

Propuesta para la actualización e integración de las políticas públicas
en materia de niñez y adolescencia

Octubre-2020

Elaborado por:
Secretaría Técnica del Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia

Introducción

El proceso para la actualización e integración de las políticas públicas en materia de niñez y adolescencia contempla la Política Nacional para la Niñez y la Adolescencia 2009-2021 (PNNA 2009-2021), la Agenda Nacional de Niñez y Adolescencia Metas y Compromisos 2015-2021 (ANNA 2015-2021), Política para la Primera Infancia 2015-2020, Política para la Niñez Costa Rica 2018-2022, Política para la Adolescencia Costa Rica 2018-2022, Plan Nacional para el Desarrollo de Estrategias de Prevención y Erradicación de la Violencia Contra Niños, Niñas y Adolescentes Costa Rica 2017-2019.

El proceso de integración fue propuesto por el Comité Técnico Asesor del Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia (CNNA) en el año 2019, en el documento denominado: *“Revisión de los compromisos establecidos en la Política Nacional para la Niñez y la Adolescencia, la Agenda Nacional de la Niñez y la Adolescencia, Política de Primera Infancia, Política de Niñez, Política para la Adolescencia y el Plan Nacional para el Desarrollo de Estrategias de Prevención y Erradicación de la Violencia en contra de los Niños, Niñas y Adolescentes”*, mismo que contiene una *Propuesta de macro procesos de integración sobre Políticas, Planes y Agenda de Niñez y Adolescencia*, iniciativa que fue conocida y aprobada por el CNNA, en la sesión CNNA 09-19 del 25 de setiembre de 2019, mediante el acuerdo Artículo 005) Aparte 03) que avala la *“Propuesta de macro procesos de integración sobre Políticas, Planes Y Agenda de Niñez Y Adolescencia”* presentada por el Comité Técnico Asesor del CNNA”.

Para la puesta en marcha de esta iniciativa, la Secretaría Técnica del CNNA a partir del fortalecimiento de su equipo de trabajo en marzo de 2020, con un profesional en economía y otro en ciencias políticas, procedió a realizar un *“Diagnóstico políticas públicas en materia de niñez y adolescencia”*, y a diseñar seguidamente, la presente propuesta para la actualización e integración de las políticas públicas en materia de niñez y adolescencia.

Este proceso para la actualización e integración de las políticas públicas en materia de niñez y adolescencia considera dos procesos que se desarrollan de manera paralela, el primero tiene comprende la reactivación del seguimiento y monitoreo de la ANNA 2015-2021 y el segundo, refiere a la reformulación de la Política Nacional de la Niñez y la Adolescencia 2009-2021 (PNNA 2009-2021).

I. Principales resultados del Diagnóstico políticas públicas en materia de niñez y adolescencia

El diagnóstico se realiza entre los meses de abril y mayo de 2020, por parte de la Secretaría Técnica del CNNA, como una fase exploratoria y situacional para detectar las necesidades, limitaciones e inconsistencias de las políticas públicas. Incorpora un análisis de fortalezas y debilidades, así como la compatibilidad entre las políticas públicas y el marco normativo vigente en materia de niñez y adolescencia, además, determina las referencias internacionales para la comparabilidad de indicadores con las metas establecidas en la Agenda Nacional de la Niñez y la Adolescencia y por último, una valoración de la asociación y conectividad entre los objetivos, enfoques, ejes, lineamientos y planes de acción establecidos en las políticas públicas.







Entre las principales deficiencias o requerimientos evidenciados en el diagnóstico realizado se destacan:

- **Falta de articulación y formulación homogénea:** Se evidencian aspectos como la falta de concordancia entre los enfoques y las estructuras de las políticas públicas en materia de niñez y adolescencia, porque se incorporan distintos elementos como los objetivos, enfoques, principios, ejes, entre otros. Es oportuno que la revisión de la formulación y planes de acción de las políticas públicas en materia de niñez y adolescencia procure una mayor y mejor homologación en la estructura incluyendo, siempre, aspectos como el sustento teórico, objetivos, enfoques, ejes y metas estratégicas para facilitar la comparabilidad, instauración, control y seguimiento.
- **Ausencia de indicadores en las políticas específicas:** La Política para la Primera Infancia 2015-2020, la Política para la Niñez Costa Rica 2018-2022 y la Política para la Adolescencia Costa Rica 2018-2022 no cuentan con indicadores relacionados con cada acción estratégica y/o lineamiento político, haciendo imposible evaluar el cumplimiento de cada una de forma individual.
- **Limitaciones e inconsistencias en los indicadores de la ANNA 2015-2021:** Los indicadores definidos en la ANNA 2015-2021 no permiten realizar un seguimiento evolutivo de las métricas por la ausencia de indicadores intermedios por año, y por la falta de líneas base, por esto; los indicadores deben ser revisados y actualizados para ajustarse a la realidad nacional.
- **Visibilización limitada de grupos en condiciones de vulnerabilidad:** Las políticas públicas en materia de niñez y adolescencia requieren de una mayor visibilización de los grupos con condiciones de vulnerabilidad para disminuir las brechas existentes, para esto, se deben incluir elementos (metas, indicadores, entre otros) que permitan velar plenamente por los derechos de estos sectores sociales. Se deben respetar las particularidades de los grupos etarios y visibilizar los grupos de personas menores de

edad con condiciones de vulnerabilidad, diseñando mecanismos y herramientas bajo un enfoque diferenciado e interseccional.

- **Falta de un proceso formal y permanente de monitoreo y seguimiento de los indicadores:** Para determinar el avance y cumplimiento de los objetivos se requiere de indicadores definidos para cada meta, sin embargo, es necesario una reformulación de estas métricas. Este proceso debe ser participativo con cada institución responsable con el objetivo de definir las líneas base correctas, metas ajustadas a la realidad nacional, objetivos intermedios o periódicos, entre otros.
- **Vigencia disímil de las políticas y planes de acción:** El desarrollo del macro plan de acción se ve limitado por la vigencia de las políticas públicas en materia de niñez y adolescencia, dado que el año de culminación más lejano corresponde al 2022, evidenciando, la proximidad de fechas de finalización de la vigencia de cada política. Lo anterior se observa en el siguiente cuadro:

Costa Rica: Vigencia de las políticas públicas en materia de Niñez y Adolescencia, 2009-2022

	Nombre	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
	Política Nacional para la Niñez y la Adolescencia Costa Rica 2009-2021														
	Agenda Nacional de la Niñez y la Adolescencia, metas y compromisos 2015-2021														
	Política para la Primera Infancia 2015-2020														
	Política para la Niñez Costa Rica (6 - 11 años y 11 meses) 2018-2022														
	Política para la Adolescencia Costa Rica (12-17 años) 2018-2022														
	Plan Nacional para el Desarrollo de Estrategias de Prevención y Erradicación de la Violencia contra Niños, Niñas y Adolescentes Costa Rica (2017-2019)														

Fuente: Elaboración propia, 2020.

II. Proceso de reactivación del seguimiento y monitoreo de la ANNA 2015-2021

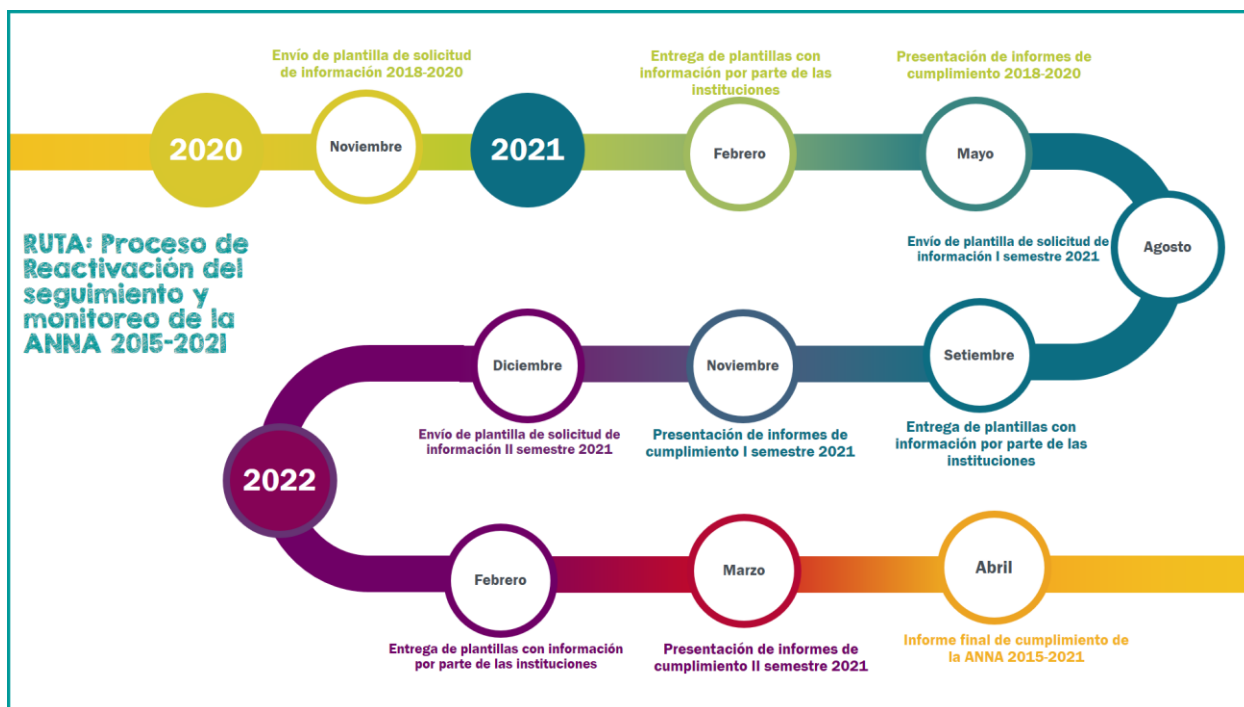
El proceso de reactivación del seguimiento y monitoreo de la ANNA 2015-2021 requiere establecer mecanismos que permitan llevar cabo estrategias de programación adecuadas a las circunstancias de todas y cada una de las instituciones que tienen responsabilidades contenidas en esa agenda. Así mismo, es necesario establecer, actualizar y adecuar instrumentos claros y medibles que permitan el monitoreo, seguimiento, control y evaluación de los compromisos asumidos por las instituciones responsables.

Este proceso comprende dos fases, una inicial que consiste en la definición conjunta con las instituciones responsables sobre la información a suministrar y la segunda, referente a la solicitud y entrega de informes semestrales de cumplimiento de la ANNA 2015-2021. De seguido se indican los aspectos más importantes que abarca cada fase:

- **Definición de información a suministrar:** Comprende la elaboración de instrumentos que permitan desarrollar de forma clara y medible el monitoreo, seguimiento, control y evaluación de los compromisos asumidos por las instituciones e integrar la información que brindan las instituciones responsables. Para ello se desarrollará, actualizará y revisarán los indicadores y su correspondencia con las metas definidas en la ANNA 2015-2021.
- **Informes semestrales y anuales de cumplimiento:** Elaboración de informes semestrales y anuales de cumplimiento de las metas contenidas en la ANNA 2015-2021, a partir de la revisión técnica de los reportes brindados por las instituciones. Informes que serán puestos en conocimiento y a consideración del Consejo Nacional de Niñez y Adolescencias para su posterior divulgación.

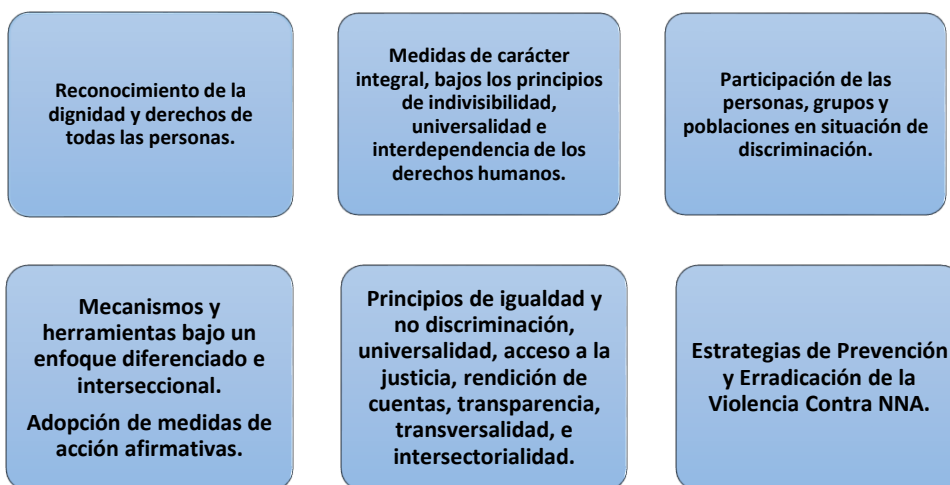
Este proceso estará a cargo de la Secretaría Técnica del Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia, particularmente de los profesionales en economía y ciencias políticas.

A continuación, se muestra la hoja de ruta laborada para el monitoreo y seguimiento de la ANNA 2015-2021, que rescata información del periodo 2018-2020 y proyecta informes semestrales al 2021:

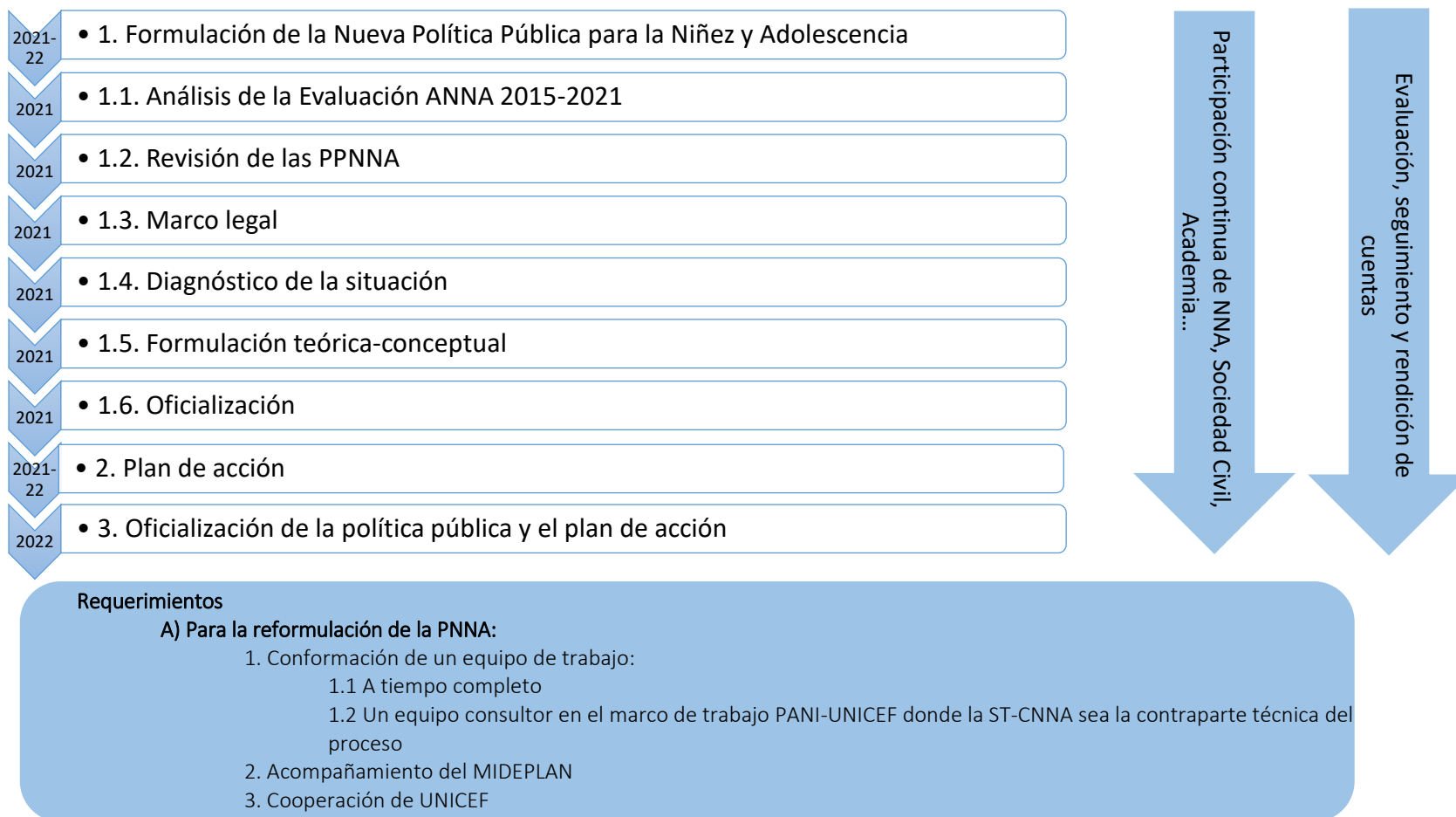


III. Proceso de reformulación de la Política Nacional para la Niñez y la Adolescencia 2009-2021

A partir de los requerimientos y necesidades evidenciados en el diagnóstico, la reformulación contempla la participación continua de niños, niñas y adolescentes, sociedad civil, academia, entre otros grupos. Involucra revisión de indicadores con las instituciones y organizaciones con competencias en materia de niñez y adolescencia. El presente proceso considera los siguientes aspectos, como marco de referencia de las acciones que se desarrollen, a saber:



Para la reformulación de la Política Nacional para la Niñez y la Adolescencia 2009-2021, se han establecido los elementos principales a considerar en este proceso, siguiendo las orientaciones de la Guía para la elaboración de políticas públicas del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.



Nota: La reformulación contemplará las políticas específicas y el Plan de prevención y erradicación de la violencia, así como lo referente a la solicitud para la elaboración de una Política Nacional de Atención a PME LGBTI, remitida mediante el oficio PANI-PE-0918-2020 del 06/04/2020, además las recomendaciones de la DHR sobre una Política Nacional para la atención de las PME en situación de calle, Artículo 003) Aparte 03) sesión 03-2020 del 13 /05/2020.

La reformulación es un proceso que surge del análisis entre fines u objetivos que se quieren alcanzar y los medios o recursos de los que disponemos. Debe contemplar las áreas prioritarias, los objetivos, las acciones e indicadores, así como de los recursos humanos, tecnológicos y financieros disponibles y por conseguir, para lograr incidir en la transformación y el alcance de los resultados y el cumplimiento de acciones y metas para superar la situación. Este proceso se compone de las siguientes fases:

1.1. Análisis de la Evaluación ANNA 2015-2021

Actualmente, se realiza en el marco del Plan de Trabajo PANI-UNICEF 2018-2020, la evaluación de la ANNA 2015-2021 por parte de un equipo consultor, esta evaluación comprende desde su formulación hasta julio 2019. Representa un importante insumo para la reformulación de la Política Nacional para la Niñez y la Adolescencia 2009-2021, a través de la identificación de los logros y desafíos en su diseño e implementación, y el aporte a la articulación entre las instancias involucradas y el papel del monitoreo y seguimiento.

El análisis de dicha evaluación permitirá contar con un marco general para orientar la reformulación de la Política Nacional para la Niñez y la Adolescencia 2009-2021, así como su nueva Agenda Nacional. También, se espera que contribuya a fortalecer el trabajo interinstitucional para el alcance de metas en niñez y adolescencia.

1.2. Revisión de las PPNNA

Previo a la reformulación de la Política Nacional para la Niñez y la Adolescencia 2009-2021 (PNNA 2009-2021), se revisarán las principales políticas públicas en materia de niñez y adolescencia , a saber, la Política Nacional para la Niñez y la Adolescencia 2009-2021 (PNNA 2009-2021), la Política para la Primera Infancia 2015-2020, la Política para la Niñez Costa Rica 2018-2022, la Política para la Adolescencia Costa Rica 2018-2022, y el Plan Nacional para el Desarrollo de Estrategias de Prevención y Erradicación de la Violencia contra Niños, Niñas y Adolescentes Costa Rica 2017-2019.

El propósito principal será recuperar para la nueva política nacional, aquellos elementos teóricos (enfoques, principios y características) presentes en las políticas públicas de niñez y adolescencia, así como identificar la vigencia de los objetivos, enfoques, ejes, lineamientos presentes en éstas. Posterior a ello, se establecerán las iniciativas existentes que pueden ser replanteadas para el logro del bienestar social en una nueva política nacional de niñez y adolescencia.

1.3. Marco legal

Refiere al marco jurídico sobre el cual se circunscribe la política pública. En este apartado, se incorporan resúmenes en tablas sobre el compendio de Tratados, Leyes, Decretos, Directrices y otros instrumentos que se relacionan con los ejes de las políticas y los temas prioritarios, haciendo referencia al año de emisión y vigencia y en varios casos se integra una breve descripción de los temas o aspectos principales, lo cual resultan muy útiles para revisar el fundamento jurídico de la política pública a nivel nacional e internacional. En la estructura de ese compendio-resumen se destaca de manera sintética el principal aporte de estos para regular, promover, disponer o intervenir abordaje del tema o subtema específico. (MIDEPLAN, 2016)

1.4. Diagnóstico participativo de la situación

El desarrollo de las políticas públicas se fundamenta en un proceso del estado de situación, construido desde la perspectiva de diversos actores, entre ellos, personas menores de edad, el cual constituye un balance de situación del entorno político-social-económico-ambiental, en los ámbitos mundial, nacional o regional. Los procesos de diálogo, la participación y la concertación son fundamentales para la elaboración de las políticas públicas, ya que los problemas o temas prioritarios que se definen y las experiencias de cómo abordarlos afianzan las bases del compromiso. (MIDEPLAN, 2016)

El diagnóstico se basa en el análisis de información escrita y de la sistematización de las experiencias, entrevistas, talleres, foros, mesas de diálogo, narraciones orales u otros medios que abordan los temas centrales de la política pública. Entre los principales elementos del diagnóstico se pueden reconocer:

- Identificar los principales actores e intereses de cada parte.
- Proceso histórico del problema social.
- Identificar el problema o las áreas que deben reforzarse durante la formulación: Parte de la identificación del problema prioritario es reconocer sus causas y efectos o consecuencias.
- Reconocimiento de los aspectos sustantivos del tema principal como factores sociodemográficos, políticos, ambientales y económicos del país que tienen una incidencia directa.
- Revisión de las intervenciones públicas (niñez y adolescencia): Detalla los aspectos a rescatar o reformular en las políticas y planes específicos, mediante un trabajo interdisciplinario e interinstitucional de revisión de intervenciones públicas existentes.

- Realización de los foros de consulta, talleres, mesas de trabajo o de diálogo, entrevistas a grupos, representantes institucionales, de organizaciones, a expertos o conocedores del tema, académicos y se sistematiza información que sustenta la formulación.

La fase del diagnóstico reconoce los principales logros alcanzados y los principales desafíos y rezagos en temas relevantes en política pública. A su vez, reconoce situaciones que requieren ser atendidas integralmente, ser orientadas o rediseñadas, vinculadas directamente con los derechos de los niños, niñas y adolescentes y de personas en condiciones de vulnerabilidad como las personas en condiciones de discapacidad, mujeres en condición de pobreza, personas migrantes y refugiadas, pueblos indígenas y otras personas en situaciones de violencia o riesgos de enfrentar vulnerabilización de sus derechos por causas estructurales y de contexto, relacionadas con la desigualdad y la distribución inequitativa de la riqueza, el desempleo, entre otras.

1.5. Formulación teórica-conceptual

En la fase de formulación de la política pública se deberán identificar el o los problemas que justifican la existencia de la política. Por eso, el problema deberá formularse como un estado negativo, que afecta a una determinada población y no como la falta de una solución, es decir una situación que debe mejorar o superarse, como producto de la transformación social deseada.

Se recomienda utilizar el “análisis de causalidades” (árbol de problemas-causas-efectos); el marco lógico o la construcción de escenarios positivos, negativos e intermedios; entre otros, con el fin de facilitar la construcción del diagnóstico o el estado de situación a nivel metodológico. (MIDEPLAN, 2016)

La formulación contemplará:

- Determinación de los enfoques, principios y características de la política pública.
- Definición de ejes y lineamientos, objetivos, indicadores, acciones y metas.
- Establecimiento de un modelo de gestión: El modelo de gestión es la necesaria organización, enfoques de trabajo, estilo de funcionamiento y recursos con los que debe contar el Estado y la sociedad en su conjunto para poder garantizar la ejecución efectiva de una política.
- Visualización de actores, gobernanza y participación: la política pública se debe integrar a los actores ejecutores, negociar los términos de su participación y el detalle de las alianzas y empatías en temas complementarios.
- Establecimiento de un modelo de evaluación, seguimiento y rendición de cuentas.

2. Plan de acción de la nueva Política Nacional de la Niñez y la Adolescencia

El Plan de Acción de la Política es un proceso que complementa la política pública y orienta el accionar hacia los resultados esperados, en el cual se consideran los temas prioritarios. El plan de acción es "...el instrumento mediante el cual las instituciones definen objetivos, acciones, indicadores y metas que deberán ejecutar en el corto, mediano y largo plazo y donde se estiman los recursos requeridos". (MIDEPLAN, 2012)

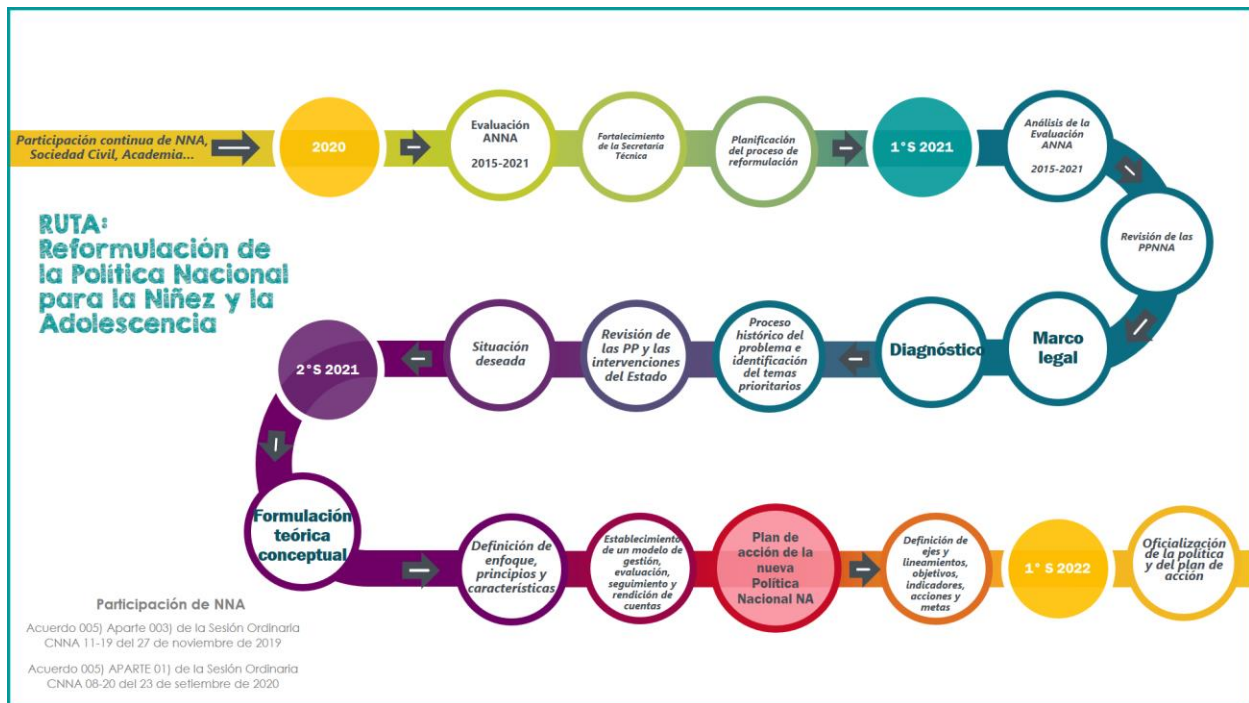
Por ende, el plan de acción de la política se define como el conjunto de decisiones consideradas como necesarias para la generación coordinada y puntual de productos (bienes y servicios) y resultados (efectos e impactos), y debe incluir el eje, objetivo, tema y subtema, acción estratégica, meta, resultado, estimación de recursos, responsable, indicador, líneas base, metas periódicas para el seguimiento. Por medio de los planes de acción, se fijan las prioridades, tanto en la producción de las acciones concretas como para la asignación de los recursos requeridos para tales decisiones, las acciones estratégicas, los procesos y las actividades, convirtiéndose en instrumentos de gestión de la política. Incluye lo siguiente:

- **Elaboración del plan de acción:** Elaborar el plan de acción para la nueva Política Nacional para la Niñez y la Adolescencia que contemple las acciones, indicadores, metas y responsables, considerando las particularidades de los grupos etarios y visibilizando los grupos de personas menores de edad con condiciones de vulnerabilidad, diseñando mecanismos y herramientas bajo un enfoque diferenciado.
- **Propuesta de monitoreo y seguimiento:** Establecer instrumentos que permitan desarrollar de forma clara y medible el monitoreo, seguimiento, control y evaluación de los compromisos que asumen todas y cada una de las instituciones responsables. Búsqueda de integrar las solicitudes de información de actores claves respecto a las posibilidades de generación de datos de las instituciones participantes dentro de esta iniciativa, comprende el desarrollo de los indicadores y su correspondencia con las metas definidas en el plan de acción, así como la elaboración de la propuesta metodológica de monitoreo y seguimiento.

3. Oficialización de la política pública y del plan de acción

Para la legitimidad del proceso se debe mostrar aprobación mediante acuerdo del CNNA. A su vez, deben ser oficializados según lo establecido en el Reglamento General del Sistema Nacional de Planificación N° 37735-PLAN mediante decreto ejecutivo firmado por el ministro o la ministra competente y el presidente de la República.

De seguido se muestra la hoja de ruta de la reformulación de la Política Nacional para la Niñez y la Adolescencia.



Anexo 1



Bibliografía

Costa Rica. Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. Área de Análisis del Desarrollo. Guía para la elaboración de políticas públicas / Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica -- San José, CR: MIDEPLAN, 2016.

Costa Rica. Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. Manual Gerencial para el diseño y la ejecución y evaluación estratégica del gobierno / Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica -- San José, CR: MIDEPLAN, 2012

Comité Técnico Asesor del Consejo Nacional de Niñez y Adolescencia. (2019). Revisión de los compromisos establecidos en la Política Nacional para la Niñez y la Adolescencia, la Agenda Nacional de la Niñez y la Adolescencia, Política de Primera Infancia, Política de Niñez, Política para la Adolescencia y el Plan Nacional para el Desarrollo de Estrategias de Prevención y Erradicación de la Violencia en contra de los Niños, Niñas y Adolescentes.

Secretaría Técnica del Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia. (2020). Diagnóstico Políticas públicas en materia de niñez y adolescencia.