de Actividad Física y Salud*. San José, Costa Rica. Recuperado de: <https://www.ministeriodesalud.go.cr/index.php/biblioteca-de-archivos/sobre-el-ministerio/politcas-y-planes-en-salud/planes-en-salud/1164-plan-nacional-de-actividad-fisica-y-salud-2011-2021/file>

Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. (2010). *Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014* María Eugenia Obregón Zamora. MIDEPLAN. San José, Costa Rica. Recuperado de: <https://documentos.mideplan.go.cr/share/s/cFm1AnffRG6AL-5L8lfgGg>

Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. (2012). *Manual Gerencial para el Diseño y Ejecución de Evaluaciones Estratégicas de Gobierno*. Recuperado de: <https://planificacionsocialunsi.files.wordpress.com/2018/09/mideplan-manual-gerencial-para-disec3b1o-ejecucion-evaluaciones-estrategicas-gobierno.pdf>

Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. (2014). *Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018* Alberto Cañas Escalante. MIDEPLAN. San José, Costa Rica. Recuperado de: <https://documentos.mideplan.go.cr/share/s/L4VkAE53TyOWyPR9BAB-qA>

Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. (2019). *Índice de Bienestar de la Niñez y la Adolescencia*. MIDEPLAN. San José, Costa Rica. Recuperado de: <https://www.mideplan.go.cr/indice-de-bienestar-de-la-ninez-y-adolescencia>

- Ministerio de Salud, Presidencia de la República. (2009). *Reglamento a las Juntas de Protección de la Niñez y la Adolescencia*. Diario Oficial La Gaceta, San José, Costa Rica. Recuperado de: <https://www.munigoicoechea.com/images/munigoico/reglamentos/juntas%20de%20proteccion.pdf>
- Municipalidad de Goicoechea. (2016). *Oficina de la Niñez y la Adolescencia*. Recuperado de: <https://www.munigoicoechea.com/index.php/desarrollo-humano/paginaoficinaninezadolescencia>
- Muñoz N, Rocha M. (2015). *Estudiar las Políticas Públicas desde Múltiples Perspectivas: Ideas, Actores e Instituciones*. *Revista Políticas Públicas Universidad de Santiago de Chile*. Recuperado de: <http://www.revistas.usach.cl/ojs/index.php/politicas/article/view/2278>
- Naciones Unidas. (1948). *Declaración Universal de Derechos Humanos*. Recuperado de: https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/spn.pdf
- Naciones Unidas. (1990). *Convención sobre los Derechos del Niño*. Recuperado de: <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/crc.aspx>
- Núñez, M. (2011). *Evaluación en Costa Rica desde la perspectiva gubernamental: situación actual y desafíos, en el contexto de implementación del Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014*. Recuperado de: <http://www.nec2015.net/sites/default/files/Costa-Rica-paper-SPA.pdf>
- Observatorio de la Niñez y la Adolescencia, INFOPANI. (2017). *Tipologías de Defensa y Protección según subáreas, situaciones que generan amenaza o violación de derechos y cantones seleccionados, 2013 – 2016*. San José, Costa Rica. [Fecha de consulta: mayo de 2017]
- Ordóñez, G. (2013). *Manual de Análisis y diseño de Políticas Públicas*. Pág 27-41. Colombia.

- Patronato Nacional de la Infancia-Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. (2009). *Política Nacional para la Niñez y la Adolescencia Costa Rica 2009-2021*. Recuperado de: https://www.unicef.org/costarica/docs/cr_pub_Politica_NNA_CR.pdf
- Patronato Nacional de la Infancia. (s.f.). *Programas del PANI*. PANI. Barrio Luján, San José, Costa Rica. Recuperado de: <https://pani.go.cr/sobre-el-pani/programas>
- Patronato Nacional de la Infancia. (s.f.). *Sistema Nacional de Protección*. PANI. Barrio Luján, San José, Costa Rica. Recuperado de: <https://pani.go.cr/2-uncategorised/207-sistema-nacional-de-proteccion>
- Patronato Nacional de la Infancia. (2014). *Constituyen primer consejo participativo de niñez y adolescencia de San José*. PANI. Barrio Luján, San José, Costa Rica. Recuperado de: <https://pani.go.cr/publicaciones/noticias/529-constituyen-primer-consejo-participativo-de-ninez-y-adolescencia-de-san-jose>
- Patronato Nacional de la Infancia. (2014). *Sobre el PANI*. Barrio Luján, San José, Costa Rica. Recuperado de: <https://pani.go.cr/servicios/directorio-de-contactos/12-contacts/50-osa>
- Patronato Nacional de la Infancia. (2014). *Subsistemas Locales de Protección*. PANI. Barrio Luján, San José, Costa Rica.
- Programa Interdisciplinario de Estudios y Acción Social de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia. (2019). *Antecedentes*. Universidad de Costa Rica. San Pedro de Montes de Oca, Costa Rica. Recuperado de: <https://pridena.ucr.ac.cr/antecedentes/>
- Programa Interdisciplinario de Estudios y Acción Social de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia. (2019). *Ejes de Trabajo*. Universidad de Costa Rica. San Pedro de Montes de Oca, Costa Rica. Recuperado de: <https://pridena.ucr.ac.cr/ejes-de-trabajo/>
- Roth, A. (2009). *Políticas Públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Colombia: Ediciones Aurora.

Ruiz, D. & Cadéas, E. (s.f.). *¿Qué es una Política Pública?* Revista Jurídica. Universidad Latina de América. Recuperado de: [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/8122BC01AACC9C6505257E3400731431/\\$FILE/QU%C3%89 ES UNA POL%C3%8DTICA P%C3%9ABLICA.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/8122BC01AACC9C6505257E3400731431/$FILE/QU%C3%89%20ES%20UNA%20POL%C3%8DTICA%20P%C3%9ABLICA.pdf)

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (2019). *Sistema de Evaluación del Desempeño*. Evaluación de Políticas y Programas Públicos-Primera Edición, Gobierno de México, Ciudad de México, México.

Sistema de Información Cultural. (2014). *Asociación Reto Juvenil Internacional. Expresión a través del arte y la Fotografía*. Ministerio de Cultura y Juventud. San José, Costa Rica. Recuperado de: <https://si.cultura.cr/capacitacion-apoyo/asociacion-reto-juvenil-internacional-expresion-traves-del-arte-y-la-fotografia>

Torres J, Santander J. (2013). *Introducción a las Políticas Públicas: conceptos y herramientas desde la relación de Estado y Ciudadanía*. Cap 1. Colombia.

Universidad de Costa Rica. (2000). *Estado de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia en Costa Rica*. Recuperado de: [https://www.unicef.org/costarica/media/1196/file/l%20Informe%20del%20Estado%20de%20los%20Derechos%20de%20la%20Ni%C3%B1ez%20y%20la%20Adolescencia%20en%20Costa%20Rica%20\(EDNA%201\).pdf](https://www.unicef.org/costarica/media/1196/file/l%20Informe%20del%20Estado%20de%20los%20Derechos%20de%20la%20Ni%C3%B1ez%20y%20la%20Adolescencia%20en%20Costa%20Rica%20(EDNA%201).pdf)

Universidad de Costa Rica. (2008). *VI Estado de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia en Costa Rica*. Recuperado de: <https://pridena.ucr.ac.cr/wp-content/uploads/2018/04/VI-EDNA-2008.pdf>

Universidad de Costa Rica. (2011). *VII Estado de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia en Costa Rica*. Recuperado de: <https://pridena.ucr.ac.cr/wp-content/uploads/2018/04/VII-EDNA-2011.pdf>

Winchester, L. (2011). *Políticas públicas: formulación y evaluación*. Recuperado de https://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/3/43323/LW_Polpub_antigua.pdf