

TOMO I

INFORME FINAL

**EVALUACIÓN FONDO
PARA LA NIÑEZ Y LA
ADOLESCENCIA
PANI**

**ELABORADO POR
CICAP-UCR**



Diciembre, 2021



Toda nación que aspire a ejercer el derecho al desarrollo de sus pueblos de forma sostenible, debe asegurar ante todo, el bienestar de las personas menores de edad tanto en su momento presente como en su proyección hacia el futuro en sociedad. Como requisito fundamental de ese bienestar, el Estado debe garantizar el cumplimiento de los derechos y procurar la satisfacción de las necesidades de ese grupo tan especial.

(Fundación Paniamor 2021)

Equipo Técnico Cicap-UCR	Equipo Gestor-Desaf
Mag. Montserrat Alfaro Moscoso, evaluadora coordinadora Mag. Maritza Rojas Poveda, evaluadora Mag. Luis Alonso Sancho Rubí, evaluador Bach. Yoselyn Soto Artavia, asistente de evaluación	Licda. Blanca Vargas Arias Lic. Héctor Zúñiga Arguedas Lic. Heyteem Estrada Rojas, coordinador Bach. Andrea Pérez Noguera, coordinadora M.Sc. Wilson Garro Mora

Diseño y diagramación: Esteban Moscoso



Índice

<i>Lista de acrónimos y abreviaturas</i>	6
I. Resumen Ejecutivo	8
II. Introducción	20
III. Teoría del Programa	21
3.1. Contexto del problema	21
3.2. Contexto del entorno amplio	27
Marco normativo a nivel nacional e internacional.....	27
Política Pública	30
Planificación nacional e institucional	32
3.3. Contexto de la intervención	35
Estructura Organizacional PANI.....	35
Presupuesto.....	37
Descripción de la población.....	38
Teoría de la intervención y teoría del impacto	39
IV. Diseño de evaluación	51
4.1. Delimitación de la evaluación	51
Proceso de ejecución de la evaluación.....	52
4.2. Marco evaluativo	53
4.3. Metodología	57
Enfoques de evaluación.....	57
Técnicas de recopilación y análisis de información	61
Procedimientos para la recolección de información	66
V. Hallazgos	67
5.1. Criterio Pertinencia	67
Situación de protección integral de los derechos de las niñas, niños y adolescentes como insumo para la formulación de proyectos financiados con el FNA.....	68
La teoría de la intervención y la teoría del impacto del FNA y su pertinencia para la promoción y protección integral de las niñas, niños, adolescentes en sus entornos locales	74
La CdR como expresión de la pertinencia de la Teoría del Programa	79
5.2. Criterio Coherencia	81
Conformación y funcionamiento de los órganos encargados de la implementación del FNA	82
5.3. Criterio Participación	105
5.4. Criterio Eficiencia	116

VI. Conclusiones	123
VII. Recomendaciones	129
VIII. Buenas prácticas y Lecciones Aprendidas	133
<i>Referencias bibliográficas</i>	134

Índice de Figuras

Figura 1. COSTA RICA: Porcentaje de población 0 a 17 años por rango de edad y según quintil de ingreso del hogar (2020)	22
Figura 2. COSTA RICA: Porcentaje de población en pobreza y pobreza extrema (2010-2020)	22
Figura 3. COSTA RICA: Porcentaje de personas entre 0 y 17 años por rango de edad y según tipo de aseguramiento (2020)	23
Figura 4. COSTA RICA: Porcentaje de la población entre 1 y 14 años que ha experimentado situaciones de violencia (2018)	24
Figura 5. COSTA RICA: Porcentaje de asistencia al sistema educativo (2018)	25
Figura 6. Otras áreas dentro del PNDIP (2019-2022) que inciden en los derechos de las niñas, niños y adolescentes	33
Figura 7. Organigrama PANI	36
Figura 8. COSTA RICA. Población de 17 años o menos. 2011-2020	38
Figura 9. FNA: Mapeo de actores involucrados	44
Figura 10. FNA: Proceso de gestión administrativa	47
Figura 11. FNA: Tipología de evaluación	51
Figura 12. Proceso de ejecución de la evaluación	52
Figura 13. Evaluación del FNA: Principios éticos	59
Figura 14. Entrevistas semiestructuradas, según informante	63
Figura 15. Pertinencia del portafolio de proyectos	72
Figura 16. Integración de las Juntas de Protección	83
Figura 17. Procesos iniciales a cargo de la Gerencia Técnica y la Gerencia de Administración	86
Figura 18. Procedimientos administrativos y financieros del FNA asumidos por el Departamento de Proveeduría	88
Figura 19. Funciones de la Unidad de Administración de Proyectos del PANI	89

Figura 20. Oficinas locales: Posibilidad de determinar la complementariedad y duplicidad entre los proyectos	92
Figura 21. Personas funcionarias de oficinas locales: Percepción respecto a la posibilidad de detectar duplicidades y complementariedades entre proyectos	94
Figura 22. Oficinas locales: percepción de la integración de los procesos de los proyectos financiados con el FNA con los procedimientos internos del PANI	95
Figura 23. Actores internos: Validez del aporte de las niñas, niños y adolescentes dentro de la estructura de funcionamiento de los proyectos financiados con el FNA	98
Figura 24. Juntas de Protección: existencia de mecanismos para identificar complementariedades y/o duplicidades entre proyectos	101
Figura 25. Oficinas locales: Cómo se determina si un proyecto, desarrollado por actores externos al PANI, se complementa con los financiados con el FNA	101
Figura 26. Actores internos y externos: Implicaciones de identificar o no complementariedades entre proyectos	102
Figura 27. Personas funcionarias de oficinas locales y Juntas de Protección: existencia de mecanismos para detectar y analizar duplicidades entre proyectos	103
Figura 28. Actores internos y externos: Implicaciones de no identificar la duplicidad entre proyectos	104
Figura 29. Actores internos y externos: El diseño del FNA dispone de mecanismos para determinar la complementariedad y la duplicidad entre proyectos	104
Figura 30. La gestión del FNA concilia su finalidad con los procesos técnicos del PANI	117
Figura 31. Formas para la mejora de la gestión por parte de los entes ejecutores. Absolutos	118
Figura 32. Existencia de dificultades de coordinación entre la gestión del FNA y lo ejecutores locales	119
Figura 33. Juntas de Protección: percepción de las dificultades de coordinación PANI y ejecutores locales. Absolutos	120
Figura 34. Actores internos y externos: percepción respecto a la consideración del aporte de las niñas, niños y adolescentes en el diseño de proyectos	121
Figura 35. Oficinas Locales: Percepción respecto a la capacidad local para gestión de proyectos	122
Figura 36. Buenas prácticas y lecciones aprendidas del proceso de evaluación del FNA	133

Índice de Tablas

Tabla 1. Código de la Niñez y la Adolescencia, Ley N° 7739 y el FNA	29
Tabla 2. Ejes estratégicos y compromisos de la PNNA 2009-2021	31
Tabla 3. Políticas Públicas en materia de niñez y adolescencia	32
Tabla 4. PEI-PANI (2018-2022). Estrategia de acción asociada al FNA	34
Tabla 5. PANI: Reporte de gastos efectivos financiados por Fodesaf 2015-2020 (Millones de colones)	37
Tabla 6. COSTA RICA: Características de la población menor a 18 años, por sexo, nacionalidad y zona geográfica, 2020	39
Tabla 7. Fondo para la Niñez y la Adolescencia: portafolio de proyectos (2021)	40
Tabla 8. Definiciones para la clasificación de los actores involucrados	43
Tabla 9. PANI: Cadena de resultados asociada al FNA	50
Tabla 10. Evaluación del FNA: Marco evaluativo	53
Tabla 11. Distribución de respuestas obtenidas, por tipo de informante absoluto y relativo	64
Tabla 12. Funciones de los actores involucrados en el manejo del FNA según la Ley N° 7739	84
Tabla 13. Actores internos y externos: mecanismos para determinar complementariedades y duplicidades entre proyectos del FNA y otros del PANI	93
Tabla 14. Evaluación FNA: Recomendaciones y actores involucrados	129

Lista de acrónimos y abreviaturas

Acrónimos y abreviaturas	Significado
ADI	Asociaciones de Desarrollo Integral
CDN	Convención sobre los Derechos del Niño
CdR	Cadena de Resultados
Cicap	Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública
CNA	Código de la Niñez y la Adolescencia
CNNA	Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia
Desaf	Dirección de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares
EA	Equipo Ampliado
EDNA	Expediente Digital de Niñez y Adolescencia
EE	Equipo Evaluador
EG	Equipo Gestor
EMNA	Encuesta de Mujeres, Niñez y Adolescencia
Enaho	Encuesta Nacional de Hogares
FNA	Fondo para la Niñez y la Adolescencia
Fodesaf	Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares
GpRD	Gestión para Resultados del Desarrollo
IMAS	Instituto Mixto de Ayuda Social
INEC	Instituto Nacional de Estadística y Censos
INFOPANI	Sistema de Información Institucional
JPNA	Juntas de Protección a la Niñez y la Adolescencia
MEP	Ministerio de Educación Pública
Mideplan	Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
MTSS	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social
NNA	Niños, Niñas y Adolescentes
PANI	Patronato Nacional de la Infancia
PEI	Plan Estratégico Institucional
PME	Personas menores de edad
PNDIP	Plan Nacional de Desarrollo e Inversión Pública

EVALUACIÓN FONDO PARA LA NIÑEZ Y LA ADOLESCENCIA PANI

PNNA	Política Nacional de Niñez y Adolescencia
SLP	Subsistemas Locales de Protección
SNPI	Sistema Nacional de Protección Integral de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia
UAP	Unidad de Administración de Proyectos del PANI
UCR	Universidad de Costa Rica
UEval	Unidad de Evaluación de la Desaf
UGAL	Unidad de Gestión y Articulación Local

I. Resumen Ejecutivo

Aspectos generales

País: Costa Rica
Intervención evaluada: Fondo para la Niñez y la Adolescencia (FNA), Patronato Nacional de la Infancia (PANI).
Tipología de evaluación: Durante, formativa, de diseño y procesos, externa.
Temporalidad: 2018-2020.
Área técnica: Equipo Evaluador Cicap/UCR.
Gestión de la evaluación: Equipo Gestor Desaf/MTSS.
Palabras claves: Niñez y adolescencia, derechos de las niñas, niños y adolescentes, gestión y articulación local.

Situación actual del FNA

El Fondo para la Niñez y la Adolescencia (FNA), fue creado en el año 1975 con el fin de fortalecer la interacción de las diferentes instituciones que brindaban servicios en forma directa o indirecta a la población menor de 18 años y así, garantizar un mejoramiento en el servicio, atención y protección esta población; en donde la familia, la comunidad y el Estado, fueran partícipes de esa construcción social.

Su objetivo es financiar, en favor de las niñas, niños y adolescentes, "...proyectos que desarrollen acciones de protección integral de base comunitaria, y de ejecución exclusivamente comunitaria e interinstitucional" (Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, 1998, art. 184).

Los proyectos asociados al FNA, son financiados con recursos del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (Fodesaf) y aunque la población que deben atender es categorizada por pobreza y pobreza extrema, en el caso del PANI, la atención no se centra en esto debido a la universalidad de los derechos de las niñas, niños y adolescentes; por lo tanto, no es requisito estar en las condiciones mencionadas para recibir algún producto del FNA.

El FNA se ejecuta a nivel nacional conforme se ingresen proyectos a nivel cantonal. Éstos deben estar basados en la Política Nacional para Niñez y Adolescencia Costa Rica (PNNA) 2009-2021, la Agenda Nacional para la Niñez y la Adolescencia 2015-2021 y el plan estratégico de la institución 2019-2021 del PANI.

Su ejecución depende de la aprobación y asignación presupuestaria la cual, permite que cada proyecto tenga un límite de 20 personas participantes. En algunas ocasiones, se ejecuta a través de las mismas instituciones educativas, Organizaciones No Gubernamentales (ONG), municipalidades entre otros; pero siempre dentro del marco de la Ley de Contratación Administrativa.

La reconstrucción de la Cadena de Resultados (CdR) del FNA, permite identificar que los productos generados son los proyectos de promoción y protección integral a nivel comunitario, de acuerdo con las prioridades identificadas en los entornos locales en los cuales, las niñas, niños y adolescentes forman parte de la formulación, ejecución e implementación. Con ello, se espera obtener resultados orientados a la creación de espacios seguros, donde se fomente la participación de las niñas, niños y adolescentes en torno a actividades de protección integral y la generación de conocimiento y empoderamiento de la población objetivo, sobre sus derechos, así como mitigar posibles situaciones violatorias de derechos.

Proceso evaluativo

Este proceso evaluativo, se generó en el marco de la contratación de la Dirección de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (Desaf) del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) al Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública de la Universidad de Costa Rica (Cicap/UCR) mediante la cual, se ejecutan una serie de evaluaciones para contribuir a la toma de decisiones para la mejora de la gestión institucional de los programas sociales selectivos financiados por el Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (Fodesaf); para ello se establecieron como objetivos:

General

Evaluar el diseño y el modelo de gestión del Fondo para la Niñez y la Adolescencia, manejado por el PANI, para mejorar la asignación del presupuesto en términos de su pertinencia, coherencia, participación y eficiencia en el financiamiento de los proyectos, a favor de las niñas, niños y adolescentes, con ejecución exclusivamente comunitaria e interinstitucional.

Específicos

1. Valorar la pertinencia del diseño del FNA en función de las prioridades y necesidades de la población objetivo.
2. Evaluar la coherencia y la participación manifiestas en el diseño y en el modelo de gestión del Fondo para la Niñez y la Adolescencia.
3. Valorar la eficiencia en el uso de los recursos asignados al FNA, para la promoción, formulación y ejecución de proyectos especiales de apoyo a los derechos de las niñas, niños y adolescentes.

La valoración del objeto se realizó mediante cuatro criterios: **pertinencia, coherencia, participación y eficiencia**, los cuales se articularon con sus respectivas interrogantes que permitieron dar cuenta de su evaluación.

Metodología de la evaluación

Esta evaluación se realizó desde el enfoque de Derechos Humanos de las niñas, niños y adolescentes; enfoque Centrado en la Equidad y el enfoque interseccional, mediante un abordaje metodológico mixto, no experimental; para todos los criterios y en función de las técnicas de recolección y análisis de datos, se efectuó triangulación para garantizar la rigurosidad del análisis e incrementar la credibilidad de los hallazgos.

En cuanto a la recopilación de información, el acercamiento a fuentes primarias se orientó según las características de la población de estudio, mediante entrevistas semiestructuradas a un total de cinco instancias del PANI vinculadas con labores sustantivas del FNA; encuestas respondidas por 129 personas representantes de actores internos y externos (direcciones regionales, las oficinas locales y Juntas de Protección); por último tres sesiones de grupo focal con personas que integran Juntas de Protección. Cabe destacar que se contó con representación de todas las direcciones regionales del PANI y que cada grupo se orientó de manera particularizada a niñas, niños y adolescentes, personas promotoras sociales y otras representantes de organizaciones de base comunal y del sector público. Las fuentes secundarias fueron 15 documentos base los cuales, se abordaron con la técnica de revisión documental (cuya codificación axial y abierta se realizó con el uso del Software ATLAS.ti).

Para efectos del análisis cualitativo, éste se realizó mediante la técnica de análisis de contenido (con matrices analíticas y los reportes generados con ATLAS.ti) que permitieron categorizar, asociar, clasificar y agregar la información recopilada. Para el análisis cuantitativo, se utilizó Microsoft 365 Excel y SPSS para efectos de realizar los cálculos estadísticos requeridos y su visualización gráfica. Asimismo, se trianguló por medio del uso combinado de técnicas e instrumentos -a fin de generar mayor consistencia a la información recopilada- y la triangulación transdisciplinaria (a lo interno del EE).

Por último, es importante indicar que a fin de propiciar un mayor involucramiento -en el proceso evaluativo- de los actores involucrados con el diseño y gestión del FNA, se conformó un Equipo Ampliado (EA), específicamente para la “etapa hacer” entendida como aquella que contempla los momentos requeridos para dar respuesta a las preguntas de evaluación. El EA estuvo conformado por las tres personas profesionales de la **Unidad de Gestión y Articulación Local del PANI, las cinco del Equipo Gestor de la Unidad de Evaluación de Desaf y las tres del Equipo Evaluador de Cicap/UCR.**

A lo interno de este EA se realizaron dos sesiones de trabajo que posibilitaron de manera conjunta la valoración de los hallazgos en torno a los criterios de pertinencia y participación y la construcción colectiva de conclusiones y recomendaciones (para los mismos criterios).

Conclusiones

Pertinencia

En su origen, según lo planteado en el CNA, la Teoría del Programa del FNA es pertinente con la protección integral de los derechos de las niñas, niños y adolescentes lo cual, deja clara su razón de ser, propósitos y responsabilidades para su manejo.

No obstante, cuando se detalla el proceso de transformación de insumos en actividades y productos para generar resultados, la pertinencia “decae”, en tanto, los procesos para acercarse a las realidades de las niñas, niños y adolescentes -desde el PANI- no parecen ser orgánicos, sino generados de forma puntual en respuesta a demandas particulares, en momentos distintos y bajo metodologías diferentes, de manera que, el ente rector, genera una serie de diagnósticos que no se articulan entre sí, ni se constituyen en el insumo para la toma de decisiones -de planificación y programación- lo cual, incluye los proyectos de base local financiados mediante el FNA.

Asimismo, se evidenció que ante los problemas detectados por la Contraloría General de la República y, como mecanismo de respuesta para fortalecer técnicamente la formulación de proyectos, se creó la UAP adscrita a la Presidencia Ejecutiva. Esta instancia, ha hecho aportes como la guía de elaboración de proyectos, los indicadores cuantitativos y cualitativos, el registro de información en el Sistema DELPHOS y el portafolio de proyectos. Pese a ello, estos esfuerzos no se perciben articulados ni con las situaciones de protección integral en los espacios locales, ni con la direccionalidad que la UGAL le da al trabajo comunitario e interinstitucional.

La UGAL y la UAP pertenecen a dependencias distintas dentro de PANI, lo que podría estar afectando las posibilidades de que se articulen y construyan condiciones que velen por la pertinencia de los proyectos financiados, con las situaciones de protección integral que particularizadamente existen y se expresan en los diferentes espacios locales.

El segundo problema, refiere a la decisión tomada en 2019 desde el nivel central del PANI -en respuesta a las observaciones generadas por la Contraloría General de la República en términos de los “controles débiles en los proyectos financiados con el FNA” (CGR, 2018, p. 21)-, de optar por la creación de un “portafolio de proyectos” conformado por cinco propuestas que se diseñaron a partir de la identificación de las situaciones violatorias de derechos más recurrentes en INFOPANI, sistema que presenta una serie de limitaciones como fuente para acercarse a las

situaciones de protección integral de los derechos de las niñas, niños y adolescentes en los entornos locales.

El portafolio de proyectos, si bien puede ser una herramienta para aquellas Juntas de Protección que valoren pertinente su implementación, muestra un problema de fondo y es la invisibilización de la especificidad de las situaciones de protección integral en los diferentes espacios locales, comprendidas a su vez, desde ejes específicos de desigualdad que, interseccionados, se expresan de forma particular y, en consecuencia, demandan formas de atención de la misma manera.

Por su parte, la desalineación entre los tiempos comunales y los institucionales, afecta la implementación de los proyectos, por ende, la pertinencia del FNA. Privilegiar la ejecución presupuestaria y los procedimientos administrativos requeridos, por encima de la razón de ser del FNA -que es financiar proyectos de protección integral locales e interinstitucionales- muestra una lógica inversa.

Los procedimientos (siempre apegados a la legalidad y al debido proceso), deben estar para apoyar a los proyectos. Asimismo, la ejecución en términos de ser uno de los insumos requeridos para generar productos (proyectos) con una clara orientación al resultado.

Cabe indicar que los sistemas de información (INFOPANI, DELPHOS y más recientemente EDNA) parecen desarticulados entre sí. Persiste el reto de disponer de información estandarizada, en tiempo real y con los indicadores requeridos, sobre los servicios de protección integral generados por el PANI como insumo para la formulación y gestión de los proyectos.

Lo anterior, a su vez, se asocia con la necesidad de avanzar en la cultura de evaluación a lo interno del PANI y trabajar para resultados. En el caso del FNA, entre 2018-2020 no se reconocen los aportes que puedan ser atribuidos a los proyectos financiados en términos de la protección integral de las niñas, niños y adolescentes en sus entornos comunales.

Otro elemento que afecta la pertinencia del modelo de gestión del FNA, son las condiciones laborales de las y los promotores sociales quienes, en contextos de alta demanda e incompreensión de su rol, optan por implementar proyectos del portafolio, aunque estos no respondan a las demandas concretas de las niñas, niños y adolescentes y de las Juntas de Protección; de igual manera, afecta negativamente las posibilidades de formular proyectos participativos que a su vez, favorezcan el desarrollo de habilidades y capacidades de gestión en los actores de base local.

Coherencia

La coherencia interna y externa, se explica en función de los roles de los actores involucrados con el FNA y, se expresa, en las formas en que éstos detectan complementariedades y/o duplicidades entre los proyectos financiados con el FNA y otros desarrollados a lo interno y

externo al PANI. La integración de las actividades para la formulación, ejecución e implementación de los proyectos con los procesos internos establecidos para este fin; por último, los procedimientos para que los aportes de las niñas, niños y adolescentes sean válidos en la estructura existente.

En el CNA, se establecen funciones explícitas para Juntas de Protección y la Junta Directiva del PANI, a esta última, le corresponde tomar las decisiones de gestión requeridas para el manejo del FNA plasmadas en el Reglamento que data de 1999 (más de 20 años de vigencia). Esta desactualización se expresa operativamente en que, instancias como las dependencias de la Gerencia Técnica y la de Administración, así como otras asesoras de la Presidencia Ejecutiva, realicen una serie de acciones que no están formalmente establecidas y que, de alguna forma, dependen de las decisiones que el órgano político tome.

Los mecanismos que en el período 2018-2020 han posibilitado a estos actores detectar las complementariedades y/o duplicidades a lo interno son: el sistema DELPHOS y el portafolio de proyectos. Los instrumentos de planificación institucional (como el PEI y los POI); y las labores de coordinación, seguimiento y control de instancias como la Gerencia Técnica (específicamente de la UGAL), la UAP y las direcciones regionales.

De lo anterior es relevante señalar que, si bien el uso del sistema DELPHOS y el portafolio de proyectos no han favorecido al FNA en términos de la pertinencia, sí han aportado positivamente en su coherencia interna.

Por otra parte, los proyectos financiados con el FNA presentan dificultades para integrar los procedimientos internos del PANI con la lógica de “ciclo de proyecto”, en tanto con temporalidades anuales para todas las fases, la ejecución -que contempla las contrataciones de bienes y servicios- consumen parte importante del tiempo, dejando escasos tres o dos meses (incluso uno) para la operacionalización (o implementación). Esto afecta negativamente la posibilidad de que estos proyectos generen resultados que, a su vez, aporten a los establecidos en la CdR del FNA.

Las dificultades más relevantes se identifican en la desalineación del rol de la Gerencia de Administración y el de la Gerencia Técnica; entre la UAP y la UGAL y entre éstas y las funciones de planificación y presupuesto.

Por último, y no menos importante -colocada acá para que sea comprendida en términos de las consideraciones finales desde el criterio de participación- la validez de los aportes de las niñas, niños y adolescentes dentro de la estructura funcional del PANI, evidencia roles que perpetúan lógicas adultocéntricas y adultistas que profundizan las asimetrías históricas en el ejercicio del poder de las personas adultas por sobre las niñas, niños y adolescentes.

La verticalidad de la estructura funcional del PANI, también se expresa en la relación que el ente rector establece a lo interno -a nivel central por sobre los niveles regionales y locales y de éste con los actores de base local.

Participación

El criterio de participación implica que todas las partes y poblaciones involucradas y en especial de las niñas, niños y adolescentes, intervienen en la gestión del FNA y hay una garantía de apropiación por parte ellas y ellos.

De acuerdo con los hallazgos, se puede afirmar que la estructura del FNA no propicia la participación en la toma de decisiones por parte de la niñez y la adolescencia en la gestión de los proyectos, con lo que terminan siendo personas beneficiarias y ejecutoras de los mismos.

Al respecto puede concluirse que la estructura del FNA, no propicia procesos de empoderamiento de las niñas, niños y adolescentes, debido a que como se mencionó anteriormente son vistas como personas beneficiarias y no como partícipes de los procesos de toma de decisiones.

No existe una conceptualización de la forma sobre cómo gestionar y hacer la medición de la capacidad de agencia, se puede afirmar que el FNA no contribuye a ésta y los proyectos (con actividades como talleres, campamentos, etc.) no se deja clara la forma en que aporta a su creación.

Al respecto no se evidencia en los procesos del FNA, que se propicien espacios que permitan la posibilidad de parte de la niñez y la adolescencia de argumentar y tener una voz, proceso que debe ir acompañado con el derecho de ser escuchadas y tomadas en cuenta lo cual, les permitiría un ejercicio real de su participación, lo que implica un cambio de visión de pasar de personas destinatarias a gestar procesos de empoderamiento.

Por otro lado, existen importantes divergencias entre lo que viene propuesto desde el nivel central y la caracterización de las necesidades locales, lo que no permite procesos de desarrollo de las capacidades tanto de las organizaciones de base comunitaria como de empoderamiento de las niñas, niños y adolescentes, que partan de sus intereses y necesidades.

Eficiencia

La evaluación evidencia que se está tratando de hacer una armonización entre el funcionamiento de dos elementos con dificultades de adaptación. Por una parte, no existe un concepto de “proyecto” (como un conjunto de esfuerzos articulados para la producción de un conjunto de resultados y definidos dentro de un espacio y tiempo) como tal y que sea compatible con el modelo de gestión por parte de una institución pública.

Adicionalmente, la obligación de que las actividades, denominados “proyectos” en la actualidad, sean efectuadas dentro de un espacio temporal correspondiente a un ciclo de presupuesto en el sector público nacional no permite que se formulen proyectos en forma adecuada, por cuanto su forma de desarrollo y su eventual proceso de ejecución (que evidentemente puede diferir de un esquema anual de presupuestación) obliga a realizar actividades asociadas a un portafolio de actividades, definido como “portafolio de proyectos”, que son forzadas tanto por permanencia institucional y por su adecuación a que estas sean presupuestadas y ejecutadas en acuerdo con el ciclo presupuestario. De esta forma, la eficiencia no está siendo lograda, no solo por la no existencia de objetivos y procesos en las actividades actuales, sino porque con los recursos disponibles, no se obtienen los objetivos del FNA.

Como se menciona en relación con el criterio de participación, al existir un “portafolio” de proyectos, las actividades por realizar no toman en cuenta, tanto las necesidades particulares de las áreas geográficas donde se ejecutan las actividades del FNA, como las participaciones de los gestores y ejecutores a nivel local, quienes están en mejor posición de conocimiento sobre las necesidades asociadas a los territorios donde trabajan.

Sin embargo, dicha participación de personal local no garantiza, por sí misma, la eficiencia de las actividades, por cuanto se adiciona la necesidad, expresada por muchos de los entrevistados, de incrementar conocimientos relacionados con la formulación y ejecución de proyectos. El desarrollo de dicho proceso educativo sería una forma de conectar adecuadamente las necesidades locales con los medios institucionales del FNA para desarrollar y ejecutar proyectos que sean capaces de resolverlas.

Los hallazgos apuntan a la falta de coordinación adecuada entre las instancias administradoras y ejecutoras de las actividades asociadas al FNA. No solamente no se percibe una coordinación adecuada, sino que también las actividades de contacto entre ambas instancias casi que tienden a limitarse a la gestión de los recursos asociados a dichas actividades, y siempre desde el esquema, mencionado previamente, de funcionamiento del ciclo presupuestario del sector público. El criterio de eficiencia una vez más se ve afectado por cuanto el tiempo invertido por ambas áreas (administrativa y ejecutora) en la gestión de las actividades definidas como “proyectos” tiene un alto costo que no se traduce en un cumplimiento de los objetivos del FNA.

Los mecanismos de seguimiento y control, asociados al “portafolio de proyectos” actualmente en funcionamiento, no permiten una función eficiente al valorar los resultados, disponiéndose de sistemas de información y control que dan seguimiento a las actividades definidas como “proyectos”, pero esencialmente la acción se relaciona con la revisión de costos de las actividades y sus compras asociadas. De esta forma, no es posible conocer si estos son eficientes desde el punto de vista de cumplimiento de los objetivos del FNA.

Recomendaciones

Criterio: PERTINENCIA

1. Liderar (el PANI como ente rector) un proceso de diagnóstico quinquenal, que sea la base para toda su oferta programática (incluidos los proyectos a ser financiados con el FNA), a fin de disponer de insumos que permitan su alineación con las situaciones de protección integral y la posibilidad de generar resultados pertinentes para las niñas, niños y adolescentes.

1.1. Tomar como punto de partida la lectura realizada por las niñas, niños y adolescentes de su propia realidad, mediante los diagnósticos con enfoque de derechos como mecanismo para el acercamiento a las situaciones de protección integral, explicadas desde las particularidades de sus entornos locales.

1.2. Coordinar entre las distintas instancias del PANI -explícitamente la UGAL y la UAP- la construcción colaborativa y participativa de la metodología de los diagnósticos con enfoque de derecho que, a su vez, dispongan de la información requerida para la formulación, seguimiento y evaluación de los proyectos.

1.3. Asumir el compromiso de tomar como base para la planificación y programación institucional, el diagnóstico con enfoque de derechos.

Actores responsables: Presidencia Ejecutiva y la Junta Directiva.

Actores corresponsables: las Juntas de Protección y las oficinas locales; la Unidad de Gestión y Articulación Local; la Unidad de Administración de Proyectos y el Departamento de Planificación y Desarrollo Institucional.

Criterios: PERTINENCIA y PARTICIPACIÓN

2. Revisar los procedimientos y tiempos institucionales, teniendo como punto de partida los procesos locales para favorecer la formulación e implementación de los proyectos financiados con el FNA, generando una ruptura con la lógica de “lo comunal en función de lo institucional”.

2.1. Actualizar el Reglamento para la Administración y Control de los Recursos Económicos del Fondo para la Niñez y la Adolescencia.

2.2. Apoyar, desde las instancias con mayor rango jerárquico, la construcción del modelo de gestión del FNA el cual, tendrá que estar claramente alineado con lo que en el CNA y un nuevo reglamento disponga.

2.3. Una vez construido y validado con los diferentes actores involucrados (no sólo los responsables), habrá que institucionalizarlo, a fin de que el manejo del FNA por parte de PANI no sea un tema político, sino parte del cumplimiento de sus funciones como ente rector. (Valorar un proceso de reforma al Código para que quede por Ley).

Actores responsables: Presidencia Ejecutiva y la Junta Directiva.

Actores corresponsables: las niñas, niños y adolescentes, las Juntas de Protección, las oficinas locales, la Unidad de Gestión y Articulación Local, la Unidad de Administración de Proyectos y el Departamento de Planificación y Desarrollo Institucional.

Criterio: COHERENCIA

3. A nivel de la estructura funcional del PANI: que la UAP sea parte de la Gerencia Técnica, no una instancia asesora de la Presidencia Ejecutiva, de manera que coadyuve a los procesos sustantivos del PANI como corresponde a esta gerencia; que la UGAL, figure en el organigrama, con una clara articulación a las diferentes instancias internas.

3.1. Revisar la razón de ser de la UAP, en el marco del quehacer del PANI como ente rector y de las competencias de la Gerencia Técnica.

3.2. Definir los aportes que la UAP debería brindar a la UGAL y al Departamento de Planificación y Desarrollo Institucional.

3.3. Generar una consulta amplia con los actores involucrados para delimitar de manera clara las funciones y conformación de la UAP.

3.4. Explicitar el lugar que ocupa la UGAL en la estructura funcional del PANI.

Actores responsables: Presidencia Ejecutiva, la Junta Directiva, la Gerencia Técnica y el Departamento de Planificación y Desarrollo Institucional.

Actores corresponsables: Gerencia Técnica y Mideplan.

Criterios: COHERENCIA y EFICIENCIA

4. Revisar y ajustar integralmente la estructura asociada al FNA, la forma de gestión y de los actores involucrados en cada momento del proceso.

4.1. Realizar un análisis normativo de las funciones que tienen los diferentes actores del PANI: Gerencia Técnica, Gerencia Administrativa, Juntas de Protección, UAP, para validar similitudes y mejoras que permitan agilizar el proceso y reducir las áreas que no agregan valor (identificar reprocesos, duplicidades, entre otros).

4.2. Realizar un análisis de los procesos y procedimientos de gestión actuales para el desarrollo de los proyectos del FNA, ubicando con ello los puntos de mejora que permitan agilizar y mejorar la calidad de los proyectos en todo su ciclo de vida, para el cumplimiento de los objetivos del CNA con relación al FNA.

4.3. Actualizar al “Reglamento para la administración y control de los recursos económicos del Fondo para la Niñez y la Adolescencia” donde se modifiquen los procesos administrativos que permitan una mayor capacidad de gestión.

4.4. Valorar establecer un convenio entre PANI, las Asociaciones de Desarrollo Integral u otras organizaciones de base comunal que cuenten con cédula jurídica, para que los proyectos se puedan ejecutar en forma más oportuna y articulada.

Actores responsables: las niñas, niños y adolescentes, las Juntas de Protección, las organizaciones de base comunal, la Junta Directiva, la Presidencia Ejecutiva, la Gerencia de Administración y la Gerencia Técnica.

Actores corresponsables: las oficinas locales y las direcciones regionales.

Criterios: EFICIENCIA y PERTINENCIA

5. Revisar las funciones y roles de las personas promotoras sociales, así como sus cargas de trabajo, a fin de que los proyectos financiados sean pertinentes y eficientes, generando resultados y valor público mediante su operacionalización.

5.1. Retomar el estudio de cargas realizado y actualizarlo en caso de ser requerido.

5.2. Discutir y analizar el rol de las personas promotoras en el marco de los procesos de gestión local desarrollados y apoyados por el PANI.

5.3. Actualizar los roles y funciones de las personas promotoras sociales y formalizar las decisiones tomadas.

Actores responsables: las personas promotoras sociales, y las oficinas locales, las direcciones regionales y la Unidad de Gestión y Articulación Local.

Actores corresponsables: Departamento de Planificación y Desarrollo Institucional.

Criterio: PARTICIPACIÓN

6. Establecer los mecanismos claros de participación de las niñas, niños y adolescentes en los procesos de gestión del FNA.

6.1. Redactar un documento donde se establezca claramente los tipos y formas de participación que fomenten la capacidad de agencia de las niñas, niños y adolescentes, en la planificación, ejecución, operación y evaluación de los proyectos del FNA. Asimismo, definir la conceptualización de la capacidad de agencia y la forma como los proyectos gestionados por medio del FNA, aportan a la misma.

6.2. Establecer en el “Reglamento para la administración y control de los recursos económicos del Fondo para la Niñez y la Adolescencia” los mecanismos de participación de las niñas, niños y adolescentes desde la perspectiva de la capacidad de agencia planteada por Amartya Sen.

6.3. Integrar al portafolio de proyectos, aquellos que surgen de las iniciativas planteadas por las niñas, niños y adolescentes.

6.4. Incluir indicadores que midan la participación de las niñas, niños y adolescentes en el ciclo de vida de los proyectos.

6.5. Establecer los mecanismos de rendición de cuentas con participación de las niñas, niños y adolescentes de los proyectos realizados con financiamiento del FNA.

Actores responsables: las niñas, niños y adolescentes, las personas promotoras sociales, las Juntas de Protección, las direcciones regionales, la Unidad de Gestión y Articulación Local y representantes de organizaciones de base comunitaria.

Actores corresponsables: Departamento de Planificación y Desarrollo Institucional y la Unidad de Administración de Proyectos.

Criterios: PARTICIPACIÓN y PERTINENCIA

7. Fortalecer las organizaciones de base comunitaria para la identificación de las necesidades de la niñez y la adolescencia desde un enfoque de género y de interseccionalidades, y el planteamiento de proyectos con base en las necesidades e intereses identificados.

7. 1. Brindar cursos sobre el ciclo de proyectos y su evaluación a las organizaciones de base comunitarias con especial énfasis en las niñas, niños y adolescentes que participan en los espacios de gestión comunitaria.

7..2 Realizar un manual sobre el ciclo de la planificación participativa y con enfoque de curso de vida, género e interseccionalidad dirigido a las organizaciones de base comunitaria

Actores responsables: Unidad de Gestión y Articulación Local, la Unidad de Administración de Proyectos, las direcciones regionales y las oficinas locales.

Actores corresponsables: las Juntas de Protección, el Departamento de Planificación y Desarrollo Institucional.

II. Introducción

En este documento, se presenta el informe final de la Evaluación de diseño y modelo de gestión del Fondo para la Niñez y la Adolescencia (FNA) manejado por el Patronato Nacional de la Infancia (PANI).

Este proceso evaluativo se desarrolló en el marco de la contratación -por parte de la Unidad de Evaluación (UEval) del Departamento de Evaluación, Control y Seguimiento de la Dirección de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (Desaf) del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), y el Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública de la Universidad de Costa Rica (Cicap/UCR)- mediante la cual, se ejecutan una serie de evaluaciones para contribuir a la toma de decisiones para la mejora de la gestión de los programas sociales selectivos financiados por el Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (Fodesaf).

El objetivo fue evaluar el diseño y el modelo de gestión del Fondo para la Niñez y la Adolescencia (FNA), manejado por el PANI, para mejorar la asignación del presupuesto en términos de su **pertinencia, coherencia, participación y eficiencia** en el financiamiento de los proyectos, a favor de las niñas, niños y adolescentes, con ejecución exclusivamente comunitaria e interinstitucional; siendo los criterios indicados los que guiaron la valoración.

Específicamente, este informe se estructura de la siguiente manera:

Inicialmente, se muestra la *Teoría del Programa del FNA* mediante el abordaje del contexto del problema, del entorno amplio y de la intervención; en este último, se retoman los actores involucrados y la teoría de la intervención y la teoría del impacto sintetizada en su Cadena de Resultados (CdR).

En el siguiente capítulo, se explica el *diseño de la evaluación* el cual, incorpora la delimitación de la evaluación, la matriz de evaluación, así como la reconstrucción metodológica del proceso evaluativo.

En el capítulo V, se detallan los *hallazgos* de la evaluación expuestos en función de cada uno de los criterios e interrogantes que posibilitaron la problematización del objeto definido. Derivado de este contenido, en el acápite VI se sintetizan las *reflexiones finales del proceso* y, en virtud de ello, se plantean las recomendaciones para la mejora de la gestión del FNA (capítulo VII).

Por último, se apuntan una serie de lecciones aprendidas del proceso, con lo cual se espera que este informe sintetice los aprendizajes que toda evaluación genera, a partir de las experiencias de los actores involucrados.

III. Teoría del Programa

3.1. Contexto del problema

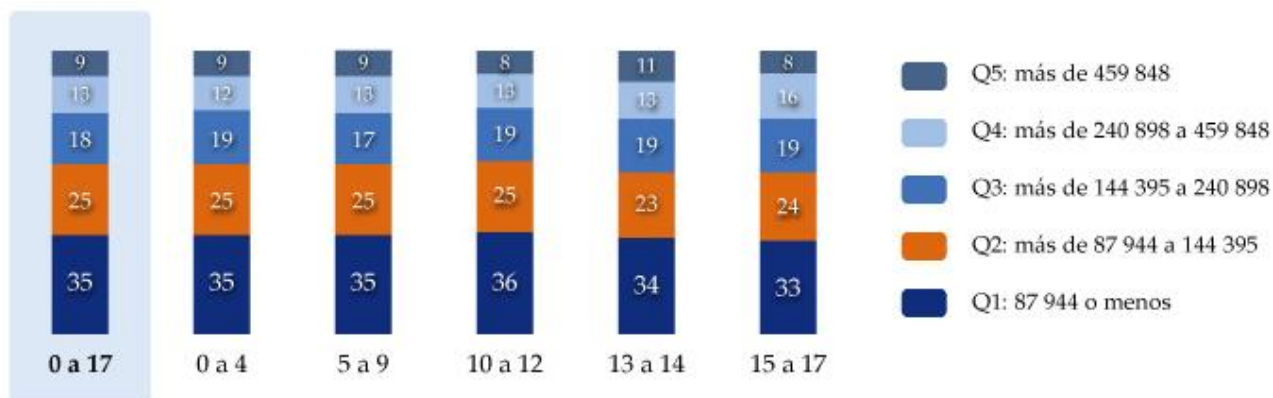
La sociedad costarricense, tiene variados retos en la protección y cierre de brechas en el acceso a derechos de las niñas, niños, adolescentes y jóvenes; entre ellos, el trabajo infantil y la explotación en todas sus manifestaciones. Dichas problemáticas se relacionan con fenómenos estructurales como la pobreza y desigualdad que siguen teniendo impactos negativos, aun cuando el país ha fortalecido su oferta programática y su estructura normativa sobre niñez y adolescencia (UNICEF, 2015).

Una de las situaciones más preocupantes es la situación de pobreza en la que actualmente se encuentran las niñas, niños y adolescentes, debido a que no solamente tienen necesidades específicas que son distintas de las de la población adulta, sino que, sobre todo en los primeros años de vida, son dependientes de cuidados y susceptibles a lo que acontece en su entorno familiar o más cercano. Además, ha sido ampliamente demostrado que períodos cortos de privación y pobreza pueden tener consecuencias irreversibles a largo plazo en el desarrollo cognitivo, nutricional, físico, social y emocional de la población infantil.

La *Convención sobre los Derechos del Niño* (CDN) define a las niñas, niños y adolescentes como sujetos de derechos, más allá de que dependan de sus familias o del ejercicio efectivo que hagan de estos, y valida toda una serie de derechos sobre factores que se conciben como constitutivos del bienestar infantil, los que están ausentes en situación de pobreza. En este contexto, el principio del interés superior del niño obliga a considerar la superación de la pobreza en la infancia y adolescencia como prioridad.

La Figura 1, muestra los recursos materiales de los hogares, a partir del indicador de ingreso per-cápita. Según la Encuesta Nacional de Hogares del 2020 (Enaho 2020), 59% de las niñas, niños y adolescentes pertenecen a hogares en los quintiles 1 y 2, con un ingreso de 144 mil colones o menos por persona. Si ese porcentaje se transforma a cantidad de personas, se estima que hay 738 mil menores de 18 años que están en vulnerabilidad por ingreso.

Figura 1. COSTA RICA: Porcentaje de población 0 a 17 años por rango de edad y según quintil de ingreso del hogar (2020)



Nota: Datos de la INEC (2020).

La Figura 2, refuerza que, para el caso costarricense, las niñas, niños y adolescentes suelen estar sobrerrepresentadas en los indicadores de pobreza y pobreza extrema; se aprecia que, siguiendo a UNICEF (2015), esta incidencia en el grupo de niños, niñas y adolescentes conlleva a que éstas se enfrenten con mayor frecuencia a condiciones de vida más adversas en comparación con la población adulta. Lo anterior es preocupante dado que, se infiere, que la mayor afectación de este conjunto poblacional repercute en “menores probabilidades de desarrollarse plenamente, lo cual hipoteca el futuro de toda la nación y limita sus posibilidades de desarrollo” (UNICEF, 2015).

Figura 2. COSTA RICA: Porcentaje de población en pobreza y pobreza extrema (2010-2020)

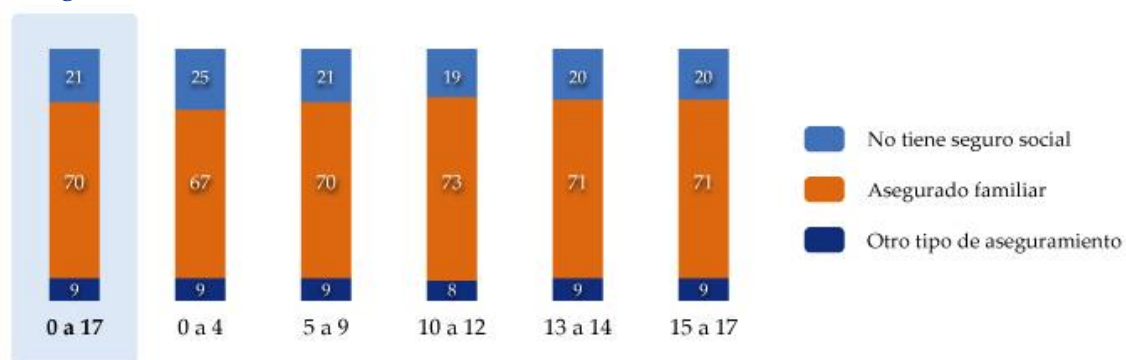


Nota: Desaf (2021) con datos del INEC-Enaho (2010-2020).

Más allá de la dimensión económica, la pobreza afecta otros derechos fundamentales. Como la dignidad y la autoestima la cual, impide el ejercicio de las libertades individuales; es una amenaza para la seguridad de la propia existencia (ausencia de ingresos y de acceso a una vivienda, a la atención sanitaria y a la justicia) y socava el desarrollo personal general (intelectual, cultural, familiar y social). A ello se suman los adversos efectos de la pandemia por la enfermedad COVID-19 causada tras el surgimiento del coronavirus SARS-CoV-2, sobre la producción y el empleo, lo que ha provocado un empobrecimiento de muchos hogares y el aumento de las desigualdades sociales y territoriales.

Dentro de la dimensión protección social, llama la atención que el 9% de las personas entre 0 y 17 años (110 mil personas) no tienen acceso a seguro social, casi sin variar por rango de edad (Figura 3).

Figura 3. COSTA RICA: Porcentaje de personas entre 0 y 17 años por rango de edad y según tipo de aseguramiento (2020)



Nota: Datos de la INEC (2020).

Es importante mencionar que el reconocimiento social de dichas problemáticas de tipo estructural, sus efectos en las niñas, niños y adolescentes y otros fenómenos afines, también tienen relación con el impulso que ha tenido el enfoque de derechos humanos en la niñez, en tanto, permite visibilizar las condiciones que históricamente -desde la perspectiva tradicional- no eran visibles y en menor medida, sometidos al análisis desde los efectos e impactos que podrían ocasionar en las poblaciones menores de edad; ejemplo de ello, pueden ser temas como los patrones de crianza violentos, la exclusión escolar, entre otros.

Está demostrado que, a mayor situación de pobreza, mayor es el riesgo de sufrir alguna forma de violencia, por lo que no es posible combatir uno sin combatir el otro. Por supuesto, las normas socioculturales que aprueban prácticas particulares parecen ser los principales controladores subyacentes de la violencia contra la población menor de edad, sin embargo, la pobreza aumenta el riesgo y la vulnerabilidad.

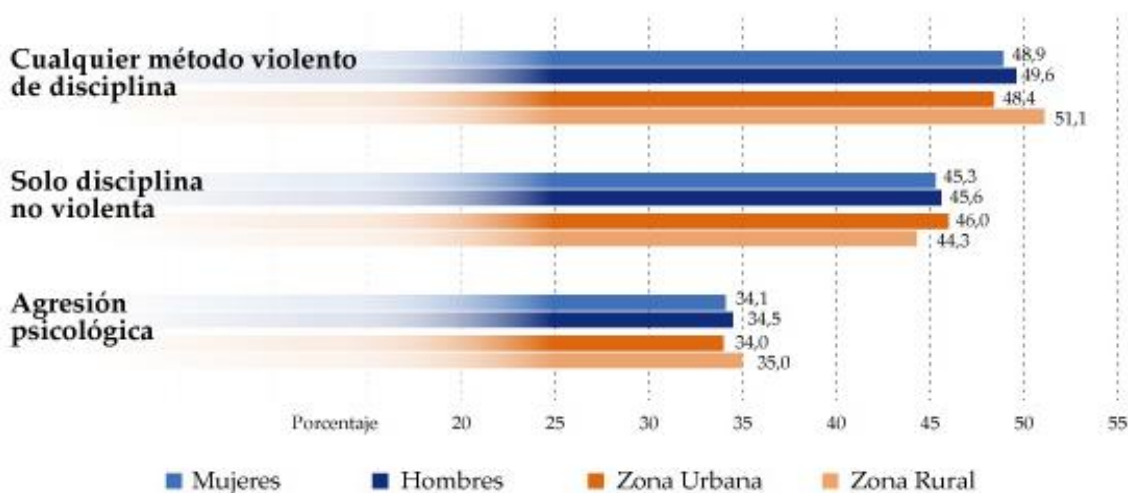
Según Unicef (2015) dichas acciones en contra del bienestar integral de las niñas, niños y adolescentes se expresaban en los discursos, refranes y todo tipo de simbolismos comunes en las décadas anteriores que impedían tomar conciencia e incluso asumir la transformación de estos patrones como un norte.

Prácticas como el maltrato físico y emocional, el abuso y acoso sexual, la negligencia y la violencia flagrante, eran frecuentes y normalmente no recibían sanción social y solo eran sancionadas legalmente, en algunas ocasiones, cuando se comprometía la vida del niño o de la niña. (Viquez, 2011 citado en Unicef, 2015, n.d)

La Figura 4, muestra las problemáticas antes citadas, las cuales siguen vigentes en la sociedad costarricense y que afectan el estado de los derechos de las niñas, niños y adolescentes; pese a que el fenómeno de la violencia parece ser una constante en buena parte del territorio nacional, los datos muestran una mayor prevalencia de estos patrones en las zonas rurales e incluso, en el trato dirigido a los hombres, que probablemente tenga una incidencia en prácticas de violencia en su vida adulta, lo que podría ser una señal clara de la orientación prioritaria que debe tener la política pública enfocada en la prevención, desde el enfoque de nuevas masculinidades.

Dichas situaciones tienen consecuencias negativas en buena parte de las vidas de las niñas, niños y adolescentes que lo sufren: “...los niños [SIC] expuestos a la disciplina violenta, con frecuencia muestran bajos niveles de desarrollo socio-emocional y son más propensos a mostrar comportamientos violentos hacia otros niños y adultos” (Unicef, 2017, n.d.).

Figura 4. COSTA RICA: Porcentaje de la población entre 1 y 14 años que ha experimentado situaciones de violencia (2018)



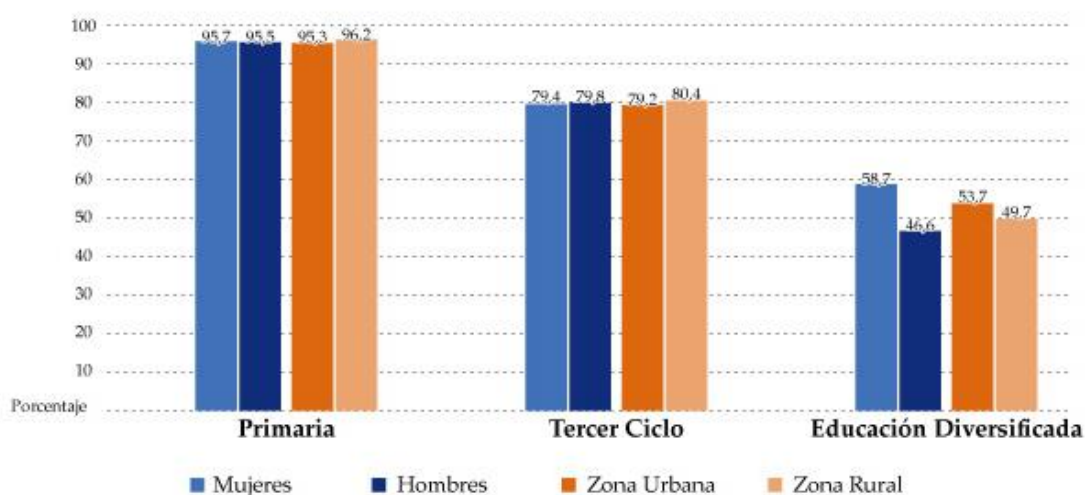
Nota: Desaf (2021) con datos del INEC (2018).

Otro elemento fundamental en el desarrollo integral de la niñez y adolescencia es el acceso a la educación formal en sus diferentes ciclos. El tema educativo, en todas sus vertientes, debe ser comprendido desde la perspectiva del derecho para que las niñas, niños y adolescentes disfruten de niveles de vida dignos y autónomos dentro de los márgenes que son establecidos como adecuados en una sociedad en particular. No obstante, en la región latinoamericana, se evidencian importantes retos para asegurar la calidad de los servicios educativos y su integralidad para la atención de las niñas, niños y adolescentes.

A pesar de que se han realizado esfuerzos en el diseño de currículos, en la dotación de materiales y la definición de estándares para evaluar la calidad de los servicios y programas, en la mayoría de los casos no se cuenta con un enfoque de calidad consensuado por diferentes sectores y actores, ni con sistemas integrales de indicadores que consideren todas las áreas de atención y permitan evaluar la calidad de los distintos programas y servicios. (Marco, 2014, n.d.)

La situación costarricense, respecto al acceso a la educación en los diferentes niveles, evidencia importantes brechas, especialmente en los niveles superiores. Conforme se avanza en los ciclos educativos, la cantidad de personas que permanecen en el sistema se reduce considerablemente (Figura 5). Por otra parte, la Enaho del 2020 indica que el 14% de las personas entre 15 y 17 años tienen dos años o más de rezago escolar. Esta situación es particularmente compleja pues las edades de exclusión coinciden con aquellas en las cuales, incrementan situaciones de trabajo infantil u otros tipos de explotaciones.

Figura 5. COSTA RICA: Porcentaje de asistencia al sistema educativo (2018)



Nota: Desaf (2021) a partir de INEC (2018).

La situación se vuelve más grave en cuanto al acceso a la educación para niñas, niños y adolescentes de otras poblaciones socialmente vulnerabilizadas; 12% de la población indígena y 24% de la migrante de 5 a 17 años no tiene probabilidades de recibir educación primaria y secundaria, según el último informe (2018) de Estado de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia.

De acuerdo con el Estado de la Educación (2021), el denominado “apagón educativo” compromete el desarrollo de las competencias y habilidades vitales para el progreso del país y la democracia; los datos indican una grave crisis debido al golpe combinado de los rezagos históricos y los efectos económicos y sociales generados por la pandemia del Covid-19; como en muchos otros temas, la crisis sanitaria vino a poner en evidencia problemas no resueltos, se afirma que la crisis educativa es la peor de varias décadas, en los últimos cuatro años, se encadenaron reiteradas y significativas interrupciones de los ciclos lectivos que han provocado un fuerte recorte en los aprendizajes estudiantiles. Se tienen amplios y diversos grupos de estudiantes con rezago: las personas de la educación especial, las que asisten a modalidades abiertas, la población indígena, los cientos de miles con poca o nula conectividad, las niñas y niños que asisten a preescolar.

Además, dicha situación ha incrementado las desigualdades entre la educación pública y privada (que ha continuado dando servicios y adaptando la virtualidad) en los ciclos educativos que la normativa costarricense establece como obligatorios, con el agravante que la oferta educativa tiene varios años de desfase con lo requerido por el mercado laboral.

Las medidas adoptadas por el Ministerio de Educación Pública (MEP) se orientaron, principalmente, a resguardar la salud y garantizar la permanencia de las personas estudiantes en el sistema preescolar, básico y diversificado. Estos son objetivos necesarios, pero no suficientes. La educación remota, combinada o híbrida como principal respuesta educativa del sistema, no garantizó que el estudiantado adquiriera aprendizajes de calidad (Programa Estado de la Educación, 2021).

Los párrafos anteriores pretenden dar cuenta de una parte de la realidad y las problemáticas que aquejan a la niñez y adolescencia costarricense; es oportuno indicar que la propuesta planteada, no debe considerarse como un esfuerzo exhaustivo por analizar la situación integral de dicha población; el propósito es ofrecer un primer acercamiento descriptivo y puntualizar algunos fenómenos de tipo estructural. Desde el enfoque de la interseccionalidad y el auge de los procesos de globalización en las sociedades, también es necesario considerar las diferentes situaciones de desigualdad que podrían sufrir las niñas, niños y adolescentes, por su condición étnica, de género, e incluso su ubicación territorial, elementos que podrían ser de importancia en el desarrollo del proceso evaluativo.

3.2. Contexto del entorno amplio

Marco normativo a nivel nacional e internacional

La Constitución Política de Costa Rica, garantiza el derecho a vivir libre de discriminación y la garantía suprema de igualdad. La protección más importante de no discriminación en el ordenamiento jurídico nacional se encuentra en el artículo 33 que indica: “Toda persona es igual ante la ley y no podrá practicarse discriminación alguna contraria a la dignidad humana” (Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, 1949, art. 33). En este sentido, la Sala Constitucional ha determinado que el principio de igualdad es rector de la democracia constitucional costarricense y permea todo el sistema político y jurídico, no sólo en su dimensión subjetiva, sino objetiva.

La atención integral de la niñez y adolescencia en el país está cimentada en una amplia estructura normativa, que se fundamenta en la Constitución Política mediante los artículos 51 y 55 que establecen la necesidad de protección de la familia como elemento central de la organización de la sociedad, de la niñez y adolescencia, las madres y demás grupos de población que puedan tener algún grado de riesgo o vulnerabilidad en la consecución de sus derechos fundamentales.

A nivel internacional, el país se ha distinguido por firmar y ratificar los acuerdos y convenciones tendientes a reconocer los Derechos Humanos para todas las personas sin distinción de nacionalidad, etnia, edad, sexo, procedencia, creencias, opiniones, estratos sociales, orientación sexual e identidad de género, entre otros, tal y como lo consigna la Declaración Universal de Derechos Humanos y los instrumentos internacionales para el avance de la igualdad.

En cuanto a las niñas, niños y adolescentes, con la ratificación de la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) en el año 1990 y con la entrada en vigencia del Código de la Niñez y la Adolescencia (CNA) en 1998, se instaura en el país un derecho propio para las niñas, niños y adolescentes, que se enmarca dentro de la Doctrina de la Protección Integral y contempla una cantidad de derechos específicos para esta población, de conformidad a su condición de personas en desarrollo y, como tales, titulares de una protección especial.

Es innegable la responsabilidad que recae en el Estado, no sólo de promover los derechos de las niñas, niños y adolescentes, sino también de garantizarlos mediante la protección y recuperación de las que han sido sujetas de violación de éstos, para lo cual, debe tomar las medidas que sean necesarias, tanto legislativas como administrativas.

La normativa, crea una serie de instancias que se constituyen en actores claves en cuanto a la tutela de los derechos de las niñas, niños y adolescentes en Costa Rica. Uno de ellos es el Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia (CNNA), adscrito al Poder Ejecutivo el cual, se instituye

en un espacio de “...deliberación, concertación, coordinación entre el Poder ejecutivo, las instituciones descentralizadas del Estado y las organizaciones representativas de la comunidad relacionadas con la materia” (Asamblea Legislativa, 1998, art. 170). Su función primordial es asegurar que la formulación y ejecución de las políticas públicas estén según el Sistema de Protección Integral de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia.

Este Sistema está conformado por el CNNA, las instituciones gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil representadas ante el Consejo de la Niñez, las Juntas de Protección de la Infancia y los Comités tutelares de los derechos de la niñez y la adolescencia; su mandato es garantizar el cumplimiento y la protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes por medio del diseño de políticas y otras intervenciones públicas como los programas gubernamentales y sociales (Asamblea Legislativa, 1998).

Para Rivera y Castellón (2016), dichos elementos son esenciales en la consolidación del marco institucional costarricense que da soporte a la protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes.

Es así como se crea el Código de la Niñez y la Adolescencia en el año 1998, mediante la ley 7739, el cual le da vida al Subsistema Nacional de Protección Integral en el artículo N°168: ‘Se garantizará la protección integral de los derechos de las personas menores de edad en el diseño de las políticas públicas y la ejecución de programas destinados a su atención, prevención y defensa, por medio de las instituciones gubernamentales y sociales que conforman el Sistema Nacional de Protección Integral de los Derechos de la Niñez y de la Adolescencia’. (Rivera y Castellón, 2016, n.d)

Asimismo en el 2008, el CNNA creó la Comisión Técnica de Niñez y Adolescencia, formada por la Rectoría del Sector Social y Lucha contra la Pobreza, el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplan), el PANI, la Coordinadora de Organizaciones Sociales de Defensa de Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes (Cosecodeni), y la Central del Movimiento de Trabajadores Costarricenses (CMTC) la cual, cuenta con el apoyo de Visión Mundial, Unión de Instituciones Privadas de Atención a la Niñez (Uniprin) y Unicef. A esta Comisión Técnica, se le dio la responsabilidad de diseñar la Política Nacional de Niñez y Adolescencia, 2009-2021”.

La política en materia de niñez y adolescencia se sustenta en una serie de normas (nacionales e internacionales) que regulan el quehacer del aparato estatal y la garantía de los derechos de las niñas, niños y adolescentes en todos los ámbitos. En el anexo 1 y 2 (Tomo II), se sintetizan las de mayor relevancia para efectos de explicar la lógica interna del Fondo para la Niñez y la

Adolescencia; dentro de ésta, se enfatiza en la relevancia del **Código de Niñez y Adolescencia Ley N° 7739** (Tabla 1).

Tabla 1. Código de la Niñez y la Adolescencia, Ley N° 7739 y el FNA

Artículos	Contenido
<p>Artículo 179</p>	<p>Las Juntas de Protección a la Niñez y la Adolescencia, adscritas al Patronato Nacional de la Infancia, conformarán el Sistema Nacional de Protección Integral y actuarán como órganos locales de coordinación y adecuación de las políticas públicas sobre la materia.</p> <p>Además de los integrantes señalados en la Ley Orgánica de la Institución, cada Junta contará con un representante de la población adolescente de la comunidad, quien deberá ser mayor de quince años y actuará con voz y voto. Las reglas para nombrarlo se establecerán en el reglamento respectivo.</p>
<p>Artículo 180</p>	<p>Además de las funciones específicas señaladas en la Ley Orgánica del Patronato Nacional de la Infancia, las Juntas de Protección deberán:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Promover el respeto a los derechos de las niñas, niños y adolescentes de la comunidad por parte de las instituciones, públicas y privadas, ejecutora de programas y proyectos de atención, prevención y defensa de derechos; así como el respeto a las garantías procesales que les correspondan en los procedimientos administrativos en que sean parte. b) Conocer de los informes que deberán remitir trimestralmente las oficinas locales del Patronato Nacional de la Infancia, relativos a la situación de niños y adolescentes a partir de los casos atendidos y los programas desarrollados por ellas. Deberán evaluar dichos informes, emitir recomendaciones y divulgarlas en la comunidad respectiva, por medio de publicaciones, actividades públicas y otros medios que se consideren apropiados. c) Emitir las recomendaciones y sugerencias que estime necesarias para garantizar el respeto a los derechos de niños y adolescentes, tanto a entidades públicas como privadas locales, como a particulares que ejecutan programas y proyectos de atención y defensa.
<p>Artículo 184</p>	<p>Créase el Fondo para la Niñez y la Adolescencia, que tendrá como objetivo financiar, en favor de las niñas, niños y adolescentes, proyectos que desarrollen acciones de protección integral de base comunitaria, y de ejecución exclusivamente comunitaria e interinstitucional.</p>

Nota: Información de la Asamblea Legislativa de Costa Rica (1998).

Por su parte, la Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (Ley N° 5662 y sus reformas, 1974) establece el Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (Fodesaf), cuyas personas beneficiarias son las costarricenses y extranjeras residentes legales del país, así como niños, niñas y adolescentes quienes, a pesar de carecer de una condición migratoria regular en el territorio nacional, se encuentren en situación de pobreza o pobreza extrema, de acuerdo con los requisitos que se establezcan en ésta y las demás leyes vigentes y sus reglamentos.

Con recursos del Fodesaf se financian programas y servicios a las instituciones del Estado. Al PANI se destina -como mínimo- dos coma cincuenta y nueve por ciento (2,59%) del total del presupuesto administrado.

Política Pública

- Política Nacional de la Niñez y la Adolescencia 2009 a 2021

Según el PANI y Unicef (2009), la Política Nacional para la Niñez y la Adolescencia (PNNA) propone:

... garantizar el pleno ejercicio de los derechos de la niñez y la adolescencia del país, en un marco de convivencia democrática, mediante la creación de condiciones, mecanismos y oportunidades para que se respeten los derechos de todos los niños, niñas y adolescentes, tomando en cuenta el interés superior, la autonomía progresiva y la participación en las diferentes etapas de desarrollo y en los entornos familiar, escolar, comunitario y social en los que se desenvuelven... (p.19)

La Política está construida alrededor de seis ejes estratégicos y seis compromisos, sintetizados en la Tabla 2:

Tabla 2. Ejes estratégicos y compromisos de la PNNA 2009-2021

EJES	<ol style="list-style-type: none"> 1. Institucionalidad democrática 2. Persona, familia y comunidad 3. Salud integral 4. Educación 5. Cultura, juego y recreación 6. Protección especial
COMPROMISOS	<ol style="list-style-type: none"> 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 niñas, niños y adolescentes, en particular). 5. La participación activa de los niños, niñas y adolescentes en el ejercicio de su ciudadanía. 6. La definición de políticas públicas específicas de Estado en esta materia.

Nota: Información de PANI y UNICEF (2009).

- Agenda Nacional de la Niñez y la Adolescencia 2015 a 2021

La Agenda Nacional de la Niñez y la Adolescencia (ANNA) plantea cinco pilares a saber: desarrollo de la primera infancia; la violencia intrafamiliar e inseguridad ciudadana; erradicación del castigo físico y trato humillante; prevención del embarazo adolescente y protección frente a la violencia en el ciberespacio.

Dentro de los entornos a ejecutar las acciones se encuentra el comunal, donde al menos 30% de las municipalidades costarricenses tienen una Política Local de Niñez y Adolescencia; además el 80% dispone de diagnóstico y planes locales y el 100% cuenta con Juntas de Protección de la Niñez y Adolescencia activas. Cabe señalar que se desarrollan en una forma muy global las metas; y no se observa una vinculación directa con lo que respecta al FNA.

En la Tabla 3, se sintetizan otras políticas públicas abocadas a garantizar los derechos de las niñas, niños y adolescentes en Costa Rica.

Tabla 3. Políticas Públicas en materia de niñez y adolescencia

Normativa	Año	Aspectos relevantes
Política para la Primera Infancia 2015-2020	2015-2020	Es un instrumento impulsado por la Comisión de Primera Infancia, en la que se articulan instituciones, recursos y acciones que deben llevarse a cabo para garantizar la atención y protección integral de las niñas y niños. Política específica que complementa a la PNNA en el abordaje del grupo de interés, Primera Infancia
Política para la Adolescencia Costa Rica 2018-2022	2018-2022	La Política para la Adolescencia retoma e integra las diferentes propuestas del país orientadas a garantizar la protección y ejercicio de derechos, y el bienestar de las personas adolescentes comprendiendo la necesidad del abordaje específico por la etapa de desarrollo que atraviesan las personas adolescentes y sus necesidades específicas. Pretende ampliar las capacidades y generar las oportunidades institucionales y sociales para el ejercicio pleno de los derechos y oportunidades.
Plan Nacional para el Desarrollo de Estrategias de Prevención y Erradicación de la Violencia Contra Niños, Niñas y Adolescentes Costa Rica 2017-2019	2017-2019	Es un instrumento para operativizar la gestión e implementación de las acciones enfocadas al desarrollo y validación de estrategias de prevención y erradicación de la violencia contra las niñas, niños y adolescentes en Costa Rica.

Planificación nacional e institucional

- Plan Nacional de Desarrollo e Inversión Pública 2019 - 2022 (PNDIP)

En el Gobierno del Bicentenario, se consideró un diagnóstico del desarrollo económico, social y ambiental elaborado por Mideplan para los años 2012 a 2017, considerando las brechas regionales, la inversión pública y los grupos poblacionales en condiciones de vulnerabilidad, con la finalidad de identificar los principales problemas y las alternativas de solución. Las fuentes fueron variadas y se mencionan el Banco Central de Costa Rica, el INEC, el MEP, el Ministerio de Salud, entre otras.

Además, el esfuerzo de las personas, instituciones y ciudadanía, que expresaron sus principales preocupaciones en torno al país en siete áreas estratégicas a saber: innovación y competitividad; infraestructura, ordenamiento territorial y movilidad; seguridad humana; salud y seguridad

social; educación para el desarrollo sostenible y la convivencia; economía para la estabilidad y el crecimiento inclusivo y desarrollo territorial.

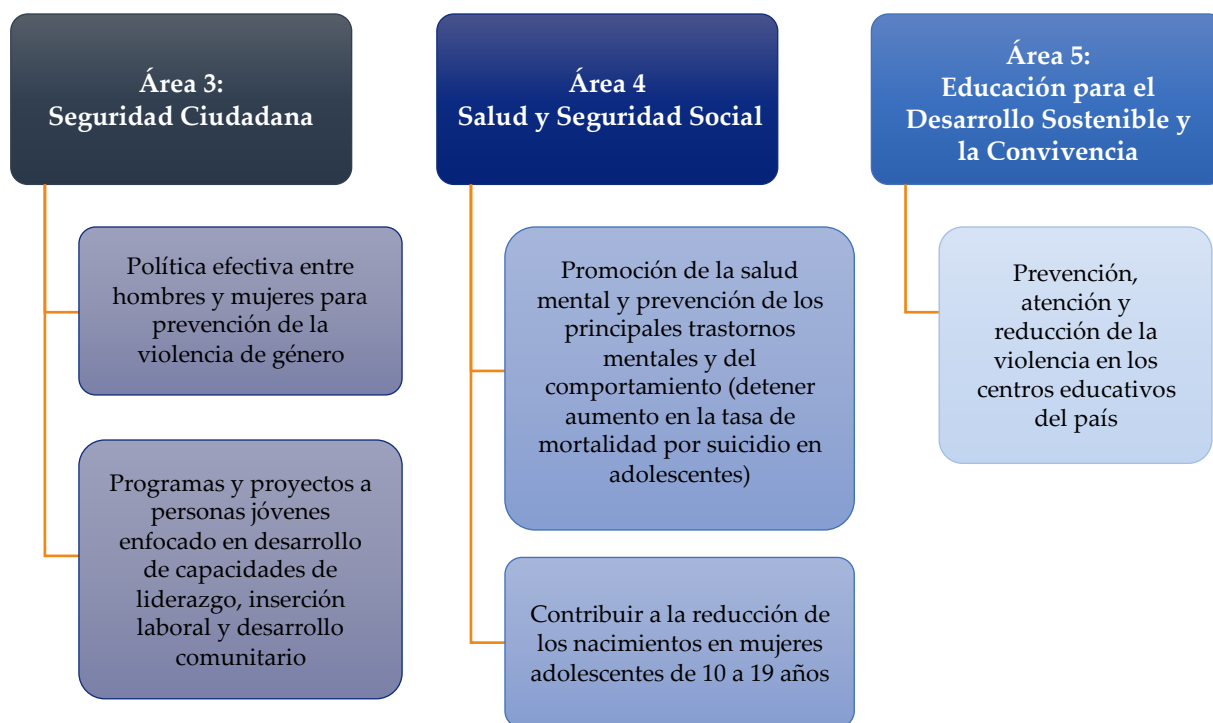
Resultado de este análisis y en perspectiva gubernamental, se establece un único objetivo nacional “referido a las prioridades definidas por la Administración, enfocado en los ámbitos del desarrollo sostenible (social, económico y ambiental) y tomando como referencia lo establecido en compromisos internacionales vigentes” (Mideplan, 2019, p. 45).

El objetivo nacional definido para el PNDIP es: “Generar un crecimiento económico inclusivo en el ámbito nacional y regional, en armonía con el ambiente, generando empleos de calidad, y reduciendo la pobreza y la desigualdad” (Mideplan, 2019, p. 45).

En el caso del PANI, las metas trazadas en el PNDIP (2019-2022), son enfocadas en centros de cuidado asociados a la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil. En lo que respecta directamente al Fondo para la Niñez y la Adolescencia; no existe ningún objetivo directo.

Sin embargo, existen indicadores, objetivos o metas que se relacionan de forma indirecta, generando mediante la asociación, la posibilidad de contribuir a la mejora de aspectos claves a nivel nacional, comunal y que afecta directamente a la población atendida por el FNA (Figura 6):

Figura 6. Otras áreas dentro del PNDIP (2019-2022) que inciden en los derechos de las niñas, niños y adolescentes



Nota: Información de Mideplan (2019).

- Plan Estratégico Institucional PANI 2018-2022

El Plan Estratégico Institucional (PEI) del PANI, organiza la forma en la cual se realizarán las acciones trazadas para los cuatro años de gobierno y se basa, principalmente, en los objetivos directos o vinculantes establecidos en el PNDIP y los retos señalados por instancias como la Contraloría General de la República.

En el caso del Fondo para la Niñez y la Adolescencia, el PNDIP no trazó ninguna meta a cumplir en el período del gobierno del bicentenario; por lo tanto, no existen acciones específicas en el PEI que sean asociadas al cumplimiento de propuestas país. No obstante, existe una propuesta dentro del objetivo “Mejorar la calidad de los servicios prestados por el PANI con énfasis en la atención de denuncias y la respuesta institucional para garantizar los derechos de los niños, niñas y adolescentes” (PANI, 2018, p. 16), en el eje de promoción y prevención, enfocado en la ejecución del FNA, que se detalla en la Tabla 4:

Tabla 4. PEI-PANI (2018-2022). Estrategia de acción asociada al FNA

Acción estratégica	Consolidar la estandarización de procesos de atención a nivel local que propicie una adecuada gestión.
Definición	Contribuir a la mitigación de las situaciones violatorias de derechos de las niñas, niños y adolescentes mediante el fortalecimiento de los proyectos del Fondo para la Niñez y la Adolescencia.
Actividades	Revisión y actualización de los lineamientos técnicos para la elaboración de los proyectos preventivos que componen el Portafolio Institucional de Proyectos del Fondo para la Niñez y Adolescencia, garantizando la sostenibilidad en el tiempo.
	Análisis de otros estudios y estadísticas generadas por PANI y otras entidades, para la definición de derechos vulnerados. A nivel local y nacional.
	Definición de temáticas priorizadas a nivel promocional y preventivo a partir de lineamientos o línea base de proyectos y programas del Fondo para la Niñez y la Adolescencia.
	Seguimiento técnico para el control de los resultados de los proyectos ejecutados y que son financiados por el Fondo para la Niñez y Adolescencia de Fodesaf.
	Análisis de buenas prácticas a nivel de resultados de los proyectos o programas del Fondo para la Niñez y la Adolescencia (análisis técnico).
Periodo de ejecución	2020 a 2022

Nota: Información del PANI (2018).

3.3. Contexto de la intervención

Estructura Organizacional PANI

El PANI, fue creado con el fin de orientar las políticas públicas con respecto a la niñez y la adolescencia, mediante acciones afirmativas en línea con la protección de sus derechos; en consonancia con el reconocimiento de las garantías sociales, y el énfasis que se le otorga a las poblaciones en situaciones diversas de vulnerabilidad; mediante la Ley N° 39 del año 1930. Su estructura organizativa está compuesta por tres niveles organizacionales: el político, el técnico operativo y el técnico desconcentrado (PANI, 2021):

- El nivel político

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

Además de estas dos autoridades, se encuentran todas sus unidades adscritas en forma directa: Auditoría Interna, el Consejo Nacional de Adopciones y Juntas de Protección a la Niñez y Adolescencia (que dependen de Junta Directiva), la Oficina de Planificación, Asesoría Jurídica, la Unidad de Comunicación y Prensa, la Contraloría de Servicios.

- El nivel técnico operativo

El nivel técnico operativo es responsable de la gestión, implementación y control de los planes, programas y proyectos del PANI. Está compuesto por la Gerencia de Administración, la Gerencia Técnica y las unidades organizacionales que dan soporte a la labor sustantiva y administrativa financiera.

En la Gerencia de Administración se cuenta con los Departamentos de Tecnologías de Información, Financiero-Contable, Suministros de Bienes y Servicios, Recursos Humanos y Archivo Central, cuyo fin es constituirse en un centro inteligente de información en forma impresa, digital y a través de la página WEB.

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

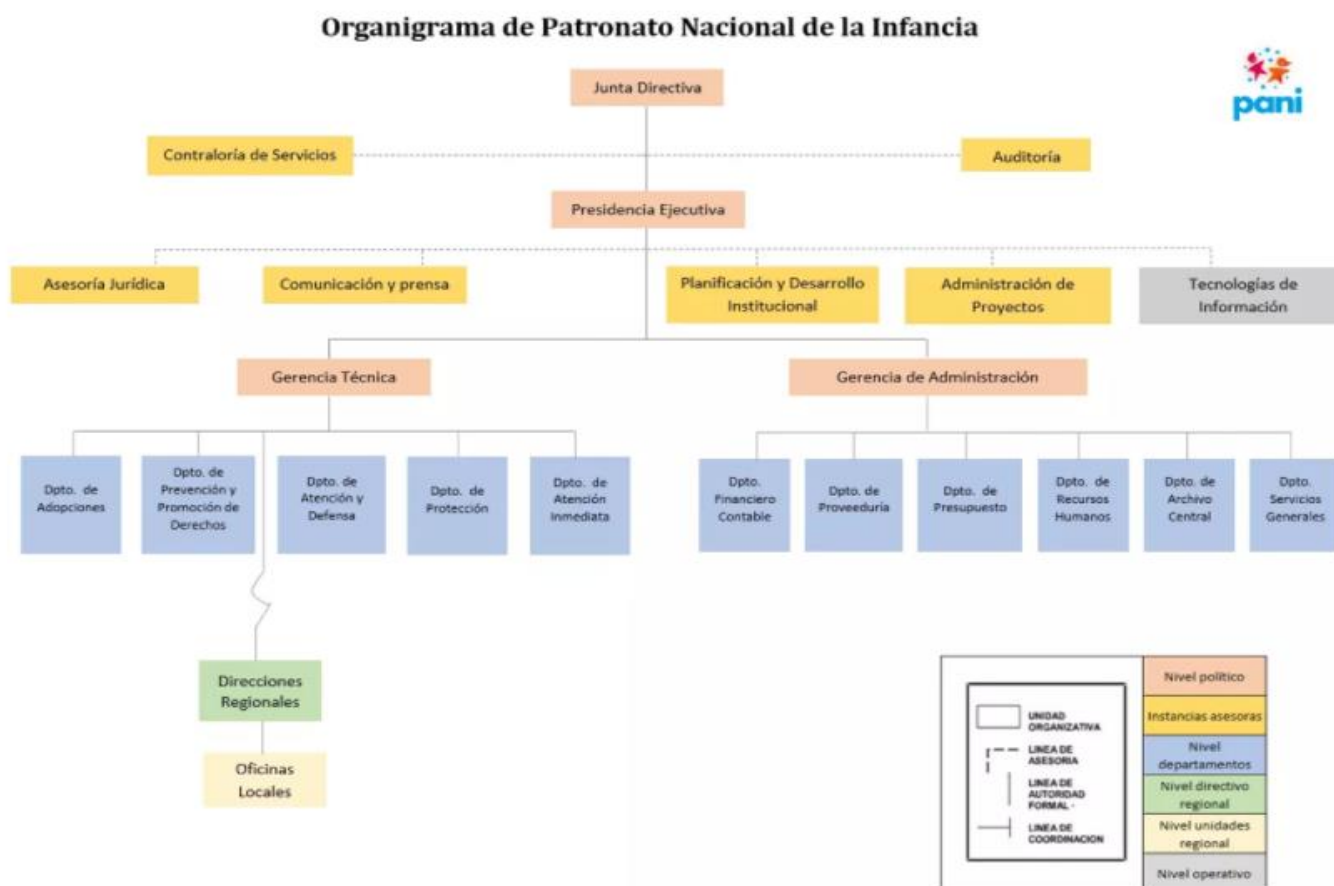
Por último, la Gerencia Técnica apoya su trabajo en el Departamento de Adopciones que se constituye en la instancia que da asesoría, supervisión y realiza labores operativas en el ámbito internacional y nacional, según jurisdicción y con la Unidad de Acreditación encargada de avalar las iniciativas privadas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

- El nivel desconcentrado

En el nivel desconcentrado se ubican las direcciones regionales, de las que dependen las oficinas locales y las Juntas de Protección a la Niñez y la Adolescencia, las Unidades Móviles y los Centros de Intervención Temprana, desde donde se articulan las acciones relacionadas con las dos grandes áreas de gestión de la parte técnica: 1) Atención y Protección Especial 2) Promoción y Prevención de Derechos.

La estructura organizativa del PANI se detalla en la Figura 7:

Figura 7. Organigrama PANI



Aprobado por MIDEPLAN mediante oficio DM-1515-2019 del 01 de octubre de 2019

Nota: PANI (2021).

Presupuesto

Según lo establecido por la Ley N° 5662 de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, al PANI se designará, como mínimo, un dos coma cincuenta y nueve por ciento (2,59%); estos recursos son destinados a beneficio de las niñas, niños y adolescentes, mediante el financiamiento de programas específicos para mejorar su calidad de vida. El gasto efectivo o gasto real del PANI, en el período 2016 a 2020, se detalla en la Tabla 5.

Tabla 5. PANI: Reporte de gastos efectivos financiados por Fodesaf 2015-2020 (Millones de colones)

Beneficio	2016	2017	2018	2019	2020
Atención de denuncias	9 567,8	6 707,2	9 881,4	10 012,4	9 974,6
Protección y apoyo a los niños, niñas y adolescentes en los Albergues PANI	1 720,2	1 348,0	1 799,0	2 096,6	2 211,0
Protección y apoyo a los niños, niñas y adolescentes con condición de discapacidad en ONG	537,1	-	-	-	-
Centro de Atención Infantil-Guarderías	1 462,9	1 390,4	1 467,3	1 070,9	2 836,2
Proyectos Fondo para la Niñez y la Adolescencia	338,9	86,4	347,1	402,7	11,0
Obra Pública	61,4	68,4	50,2	-	-
Giro extraordinario a ONG que conforman el Programa de Alternativas de Protección	364,8	-	-	-	-

Nota: Los datos contenidos en la tabla, corresponden a los reportes oficiales que emiten las diferentes Unidades Ejecutoras a Desaf de los gastos efectivos del presupuesto asignado según Ley No 8783. Información del Sistema de indicadores (2016-2020), Desaf (2021).

La mayor proporción de presupuesto asignado a PANI se utiliza en la atención de denuncias; siendo este entre un 65% y un 74% del total. El Fondo para la Niñez y Adolescencia abarca entre un 1% y un 3% en los años estudiados. Cabe destacar que, de acuerdo con el Código de la Niñez y la Adolescencia (Ley N° 7739), para constituir el FNA

...se destinará como mínimo una octava parte (0,5%) del cuatro por ciento (4%) de los recursos del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares asignados al

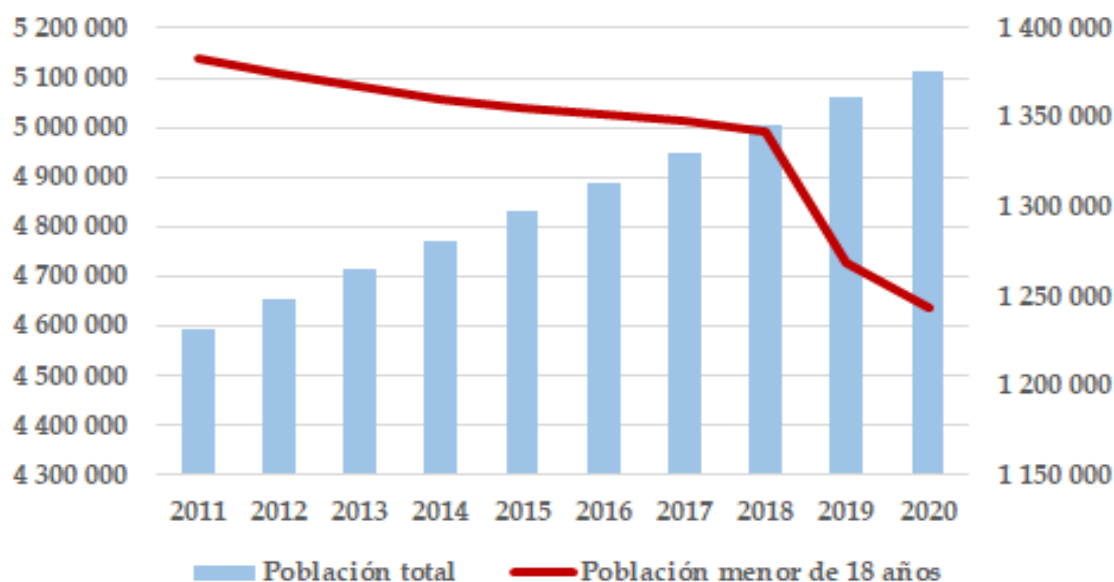
Patronato Nacional de la Infancia... no podrá ser destinado a otros fines ni ser utilizado para gastos administrativos. (Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, 1998, art. 185)

Es importante aclarar que, en el 2020 debido a la situación de salud vivida a nivel mundial, el Fondo para la Niñez y la Adolescencia no se ejecutó de la misma forma que en años anteriores. Dicho año se realizó una modificación presupuestaria en la que se asignaron 352,9 millones de colones a un proyecto denominado *Mis primeras huellas* el cual, apoya a madres adolescentes embarazadas con suministros para el desarrollo de sus hijos e hijas.

Descripción de la población

El PANI, como ente rector en materia de la niñez y la adolescencia, tiene como población objetivo a niñas, niños y adolescentes las cuales, en la última década muestran el comportamiento poblacional ilustrado en la Figura 8:

Figura 8. COSTA RICA. Población de 17 años o menos. 2011-2020



Nota: Desaf (2021) con datos del INEC (2011-2020).

A continuación, se muestran datos relacionados con el sexo, ubicación geográfica y nacionalidad de las niñas, niños y adolescentes, según los datos de la Enaho del año 2020 (Tabla 6).

Tabla 6. COSTA RICA: Características de la población menor a 18 años, por sexo, nacionalidad y zona geográfica, 2020

Variable	Total	Hombres	Mujeres
Total	1 243 891	641 185	602 706
Nacionalidad			
Costarricenses	1 212 707	622 618	590 089
Extranjeros	31 184	18 567	12 617
Zona			
Urbana	853 561	441 835	411 726
Rural	390 330	199 350	190 980
Región de planificación			
Central	691 906	358 335	333 571
Chorotega	103 004	53 605	49 399
Pacífico Central	82 966	43 242	39 724
Brunca	97 950	49 499	48 451
Huetar Atlántica	140 982	72 781	68 201
Huetar Norte	127 083	63 723	63 360

Nota: Desaf (2021) información de INEC (2020).

Teoría de la intervención y teoría del impacto

Como se indica en la Ficha descriptiva del Programa Protección y Atención de Niños, Niñas y Adolescentes (Desaf, 2019-2021), éste fue creado en el año 1975 con el fin de fortalecer la interacción de las diferentes instituciones que brindaban servicios en forma directa o indirecta a la población menor de 18 años y así, poder garantizar un mejoramiento en el servicio, atención y protección a la niñez y la adolescencia; en donde la familia, la comunidad y el Estado, fueran partícipes de esa construcción social.

El Fondo para la Niñez y la Adolescencia, específicamente, tiene como objetivo financiar, en favor de las niñas, niños y adolescentes, "...proyectos que desarrollen acciones de protección

integral de base comunitaria, y de ejecución exclusivamente comunitaria e interinstitucional” (Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, 1998, art. 184).

Los proyectos asociados al FNA, son financiados con fondos del Fodesaf y aunque la población que deben atender es categorizada por pobreza y pobreza extrema, en el caso del PANI, la atención no se centra en esto debido a la universalidad de los derechos de los niños, niñas y adolescentes; por lo tanto, no es requisito estar en las condiciones mencionadas para recibir algún producto del FNA.

Dado que el FNA se creó para la generación de acciones oportunas que permitan potenciar las redes comunales para mancomunar esfuerzos, recursos, actitudes y capacidades a favor de la garantía de los derechos de las niñas, niños y adolescentes. Esta estrategia permite la interacción de personas de diferentes instancias con niñas, niños y adolescentes -prioritariamente de nueve a menos de 18 años, aunque pueden participar personas de menor edad-, en la toma de decisiones que beneficien a la población en forma general.

- Focalización

El FNA se ejecuta a nivel nacional conforme se ingresen proyectos a nivel cantonal. Éstos deben estar basados en la Política Nacional para Niñez y Adolescencia Costa Rica (PNNA) 2009-2021, la Agenda Nacional para la Niñez y la Adolescencia 2015-2021 y el plan estratégico de la institución 2019-2021 del PANI.

Su ejecución depende de la aprobación y asignación presupuestaria la cual, permite que cada proyecto tenga un límite de 20 personas participantes. En algunas ocasiones, se ejecuta a través de las mismas instituciones educativas, Organizaciones No Gubernamentales, municipalidades entre otros; pero siempre dentro del marco de la Ley de Contratación Administrativa. En la Tabla 7, se muestra el portafolio establecido para el año 2021.

Tabla 7. Fondo para la Niñez y la Adolescencia: portafolio de proyectos (2021)

Nombre	Tema del proyecto	Objetivo	Población meta
Responsabilidad y Amor para educar	Maltrato físico	Contribuir al cambio de patrones de crianza que generan maltrato físico dentro de las familias brindando nuevas estrategias de educación positiva con el fin de garantizar desarrollo integral de las niñas, niños y adolescentes en edad escolar	Niños y niñas en edades oscilantes a los 9 a 12 años, de comunidades con mayor índice de situaciones denunciadas en las cuales se violenta el derecho de la vida, cuidado, desarrollo y protección integral.

Nombre	Tema del proyecto	Objetivo	Población meta
Fortaleciendo la Unión Familiar	Negligencia	Informar a los padres, madres y encargados, acerca de las consecuencias que acarrearán las conductas negligentes por parte de adultos, hacia los niños, niñas y adolescentes, a fin de fomentar un adecuado rol protector ante las mismas	10 a 15 familias por periodo de ejecución del proyecto que cuenten con condiciones de riesgo social
Conectados en Familia	Conflictos familiares	Fortalecer las relaciones familiares, a través del establecimiento de vínculos y convivencia positiva, a fin de que el grupo familiar se constituya en un ente protector para los adolescentes	Adolescentes entre los 12 y 17 años de edad, con al menos 5 factores de riesgo identificados en el tema de conflictos familiares, así como sus familias
Esta es mi voz	Participación de las niñas, niños y adolescentes	Fomentar competencias en las niñas, niños y adolescentes de los consejos participativos mediante la formación de liderazgo y ciudadanía para el ejercicio del derecho a la participación	Niñas, niños y adolescentes integrantes de los Consejos Participativos

Nota: En la lista de proyectos se conoce del proyecto denominado “A mí sí me importa”, enfocado en el tema de la explotación sexual comercial, sin embargo, no se dispone en las fuentes oficiales de la información detallada de sus objetivos y población meta. Información de PANI (2021).

- Criterios de selección de la población objetivo

Los criterios de selección no deben considerarse como los otros casos del Programa Protección y Atención de Niños, Niñas y Adolescentes, ya que el FNA lo que pretende es lograr la mayor participación de las niñas, niños y adolescentes en los distintos espacios locales que promueven la promoción y prevención de los derechos de niñez y adolescencia. Es decir, no es como en los otros subprogramas, que deben cumplir con criterios para adjudicar un beneficio, sino más bien, abre todas las posibilidades de participación de las niñas, niños y adolescentes.

- Enfoques

a. *Enfoque de derechos humanos*

La Declaración Universal de los Derechos Humanos; fue creada en 1948 con el fin de universalizar los derechos básicos y fundamentales de las personas; partiendo del hecho que todo ser humano nace libre, con igualdad de dignidad y derechos.

Además, establece que el Estado es el encargado de respetar, proteger y hacer cumplir los derechos de las personas; además se debe centralizar en la población con mayor vulneración; de manera que las acciones tomadas sean acordes con las necesidades existentes y así lleguen al segmento de la población que más lo requiere.

b. *Enfoque de derechos de la niñez y adolescencia*

La Convención sobre los Derechos de los Niños es el tratado internacional con mayor validación en todo el mundo, obligando a los países a proteger a los niños, niñas y adolescentes contra toda violación de sus derechos.

Los países que ratificaron la convención tienen el deber como Estado, de adoptar e implementar las medidas necesarias para garantizar el cumplimiento de los derechos de las niñas, niños y adolescentes (independientemente de su nacionalidad o legalidad migratoria), que viven dentro de su territorio. Incluye no sólo a las esferas políticas del país, sino también a los diferentes poderes, comunidades, sectores sociales, instituciones tanto públicas como privadas y a la población en general a actuar en conjunto con la niñez (brindándole participación activa como personas con derechos y necesidades) para la toma de decisiones en temas que les afectan.

De acuerdo con la OEA, se define como una corriente que incorpora los derechos de la niñez y la adolescencia como eje de desarrollo de estrategias, políticas, programas y proyectos y posibilita el establecimiento de metas para dar cumplimiento efectivo a los derechos, así como para medir y valorar los avances. De la misma manera permite vincular estas metas al marco legal internacional e identificar responsabilidades del Estado y de los demás actores sociales. (Flacso, Desaf y Redcudi, 2019)

- Actores involucrados

Con el propósito de generar una aproximación aún mayor sobre el conocimiento del entorno en el que se sitúa el Fondo para la Niñez y la Adolescencia, y el conjunto de relaciones que en este existen, se consolida la elaboración del mapeo de actores involucrados en su administración, ejecución y fiscalización.

Es de suma importancia reconocer que este mapeo se entiende como “... una herramienta metodológica de tipo ‘estructural’ que básicamente permite acceder de manera rápida a la trama de relaciones sociales dadas en una zona determinada” (Tapella, 2007, p.2). Ante esto, se triangulan los insumos de la política pública en el marco de Niñez y Adolescencia, informes presentados por la Contraloría General de la República y el PANI, así como dos espacios¹ de trabajo con la Unidad de Gestión y Articulación Local de dicha organización.

La información recabada, permite identificar el rol que tienen las entidades involucradas, así como las funciones que les corresponde para el cumplimiento del objetivo del FNA establecido en el Código de la Niñez y la Adolescencia Ley N° 7739 en el que se indica que “... tendrá como objetivo financiar, en favor de las personas menores de edad, proyectos que desarrollen acciones de protección integral de base comunitaria, y de ejecución exclusivamente comunitaria e interinstitucional” (Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, 1998, art. 184).

Los actores involucrados, son clasificados como: clave, primarios y secundarios (Tabla 8). Asimismo, aquellos que tienen la posibilidad de detener las funciones del FNA son identificados como actores de veto. Con esto, se pretende también la comprensión de las relaciones de las partes interesadas para la ejecución del FNA².

Tabla 8. Definiciones para la clasificación de los actores involucrados

Tipo de actor	Definición
Veto	Son actores clave, cuyo apoyo o participación suele resultar indispensable para alcanzar los resultados esperados o que pueden bloquear las decisiones en torno al Programa.
Clave	Actores que pueden influir significativamente en la gestión y operativa del Programa, por sus capacidades, sus conocimientos y su posición de poder.
Primario	Actores directamente afectados por el Programa, ya sea como personas/grupos beneficiarios o como aquellos que aspiran a incrementar su poder y sus privilegios, o los verán reducidos, o bien los que podrían resultar perjudicados de alguna manera.

¹ Se realizaron dos espacios de trabajo: el primero tuvo lugar el 15 de julio del 2021; el segundo se llevó a cabo el 26 de agosto del 2021.

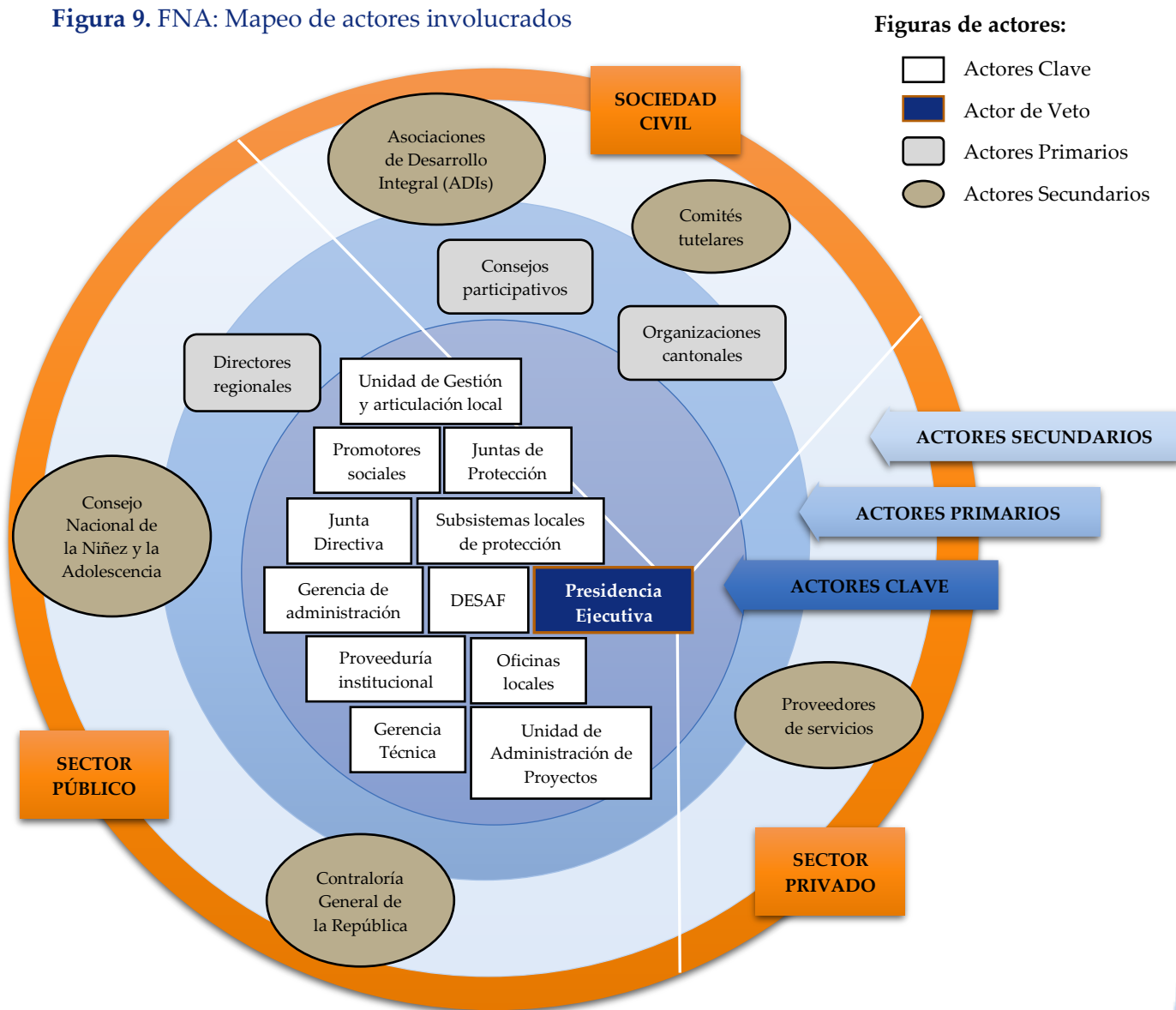
² Se reconoce que parte de los actores involucrados se concentra en las entidades internas del PANI, ya que inciden directamente en la administración y ejecución del FNA. De igual forma, se incluirán también actores externos que tienen intereses sobre el FNA. Profundizar en las relaciones entre los actores será parte de las acciones propias del proceso evaluativo.

Tipo de actor	Definición
Secundario	Actores que sólo participan en forma indirecta o temporal en la implementación del Programa; por ejemplo, las organizaciones intermediarias prestadoras de servicios.

Nota: Información de GTZ (2011).

Siguiendo la tipología anterior, se han identificado y clasificados los actores involucrados que se muestran en la Figura 9:

Figura 9. FNA: Mapeo de actores involucrados



- *Actores claves*

Inicialmente, es importante indicar que se identifica un actor de veto: la **Presidencia Ejecutiva del PANI** quien tiene el deber de velar por la adecuada toma de decisiones por parte de la Junta Directiva.

La implementación del FNA, se caracteriza por el rol primordial de la **Unidad de Gestión y Articulación Local (UGAL)**, para fortalecer de manera local el Sistema Nacional de Protección de Niñez y Adolescencia, así como también identificar las temáticas en materia promocional y de prevención que competen al FNA (PANI, 2018).

La UGAL busca fortalecer las **Juntas de Protección a la Niñez y la Adolescencia**, actor que se encuentra tanto en el sector público como en la sociedad civil ya que se indica que dentro de cada una debe incluirse una persona representante de la población adolescente de la comunidad (Asamblea Legislativa de la República, 1998, artículo 179).

Las Juntas de Protección tienen como función, según el Código de la Niñez y la Adolescencia, incentivar a las organizaciones de base comunitaria a proponer proyectos que se vinculen con las principales necesidades identificadas en la población de niñas, niños y adolescentes, articulados con las y los promotores sociales, las oficinas locales y los subsistemas locales de protección. Actualmente, realizan el diseño de proyectos con base en la “Guía de Formulación de Proyectos” elaborada por la **Unidad de Administración de Proyectos (UAP)**, entidad interna que, según el Reglamento de proyectos financiados por el Patronato Nacional de la Infancia N°016, administra y custodia el Portafolio Institucional y el Sistema Informático de Administración de Proyectos.

Asimismo, la **Gerencia Técnica**, es la entidad encargada de valorar y aprobar los proyectos formulados por las Juntas de Protección, asegurándose de que éstos integren todos los criterios técnicos, sean pertinentes y viables para su operacionalización. Por otra parte, la **Gerencia de Administración** es el órgano interno que certifica el presupuesto necesario del FNA para el cumplimiento de la propuesta. El proceso de diseño de proyectos culmina en la aprobación final, que corresponde a la Junta Directiva.

Por otra parte, en el proceso de ejecución e implementación de los proyectos, se identifica la realización de los distintos pagos que requiera los cuales, deben validar mediante la emisión de facturas de los servicios brindados a **Proveeduría Institucional**. Ante esto se considera que, a nivel interno, la Junta Directiva –específicamente la Presidencia Ejecutiva- y proveeduría tienen una alta incidencia en la distribución del FNA.

La Desaf, por su parte, se constituye en un actor clave para el FNA por cuanto incide en su gestión operativa como ente administrador del Fodesaf; mediante el cual, se dota de contenido

presupuestario al FNA para el financiamiento de los proyectos de protección integral de base comunitaria. Sus funciones y competencias están establecidas en la Ley N° 8783.

- *Actores primarios*

Los actores primarios descritos, son parte del desarrollo y cumplimiento de los objetivos, puesto que configuran la representación de la sociedad civil y la población objetivo que, en el ideal, debe ser receptora de los efectos positivos que subyacen de la ejecución de proyectos. De este conglomerado son parte las *direcciones regionales*, quienes, en la ejecución inicial, con las Juntas de Protección, generan procesos de toma de decisiones que favorezcan a la implementación de las estrategias ya interpuestas en la etapa inicial.

En cuanto a los actores primarios de la sociedad civil, se considera primordial a las niñas, niños y adolescentes ya que son la *población objetivo* de los proyectos financiados con el FNA. La representación de las niñas, niños y adolescentes se lleva a cabo en los *Consejos Participativos*. Sin embargo, la preexistencia de proyectos, y funciones institucionales actuales podrían evidenciar mecanismos de diálogo entre este actor y el PANI.

Finalmente, las *organizaciones cantonales* conforman parte de los organismos que influyen y se ven impactados por el financiamiento de proyectos que se realizan con el FNA. Además, según el Reglamento N°101-3, las organizaciones de base comunitaria tienen la posibilidad de elaborar y presentar proyectos que se pretendan financiar por el FNA (La Gaceta N°101-3, 2011, artículo 2).

- *Actores Secundarios*

Dentro de los actores secundarios, es posible reconocer, por el momento, en el sector público, la *Contraloría General de la República*, ente que verifica las condiciones y articulaciones óptimas para el cumplimiento de objetivos en instituciones públicas y que incide en la valoración de los efectos del FNA para el Sistema Nacional de Protección Integral de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia.

Asimismo, el *Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia (CNNA)*, tiene la función de evaluar los informes del PANI para hacer devolución de recomendaciones posibles que permitan el mejoramiento de las acciones institucionales (Asamblea Legislativa de la República, 1998, Artículo 171). Específicamente, al consejo, se le brinda semestralmente informes sobre las actividades en las que se invirtieron los fondos del FNA.

En cuanto a actores de la sociedad civil, se reconocen los *Comités tutelares* los cuales, se encuentran financiados por el FNA y presentan proyectos que eventualmente se aprueban, tras su revisión, por la Junta directiva. Asimismo, las *Asociaciones de Desarrollo Integral (ADI)* en las que los comités se encuentran inscritos, son a quienes se les encarga la ejecución e

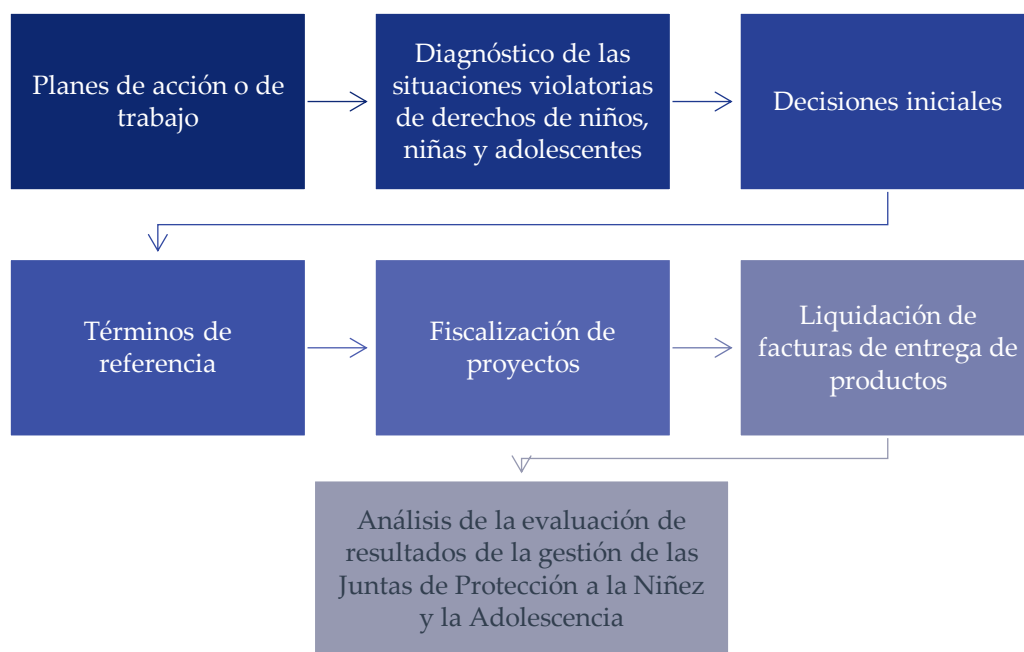
implementación de los proyectos (Asamblea Legislativa de la República, 1998, Artículo 187 bis).

Finalmente, dentro del sector privado se identifica la relevancia en la contratación de servicios, la cual es previamente avalada por la proveeduría institucional, y consiste en la vinculación con proveedores que brindan recursos, como alimentos, durante la ejecución de proyectos.

- Modelo de gestión

Las Juntas de Protección a la Niñez y la Adolescencia como la base comunitaria del Sistema Nacional de Protección Integral en niñez y adolescencia están adscritas al PANI, amparados en los fines y atribuciones que tanto el Código de la Niñez y la Adolescencia como la Ley Orgánica del PANI les atribuyen. Éstas deben cumplir con un proceso de gestión administrativa para presentar con anticipación los proyectos que tienen formulados para desarrollar en el ejercicio del año que inicia, según se muestra en la Figura 10:

Figura 10. FNA: Proceso de gestión administrativa



- Sistema de monitoreo

Dentro del PANI, tanto en la Gerencia Financiera como en la Técnica, se realizan procesos periódicos de evaluación. En lo que respecta propiamente al caso de los proyectos financiados

con recursos del FNA, su Reglamento señala en su Capítulo IV los procedimientos sobre la responsabilidad, control y fiscalización³ de estas asignaciones y por ende de los proyectos.

En primer lugar, se delega en la Junta de Protección o la organización de base comunitaria, según sea el caso, responsabilidad del manejo de los fondos públicos y las consecuencias que se puedan derivar de alguna irregularidad. Las personas que integren las Juntas de Protección mantendrán su naturaleza de servidores públicos en todas aquellas acciones en que participen en calidad de miembros de la Junta.

Acerca de la evaluación técnica de los proyectos, esta es responsabilidad directa de las Juntas de Protección y la Gerencia Técnica la cual, comprende el seguimiento y control durante la ejecución del proyecto, mediante informes periódicos de avances y resultados.

Sobre los informes de los proyectos ejecutados, se tiene que una vez implementado, la Junta de Protección u organización de base comunitaria responsable debe presentar a la Gerencia Técnica, un informe final, que incluya los logros alcanzados, cumplimiento de los objetivos y costo final. Una vez revisados por dicha Gerencia, ésta procede a elevar los informes a la Junta Directiva para su conocimiento.

De manera complementaria, los gastos de viaje y transporte dentro del país de las personas que integran las Juntas son autorizados por el presidente de la Junta de Protección respectiva y deben contar con el visto bueno de la dirección regional. Para su pago, se utilizarán los recursos asignados a los Fondos de Trabajo, utilizando como base el *Reglamento de gasto de viaje para funcionarios públicos* establecido por la Contraloría General de la República.

Con respecto a la revisión periódica del FNA, la Gerencia de Administración realizará las revisiones de los dineros utilizados en el desarrollo de los proyectos, sin perjuicio de las auditorías que sean necesarias. Además, esta instancia es la encargada de cumplir con las labores de fiscalización del accionar del Fondo para la Niñez y Adolescencia desde el punto de vista administrativo, presupuestario y financiero.

Es importante señalar que, en caso de que la Gerencia de Administración u otra instancia detecten incumplimiento de las disposiciones contenidas en el Reglamento o en el desarrollo del proyecto, este es motivo suficiente para proceder a su suspensión temporal o definitiva; lo anterior, sin perjuicio de las sanciones disciplinarias administrativas, civiles o penales correspondientes a los servidores responsables que actúan en forma directa o solidaria.

Por otra parte, el Departamento de Control de Presupuesto procederá a distribuir las cuentas estimadas por región, de forma tal que, las personas administradoras y la Gerencia Técnica, puedan llevar el control interno de lo ejecutado en los proyectos financiados por el FNA.

³ Ver anexo 3, Tomo II.

Además, el Departamento comunica a la Gerencia Técnica sobre los cortes bimensuales de ejecución presupuestaria lo cual, cumple con el control respectivo y la posibilidad de tomas de decisiones que resulten pertinentes para asegurar una adecuada ejecución de los recursos.

- Cadena de Resultados

Para realizar la evaluación e interiorizar la lógica del Fondo para la Niñez y la Adolescencia se presenta la cadena de resultados (CdR) donde se visualizan los insumos, actividades, productos, efectos e impactos de la intervención; la cual se encuentra dentro del Programa de Protección y Atención de los Niños, Niñas y Adolescentes, ejecutado por el PANI.

Previo al estudio, el PANI presenta en el documento “Plan-presupuesto de programas sociales-Fodesaf PANI 2022” la cadena de resultados. Esta se tomará como referencia dentro de la evaluación para su desarrollo más amplio.

Las cadenas de resultados se deben acompañar de un adecuado sistema de información (relación entre objetivos, metas e indicadores) que permita dimensionar y posteriormente medir variables en cada uno de sus componentes, es decir, tanto los aspectos relacionados con la gestión y los resultados de la intervención. Estos sistemas de información son claves para la evaluación. (Mideplan, 2017, p. 18).

En el instrumento presentado (ver anexo 4, Tomo II) se retoman las actividades del programa, en ese sentido, se presenta el proceso, desde su inicio; basado en la necesidad de accionar preventivamente en las niñas, niños y adolescentes y sus familias con el fin de mitigar los riesgos de que se presenten violación de sus derechos. Esto se determina a través de un diagnóstico nacional que permite conocer la temática que se debe abordar para ir subsanando la sociedad en esos aspectos.

Los efectos e impactos de intervenir esa situación se muestran como la generación de “...conocimiento y empoderamiento de las personas menores de edad sobre sus derechos y los derechos de todas las personas menores de edad para generar mayor conciencia y conocimiento en la sociedad sobre el respeto a sus derechos, así como mitigar posibles situaciones violatorias de derechos” (Desaf, Flacso, Redcudi, 2019).

Y es a través del establecimiento de insumos necesarios, acciones a implementar y productos que se le brindan a la población que se pone en práctica el programa para cumplir con su objetivo. Para finalizar se debe indicar que la CdR (Tabla 9) planteada, se desarrolló en términos generales, incluso, podrían existir otras acciones complementarias enfocadas en la población beneficiaria que durante el ejercicio de confección del instrumento no fueron contempladas por considerarse fuera del marco de acción del PANI.

Tabla 9. PANI: Cadena de resultados asociada al FNA

Necesidad	Insumos	Actividades	Producto	Efecto	Impacto
¿Cuál es la razón de ser de la intervención?	¿Qué recursos se tienen para ejecutar las actividades?	¿Qué hace la intervención?	¿Qué produce la intervención?	¿Qué cambios se esperan a corto plazo con la intervención?	¿Qué cambios se esperan a largo plazo con la intervención?
Necesidad de acciones de promoción y prevención con niñas, niños y adolescentes y sus familias a fin de mitigar riesgos que puedan materializarse en situaciones violatorias de derechos.	Se destinará como mínimo una octava parte (0,5%) del cuatro por ciento (4%) de los recursos del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares asignados al Patronato Nacional de la Infancia por la Ley No. 7648, de 9 de diciembre de 1996.	<ul style="list-style-type: none"> - Gestión local para que las niñas, niños y adolescentes y otros actores comunitarios propongan proyectos. - Logística para la ejecución de los proyectos en conjunto con los actores locales. - Labores administrativas por parte de la Gerencia de Administración para el manejo del FNA, según lo planteado en el Reglamento respectivo. 	Proyectos de promoción y protección integral a nivel comunitario, de acuerdo con las prioridades identificadas en los entornos locales en los cuales, las niñas, niños y adolescentes forman parte de la formulación, ejecución e implementación	Crear espacios seguros donde se fomente la participación de las niñas, niños y adolescentes en torno a actividades de protección integral.	Generar conocimiento y empoderamiento de las niñas, niños y adolescentes, sobre sus derechos, así como mitigar posibles situaciones violatorias de derechos.

Nota: Desaf (2021) con información del PANI.

IV. Diseño de evaluación

4.1. Delimitación de la evaluación

La delimitación del alcance de esta evaluación se da en función de: su tipología; su marco evaluativo y otras dimensiones específicas del objeto de evaluación. En la Figura 11, se muestra la tipología de esta evaluación.

Figura 11. FNA: Tipología de evaluación



A continuación, se presenta la delimitación de la evaluación, según población, unidad de estudio, temporalidad y espacio geográfico.

Población



Dentro de la estructura del PANI: la Junta Directiva⁴, la Unidad de Gestión y Articulación Local; la Unidad de Administración de proyectos, el Departamento de Planificación; el Departamento de proveeduría; Departamento de control de presupuesto; las direcciones regionales (parte técnica y administrativa) y las oficinas locales. A nivel local: las Juntas de Protección (la cual también tiene participación de niñas, niños y adolescentes) y los Consejos participativos (organizaciones cantonales que integran niños, niñas y adolescentes entre los 12 y 18 años).

Unidad de estudio



El diseño y el modelo de gestión del Fondo para la Niñez y la Adolescencia, manejado por el PANI para proyectos de protección integral de base comunitaria y de ejecución exclusivamente comunitaria e interinstitucional.

Temporalidad



Implementación del FNA entre 2018-2020.

Geográfico



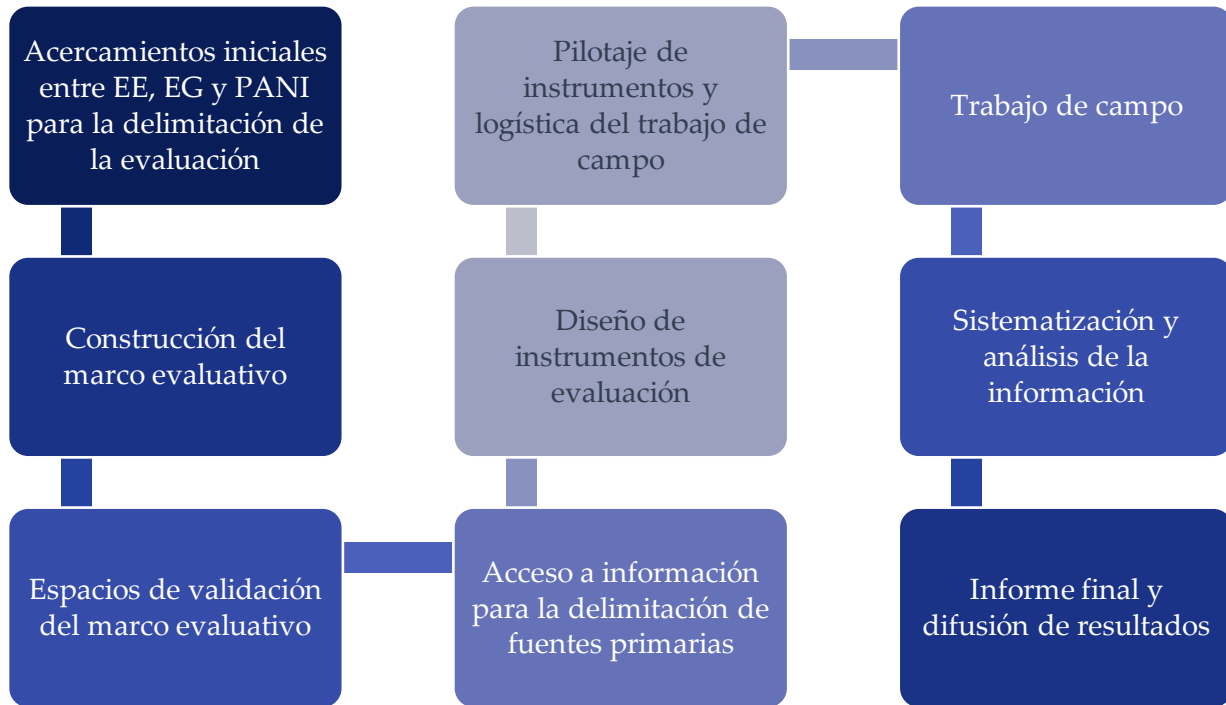
Nacional

⁴ Sólo como fuente secundaria.

Proceso de ejecución de la evaluación

Esta evaluación, se realizó entre agosto y diciembre 2021 y siguió el proceso que se sintetiza en la Figura 12:

Figura 12. Proceso de ejecución de la evaluación



4.2. Marco evaluativo

En la Tabla 10, se muestra el marco evaluativo diseñado para evaluar el diseño y el modelo de gestión del Fondo para la Niñez y la Adolescencia en el período 2018-2020.

Tabla 10. Evaluación del FNA: Marco evaluativo

<p>Problema: ¿Cómo puede mejorarse el diseño y el modelo de gestión del FNA para que la asignación del presupuesto sea pertinente, coherente, eficiente y participativa?</p>		
<p>Objetivo general: Evaluar el diseño y el modelo de gestión del Fondo para la Niñez y la Adolescencia, manejado por el PANI, para mejorar la asignación del presupuesto en términos de su pertinencia, coherencia, participación y eficiencia en el financiamiento de los proyectos, a favor de las niñas, niños y adolescentes, con ejecución exclusivamente comunitaria e interinstitucional.</p>		
Objetivos específicos	Criterios	Interrogantes
<p>1. Valorar la pertinencia del diseño del FNA en función de las prioridades y necesidades de la población objetivo.</p>	<p>PERTINENCIA: Forma en que el diseño del Fondo para la Niñez y la Adolescencia responde y es congruente con las necesidades de la población meta y del problema social que le da origen.</p>	<p>1.1 ¿Cómo se incorporan en la teoría de la intervención y la teoría del impacto las demandas y necesidades de las niñas, niños y adolescentes en sus entornos locales?</p> <p>1.2 ¿De qué manera puede ajustarse la relación entre los componentes de la cadena de resultados del FNA, con las necesidades de las niñas, niños y adolescentes desde los enfoques de derechos de niñez y adolescencia, interseccionalidad y equidad?</p>

Problema: ¿Cómo puede mejorarse el diseño y el modelo de gestión del FNA para que la asignación del presupuesto sea pertinente, coherente, eficiente y participativa?

Objetivo general: Evaluar el diseño y el modelo de gestión del Fondo para la Niñez y la Adolescencia, manejado por el PANI, para mejorar la asignación del presupuesto en términos de su pertinencia, coherencia, participación y eficiencia en el financiamiento de los proyectos, a favor de las niñas, niños y adolescentes, con ejecución exclusivamente comunitaria e interinstitucional.

Objetivos específicos	Criterios	Interrogantes
<p>2. Evaluar la coherencia y la participación manifiestas en el diseño y en el modelo de gestión del Fondo para la Niñez y la Adolescencia.</p>	<p>COHERENCIA: Grado en el que otras intervenciones apoyan o socavan la intervención y viceversa. Incluye:</p> <p>La coherencia interna que se ocupa de las sinergias y vínculos entre el Fondo para la Niñez y la Adolescencia y otras intervenciones realizadas por el PANI/gobierno; su compatibilidad con las normas y estándares internacionales a las que se adhiere la institución/el gobierno.</p> <p>La coherencia externa en términos de la consistencia del Fondo para la Niñez y la Adolescencia con las intervenciones de otros actores en el mismo contexto; incluye la complementariedad, la armonización y la coordinación con otros actores, así como el grado en que la intervención ofrece un valor añadido y evita la duplicación de esfuerzos.</p>	<p>2.1 ¿En qué medida la conformación y el funcionamiento de los órganos asociados a la ejecución del FNA son congruentes para cumplir con los objetivos y funciones que el Código de la niñez y la adolescencia estipulan?</p> <p>2.2 ¿De qué manera el diseño y el modelo de gestión del FNA define los roles de los actores involucrados, procurando la complementariedad, armonización, coordinación y se evita la duplicación de esfuerzos?</p>

Problema: ¿Cómo puede mejorarse el diseño y el modelo de gestión del FNA para que la asignación del presupuesto sea pertinente, coherente, eficiente y participativa?

Objetivo general: Evaluar el diseño y el modelo de gestión del Fondo para la Niñez y la Adolescencia, manejado por el PANI, para mejorar la asignación del presupuesto en términos de su pertinencia, coherencia, participación y eficiencia en el financiamiento de los proyectos, a favor de las niñas, niños y adolescentes, con ejecución exclusivamente comunitaria e interinstitucional.

Objetivos específicos	Criterios	Interrogantes
	<p>PARTICIPACIÓN: El análisis de la participación se centra en la determinación de los agentes que han sido implicados en las diferentes etapas de la planificación e implementación, valorando su incidencia en la toma de decisiones.</p>	<p>2.3 ¿En qué medida, la gestión del FNA favorece el empoderamiento de las niñas, niños y adolescentes, mediante su participación en la toma de decisiones sobre la asignación de recursos para el financiamiento de proyectos de base comunal?</p> <p>2.4 ¿Cómo el diseño y los procesos de gestión del FNA garantizan la agencia de las niñas, niños y adolescentes mediante proyectos que desarrollen acciones de protección integral de base comunitaria?</p> <p>2.5 ¿Cómo el diseño y los procesos de gestión del FNA garantizan la agencia de las organizaciones de base local en los proyectos de protección integral de base comunitaria?</p>

Problema: ¿Cómo puede mejorarse el diseño y el modelo de gestión del FNA para que la asignación del presupuesto sea pertinente, coherente, eficiente y participativa?

Objetivo general: Evaluar el diseño y el modelo de gestión del Fondo para la Niñez y la Adolescencia, manejado por el PANI, para mejorar la asignación del presupuesto en términos de su pertinencia, coherencia, participación y eficiencia en el financiamiento de los proyectos, a favor de las niñas, niños y adolescentes, con ejecución exclusivamente comunitaria e interinstitucional.

Objetivos específicos	Criterios	Interrogantes
<p>3. Valorar la eficiencia en el uso de los recursos asignados al FNA, para la promoción, formulación y ejecución de proyectos especiales de apoyo a los derechos de las niñas, niños y adolescentes.</p>	<p>EFICIENCIA: Medida en que se obtienen los resultados, objetivos y procesos de acuerdo con los recursos e insumos disponibles (tiempo, habilidades técnicas, costos, entre otros).</p>	<p>3.1 ¿De qué manera puede mejorarse la gestión del presupuesto del FNA, para que sea congruente con su razón de ser y propicie el desarrollo de proyectos sustentables? (en términos de disposición de recursos y cantidad de personas beneficiarias).</p> <p>3.2 ¿Cómo se armonizan las decisiones administrativas y técnicas para la gestión eficiente del FNA y el cumplimiento de su razón de ser?</p> <p>3.3. ¿Cómo se valora el grado de oportunidad del desarrollo de los proyectos para la población beneficiaria en los procesos de gestión del FNA desde el PANI?</p>

Nota: Para los criterios se utilizó información de Mideplan (2017a) y OCDE (2020).

4.3. Metodología

Enfoques de evaluación

Para efectos de esta evaluación, se proponen los siguientes enfoques como puntos de partida que orientan la postura tanto de su diseño, como de su operacionalización; por ende, determina la forma en que se valora la intervención y se construyen sus conclusiones y recomendaciones.

- Enfoque de Derechos Humanos de las niñas, niños y adolescentes

Para efectos de esta evaluación, se parte del enfoque de derechos en el marco del paradigma de la protección integral fundamentado en la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN), así como en el Código de la Niñez y la Adolescencia (PANI-Unicef, 2009). De acuerdo con la PNNA

...este enfoque, que es la consecuencia de considerar a niños, niñas y adolescentes como sujetos activos de derechos humanos, en sustitución del paradigma que enfatiza la atención de la “situación irregular” (referida a las personas menores de edad que se encuentran en situación de “carencia” o “sin tutela”) ... (PANI-Unicef, 2009)

Desde este enfoque, se reconoce a las niñas, niños y adolescentes como sujetos de todos los derechos; como personas activas y no simples receptoras de las acciones; asimismo, se respeta la diversidad desde una perspectiva universal y se rompe con los esquemas de caridad y asistencialismo, así como con las intervenciones arbitrarias o discrecionales (PANI-Unicef, 2009).

En términos generales, el enfoque de derechos humanos se orienta a “...transformar las relaciones de poder que existen, corregir las desigualdades, las prácticas discriminatorias y el injusto reparto de poder, por ser estos los principales problemas que obstaculizan el desarrollo” (Borja, García, Hidalgo, 2011, p. 13).

Lo anterior adquiere especial importancia en el caso de las niñas, niños y adolescentes, quienes han sido concebidas

...como una especie de apéndice de las personas adultas. El resultado ha sido la “invisibilización” social de tales sectores y, como consecuencia, un disfrute limitado de la libertad y de la igualdad, el cual ha quedado, además, registrado en una superestructura jurídica que no incorporó las diferencias entre hombres y mujeres, ni entre las personas adultas y las personas menores de edad; y que cuando lo hizo fue de manera claramente subordinada (Guéndel, 2000 p. 177)

En evaluación, su adscripción supone la participación de las personas titulares de derechos y deberes, favoreciendo procesos atinentes a los principios de: universalidad, indivisibilidad, interdependencia, igualdad y no discriminación, inalienabilidad y rendición de cuentas; considerando valores como la dignidad, la libertad, la igualdad, la solidaridad, la seguridad y la justicia (Borja, García, Hidalgo, 2011).

Asimismo, implica alejarse de una lectura reduccionista en términos de limitarlo al campo jurídico; en virtud de que no todas las normas que rigen la sociedad están expresadas en leyes, sino que muchas se constituyen en modos de actuar que responden a valores sociales no formalizados en expresiones empíricamente verificables (Güendel, 2000).

Dado que este proceso se centra en una intervención de y para las niñas, niños y adolescentes, se consideran de manera particular los lineamientos éticos requeridos para el trabajo con esta población propuestos por Graham, Powell, Taylor, Anderson & Fitzgerald (2013) en el *Ethical Research Involving Children* (ERIC) desde la cual se entiende por

... “investigación con niños” [SIC]... todas aquellas investigaciones en las que participen menores de edad, ya sea directa, o indirectamente a través de un representante, independientemente del papel que desempeñe y la metodología o métodos utilizados para recopilar, analizar y transmitir datos o información. De esta manera, la finalidad de ERIC es garantizar el respeto de la dignidad humana de los niños, al igual que sus derechos y el bienestar en todo estudio de investigación, independientemente del contexto. (Graham, Powell, Taylor, Anderson & Fitzgerald, 2013, p. 2)

De acuerdo con los autores citados, la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño visibiliza y legitima la capacidad de ejercer autonomía y la participación de las niñas, niños y adolescentes y enfatiza en su derecho a la protección y la provisión, reconociendo así que esta población posee la capacidad y el derecho a participar en actividades como la investigación (en este caso evaluativa).

En esta misma línea, el reconocimiento del derecho de las niñas, niños y adolescentes de participar en la investigación es una forma de asegurar que se parte de sus experiencias y perspectivas lo cual, proporciona “...una información precisa y culturalmente específica, lo cual aumenta el valor y la validez de los resultados” (Graham, Powell, Taylor, Anderson & Fitzgerald, 2013, p. 13). Además, contribuye al fortalecimiento de las políticas y las prácticas que promuevan su dignidad, sus derechos y su bienestar (Ídem).

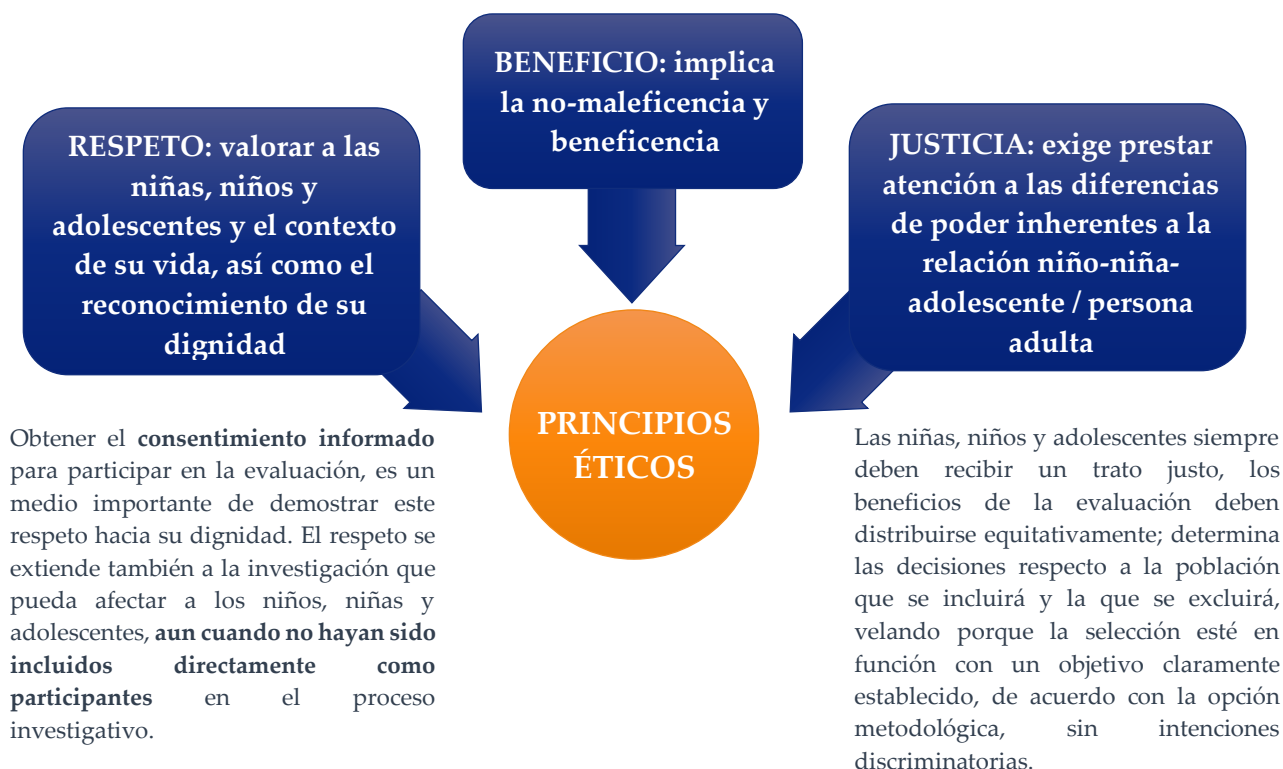
Los principios éticos fundamentales, señalados por Graham, Powell, Taylor, Anderson & Fitzgerald (2013), que direccionan esta evaluación son: el respeto, el beneficio y la justicia los

cuales, determinan el consentimiento informado, la valoración de los daños y beneficios, la privacidad, la confidencialidad y la retribución; según se muestra en la Figura 13:

Figura 13. Evaluación del FNA: Principios éticos

No-maleficencia: la inocuidad, requiere que el proceso evaluativo evite todo daño o lesión a las niñas, niños y adolescentes, tanto a través de sus acciones como de sus omisiones.

La **beneficencia:** refiere a la obligación de hacer todo lo que esté al alcance de la evaluación por mejorar la situación, los derechos y/o el bienestar de las niñas, niños y adolescentes.



Nota: Con información de Graham, Powell, Taylor, Anderson & Fitzgerald (2013).

- Enfoque Centrado en la Equidad

De acuerdo con Bamberger & Segone (2011), siguiendo a Unicef (2010^a), la equidad significa que todas las niñas, niños y adolescentes tienen la oportunidad de vivir, desarrollarse y alcanzar su máximo potencial, sin discriminación, sesgo o favoritismo; según establece la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) que garantiza los derechos fundamentales de cada niña, niño y adolescente independientemente de su género, raza, creencias religiosas, condición económica, atributos físicos, geográficos ubicación u otro.

La equidad es relevante, porque su ausencia constituye una violación de los derechos humanos, en tanto éstos se orientan a garantizar la dignidad y la seguridad para todas y todos. La inequidad, es uno de los principales obstáculos para aprovechar la riqueza y la diversidad; ésta se presenta cuando la sociedad no está dando a todas las personas las oportunidades para contribuir al desarrollo del país, ni aprovecha los diversos modelos culturales que pueden fomentar la innovación social y la creatividad (Bamberger & Segone, 2011).

Por último, de acuerdo con los autores citados, la equidad es sensible a los cambios de distribución del ingreso los cuales, pueden tener un gran efecto en la pobreza. Asimismo, impacta positivamente en la construcción de una sociedad democrática, dado que facilita la participación de las personas en la vida política y civil.

Para efectos de esta evaluación, el enfoque centrado en la equidad orientará la valoración de la pertinencia y la coherencia del Fondo para la Niñez y la Adolescencia en función del logro equitativo de los resultados de desarrollo; proporcionando lecciones estratégicas dirigidas a los actores involucrados en su gestión e implementación.

- Enfoque interseccional

La interseccionalidad es un enfoque que posibilita el análisis -con igual importancia- de diferentes ejes de desigualdad; entendidos como todas aquellas segmentaciones que distribuyen desigualmente los recursos socialmente generados y valorados (Coll-Planas y Solà-Morales, 2019), que proporcionan un marco referencial que -desde interpretaciones más contextualizadas-, favorezcan la construcción de un sistema de derechos humanos efectivo (Awid, 2004).

Viveros (2016), afirma que desde la interseccionalidad se da cuenta del carácter dinámico de las relaciones sociales y la complejidad de los antagonismos que se subsumen bajo el tríptico sexo, raza, clase.

...Kergoat plantea la necesidad de considerar, desde una perspectiva feminista materialista, que las relaciones sociales son consubstanciales y co-extensivas. Son consubstanciales en la medida en que generan experiencias que no pueden ser divididas secuencialmente sino para efectos analíticos, y son co-extensivas porque se coproducen mutuamente... En resumen, la consubstancialidad y la co-extensividad de las relaciones sociales significa que cada una de ellas deja su impronta sobre las otras y que se construyen de manera recíproca (Dorlin, 2009). (Viveros, 2016, p. 8)

Técnicas de recopilación y análisis de información

Esta evaluación se realizó con una metodología mixta en términos de su potencial para el abordaje integral del objeto de evaluación y la posibilidad de triangular entre técnicas de recolección y análisis cualitativas y cuantitativas⁵.

Además, en aras de propiciar un mayor involucramiento -en el proceso evaluativo- de los actores involucrados con el diseño y gestión del Fondo para la Niñez y la Adolescencia, se conformó un Equipo Ampliado (EA), específicamente para la “etapa hacer” entendida como aquella que contempla los momentos requeridos para dar respuesta a las preguntas de evaluación, es decir: la recolección de información, la elaboración del informe y la comunicación de los resultados (Mideplan, 2019)⁶. El EA estuvo conformado por las tres personas profesionales de la **Unidad de Gestión y Articulación Local del PANI, las cinco del Equipo Gestor de la Unidad de Evaluación de Desaf y las tres del Equipo Evaluador de Cicap/UCR.**

A lo interno de este EA se realizaron dos sesiones de trabajo (el 23 y el 25 de noviembre, 2021), a saber:

1. Valoración de los hallazgos en torno a los criterios de pertinencia y participación.
2. Construcción colectiva de conclusiones y recomendaciones (para los mismos criterios).

El EE priorizó trabajar estos criterios con el EA, en términos de que ambos fueron abordados de forma cualitativa y, ambos espacios posibilitaron ampliar la interpretación mediante la triangulación.

Por último, para la socialización de los resultados de la evaluación si bien, esto es parte de las responsabilidades del EE, a lo interno del EA se valorará el rol que pueden asumir tanto las personas de la Unidad de Gestión y Articulación Local del PANI, como del Equipo Gestor de la UEval de Desaf para efectos de que no sólo se involucren de lleno en el proceso evaluativo sino que, junto con el EE, informen a los actores sobre el uso para la toma de decisiones de mejora para el diseño y la gestión del FNA.

⁵ Ver anexo 5. Matriz de operacionalización de la evaluación. Tomo II.

⁶ Propuesta adaptada para este diseño de la “Guía de evaluación con participación” del Mideplan (2019).

- Técnicas de recolección y análisis cualitativas

La **revisión documental** fue una técnica básica que posibilitó el aprovechamiento sistemático de las fuentes secundarias, mediante procedimientos de reorganización (codificación y categorización) e interpretación y análisis (como el de contenido). Mediante ésta se recuperó información de:

- Código de la Niñez y Adolescencia, N° 7739.
- Ley Orgánica del Patronato Nacional de la Infancia, N° 7648.
- Reforma Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, N° 8783.
- Reglamento para la administración y control de los recursos económicos del Fondo para la Niñez y la Adolescencia.
- Reglamento de Comités Tutelares de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia.
- Lineamiento para el sector social y lucha contra la pobreza: implementación de los Subsistemas Locales de Protección a la Niñez y la Adolescencia en las once comunidades prioritarias, N° 35876-S
- Agenda Nacional de la Niñez y la Adolescencia 2015-2021.
- Política Nacional para la Niñez y la Adolescencia 2009-2021.
- Memoria anual PANI 2018-2019.
- Memoria anual PANI 2019-2020.
- Plan Estratégico Institucional PANI 2018-2022.
- Plan Operativo Institucional 2018.
- Plan Operativo Institucional 2019.
- Fichas Descriptivas 2018, 2019 y 2020.
- Informes de la Contraloría General de la República.

Todo lo anterior, fue codificado (axial y abierta) mediante el uso de *ATLAS.ti* y posteriormente se construyeron matrices analíticas.

La **entrevista**, como técnica de recopilación, posibilitó obtener información clave para valorar el FNA desde los criterios de pertinencia, coherencia, participación y eficiencia, siguiendo los enfoques propuestos para esta evaluación. En la Figura 14, se sintetiza su aplicación (grupal o individual), según informante.

Figura 14. Entrevistas semiestructuradas, según informante

Grupal	Unidad de Gestión y Articulación Local
	Unidad de Administración proyectos
Individual	Departamento de Planificación y Desarrollo institucional
	Gerencia de Administración y Departamento de Proveeduría
	Departamento de control de presupuesto

Los **grupos focales**, posibilitaron discutir de forma centralizada sobre temas atinentes a los criterios de Participación y Pertinencia, en búsqueda de la interacción discursiva y el contraste de las opiniones de quienes lo integran, recuperando percepciones plurales y variadas en un lapso relativamente corto (Martínez-Miguélez, 2004).

Para efectos de esta evaluación, se realizaron tres sesiones con personas que integran Juntas de Protección (una Junta por Dirección regional); mediante la plataforma Zoom; distribuidas de la siguiente manera:

- ⇒ Un grupo con personas adultas (no representantes del PANI): cinco personas asistentes.
- ⇒ Un grupo con niñas, niños y adolescentes: siete personas
- ⇒ Un grupo con promotores(as) sociales: ocho personas

Cabe indicar que para la conformación de los grupos focales se proyectó que fuera de forma intencionada, buscando la representación de los diversos ejes de desigualdad (sexo, género, edad, condición socioeconómica, etnia, etc.). No obstante, el PANI no dispone de información actualizada y de rápido acceso como para identificar y disponer del contacto de las personas que cumplen dicho perfil.

Pese a ello, y con los contactos proporcionados por la UGAL, se contó con la participación de hombres y mujeres en números similares y, al tomar la decisión de trabajar con una Junta de Protección por Dirección regional, se logró representatividad por zona geográfica.

Por último, en cuanto a las técnicas para el análisis cualitativo, se realizó **análisis de contenido** y **triangulación** entre: técnicas (grupo focal, entrevistas y revisión documental), personas investigadoras (evaluadoras y evaluador) y personas integrantes del EA (mediante las sesiones para el análisis de hallazgos y el taller para la construcción de alternativas de mejora - recomendaciones-).

- Técnicas de recolección y análisis cuantitativas

Mediante **entrevistas estructuradas** (el cuestionario autoadministrado digital en *LimeSurvey* fue enviado por correo electrónico al total de personas informantes de instancias internas del PANI, que figuraban en el listado proporcionado por la UGAL para efectos de esta evaluación; éste estuvo disponible del 6 al 29 de octubre, 2021), se recopiló información atinente a los criterios de coherencia y eficiencia. En la Tabla 11, se sintetiza la cantidad de respuestas obtenidas según tipos de informantes.

Tabla 11. Distribución de respuestas obtenidas, por tipo de informante absoluto y relativo

Instancia interna		Total de personas a las que se les envió el cuestionario	Total de personas que respondieron el instrumento	Porcentaje de respuesta
Direcciones regionales		10	8	80,0%
Oficinas Locales (total)		150	75	50,00%
Oficinas Locales (desagregado)	Administración	15	8	53,3%
	Coordinador/a	63	20	31,8%
	Enlace técnico	10	7	70,0%
	Promotores/as sociales	62	40	64,5%
Juntas de Protección		62	46	74%
TOTAL		222	129	58,11%

Nota: Al 2021 hay 89 Juntas de Protección, no obstante, la UGAL proporcionó como contacto de éstas a las 62 personas promotoras sociales; de manera que se consultaron 62 Juntas de Protección a nivel nacional.

Cabe indicar que, para obtener información de las Juntas de Protección se solicitó que el llenado fuera colaborativo aprovechando espacios en los que estuvieran presentes las personas integrantes, al no disponerse de un listado de contactos de estas personas, se optó por solicitar a las y los promotores sociales que llevarán el instrumento a una sesión de trabajo para su llenado. En el caso de los instrumentos para direcciones regionales, y oficinas locales el llenado fue individual.

Para el **análisis cualitativo** (preguntas abiertas), se tomaron las múltiples respuestas libres y se agruparon o clasificaron de acuerdo con elementos comunes entre ellas; además, se trianguló (mediante la integración e identificación de tendencias de las respuestas) entre informantes⁷, y entre técnicas (con el material recopilado mediante la revisión documental, las entrevistas y los grupos focales); una vez llegado al punto de saturación, se construyeron los hallazgos por criterio de evaluación.

Asimismo, el proceso de cada una de las preguntas en las oficinas locales, direcciones regionales y Juntas de Protección incluyó tomar todas las respuestas y organizarlas, incluyéndose esta información en una hoja aparte en el mismo archivo.

Para el análisis cuantitativo, se procedió con el ordenamiento de la información mediante distribuciones de frecuencia, estadísticos descriptivos y tabulaciones cruzadas. Estos datos, fueron a su vez, interpretados a la luz de los insumos del análisis cualitativo.

Es importante indicar que el proceso de análisis (en fase convergente⁸, en el desarrollo del proceso evaluativo) suscitó que, una de las interrogantes pasara a conformar los temas de análisis de otra (esto sucedió en la interrogante cuatro del criterio de participación, cuyo contenido es abordado en la interrogante tres de éste).

Esta decisión metodológica es tomada por el EE en virtud de que, cuando se levantó la información y se procedió con el análisis para construir el hallazgo desde esta interrogante, no se logró mayor aporte que el ya denotado para responder a otras interrogantes, por lo cual, por criterio de saturación se optó por su transformación.

⁷ Como insumo de apoyo, pueden verse las matrices en las que se muestran las respuestas agregadas por informante (ver Tomo II).

⁸ Este concepto dentro del proceso de construcción de interrogantes, es desarrollado por L. Cronbach, quien indica dos fases: una divergente, cuando la persona evaluadora valora una serie de interrogantes que puedan ser consideradas prospectos de la evaluación; otra convergente que posibilita identificar lo que es valioso y prioritario evaluar, dadas las restricciones de tiempo y recursos que tiene quienes evalúan (Picado, 2002). En este caso el EE tomó la decisión señalada, en función de lo Cronbach llamó “pautas orientadoras” por cuando el hallazgo que se iba a proporcionar -respondiendo esta interrogante- no tenía mayor influencia en las recomendaciones.

Procedimientos para la recolección de información

Es importante señalar que el trabajo de campo fue organizado con el EA, a fin de obtener los apoyos por parte del PANI y Desaf para las coordinaciones requeridas para tales fines; éste se realizó en el transcurso del mes de octubre de 2021 y no se reportaron incidentes cuya magnitud requiriera ajustes del cronograma planteado.

Por parte de la UGAL, se obtuvieron los listados con los contactos para acceder a las fuentes primarias (nombre de la persona, rol en la instancia correspondiente, número de teléfono y correo electrónico). Además, tanto PANI como Desaf, realizaron comunicaciones formales (mediante CIRCULAR: PANI-GT-CIR-00164-2021 y la suscrita por el Director General a.i. de Desaf con fecha 5 de octubre 2021), a fin de disponer de los apoyos internos y conocimiento del proceso por parte de los actores involucrados.

Para efectos de la realización de los grupos focales con niñas, niños y adolescentes, se realizaron dos comunicaciones preliminares: la primera con la invitación y el acceso a un enlace (en *LimeSurvey*) en el que se solicitaba su asentimiento para participar; en caso positivo, el acceso a preguntas de carácter demográfico que permitieran al EE disponer de un perfil para adecuar lo requerido en la facilitación del grupo focal. Asimismo, se requería disponer del nombre, número de cédula y teléfono de la persona encargada (remitido mediante correo electrónico) a fin de disponer de los consentimientos informados. Teniendo estos dos insumos, se les envió el enlace a las siete personas que completaron ambos momentos de preparación.

Respecto a las entrevistas semiestructuradas, a lo interno del EE se distribuyeron las personas a quienes correspondía entrevistar y, posterior a un correo de solicitud inicial remitido por la coordinadora del equipo, cada quien coordinó el día, hora y plataforma para realizarla.

En cuanto al proceso de recopilación de información mediante las encuestas, se generaron un total de tres comunicaciones dirigidas a las personas informantes, mediante correo electrónico para explicar y/o evacuar dudas (algunas de ellas planteadas por correo o teléfono al EE). Además, en el lapso en que estuvo disponible el instrumento en línea se realizaron cuatro recordatorios de llenado. Para efectos de mantener al EG-Desaf debidamente informado, se remitieron cortes semanales respecto a los avances del trabajo de campo.

V. Hallazgos

5.1. Criterio Pertinencia

PERTINENCIA: forma en que el diseño del Fondo para la Niñez y la Adolescencia responde y es congruente con las necesidades de la población meta y de la situación social que le da origen.

5.1.1. ¿Cómo se incorporan en la teoría de la intervención y la teoría del impacto las demandas y necesidades de las niñas, niños y adolescentes en sus entornos locales?

Entre 2018 y 2020, la pertinencia de los mecanismos para la incorporación de las situaciones de protección integral de los derechos de las niñas, niños y adolescentes en los entornos locales, a la Teoría del Programa del FNA, muestra áreas de mejora en apego a los criterios técnicos establecidos en el *Reglamento para la Administración y Control de los Recursos Económicos del Fondo para la Niñez y la Adolescencia* en el cual, se indica que “...para la calificación, selección y aprobación de los proyectos, los órganos encargados tomarán en cuenta los siguientes criterios técnicos: a) Que respondan a las necesidades sentidas por la comunidad relacionadas con la niñez y la adolescencia, previo diagnóstico de la situación” (PANI, 1999, art. 3) [Resaltado no es del original].

Lo anterior, se sustenta en dos hallazgos puntuales; el primero es que, en el período evaluado, la posibilidad de concluir la actualización de los diagnósticos basados en el enfoque de derechos -liderados por los Subsistemas Locales de Protección (SLP)- fue afectado por el contexto de emergencia nacional generado por la pandemia⁹ por COVID-19 por lo que, hasta el momento el avance se ha realizado mediante el análisis de fuentes secundarias.

El segundo, refiere a la decisión tomada en 2019 desde el nivel central del PANI -en respuesta a las observaciones generadas por la Contraloría General de la República en términos de los “controles débiles en los proyectos financiados con el FNA” (CGR, 2018, p. 21)-, de optar por la creación de un “portafolio de proyectos” conformado por cinco proyectos que se diseñaron a partir de la identificación de las situaciones violatorias de derechos más recurrentes según INFOPANI, sistema que presenta una serie de limitaciones como fuente para acercarse a las situaciones de protección integral de los derechos de las niñas, niños y adolescentes en los entornos locales.

⁹ Se utiliza este término dado que permite trascender la comprensión del Covid-19 sólo como enfermedad infecciosa y visibilizar el contexto social y económico y sus implicaciones en éste lo que implica que su atención no es sólo biomédica, sino social.

Situación de protección integral de los derechos de las niñas, niños y adolescentes como insumo para la formulación de proyectos financiados con el FNA

Como consta en el apartado de “contexto del entorno amplio” de la reconstrucción de la Teoría del Programa del FNA, Costa Rica, se rige por un robusto marco normativo orientado a la promoción y protección de los derechos de las niñas, niños y adolescentes, constituyéndose en la base de la *Política Nacional para la Niñez y la Adolescencia 2009-2021* y de la *Agenda Nacional de la Niñez y la Adolescencia 2015-2021*.

En esta materia, el hito más relevante se generó en 1998 con la aprobación del Código de la Niñez y Adolescencia (CNA), momento desde el cual, la política pública costarricense -por ende, sus planes, programas y proyectos-, se basa en la *Doctrina de protección integral*.

En esta línea, la Política Nacional para la Niñez y la Adolescencia 2009-2021 es contundente al afirmar que

...la protección integral está lejos de garantizar los derechos de las personas menores de edad únicamente por medio de la legislación; se requiere un sistema de protección social efectivo y operando a plenitud, que le dé integralidad y que permita la exigibilidad, vigilancia y el cumplimiento de derechos. (PANI-Unicef, 2009, p. 21)

Así la protección de las niñas, niños y adolescentes es responsabilidad de toda la sociedad, por ende, del Estado; desde esta perspectiva, presupone la restitución de los derechos, su dignidad y desarrollo armónico, con medidas que apoyan y acompañan a la niñez y la adolescencia (PANI-Unicef, 2009).

De acuerdo con Mideplan (2021), si bien la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) no establece categorización o jerarquía de derechos, sino su interrelación bajo la premisa de que cada uno de ellos es igualmente fundamental, éstos se han agrupado en ocho áreas temáticas que, a su vez, se basan en cuatro principios generales a saber: **no discriminación, interés superior del niño, niña y adolescente, supervivencia y desarrollo; respeto por las opiniones de las niñas, niños y adolescentes (derecho a la participación)**. Partir de lo anterior es esencial,

De la Doctrina de la Situación Irregular, a la Doctrina de Protección Integral

“El niño, la niña, la y el adolescente que se tomaba en cuenta, como destinatarios de estas políticas anteriores a la CDN, eran aquellos que se encontraban ‘sin tutela’. Las políticas no contemplaban entonces el desarrollo de los derechos humanos de todo el sector poblacional de niños, niñas y adolescentes, sino solo de quienes se encontraban en situación de ‘carencia’. Las intervenciones estatales sobre esta población eran de carácter asistencialista, caritativo o represivo... a partir de la CDN se han sustentado concepciones más completas para valorar la situación de niños, niñas y adolescentes” (PANI-Unicef, 2009, p. 28).

en términos de que “Estos principios generales son un referente orientador para la aplicación de la Convención y constituyen criterios decisivos para evaluar los progresos realizados...” (Mideplan, 2021, p. 23) [Resaltado no es del original].

Bajo esta lógica de política, desde su origen, la Teoría del Programa del FNA es clara al establecer que surge para “...financiar, en favor de las personas menores de edad, proyectos que desarrollen acciones de protección integral de base comunitaria, y de ejecución exclusivamente comunitaria e interinstitucional” (Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, 1998, art. 184) [Resaltado no es del original].

De manera que, valorar la pertinencia del diseño del FNA respecto a la situación inicial que lo origina, demanda reconocer la forma en que se incorpora a la lógica de esta intervención no la violación de derechos, sino su promoción

...desde la prevención de situaciones que pueden afectar esos derechos o que pueden limitar el disfrute de los niños y niñas de esos derechos... el FNA se ha trabajado, durante todos estos años, para más bien prevenir que ese derecho sea violentado y también para promocionar los derechos. Entonces, desde la génesis de la creación del FNA fue, a través de este fondo, que se posicionó lo que es la promoción de los derechos aquí en el país. (Comunicación personal, 14 de octubre, 2021)

Ahora bien, como parte de las actividades sustantivas para el manejo del FNA, se identifican dos mecanismos para la detección y caracterización de las situaciones de protección integral de los derechos de las niñas, niños y adolescentes en los entornos locales, como base para formular proyectos que pueden ser financiados con el FNA.

a) Diagnóstico con enfoque de derechos

Entre 2018 y 2020, según indican las personas funcionarias de la Unidad de Gestión y Articulación Local (UGAL) del PANI, el mecanismo mediante el cual, se identificaron las situaciones que podrían afectar o limitar el disfrute de derechos (brechas de acceso) de las niñas, niños y adolescentes, fueron los diagnósticos con enfoque de derechos. Cabe destacar que estos figuran dentro de los procesos propios del FNA, según se indica en la “Ficha descriptiva” que anualmente se presenta a Desaf.

De acuerdo con la fuente señalada, los últimos se realizaron hace aproximadamente siete u ocho años y, actualmente, se está en un proceso de actualización que se ha visto afectado por la pandemia por COVID-19 lográndose un avance circunscrito a la información disponible en

Los procesos de diagnóstico

“Hace 7 años sí fue toda una movilización... estábamos [UGAL] liderando todo este proceso de diagnósticos y toda la movilización de grupos focales, entrevistas a las instituciones, visitas a nivel de campo... También, se hicieron contrataciones de servicios profesionales, entonces también hubo empresas que ayudaron a todo lo que son las Juntas de Protección a la hora del diagnóstico. Entonces, te puedo hablar de un proceso investigativo que fue muy muy participativo...” (Comunicación personal, 14 de octubre, 2021).

fuentes secundarias (entre las que destacan las Municipalidades, el Ministerio de Salud, el IMAS y el MEP).

Los nuevos diagnósticos -que están en proceso de elaboración- son liderados por los Subsistemas Locales de Protección (SLP), a partir de los estudios disponibles a nivel local; información que es acopiada por las personas promotoras sociales.

Según indican las personas profesionales de la UGAL; paralelamente,

...hay unos que sí han trascendido a hacer grupos focales, por medio de *Teams* y *Zoom*, con instituciones, pero no son todos los compañeros [SIC] quienes han trascendido, porque la consigna fue hacer como una actualización de la situación violatoria de derecho por medio de las fuentes que se pudieran en ese momento, entonces esa es la metodología... ha sido fuentes secundarias y la información ha sido dada por las instituciones públicas. (Comunicación personal, 14 de octubre, 2021)

Siguiendo con el procedimiento establecido para acercarse a conocer la situación en materia de protección a los derechos de las niñas, niños y adolescentes, la elaboración de los diagnósticos es cíclica; la temporalidad que se ha asumido -aunque no se ha formalizado, sino que ha sido un lineamiento de la UGAL- es que estos puedan realizarse cada cinco años en tanto “No se pueden estar haciendo diagnósticos anualmente porque también hay que iniciar procesos más de ejecución... Podríamos hablar que esto que se está planteando -del 2015-, podemos pensar que en el 2020 ya se podían generar nuevos” (Comunicación personal, 14 de octubre, 2021).

Pese a ello, a nivel general del PANI, en el período 2018-2020 se realizaron otros procesos de diagnósticos; por ejemplo, los de “Cantones amigos de la infancia” (programa vinculado con el PANI¹⁰), por su parte, el CNNA generó otro para construir el estado de situación de la niñez y la adolescencia a nivel nacional, por lo tanto “...la institución hace como algunos esfuerzos, tal

¹⁰ Este Programa es “impulsado por los gobiernos locales con el apoyo del Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM), el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN), el Patronato Nacional de la Infancia (PANI), la Coalición Costarricense de Organizaciones Sociales para el Seguimiento de la Convención de Derechos del Niño (COSECODENI) y el Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)” (PANI, 27 de septiembre, 2021).

vez no tan esquematizados, para tener actualizados algunos diagnósticos, pero en ese ínterin se van metiendo otras iniciativas quizás, de otras dependencias, otras agencias internacionales, que van haciendo otros diagnósticos” (Comunicación personal, 14 de octubre, 2021).

b) Creación del portafolio de proyectos

De acuerdo con la Unidad de Administración de Proyectos (UAP) del PANI, el portafolio inicial -que se generó en 2018 y que se implementó desde el 2019-, contenía cinco proyectos que se diseñaron a partir “...de la situación violatoria de derechos más recurrente que se había tenido en los últimos años” (Comunicación personal, 19 de octubre, 2021).

La creación del “portafolio de proyectos” es una estrategia del PANI a nivel central, que se orienta a una formulación técnicamente correcta, dado que se identificó que en algunos casos no eran proyectos lo que se financiaba, sino actividades de manera que

Insumos para el portafolio de proyectos

“... en 2018 la Gerencia Técnica hizo un trabajo específico para extraer del sistema INFOPANI -que es donde están todas las denuncias a nivel nacional- las cinco temáticas con las cinco situaciones violatorias de derechos más recurrentes en personas menores de edad, esto en primera instancia, el primer esfuerzo para poder orientar lo que la Contraloría quería...” (Comunicación personal, 19 de octubre, 2021).

...estos cinco proyectos se originaron, uno para empezar a cumplir con la estructura que se requería a nivel institucional para que haya un proyecto... y a partir de ahí, darles el ejemplo y la base para que las personas que requieran formular un proyecto lo puedan hacer con esta estructura... (Comunicación personal, 19 de octubre, 2021)

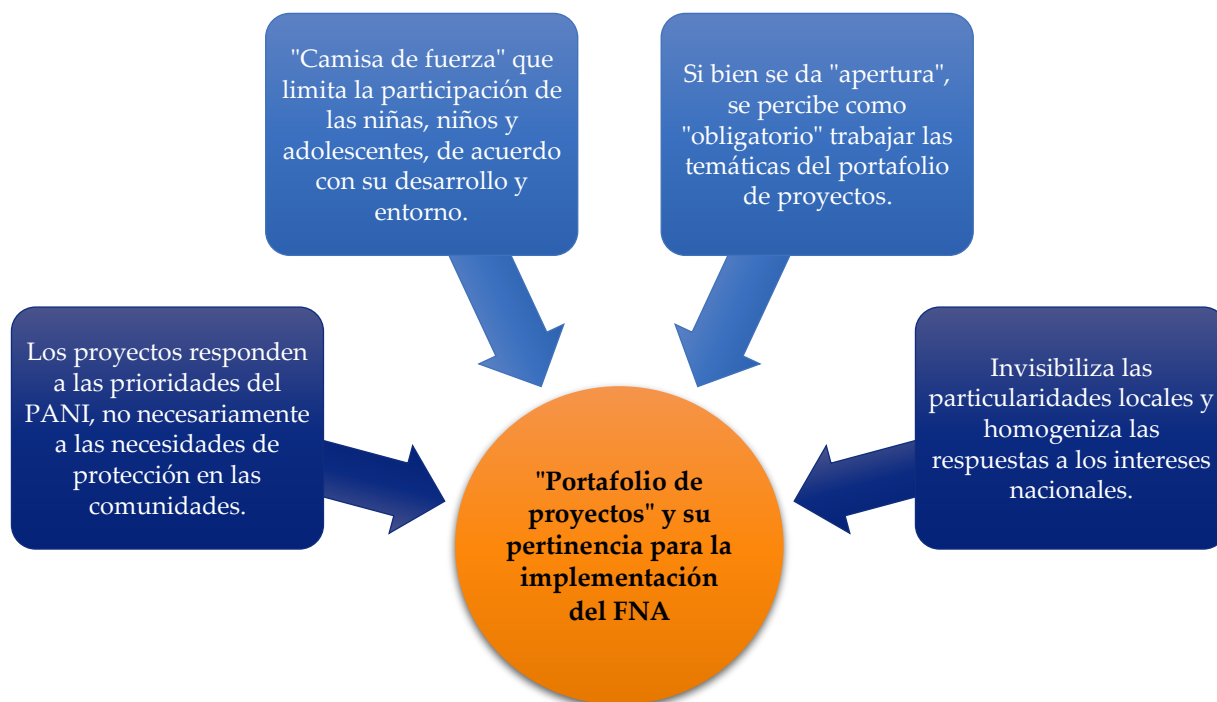
De lo anterior, interesa destacar que el mecanismo para identificar la situación inicial (en materia de protección a los derechos de las niñas, niños y adolescentes), en el marco del portafolio de proyectos no son los diagnósticos con enfoque de derechos -a los que refiere la UGAL-, sino el Sistema de Información Institucional (INFOPANI) mediante el cual, se lleva el registro de expedientes de las niñas, niños y adolescentes, de los procesos y de las actividades que surgen en la atención de caso. De lo anterior se infiere que su base no es la priorización de áreas de promoción y prevención de situaciones violatorias de derechos en los espacios locales, sino más bien las tendencias nacionales en cuanto a la violación de los derechos de esta población.

En esta línea, desde la Oficina de Planificación y Desarrollo Institucional del PANI se indica que INFOPANI se está intentando convertir en un expediente digital que se llama EDNA (Expediente Digital de Niñez y Adolescencia) y que

INFOPANI ahorita no registra nada que sea de promoción ni de prevención, solamente atencional; para este nuevo expediente digital nosotros hicimos la observación... es fundamental conocer esa trazabilidad de que si se atiende a una persona menor de edad ese nivel de atención, cuáles son los procesos de promoción y prevención en los cuales ha estado involucrado para que así podamos, de alguna forma, trazar los datos y que estos me dicen si están incidiendo en un chico a llegar a la oficina como una denuncia, esa información no está y me parece que es urgentísimo... (Comunicación personal, 15 de octubre, 2021)

Desde la óptica de quienes tienen una mayor cercanía a los espacios comunitarios (personas promotoras sociales y representantes de otras organizaciones en las Juntas de Protección¹¹, por ejemplo) la creación del “portafolio de proyectos” está en detrimento de responder a “las demandas y necesidades” de las niñas, niños y adolescentes en sus entornos comunitarios, por las razones que se sintetizan en la Figura 15:

Figura 15. Pertinencia del portafolio de proyectos



Nota: Con información de los grupos focales con personas integrantes de Juntas de Protección (21 y 28 de octubre, 2021).

¹¹ Ver anexo 6, Tomo II.

Desde la perspectiva de estas personas informantes, la decisión de crear el “portafolio de proyectos” ha derivado en la invisibilización de las particularidades de los espacios locales los cuales, presentan situaciones distintas en cuanto a la promoción y protección de los derechos de las niñas, niños y adolescentes, generando que los proyectos respondan a las necesidades país, priorizadas por el PANI como ente rector en la materia.

Las voces de los actores involucrados internos

“...¿Qué pasa cuando ese proyecto se trata de una zona indígena? ¿Qué pasa cuando se ejecuta una zona fronteriza o en el centro de San José? Hay diferencias importantes que podrían realmente sesgar lo que se busca con esa población menor de edad y ahí hay una deficiencia grandísima en cuanto a la Unidad de Administración de Proyectos” (Comunicación personal, 15 de octubre, 2021)

“...la prevención de situaciones violatorias de derechos, dependen mucho del diagnóstico cantonal que se realice por las Juntas de Protección y los Subsistemas Locales. ...como se ve la situación violatoria de derechos que se trabaje desde el ámbito preventivo, va enfocada en función del diagnóstico y de lo que la comunidad o el cantón determinen” (Comunicación personal, 14 de octubre, 2021)

Esta visión es compartida por la Oficina de Planificación y Desarrollo Institucional y la UGAL (ambas instancias internas del PANI) en tanto se considera que, decidir a nivel central, tomando como punto de partida las situaciones violatorias de derechos para el diseño de proyectos genéricos, podría estar sesgando y/o inviabilizando la generación de resultados en los espacios locales.

Otro elemento que parece afectar la pertinencia de la Teoría del programa del FNA desde que se

creó el portafolio de proyectos, son las posibles repercusiones en la participación de las niñas, niños y adolescentes quienes no necesariamente podrían percibir que el portafolio de proyectos sintetiza sus intereses lo cual, desincentiva su permanencia en espacios como las Juntas de Protección¹².

Finalmente, se expresa la obligatoriedad de alinearse a las propuestas de proyecto del portafolio, aunque desde el nivel de central de PANI esto no se indique explícitamente, y se plantee como una forma de mejoramiento de la formulación de los proyectos financiados con el FNA.

¹² Este hallazgo será problematizado desde el criterio de Participación.

La teoría de la intervención y la teoría del impacto del FNA y su pertinencia para la promoción y protección integral de las niñas, niños, adolescentes en sus entornos locales

La pertinencia de “lo que se hace” (teoría de la intervención) en el marco del FNA y “lo que se espera lograr” con ello (teoría del impacto) se encuentra determinada por las condiciones que median en el proceso de transformación de insumos en actividades y productos y de éstos en resultados.

Particularmente, en los años evaluados (2018-2020) se reporta una mayor preocupación por la ejecución del presupuesto, que por la pertinencia de las actividades y productos como base para la generación de resultados mediante los proyectos financiados con el FNA; situación que, desde la perspectiva de una de las personas informantes, acompaña la gestión de otras organizaciones del sector público, no solo del PANI.

a) La gestión de insumos del FNA

De acuerdo con la normativa, corresponde a la Gerencia de Administración del PANI realizar revisiones periódicas de los fondos utilizados en el desarrollo de los proyectos, cumpliendo con labores de fiscalización del accionar del FNA, desde la perspectiva administrativa, presupuestaria y financiera (PANI, 1999, art 15); a las Juntas de Protección (o a la organización local que corresponda), se les atribuye la responsabilidad del manejo de fondos públicos y las consecuencias que deriven de alguna irregularidad.

Cabe destacar que los recursos del FNA no son del PANI, sino que son manejados por este según la Ley N° 7739; en este sentido, le corresponde establecer una relación de coordinación con Desaf, ente administrador del Fodesaf. En este sentido, a lo externo, se identifica una dificultad para unificar los tiempos de ambas instancias, especialmente si se parte de que los proyectos que pueden ser financiados con el FNA son de ejecución exclusivamente comunitaria e interinstitucional, según establece el art.184 de la Ley N° 7739 (CNA).

Desde la Oficina de Planificación y Desarrollo Institucional, se indicó que, por ejemplo, la programación del 2022 se solicitó -por parte de Desaf- en el mes de marzo (aproximadamente) de 2021 lo cual, representa una dificultad para el PANI por cuanto es “...sumamente difícil poder determinar cuáles son las necesidades del año siguiente para distribuir los recursos correctamente, para saber cuáles van a ser los proyectos, la población beneficiaria” (Comunicación personal, 15 de octubre, 2021).

Lo anterior se subsana estimando una distribución porcentual igual a la del año anterior, de manera que para “repartir” los recursos financieros para el FNA, “...no identificamos la

necesidad... porque también los compañeros de la Gerencia Técnica se les hace un mundo poder tener esa información casi que un año antes o más de un año... y es un proceso que se hace con 57 oficinas locales que tienen que derivar a las Juntas de Protección” (Ídem).

A lo interno, las dificultades para articular lógicamente insumos, actividades y productos es quizá el punto más crítico en lo que respecta a la gestión de los recursos del FNA y esta situación la experimentan de manera más concreta las personas que integran las Juntas de Protección y las y los promotores sociales¹³. Esto se expresa de manera clara en los procesos de compras, en donde se generan tensiones por las contrataciones.

De acuerdo con el Reglamento para la administración y control de los recursos económicos del FNA:

Una vez aprobado el proyecto por la Junta Directiva del PANI, y comunicado lo pertinente a la Junta de Protección u organización respectiva, corresponderá a éstas remitir toda la documentación respectiva a la Dirección Regional para que los administradores procedan a incluir en el sistema en línea las decisiones iniciales respectivas. Dicho sistema permitirá que el Departamento encargado del control del presupuesto valide el registro presupuestario garantizando la existencia del disponible y la Proveduría Institucional inicie el procedimiento de contratación administrativa. (PANI, 1999, art. 5)

No obstante, a nivel local cuando mandan sus decisiones iniciales y requieren algo concreto (que puede que esté o no bien especificado), estas son cuestionadas por la Gerencia de Administración, atrasando los procesos de contratación, por ende, la implementación de las acciones propuestas en los proyectos -que suelen quedar para ser operacionalizados en el último trimestre del año- (Comunicación personal, 15 de octubre, 2021).

¹³ Ver anexo 7, Tomo II.

Las voces de los actores involucrados internos

“...desde el otro lado de la acera, que es el tema de lo que pasa por compras, nosotros en el pasar de los años sí hemos visto muchas cosas repetitivas que sentimos no tienen impacto o no agregan valor... muchas veces se contratan capacitaciones o talleres que debería darlos el PANI como ente experto en la materia, no designarlos a un tercero... y hasta hace unos años el tema de los impresos. Era impresionante la cantidad de impresos que se mandaban a hacer y al final quedaban las cajas de material porque no se usaba, o simplemente lo que nos contaban los compañeros es que iban a las actividades y la gente a la que se entregaba el material, ahí mismo se los dejaban...”
(Comunicación personal, 12 de octubre, 2021)

“...este año la Región... va a tener una subejecución tremendamente gigante, y cuando hacemos los esfuerzos por querer ejecutar nos cuestionan hasta los chinches que estamos pidiendo o los pilots que estamos pidiendo, que ‘¿por qué pedimos eso?’.”
(Grupo focal, 28 de octubre, 2021)

Específicamente, desde la Gerencia de Administración y el Departamento de Proveeduría lo que se cuestiona es que se observa que se realizan las inversiones y no se logran identificar los resultados, “...al final muchas veces los compañeros corren para hacer las contrataciones, pero por un tema de que hay que ejecutar los recursos, no por un tema de que podamos tener un verdadero impacto” (Comunicación personal, 12 de octubre, 2021).

Precisamente por esto, en 2018 se creó la UAP, para dotar de mejores herramientas para la formulación, seguimiento y evaluación de los proyectos formulados con el FNA; para ello se diseñó una guía para proyectos orientada a visualizar los resultados, se han generado capacitaciones en gestión de proyectos

y, en el 2020, se actualizó la guía incorporando de forma obligatoria indicadores cualitativos:

...a partir de estos indicadores cualitativos integrados dentro del sistema que tenemos nos va a permitir visualizar a nivel nacional de dirección regional y oficina local, los resultados que se han obtenido sobre la ejecución del proyecto; entonces esto es como un primer paso para nosotros empezar a hacer este cambio y empezar a trabajar un poco más en los resultados. (Comunicación personal, 19 de octubre, 2021)

Este proceso está en desarrollo y, para el período 2018-2020, algunos actores involucrados internos perciben que aún no se han generado procesos de evaluación para tomar decisiones a partir de evidencia, dando cuenta de los resultados que se generan con los proyectos, su viabilidad y las áreas de mejora en su diseño, gestión e implementación.

Lo anterior, a su vez, se contradice con el *Reglamento para la Administración y Control de los Recursos Económicos del Fondo para la Niñez y la Adolescencia* que indica que “La evaluación técnica de los proyectos es responsabilidad directa de las Juntas de Protección y la Gerencia

Técnica y comprenderá el seguimiento y control durante la ejecución del proyecto, mediante informes periódicos de avances y resultados (PANI, 1999, art. 12) [Resaltado no es del original].

Por otra parte, se identifica que el rol y las funciones de las personas promotoras sociales son dos aspectos que permiten explicar la pertinencia de la lógica entre insumos, actividades y productos, con la razón de ser del FNA. Puntualmente se remite a que "...para PANI todo lo que no es atención cae al área de Promoción Social" (Grupo focal, 28 de octubre, 2021), lo que acarrea una serie de demandas que son abordadas por estas personas, quienes incluso atienden más de un cantón simultáneamente.

Esto último repercute en la posibilidad de desarrollar procesos locales participativos, en términos de que éstos demandan más tiempo para crear las condiciones requeridas para que las niñas, niños y adolescentes, los actores comunitarios y las organizaciones públicas de manera integrada, se apropien de la formulación, operacionalización y evaluación de los proyectos financiados mediante el FNA.

Otro aspecto identificado se asocia con la desalineación a lo interno del nivel central del PANI, en términos de que se obtienen informaciones diversas e incluso contradictorias hacia las oficinas locales, específicamente desde la UGAL y la UAP.

Es importante señalar que, formalmente, ambas tienen roles claramente establecidos; la UGAL "...tiene a cargo todos los procesos relacionados con la participación de las personas menores de edad, la sociedad civil y la coordinación interinstitucional a nivel comunal" (PANI, 2020, p.23) y se encuentra conformada por tres profesionales en Trabajo Social.

Por su parte la UAP, "...cuenta con 5 profesionales de diferentes áreas con el fin de contar con una base de proyectos con indicadores, metas claras y población beneficiada" (PANI, 2019, p. 21).

Las voces de los actores involucrados internos

"...Nosotros presentamos un proyecto, la Unidad de proyectos nos dice que ellos ya lo revisaron, que ellos le dieron el aval, la gente de la UGAL, dice que no, que ellos se lo pasaron a Proyectos, entonces ¿cuánto tiempo duramos nosotros haciendo ese proyecto?... ¿Cuánto tiempo invertimos? y, ¿dónde está ese proyecto? Ni siquiera se sabe dónde está..."

"Hoy nos dicen una cosa, mañana nos llega una circular diciendo otra. La Unidad de Proyectos dice una cosa, la UGAL dice otra. Entre ellos mismos se contradicen, se tiran la pelota, y al final los que pasamos todo eso somos nosotros."

"...no ha habido una orientación clara, hay como unas ideas que a la gente se les ocurre entonces solo de esta manera, pero no hay una orientación institucional, no hay un funcionamiento estratégico..."

(Grupo focal, 28 de octubre, 2021)

b) Los resultados generados mediante la formulación e implementación de proyectos financiados con el FNA

Inicialmente, se plantea una discusión en torno al alcance de los proyectos, en virtud de generar resultados (de efecto e impacto), en tanto estos se caracterizan por ser de corta duración (se indica que se dispone de entre uno y tres meses para la fase de operación), con presupuestos de aproximadamente 2 000 000 y 4 000 000 de colones (Comunicación personal, 14 de octubre, 2021); ambos elementos parecen ser repercusiones de los procesos administrativos que consumen gran parte del tiempo proyectado -para todo el ciclo de proyecto- y la imposibilidad de disponer de información (prospectiva) sobre los recursos financieros requeridos cuando Desaf solicita anualmente el cronograma de metas e inversión.

Aunado a lo anterior, es clara la postura de los actores internos en términos de que no se dispone de procesos sistemáticos (a nivel de diseño), que garanticen que los proyectos generen resultados atinentes a la CdR del FNA; por el contrario, se expresa que la lógica imperante entre 2018-2020 ha sido la ejecución presupuestaria por encima de la creación de valor público.

...no podemos generalizar que todas las administraciones han sido así, pero, en mayor o menor, ha habido más interés de que la plata se ejecute, que haya una ejecución presupuestaria alta en función de que esos proyectos tengan sostenibilidad que lleguen con algún resultado impacto... y no es que sea perverso ni malévolo, yo creo que no, es que hay mucha presión para eso a nivel de las instituciones y no es algo, desde mi perspectiva, exclusivo del FNA, creo que la institucionalidad pública a veces va por ahí... (Comunicación personal, 14 de octubre, 2021)

Ahora bien, como se indicó, con la creación de la UAP se ha buscado fortalecer técnicamente la formulación de los proyectos financiados mediante el FNA y generar insumos para su seguimiento y evaluación; no obstante, la desarticulación -a la que refieren reiteradamente las personas informantes- entre la Gerencia Técnica, específicamente la UGAL, la Gerencia de Administración y la UAP, continúa incidiendo en la pertinencia de la teoría del programa del FNA por cuanto:

1. Afecta negativamente la provisión de recursos requeridos para la ejecución y operacionalización de los proyectos (situación que persiste aún con la existencia del portafolio) dejando escaso margen para la generación de productos que se encadenan lógicamente con los resultados.
2. Diseños de proyectos que aún no clarifican sus CdR y en las que sea evidenciable su lógica interna.

3. Debilidades en el seguimiento y ausencia de evaluaciones de los proyectos financiados con el FNA.

5.1.2. ¿De qué manera puede ajustarse la relación entre los componentes de la cadena de resultados del FNA, con las situaciones de protección integral de las niñas, niños y adolescentes desde los enfoques de derechos de niñez y adolescencia, interseccionalidad y equidad?

La relación entre los componentes de la CdR del FNA, puede ajustarse con las situaciones de protección integral de las niñas, niños y adolescentes en sus entornos locales, partiendo de los enfoques de derechos, interseccionalidad y equidad, **modificando la lógica en que se piensan sus resultados**, es decir, los proyectos financiados.

Esto implica disponer de mecanismos pertinentes para la identificación de las diversas situaciones de protección integral y, por ende, de información de calidad construida con las niñas, niños y adolescentes y los actores locales, para delimitar con claridad los resultados (del FNA en general y el aporte de los proyectos para su generación). Estos dos eslabones permitirían definir el contenido de las actividades requeridas y la proyección de los recursos necesarios.

Así su diseño, se orientará explícitamente a la protección integral de los derechos de las niñas, niños y adolescentes, tomando como punto de partida el conocimiento de sus realidades, reconociendo los ejes de desigualdad que generarían potenciales brechas; además, favorecería la equidad en dos líneas: la protección ante la inequidad, entendida como violación de derechos y la equidad en el logro de los resultados generados mediante las iniciativas financiadas, en particular, y las del FNA, en general.

La CdR como expresión de la pertinencia de la Teoría del Programa

La lógica de una CdR como herramienta para la Gestión para Resultados (GpR) es vislumbrar ...el proceso de transformación de los insumos y actividades en productos, de cuya utilización se obtienen efectos e impactos para el desarrollo sostenible y la consecuente generación de valor público. En este sentido, la GpRD busca ‘colocar en primer lugar los resultados que se desea alcanzar y definir, en función de éstos, la mejor combinación de insumos actividades y productos para lograrlo’. (Mideplan, 2016 p.16)

En este sentido, un primer elemento para ajustar la CdR del FNA -desde la óptica de su pertinencia con las situaciones de protección integral de las niñas, niños y adolescentes en sus espacios locales desde los enfoques de: derechos, interseccionalidad y equidad- requiere que:

- ⇒ Los productos del FNA (es decir, los proyectos que se financian), sean formulados desde una lógica que, sobre la base de procesos de acercamiento a las realidades de las niñas, niños y adolescentes y sus prioridades -partiendo de análisis interseccionales-, piensen primero en los resultados para definir los demás eslabones de la cadena (productos, actividades e insumos) y no a la inversa, desde los insumos (con énfasis en los financieros) y su ejecución, a costa de la generación de resultados.
- ⇒ Se revisen detalladamente, las actividades sustantivas del FNA, especialmente entre aquellas requeridas para participación de las niñas, niños y adolescentes y la gestión y articulación local (cuyos procesos tienen características particulares en cuanto a tiempos y metodologías), con las de índole administrativo; en términos de que, para garantizar la pertinencia -desde los enfoques indicados-, han de considerarse las acciones de la Gerencia de Administración no como un fin, sino un medio para el logro de los resultados de efecto e impacto que, mediante cada proyecto financiado puede generarse.
- ⇒ Los insumos (recursos financieros obtenidos mediante Fodesaf, el talento humano del PANI, la dotación de materiales, tecnología, etc.) se proyecten de manera prospectiva y mediante presupuestos plurianuales, no históricos ni anuales como ha ocurrido entre 2018-2020. Esto incide en que su distribución actual, no garantice el logro equitativo de los resultados, tomando como base el reconocimiento de las particularidades de las situaciones de protección integral en los diferentes entornos locales en los que se desarrollan las niñas, niños y adolescentes; a partir del análisis de ejes de desigualdad (como sexo y género, condiciones de discapacidad, diversidades sexuales, étnicas y culturales, ubicación geográfica y condición socioeconómica, por señalar algunas).

Ahora bien, estos ajustes a nivel de la CdR del FNA, se sustentan en la construcción de las condiciones requeridas, entre las que, a partir de la información brindada por las personas informantes, se destaca la necesidad de articular y armonizar de manera más clara los procesos internos a nivel central (entre las Gerencias y sus respectivas Unidades y/o Departamentos) con el local (específicamente con las direcciones regionales, las oficinas locales y las Juntas de Protección), de manera que la centralidad sea la protección integral de los derechos de las niñas, niños y adolescentes considerando sus entornos locales y no la ejecución de los recursos provenientes del FNA.

5.2. Criterio Coherencia

COHERENCIA: Grado en el que otras intervenciones apoyan o socavan la intervención y viceversa. Incluye:

La **coherencia interna** que se ocupa de las sinergias y vínculos entre el Fondo para la Niñez y la Adolescencia y otras intervenciones realizadas por el PANI/Gobierno; su compatibilidad con las normas y estándares internacionales a las que se adhiere la institución/el Gobierno.

La **coherencia externa** en términos de la consistencia del Fondo para la Niñez y la Adolescencia con las intervenciones de otros actores en el mismo contexto; incluye la complementariedad, la armonización y la coordinación con otros actores, así como el grado en que la intervención ofrece un valor añadido y evita la duplicación de esfuerzos.

5.2.1. ¿En qué medida la conformación y el funcionamiento de los órganos asociados a la ejecución del FNA son congruentes para cumplir con los objetivos y funciones que el Código de la Niñez y la Adolescencia estipulan?

En cuanto a la conformación y funcionamiento de los órganos asociados a la ejecución del FNA y su nivel de congruencia para efectos de cumplir con lo estipulado en el CNA, se identifica que se han constituido una serie de instancias, legalmente formalizadas, mediante las cuales, se garantiza la protección integral de las niñas, niños y adolescentes, entre los que se destacan: el SNPI, los SLP, la Juntas de Protección, los Comités tutelares de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia y los Consejos Participativos.

Además, el CNA dota de funciones específicas en cuanto al manejo del FNA a dos actores en particular: las Juntas de Protección y la Junta Directiva del PANI; ambas son instancias de naturaleza distinta, las primeras de base local, con participación de las niñas, niños y adolescentes y otros actores (organizaciones del sector público y comunitarias); la segunda de carácter político, nombrada por el Consejo de Gobierno lo cual, implica que su conformación dependa de las decisiones tomadas por quienes estén en el Poder Ejecutivo.

Aunado a lo anterior, se identifican otras instancias internas que no figuran explícitamente en el CNA, pero que son -según las disposiciones de la Junta Directiva, en acatamiento a sus funciones- quienes tienen competencias en términos de la gestión del FNA. Explícitamente, dentro del organigrama del PANI, (Figura 7) se observa la existencia de dos Gerencias, la Técnica y la de Administración; en el caso particular del FNA ambas asumen labores sustantivas en su gestión, por medio de las unidades y departamentos competentes; además, se identifican otras dos instancias internas (asesoras de la Presidencia Ejecutiva) que también cumplen labores relevantes en cuanto a la gestión del FNA: la UAP y el Departamento de Planificación y Desarrollo Institucional.

Por lo anterior, si bien en lo formal se observa que la conformación y el funcionamiento previsto de los órganos asociados con la ejecución del FNA parecen ser coherentes para cumplir con los objetivos y funciones que el CNA estipula para el manejo del FNA, las acciones de cada uno de estos actores -sobre todo los internos del PANI- socavan la intervención en términos de su coherencia interna por cuanto aún no logran establecer procesos de trabajo que visibilicen la articulación requerida para lograr la generación de resultados mediante el FNA.

Conformación y funcionamiento de los órganos encargados de la implementación del FNA

Garantía de protección integral

“Se garantizará la protección integral de los derechos de las personas menores de edad en el diseño de las políticas públicas y la ejecución de programas destinados a su atención, prevención y defensa, por medio de las instituciones gubernamentales y sociales que conforman el Sistema Nacional de Protección Integral de los Derechos de la Niñez y de la Adolescencia.” (Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, 1998, art. 168) [Resaltado no es del original]

Para explicar la conformación y funcionamiento de los órganos encargados de la implementación del FNA, es requerido referir a la estructura establecida en el Código de la Niñez y la Adolescencia (CNA) -Ley N° 7739-, para garantizar la protección integral de las niñas, niños y adolescentes; específicamente en el artículo 169 se detalla la conformación del *Sistema Nacional de Protección*

Integral de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia (SNPI):

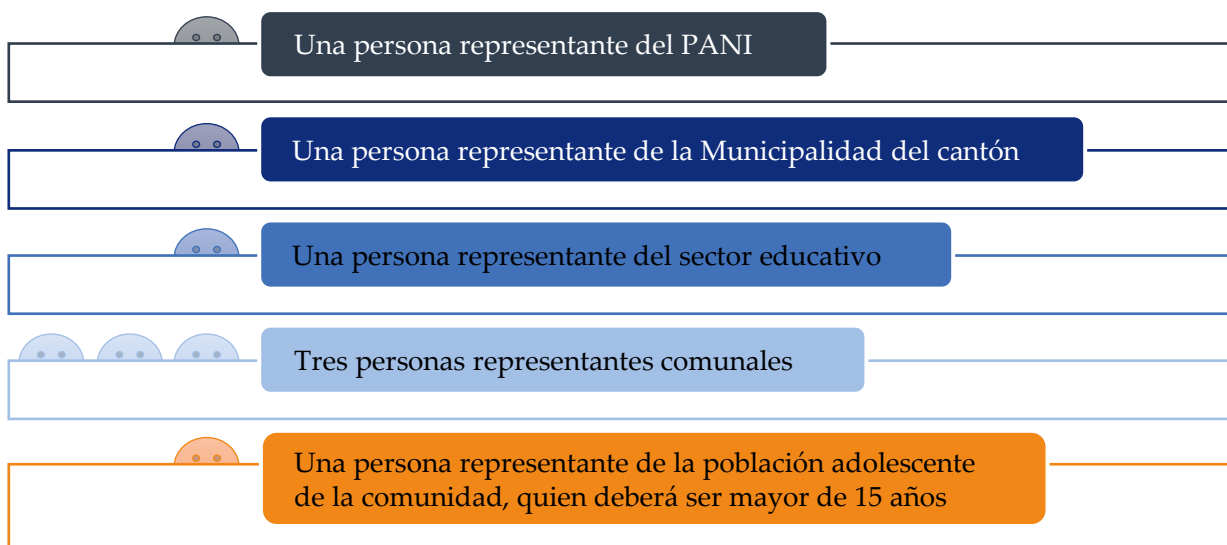
- a) El Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia (CNNA).
- b) Las instituciones gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil representadas ante el CNNA.
- c) Las Juntas de Protección a la Niñez y la Adolescencia.
- d) Los Comités tutelares de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia.

Mediante el Decreto Ejecutivo N° 35876-S, se implementaron los **Subsistemas Locales de Protección a la Niñez y la Adolescencia (SLP)** en once comunidades prioritarias, con la posibilidad de incorporar otras, previo acuerdo del CNNA (art. 1). Cabe destacar que, operativamente, los SLP se fundamentan en la estructura del SNPI -normado por el CNA-, la Política Nacional para la Niñez y la Adolescencia, los Planes Nacionales de Desarrollo e Inversión Pública y los planes, programas y proyectos existentes (Presidencia de la República, 2009, art. 5).

En la Política Nacional para la Niñez y la Adolescencia 2009-2021, se afirma que el SNPI cuenta con una base comunitaria constituida por las Juntas de Protección y los Comités Tutelares (PANI-Unicef, 2009) los cuales se describen a continuación.

Las **Juntas de Protección a la Niñez y la Adolescencia**, están adscritas al PANI (con dependencia jerárquica a su Junta Directiva) y operan como “...órganos locales de coordinación y adecuación de las políticas públicas sobre la materia” (Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, 1998, art. 179), por lo que se constituyen en una “...instancia movilizadora del sistema donde potencian las sinergias comunales para favorecer la incorporación de otros actores sociales que surgen de la misma especificidad e idiosincrasia local... con la clara orientación de mancomunar esfuerzos, recursos, actitudes y capacidades dirigidos a la promoción, defensa y garantía de los derechos” (Desaf, 2019, p. 20);. Éstas se conforman por (Figura 16):

Figura 16. Integración de las Juntas de Protección



Nota: Información de Asamblea Legislativa (1996, art. 30).

De acuerdo con la Ley Orgánica del PANI, N° 7648, en cada oficina local se integra una Junta de Protección con la finalidad de apoyar la implementación de los planes, programas y proyectos en su jurisdicción (art. 29).

Por su parte, los **Comités tutelares de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia** son órganos de las Asociaciones de Desarrollo Integral (ADI) los cuales, se rigen según la Ley sobre el Desarrollo de la Comunidad, N° 3859; su integración (entre tres y cinco personas mayores de 12 años) la definen las asambleas de las ADI y, según establece el CNA, “...podrán contar con

financiamiento a cargo del Fondo para la niñez y la adolescencia” (Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, 1998, art. 183, reformado por Ley N° 9001).

De lo anterior interesa denotar que, tanto en las Juntas de Protección como en los Comités tutelares se contempla, para su conformación, a las niñas, niños y adolescentes. No obstante, de acuerdo con la percepción de niñas, niños y adolescentes “...hay algunos Comités que son dirigidos hacia los jóvenes y niños que están conformados por puros adultos y no hay ninguna persona menor de edad o joven, entonces siento que la mayoría de esos comités fallan por la falta de visión joven que tienen” (Grupo focal, 30 de octubre, 2021).

El PANI ha promovido los **Consejos Participativos de la Niñez y la Adolescencia** como “...una estrategia para garantizar la participación de la población menor de edad en los Subsistemas Locales de Protección y otros ámbitos” (PANI, 2013, s.p.), están vinculados a las Juntas de Protección y fueron creados para “...su desarrollo integral, ejercer su ciudadanía y ...actuar organizadamente e incidir en la toma de decisiones de las instituciones públicas, privadas, organizaciones comunales y organizaciones de personas menores de edad en los temas de niñez y adolescencia” (Desaf, 2019, p. 21).

Ahora bien, el Código de la Niñez y la Adolescencia (CNA), establece explícitamente funciones -en torno al manejo del FNA- para dos actores a saber (Tabla 12):

Tabla 12. Funciones de los actores involucrados en el manejo del FNA según la Ley N° 7739

Actor	Funciones
Juntas de Protección a la Niñez y la Adolescencia	a) Promover en la comunidad, la formulación de proyectos especiales de apoyo a los derechos de las niñas, niños y adolescentes. b) Canalizar y recomendar los proyectos especiales de protección integral de la comunidad a la Junta Directiva del Patronato Nacional de la Infancia. c) Vigilar la ejecución de los proyectos especiales financiados por el Fondo para la Niñez y la Adolescencia.
Junta Directiva del PANI	a) Promover la formulación de proyectos de base y ejecución comunitaria para la protección integral de las niñas, niños y adolescentes. b) Conocer y aprobar los proyectos que se le presenten. c) Emitir las directrices para manejar el FNA y los requisitos de los proyectos. d) Fiscalizar el manejo de los recursos y el desarrollo y la ejecución de los proyectos. e) Informar semestralmente al Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia sobre la inversión de los recursos del FNA. f) Las demás funciones que se requieran para cumplir con sus atribuciones.

Nota: Información de Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica (1998).

Específicamente la Junta Directiva del PANI, está conformada por cinco personas (una de ellas la que ocupe la Presidencia Ejecutiva), nombradas por el Consejo de Gobierno por períodos de cuatro años; dentro de sus atribuciones, se indica la gestión de los recursos financieros y técnicos necesarios para el logro de los fines del ente rector (Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, 1996, art. 5 y 11).

Interesa mostrar que, de acuerdo con el CNA, se les asignan funciones a dos actores de naturaleza distinta; las Juntas de Protección, con una importante base local e interinstitucional, la Junta Directiva del PANI que es una instancia política, conformada a discreción de quienes integren el Consejo de Gobierno. Aunado a lo anterior, la ejecución del FNA incorpora otros actores clave¹⁴ con competencias específicas (atribuidas por la Presidencia Ejecutiva y la Junta Directiva).

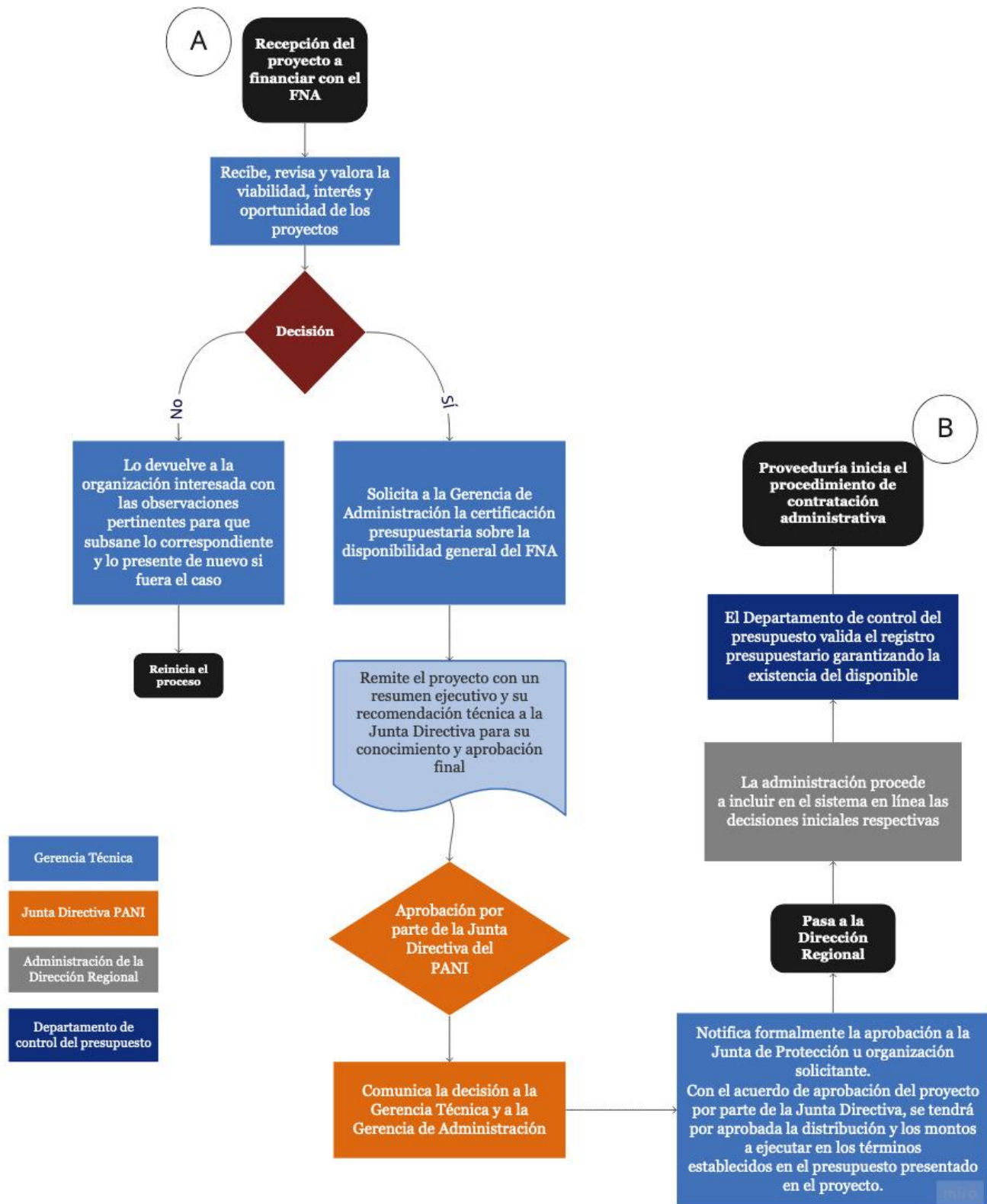
a) Gerencia Técnica y Gerencia de Administración

La **Gerencia Técnica**, depende directamente de la Presidencia Ejecutiva; dirige y sostiene los procesos sustantivos del PANI (promoción, prevención, defensa y atención). La **Gerencia de Administración**, da soporte administrativo y financiero; administra los recursos que recibe según sus fuentes de financiamiento, de acuerdo con la normativa y las políticas de la Junta Directiva y las directrices de la Presidencia Ejecutiva (PANI, 2020).

Específicamente, ambas Gerencias realizan procesos iniciales para la aprobación de los proyectos a financiar con el FNA (Figura 17):

¹⁴ Ver apartado 2.3. Contexto de la intervención, del capítulo II de este informe.

Figura 17. Procesos iniciales a cargo de la Gerencia Técnica y la Gerencia de Administración



Nota: Información de PANI (1999).

En el caso de la Gerencia Técnica, también le corresponde plantear -ante las dependencias competentes y con suficiente antelación- las modificaciones presupuestarias que se requieran dentro del FNA, con la finalidad de responder a los requerimientos financieros de los proyectos. Asimismo, evalúa técnicamente los proyectos (con las Juntas de Protección) mediante acciones de seguimiento y control -durante la implementación- e informes periódicos de avances y resultados. Además, recibe el informe final -logros, cumplimiento de objetivos y costo final - los cuales, eleva a la Junta Directiva para su conocimiento (PANI, 1999).

Además, a la Gerencia de Administración, le corresponde realizar revisiones periódicas de los fondos utilizados en el desarrollo de los proyectos -sin perjuicio de las auditorías que sean necesarias-, mediante acciones de fiscalización del FNA, desde el punto de vista administrativo, presupuestario y financiero (PANI, 1999).

Es importante indicar que, dentro de la Gerencia Técnica se ubica la UGAL y, en la de Administración, está el Departamento de Proveeduría Institucional y el Departamento de Control de Presupuesto. Otras dos instancias internas relevantes en el proceso de gestión del FNA son: la Unidad de Administración de Proyectos y el Departamento de Planificación y Desarrollo Institucional, ambas asesoras de la Presidencia Ejecutiva.

b) Unidad de Gestión y Articulación Local (UGAL)

La UGAL, fue creada para promover el fortalecimiento local del SNPI, mediante la operacionalización de las políticas públicas dirigidas a esta población, con el propósito de garantizar sus derechos (PANI, 2018); por lo tanto, es la encargada de todos aquellos procesos vinculados con la participación de las niñas, niños y adolescentes, la sociedad civil y la coordinación interinstitucional en los espacios locales (PANI, 2020). Está adscrita a la Gerencia Técnica y, en el período en estudio, está conformada por tres profesionales.

En el marco del PEI PANI 2018-2022, la UGAL figura como responsable de cinco actividades asociadas con la *acción estratégica 2 “Consolidar la estandarización de procesos de atención a nivel local que propicie una adecuada gestión”* (PANI, 2018):

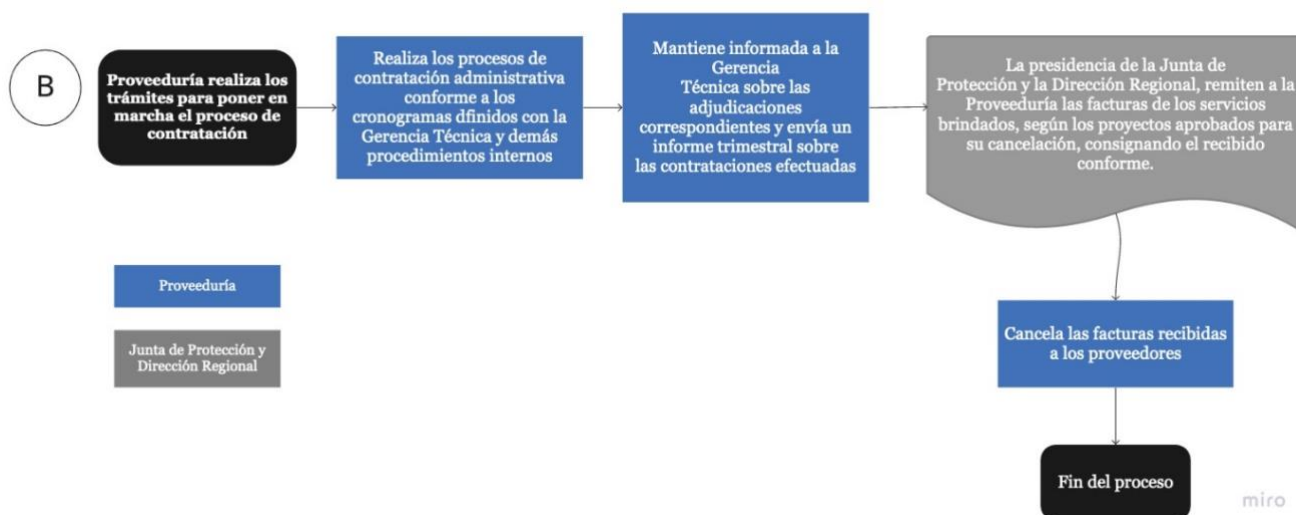
- ⇒ Revisión y actualización de los lineamientos técnicos para la elaboración de los proyectos que componen el Portafolio Institucional de Proyectos del FNA, garantizando la sostenibilidad en el tiempo.
- ⇒ Análisis de otros estudios y estadísticas generadas por PANI -y otras entidades- para la definición de derechos vulnerados, a nivel local y nacional.
- ⇒ Definición de temáticas priorizadas a nivel promocional y preventivo a partir de lineamientos o línea base de proyectos y programas del FNA.

- ⇒ Seguimiento técnico para el control de los resultados de los proyectos ejecutados y que son financiados por el FNA de Fodesaf.
- ⇒ Análisis técnico de buenas prácticas a nivel de resultados de los proyectos o programas del FNA.

c) Departamento de Proveeduría Institucional

Esta instancia de la Gerencia de Administración asume funciones en el marco de los procedimientos administrativos y financieros para la ejecución de los proyectos aprobados (Figura 18):

Figura 18. Procedimientos administrativos y financieros del FNA asumidos por el Departamento de Proveeduría



Nota: Información de PANI (1999).

d) Departamento de Control de Presupuesto

Este Departamento de la Gerencia de Administración, se encarga de la distribución de las cuentas presupuestarias por región, a fin de que, tanto las personas administradoras en estos niveles como la Gerencia Técnica, lleven el control interno de la ejecución en el marco de los proyectos financiados con el FNA. Además, bimensualmente, emite cortes de ejecución del FNA lo cual, comunica a la Gerencia Técnica para que ésta controle y decida lo necesario para el adecuado uso de los recursos (PANI, 1999).

El Departamento de Control de presupuesto es de suma importancia para hacer la distribución de los recursos entre los cuatro productos que se financian con los recursos del Fodesaf, insumo para la elaboración del cronograma de metas e inversión (Comunicación personal, 15 de octubre, 2021).

e) Unidad de Administración de Proyectos (UAP)

La UAP, es una instancia asesora de la Presidencia Ejecutiva, que fue creada en el 2018 para administrar proyectos; trabaja en: la definición de líneas base para que éstos respondan a las necesidades de la institución; así como, la construcción de indicadores, metas claras y población beneficiada. Además, se constituye como un “filtro” en la elaboración e implementación de todos los proyectos que se desarrollen; es un medio para la captura e integración de buenas prácticas en la materia aportando información (seguimiento), comunicación y análisis para la toma de decisiones (PANI, 2019). Sus principales funciones son (Figura 19):

Figura 19. Funciones de la Unidad de Administración de Proyectos del PANI

Funciones de la UAP-PANI	Dar apoyo a la formulación de proyectos, en tareas administrativas de programación, para las líneas base, y alcance, así como machotes, documentos y guías base para la elaboración de informes.
	Centralizar todos los proyectos en una herramienta tecnológica y mantenimiento de su configuración.
	Desarrollar y promulgar el uso de metodologías y estándares comunes de administración de proyectos.
	Generar información sobre el seguimiento, monitoreo de los proyectos institucionales.
	Capacitar continuamente a las personas funcionarias en materia de formulación de proyectos.
	Creación de un portafolio de proyectos institucional.

Nota: Información de PANI (2019).

En el marco del PEI PANI 2018-2022, la UAP es responsable de una actividad vinculada con la *acción estratégica 2 “Consolidar la estandarización de procesos de atención a nivel local que propicie una adecuada gestión”* (PANI, 2018):

- ⇒ Seguimiento técnico para el control de los resultados de los proyectos ejecutados y que son financiados por el FNA de Fodesaf.

En el marco del portafolio de proyectos, la UAP se encarga -mediante el sistema DELPHOS- de recopilar la información a nivel nacional para hacer un monitoreo de avance trimestral (Comunicación personal, 19 de octubre, 2021).

f) Departamento de Planificación y Desarrollo Institucional

Planificación y Desarrollo Institucional, asume el acompañamiento en los procesos de formulación y evaluación de planes, programas y proyectos a corto, mediano y largo plazo, a fin de fortalecer el desarrollo institucional; asimismo, propone la creación de políticas institucionales y desarrolla la planificación estratégica, fortaleciendo las acciones de seguimiento, evaluación y control (PANI, 2021).

En este Departamento, se encuentra el enlace técnico entre Desaf y la unidad ejecutora, es decir, todas las solicitudes de Desaf pasan por Planificación quien las gestiona; este procedimiento se da en la práctica dado que en los lineamientos se indica que las funciones son de las unidades ejecutoras (Comunicación personal, 15 de octubre, 2021).

A manera de cierre, se evidencia que desde el diseño y para su respectiva gestión, se han formalizado y dispuesto una serie de instancias que, tanto en su constitución, como en sus funciones (competencias), dotan de coherencia interna al FNA. No obstante, se identifica una tendencia a la desarticulación (en el plano operativo) a lo interno del nivel central del PANI y entre éste y los actores de base comunitaria (llámense SLP, Juntas de Protección, etc.). Los hallazgos que sustentan esta aseveración se exponen en los siguientes apartados.

5.2.2. ¿De qué manera el diseño y el modelo de gestión del FNA define los roles de los actores involucrados, procurando la complementariedad, armonización, coordinación y se evita la duplicación de esfuerzos?

En cuanto a la coherencia interna del diseño y el modelo de gestión del FNA éste se valora a partir de los roles (formalizados o no) de los actores los cuales, procuran la complementariedad entre los proyectos financiados con el FNA y otros generados por el PANI y evitar la duplicidad de esfuerzos entre estas intervenciones; articularlos con los procedimientos administrativos y acoger los aportes de las niñas, niños y adolescentes en el marco de los proyectos financiados.

Respecto a la complementariedad y/o la duplicidad de esfuerzos, se observa que los roles que cumplen los actores internos les permiten su identificación; pero sólo el 45,4% de las personas informantes de las oficinas locales así lo consideran.

Para ello, estos actores indican disponer de mecanismos que posibilitan la identificación de dichas complementariedades y/o duplicidades: el sistema DELPHOS y el portafolio de proyectos; los instrumentos de planificación institucional (como el PEI y los POI); y las labores de coordinación, seguimiento y control de instancias como la Gerencia Técnica (específicamente de la UGAL), la UAP y las direcciones regionales.

No obstante, estos mecanismos no están formalizados (en la Ley o en la reglamentación del FNA) lo cual, implica que, reiteradamente, estos mismos actores afirmen que “no existen” o que “no son de conocimiento” general, a pesar de que es parte del quehacer estratégico u operativo que asumen en el marco de las competencias de sus puestos.

Aproximadamente el 50% de las personas informantes de las oficinas locales y las direcciones regionales considera que los procesos de los proyectos financiados con el FNA son fácilmente integrables a los procedimientos internos del PANI. Quienes no lo consideran así, argumentan que los procesos administrativos (roles de la Gerencia de Administración) no están alineados con los técnicos (roles de la Gerencia Técnica); situación similar se experimenta entre la UAP y la UGAL, en cuyas funciones también se perciben desarticuladas entre sí y con las de planificación y presupuesto.

En lo referente a la validez de los aportes de las niñas, niños y adolescentes dentro de la estructura funcional del PANI, se evidencia que los roles de los actores involucrados continúan siendo asumidos desde posturas adultocéntricas y adultistas reiterando asimetrías en el ejercicio del poder de las personas adultas por sobre las niñas, niños y adolescentes; pero también de las organizaciones del sector público (PANI en este caso) por encima de las locales y, a lo interno del ente rector -el nivel central por sobre los niveles regionales y locales-.

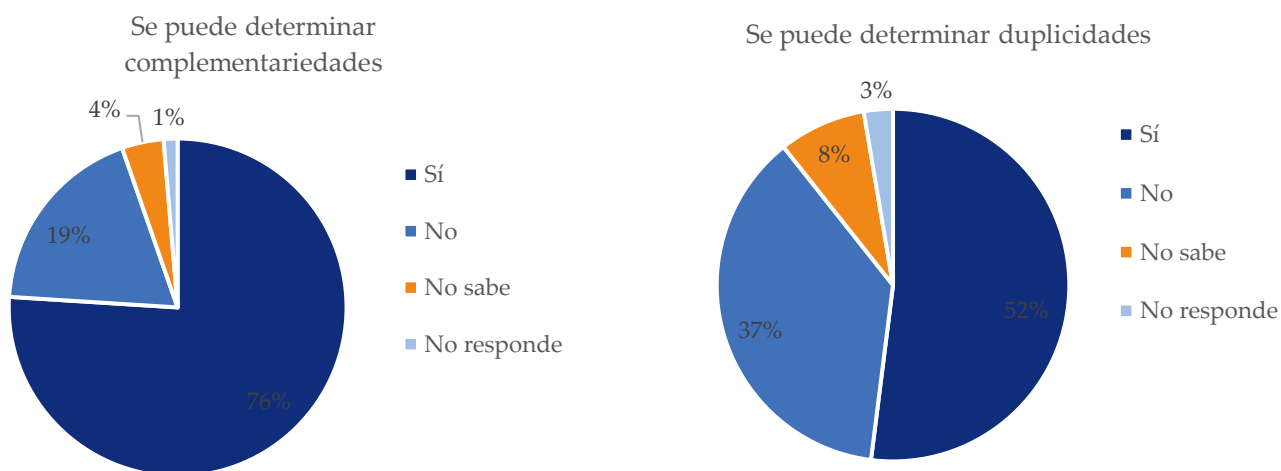
En cuanto a la coherencia externa, el rol central lo ejercen los SLP en términos de que mediante acciones de planificación, programación y coordinación interinstitucional y con actores de base local, posibilitan que los proyectos financiados con el FNA y otros desarrollados externos al PANI, contribuyan de forma complementaria en la protección integral de los derechos de las niñas, niños y adolescentes. De igual manera, corresponde recurrentemente al rol de los SLP, las Juntas de Protección, los Consejos Participativos, los Comités Tutelares y las ONG, la identificación y análisis de duplicidades.

a) Coherencia interna

En términos de la coherencia interna, los hallazgos apuntan a tres dimensiones a saber: la complementariedad entre los proyectos financiados con el FNA y otros generados por el PANI y la duplicidad de esfuerzos entre estas intervenciones; la articulación de éstos con los procedimientos administrativos y los procesos existentes para acoger los aportes de las niñas, niños y adolescentes en el marco de los proyectos financiados.

Desde la perspectiva de las personas funcionarias de las oficinas locales, es posible determinar la complementariedad entre los proyectos del FNA y otros del PANI (Figura 20). Dato similar, se obtiene al consultarle específicamente a las y los directores regionales, donde siete de ocho lo afirman.

Figura 20. Oficinas locales: Posibilidad de determinar la complementariedad y duplicidad entre los proyectos



Al comparar *complementariedad y duplicidad*, se observa un aumento (45% de personas funcionarias de las oficinas locales informantes) en quienes afirman que “no es posible” o “no saben” si se puede determinar la duplicidad de esfuerzos entre proyectos (Figura 20); por su parte, tres de ocho directores(as) regionales señalan lo mismo.

En esta línea, los actores internos que tienen roles definidos en la gestión del FNA, refieren a mecanismos mediante los cuales, se logra determinar la complementariedad y/o las duplicidades entre los proyectos (Tabla 13)¹⁵:

Tabla 13. Actores internos y externos: mecanismos para determinar complementariedades y duplicidades entre proyectos del FNA y otros del PANI

Actor interno		Mecanismos disponibles
Oficinas locales	Administración	<ul style="list-style-type: none"> - Las funciones de revisión y validación que se generan en la UGAL y en la UAP; aprobación de la Gerencia Técnica. - Supervisión de la Dirección Regional. - Incorporación en el Sistema DELPHOS y estar dentro del portafolio de proyectos. - Definición explícita del uso de los recursos del FNA.
	Coordinación	<ul style="list-style-type: none"> - No se dispone formalmente de mecanismos. - Incorporación en el Sistema DELPHOS y estar dentro del portafolio de proyectos. - UAP. - Planificación institucional.
	Enlace técnico	<ul style="list-style-type: none"> - No se dispone formalmente de mecanismos. - Estar dentro del portafolio de proyectos. - Acompañamiento de las Direcciones Regionales.
	Promoción Social	<ul style="list-style-type: none"> - No se dispone formalmente de mecanismos o éstos se desconocen. - Incorporación en el Sistema DELPHOS y estar dentro del portafolio de proyectos. - Planificación institucional.
Direcciones Regionales	<ul style="list-style-type: none"> - Planificación institucional. - Incorporación en el Sistema DELPHOS y estar dentro del portafolio de proyectos. - Registros y controles (incluidos los de la Unidad de Administración de proyectos, la Gerencia Técnica -UGAL-, Gerencia Administrativa). - Conocimiento de los proyectos que cada Junta de Protección y Oficina Local desarrolla; coordinación con los(as) promotores(as) sociales. 	

Nota: Con información del anexo 8, Tomo II.

¹⁵ Los aportes de las personas informantes fueron agrupados y, posteriormente, organizados bajo el criterio de mayor cantidad de referencias al mismo mecanismo.

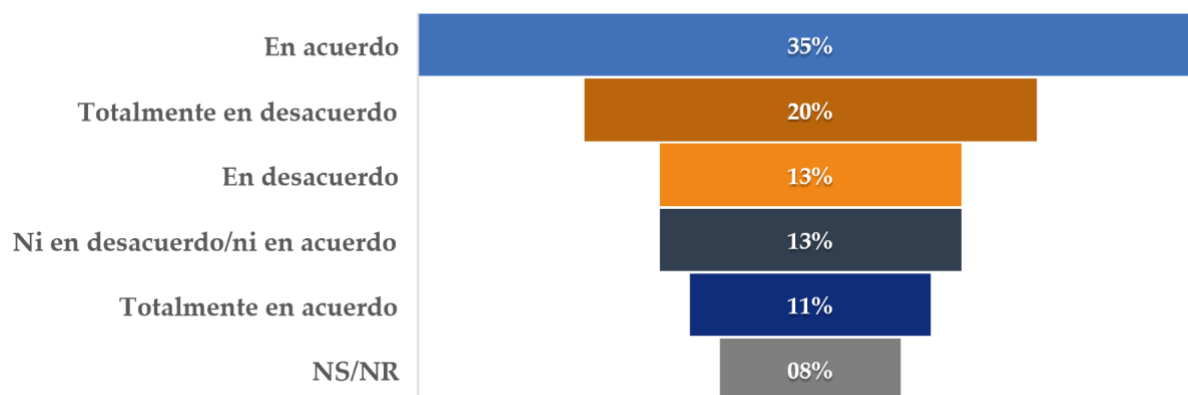
En términos generales, se observa la tendencia a ubicar como mecanismos que posibilitan detectar complementariedades y duplicidades entre proyectos (financiados con el FNA y otros del PANI): el sistema DELPHOS y el portafolio de proyectos; los instrumentos de planificación institucional (como el PEI y los POI); y las labores de coordinación, seguimiento y control de instancias como la Gerencia Técnica (específicamente de la UGAL), la UAP y las direcciones regionales.

Si bien es cierto, es esperable que explícitamente se establezca cómo se abordarán ambos elementos de coherencia interna, y que “existen varios servicios de promoción y prevención en el quehacer del PANI, cada uno cuenta con sus respectivos modelos de gestión y/o reglamentación donde se detallan las labores y el debido proceso, de modo que a partir de la revisión documental se puede conocer las diferencias presentes en cada una de las acciones (Encuesta oficinas locales, octubre, 2021); para el caso de los proyectos financiados con el FNA, tanto las fuentes primarias como las secundarias, denotan que estos mecanismos no están formalizados (en la Ley o su reglamentación) lo cual, implica que, reiteradamente, se afirme que éstos “no existen” o que “no son de conocimiento” general (siendo más marcado en las personas que se desempeñan como enlaces técnico y promotoras sociales).

Además, aunque no fue tendencia, sí se ubicaron las funciones de las personas promotoras sociales dentro de los mecanismos para detectar complementariedad y/o duplicidad entre proyectos, en tanto son ellas quienes gestionan lo referente al FNA con las Juntas de Protección; pero se identifica la percepción de que el nivel central y local no disponen de la suficiente articulación de manera que esto se constituya en un mecanismo usual.

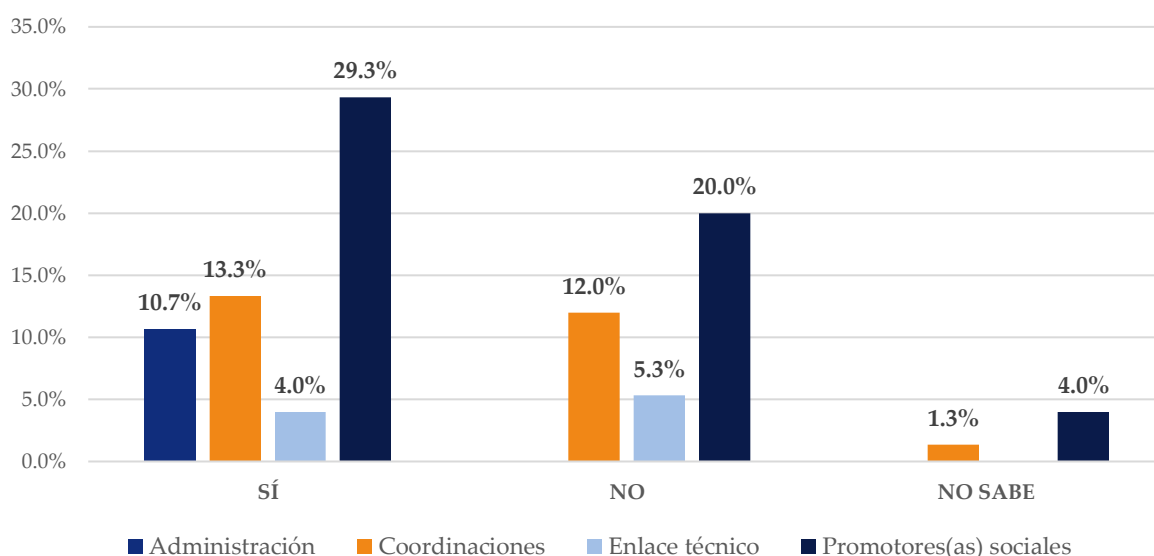
Finalmente, el 45,4% de las personas funcionarias de las oficinas locales consultadas, consideran que el diseño actual del FNA posibilita determinar complementariedades y/o duplicidades entre los proyectos PANI y nuevos proyectos a ser financiados mediante el FNA (Figura 21):

Figura 21. Personas funcionarias de oficinas locales: Percepción respecto a la posibilidad de detectar duplicidades y complementariedades entre proyectos



En cuanto a la posibilidad *de integración de los procesos* propios de los proyectos financiados con el FNA con los procedimientos internos del PANI (dentro de los que se considera la asignación de recursos financieros para la operacionalización y la dotación de talento humano) 57,3% de las personas consultadas de oficinas locales (Figura 22) afirma que éstos son fácilmente integrables; un comportamiento similar se observa en el caso de las y los directores regionales: cuatro afirman que sí son fácilmente integrables y cuatro que no lo son.

Figura 22. Oficinas locales: percepción de la integración de los procesos de los proyectos financiados con el FNA con los procedimientos internos del PANI



Quienes consideran que no son fácilmente integrables indican que, en particular, los procesos administrativos no están alineados con los técnicos, es decir los procedimientos entre la Gerencia Técnica y la de Administración; tampoco los de la UAP y la UGAL, ni los de planificación y presupuesto, lo que deriva en trámites administrativos “lentos”, con una “tramitología engorrosa” que atrasa las contrataciones o compra de bienes requeridos, lo que se conjuga con escasez de personal en las oficinas locales o exceso de carga laboral y la percepción de que el portafolio de proyectos predetermina e “impone” las iniciativas a financiar¹⁶.

Pero, sobre todo, se afecta negativamente la posibilidad de operacionalizar los proyectos de manera oportuna, dado que éstos terminan siendo implementados en el último trimestre del año lo que implica que las Juntas de Protección (y dentro de éstas, las y los promotores sociales) tengan que “correr” para lograr ejecutar el presupuesto.

¹⁶ Ver Anexo 9, Tomo II.

En esta misma línea, las y los directores regionales coinciden en que, las dificultades para integrar los procesos de los proyectos financiados mediante el FNA y los procedimientos internos del PANI se generan por:

- ⇒ Tiempos diferenciados para estos proyectos respecto a otros procesos que implican contratación lo que afecta la ejecución oportuna sustentada en un proceso administrativo ágil.
- ⇒ Al carecer las Juntas de Protección de personería jurídica, dependen de otras instancias del PANI y deben adecuarse a su plataforma.
- ⇒ Lineamientos diferentes entre lo que define Fodesaf y PANI (específicamente en los sistemas de compras); los proyectos llevan un sistema diferenciado (DELPHOS).
- ⇒ Necesidad de una mejor articulación entre la UGAL (Gerencia Técnica) con las direcciones y oficinas locales para un desarrollo efectivo de los proyectos.
- ⇒ Estandarización de los proyectos a pesar de las diferencias en los espacios locales (lo cual también se da entre regiones).

Las voces de los actores involucrados internos

“La ejecución del FNA en el PANI es muy complejo. El mismo es asignado en enero. El proceso de compras se realiza a finales de febrero y/o principios de marzo. Donde se ingresan las "Decisiones Iniciales (DI)" ...consta con las adjudicaciones las mismas son adjudicadas a los proveedores en julio-agosto, sin embargo, si sale la alimentación, pero no los servicios profesionales, las actividades aun no se pueden realizar. Una vez adjudicadas las compras se libera los remanentes, que en algunos casos es de millones, pero pese a que existe el presupuesto, ya no se puede volver hacer las DI porque solo se puede hacer una vez al año, por lo tanto, se afecta los porcentajes de ejecución presupuestaria. Para el año 2021, las adjudicaciones se realizaron hasta el mes de setiembre, por lo tanto, solo quedan dos meses para la ejecución, porque además hay una fecha límite para hacer las actas de recepción totales, que por lo general son hasta el 30 nov. También es importante aclarar que hay oficinas que tienen a cargo más de una JPNA, por lo que un plazo de dos meses para desarrollar los proyectos (uno de JPNA y otro de CPNN) resultan imposibles y desgastantes.”

En cuanto a los *procesos para acoger los aportes de las niñas, niños y adolescentes* en el marco de los proyectos financiados, se indagó en torno a la posibilidad de incorporarlos, considerando la estructura del FNA entre 2018-2020 como un elemento para valorar su coherencia interna.

Comprender este elemento, implica referir a las conductas adultocéntricas y adultistas que imperan en una sociedad que establece relaciones asimétricas entre las niñas, niños y adolescentes y las personas adultas; es decir, acoger sus aportes -no sólo para efectos de la implementación de los proyectos financiados con el FNA, sino en su formulación e incluso en su seguimiento y evaluación- demanda garantizar sus derechos desde los principios de no discriminación, interés superior y respeto por sus opiniones.

Las voces de las niñas, niños y adolescentes

“...el de poder expresarnos a los demás, a los adultos, ya que nos silencian mucho. Piensan que no tenemos la suficiente responsabilidad, o palabra, para poder opinar sobre temas que ellos dicen que no estamos enterados. Pero, creo que todo el mundo tiene esa oportunidad de poder expresarse a los diferentes temas que hay en la comunidad.”

“Yo pienso que la mayor problemática aquí sería lo difícil que es que las personas adultas comprendan que no siempre tienen la razón. Aquí las personas adultas son muy adultocentrista, creen que solo ellos tienen la razón y que una persona menor que ellos que no “ha vivido tantas cosas” pueden tener la razón y ellos no.

“Siento que hay censura en cierto modo, ya que piensan que por el hecho de uno ser menor de edad, niño o joven, no tiene un punto de vista o una opinión...”

“...la poca libertad de expresión que tiene uno como persona menor de edad, y no se si podríamos incluirlo desde el mismo derecho, o viéndolo desde otra manera, como el ser informados. Porque yo creo que parte de este adultocentrismo que viven las personas cada día es que se nos hace a un lado y no nos dan esa información, y en muchos casos se nos excluye de muchos proyectos que se suponen que son para nosotros.”

(Grupo focal, 30 de octubre, 2021)

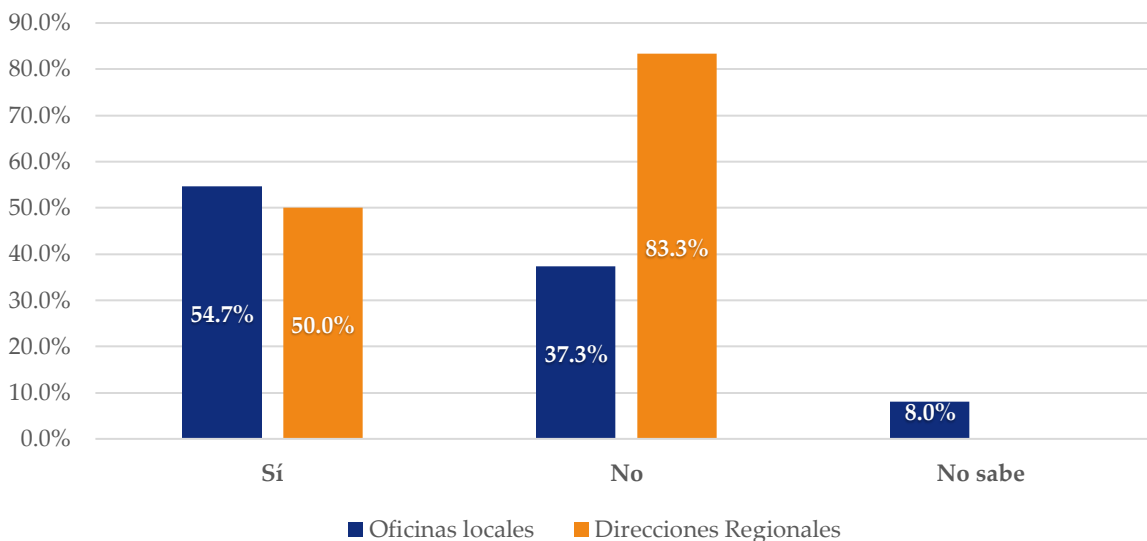
Al respecto, las niñas, niños y adolescentes que compartieron en el marco de esta evaluación sus sentires y conocimientos respecto al FNA, apuntan que, empezando por sus comunidades, su derecho a expresarse es uno de los más violentados; afectando a su vez su derecho a la participación¹⁷.

Esta es una condición que también se expresa en la gestión del FNA. Desde la perspectiva de los actores involucrados internos, aunque sería de esperar que, sustentados en el SNPI, los SLP, las Juntas de Protección, los Comités tutelares de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia y los Consejos Participativos de la Niñez y la Adolescencia, el 100% de las personas informantes afirmara

que los aportes de las niñas, niños y adolescentes son acogidos como parte de los procesos sustantivos asociados al manejo del FNA y a los proyectos financiados mediante éste, los datos refieren a que para algunas de ellas no es así (Figura 23).

¹⁷ Este elemento será profundizado y valorado desde el criterio de participación.

Figura 23. Actores internos: Validez del aporte de las niñas, niños y adolescentes dentro de la estructura de funcionamiento de los proyectos financiados con el FNA



Desde el PANI, y en virtud del manejo del FNA, los actores involucrados internos indican una serie de procesos y mecanismos para dejar registro de los aportes de las niñas, niños y adolescentes a los proyectos financiados¹⁸:

1. Se ubican los procesos de los SLP, las Juntas de Protección, los Consejos Participativos como espacios que favorecen acoger los aportes de las niñas, niños y adolescentes; mediante consultas, escucha activa, desarrollo de capacidades, exposiciones y selección de proyectos, identificación de necesidades, etc. Se advierte que esto se da en la implementación, no en la fase de formulación.

¹⁸ Ver anexo 10, Tomo II. Cabe destacar que, en algunos casos, se identifican confusiones entre procesos y mecanismos.

2. Indicadores en los instrumentos de planificación institucional (“Cantidad de personas impactadas”, por ejemplo) y sus respectivos informes; se incluye el portafolio de proyectos y los registros en sistemas del PANI (SIGAF, DELPHOS).

Respecto a lo anterior, se observa que no corresponde con procesos que le permitan al PANI acoger los aportes de las niñas, niños y adolescentes, sino que responde a procedimientos propios de la gestión los cuales, por marco normativo, son responsabilidad de la administración a la cual, se le asignan competencias y responsabilidades específicas.

Las voces de los actores involucrados internos
 “...básicamente en términos de la ejecución de los proyectos no así en la fase de programación, porque vienen estructurados desde otras instancias.”

“...no hay una participación activa de las personas menores de edad en los proyectos. Se pueden registrar aportes por consultas, capacitaciones, participación en proyectos.”

“Desde las Juntas de Protección a la Niñez y Adolescencia también se recoge la perspectiva de los NNA en su representante, lo cual tendría mayor impacto si esas voces tuvieran más representantes en este órgano comunitario ya que tal y como se encuentra constituida actualmente hay desequilibrio entre la participación de adultos y personas menores de edad en términos numéricos.”

(Encuesta oficinas locales, octubre, 2021).

Las voces de los actores involucrados internos
 “Es de vital importancia conocer la opinión de los NNA una vez finalicen los proyectos, para que con esto se puedan generar ajustes necesarios, es ideal un estudio de impacto.”

“Evaluación inicial e Informes finales...”

(Encuesta Oficinas locales, octubre, 2021)
 [Resaltado no es del original].

3. Evaluación de procesos y resultados.

En términos de este posible procedimiento, se detecta una incompreensión de los procesos evaluativos por cuanto se homologan a instrumentos de aplicación final para recibir retroalimentación o conocer la opinión de las niñas, niños y adolescentes que participan en la

implementación de los proyectos (como población objetivo) o evaluaciones iniciales como sinónimo de estudios diagnósticos.

Al ahondar en los motivos por los cuales la vinculación de las niñas, niños y adolescentes no tiene validez dentro de la estructura funcional del FNA, las personas informantes de las instancias internas del PANI consultadas retornan al punto que, al inicio de este apartado, fue indicado por parte de las niñas, niños y adolescentes: las posturas adultocéntricas y adultistas¹⁹.

¹⁹ Ver anexo 11, Tomo II.

En esta línea, el portafolio de proyectos diseñado entre 2018-2022, parece ser una expresión de una lógica en la cual, se antepone el criterio de las personas adultas, por sobre la razón de ser del FNA, coartando la posibilidad de que los proyectos a financiar surjan de las organizaciones de base local en las cuales, las niñas, niños y adolescentes tienen espacios orientados a favorecer su participación²⁰.

Aunado a ello, se identifica un ejercicio vertical del poder en tres sentidos: de las personas adultas por sobre las niñas, niños y adolescentes; de las organizaciones del sector público (PANI) por encima de las locales; del nivel central del PANI sobre los niveles regionales y locales.

b) Coherencia externa

La *complementariedad* también fue valorada a nivel externo, es decir, entre los proyectos desarrollados por otros actores -que se vinculan con la protección integral de las niñas, niños y adolescentes-, con aquellos que son financiados con el FNA²¹.

Particularmente, desde las Juntas de Protección se afirma que es posible su identificación porque hay trabajo conjunto interinstitucional a nivel local, o porque está explícito en la planificación institucional. Respecto a la existencia, o no, de mecanismos para su determinación el 71,7% de los miembros de las Juntas, asevera que “no sabe” o “no hay” (Figura 24).

Las voces de los actores involucrados internos

“Proyectos ejecutados a la fecha fueron desarrollados por personas adultas.”

“La creación de este Banco [refiere al portafolio], rompe con el espíritu para lo que se creó el FNA. El de financiar, en favor de las personas menores de edad, proyectos que desarrollen acciones de protección integral de BASE COMUNITARIA (artículo 184 del Código de Niñez y Adolescencia). Debido a que los proyectos se generan desde PANI (Gerencia Técnica con grupo de promotores sociales) se evidencia que NO es efectivo los aportes de las NNA en la estructura de funcionamiento de los proyectos financiados con el Fondo.”

“...se nos asignan proyectos desde un portafolio institucional, dejando de lado las necesidades de las PME, cantón, familias... obviando que la participación y aportes no se toman en cuenta.”

“Lamentablemente, al legitimarse el portafolio de proyectos institucional esto vino a limitar la participación social de las JPNA y los NNA. Dado que sus opiniones y la toma de decisiones para una verdadera gestión local fue troncada. Convirtiéndose lamentablemente en receptores de los proyectos y no en actores protagónicos de los mismos.”

“Los proyectos que se ejecutan en PANI, deben obedecer exclusivamente a los proyectos que están en el portafolio Institucional. Estos proyectos son definidos desde el adultocentrismo, no hay participación de NNA en la elaboración de los mismos.”

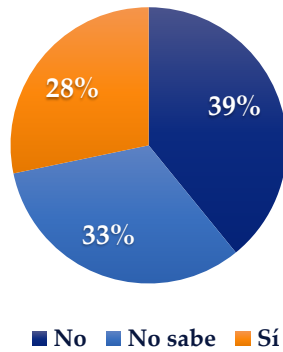
“...se vende como una pseudo participación del usuario final, no existe dentro de los proyectos un concepto claro de participación sin que detrás de ella exista cierta funcionalidad.”

(Encuesta oficinas locales y direcciones regionales, octubre, 2021)

²⁰ Este elemento será profundizado y valorado desde el criterio de participación.

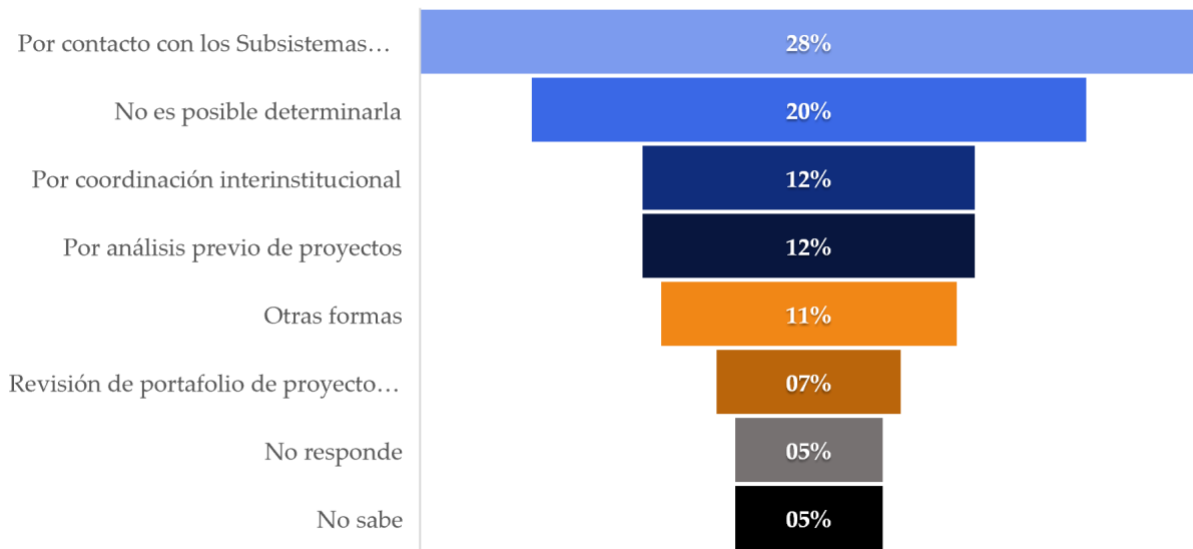
²¹ Ver anexo 12, Tomo II

Figura 24. Juntas de Protección: existencia de mecanismos para identificar complementariedades y/o duplicidades entre proyectos



Si bien no se identifican mecanismos concretos para efectos de comprobar si un proyecto - desarrollado por actores externos al PANI- se complementa con los financiados con el FNA, las personas informantes de las oficinas locales refieren que se dispone de la coordinación que se genera a lo interno de los SLP (Figura 25):

Figura 25. Oficinas locales: Cómo se determina si un proyecto, desarrollado por actores externos al PANI, se complementa con los financiados con el FNA

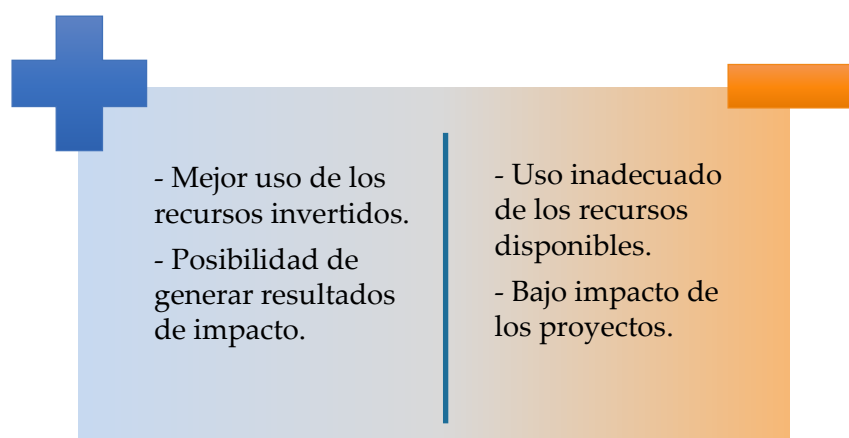


Los SLP también son señalados -en primera instancia- por las personas directoras regionales como el espacio que posibilita identificar la complementariedad entre proyectos desarrollados por actores externos; seguido por los compromisos programáticos de otras instancias y las coordinaciones intersectoriales (bajo la rectoría del PANI).

Se evidencian señalamientos similares en el caso de las Juntas de Protección quienes destacan la centralidad del rol de los SLP en términos de la posibilidad de que mediante acciones de planificación, programación y coordinación interinstitucional y con actores de base local los proyectos contribuyan de forma complementaria en la protección integral de los derechos de las niñas, niños y adolescentes²².

Que el PANI, como ente encargado del manejo del FNA determine, o no, la complementariedad entre proyectos genera una serie de implicaciones; de acuerdo con las fuentes primarias - informantes de las Juntas de Protección, oficinas locales y direcciones regionales- éstas son (Figura 26):

Figura 26. Actores internos y externos: Implicaciones de identificar o no complementariedades entre proyectos



Nota: Con información del Anexo 13, tomo II.

En cuanto a la existencia de mecanismos para detectar y analizar la duplicidad entre proyectos financiados con el FNA y otros generados por actores externos, un 38% de las personas informantes de las oficinas locales y Juntas de Protección, indica que no hay, seguido por un 38% que no sabe²³. En la Figura 27, se muestran los datos agregados por puesto de las personas informantes.

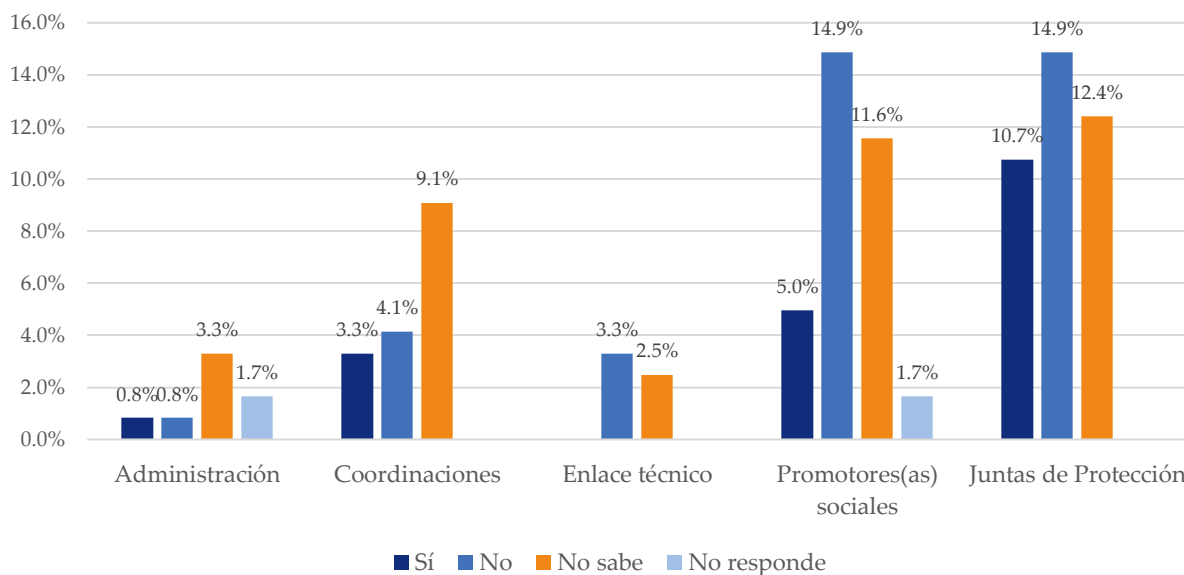
Por su parte, la posición más denotada por parte de las y los directores regionales es que no hay mecanismos que posibiliten identificar duplicidad de esfuerzos entre los proyectos financiados mediante el FNA y aquellos desarrollados por actores externos al PANI; al respecto, cinco de ocho personas informantes afirma que no existen²⁴.

²² Ver anexo 12, Tomo II.

²³ Un 19,8% afirma que sí hay mecanismos y 3,3% no respondió.

²⁴ Las restantes tres personas, dos afirman que no saben si existen y una no respondió.

Figura 27. Personas funcionarias de oficinas locales y Juntas de Protección: existencia de mecanismos para detectar y analizar duplicidades entre proyectos



Si bien no es mayoritario el reconocimiento de mecanismos para la identificación de duplicidades, quienes lo hacen, refieren a una serie de acciones que posibilitan un trabajo entre actores, en función de poder detectarlas y analizarlas; entre éstas²⁵:

1. Coordinación con actores de organizaciones de la sociedad civil y estatales, mediante reuniones y mesas de diálogo.
2. Instrumentos de planificación institucionales y de las organizaciones locales los cuales, son contruidos y/o validados entre actores e implican seguimiento.
3. La implementación de proyectos junto con el PANI y/o su socialización con actores externos a nivel local.
4. Existencia de políticas cantonales de protección integral de las niñas, niños y adolescentes.

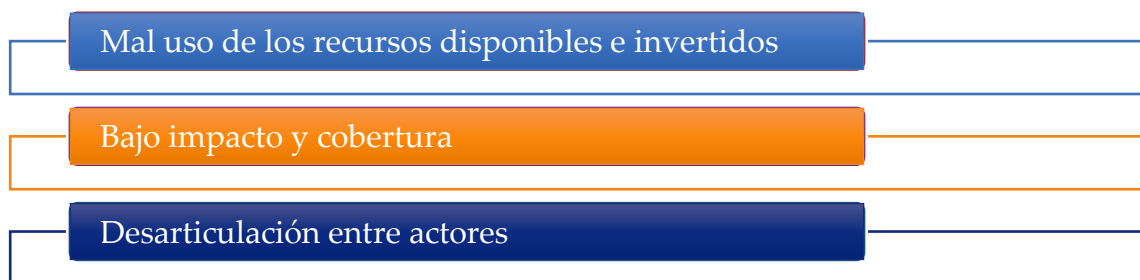
Es importante denotar que los actores que son recurrentemente referidos en el marco de las acciones de trabajo para la identificación y análisis de duplicidades son: los SLP, las Juntas de Protección, los Consejos Participativos, los Comités Tutelares y las ONG.

Al igual que en el caso de las complementariedades, las personas informantes de las Juntas de Protección, las oficinas locales y las direcciones regionales, identifican implicaciones de no

²⁵ Los aportes de las personas informantes (de las Juntas de Protección, oficinas locales y direcciones regionales, ver anexo 14, Tomo II) fueron agrupados y, posteriormente, organizados bajo el criterio de mayor cantidad de referencias a la misma acción.

detectar duplicidad de esfuerzos entre proyectos financiados con el FNA y otros implementados por actores externos al PANI (Figura 28):

Figura 28. Actores internos y externos: Implicaciones de no identificar la duplicidad entre proyectos

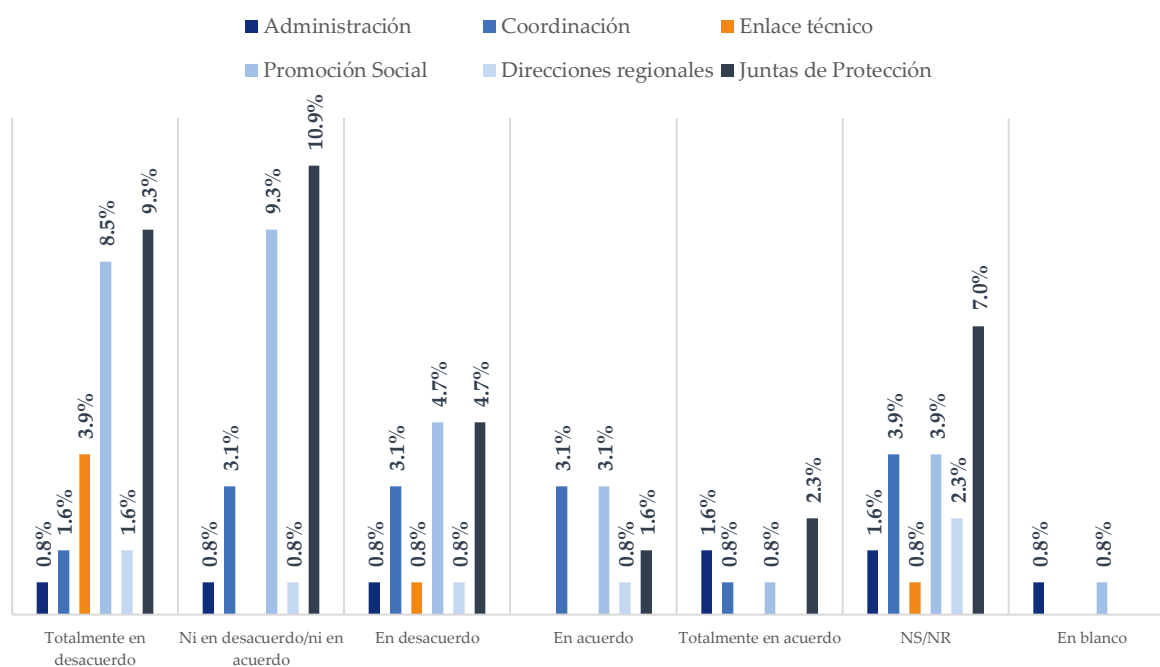


Nota: Con información del Anexo 15, tomo II.

Por último, de manera general la percepción de los actores internos y externos respecto a si el diseño del FNA dispone de mecanismos para determinar las complementariedades y duplicidades entre proyectos financiados con el FNA y otros desarrollados por actores externos al PANI, 40,3% de los actores está en desacuerdo o totalmente en desacuerdo y el 14% en acuerdo o totalmente de acuerdo.

A continuación, en la Figura 29, se presentan los datos referidos a este elemento de la coherencia externa del diseño del FNA, agregado según los diferentes grupos de informantes consultados.

Figura 29. Actores internos y externos: El diseño del FNA dispone de mecanismos para determinar la complementariedad y la duplicidad entre proyectos



5.3. Criterio Participación

PARTICIPACIÓN: El análisis de la participación se centra en la determinación de los agentes que han sido implicados en las diferentes etapas de la planificación e implementación, valorando su incidencia en la toma de decisiones.

5.3.1. ¿En qué medida, la gestión del FNA favorece el empoderamiento de las niñas, niños y adolescentes, mediante su participación en la toma de decisiones sobre la asignación de recursos para el financiamiento de proyectos de base comunal?

La gestión del FNA en el período 2018-2021 no sólo no favoreció el empoderamiento de las niñas, niños y adolescentes mediante su participación en la toma de decisiones referentes a la asignación de recursos para el financiamiento de proyectos de base local, sino que desmejoró (mediante la opción del portafolio de proyectos) las condiciones que, en otros momentos (anteriores a este lapso), posibilitaban construir de forma conjunta las iniciativas de protección integral a nivel local.

La participación ha sido considerada parte de los criterios de evaluación, en tanto es un derecho

El derecho a la participación

Las niñas, niños y adolescentes son "...personas en ejercicio de una ciudadanía social, con derechos y responsabilidades, en función de su edad y madurez. En tanto sujetos activos y protagónicos de derechos, se les debe garantizar... las oportunidades y el acceso a participar en la gestación y toma de decisiones en todo asunto que les afecte, tanto dentro del ámbito de la familia, la escuela, la comunidad, así como de la sociedad en general. De ahí que el reconocimiento de estos derechos se ha considerado la 'columna vertebral' de la CDN." (PANI-Unicef, 2009, p. 29) [Resaltado no es del original]

"Todo niño, niña y adolescente podrá expresar su opinión, con la garantía de que será escuchada, respondida y tomada en cuenta en todos los asuntos que se relacionen con su vida, y frente a cualquier programa o actividad que la persona considere que puede afectar su vida." (PANI-Unicef, 2009, p. 59) [Resaltado no es del original]

de las niñas, niños y adolescentes garantizado por diversos instrumentos normativos y de política pública como el CNA, Ley N° 7739 y la Política Nacional para la Niñez y la Adolescencia 2009-2021 dentro de la cual figura como uno de sus principios y derechos en el marco del Paradigma de la Protección Integral.

Desde esta perspectiva, interesa ahondar en la medida en que la gestión del FNA favorece el empoderamiento de las niñas, niños y adolescentes, mediante su participación en la toma de decisiones sobre la asignación de recursos para el financiamiento de proyectos de base comunal.

El hallazgo que permite lo anterior, se asocia con la existencia del portafolio de proyectos que contiene intervenciones previamente determinadas. Si bien, esto ha constituido un avance en los procesos administrativos, y aunque deja abierta la posibilidad de plantear otras iniciativas, su formulación (dentro del espíritu del CNA), implica procesos epistémica y metodológicamente distintos, cuya temporalidad suele no coincidir con momentos institucionales.

En el período 2018-2020, se observa que este mecanismo -creado para mejorar técnicamente los proyectos-, ha incidido en el empoderamiento para la participación de las niñas, niños y adolescentes en términos de sus posibilidades de ser parte activa en la toma de decisiones sobre la asignación de los recursos.

Específicamente las niñas, niños y adolescentes que participaron en el grupo focal, coinciden en que el no participar de la formulación de las iniciativas locales, implica que su toma de decisión se reduce a la elección de un proyecto previamente establecido.

Lo anterior, implica la pérdida de experiencias para que las niñas, niños y adolescentes se apropien de todo el ciclo de proyecto y que, mediante esto, desarrollen habilidades y puedan construir conocimientos mediante los cuales, ellas y ellos se empoderen en su participación.

Adicionalmente en la entrevista realizada a la UAP, no fue posible detectar la participación de las niñas, niños y adolescentes en el planteamiento del portafolio de proyectos; si bien, se hace referencia a la colaboración de las personas promotoras sociales de las oficinas locales, no se menciona a las personas integrantes de las Juntas de Protección u otros actores que incluyan niñez y adolescencia.

Las voces de las niñas, niños y adolescentes

“...hace como 3 ó 4 años cuando se mandaban proyectos así, uno tenía la libertad, ya sea en el Consejo Participativo o la Junta, uno podía organizar esos proyectos. Porque te destinaban cierta cantidad de presupuesto y vos lo planteabas y los organizabas y decidías que querías hacer. Yo siento que ahí sí se nos tomaba mayor en cuenta... Hace como un año, 2 años, eso cambió un poco y ya los proyectos vienen destinados o sea ya son proyectos que ya están preseleccionados y son los proyectos que usted como Junta tiene que hacer. Entonces, por ejemplo, ponen madres adolescentes, abuso infantil, o ese montón de cosas y usted tiene que escoger... Entonces usted prácticamente lo que hace es desarrollar el proyecto en su comunidad y quizás ya no tiene esa libertad de planificarlo bien, porque ya es algo que viene un poco establecido... entonces sí tenemos esa oportunidad de participar en proyectos, pero no proyectos que vos planeaste u organizaste, sino proyectos que ya vienen establecidos por gente desde más arriba.”

(Grupo focal, 30 de octubre, 2021)

Este vacío, no sólo fue identificado por las niñas, niños y adolescentes que fueron parte del grupo focal, sino también por parte de instancias internas del PANI. La UGAL, afirma que bajo el modelo de gestión actual del FNA, la participación de esta población queda circunscrita a la consulta, sin que lleguen a constituirse en gestores plenos de las iniciativas locales, considerando sus aportes²⁶ desde la identificación de las situaciones de protección integral que son prioritarias para sus espacios locales, hasta la programación, ejecución, implementación y evaluación de los proyectos financiados:

...a nivel institucional se habla de la participación, de la Junta de Protección, de los chicos en estos proyectos, etc... pero a la hora de la práctica, creo que hay como un secreto guardado a nivel de las oficinas locales y de promotores sociales. Creo que estos procesos se han institucionalizado mucho y se les ha coartado desde todo punto de vista. (Comunicación personal, 14 de octubre, 2021)

Desde la óptica de planificación, la gestión actual del FNA no está favoreciendo el empoderamiento de las niñas, niños y adolescentes porque "...limita muchísimo la participación, porque no se está escuchando lo que ellos quieren, lo que ellos necesitan, no se está escuchando cómo quieren que se dé ese servicio; es algo totalmente diseñado entre adultos que simplemente llega y se aplica" (Comunicación personal, 15 de octubre, 2021).

De igual manera, las personas de las Juntas de Protección consultadas coinciden al manifestar que, la forma anterior de gestión del FNA, daba más oportunidades de participación a las niñas, niños y adolescentes y que con el portafolio de proyectos se pasó de generar, al menos, procesos de consulta acerca de las prioridades de protección integral, a intervenciones predeterminadas.

Las personas promotoras sociales -que fueron parte del grupo focal- fueron categóricas al concluir que la gestión actual del FNA no favorece el empoderamiento de las niñas, niños y adolescentes, principalmente por una disociación entre lo que se define a nivel central (proyectos predefinidos mediante el portafolio de proyectos) y las necesidades reales y percibidas/sentidas por parte de este grupo etario:

A nivel país estamos enfrentando un proceso bastante preocupante que es la carencia de planificación estratégica desde la institucionalidad. Donde queremos reproducir modelos de participación, donde hablamos desde un discurso de participación, pero que seguimos replicando una participación decorativa, representativa, que nada tiene

²⁶ Ver en el apartado de hallazgos del criterio de Coherencia, el contenido que refiere a vinculación de los aportes de las niñas, niños y adolescentes dentro de la estructura funcional del FNA.

que ver con la participación protagónica...no hay una estructura de trabajo clara, ni siquiera existe un reglamento en este momento legitimado... realmente está muy institucionalizada la participación... (Grupo focal, 28 de octubre, 2021)

Cabe destacar, que la perspectiva cambia cuando se toca el derecho a la participación y el empoderamiento de las niñas, niños y adolescentes con la Gerencia de Administración; en este caso, la respuesta se dirigió al empoderamiento que puede propiciarse como resultado de los proyectos financiados, no en el marco de la gestión del FNA. En este sentido, su preocupación es si estas intervenciones están “bien” orientadas o si pudiesen destinarse para dotar de bienes a las niñas, niños y adolescentes, como apoyo para su desarrollo, en lugar de “...estar gastando en alimentación, en camisetas, en un toro mecánico, en capacitaciones que son las mismas de todos los años, la gente termina no asistiendo o va un ratito.” (Comunicación personal, 12 de octubre, 2021).

En síntesis, la gestión del FNA, lejos de mejorar las condiciones para que las niñas, niños y adolescentes se empoderen mediante su participación en las tareas sustantivas y la toma de decisiones respecto a los proyectos financiados, constituye la profundización de una brecha en términos del acceso y disfrute de este derecho; la cual se gesta y perpetúa socialmente pero que, en ninguna circunstancia, tendría que ser propiciada desde el quehacer del ente rector en niñez y adolescencia.

5.3.2. ¿Cómo el diseño y los procesos de gestión del FNA garantizan la agencia de las niñas, niños y adolescentes mediante proyectos que desarrollen acciones de protección integral de base comunitaria?

Inicialmente, se denota que el PANI -más allá de lo correspondiente al FNA, no tiene aún incorporada la categoría “agencia”²⁷ dentro de sus puntos de partida, lo cual podría explicar su ausencia dentro de la lógica interna del FNA y su gestión.

De nuevo, surge el portafolio de proyectos como una estrategia que va en detrimento de la participación, en este caso en particular, de la capacidad de agencia de las niñas, niños y adolescentes para transformar sus realidades, al no posibilitar su incidencia en el proceso de toma de decisiones subyacente a su creación.

Paralelamente, las acciones para y de participación de las niñas, niños y adolescentes en una estructura social adultocéntrica, plantea un reto del cual el FNA no evidencia aporte o incidencia; esto por la ausencia de fuentes de información que posibiliten abordar evaluativamente este elemento.

Por último, los actores locales asociados al FNA (Juntas de Protección, Comités Tutelares, Consejos Participativos) parecen ser instancias que favorecen la capacidad de agencia; en cuyo caso, el FNA podría capitalizarlo a favor de los proyectos financiados y, sobre todo, de sus resultados.

Para el análisis de la presente interrogante se hizo una primera indagación que permitiera al EE acercarse a la forma en que el PANI conceptualiza la capacidad de agencia de las niñas, niños y adolescentes; no obstante, no fue posible localizar algún documento que desarrollara esta categoría. Por lo anterior, a continuación, se sintetiza su comprensión, en el marco de esta evaluación.

La capacidad de agencia, desde una perspectiva general, refiere a los recursos con los que cuentan las personas para actuar por su propia vida, para definir y conseguir sus objetivos, metas y propósitos, para elegir y tomar decisiones, haciendo referencia a la libertad que tiene cada una para escoger un modo de vida que tenga razones para valorar.

En este sentido, se parte de que todas las personas tienen la capacidad de elegir la vida que consideren valiosa, esto con el fin de generar satisfacción y para influir en el mundo con sus acciones (A. Sen citado en Urquijo, 2014, p. 66).

²⁷ El enfoque de Amartya Sen sobre la capacidad de agencia trata sobre la libertad efectiva que tiene las personas para alcanzar aquello que se tienen razones para valorar. Agencia se define entonces como “lo que una persona es libre de hacer y alcanzar en la búsqueda de la realización de las metas o los valores que esa persona considere como importantes” (Sen, A.K. 1985 pp. 169).

Ahora bien, interesa particularizar esta categoría entendiendo a las niñas, niños y adolescentes como actores sociales con capacidad de agencia. Para ello, se recupera el aporte de Giddens (2009) y su explicación de estructura social dual, es decir, estructurante de las acciones de las personas y, a la vez, estructurada por éstas. Lo anterior, posibilita plantear la premisa de que la estructura no es externa, sino que “son los agentes sociales quienes la ponen de manifiesto a través de la práctica y que, al mismo tiempo, tienen el poder sobre su continuidad o ruptura” (Pavez y Sepúlveda, 2019, p. 196)

Siguiendo a las autoras citadas, partir de que las niñas, niños y adolescentes son actores sociales con capacidad de agencia, implica reconocer que sus acciones se desenvuelven bajo parámetros distintos a los de las personas adultas, mediadas por ejercicios del poder asimétricos en donde se les coloca en una posición “inferior”; reconocer su agencia, demanda atender y entender sus visiones de mundo y su vida hoy.

El análisis de los hallazgos, desde la perspectiva planteada, permite señalar que ni el diseño, ni la gestión del FNA responden de manera explícita a la capacidad de agencia de las niñas, niños y adolescentes mediante los proyectos financiados.

Un primer argumento que sustenta lo afirmado, es que a nivel de la Teoría del Programa no es posible identificar un encadenamiento lógico cuya finalidad sea incidir en la capacidad de agencia de las niñas, niños y adolescentes; aunque ésta se enmarque en el Paradigma de la Protección Integral, donde la garantía del derecho a la participación podría tener como propósito que ellas y ellos transformen sus realidades mediante sus acciones y dejen de ser reiteradamente colocados como objetos (no sujetos) de la acción pública.

En la dimensión operativa, que refiere a la gestión del FNA, nuevamente figura la creación del portafolio de proyectos y su incidencia en la posibilidad de que, los proyectos financiados, generen resultados desde y a favor de la agencia de las niñas, niños y adolescentes.

Como se ha indicado (en las valoraciones y hallazgos generados en los criterios de pertinencia y coherencia), las fuentes primarias consultadas son enfáticas en señalar que, desde que se generó este portafolio, se han debilitado procesos necesarios para que el FNA cumpla con su razón de ser; por ejemplo, el sustento para plantear los proyectos.

No partir de las comprensiones que las niñas, niños y adolescentes realizan de sus propias realidades, de su priorización de las situaciones de protección que son de su interés y, además, plantear soluciones genéricas a condiciones que demandan abordajes particulares son una forma que, lejos de crear las condiciones para la agencia, las menoscaban.

Un segundo hallazgo, se vincula con las posturas y conductas adultocéntricas que caracterizan las relaciones asimétricas entre personas adultas y niños, niñas y adolescentes. Antes de referir a esto, se aclara que el PANI -u otros actores- no tiene la responsabilidad absoluta y en solitario

de transformar estas estructuras, pero sí -retomando lo indicado al inicio de este apartado- tiene las competencias y responsabilidades de constituirse, colocando en primer lugar a su población objetivo, en uno de los actores sociales con capacidad de agencia para impulsar los cambios sociales y culturales requeridos para ello.

Esta evaluación, ha proporcionado vasta evidencia de que el portafolio de proyectos puede ser una estrategia válida para mejorar la gestión del PANI -como organización del sector público-, pero no lo es para efectos de asegurar el fin último del FNA puesto que se caracteriza por ser una propuesta adultocéntrica y homogenizante; separada de las situaciones de protección integral que deben ser priorizadas y abordadas siguiendo los planteamientos de las niñas, niños y adolescentes como parte de los actores sociales involucrados en cada proyecto y en el FNA.

Las voces de las niñas, niños y adolescentes

“...a veces los grupos o los comités, o proyectos que están enfocados en NNA son hechos por adultos, personas que quizás vienen de una generación un poco diferente con unas creencias diferentes y no saben cómo trabajar, o cómo enfocar estos proyectos a la juventud y a la niñez del Siglo XXI.”

“...a mi criterio en los años que tengo de estar en la Junta, para mí, no se toman a todos por igual [refiere a las particularidades y diferencias entre la población]. Y eso es algo que no depende tanto de arriba, sino que viene por cada región u oficina Local, hablando desde las juntas verdad. Porque vienen los proyectos desde la Gerencia Técnica, que habla de niños, niñas y adolescentes, o sea habla en general, no se enfoca en como esto, en esta comunidad, en este grupo y a este grupo de población afecta...”

(Grupo focal, 30 de octubre, 2021).

Es importante rescatar que el único proyecto donde las personas informantes visualizan un acercamiento a la creación de la capacidad de agencia -sobre todo para la población adolescente- es el proyecto “esta es mi voz”, que va dirigido a los Consejos Participativos, pero que tiene como limitante que la participación es reducida a este grupo, que son personas que ya poseen características de liderazgo.

Lo anterior, implica referir a la UAP la cual, aún y cuando se considera que tiene poco tiempo de estar dentro de la estructura funcional de PANI, a la fecha no está aportando datos que den cuenta de los

productos y resultados generados por los proyectos del portafolio (u otros). Esto no sólo afecta la gestión, sino que, a su vez, imposibilita disponer de información actualizada y completa²⁸ para aproximarse a la reconstrucción de las CdR de los proyectos financiados con el FNA, y así visibilizar su posible incidencia en la capacidad de agencia de las niñas, niños y adolescentes.

²⁸ Por ejemplo, en el marco de esta evaluación, se solicitó acceso a los indicadores y líneas de base, no obstante, no se obtuvo la información. Con ésta, al menos se hubiese podido observar si hay indicadores que se acerquen a dar cuenta de la relación entre proyectos financiados y capacidad de agencia.

Por último, interesa destacar que si bien ni el diseño, ni la gestión del FNA están mostrando evidencia que pueda estar asociada a la capacidad de agencia de las niñas, niños y adolescentes, los espacios como los SLP, las Juntas de Protección, los Comités Tutelares y los Consejos Participativos sí parecen ser ámbitos para ello.

Lo anterior, se constató en el espacio que el EE compartió con los niños, niñas y adolescentes en el grupo focal; en donde se observó un alto nivel de liderazgo y empoderamiento, y quienes participaron comentaron que desde su niñez habían participado en procesos de grupos comunales lo cual, les había ayudado a desarrollar capacidades (en contextos que no fueron gestados necesariamente por el FNA).

Además, el hecho de que con apropiación refieran y problematicen el adultocentrismo, por ejemplo, es una expresión de su capacidad de agencia y el cómo no solo identifican y rechazan estas conductas, sino que argumentan las razones por las cuales creen que estas dinámicas sociales deben transformarse.

A manera de cierre, es importante indicar que las personas consultadas coinciden en el reto que representa para el Fondo de la Niñez y la Adolescencia abordar la capacidad de agencia tanto desde los proyectos en particular como del FNA en general. Además, de la ausencia de mecanismos formales que posibiliten direccionar las formas en que desde el FNA se va a propiciar la participación (no decorativa), sino orientada a la agencia de las niñas, niños y adolescentes.

5.3.3. ¿Cómo el diseño y los procesos de gestión del FNA garantizan la agencia de las organizaciones de base local en los proyectos de protección integral de base comunitaria?

Como se señaló en la interrogante anterior, no existe conceptualización de la categoría “agencia” por parte del PANI como entidad a cargo de la gestión del FNA, por ende, no figura ni implícita ni explícitamente en su Teoría del Programa, por lo que tampoco se identifican formas en las que, las actividades y productos, logren efectos en la capacidad de agencia de las organizaciones de base local.

Es importante mencionar que, más allá de las funciones y actividades indicadas en el Reglamento para la Administración y Control de los Recursos Económicos del Fondo para la Niñez y la Adolescencia²⁹, no se observa formalización ni explicitación de las acciones que se abocan a la participación de las organizaciones de base local; además, en el CNA, sólo se menciona a las Juntas de Protección como instancias comunitarias asociadas el FNA.

Dicho lo anterior, las personas promotoras sociales son quienes realizan de manera directa procesos de trabajo vinculados con las Juntas de Protección de las cuales, son integrantes. En el grupo focal, señalan la dificultad del trabajo con las organizaciones de base comunitaria, debido a que el tejido social en las comunidades es disperso y con poca disposición a la participación.

²⁹ Puede verse el apartado “Conformación y funcionamiento de los órganos encargados de la implementación del FNA” en el criterio de coherencia.

Las voces de los actores involucrados internos

“... se ha recargado impresionantemente el rol del promotor social porque ahora somos ‘todólogos’, entonces nuestra profesión es sumamente fragmentada, ahora estamos asumiendo una cantidad de programas, no solo proyectos, no solamente Consejos y Subsistemas, sino que Juntas, Academias de Crianza, Programa Adolescente Madre ...se vuelve tan abrumante que, a lo que nos llamaron, que es trabajar en comunidad, ya cada vez es menos, y caemos en una traba administrativa.

“...la Guía de Proyectos es completamente una camisa de fuerza, porque es sumamente estructurada y al final eso no está ni adecuado para que gente de la comunidad pueda formular un proyecto. Entonces, se vuelve en esa recarga hacia la persona Promotora Social, qué como ya lo mencionaron las y los compañeros, se tienen un montón de funciones más, de tareas más; básicamente, para PANI todo lo que no es atención cae al área de Promoción Social.”

(Grupo focal, 28 octubre, 2021)

Aunado a lo anterior, los procesos locales y participativos deben desarrollarse bajo metodologías de trabajo particulares, que demandan tiempo para ir construyendo a un ritmo de avance que dependerá de la cultura de participación de cada espacio local.

En este sentido, la sobrecarga de funciones de las personas promotoras sociales, lejos de incidir positivamente en la manera en que los actores de base local ejercen y fortalecen su capacidad de agencia, limita la posibilidad de realizar su función desvirtuando la razón de ser de este puesto, con el talento humano requerido.

Cabe señalar que, de acuerdo con la percepción de las Juntas de Protección, existe potencial para la gestión de proyectos por parte de los actores de base comunitaria, así lo afirmó el 76% de las personas integrantes de las Juntas encuestadas.

En esta línea, desde la UAP se diseñó una “guía de proyectos” para organizar y mejorar técnicamente la formulación de los proyectos; no obstante, este documento no está adaptado según las habilidades desarrolladas por los actores locales en la materia, por lo que, nuevamente, este trabajo recae en las y los promotores sociales:

...lo que yo he escuchado de parte de los compañeros promotores sociales es que la Junta simplemente da luz verde a un proyecto que ya el promotor lleva prácticamente formulado, no es que se formula con la Junta cuando debería hacerse así porque así lo indica la Ley; en cuanto al Fondo para la Niñez y la Adolescencia, para mí es un aprobador nada más... (Comunicación personal, 15 de octubre, 2021)

En procura de la mejora de las condiciones para la agencia de los actores, desde las oficinas locales, se indica que es importante brindar capacitación a las Juntas de Protección, e incorporar a más personas en ellas de manera que haya un mayor involucramiento en el diseño de los

proyectos. No obstante, como se indicó, estas instancias tienen representación de actores diversos: niñas, niños y adolescentes, organizaciones estatales y de la sociedad civil.

... ¿qué tan fluctuante es la integración de las personas en las Juntas? A nivel de reglamento se habla de cada dos años, lo que pasa es que esto a veces no es tan así porque hay personas que, sobre todo desde el marco de la institucionalidad que se mantienen, pero acá viene que no todas las instituciones: municipalidad y MEP, representan y ejercen su rol de la misma manera: hay cantones donde sí participan, y son muy activos, a como hay otros cantones donde totalmente están invisibilizados.

(Grupo focal, 28 de octubre, 2021)

Por último, respecto a la manera en que los actores a nivel local propician la participación de las niñas, niños y adolescentes y las comunidades en el desarrollo de los proyectos financiados con el FNA, no se obtuvo suficiente información que pudiese dar evidencia al respecto.

Esto puede estar asociado a lo que en su momento había señalado el ente contralor: “Entre las causas documentadas que originan esta debilidad de controles se identificó la falta de mecanismos de control oportunos por parte de las Direcciones Regionales, a cargo de revisar la calidad de los proyectos desarrollados por las Juntas de Protección...” (CGR, 2018, p. 23); situación que, en el período de esta evaluación, no parece haberse subsanado en tanto no se dispone de evidencia que dé cuenta de esa calidad, que pasa por la participación de las niñas, niños y adolescentes y las personas de los espacios locales en la gestión del FNA tal y como define el CNA.

5.4. Criterio Eficiencia

EFICIENCIA: Medida en que se obtienen los resultados, objetivos y procesos de acuerdo con los recursos e insumos disponibles (tiempo, habilidades técnicas, costos, entre otros).

5.4.1. ¿De qué manera puede mejorarse la gestión del presupuesto del FNA, para que sea congruente con su razón de ser y propicie el desarrollo de proyectos sustentables? (en términos de disposición de recursos y cantidad de personas beneficiarias).

En relación con el modelo de gestión del presupuesto del FNA, el Reglamento para la Administración y Control de los Recursos Económicos del Fondo para la Niñez y la Adolescencia, ordena y sistematiza el uso y control de los recursos destinados al financiamiento de proyectos en beneficio de los niños, niñas y adolescentes, conforme lo dispuesto en el artículo 184 del Código de la Niñez y la Adolescencia y el artículo 14, inciso c) de la Ley N° 7972, ejecutados por las Juntas de Protección a la Niñez y la Adolescencia y otras organizaciones de base comunitaria.

Artículo 5º-Inclusión al sistema de las decisiones iniciales. Una vez aprobado el proyecto por la Junta Directiva del PANI, y comunicado lo pertinente a la Junta de Protección u organización respectiva, corresponderá a éstas remitir toda la documentación respectiva a la Dirección Regional para que los administradores procedan a incluir en el sistema en línea las decisiones iniciales respectivas. Dicho sistema permitirá que el Departamento encargado del control del presupuesto valide el registro presupuestario garantizando la existencia del disponible y la Proveduría Institucional inicie el procedimiento de contratación administrativa. (PANI, 1999)

La normativa descrita explica muy claramente el proceso interno que se sigue desde el PANI, para la gestión de los recursos, sin embargo, el mayor nudo crítico en cuanto a la gestión presupuestaria son los cinco días que tiene establecidos por Desaf, lo cual limita los tiempos de planteamiento de los proyectos.

Partiendo de las entrevistas realizadas en el marco de la evaluación, las personas hacen referencia a que existe una división entre el trabajo de la Gerencia Técnica y la Gerencia Administrativa, en donde los tiempos de la gestión de base comunitaria que son la razón de ser del FNA, no son compatibles con la gestión administrativa, que son a su vez definidos por Desaf, se señala que es muy complejo y bajo esta dinámica no es posible determinar cuáles son las necesidades del año para distribuir los recursos correctamente, definir los proyectos, la

población beneficiaria, y al final lo que se termina haciendo es distribuyendo el dinero porcentualmente igual que el año anterior, se le da alrededor de 500 millones al FNA y entonces porcentualmente lo que llegó para ese año se da lo mismo para el año siguiente, bajo esta dinámica no se identifican las necesidades de las poblaciones y las comunidades.

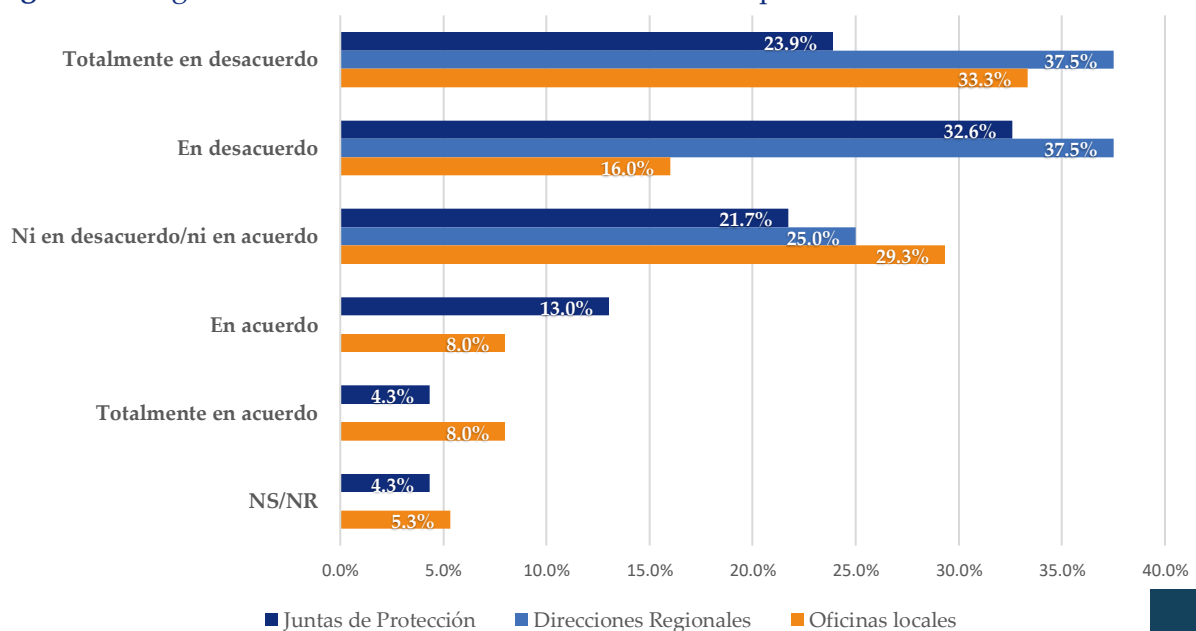
Señalan como tareas urgentes en ese sentido la necesidad de actualización del reglamento, y el establecimiento de una comisión conjunta para la puesta en marcha de un modelo que logre hacer un equilibrio entre los trámites administrativos y los tiempos comunitarios, se rescata en ese sentido la necesidad de establecer lineamientos y directrices a nivel institucional para darle un carácter de prioridad desde la Presidencia Ejecutiva.

Otro hallazgo encontrado a partir de las entrevistas realizadas es que, a pesar de que existe un Reglamento, no están claras las coordinaciones internas donde intervienen varias instancias internas de diferentes gerencias. La gestión de un procedimiento y la idea de un mecanismo de coordinación podría contribuir con una mejor gestión del FNA.

Otro de los nudos críticos identificados, es que los tiempos de respuesta de la proveeduría del PANI no son compatibles con la gestión de los proyectos de base comunitaria. Esto se debe a que la fase de planificación (en el ciclo de proyecto) absorbe un plazo considerable que reduce la posibilidad de operacionalización, dado que las iniciativas financiadas mediante el FNA tienden a desarrollarse en períodos de un año.

En la consulta realizada a personas representantes de las oficinas locales, direcciones regionales y JPNA, sobre si estaban de acuerdo con la afirmación de si el Fondo de la Niñez y la Adolescencia, concilia su finalidad con los procesos técnicos del PANI, la Figura 30, muestra una tendencia de parte de las tres instancias, que la razón de ser del FNA no se concilia con los intereses de los procesos técnicos y administrativos.

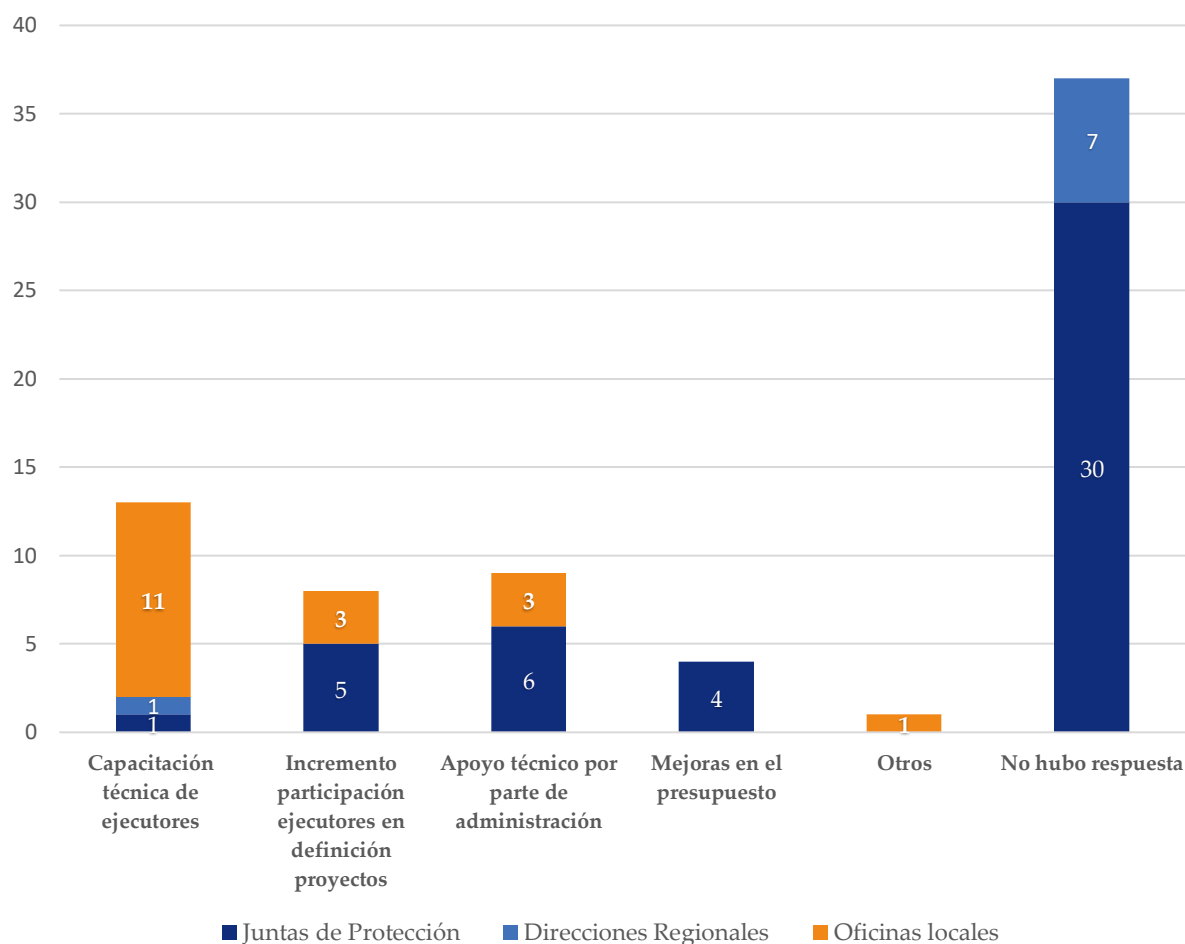
Figura 30. La gestión del FNA concilia su finalidad con los procesos técnicos del PANI



Dentro de las debilidades mencionadas en la encuesta está el que, las personas gestoras y ejecutoras de los proyectos no tengan formación en la formulación, gestión y su correspondiente monitoreo y evaluación de proyectos, por lo que la elaboración de un manual que esté alineado a lo propuesto con la oficina de gestión de proyectos del PANI, podría contribuir en la mejora del FNA.

En ese sentido es importante valorar que una de las premisas más importantes del Estado es alcanzar un modelo de gestión que genere valor público; en la Figura 31, se muestran las respuestas dadas por las instancias PANI, y las JPNA, para la mejora de la gestión.

Figura 31. Formas para la mejora de la gestión por parte de los entes ejecutores. Absolutos



De lo anterior, interesa denotar que, la capacitación y el apoyo técnico por parte de la administración, figuran como posibles acciones para mejorar la gestión y el consiguiente logro de la creación de valor por medio del FNA, donde se toman en cuenta las propuestas de base comunitarias, alineadas con los tiempos administrativos.

5.4.2. ¿Cómo se armonizan las decisiones administrativas y técnicas para la gestión eficiente del FNA y el cumplimiento de su razón de ser?

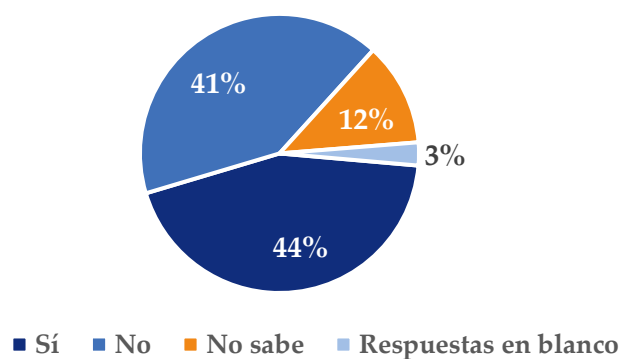
En relación con los hallazgos relacionados con las decisiones técnicas y administrativas para la gestión eficiente del FNA, las personas entrevistadas señalan el alineamiento entre las diferentes instancias en la gestión, debido a que en la actualidad hay una desarticulación.

Las personas entrevistadas hacen referencia a la importancia de mantener conciliación sobre este tema entre el área técnica y administrativa para obtener una buena gestión del FNA. Esto refuerza la idea de que se brinden herramientas a las personas técnicas en materia de planificación, y así, poder integrar equipos de trabajo en los que exista una convergencia de ambas visiones.

Uno de los señalamientos en el proceso evaluativo es que el ciclo de compras no está alineado con los procesos que se requieren para la gestión de proyectos, al respecto las personas de las oficinas locales coinciden en que hay dificultades de coordinación con el área administrativa, lo cual también fue destacado en el grupo focal realizado con personas promotoras sociales.

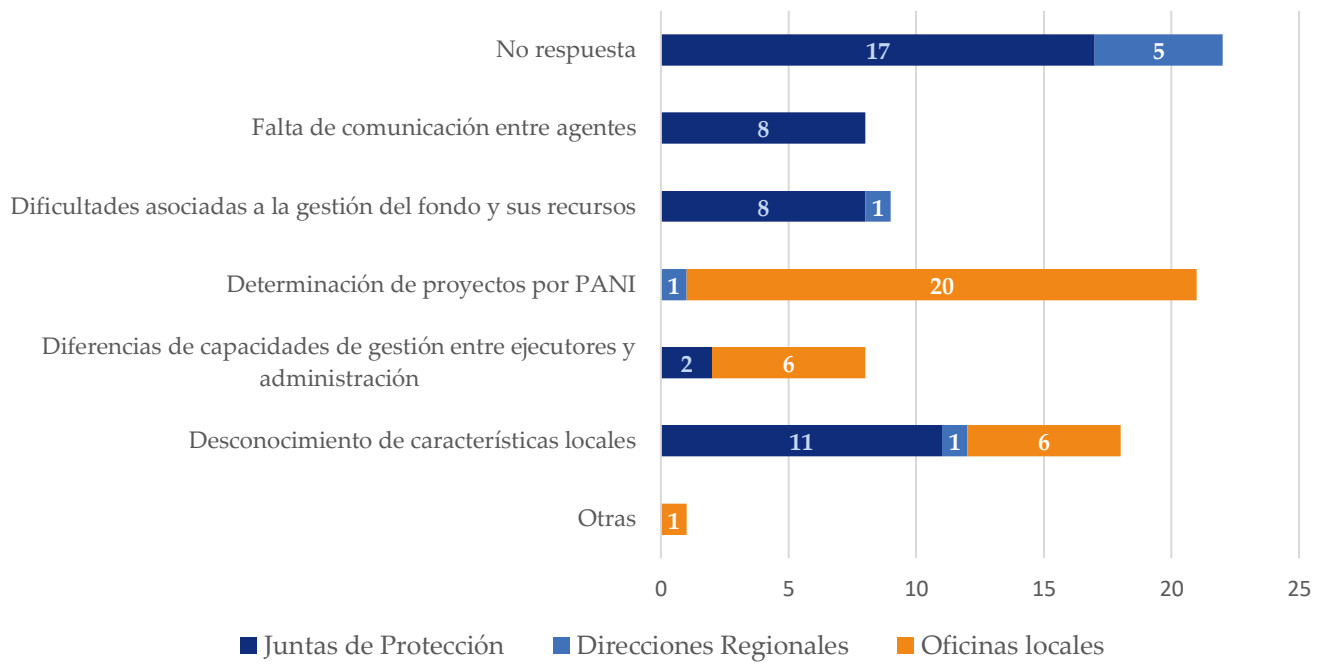
Sin embargo, esta opinión de la parte administrativa, expresada por las personas promotoras sociales, difiere ligeramente de lo dicho por las personas de las oficinas locales, esto se muestra en la Figura 32, en donde el porcentaje de personas que responden que sí hay dificultades para coordinar, es muy similar al que responde que no las hay.

Figura 32. Existencia de dificultades de coordinación entre la gestión del FNA y lo ejecutores locales



La Figura 33 muestra la opinión de las personas ejecutoras locales para la coordinación, entre las que destacan la determinación de los proyectos por parte del PANI, así como su temática y administración, y en igual medida señalan la desvinculación de la gestión local y el poco conocimiento de las realidades locales. Al respecto, en el grupo focal con las personas de las Juntas de Protección, mencionan que las dinámicas institucionales no se adaptan a las realidades de los cantones.

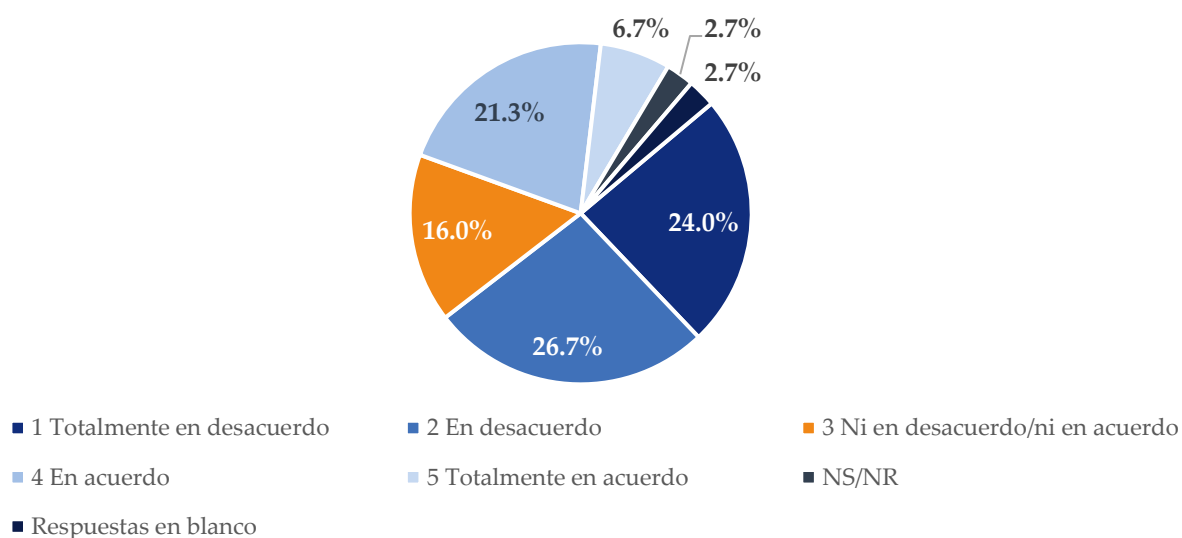
Figura 33. Juntas de Protección: percepción de las dificultades de coordinación PANI y ejecutores locales. Absolutos



5.4.3. ¿Cómo se valora el grado de oportunidad del desarrollo de los proyectos para la población beneficiaria en los procesos de gestión del FNA desde el PANI?

A partir de la información de la encuesta, las personas de las instancias técnicas del PANI y de las Juntas de Protección consultadas, consideran que no se toma en cuenta el aporte de las niñas niños y adolescentes (Figura 34), situación que fue validada en los grupos focales y es desarrollada en el criterio de participación. Lo anterior, afecta la eficiencia del FNA, ya que no responde de manera adecuada a su razón de ser.

Figura 34. Actores internos y externos: percepción respecto a la consideración del aporte de las niñas, niños y adolescentes en el diseño de proyectos



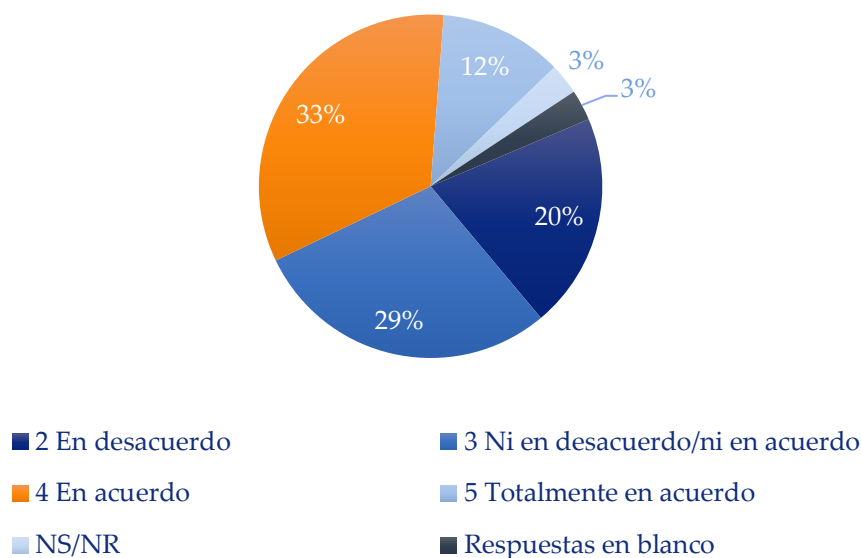
El total de las personas entrevistadas valora como una oportunidad la posibilidad de realizar cambios en la gestión del FNA, en donde se desarrollen procesos más participativos, y donde los tiempos establecidos por la institución de forma conjunta con Desaf, puedan lograr el alineamiento con las necesidades comunitarias, se pueda revisar el desarrollo y lograr una articulación, en donde el centro sean las necesidades e interés de las niñas, niños y adolescentes.

Una oportunidad para la mejora de la eficiencia de la inversión es que la misma pueda ser medida en términos de tiempo efectivo que cada actividad requirió para lograr los resultados, la disponibilidad de recursos, la empatía hacia el desarrollo de proyectos que actúen sobre las necesidades de la población beneficiaria y las comunidades.

Otra de las oportunidades de crecimiento corresponde a la determinación de los resultados producidos por la inversión realizada por el FNA, en las comunidades y su correspondiente

aporte en la cadena de resultados, así como el aumento de la capacidad local en la gestión de los proyectos, aspecto que en opinión de las personas de las oficinas locales debe ser mejorado como se muestra en la Figura 35.

Figura 35. Oficinas Locales: Percepción respecto a la capacidad local para gestión de proyectos



Parte de las oportunidades identificadas a partir de los hallazgos, es la implementación de un modelo de gestión que permita el funcionamiento bajo el principio de la articulación entre las partes interesadas, donde se propicie un triángulo de cooperación entre las niñas, niños y adolescentes, las organizaciones de base comunitaria, las personas promotoras sociales, y la Gerencia Técnica y Administrativa del PANI, así como la adecuada articulación con Desaf, como modelo de gestión para la implementación de los proyectos. Este marco de relaciones propicia la toma de acuerdos mediante consensos bajo diferentes mecanismos de integración y participación, favoreciendo de esta forma la ejecución de las actividades programadas y el logro de los resultados esperados.

VI. Conclusiones

PERTINENCIA

En su origen, según lo planteado en el CNA, la Teoría del Programa del FNA es pertinente con la protección integral de los derechos de las niñas, niños y adolescentes lo cual, deja clara su razón de ser, propósitos y responsabilidades para su manejo.

No obstante, cuando se detalla el proceso de transformación de insumos en actividades y productos para generar resultados, la pertinencia “decae”, en tanto, los procesos para acercarse a las realidades de las niñas, niños y adolescentes -desde el PANI- no parecen ser orgánicos, sino generados de forma puntual en respuesta a demandas particulares, en momentos distintos y bajo metodologías diferentes, de manera que, el ente rector, genera una serie de diagnósticos que no se articulan entre sí, ni se constituyen en el insumo para la toma de decisiones -de planificación y programación- lo cual, incluye los proyectos de base local financiados mediante el FNA.

Asimismo, se evidenció que ante los problemas detectados por la Contraloría General de la República y, como mecanismo de respuesta para fortalecer técnicamente la formulación de proyectos, se creó la UAP adscrita a la Presidencia Ejecutiva. Esta instancia, ha hecho aportes como la guía de elaboración de proyectos, los indicadores cuantitativos y cualitativos, el registro de información en el Sistema DELPHOS y el portafolio de proyectos. Pese a ello, estos esfuerzos no se perciben articulados ni con las situaciones de protección integral en los espacios locales, ni con la direccionalidad que la UGAL le da al trabajo comunitario e interinstitucional.

La UGAL y la UAP pertenecen a dependencias distintas dentro de PANI, lo que podría estar afectando las posibilidades de que se articulen y construyan condiciones que velen por la pertinencia de los proyectos financiados, con las situaciones de protección integral que particularizadamente existen y se expresan en los diferentes espacios locales.

El segundo problema, refiere a la decisión tomada en 2019 desde el nivel central del PANI -en respuesta a las observaciones generadas por la Contraloría General de la República en términos de los “controles débiles en los proyectos financiados con el FNA” (CGR, 2018, p. 21)-, de optar por la creación de un “portafolio de proyectos” conformado por cinco propuestas que se diseñaron a partir de la identificación de las situaciones violatorias de derechos más recurrentes en INFOPANI, sistema que presenta una serie de limitaciones como fuente para acercarse a las situaciones de protección integral de los derechos de las niñas, niños y adolescentes en los entornos locales.

El portafolio de proyectos, si bien puede ser una herramienta para aquellas Juntas de Protección que valoren pertinente su implementación, muestra un problema de fondo y es la invisibilización de la especificidad de las situaciones de protección integral en los diferentes espacios locales, comprendidas a su vez, desde ejes específicos de desigualdad que, interseccionados, se expresan de forma particular y, en consecuencia, demandan formas de atención de la misma manera.

Por su parte, la desalineación entre los tiempos comunales y los institucionales, afecta la implementación de los proyectos, por ende, la pertinencia del FNA. Privilegiar la ejecución presupuestaria y los procedimientos administrativos requeridos, por encima de la razón de ser del FNA -que es financiar proyectos de protección integral locales e interinstitucionales- muestra una lógica inversa.

Los procedimientos (siempre apegados a la legalidad y al debido proceso), deben estar para apoyar a los proyectos. Asimismo, la ejecución en términos de ser uno de los insumos requeridos para generar productos (proyectos) con una clara orientación al resultado.

Cabe indicar que los sistemas de información (INFOPANI, DELPHOS y más recientemente EDNA) parecen desarticulados entre sí. Persiste el reto de disponer de información estandarizada, en tiempo real y con los indicadores requeridos, sobre los servicios de protección integral generados por el PANI como insumo para la formulación y gestión de los proyectos.

Lo anterior, a su vez, se asocia con la necesidad de avanzar en la cultura de evaluación a lo interno del PANI y trabajar para resultados. En el caso del FNA, entre 2018-2020 no se reconocen los aportes que puedan ser atribuidos a los proyectos financiados en términos de la protección integral de las niñas, niños y adolescentes en sus entornos comunales.

Otro elemento que afecta la pertinencia del modelo de gestión del FNA, son las condiciones laborales de las y los promotores sociales quienes, en contextos de alta demanda e incompreensión de su rol, optan por implementar proyectos del portafolio, aunque estos no respondan a las demandas concretas de las niñas, niños y adolescentes y de las Juntas de Protección; de igual manera, afecta negativamente las posibilidades de formular proyectos participativos que a su vez, favorezcan el desarrollo de habilidades y capacidades de gestión en los actores de base local.

COHERENCIA

La coherencia interna y externa, se explica en función de los roles de los actores involucrados con el FNA y, se expresa, en las formas en que éstos detectan complementariedades y/o duplicidades entre los proyectos financiados con el FNA y otros desarrollados a lo interno y externo al PANI. La integración de las actividades para la formulación, ejecución e implementación de los proyectos con los procesos internos establecidos para este fin; por último, los procedimientos para que los aportes de las niñas, niños y adolescentes sean válidos en la estructura existente.

En el CNA, se establecen funciones explícitas para Juntas de Protección y la Junta Directiva del PANI, a esta última, le corresponde tomar las decisiones de gestión requeridas para el manejo del FNA plasmadas en el Reglamento que data de 1999 (más de 20 años de vigencia). Esta desactualización se expresa operativamente en que, instancias como las dependencias de la Gerencia Técnica y la de Administración, así como otras asesoras de la Presidencia Ejecutiva, realicen una serie de acciones que no están formalmente establecidas y que, de alguna forma, dependen de las decisiones que el órgano político tome.

Los mecanismos que en el período 2018-2020 han posibilitado a estos actores detectar las complementariedades y/o duplicidades a lo interno son: el sistema DELPHOS y el portafolio de proyectos. Los instrumentos de planificación institucional (como el PEI y los POI); y las labores de coordinación, seguimiento y control de instancias como la Gerencia Técnica (específicamente de la UGAL), la UAP y las direcciones regionales.

De lo anterior es relevante señalar que, si bien el uso del sistema DELPHOS y el portafolio de proyectos no han favorecido al FNA en términos de la pertinencia, sí han aportado positivamente en su coherencia interna.

Por otra parte, los proyectos financiados con el FNA presentan dificultades para integrar los procedimientos internos del PANI con la lógica de “ciclo de proyecto”, en tanto con temporalidades anuales para todas las fases, la ejecución -que contempla las contrataciones de bienes y servicios- consumen parte importante del tiempo, dejando escasos tres o dos meses (incluso uno) para la operacionalización (o implementación). Esto afecta negativamente la posibilidad de que estos proyectos generen resultados que, a su vez, aporten a los establecidos en la CdR del FNA.

Las dificultades más relevantes se identifican en la desalineación del rol de la Gerencia de Administración y el de la Gerencia Técnica; entre la UAP y la UGAL y entre éstas y las funciones de planificación y presupuesto.

Por último, y no menos importante -colocada acá para que sea comprendida en términos de las consideraciones finales desde el criterio de participación- la validez de los aportes de las niñas, niños y adolescentes dentro de la estructura funcional del PANI, evidencia roles que perpetúan lógicas adultocéntricas y adultistas que profundizan las asimetrías históricas en el ejercicio del poder de las personas adultas por sobre las niñas, niños y adolescentes.

La verticalidad de la estructura funcional del PANI, también se expresa en la relación que el ente rector establece a lo interno -a nivel central por sobre los niveles regionales y locales y de éste con los actores de base local.

PARTICIPACIÓN

El criterio de participación implica que todas las partes y poblaciones involucradas y en especial de las niñas, niños y adolescentes, intervienen en la gestión del FNA y hay una garantía de apropiación por parte ellas y ellos.

De acuerdo con los hallazgos, se puede afirmar que la estructura del FNA no propicia la participación en la toma de decisiones por parte de la niñez y la adolescencia en la gestión de los proyectos, con lo que terminan siendo personas beneficiarias y ejecutoras de los mismos.

Al respecto puede concluirse que la estructura del FNA, no propicia procesos de empoderamiento de las niñas, niños y adolescentes, debido a que como se mencionó anteriormente son vistas como personas beneficiarias y no como partícipes de los procesos de toma de decisiones.

No existe una conceptualización de la forma sobre cómo gestionar y hacer la medición de la capacidad de agencia, se puede afirmar que el FNA no contribuye a ésta y los proyectos (con actividades como talleres, campamentos, etc.) no se deja clara la forma en que aporta a su creación.

Al respecto no se evidencia en los procesos del FNA, que se propicien espacios que permitan la posibilidad de parte de la niñez y la adolescencia de argumentar y tener una voz, proceso que debe ir acompañado con el derecho de ser escuchadas y tomadas en cuenta lo cual, les permitiría un ejercicio real de su participación, lo que implica un cambio de visión de pasar de personas destinatarias a gestar procesos de empoderamiento.

Por otro lado, existen importantes divergencias entre lo que viene propuesto desde el nivel central y la caracterización de las necesidades locales, lo que no permite procesos de desarrollo de las capacidades tanto de las organizaciones de base comunitaria como de empoderamiento de las niñas, niños y adolescentes, que partan de sus intereses y necesidades.

EFICIENCIA

Es evidente que se está tratando de hacer una armonización entre el funcionamiento de dos elementos con dificultades de adaptación. Por una parte, no existe un concepto de “proyecto” (como un conjunto de esfuerzos articulados para la producción de un conjunto de resultados y definidos dentro de un espacio y tiempo) como tal y que sea compatible con el modelo de gestión por parte de una institución pública.

Adicionalmente, la obligación de que las actividades, denominados “proyectos” en la actualidad, sean efectuadas dentro de un espacio temporal correspondiente a un ciclo de presupuesto en el sector público nacional no permite que se formulen proyectos en forma adecuada, por cuanto su forma de desarrollo y su eventual proceso de ejecución (que evidentemente puede diferir de un esquema anual de presupuestación) obliga a realizar acciones asociadas a un “portafolio de proyectos”, que son forzadas tanto por permanencia institucional y por su adecuación a que estas sean presupuestadas y ejecutadas en acuerdo con el ciclo presupuestario. De esta forma, la eficiencia no está siendo lograda, no solo por la no existencia de objetivos y procesos en las actividades actuales, sino porque con los recursos disponibles, no se obtienen los objetivos del FNA.

Como se menciona con relación al criterio de participación, al existir un “portafolio” de proyectos, las actividades por realizar no toman en cuenta, tanto las necesidades particulares de las áreas geográficas donde se ejecutan las actividades del FNA, como las participaciones de los gestores y ejecutores a nivel local, quienes están en mejor posición de conocimiento sobre las necesidades asociadas a los territorios donde trabajan.

Sin embargo, dicha participación de personal local no garantiza, por sí misma, la eficiencia de las actividades, por cuanto se adiciona la necesidad, expresada por muchos de los entrevistados, de incrementar conocimientos relacionados con la formulación y ejecución de proyectos. El desarrollo de dicho proceso educativo sería una forma de conectar adecuadamente las necesidades locales con los medios institucionales del FNA para desarrollar y ejecutar proyectos que sean capaces de resolverlas.

Los hallazgos apuntan a la falta de coordinación adecuada entre las instancias administradoras y ejecutoras de las actividades asociadas al FNA. No solamente no se percibe una coordinación adecuada, sino que también las actividades de contacto entre ambas instancias casi que tienden a limitarse a la gestión de los recursos asociados a dichas actividades, y siempre desde el esquema, mencionado previamente, de funcionamiento del ciclo presupuestario del sector público. El criterio de eficiencia una vez más se ve afectado por cuanto el tiempo invertido por ambas áreas (administrativa y ejecutora) en la gestión de las actividades definidas como “proyectos” tiene un alto costo que no se traduce en un cumplimiento de los objetivos del FNA.

TOMO 1

Los mecanismos de seguimiento y control, asociados al “portafolio de proyectos” actualmente en funcionamiento, no permiten una función eficiente al valorar los resultados, disponiéndose de sistemas de información y control que dan seguimiento a las actividades definidas como “proyectos”, pero esencialmente la acción se relaciona con la revisión de costos de las actividades y sus compras asociadas. De esta forma, no es posible conocer si estos son eficientes desde el punto de vista de cumplimiento de los objetivos del FNA.

VII. Recomendaciones

La finalidad de un proceso evaluativo es generar recomendaciones para que, a partir de evidencia, se tomen decisiones. A continuación, se indican las recomendaciones (Tabla 14) para la mejora de la gestión del FNA. Estas, se organizan en función de:

1. Los criterios de esta evaluación.
2. Prioridades: 1 es una recomendación que se sugiere abordar en un plazo inmediato (año 2022); 2 puede realizarse una vez que las recomendaciones prioridad 1 hayan sido atendidas; 3 por su complejidad, pueden requerirse avances en las recomendaciones 1 y 2 o incluso, depender de factores externos al PANI.
3. Actores involucrados: **responsables** quienes tienen cargo impulsar los procesos necesarios para asumir la recomendación; **corresponsables** son los que apoyan a los actores responsables en la generación de acciones para la mejora de los procesos de gestión del FNA.

Tabla 14. Evaluación FNA: Recomendaciones y actores involucrados

Criterio: PERTINENCIA	Prioridad: 1
<p>1. Liderar (el PANI, como ente rector) un proceso de diagnóstico quinquenal, que sea la base para toda su oferta programática (incluidos los proyectos a ser financiados con el FNA), a fin de disponer de insumos que permitan su alineación con las situaciones de protección integral y la posibilidad de generar resultados pertinentes para las niñas, niños y adolescentes.</p>	
<p>1.1. Tomar como punto de partida la lectura realizada por las niñas, niños y adolescentes de su propia realidad, mediante los diagnósticos con enfoque de derechos como mecanismo para el acercamiento a las situaciones de protección integral, explicadas desde las particularidades de sus entornos locales.</p> <p>1.2. Coordinar entre las distintas instancias del PANI -explícitamente la UGAL y la UAP- la construcción colaborativa y participativa de la metodología de los diagnósticos con enfoque de derecho que, a su vez, dispongan de la información requerida para la formulación, seguimiento y evaluación de los proyectos.</p> <p>1.3. Asumir el compromiso de tomar como base para la planificación y programación institucional, el diagnóstico con enfoque de derechos.</p>	
<p>Actores responsables: Presidencia Ejecutiva y la Junta Directiva.</p>	
<p>Actores corresponsables: las Juntas de Protección y las oficinas locales; la Unidad de Gestión y Articulación Local; la Unidad de Administración de Proyectos y el Departamento de Planificación y Desarrollo Institucional.</p>	

Criterios: PERTINENCIA y PARTICIPACIÓN**Prioridad: 1**

2. Revisar los procedimientos y tiempos institucionales, teniendo como punto de partida los procesos locales para favorecer la formulación e implementación de los proyectos financiados con el FNA, generando una ruptura con la lógica de “lo comunal en función de lo institucional”.

2.1. Actualizar el Reglamento para la Administración y Control de los Recursos Económicos del Fondo para la Niñez y la Adolescencia.

2.2. Apoyar, desde las instancias con mayor rango jerárquico, la construcción del modelo de gestión del FNA el cual, tendrá que estar claramente alineado con lo que en el CNA y un nuevo reglamento disponga.

2.3. Una vez construido y validado con los diferentes actores involucrados (no sólo los responsables), habrá que institucionalizarlo, a fin de que el manejo del FNA por parte de PANI no sea un tema político, sino parte del cumplimiento de sus funciones como ente rector. (Valorar un proceso de reforma al Código para que quede por Ley).

Actores responsables: Presidencia Ejecutiva y la Junta Directiva.

Actores corresponsables: las niñas, niños y adolescentes, las Juntas de Protección, las oficinas locales, la Unidad de Gestión y Articulación Local, la Unidad de Administración de Proyectos y el Departamento de Planificación y Desarrollo Institucional.

Criterio: COHERENCIA**Prioridad: 3**

3. A nivel de la estructura funcional del PANI: que la UAP sea parte de la Gerencia Técnica, no una instancia asesora de la Presidencia Ejecutiva, de manera que coadyuve a los procesos sustantivos del PANI como corresponde a esta gerencia; que la UGAL, figure en el organigrama, con una clara articulación a las diferentes instancias internas.

3.1. Revisar la razón de ser de la UAP, en el marco del quehacer del PANI como ente rector y de las competencias de la Gerencia Técnica.

3.2. Definir los aportes que la UAP debería brindar a la UGAL y al Departamento de Planificación y Desarrollo Institucional.

3.3. Generar una consulta amplia con los actores involucrados para delimitar de manera clara las funciones y conformación de la UAP.

3.4. Explicitar el lugar que ocupa la UGAL en la estructura funcional del PANI.

Actores responsables: Presidencia Ejecutiva, la Junta Directiva, la Gerencia Técnica y el Departamento de Planificación y Desarrollo Institucional.

Actores corresponsables: Gerencia Técnica y Mideplan.

Criterios: COHERENCIA y EFICIENCIA**Prioridad: 2****4. Revisar y ajustar integralmente la estructura asociada al FNA, la forma de gestión y de los actores involucrados en cada momento del proceso.**

4.1. Realizar un análisis normativo de las funciones que tienen los diferentes actores del PANI: Gerencia Técnica, Gerencia Administrativa, Juntas de Protección, UAP, para validar similitudes y mejoras que permitan agilizar el proceso y reducir las áreas que no agregan valor (identificar reprocesos, duplicidades, entre otros).

4.2. Realizar un análisis de los procesos y procedimientos de gestión actuales para el desarrollo de los proyectos del FNA, ubicando con ello los puntos de mejora que permitan agilizar y mejorar la calidad de los proyectos en todo su ciclo de vida, para el cumplimiento de los objetivos del CNA con relación al FNA.

4.3. Actualizar al “Reglamento para la administración y control de los recursos económicos del Fondo para la Niñez y la Adolescencia” donde se modifiquen los procesos administrativos que permitan una mayor capacidad de gestión.

4.4. Valorar establecer un convenio entre PANI, las Asociaciones de Desarrollo Integral u otras organizaciones de base comunal que cuenten con cédula jurídica, para que los proyectos se puedan ejecutar en forma más oportuna y articulada.

Actores responsables: las niñas, niños y adolescentes, las Juntas de Protección, las organizaciones de base comunal, la Junta Directiva, la Presidencia Ejecutiva, la Gerencia de Administración y la Gerencia Técnica.

Actores corresponsables: las oficinas locales y las direcciones regionales.

Criterios: EFICIENCIA y PERTINENCIA**Prioridad: 2****5. Revisar las funciones y roles de las personas promotoras sociales, así como sus cargas de trabajo, a fin de que los proyectos financiados sean pertinentes y eficientes, generando resultados y valor público mediante su operacionalización.**

5.1. Retomar el estudio de cargas realizado y actualizarlo en caso de ser requerido.

5.2. Discutir y analizar el rol de las personas promotoras en el marco de los procesos de gestión local desarrollados y apoyados por el PANI.

5.3. Actualizar los roles y funciones de las personas promotoras sociales y formalizar las decisiones tomadas.

Actores responsables: las personas promotoras sociales, y las oficinas locales, las direcciones regionales y la Unidad de Gestión y Articulación Local.

Actores corresponsables: Departamento de Planificación y Desarrollo Institucional.

Criterio: PARTICIPACIÓN**Prioridad: 1****6. Establecer los mecanismos claros de participación de las niñas, niños y adolescentes en los procesos de gestión del FNA.**

6.1. Redactar un documento donde se establezca claramente los tipos y formas de participación que fomenten la capacidad de agencia de las niñas, niños y adolescentes, en la planificación, ejecución, operación y evaluación de los proyectos del FNA. Asimismo, definir la conceptualización de la capacidad de agencia y la forma como los proyectos gestionados por medio del FNA, aportan a la misma.

6.2. Establecer en el “Reglamento para la administración y control de los recursos económicos del Fondo para la Niñez y la Adolescencia” los mecanismos de participación de las niñas, niños y adolescentes desde la perspectiva de la capacidad de agencia planteada por Amartya Sen.

6.3. Integrar al portafolio de proyectos, aquellos que surgen de las iniciativas planteadas por las niñas, niños y adolescentes.

6.4. Incluir indicadores que midan la participación de las niñas, niños y adolescentes en el ciclo de vida de los proyectos.

6.5. Establecer los mecanismos de rendición de cuentas con participación de las niñas, niños y adolescentes de los proyectos realizados con financiamiento del FNA.

Actores responsables: las niñas, niños y adolescentes, las personas promotoras sociales, las Juntas de Protección, las direcciones regionales, la Unidad de Gestión y Articulación Local y representantes de organizaciones de base comunitaria.

Actores corresponsables: Departamento de Planificación y Desarrollo Institucional y la Unidad de Administración de Proyectos.

Criterios: PARTICIPACIÓN y PERTINENCIA**Prioridad: 1****7. Fortalecer las organizaciones de base comunitaria para la identificación de las necesidades de la niñez y la adolescencia desde un enfoque de género y de interseccionalidades, y el planteamiento de proyectos con base en las necesidades e intereses identificados.**

7. 1. Brindar cursos sobre el ciclo de proyectos y su evaluación a las organizaciones de base comunitarias con especial énfasis en las niñas, niños y adolescentes que participan en los espacios de gestión comunitaria.

7..2 Realizar un manual sobre el ciclo de la planificación participativa y con enfoque de curso de vida, género e interseccionalidad dirigido a las organizaciones de base comunitaria

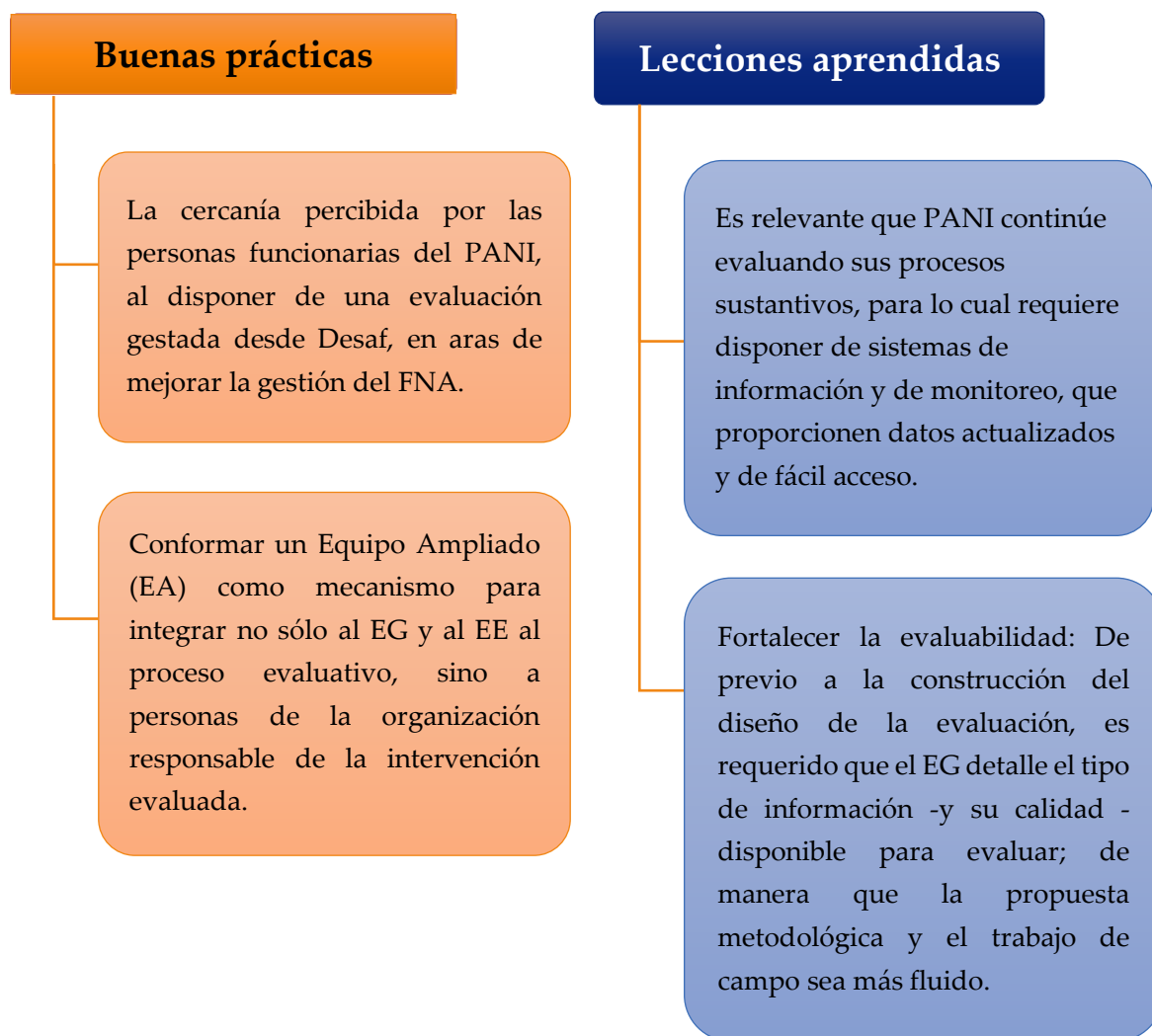
Actores responsables: Unidad de Gestión y Articulación Local, la Unidad de Administración de Proyectos, las direcciones regionales y las oficinas locales.

Actores corresponsables: las Juntas de Protección, el Departamento de Planificación y Desarrollo Institucional.

VIII. Buenas prácticas y Lecciones Aprendidas

A continuación, en la Figura 36, se sintetizan las buenas prácticas y lecciones aprendidas derivadas del proceso de evaluación del diseño y el modelo de gestión del Fondo para la Niñez y la Adolescencia manejado por el PANI, en el período comprendido entre 2018-2020.

Figura 36. Buenas prácticas y lecciones aprendidas del proceso de evaluación del FNA



Referencias bibliográficas

- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (1949). *Constitución Política de la República de Costa Rica*.
https://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=871
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (1996). *Ley Orgánica del Patronato Nacional de la Infancia* N° 7648
http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param2=NRTC&nValor1=1&nValor2=41328&strTipM=TC
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (1998). *Código de la Niñez y la Adolescencia* Ley N° 7739.
http://www.pgrweb.go.cr/scij/busqueda/normativa/normas/nrm_texto_completo.aspx?param2=1&nValor1=1&nValor2=43077&lResultado=4&strSelect=sel
- Awid. (2004). *Interseccionalidad: una herramienta para la justicia de género y la justicia económica*. Género&Derechos.
https://www.awid.org/sites/default/files/atoms/files/interseccionalidad_-_una_herramienta_para_la_justicia_de_genero_y_la_justicia_economica.pdf
- Bamberger, M. Segone, M. (2011). *How to design and manage Equity-focused evaluations*. Unicef.
<https://agora.unicef.org/course/info.php?id=1238>
- Borja, C., García, P., Hidalgo, R. (2011). *El enfoque basado en Derechos Humanos: [Evaluación e Indicadores]*.
<https://www.aecid.es/Centro-Documentacion/Documentos/Evaluaci%C3%B3n/EvaluacionEBDH%20+%20NIPO+%20logo.pdf>
- CGR. (2018). *Informe de auditoría de carácter especial sobre el Sistema Nacional de Protección Integral de derechos de la Niñez y Adolescencia*. Informe Nro. DFOE-SOC-IF-00006-2018.
https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docs_cgr/2018/SIGYD_D_2018009866.pdf
- Coll-Planas, G. y Solà-Morales, R. (2019). *Guía para incorporar la interseccionalidad en las políticas locales*.
https://www.researchgate.net/publication/334251450_Guia_para_incorporar_la_interseccionalidad_en_las_politicas_locales
- Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia - Unicef (2015). *Agenda Nacional de la Niñez y la Adolescencia* 2015-2021.

<https://www.unicef.org/costarica/media/1741/file/AGENDA%20NACIONAL%20DE%20LA%20NI%C3%91EZ%20Y%20LA%20ADOLESCENCIA%202015.pdf>

- Desaf-Flasco-Redcudi. (2019). *Resultados de la evaluación Redcudi*.
https://fodesaf.go.cr/acerca_del_fodesaf/transparencia/estudios_iice/Informe%20Final%20Evaluacion%20REDCUDI%202019.pdf
- Desaf. (2018). *Ficha descriptiva programas PANI*
- Desaf. (2019). *Ficha descriptiva programas PANI*
- Desaf. (2020). *Ficha descriptiva programas PANI*
- Faúndez, A. y Abarca, H. (2011). *Enfoque de igualdad de género y derechos humanos en la evaluación*.
<https://lac.unwomen.org/es/digiteca/publicaciones/2011/05/enfoque-igualdad-de-genero-y-derechos-humanos-en-la-evaluacion>
- Fontana, A. y Frey, J. (2015). *La entrevista. De una posición neutral al compromiso político*. En Denzin, N. y Lincoln, Y. (coords). *Métodos de recolección y análisis de datos. Manual de investigación cualitativa. Vol IV*. Barcelona, España: Gedisa editorial.
- Graham, A., Powell, M., Taylor, N., Anderson, D. y Fitzgerald, R. (2013). *Investigación ética con niños*. Florencia: Centro de Investigaciones de UNICEF - Innocenti. <https://www.unicef-irc.org/publications/772-investigaci%C3%B3n-%C3%A9tica-con-ni%C3%B1os.html>
- GTZ. (2011). *Capacity WORKS The Management Model for Sustainable Development*.
<https://www.shareweb.ch/site/DDLGN/Documents/GIZ%202009%20capacity-works-manual.pdf>
- Güendel, L. (2000). *La política pública y la ciudadanía desde el enfoque de los derechos humanos*. La búsqueda de una nueva utopía. En Reuben, comp., *Política social: vínculo entre Estado y sociedad*, pp. 169-218. San José, Costa Rica, Universidad de Costa Rica.
- INEC. (2018) *Encuesta de Mujeres, Niñez y Adolescencia*. <https://www.inec.cr/encuestas/encuesta-mujeres-ninez-adolescencia>
- INEC. (2020) *Encuesta Nacional de Hogares*. <https://www.inec.cr/sites/default/files/documentos-biblioteca-virtual/renaho2020.pdf>
- Marco, F. (2014). *Calidad del cuidado y la educación para la primera infancia en América Latina*.
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36822/S1420230_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Martínez-Miguélez, M. (2004). *Los grupos focales de discusión como método de investigación*. En *Revista Heterotopía*, No 26, pp. 59-72.

<https://biblat.unam.mx/es/revista/heterotopia/articulo/los-grupos-focales-de-discusion-como-metodo-de-investigacion>

Mideplan. (2016). *Marco conceptual y estratégico para el fortalecimiento de la Gestión para Resultados en el Desarrollo en Costa Rica*. San José, Costa Rica. <https://documentos.mideplan.go.cr/share/s/qga1rkliOTGLxHPcfq7Uxw>

Mideplan. (2017a). *Manual de evaluación para intervenciones públicas*. San José, Costa Rica. <https://documentos.mideplan.go.cr/share/s/6eepeLCESrKkft6Mf5SToA>

Mideplan. (2017b). *Guía sobre el enfoque de igualdad de género y derechos humanos en la evaluación. Orientaciones para su incorporación en el proceso de evaluación*. San José, Costa Rica. <https://documentos.mideplan.go.cr/share/s/UWG8czewS5-A8GJx8xBCw>

Mideplan. (2019). *Plan Nacional de Desarrollo e Inversión Pública 2019-2022*. <http://www.da.go.cr/wp-content/uploads/2016/07/Plan-Nacional-de-Desarrollo-e-Inversiones-P%C3%BAblicas-2019-2022.pdf>

Mideplan. (2021). *Índice de Bienestar de la Niñez y la Adolescencia. Estimación cantonal con datos administrativos (IBINA)*. Unidad de Análisis Prospectivo y Política Pública Área de Análisis del Desarrollo. <https://www.unicef.org/costarica/informes/%C3%ADndice-de-bienestar-de-la-ni%C3%B1ez-y-la-adolescencia-2020>

OCDE. (2020). *Mejores criterios para una mejor evaluación: Definiciones revisadas de los criterios de evaluación y principios para su utilización*. <https://www.oecd.org/development/evaluation/Criterios-evaluacion-ES.pdf>

PANI (2021). *Planificación Institucional*. Sitio Web. <https://pani.go.cr/planificacion-institucional/>

PANI y Unicef. (2009). *Política Nacional de la Niñez y la Adolescencia 2009 - 2021*. <https://www.corteidh.or.cr/sitios/observaciones/2/anexovi.pdf>

PANI. (2013). *Constituyen Primer Consejo Participativo de Niñez y Adolescencia de San José*. <https://pani.go.cr/constituyen-primer-consejo-participativo-de-ninez-y-adolescencia-de-san-jose/>

PANI. (2018). *Plan estratégico Institucional 2018-2022*. <https://pani.go.cr/wp-content/uploads/2020/10/PlanEstratgicoInstitucional2018-2022.pdf>

PANI. (2020). *Memoria anual PANI 2019-2020*. <https://pani.go.cr/wp-content/uploads/2020/10/PANI-MEMORIA-2019-2020-VERSION-FINAL.pdf>

PANI. (2021). *Estructura organizacional*. Sitio Web. <https://pani.go.cr/sobre-el-pani/estructura>

PANI. (2021). *Plan presupuesto de los programas y proyectos sociales que solicitan financiamiento del FODESAF*.

- PANI. (27 de septiembre, 2021). *Cantones amigos de la infancia certificará a los gobiernos locales que velan por los derechos y bienestar de los niños, niñas y adolescentes*. Sitio Web. <https://pani.go.cr/cantones-amigos-de-la-infancia-certificara-a-los-gobiernos-locales-que-velan-por-los-derechos-y-bienestar-de-los-ninos-ninas-y-adolescentes/>
- Pavez, I. y Sepúlveda, N. *Concepto de agencia en los estudios de infancia. Una revisión teórica*. En Revista Sociedad e Infancias. Ediciones Complutense. ISSN: 2531-0720. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7062736>
- Picado, X. (2002). *Interrogantes de la Evaluación*. <http://www.ts.ucr.ac.cr/binarios/docente/pd-000089.pdf>
- Presidencia de la República. (2009). *Decreto Ejecutivo No 35876-S. Lineamiento para el Sector Social y Lucha Contra la Pobreza: Implementación de los subsistemas locales de Protección a la Niñez y la Adolescencia en las Once Comunidades Prioritarias*. http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=67626&nValor3=80216&strTipM=TC
- Programa Estado de la Nación (2021). *Octavo Estado de la Educación 2021*. San José, Costa Rica: CONARE - PEN, 2021. <https://drea.co.cr/sites/default/files/Contenido/Octavo%20estado%20de%20la%20educaci%C3%B3n%202021.pdf>
- Rivera, A. y Castellón, L. (2016). *La defensa de los derechos de la niñez y la adolescencia en la institucionalidad pública costarricense - Caso del Subsistema Local de Protección en el distrito de Pavas, 2009-2015*. Administrar lo público, 3.
- Sen, A.K. (1985) *Well-being, Agency and Freedom: The Dewey Lectures 1984*. The Journal of Philosophy, 82 (4).
- Tapella, E. (2007). *El mapeo de Actores Claves, documento de trabajo del proyecto Efectos de la biodiversidad funcional sobre procesos ecosistémicos, servicios ecosistémicos y sustentabilidad en las Américas: un abordaje interdisciplinario*. Universidad Nacional de Córdoba, Inter-American Institute for Global Change Research (IAI).
- Unicef. (2015). *VIII Estado de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia*. <https://pridena.ucr.ac.cr/wp-content/uploads/2018/04/VIII-Informe-Estado-de-los-Derechos-de-la-Ni%C3%B1ez-y-la-Adolescencia-en-Costa-Rica.pdf>
- Unicef. (2017). *La violencia en la primera infancia*. https://www.unicef.org/lac/sites/unicef.org.lac/files/2018-03/20171023_UNICEF_LACRO_FrameworkViolencia_ECD_ESP.pdf

Viveros, M. (2016). *La interseccionalidad: una aproximación situada a la dominación*. En *Revista Debate Feminista* 52 (2016) 1–17.

<https://reader.elsevier.com/reader/sd/pii/S0188947816300603?token=9B6F36D24FD5B14F80F964DF47C1E51CD338B7C8FFA0564692582B6A553E4AAA9BF83E8867838E638F08C437101CB8AC&originRegion=us-east-1&originCreation=20210922203737>

