



Evaluación de la Agenda Nacional de la Niñez y la Adolescencia: Metas y Compromisos 2015-2021, Costa Rica

INFORME FINAL

Equipo de Evaluación
MSc. Ana Monge Campos
Dr. Ronny Muñoz Calvo

Julio 2021



AIESA

AGENCIA INTERNACIONAL PARA LA EVALUACIÓN

Contenido

Abreviaturas	5
1. Resumen ejecutivo.....	7
2. Contexto y presentación del objeto de evaluación	14
2.1 Antecedentes de la ANNA 2015-2021.....	14
2.2 La Agenda Nacional de la Niñez y Adolescencia (ANNA 2015-2021).....	16
2.3 Marco normativo e institucional.....	16
2.4 Diseño de la ANNA 2015-2021	17
2.5 Enfoques y principios de la ANNA 2015-2021	22
2.6 Población beneficiaria de la ANNA 2015-2021.....	23
2.7 Partes interesadas en la implementación de la ANNA 2015-2021	24
2.8 Teoría de Cambio de la ANNA 2015-2021.....	26
3. Finalidad, Objetivos y Alcance de la Evaluación	31
3.1 Finalidad de la evaluación de la ANNA 2015-2021	31
3.2 Objetivos de la evaluación	33
3.3 Alcance y objeto de la Evaluación.....	34
4. Criterios de Evaluación	35
5. Metodología	36
5.1 Enfoque y método de evaluación	36
5.2 Problema e interrogantes de evaluación según criterios.....	37
5.3 Métodos de recolección de información y abordaje en el análisis de datos ...	41
5.3.1 Recolección de información	41
5.3.2 Análisis de datos	42
6. Limitaciones de la evaluación	45
7. Consideraciones éticas	47
8. Hallazgos	48
8.1 Pertinencia de la ANNA 2015-2021.....	49
8.1.1 La gestión política	49
8.1.2 Políticas Nacionales	50

8.1.3 Las convenciones internacionales.....	51
8.1.4 Los talleres y consultas	52
8.1.5 La Cooperación de UNICEF	53
8.1.6 Principales aciertos y bondades.....	53
8.1.7 Vacíos y limitaciones.....	54
8.1.8 Síntesis.....	56
8.2 Eficacia	56
8.2.1 Alineamiento de las acciones públicas generado por la ANNA 2015-2021.....	57
8.2.2 Visualización de los aportes institucionales	59
8.2.3 Principales aciertos y bondades.....	61
8.2.4 Vacíos y limitaciones.....	61
8.2.5 Síntesis.....	61
8.3 Eficiencia	62
8.3.1 Articular y movilizar los sectores	62
8.3.2 Capacidad de seguimiento de resultados	64
8.3.3 Principales aciertos y bondades.....	66
8.3.4 Vacíos y limitaciones.....	66
8.3.5 Síntesis.....	67
8.4 Sostenibilidad	68
8.4.1 Gestión estratégica	68
8.4.2 Fortalecimiento de la rendición de cuenta.....	68
8.4.3 Gobernanza de las políticas públicas.....	69
8.4.4 Principales aciertos y bondades.....	71
8.4.5 Vacíos y Limitaciones.....	72
8.4.6 Síntesis.....	72
9. Conclusiones.....	73
9.1. Conclusiones de la Fase de Diseño	73
9.2 Conclusiones de la Fase de Implementación	74
10. Lecciones aprendidas	76

10.1. Fase de Diseño	76
10.2 Fase de implementación	76
11. Recomendaciones.....	77
11.1 Para la Fase de Diseño	77
11.2 Para la Fase de Implementación.....	78
12. ANEXOS	80
Anexo 12.1 Términos de referencia	80
Anexo 12.2 Matriz de evaluación	92
Anexo 12.3 Instrumento de recolección de información aplicado a instituciones con Metas en la ANNA 2015-2021.....	120
Anexo 12.4 Instrumento de recolección de información dirigido a Municipalidades	127
Anexo 12.5 Instrumento de recolección de información aplicado a autoridades superiores de instituciones.....	130
Anexo 12.6 Guía para el análisis en grupo focal con representantes de CTA-CNNA.....	132
Anexo 12.7 Consulta a funcionaria de PANI-1	135
Anexo 12.8 Consulta a funcionaria de PANI-2	136
Anexo 12.9 Consulta a criterio de experta	138
Anexo 12.10 Instituciones consultadas	141
Anexo 12.11 Municipalidades consultadas	142
Anexo 12.12 Instituciones consultadas	143
Anexo 12.13 Registro de asistencia consultadas.....	144
Anexo 12.14 Informantes claves	145
Anexo 12.15 Representantes del CTA-CNNA participantes en el grupo focal.....	145
13. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	147

Abreviaturas

ANNA 2015-2021	Agenda Nacional de la Niñez y la Adolescencia 2015-2021
CAI	Cantones Amigos de la Infancia
CCSS	Caja Costarricense Seguro Social
CEN-CINAI	Centros de Educación y Nutrición y de Centros de Atención Integral
CGR	Contraloría General de la República
CNM	Consejo Nacional de Migración
CNNA	Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia
CONAPDIS	Consejo Nacional de Personas con Discapacidad
CONARE	Consejo Nacional de Rectores
COSECODENI	Coalición Costarricense de Organizaciones Sociales para el Seguimiento de la Convención sobre los Derechos del Niño
CPJ	Consejo Nacional de la Política Pública de la Persona Joven
CPS	Consejo Presidencial Social
CTA	Comité Técnico Asesor
DH	Defensoría de los Habitantes
DGME	Dirección General de Migración y Extranjería
DINADECO	Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad
IAFA	Instituto sobre Alcoholismo y Farmacodependencia
IBINA	Índice de Bienestar de la Niñez y Adolescencia
ICODER	Instituto Costarricense del Deporte y la Recreación
IFAM	Instituto de Fomento de Asesoría Municipal
IMAS	Instituto Mixto de Ayuda Social
INA	Instituto Nacional de Aprendizaje
INAMU	Instituto Nacional de las Mujeres
INEIN	Instituto de Estudios Interdisciplinarios de la Niñez y la Adolescencia
IPM	Índice de Pobreza Multidimensional
LGBTIQ+	Personas lesbianas, gay, bisexual, trans, intersexuales, queer
MCJ	Ministerio de Cultura y Juventud
MEP	Ministerio de Educación Pública
MIDEPLAN	Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
MGP	Ministerio de Gobernación y Policía
MJP	Ministerio de Justicia y Paz
MS	Ministerio de Salud
MSP	Ministerio de Seguridad Pública
MTSS	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible

PANI	Patronato Nacional de la Infancia
PIEG	Política Nacional para la Igualdad Efectiva entre Mujeres y Hombres 2018-2030
PLANOVI	Plan Nacional para la Atención y la Prevención de la Violencia contra las Mujeres
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNNA 2009-2021	Política para la Niñez y la adolescencia 2009-2021
PJ	Poder Judicial
POI	Planes Operativos Institucionales
PRIDENA	Programa Interdisciplinario de Estudios y Acción Social de Derechos de la Niñez y Adolescencia
SINPI	Sistema Nacional de Protección Integral de los Derechos de la Niñez y de la Adolescencia
ST-CNNA	Secretaría Técnica del Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia
SLP	Subsistemas Locales de Protección
TdC	Teoría del Cambio
TdR	Términos de referencia
UCCAEP	Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones del Sector Empresarial Privado
UCR	Universidad de Costa Rica
UNA	Universidad Nacional
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

1. Resumen ejecutivo

Contexto y objetivo de la evaluación

La Agenda Nacional de la Niñez y la Adolescencia 2015-2021 (ANNA 2015-2021) es un instrumento de planificación vinculado a la Política Nacional para la Niñez y la Adolescencia 2009-2021 (PNNA 2009-2021), que plantea una plataforma quinquenal y un plan nacional como ruta de trabajo para el seguimiento de las metas comprometidas por las diferentes instancias involucradas y vinculadas con el tema de la población menor de edad.

El objetivo general de la evaluación es contar con un balance de la implementación de la ANNA 2015-2021 y determinar cómo ha contribuido a la coordinación entre las instituciones públicas, privadas y de la sociedad civil para un mejor desempeño en materia de garantía y respeto de los derechos de la niñez y la adolescencia.

Acerca de la ANNA 2015-2021

En la elaboración de la ANNA 2015-2021 participaron representantes de las instituciones con responsabilidades con la población menor de edad. Esta población representa el 28% de la población del total del país (5 millones de habitantes).

La ANNA 2015-2021 comprende 169 metas basadas en acciones públicas, objetivos, enfoques y principios, con una estructura basada primero, en los contextos en que se desenvuelven las personas menores de edad (instituciones, familias y comunidades), y segundo, se clasifica esta población en grupos etarios: la primera infancia -del embarazo a los seis años-, la etapa escolar -de los siete a los doce años- y la adolescencia -de los trece a los diecisiete años-. Está dirigida a reconocer los derechos en salud, educación, culturales, juego, recreación y desarrollo psicosocial.

Enfoque de la evaluación

La evaluación utilizó el enfoque sistémico y se basó en la teoría del cambio de la ANNA 2015-2021 para la valoración de los resultados según los criterios de pertinencia, eficacia, eficiencia y sostenibilidad. La matriz de evaluación incluyó interrogantes generales y específicos para cada criterio. Se sustentó en métodos mixtos que contempló la revisión documental, la realización de entrevistas, talleres presenciales y virtuales así como encuestas electrónicas.

Resumen de los principales hallazgos

Los resultados de la evaluación se centraron en cuatro criterios que se resumen a continuación:

Pertinencia

La gestión política fue un factor de éxito para la construcción de la ANNA 2015-2021, lo cual estuvo en concordancia con los principios del marco normativo y político del país en materia de derechos de la población menor de edad.

Ambos principios rectores se propusieron la integración de acciones de las diferentes instituciones y organizaciones a nivel nacional y local. La construcción de la ANNA 2015-2021 fue apoyada por el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF por sus siglas en inglés) y respaldada por la normativa internacional que constituye la Doctrina de la Protección Integral de la Infancia y la Adolescencia, entre las cuales ocupa un lugar central la Convención sobre los Derechos del Niño.

La estrategia metodológica de Talleres y Consultas para su construcción propició el intercambio interinstitucional y facilitó la integración de las metas. Incluyó novedades, como la construcción de políticas para cada grupo etario. Sin embargo, no se establecieron estrategias específicas para su abordaje.

También se logró la creación de un Observatorio de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia, como una dependencia del Patronato Nacional de la Infancia (PANI), correspondiéndole implementar un mecanismo de seguimiento.

En la ANNA 2015-2021 no se identificó el aporte de las metas a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y a las recomendaciones emanadas del Comité Internacional para los Derechos del Niño (CRC por sus siglas en inglés). Siguen prevaleciendo los compromisos mínimos institucionales y se ha carecido de propuestas innovadoras y estrategias conjuntas entre éstas. Por otra parte, constató la carencia de metas a alcanzar en territorios geográficos con mayor dificultad al acceso a derechos.

En la ANNA 2015-2021 están incorporadas metas que responden de manera general a la perspectiva de género. No obstante, se requiere profundizar en la dupla de las categorías de análisis que comprenden la especificidad de género y persona menor de edad, Asimismo, el reconocimiento de los derechos de la población diversa LGBTIQ+.

En el diseño de la ANNA 2015-2021 se impulsó la articulación interinstitucional, pero fueron muy pocas las instituciones que consiguieron alcanzar un trabajo conjunto.

Eficacia

El inicio de la fase de implementación se vio favorecida porque la ANNA 2015-2021 logró que el tema de niñez y adolescencia se colocara en las instituciones y se evidenciaran los compromisos que le correspondía a cada institución. También, logró evidenciar la importancia de una unidad responsable del seguimiento, como lo fue el Observatorio de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia del Patronato Nacional de la Infancia (PANI).

La ANNA 2015-2021 contribuyó al alineamiento de las acciones públicas centradas en los compromisos de cada institución vinculadas con la atención de la niñez y la

adolescencia y convertidas en metas a cumplir en el período de implementación 2015-2021. La coordinación y el seguimiento se logró especialmente durante los dos primeros años de su ejecución. La visualización de los aportes institucionales fue alcanzada de manera limitada por la discontinuidad en la presentación de informes de las instituciones.

La articulación interinstitucional fue limitada debido a que el seguimiento se centró en el cumplimiento de las metas por institución, sin alcanzar la aspiración del trabajo conjunto y complementario en los logros institucionales. Aunado a lo anterior, la articulación interinstitucional careció de mayor acompañamiento de la Secretaría Técnica del Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia (ST-CNNA) a las instituciones involucradas, lo que limitó la construcción de una visión de conjunto. La gestión de la ANNA 2015-2021 careció de la implementación de medidas correctivas durante un período considerable de tiempo.

Eficiencia

Dos aspectos claves para la gestión fueron la conformación del Observatorio de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia del PANI y el Sistema de Seguimiento. Sin embargo, estos se descontinuaron durante la fase de implementación, lo cual es un factor que afectó el tema de eficiencia en procesos y resultados.

La ANNA 2015-2021 se vio limitada de los recursos e insumos necesarios para su implementación porque careció de presupuestos propios para su seguimiento. A su vez, el recurso humano con el que se contaba fue trasladado sin reasignar las funciones a otros u otras profesionales para dar continuidad al seguimiento de los resultados.

Se identificó que la articulación no alcanzó a desarrollar acciones conjuntas y participativas entre los actores, lográndose tan solo al inicio de la implementación de la ANNA 2015-2021, lo que se explica por el respaldo político de ese momento.

El inicio de la Administración 2018-2022 repercutió en una disminución del interés por la ANNA 2015-2021, debido a que se dejó de exigir el rendimiento de cuentas. De esto se deriva la inconveniencia de que la articulación esté sujeta a la voluntad política de los nuevos jefes institucionales, en especial al tratarse de una materia tan sensible e importante de la política pública como es la vigencia de los derechos de la niñez y la adolescencia.

Se careció de mecanismos o herramientas para propiciar o desarrollar la articulación institucional cuando se presentaban metas conjuntas. Lo anterior explica que es necesario desarrollar el concepto de articulación institucional que comprenda aspectos comunes entre los involucrados.

El seguimiento se vio limitado por: la falta de reportes de un alto porcentaje de las instituciones, y a partir del año 2018, la no presentación de Informes de estos, la carencia de una línea base, la inexistencia de reportes sobre el presupuesto de las instituciones, la dificultad de incorporar mejoras en los informes y debilidades con la estructura e instrumentos de recolección de información.

Además, el no contar con un instrumento homologado y automatizado en línea, generó el riesgo no solo de contar con información desactualizada sino que también las instancias de gestión de política y técnica no contaran con la información oportuna y rigurosa para la rendición de cuentas y para la toma de decisiones.

Sostenibilidad

La ANNA 2015-2021 se consolidó y adquirió importancia a nivel central en las instituciones que integran el CNNA. Logró movilizar recursos humanos y materiales, activando el nivel de gestión de la PNNA 2009-2021. Se incorporó la rendición de cuentas en su gestión brindándole así consistencia y se propició la representación al más alto nivel de las instituciones, con lo que se garantizó la conducción de las autoridades políticas superiores durante la primera etapa de su implementación.

Para su sostenibilidad la próxima Agenda debe fortalecer su institucionalidad y la estabilidad del recurso humano de la ST-CNNA así como la reactivación del Observatorio de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia, en el marco de un posicionamiento político y técnico de sus alcances.

Es necesaria la consolidación de una Unidad Ejecutora ubicada en la estructura institucional del PANI que brinde seguimiento a la PNNA y a las Agendas y que se posicione el liderazgo de Rectoría del PANI ante las instancias del país vinculadas al tema de la niñez y la adolescencia.

De igual forma se hace necesario impulsar acciones de capacitación sobre los procesos de articulación y seguimiento para trascender el accionar por separado de las instituciones e involucrar al Sistema Nacional de Protección Integral (SINPI) y los Subsistemas Locales, que sirvan de mediadores en la defensa y exigibilidad de los derechos de la niñez y la adolescencia.

Es de vital importancia contemplar en el contexto actual los efectos de las medidas tomadas para la atención de la Pandemia del COVID 19 y participar a más instituciones vinculadas con temas de conectividad, violencia intrafamiliar, aumento de la pobreza y rezago de la educación, entre otras.

Conclusiones

Las conclusiones se clasificaron según las fases que se sintetizan a continuación:

a) Fase de Diseño

1. La ANNA 2015-2021 agrupó las metas de instituciones dirigidas al acceso de derechos de la población menor de edad para responder a los compromisos institucionales, nacionales e internacionales.
2. El UNICEF brindó la conducción metodológica y apoyo económico.
3. La ANNA 2015-2021 incorporó metas vinculadas con otras políticas. Pero no contempló acciones innovadoras integrales que respondan a los enfoques de

interculturalidad y de territorialidad dirigidos a los sectores en mayor desventaja.

4. Faltó alineación de aportes de las metas con las recomendaciones del Comité de los Derechos del Niño, los ODS y evaluaciones de la OCDE, que surgieron en el período de diseño de la ANNA 2015-2021.
5. Un 82% de las metas son responsabilidad de instituciones específicas, a pesar de que el propósito de la ANNA 2015-2021 es la articulación interinstitucional e intersectorial.
6. La ANNA 2015-2021 careció de líneas presupuestarias.
7. Concentración de metas en el sector salud y en educación. La atención de los efectos de las medidas para contener la pandemia del COVID 19 en la población menor de edad, requiere involucrar a otras instituciones.
8. La ANNA 2015-2021 contó con la participación de instituciones del nivel central pero con escasa representación regional, lo que podría limitar la visualización de los sectores y territorios en situaciones de mayor vulnerabilidad.
9. Las metas de la ANNA 2015-2021 están planteadas desde una perspectiva central y general, sin evidenciar a los sectores más vulnerables (personas migrantes, personas con discapacidad, personas afrodescendientes, mujeres, población LGBTIQ+ y personas en situación de pobreza extrema).

b) Fase de Implementación

10. La articulación en la ANNA 2015-2021 se redujo a aportes logísticos en algunas actividades locales y a entregar datos cuando eran solicitados.
11. Las acciones aisladas preservaron el protagonismo institucional y limitó la articulación y coordinación.
12. Los recursos humanos y materiales fueron limitados para cumplir con los compromisos de la ANNA 2015-2021.
13. El 71% de las instituciones hicieron reportes semestrales en el 2016 y 2017 y desde el 2018 no se contó con más datos.
14. Con la desaparición del Observatorio de los derechos de la Niñez y la adolescencia se discontinuó el seguimiento y el rendimiento de cuentas de las instituciones.
15. Las acciones conjuntas entre instituciones fueron mínimas, lo que incidió en la poca coordinación e intercambio de información a nivel central, regional y local para desarrollar articulación interinstitucional e intersectorial.

16. La ANNA 2015-2021 omitió el tema de emergencias a pesar de que Costa Rica está expuesta a riesgos de distinta naturaleza y en estas circunstancias debe darse prioridad a la protección de las personas menores de edad.
17. Las políticas específicas no contaron con uniformidad metodológica y tienen períodos diferentes de cobertura.
18. Los datos del Índice de Bienestar de la Niñez y la Adolescencia (IBINA) y del Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) no se utilizaron como referencia en la planificación y seguimiento de la ANNA 2015-2021.

Recomendaciones

Las recomendaciones corresponden a cada una de las conclusiones descritas anteriormente según las fases de diseño e implementación.

a) Recomendaciones para la Fase de Diseño

1. Solicitar al Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) que acompañe el proceso de construcción de la próxima Política Nacional de la Niñez y la Adolescencia y de manera continua se elabore el Plan de Acción o la ANNA.
2. El papel de UNICEF debe prevalecer como ente de cooperación técnica, con visión internacional. La conducción debe ser asumida por parte de las instancias de rectoría y coordinación establecidas en la normativa (PANI, CNNA, CTA, ST-CNNA).
3. Contemplar un apartado de productos esperados, que concatenen las metas y los resultados de la PNNA, derivadas y alineadas con los planes y programas así como con otras políticas asociadas.
4. Especificar metas según recomendaciones de: Comité de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes, de ODS y de evaluaciones de OCDE.
5. Elaborar una estrategia metodológica de articulación interinstitucional e intersectorial, que involucre el Sistema Nacional de Protección Integral (SINPI) y los Subsistemas Locales.
6. Incluir un apartado de presupuesto para inversión en los POI y recursos para una unidad ejecutora con capacitación con rendimiento de cuentas a nivel local y regional.
7. Incorporar nuevos actores a la luz de los efectos de la pandemia del COVID-19: Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), Ministerio de Innovación Ciencia y Telecomunicaciones (MICITT), Instituto Costarricense de Electricidad (ICE), Comisión Nacional de Emergencias (CNE), Ministerio de Hacienda (MH), Superintendencia de Telecomunicaciones (SUTEL) y sector privado.

8. Convocatoria a los sistemas locales de prevención y elaborar un cuadro de responsabilidades de las instancias vinculadas desde la conducción superior (PANI, CNNA, CTA y ST-CNNA) hasta los niveles de mandos medios y operativos.
9. Especificar el abordaje particular para grupos de población minoritaria y con mayor desventaja social y económica, entre ellos a las personas migrantes, población LGBTIQ+, personas procedentes de pueblos originarios, mujeres y personas en situación de pobreza.

b) Recomendaciones para la Fase de Implementación

10. Formalizar vía Decreto Ejecutivo la participación y articulación de las instituciones en la política y en la Agenda.
11. Diseñar una estrategia de articulación, participación y divulgación con el SNPI que incluya un cuadro de responsabilidades.
12. Establecer en la planificación los presupuestos, recursos humanos y materiales a nivel institucional, los cuales deben incluirse en los procesos de monitoreo y seguimiento.
13. Consolidar una Unidad Ejecutora que incluya el Seguimiento de la próxima Política y de la Agenda.
14. Diseñar una estrategia metodológica de monitoreo y seguimiento, a cargo de la Unidad Ejecutora que contemple la construcción de un sistema electrónico de monitoreo en línea de los alcances por institución.
15. Instaurar un Repositorio que incorpore las diferentes políticas cantonales y específicas vinculadas con la PNNA 2009-2021 y la ANNA 2015-2021.
16. Incorporar en la próxima PNNA y la ANNA el tema de atención de emergencias, articulado con el SINPI.
17. Que la Unidad Ejecutora impulse la homologación metodológica y el periodo de las próximas políticas específicas, promueva la investigación y el rendimiento de cuentas tomando como punto de referencia los insumos disponibles en el Repositorio.
18. Propiciar en la planificación y el seguimiento el uso de indicadores por región que brinda anualmente el IPM (salud, educación, vivienda e internet, trabajo y protección social así como el uso de los datos por unidades cantonales y distritales, que ofrece el IBINA.

Lecciones aprendidas

Es importante retomar aspectos de la experiencia de las fases de Diseño e Implementación de la ANNA 2015-2021 y con ello prevenir y enfrentar

adecuadamente los riesgos en el desarrollo de la próxima política y de la Agenda. A continuación se detallan las principales lecciones aprendidas según las fases.

Lecciones aprendidas de la fase de Diseño

1. La ANNA 2015-2021 no previó el efecto que podría ocasionar la carencia del respaldo político con el cambio de las autoridades de gobierno.
2. La indefinición del papel de la Rectoría tanto en la PNNA 2009-2021 como en la ANNA 2015-2021, hizo que la conducción se debilitara y no se posesionara un liderazgo permanente ante las instancias públicas y privadas.
3. La ANNA 2015-2021 no contempló acciones para la consolidación del Observatorio de los derechos de la niñez y la adolescencia, como una Unidad de Ejecución y Seguimiento, careció de un cuadro de responsabilidades de la conducción técnica.
4. La próxima ANNA requiere de una línea base común para el seguimiento de los avances periódicos y para la evaluación de resultados que permita tener criterios de los aportes de la ANNA como tal.
5. El no contar con un plan de presupuesto tanto para la Política como para la Agenda pone en riesgo la implementación, por la limitación de recursos materiales, humanos institucionales destacados, que garanticen el desarrollo de las actividades.

Lecciones aprendidas de la fase de implementación

6. Se debe fortalecer el liderazgo del PANI como institución rectora, y hacer efectiva la legitimidad de convocatoria de la representación de diferentes instancias institucionales para desarrollar acciones conjuntas.
7. La ANNA 2015-2021 contó con la participación de los planificadores de las instituciones con lo cual se logró posesionar el tema en las programaciones institucionales. No obstante, no fue suficiente para su gestión eficaz, por lo que se requiere incorporar los niveles políticos, estratégicos y operativos de las instituciones.

2. Contexto y presentación del objeto de evaluación

2.1 Antecedentes de la ANNA 2015-2021

La ANNA 2015-2021 surgió como un instrumento de planificación para apoyar la ejecución de la PNNA 2009-2021, impulsada por la Presidenta Ejecutiva del PANI en la Administración 2014-2018, con la cooperación del UNICEF.

Como antecedentes de la PNNA 2009-2021 y de la ANNA 2015-2021, se tiene que Costa Rica ha asumido la responsabilidad de adoptar los diferentes instrumentos nacionales e internacionales en materia de derechos humanos, emanados formalmente por la Organización de las Naciones Unidas desde 1945 que la ha

definido como “*Los derechos humanos pueden definirse de manera general como los derechos que son intrínsecos a nuestra naturaleza y sin los cuales no podemos vivir como seres humanos*”.¹

En concordancia con lo anterior se emitió en el país el 6 de febrero de 1998 la Ley 7739, mediante la cual se promulgó el Código de la Niñez y la Adolescencia. En este Código se desarrolla a partir de los principios y postulados establecidos en la Convención sobre los Derechos del Niño, ratificada por Costa Rica en 1990.

La Convención sobre los Derechos del Niño dictó lineamientos, que en nuestro país se acogieron tanto en el Código de la Niñez y la Adolescencia como en la Ley Orgánica del Patronato Nacional de la Infancia (PANI), que dieron paso a la necesaria articulación interinstitucional e intersectorial de las políticas con participación comunitaria y territorial, la cual incorporó a las instituciones y organizaciones de la sociedad civil en las propuestas de atención integral a la población menor de edad.

Con base en los instrumentos normativos el tema de la población menor de edad ha sido abordado por las diferentes administraciones gubernamentales. Se han desarrollado mecanismos al más alto nivel para posesionar la importancia de la atención a la niñez y la adolescencia, así se tiene que la primera Agenda de Niñez y Adolescencia 2000-2010 se gestó en la administración del presidente Miguel Ángel Rodríguez Echeverría acompañada de la siguiente proclama:

*“Una Agenda con la que hoy asumimos un compromiso: el compromiso, para el año 2010, de no permitir en Costa Rica una sola niña o un niño que nazca en condiciones de privación, pobreza, ausencia de afecto y carencia de oportunidades.”*²

Durante la década 2000-2010 mediante diversos espacios de análisis y reflexión se logró la construcción de una Política Nacional para la Niñez y la Adolescencia, para ello contó con participación de diferentes instituciones del sector social, la cooperación de la academia, las organizaciones de la sociedad civil, el sector privado y el UNICEF, culminándose en la administración Arias Sánchez con la aprobación por parte del PANI y del CNNA de la “*Política Nacional para la Niñez y la Adolescencia 2009-2021*”, en el marco del Sector Social y cuya rectoría fue asumida en ese momento por el Ministerio de Salud.

Dicha política comprende un período de 12 años hasta el 2021, año del Bicentenario de la República, con proyecciones de alcanzar “*la efectiva promoción, respeto y garantía de los derechos humanos de todos los niños, niñas y adolescentes*.”³

Durante el período de implementación de la ANNA 2015-2021, en el país se aprobaron leyes que en el futuro permitirán incorporar nuevas metas y desafíos en la transformación encaminada a un pleno reconocimiento de derechos y de una institucionalidad costarricense al servicio de ello y consecuentemente, la

1 Organización de las Naciones Unidas. La Enseñanza de los Derechos Humanos. Ejercicios prácticos para Escuelas Primarias y Secundarias. Nueva York, 1989.

2 https://www.mideplan.go.cr/odt/Discursos%20del%20Presidente/Solidaridad/ninez_y_adolescencia.htm

3 Mideplan. Política Nacional para la Niñez y la Adolescencia 2009-2021.

preparación de las nuevas generaciones de personas menores de edad en aspectos tan relevantes como las relaciones impropias⁴, matrimonio igualitario⁵ y el acoso callejero⁶.

Los compromisos de la ANNA 2015-2021 se vincularon con los temas planteados en materia de población menor de edad en el Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018 “Alberto Cañas Escalante” de la Administración Solís Rivera y en el Plan Nacional de Desarrollo e Inversión Presupuestaria 2018-2022 de la Administración Alvarado Quesada.

2.2 La Agenda Nacional de la Niñez y Adolescencia (ANNA 2015-2021)

La ANNA 2015-2021 es un instrumento de planificación que forma parte de la PNNA 2009-2021, de aplicación de principios y compromisos nacionales, que para ser cumplidos se debieron articular acciones de las instituciones y organizaciones vinculadas con el tema de personas menores de edad. Este instrumento permitió contar por primera vez con un registro colectivo de integración de las metas nacionales a ser cumplidas en el período coincidente con la PNNA 2009-2021.

2.3 Marco normativo e institucional

Costa Rica cuenta con una robusta lista de leyes y decretos que respaldan las acciones políticas, técnicas y administrativas para el abordaje y exigibilidad de derechos de la población menor de edad. Como punto de partida de las transformaciones e inclusiones del marco teórico referencial y normativo se tiene la Ley 7184 de Ratificación de la Convención sobre los Derechos del Niño en enero de 1990.

El Código de la Niñez y la Adolescencia creado por la Ley 7739 y publicado en la Gaceta del 6 de febrero de 1998, establece que el CNNA es la instancia que tiene por competencia asegurar que la formulación y la ejecución de las políticas públicas estén conformes con la política de protección integral de los derechos de las personas menores de edad y coordinar la acción interinstitucional e intersectorial de los programas de prevención, atención y defensa de estas.

En la Ley 7648, Ley Orgánica del Patronato Nacional de la Infancia, se incorporó la política de Protección Integral, en concordancia con lo que plantea la Convención sobre los Derechos del Niño y define al PANI como la institución rectora en materia de la niñez y la adolescencia.

En dicha ley se plantea la representación a nivel cantonal mediante las Juntas de Protección de la Niñez y la Adolescencia, conformadas por un representante de las siguientes instancias: PANI, quien preside, Municipalidad del Cantón, del Sector Educativo residente en la comunidad y nombrado por la Dirección Regional del Ministerio de Educación Pública y tres personas de la comunidad.

4 La Gaceta San José, Costa Rica, Ley No 9406 viernes 13 de enero del 2017.

5 El 26 de mayo 2020 se cumplió el plazo de 18 meses que la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia dio al Congreso para que legislara sobre el matrimonio civil entre personas del mismo sexo.

6 Ley 9877 Contra el Acoso Sexual Callejero, Aprobada a los 14 días del mes de julio del año 2020.

A nivel local existen los Comités Tutelares de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia, los cuales son integrados de tres a cinco miembros de las Asociaciones de Desarrollo Comunal, regidas por la Dirección Nacional de Desarrollo Comunal (DINADECO), Ley No. 3859, del 7 de abril de 1967.

Las instancias organizativas anteriormente indicadas, conforman el SINPI en concordancia con el Artículo 169 del Código de la Niñez y la Adolescencia y retomado de igual manera por la PNNA 2009-2021, aprobada por el CNNA y refrendada con su publicación por parte del MIDEPLAN.

Entre otras leyes vinculantes con el accionar en materia de población menor de edad, están las siguientes:

- Ley No. 6968 Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer.
- Ley No. 7586 Ley Contra la Violencia Doméstica.
- Ley 7899 Ley Contra la Explotación Sexual Comercial de las Personas Menores de Edad.
- Ley 7600 Ley de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad.
- Ley 7735 Ley General de Protección a la Madre Adolescente.
- Ley 7430 Ley de Fomento de La Lactancia Materna.
- Ley 7440 Ley General de Espectáculos Públicos, Materiales Audiovisuales e Impresos.

De igual importancia, otras leyes más recientes que aportan al tema son: la Ley No. 8654 Ley de Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes a la Disciplina sin Castigo Físico ni Trato Humillante, la Ley No. 9406 Ley de Relaciones Impropias y la Ley No. 9877 Ley Contra el Acoso Sexual Callejero, aprobada el 14 de julio de 2020.

2.4 Diseño de la ANNA 2015-2021

La ANNA 2015-2021 fue elaborada con la participación de representantes del nivel central de instituciones que trabajaban en programas de atención a población menor de edad y personal de las Unidades de Planificación de éstas. El proceso de construcción fue conducido por una facilitadora contratada por el UNICEF y el CTA del CNNA, quienes utilizaron la metodología de Talleres para la producción de conocimiento, intercambio de aprendizajes y la toma de decisiones.

La ANNA 2015-2021 se concibió como el plan de acción de la PNNA 2009-2021; se consideró como una ruta de trabajo para el seguimiento de las metas comprometidas por las diferentes instancias involucradas y vinculadas con el tema

de la población menor de edad, de manera que el país lograra la articulación en los niveles intersectorial, interinstitucional y local. Las metas planteadas contemplaron el contexto institucional, familiar y comunal basados en los derechos a la salud, educación, cultura, juego y recreación y desarrollo psicosocial.

Persigue un propósito de acción participativa con involucramiento de diferentes entes públicos, privados y de la sociedad civil, para lograr una respuesta a los derechos y bienestar de la población menor de edad en Costa Rica.

Es importante destacar que como parte de la puesta en marcha de la ANNA 2015-2021, se elaboraron políticas específicas para tres de los grupos etarios: Política de Primera Infancia de 0 a 6 años (2015-2020); Política de la Niñez de 6 a 12 años (2018-2022); Política de la Adolescencia de 12 a 17 años (2018-2022). Estas políticas fueron aprobadas por el CNNA y tienen como marco sombrilla la PNNA 2009-2021 (Informante 1).

Entre las características importantes que se identifican en el objeto de evaluación están:

1. La ANNA 2015-2021 con la participación de instancias institucionales y organizacionales incorporó una oferta de servicios dirigida a las personas menores de edad y recoge los compromisos plasmados en metas a ser cumplidas durante el período de implementación, hasta el año 2021.
2. La ANNA 2015-2021 fue un instrumento importante en el CNNA durante la Administración Solís Rivera. Este órgano era conducido por la vicepresidenta de la República de manera conjunta con la Presidenta Ejecutiva del PANI, quien rendía cuentas ante el Consejo Presidencial Social, de los avances obtenidos.
3. La ANNA 2015-2021 se visualizó como un mecanismo de ejecución de los compromisos de las instituciones y organizaciones, con metas a cumplir en un tiempo mayor al período gubernamental, lo que implicaba dar continuidad más allá del cambio de gobierno.
4. La ANNA 2015-2021 se propuso generar sinergia interinstitucional e intersectorial, fortalecer la coordinación y desempeño de las instituciones, especificar las competencias de cada una y la ejecución de manera sistemática de las acciones.
5. La ANNA 2015-2021 contempló la conformación de un sistema de monitoreo y seguimiento del cumplimiento de las metas institucionales para la rendición de cuentas mediante reportes semestrales.

Los objetivos de la ANNA 2015-2021 son los siguientes: ⁷

⁷ CNNA y UNICEF (2015), Agenda Nacional para la Niñez y Adolescencia: Metas y Compromisos 2015-2021, disponible en: <https://pani.go.cr/publicaciones/noticias/1182-2015-09-09-17-45-50>

- a) Contribuir a garantizar a todos los niños, niñas y adolescentes en Costa Rica las condiciones necesarias, para lograr su máximo bienestar y su desarrollo integral: físico, intelectual, moral, espiritual, socioemocional, garantizando el cumplimiento y disfrute de todos los derechos, para que desarrollen integralmente todas sus habilidades, destrezas, capacidades y se sientan felices, amados y tengan oportunidades que contribuyan a desarrollar su propio proyecto de vida.
- b) Garantizar la inclusión en las acciones y metas de esta agenda de todas aquellas poblaciones menores de edad en condición de vulnerabilidad y exclusión.
- c) Construir conjuntamente una plataforma con metas, indicadores y acciones orientadas al desarrollo pleno de los derechos y el desarrollo de los niños, niñas y adolescentes.
- d) Posicionar en la responsabilidad y competencias institucionales, las prioridades de atención y respuesta contextual a la garantía de los derechos de la niñez y adolescencia, mediante el fortalecimiento eficiente y eficaz del Sistema Nacional de Protección.

La ANNA 2015-2021 clasificó las metas en tres dimensiones: Institucionalidad, Comunidad y Familia, con el siguiente objetivo: *“Promover entornos favorables al desarrollo integral de los niños, niñas y adolescentes para que puedan crecer sanos, seguros y en espacios de convivencia armoniosa y equilibrada con el ambiente”*.

La organización de las metas y compromisos basados en los derechos a la salud, educación, cultura, juego y recreación y desarrollo psicosocial según grupos etarios: El niño y la niña en la etapa intrauterina y del nacimiento, las niñas y niños hasta los 6 años, las niñas y niños de 7 a 12 años y las y los adolescentes de 13 a 17 años. Esta clasificación se considera acertada en el tanto los servicios universales, como son la educación y la salud, están organizados según las edades de la población. Por otra parte, esta clasificación evidencia la importancia de impulsar acciones que respondan a las necesidades particulares de cada uno de los grupos de población, lo que coincide con las observaciones consignadas en Informes del Estado de la Niñez y la Adolescencia.

La coordinación, ejecución y seguimiento de la ANNA 2015-2021, fue asumida por cada institución, las cuales debían proporcionar información en relación con sus avances y resultados frente a las metas establecidas.

La ANNA 2015-2021 contempló que el reporte de las instituciones se integrara en un informe semestral por parte del Observatorio de los Derechos de la Niñez y Adolescencia, el cual se hacía de conocimiento del CNNA y la Presidenta Ejecutiva del PANI lo presentaba al CPS.

Con el fin de identificar la vinculación de los compromisos de la ANNA 2015-2021 con los temas planteados en materia de población menor de edad en los Planes Nacionales de Desarrollo, se revisaron los planes de las Administraciones del período en las que se implementa la agenda.

En ese sentido, en el Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018 “Alberto Cañas Escalante” de la Administración Solís Rivera, se plantearon acciones en Educación: las becas del Fondo Nacional de Becas (FONABE) y del Programa de Avancemos del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), las Pruebas internacionales para la evaluación de la calidad de la enseñanza secundaria. En Salud se planteó: la Disminución de Obesidad, la Disminución de la Anemia en menores de 12 años. En Protección Social, se incluyó: la Protección de Población Indígena, la Erradicación del Trabajo Infantil, la Red de Cuido y las Tecnologías Móviles.

En el Plan Nacional de Desarrollo e Inversión Presupuestaria 2018-2022, de la Administración Alvarado Quesada, se retoma de manera similar que el plan anterior los temas relacionados con población menor de edad, e incorpora información sobre el estado de la niñez, brinda indicadores sobre la condición de pobreza y el embarazo en niñas y adolescentes, señala la situación de suicidio en adolescentes. Atina en señalar dos desafíos importantes, como lo son la disminución de nacimientos en niñas y adolescentes y la disminución de las relaciones impropias y la violencia intrafamiliar.

A pesar de que los temas mencionados están incluidos tanto en la ANNA 2015-2021 como en la PNNA 2009-2021, no se plantea el papel que cumplen estos instrumentos en la consecución de las metas, solo se acerca a mencionar las instituciones que deberían articular sus acciones para el abordaje de la población menor de edad, entre las que están:

- Patronato Nacional de la Infancia (PANI)
- Instituto Nacional de la Infancia (IMAS)
- Centros de Educación y Nutrición y de Centros Infantiles de Atención Integral Centro de Educación (CEN-CINAI)
- Fondo Nacional de Becas (FONABE)
- Dirección General de Migración y Extranjería (DGME)
- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS)

Lo anterior se configura como una característica similar entre los planes y la ANNA 2015-2021, en relación con que los resultados de las metas son complementarios para alcanzar el desarrollo integral de las personas menores de edad y por lo tanto se requiere de la articulación institucional, sin indicar las acciones requeridas para lograrlo.

Al PANI, como ente conductor de la PNNA 2009-2021 y de la ANNA 2015-2021, le corresponde propiciar la articulación con las instituciones y organizaciones con la participación de instancias locales, según lo establecen los diferentes instrumentos normativos: Código de la Niñez y la Adolescencia, Ley Orgánica del Patronato Nacional de la Infancia y los Planes Nacionales de Desarrollo del 2015-2018 y del 2019-2022.

De igual manera, la Contraloría General de la República (CGR) en el Informe de la Auditoría de Carácter Especial sobre el Sistema Nacional de Protección Integral de Derechos de la Niñez y la Adolescencia, indica en las disposiciones que el PANI “asuma el liderazgo en lo que respecta al ejercicio de la rectoría en materia de la niñez y la adolescencia”⁸.

Por otra parte, un aspecto necesario de destacar es la necesidad de fortalecer la regionalización, éste es un tema recurrente en la institucionalidad y la política social costarricense, por la importancia de desarrollar acciones descentralizadas con mayor acercamiento a los actores locales.

Una de las características de la regionalización en el país, es la diferente distribución geográfica utilizada por las instituciones para brindar el servicio. Esta situación podría limitar la conformación y consolidación de equipos a nivel territorial y a su vez, dificultar el uso de datos del INEC, al no coincidir la información con las áreas geográficas de intervención.

Por otra parte, no todas las instituciones se rigen con la distribución regional definida por el Ministerio de Planificación Nacional (MIDEPLAN), instancia que brinda seguimiento a los Planes Operativos Institucionales, en los cuales se espera estén incluidas las metas definidas en la ANNA 2015-2021.

En relación con la articulación en la atención a la población menor de edad, se tiene que en el artículo tres de la Ley Orgánica del PANI, se establecen las responsabilidades en los incisos siguientes:

- k) Mantener una coordinación interinstitucional permanente, con la participación de la sociedad organizada, para ejecutar y fiscalizar las políticas de infancia y adolescencia.
- l) Dictar e implementar en coordinación con la sociedad civil y las instituciones estatales, las políticas en materia de infancia, adolescencia y familia.
- m) Organizar las comunidades, para que cooperen en el diseño de diagnósticos locales y la ejecución de programas preventivos y de atención integral a las personas menores de edad.

Los anteriores incisos contienen un mandato relacionado con la coordinación que necesariamente involucra a los Gobiernos Locales, lo cual es evidencia de como históricamente la participación de las Municipalidades desde la constitución de 1949, han venido asumiendo transformaciones legales y organizativas con mayor presencia en el desarrollo de los 83 cantones, que conforman el país.

Más recientemente en año 2001 se reformó el Código Municipal con miras a la autonomía para asumir acciones de desarrollo humano en la gestión pública, con lo

⁸ Contraloría General de la República. INFORME Nro. DFOE-SOC-IF-00006-2018
14 de junio, 2018

cual deben coordinar con las instituciones del Poder Ejecutivo y con las instituciones descentralizadas que tienen cobertura nacional. De igual manera, a la inversa se indica "...en consonancia con dicha autonomía, cuando las instituciones descentralizadas y el Poder Ejecutivo, lleven a cabo las funciones que le han sido encomendadas y se deban relacionar con el cantón, tienen la obligación de coordinar con los gobiernos locales..."⁹

Según las primeras pesquisas, la ANNA 2015-2021 implicó un proceso de análisis con diferentes representantes en los niveles nacional, regional y local, mediante la metodología de Talleres en los que se utilizó como punto de partida e insumos para la construcción y organización de metas, los principios y lineamientos planteados en la PNNA 2009-2021.

Por lo anterior, la ANNA 2015-2021 es considerada el Plan de Acción de la PNNA 2009-2021, y buscó incidir en los compromisos planteados en los PND y en los POI.

2.5 Enfoques y principios de la ANNA 2015-2021

La ANNA 2015-2021 integró los marcos normativos y conceptuales sobre la materia de la niñez y la adolescencia, los cuales ofrecen un respaldo para la toma de decisiones técnicas y políticas, para avanzar en la defensa y exigibilidad de los derechos humanos de las personas menores de edad. En congruencia con la PNNA 2009-2021, la Agenda incorporó los siguientes enfoques y principios:

- *Enfoque de derechos: Toma en cuenta la Doctrina de la Protección Integral, el interés superior y el mejor interés de las personas menores de edad.*
- *Enfoque de desarrollo integral e inclusivo: Promueve todas las áreas de desarrollo en todas las personas menores de edad.*
- *Enfoque sobre la condición etaria: Considera las características de cada edad y la construcción de la autonomía progresiva.*
- *Enfoque de equidad: Promueve la inclusión, el respeto a la diversidad y la participación.*
- *Enfoque de interculturalidad: Enfatiza que Costa Rica es un país libre, multicultural y pluriétnico.*
- *Enfoque de igualdad de género: Construye la equidad entre hombres y mujeres y la corresponsabilidad parental.*
- *Enfoque de corresponsabilidad social: Impulsa de forma teórica y práctica que el desarrollo pleno de las personas menores de edad es una responsabilidad de todos y todas.*

⁹ Jinesta Lobo, Ernesto. Administración Pública Municipal. CR Revista de Ciencias Jurídicas N0 135 (123-174) Setiembre-Diciembre 2014

Otros principios orientadores:

1. *La construcción de la democracia.*
2. *La promoción de la paz.*
3. *La protección del ambiente.*
4. *El desarrollo de la familia.*
5. *La convivencia y la tolerancia.*
6. *La consolidación de comunidades sanas y seguras”¹⁰*

Con lo anterior se esperaba que el tema de Niñez y Adolescencia fuera visualizado en los Planes Nacionales de Desarrollo de las Administraciones Gubernamentales y se brindara continuidad a las Políticas y a las Agendas que comprendieran varios períodos de Gobierno. Además, resulta importante considerar que:

- Las actividades priorizadas son las relacionadas con la salud, la nutrición, el agua, el saneamiento y la higiene, así como el desarrollo en la primera infancia y la adolescencia. ¹¹
- El enfoque de género se transversa en las acciones planteadas en las metas de la ANNA 2015-2021, quizá aun preservando resabios de una perspectiva binaria (hombre-mujer).
- Las metas incluyeron la atención de personas con discapacidad, diversidad cultural y personas migrantes, sin enfatizar acciones operativas en los territorios prioritarios.

2.6 Población beneficiaria de la ANNA 2015-2021

La ANNA 2015-2021 considera como población beneficiaria a las personas menores de edad que habitan en el país, quienes representan el 28% de la población del total general de 5 millones de habitantes, de los cuales el 30% están en el rango de 0-5 años, el 31% de 6-12 años y el 40% restante están entre 13 y 17 años.¹²

Es de suma importancia la determinación de líneas estratégicas para el abordaje de la inclusión de poblaciones diversas. El Informe Anual 2018 del UNICEF destaca que de la población menor de edad, el 31.4% son afrodescendientes, el 24.2% son indígenas, el 14.3% migrantes y personas con discapacidad es el 3.6%. Se señala a su vez que según el Censo de Población 2011 el 69.35% de esta población se ubica en el área urbana mientras que el 30.64% en el área rural.

Los derechos humanos incluyen que visibilizarían el respeto de las personas diversas en la dimensión de población LGBTIQ+. Sin embargo, en la ANNA 2015-2021 no contempló metas para esta población diversa.

10 [https://www.unicef.org/agenda_naciona_na_2015\(1\).pdf](https://www.unicef.org/agenda_naciona_na_2015(1).pdf)

11 https://www.unicef.org/sites/default/files/2020-06/UNICEF-informe-anual-2019_2.pdf.
Informe Anual de UNICEF 2019

12 UNICEF. Informe Anual C.R 2018

<https://www.unicef.org/costarica/media/471/file/UNICEF%20Costa%20Rica%20%20Informe%20anual%202018.pdf>

Es importante colocar que por principio toda acción pública debe estar dirigida a favorecer prioritariamente a los sectores más desposeídos de la población, por lo que es importante destacar que según la Encuesta de Hogares 2019, el porcentaje de hogares en pobreza alcanzó 21,0%, prácticamente el mismo nivel del año anterior cuando registró el 21,1%, esto equivale a 335 895 hogares. En comparación con el año anterior, corresponde a 7 047 hogares más en pobreza.¹³

En Costa Rica hay alrededor de 1,4 millones de niños de los cuales un 34% vive en condición de pobreza, lo que representa 470 mil niños, niñas y adolescentes y de éstos el 12% están en pobreza extrema.¹⁴

Por su parte el UNICEF, en el Informe Anual 2019 se indican las prioridades de atención de la población menor de edad, aunado en la agudización de la pobreza y la complejidad del contexto con la presencia de la Pandemia del COVID 19 en todo el mundo.

En nuestro país el ingreso económico de los hogares lo constituye prioritariamente el salario (80%), lo cual repercute en la agudización de la pobreza, en mayor medida en el contexto actual que han disminuido las oportunidades de empleo y se tornará más grave con la Pandemia del Coronavirus (COVID-19) que azota al mundo en estos momentos.

Las consecuencias de las medidas de atención de la Pandemia serán un desafío para la incorporación en las estrategias de atención a la población menor de edad, debido a que son generaciones que tienen en este momento trastocado el proceso educativo y ha sido afectada la interacción y el vínculo familiar y comunitario, entre otras de las situaciones apremiantes que se presentan.

Se requerirán estudios e investigaciones sobre las repercusiones de la Pandemia en los diferentes contextos y áreas de la vida de las personas menores de edad.

Por otra parte, las brechas de desigualdad se han solidificado, con una medida poco variable del coeficiente de Gini, estimado en 0,514 puntos en el ámbito nacional.¹⁵

En el período de implementación de la ANNA 2015-2021, la pobreza del país se ha mantenido alrededor del 20% de pobreza. Corresponde prioritariamente a esta población a las que están dirigidas las políticas de protección y asistencia social, lo cual significa que han sido limitadas las oportunidades para generar opciones de transformación.

2.7 Partes interesadas en la implementación de la ANNA 2015-2021

El marco administrativo y legal del país establece y delimita las responsabilidades institucionales y el papel de las partes interesadas en la implementación de la ANNA 2015-2021 y en general de las políticas de atención a la población menor de edad en Costa Rica.

13 INEC. Encuesta de Hogares 2019

14 Molina, Lucía. Semanario Universidad, 17 de julio 2020

15 INEC. Encuesta de Hogares 2019, pág. 33

Las instituciones e instancias involucradas forman parte del SINPI, una de ellas el CNNA que, de conformidad con el Código de la Niñez y la Adolescencia, es un órgano adscrito al Poder Ejecutivo, como espacio de deliberación, concertación y coordinación entre éste, las instituciones del Estado y las organizaciones representativas de la comunidad relacionadas con la materia.¹⁶

El SINPI lo conforman el CNNA, las Juntas de Protección de la Infancia y los Comités Tutelares de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia. El SINPI tiene cobertura a nivel nacional, regional y local.

Por otra parte, el PANI, como institución rectora es la instancia que tiene entre sus fines dictar e implementar en coordinación con la sociedad civil y las instituciones estatales, las políticas en materia de infancia, adolescencia y familia.

Actualmente el CNNA es presidido por la Presidenta Ejecutiva del PANI. Este órgano cuenta con una Secretaría Técnica que se constituye en la instancia de apoyo técnico y ejecutivo para el adecuado funcionamiento de CNNA. A su vez, de conformidad con el Reglamento del CNNA, cuenta con comisiones especiales de trabajo permanente, entre ellas, el Comité Técnico Asesor (CTA), integrado por un representante técnico de cada una de las instancias que integran el CNNA, y personas suplentes designadas por la autoridad superior de la institución u organización que representan. Este Comité es coordinado por la ST-CNNA.

El CNNA está conformado por:

- Ministerio de Educación Pública (MEP)
- Ministerio de Salud (MS)
- Ministerio de Cultura y Juventud (MCJ)
- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS)
- Ministerio de Justicia y Paz (MJP)
- Ministerio de Gobernación y Seguridad Pública (MSP)
- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN)
- Ministerio de Gobernación y Policía (MGP)
- Patronato Nacional de la Infancia (PANI)
- Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS)
- Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS)
- Instituto Nacional de Aprendizaje (INA)
- Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU)
- Instituto Costarricense del Deporte y la Recreación (ICODER)
- Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM)
- Consejo Nacional de Personas con Discapacidad (CONAPDIS)
- Consejo Nacional de la Política Pública de la Persona Joven (CPJ)
- Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad (DINADECO)
- Asamblea Nacional de la Red Nacional Consultiva de Personas Jóvenes
- Consejo Nacional de Rectores (CONARE)

¹⁶ Ley 7739 publicada el 6 de febrero de 1998

El CNNA también lo integran entidades del sector privado y no gubernamental tal como asociaciones, fundaciones y organizaciones dedicadas a la atención y asistencia de las personas menores de edad, entre ellas: la Unión de Instituciones Privadas de Atención a la Niñez (UNIPRIN), la Coalición Costarricense de Organizaciones Sociales para el Seguimiento de la Convención sobre los Derechos del Niño (COSECODENI), la Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones del Sector Empresarial Privado (UCCAEP).

El UNICEF, la Defensoría de los Habitantes (DH), el Poder Judicial (PJ) y los Consejos Participativos de la Niñez y la Adolescencia, contribuyen como invitados especiales del CNNA.

Otros actores beneficiados son los Municipios, ya que algunos se han involucrado en la atención de las personas menores de edad concretando políticas cantonales dirigidas a este sector de población en las que incluyen acciones de articulación interinstitucional, coincidentemente con la ANNA 2015-2021.

A su vez, un grupo de Gobiernos locales forman parte del Programa Cantones Amigos de la Infancia (CAI), iniciativa impulsada por el UNICEF a nivel mundial “Ciudades Amigas de la Infancia”¹⁷, que busca apoyar y contribuir con el respeto de los derechos de niños, niñas y adolescentes a través de entornos protectores a nivel local.

Este Programa está respaldado formalmente con un decreto firmado en el año 2012 y una Carta de Intenciones firmada en su momento por UNICEF Costa Rica, el Ministerio de Descentralización y Desarrollo Local y el IFAM.

Un total de 32 municipios fueron certificados como Cantones Amigos de la Infancia entre el 2015-2017, pertenecientes a las siete provincias.

La población beneficiaria principal de la ANNA 2015-2021 la constituyen las niñas, niños y adolescentes del país, contando con el apoyo y asesoría técnica de UNICEF, organismo internacional que ha evidenciado en los reportes del estado de situación de esta población, que ha habido avances pero que estos son aún insuficientes para reducir la exclusión de los sectores más vulnerables.

En respuesta a estas realidades, el UNICEF ha propuesto la elaboración de las Agendas Nacionales, como un instrumento de planificación que aborda la articulación interinstitucional, intersectorial y comunitaria así como la exigibilidad de acciones de atención integral e inclusivas de los derechos de la población menor de edad.

2.8 Teoría de Cambio de la ANNA 2015-2021.

Con el propósito de hacer explícita la lógica del proceso de resultados de la ANNA 2015-2021, se reconstruyó la Teoría del Cambio (TdC). Este instrumento se expresa mediante un modelo conceptual (Figura 1) y una breve descripción de su

17 (<https://childfriendlycities.org>)

construcción teórica que permite explicar el desarrollo de los resultados. También se contempló otra información contenida en los documentos del proceso de formulación de la ANNA 2015-2021, así como entrevistas a actores clave.

En su formulación, la Agenda se definió como una plataforma quinquenal y plan nacional en el que se concretan los compromisos nacionales e internacionales en materia de la niñez y la adolescencia, donde se integra la voluntad política de las principales representaciones sociales vinculadas al impacto en el desarrollo de la población menor de edad.

En el proceso de la reconstrucción de la TdC, se identificó es posible identificar que el diseño de la ANNA 2015-2021 cuenta con cinco insumos que apoyaron el proceso de formulación: 1) Gestión política, 2) El marco de políticas públicas del país, 3) El compromiso del país con las convenciones internacionales, 4) La participación de diversos actores a través de talleres y consultas y 5) La cooperación de UNICEF para financiar y brindar asistencia técnica.

Contó con una gestión política desde la Presidencia de la República y un fuerte liderazgo de la Presidenta Ejecutiva del PANI, que habilitó un espacio efectivo dentro el entorno político-institucional, incluyendo las instituciones públicas con competencias y responsabilidades y otros actores de la sociedad civil que habilitaron la construcción de una agenda con elementos innovadores.

Consideró el marco de políticas nacionales sobre los derechos y los compromisos del país con las Convenciones Internacionales sobre la niñez y la adolescencia. Contempló la información obtenida en talleres y consultas, nacionales y regionales, llevados a cabo con representación del CNNA, CTA del CNNA, institucionalidad a nivel central y regional, adolescencia, niñez, padres y madres.

Fueron considerados varios elementos, como lo son la estructura y las metas compartidas y acordadas por las instituciones, considerando las existentes como otras que fueron definidas en el proceso. Otra información correspondió a diagnósticos nacionales sobre la problemática de la niñez y la adolescencia, realizados mediante talleres consultivos para identificar la opinión de los niños, niñas y adolescentes. En estos se indagó las características socioeconómicas y culturales así como niveles de satisfacción e insatisfacción en su contexto y vida cotidiana. La información sistematizada contribuyó como insumo para la construcción de la ANNA 2015-2021.

Además de la sistematización de los talleres, se consideró la información institucional aplicada al tema de la niñez y la adolescencia. Los planes institucionales brindaron insumos para formulación y la implementación de la ANNA 2015-2021. Estos recursos fueron articulados mediante acciones de negociación entre los actores, a partir de una voluntad política para construir e implementar las metas, y la participación de los mandos técnico-administrativos de las entidades con responsabilidades en la ANNA 2015-2021.

Como producto principal del proceso de formulación, se logró oficializar la ANNA 2015-2021, que es un instrumento de gestión estratégica¹⁸ del SINPI, encabezado

18 Definido como: "La Agenda es una plataforma quinquenal, es decir, un plan nacional con metas que concretan los compromisos nacionales e internacionales en materia de niñez y adolescencia, en una

por el CNNA¹⁹, que se constituye en un espacio de coordinación interinstitucional e intersectorial para facilitar la acción institucional en la consecución de resultados que contribuyen con alcanzar el máximo bienestar y desarrollo integral de niñas, niños y adolescentes en Costa Rica.

La ANNA 2015-2021 contiene las metas de las intervenciones institucionales en donde se concretan los compromisos nacionales e internacionales en materia de niñez y adolescencia e integra la voluntad política de los principales intervinientes sociales de la comunidad nacional. Tiene como primer objetivo:

“Contribuir a garantizar a todos los niños, niñas y adolescentes en Costa Rica las condiciones necesarias, para lograr su máximo bienestar y su desarrollo integral: físico, intelectual, moral, espiritual, socioemocional, garantizando el cumplimiento y disfrute de todos los derechos, para que desarrollen integralmente todas sus habilidades, destrezas, capacidades y se sientan felices, amados y tengan oportunidades que contribuyan a desarrollar su propio proyecto de vida”.²⁰

Para alcanzar este objetivo, la cadena de resultados se sustenta en la base de supuestos lógicos y una teoría de intervención básica en donde los insumos del SINPI se transforman en la ANNA 2015-2021, la cual comprende 169 metas de acciones públicas (Instituciones). La creación de un entorno favorable y la articulación y coordinación institucional para implementarla de manera eficaz.

Complementario a la ANNA 2015-2021, se definió una estrategia de seguimiento de los compromisos la cual tenía el objetivo primordial de establecer los mecanismos necesarios que muestren el avance de las metas establecidas en la agenda, a través del cumplimiento de los respectivos indicadores, así como el establecimiento de los elementos de coordinación necesarios para facilitar el reporte y seguimiento de los avances.

A partir de los dos productos anteriores, a saber, la Agenda propiamente dicha y el Sistema de Seguimiento de ésta, se plantea el alcance de diversos efectos²⁰ como parte de la cadena de valor público de la ANNA 2015-2021. Estos efectos pueden ser considerados en tres niveles: inicial, intermedio y avanzado.

A nivel de efectos iniciales, fue posible identificar que la ANNA 2015-2021, puede permitir: a) El alineamiento de la acción de las instituciones a la ANNA 2015-2021; b) La articulación y movilización de todos los sectores del país con relación a la ANNA 2015-2021; c) El desarrollo de la capacidad institucional para el seguimiento y la evaluación de las acciones públicas y resultados de la política de la niñez y la adolescencia y d) La visualización de los aportes que podrían hacer las distintas instituciones.

secuencia priorizada de programas y acciones, integrando la voluntad política de los principales actores sociales de la comunidad nacional.” (UNICEF, 2015)

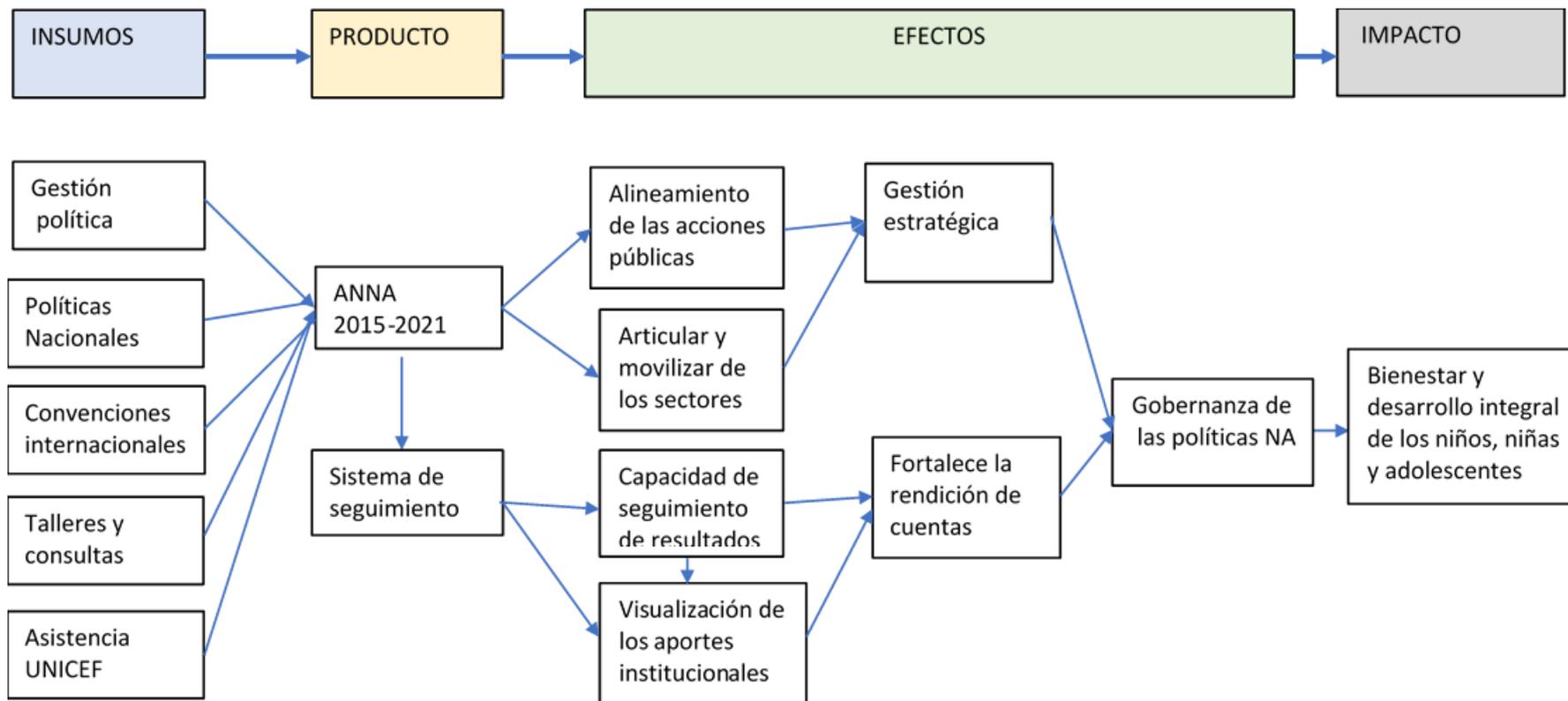
19 El Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia (CNNA): *Se creó en 1998, bajo el artículo 170 del Código de la Niñez y la Adolescencia. Esta instancia constituye un ente de deliberación, concertación y coordinación entre el Poder Ejecutivo, las Instituciones Gubernamentales Instituciones Autónomas y de la Sociedad Civil.*

20 Que son resultados de mediano plazo generados por la implementación y productos obtenidos de la ANNA 2015-2021.

A nivel de efecto intermedio, permite: a) Facilitar la gestión estratégica por resultados y b) La rendición de cuentas de las acciones públicas de las instituciones responsables, dirigidas a garantizar los derechos de la niñez y la adolescencia.

Finalmente, se puede lograr un efecto a nivel avanzado, que consiste en la gobernanza de la política de la niñez y la adolescencia. Esta incluye la facilitación de entornos favorecedores de los derechos y el desarrollo integral, en tres niveles: institucionalidad democrática, familia y comunidad, con el propósito de contribuir con la eficacia y sostenibilidad de política de la niñez y la adolescencia de Costa Rica.

Figura No. 1: Teoría de cambio de la Agenda Nacional de la Niñez y la Adolescencia 2015-2021



A partir del logro de los efectos señalados, lo esperado a nivel de impacto, consiste en el goce de derechos y el desarrollo integral de niñas, niños y adolescentes, expresado en cuatro dimensiones de calidad de vida: salud, educación, cultura, juego y recreación, así como desarrollo psicosocial.

Con el propósito de garantizar a todas las niñas, niños, y adolescentes en Costa Rica las condiciones necesarias para lograr su máximo bienestar, su desarrollo integral y el goce de todos los derechos, se busca que potencien todas sus habilidades, destrezas, capacidades y tengan acceso de las oportunidades para la construcción de su proyecto de vida.

El logro de los resultados esperados de la ANNA 2015-2021 requiere que el país preserve como tema prioritario a la niñez y la adolescencia, que el marco institucional se fortalezca así como la estructura programática y presupuestaria. A su vez, que los planes de gobierno den continuidad a la ANNA 2015-2021 y respalde el liderazgo de institución rectora en esta materia, como es el PANI.

Considerando lo anterior, la Teoría del Cambio de la ANNA 2015-2020 se sintetiza de la siguiente manera:

La protección de la niñez y la adolescencia articulada y coordinada en entornos favorables propicia la acción institucional efectiva para lograr el máximo bienestar y desarrollo integral de los niños, niñas y adolescentes, en cuatro dimensiones de calidad de vida: salud, educación, cultura, juego, recreación y desarrollo psicosocial.

3. Finalidad, Objetivos y Alcance de la Evaluación

3.1 Finalidad de la evaluación de la ANNA 2015-2021

Las evaluaciones de programas, proyectos, estrategias, actividades y en este caso, un instrumento de planificación, surgen para encontrar con un carácter sistemático y riguroso las deficiencias y vacíos presentados en la fase de diseño y de la implementación.

La evaluación “se hace para valorar el mérito y/o valor del objeto en su contexto, para resolver determinadas necesidades de información y con la intención de mejorar el proceso de ejecución, rendir cuentas sobre el mismo o ilustrar sobre acciones futuras.”²¹

La evaluación de la ANNA 2015-2021 es de carácter formativo y se realizó mediante un examen minucioso a partir de la información rendida por las diferentes personas e instancias involucradas, con el fin de generar recomendaciones de mejora continua y toma de decisiones sobre las acciones futuras.

La evaluación de la ANNA 2015-2021 se centró en el análisis de dos fases:

21 Bustelo, María. DIFERENCIAS ENTRE EVALUACION E INVESTIGACION: UNA DISTINCION NECESARIA PARA LA IDENTIDAD DE LA EVALUACION DE PROGRAMAS*Revista Española de Desarrollo y Cooperación nº 4; primavera / verano 1999; Madrid; páginas 9 a 2

- a. Fase de Diseño
- b. Fase de Implementación

El propósito de la evaluación es aprender del desarrollo e implementación de la ANNA 2015-2021, analizar sus logros y retos, y determinar si ha sido un instrumento pertinente para la coordinación institucional y la toma de decisiones para el CNNA y sus integrantes. Adicionalmente, los hallazgos, conclusiones y recomendaciones de la evaluación alimentarán el desarrollo de la próxima Agenda Nacional o Plan de Acción de una nueva política nacional para la niñez y la adolescencia.

La evaluación como proceso formativo aportará a la ejecución de la intervención, mediante la interacción con las personas involucradas, con quienes se aplicaron instrumentos de análisis y consulta, lo cual generó reflexión y una recuperación de la experiencia acumulada en las personas involucradas en los distintos procesos, desde el diseño hasta la implementación de la ANNA 2015-2021.

La evaluación brindará aportes para la rendición de cuentas a partir de evidencia científica de la importancia del proceso participativo en la construcción del diseño de la ANNA 2015-2021, la utilidad por parte de las instancias involucradas y el alcance de los objetivos propuestos para el fortalecimiento de la articulación entre las instituciones y organizaciones que realizan acciones dirigidas a la población menor de edad.

En relación con la toma de decisiones, los resultados de la evaluación ofrecerán a las autoridades superiores de las instituciones y las organizaciones involucradas, recomendaciones para la incorporación de mejora continua y sugerencias para la construcción de la próxima agenda.

Los Gobiernos Locales son parte de la audiencia de la evaluación. Se tomó en cuenta como parte de la consulta, la afectación originada en el cambio operado en las representaciones en los Consejos Municipales y en la Alcaldía, como resultado de los procesos electorales realizados en febrero de 2020 y que rigieron a partir del 1 de mayo de ese mismo año.

El uso de los resultados está dirigido a favorecer la mejora continua (evaluación durante) y ofrecer recomendaciones a partir de la integración de los aportes de las diferentes fuentes de información para la elaboración de la próxima PNNA, la ANNA o en su defecto, el Plan de Acción.

Las instancias usuarias principales y directas de la evaluación serán el CNNA, la ST-CNNA, el CTA-CNNA y los equipos de UNICEF que trabajan en los procesos de acompañamiento en la construcción de la Política y la Agenda para la atención a la población menor de edad y como usuarios indirectos serán las Municipalidades y otras organizaciones locales y académicas que gozan de autonomía relativa en sus decisiones.

Es importante destacar que el CNNA y el CTA-CNNA en el segundo semestre del año 2019 iniciaron un ejercicio de revisión de la PNNA 2009-2021, la ANNA 2015-2021, las políticas según los grupos etarios y el Plan Nacional para el Desarrollo de

Estrategias de Prevención y Erradicación de la Violencia en contra de los Niños Niñas y Adolescentes. Como resultado de ese ejercicio, se elaboró una propuesta de macroproceso que integra los diferentes instrumentos de planificación.

3.2 Objetivos de la evaluación

La presente evaluación se propone como un proceso de formación, rendición de cuentas y contribución para la toma de decisiones, por lo que requirió del desarrollo metodológico riguroso que incorporó la consulta a las instancias representadas en la ANNA 2015-2021, de tal manera que los objetivos se alcanzaron mediante el acceso a las diferentes fuentes de información, a la comunicación con participantes de las fases de diseño e implementación y al desarrollo continuo de análisis conjunto con el equipo gestor de la evaluación, conformado por ST-CNNA y UNICEF.

El contexto nacional e internacional sobre el tema de la niñez y la adolescencia es un marco de referencia conceptual para el análisis del objeto evaluado. Asimismo, existen elementos favorables para la evaluabilidad, entre los que se destacan: a) disponibilidad de los informantes, que han participado desde la fase de diseño hasta la implementación, b) contar con un documento escrito que fue divulgado públicamente, c) acceso a la información a través de las representantes del equipo contraparte de la evaluación, d) referencia de informantes claves, entre ellos representantes de la población usuaria.

Un aspecto contemplado en el proceso metodológico de la evaluación fue la presencia de la Pandemia del COVID-19, que obligó al país a asumir medidas sanitarias, con lo cual la mayoría de las consultas debieron adaptarse a la modalidad virtual. Esta situación generó limitaciones en los procesos de comunicación, a pesar de la disponibilidad tecnológica para realizar las actividades, pues inhiben la posibilidad de análisis y discusión así como el encuentro cara a cara para el trabajo en equipo.

Objetivo general

Contar con un balance de la implementación de la ANNA 2015-2021 y determinar cómo ha contribuido a la coordinación entre las instituciones públicas, privadas y de la sociedad civil para un mejor desempeño en materia de garantía y respeto de los derechos de la niñez y la adolescencia.

La evaluación se realizó durante la ejecución de la ANNA 2015-2021 y comprendió el período que va desde su diseño hasta su ejecución a julio de 2019.

Con base en lo anterior, los objetivos específicos son los siguientes:

1. Analizar las fortalezas y/o debilidades del diseño de la ANNA 2015-2021 y la pertinencia para la coordinación interinstitucional.
2. Determinar los logros y retos de su implementación y de su coordinación.

3. Analizar el funcionamiento del sistema de monitoreo y seguimiento y sus eventuales nudos críticos.
4. Determinar el valor agregado de la ANNA 2015-2021 para la toma de decisiones y el debate público.
5. Determinar el nivel de apropiación y satisfacción de los entes públicos en relación con la ANNA 2015-2021.

Los anteriores objetivos se alcanzaron durante el proceso de evaluación, mediante el aporte de información por parte de representantes de las diferentes instancias involucradas.

El análisis e interpretación de los datos permitió construir los resultados que responden al propósito planteado en la evaluación, de manera que aporte a la mejora continua de la última fase de implementación, correspondiente al año 2021 y brinde recomendaciones de utilidad tanto para la construcción de la próxima PNNA y la ANNA, dado que ambas tienen ese año como fecha límite de vigencia.

3.3 Alcance y objeto de la Evaluación

La evaluación de la ANNA 2015-2021 parte de los principios y lineamientos plasmados en la PNNA 2009-2021 y contempla a las instituciones y organizaciones señaladas en las líneas generales del Plan de Acción que indica dicha política, según las áreas siguientes: Institucionalidad democrática, persona, familia y comunidad, salud integral, educación, cultura, juego, recreación y desarrollo psicosocial. También contempla el tema de suplir las necesidades básicas y contribuir a su desarrollo, como un componente de interés nacional e internacional impulsado por el UNICEF.

La evaluación está definida como “el proceso encaminado a determinar sistemática y objetivamente la pertinencia, eficiencia y eficacia e impacto de todas las actividades a la luz de sus objetivos. Se trata de un proceso organizativo para mejorar las actividades todavía en marcha y ayudar a la administración en la planificación, programación y toma de decisiones futuras” (ONU, 1984).

El objeto de evaluación es la ANNA 2015-2021 y los dos grandes componentes que se definieron para su análisis y valoración son: a) Fase de Diseño y b) Fase de Implementación.

Para identificar los resultados de cumplimiento de metas de la ANNA 2015-2021, se revisaron cuatro informes semestrales de seguimiento de los años 2016 y 2017, rendidos por el Observatorio de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia del PANI, creado para la recolección e integración de información.

El alcance de la evaluación es de carácter nacional, en la que están involucradas instituciones y organizaciones que tienen responsabilidades y llevan a cabo acciones dirigidas a la población menor de edad.

La evaluación comprendió los siguientes niveles de cobertura geográfica: nacional, regional y local, según la siguiente descripción:

Nacional: Análisis de la Información aportada por las instituciones públicas que tienen metas en la ANNA 2015-2021 y aquellas representadas en el CNNA.

Regional: Incorporó informantes de las instituciones públicas destacados en el trabajo con las regiones en las que se ubican los Subsistemas Locales de Protección.

Local: Comprende informantes de las Municipalidades seleccionadas, funcionarias del PANI relacionadas con las Juntas de Protección a la Niñez y Adolescencia y Comités Tutelares de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia.

En relación con la cobertura del tiempo, se trata de una la evaluación durante, ubicada en el período comprendido entre junio de 2015 a junio del 2019, que incluyó desde la construcción del diseño hasta la implementación alcanzada al primer semestre del año 2019.

Ante los efectos de las medidas sanitarias por la Pandemia del COVID-19, la organización metodológica de la evaluación debió adaptarse a la modalidad remota, sin que por ello se afectara el alcance de los objetivos propuestos.

4. Criterios de Evaluación

La evaluación consideró los criterios de evaluación de Pertinencia, Eficacia, Eficiencia y Sostenibilidad. Se detalla a continuación la conceptualización de cada uno de los criterios:

- **Pertinencia:** Se refiere a la valoración de los objetivos de la ANNA 2015-2021 en relación con la congruencia con los requisitos de las instituciones, las necesidades de las personas menores de edad, las prioridades gubernamentales y las políticas nacionales e internacionales.
- **Eficacia:** Se refiere a la valoración de los resultados alcanzados según los objetivos de la ANNA 2015-2021, tomando en cuenta la contribución y determinantes del contexto nacional, la respuesta institucional y las diferentes instancias y personas involucradas.
- **Eficiencia:** Este criterio comprendió la valoración de los recursos/insumos destinados a la ANNA 2015-2021 en relación con los presupuestos, planes, tiempo, equipos y recurso humano, que han permitido el logro de los resultados institucionales y los mecanismos de monitoreo y seguimiento que determinan los avances alcanzados en beneficio de la población menor de edad.
- **Sostenibilidad:** El contenido de este criterio se refiere a la valoración del nivel de apropiación y capacidad de gestión de las instituciones involucradas y de los entes coordinadores (CNNA y PANI) para dar seguimiento a los compromisos de la ANNA 2015-2021.

5. Metodología

En este apartado se presenta la participación del equipo gestor de la evaluación y la organización y conceptualización metodológica seguida por el equipo evaluador.

5.1 Enfoque y método de evaluación

La metodología de la evaluación contiene características múltiples para el abordaje del objeto de evaluación, por lo que en primer lugar se destaca el uso del Enfoque Sistémico que permite realizar el análisis de las particularidades basadas en los criterios de evaluación: Pertinencia, Eficacia, Eficiencia y Sostenibilidad según cada fase. En segundo lugar, se utilizó la Metodología Mixta Cuantitativa-Cualitativa, en la que prevaleció esta última por cuanto interactúan diferentes realidades en la implementación de la ANNA 2015-2021, según cada una de las situaciones de la población objetivo.

Asimismo, en concordancia con el contexto y las características del objeto evaluado, se desarrolló un proceso de Evaluación Participativa de trabajo conjunto con el Equipo Gestor de la Evaluación, conformado por las funcionarias de la ST-CNNA, UNICEF y el equipo evaluador.

Entre las principales acciones realizadas con el equipo gestor se destacan la selección de los informantes claves, las instancias consultadas, el aporte de fuentes secundarias, verificación de los instrumentos y la revisión sistemática de los avances de la evaluación.

Los resultados del análisis basado en los criterios de Pertinencia, Eficacia, Eficiencia y Sostenibilidad tienen el propósito de que la evaluación brinde recomendaciones para la mejora continua y la construcción de una nueva Agenda. (Ver Términos de Referencia)²²

Con base en lo anterior, el objeto de evaluación se sometió a examen mediante la consulta, sistematización de hallazgos, análisis e interpretación de la información clasificada y orientada por las interrogantes generales y particulares en cada criterio, a partir de las cuales se elaboraron los instrumentos aplicados a las diferentes fuentes primarias y secundarias de información. (Ver Matriz de Evaluación en Anexo 2).

La información de cada una de las Fases, mencionadas anteriormente, está relacionada con los criterios de evaluación; de esta manera, la Pertinencia tiene mayor correspondencia con la Fase de Diseño y la información de Eficacia, Eficiencia y Sostenibilidad están principalmente vinculadas con la Fase de Implementación.

Además, en la Matriz de Evaluación (Anexo 2), se organizó la interrelación de contenidos de cada criterio de evaluación detallando en cada interrogante la formulación de juicios, los que se desagregan en indicadores; finalmente, se

²² Ver anexo 1

incorporan en las últimas columnas las fuentes de información y métodos de recolección respectivamente.

La utilidad de la Matriz de Evaluación en el enfoque sistémico facilitó el ordenamiento e interrelación de la información recopilada y se visibilizó gráficamente, lo que propuso la evaluación. Esto representó la “columna vertebral” del proceso evaluativo y permitió el análisis de las particularidades para retomar las interacciones que conllevan a la integralidad de la ANNA 2015-2021, como un todo.

5.2 Problema e interrogantes de evaluación según criterios

A partir del conocimiento del objeto, los objetivos y el alcance de la evaluación, se definió como problema el siguiente:

¿Cómo ha contribuido la ANNA 2015-2021 a la coordinación entre las instituciones públicas, privadas y de la sociedad civil para un mejor desempeño en materia de garantía y respeto de los derechos de la niñez y adolescencia?

En correspondencia con el problema planteado se clasificaron las interrogantes principales para cada criterio de evaluación, las cuales guiaron el análisis y ordenamiento de la información:

Pertinencia

La interrogante principal que orientó este criterio es la siguiente:

¿En qué medida la ANNA 2015-2021 fue congruente con la Política Nacional para la Niñez y la Adolescencia 2009-2021, con las necesidades identificadas, las prioridades nacionales y globales así como con las políticas de los asociados?

Este criterio se valoró mediante la sistematización, análisis e interpretación de la información obtenida en la consulta a las personas que lideraron la negociación política de la propuesta de elaboración de la ANNA 2015-2021, a las personas que condujeron la construcción y diseño de contenidos de la ANNA 2015-2021, a las personas representantes de las instituciones que participaron en la definición de compromisos.

Por otra parte, el contenido de este criterio de Pertinencia incorporó un minucioso estudio documental de Planes Nacionales de Desarrollo de Gobierno, Informes del Estado de la Niñez y la Adolescencia, la PNNA 2009-2021, la normativa nacional e internacional que rige esta materia, entre otros documentos y artículos que brindan insumos para el análisis del contexto, marco teórico y metodológico del abordaje de la población menor de edad.

Con relación a la Fase de Diseño, se realizó el análisis de la documentación del proceso de construcción de la ANNA, como son los informes de Talleres y la revisión de la Agenda misma, con lo cual se valoró la calidad del instrumento de planificación para uso de las instituciones y organizaciones.

Es importante resaltar que la pertinencia hace referencia a la capacidad del ANNA 2015-2021 en producir los cambios que se proponen con la participación de las instituciones, las organizaciones en correspondencia con la respuesta a las necesidades de la población menor de edad.

Producto de lo anterior se logró la valoración del cumplimiento de lo esperado en la TdC de la intervención, la que se resume en:

La protección de la niñez y la adolescencia articulada y coordinada en entornos favorables propicia la acción institucional efectiva para lograr el máximo bienestar y desarrollo integral de los niños, niñas y adolescentes, en cuatro dimensiones de calidad de vida: salud, educación, cultura, juego, recreación y desarrollo psicosocial.

Eficacia

La interrogante que guio el análisis de este criterio es la siguiente:

¿De qué manera los logros obtenidos contribuyen con los objetivos de la ANNA 2015-2021 y cómo ésta favorece la articulación y la coordinación de los actores involucrados y los servicios de la población meta?

Para la valoración de este criterio se desarrolló la integración de la sistematización de hallazgos, análisis e interpretación de la información obtenida de las diferentes personas e instancias involucradas en el proceso de implementación de la ANNA 2015-2021.

La valoración de la Eficacia evidenció los resultados alcanzados, tanto los previstos como los no previstos, de manera que se analizó el alcance de los objetivos propuestos.

En la Fase de Implementación se realizó el análisis del valor que representa la ANNA 2015-2021 para la articulación y coordinación entre los involucrados de ésta.

Con la información obtenida de los representantes locales, principalmente las Municipalidades y de las instituciones con cobertura nacional, se dimensionó si la ANNA 2015-2021 aportó a la articulación y coordinación así como los alcances obtenidos interna y externamente en las instituciones. y organizaciones involucradas.

Por otra parte, para la Fase de Implementación fue vital conocer la valoración de logro que se ha obtenido con la ANNA 2015-2021, tanto en las mejoras de articulación y coordinación como su repercusión en la cantidad y calidad de los servicios brindados a la población menor de edad.

En síntesis, la información que dio contenido al criterio de Eficacia exigió la incorporación en los instrumentos de consulta, de la información relacionada con los resultados alcanzados previstos y no previstos.

Eficiencia

La interrogante general que guio la valoración y análisis de la información de este criterio es la siguiente:

¿En qué medida los recursos/insumos (fondos, especialización, tiempo, equipos, etc.) se han convertido social y económicamente en resultados?

El análisis contempló la información relacionada con los recursos disponibles en la implementación de la ANNA 2015-2021, para identificar si la dotación del personal ha sido suficiente en el desarrollo de las actividades que contribuyeron al cumplimiento de los objetivos planteados.

Incluye la revisión del uso de los recursos y el tiempo definido para alcanzar las metas planteadas por las instituciones y organizaciones, las modificaciones en la programación establecida y los mecanismos de articulación entre las instancias institucionales con las organizaciones en los niveles nacional, regional y local.

A su vez, incorporó el análisis de las limitaciones y fortalezas que se han presentado para el logro de las metas planteadas.

Dos categorías de análisis importantes en relación con el accionar de los involucrados en el marco de la ANNA son: a) La articulación de las instituciones y organizaciones vinculadas con el cumplimiento de las metas, b) El sistema de monitoreo y seguimiento evaluación, que incluyó los informes integrados por parte del Observatorio de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia del PANI y el aporte a la toma de decisiones por parte del CNNA.

Otra información importante es la relacionada con el acompañamiento que se ha realizado en las instituciones y las organizaciones para el desarrollo de las actividades, y las modificaciones que han incorporado para atender los factores de riesgo o aquellos que favorecen la consecución de los objetivos planteados.

A partir de la toma de decisiones del CNNA de contar con un instrumento de seguimiento del cumplimiento de metas, a la fecha se cuenta con cuatro informes semestrales, correspondientes al período 2016-2017, elaborados por el Observatorio de la Niñez y la Adolescencia del PANI, y presentados ante el CNNA y el CPS.

Los informes revisados sirvieron de base para el análisis de la respuesta rendida por las instancias involucradas, así como para el reconocimiento de la utilidad de los informes u otros mecanismos de monitoreo y seguimiento para los entes encargados de la conducción y el control de los compromisos asumidos en la ANNA 2015-2021.

Sostenibilidad

La interrogante central que buscó responder este criterio fue la siguiente:

¿De qué manera se han apropiado los entes vinculados con la ANNA 2015-2021 y cómo valoran su utilidad para fortalecer la articulación, coordinación y la satisfacción con los resultados alcanzados?

En este criterio se realizó la sistematización, análisis e interpretación de la información relacionada con la capacidad de introyección y apropiación de la importancia de los compromisos de la ANNA 2015-2021, por parte de las personas representantes de las instancias involucradas y la utilidad percibida de los logros alcanzados.

Se requirió identificar la capacidad organizativa por parte del PANI y del CNNA para atender la continuidad de la ANNA 2015-2021 y la viabilidad y factibilidad de impulsar la construcción de una nueva agenda u otro instrumento para el quinquenio siguiente.

Se analizó el aporte del Sistema de Monitoreo y Seguimiento vinculado con el criterio de Sostenibilidad, por cuanto es necesario identificar la responsabilidad asumida por parte de las autoridades institucionales y organizacionales para consolidar el instrumento de planificación y la importancia de la continuidad para dar respuesta a los mandatos establecidos nacional e internacionalmente en la materia de niñez y adolescencia. (ODS, OCDE, Tratados Internacionales).

Para enriquecer el análisis, se contemplaron los logros alcanzados innovadores y exitosos en materia de niñez y adolescencia, destacándose la importancia de dar continuidad a algunos temas, entre otros los siguientes: Educación para la Sexualidad, educación en la primera infancia, atención a migrantes temporales, atención del suicidio en la adolescencia en la Región Indígena, Atención del *Bullying* como expresión de discriminación originado en la orientación sexual y la identidad de género.

Lo anterior por cuanto es necesario incidir en la consolidación de nuevas líneas de programas y proyectos dentro de las Políticas de Estado, acordes a la exigibilidad de los derechos de la niñez y adolescencia y que no se conviertan en acciones temporales según el Gobierno de turno.

En síntesis, la evaluación dimensiona lo siguiente:

- a) El criterio de Pertinencia tiene como categoría de análisis el proceso de elaboración de la Agenda y el Diseño de ésta.
- b) Los criterios de Eficacia y Eficiencia fueron analizados en relación con los logros, cómo se alcanzaron estos, el monitoreo y el seguimiento realizados hasta el I semestre del 2019.
- c) El criterio de Sostenibilidad tiene como categoría de análisis la utilidad de la ANNA 2015-2021 y su importancia para la construcción de la próxima.

5.3 Métodos de recolección de información y abordaje en el análisis de datos

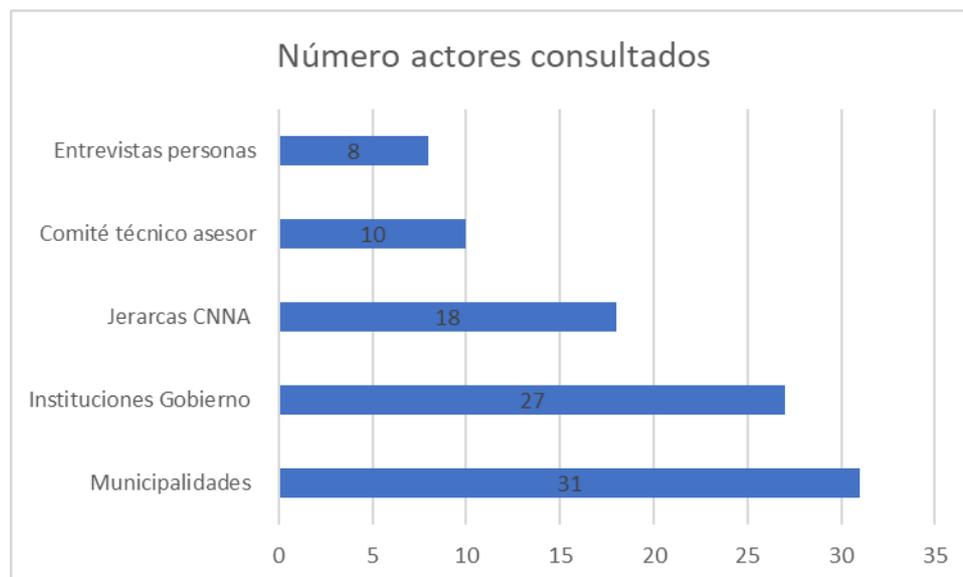
En este apartado se expone el proceso de trabajo con las fuentes de información y se detalla el método de análisis de los datos.

5.3.1 Recolección de información

La estrategia de recolección de información implicó la consulta de documentación base del contexto y antecedentes de la ANNA 2015-2021, entre ellos, la normativa nacional e internacional de niñez y adolescencia, los informes regionales y nacionales del UNICEF, los informes de Talleres de Construcción de la Agenda, los Informes de Seguimiento de Metas.

La consulta fue realizada a 27 instituciones que cuentan con responsabilidades en el cumplimiento de metas de la ANNA 2015-2021, a 18 jerarcas de las instituciones que forman parte del CNNA y de las entrevistas a 8 personas consideradas informantes claves, por su nivel de involucramiento en la construcción e implementación de la ANNA 2015-2021. También se consultó a 31 Municipalidades del país y a 10 representantes de las instituciones ante el CTA-CNNA. En detalle se puede apreciar en la Figura siguiente:

Figura No. 2: Actores consultados. Evaluación de la ANNA 2015-2021.



La respuesta a las interrogantes de evaluación requirió de información sustentada en un análisis que integró datos provenientes de diversas fuentes de información sobre los temas considerados para los criterios de evaluación.

En coordinación con el equipo gestor de la evaluación, se definió una lista preliminar de las instancias involucradas, personas claves y documentos que fueron considerados en la recolección de la información. Se establecieron pautas sobre las técnicas, los instrumentos a utilizar, los mecanismos y los medios para la

recopilación de la información. Se realizaron dos talleres, uno para reconstruir la teoría del cambio (TdC) con la participación del equipo que trabajó en la construcción de la ANNA 2015-2021 y el otro para definir las interrogantes de evaluación con la participación del equipo gestor de la evaluación.

Entre los actores consultados se definieron las instituciones y las personas jerarcas que conforman el CNNA, el CTA-CNNA, la ST-CNNA, las municipalidades, personal y exfuncionarios del PANI y la consultora que participó en la elaboración de la ANNA 2015-2021.

Los instrumentos de consulta fueron coordinados y validados con el equipo de gestión de la evaluación. Se realizaron entrevistas abiertas y semiestructuradas, presenciales y virtuales; se aplicaron formularios a las instituciones y sus jerarcas, y se realizó un Grupo Focal virtual con el CTA-CNNA.

En el contexto de la Pandemia de COVID-19 se realizaron algunas adaptaciones al proceso de recolección de la información, entre ellos la utilización de medios y plataformas virtuales que permitieron responder a las interrogantes de la evaluación.

La planificación de actividades regionales y locales, también debieron modificarse, debido a que las medidas adoptadas por el Ministerio de Salud, restringió la realización de actividades grupales de manera presencial, lo que limitó la investigación en los niveles territoriales.

Para la etapa de Validación del Informe Final se contó con la participación del CTA-CNNA y la CT-CNNA con el propósito de la preparación del “*Evaluation Management Respond*”, como insumo para la elaboración del Plan de Mejora que realizará el equipo gestor de la evaluación de manera que incorpore las recomendaciones para la construcción de las próximas PNNA y ANNA.

5.3.2 Análisis de datos

La información recopilada proveniente de las diferentes fuentes se integró para dar respuesta a las diferentes interrogantes generadoras en cada criterio relacionado con las Fases de Diseño y de Implementación, logrando la Triangulación de los datos que permitieron la interpretación y la elaboración de conclusiones y recomendaciones.

El análisis de datos se realizó siguiendo el enfoque sistémico, para lo cual se retomó la cadena de resultados planteada en la Teoría de Cambio y su relación con cada uno de los criterios de Evaluación, como se detalla en el cuadro siguiente:

Cuadro No. 1 Evaluación de criterios basada en la Cadena de Resultados de la Teoría de Cambio

FASES	Criterios	Cadena de resultados			
		Insumos	Productos	Efectos	Impacto
DISEÑO	Pertinencia	Gestión política Políticas Nacionales Convenciones Internacionales Talleres y Consultas Asistencia de UNICEF			
		Eficacia	ANNA 2015-2021 Sistema de Seguimiento	Alineamiento de acciones públicas Visualización de los aportes institucionales	
		Eficiencia	Articulación y movilización de sectores Capacidad de seguimiento de resultados		
IMPLEMENTACIÓN	Sostenibilidad			Gestión estratégica Rendición de cuentas Gobernanza de las políticas de NA	Bienestar y desarrollo integral de los niños, niñas y adolescentes

Fuente: Elaboración propia.

El criterio de Pertinencia principalmente aporta información para el análisis de la Fase de Diseño de la ANNA 2015-2021, por estar relacionado con el contexto, los actores involucrados y las metas planteadas en el documento de la Agenda como tal.

Los criterios de Eficacia, Eficiencia y Sostenibilidad están principalmente vinculados con la Fase de Implementación, dado que la información permitió la reflexión y análisis centrado en los resultados del proceso cuando está en operación la ANNA 2015-2021, por lo que incluye los aspectos de: Logros, uso de recursos, mecanismos de ejecución, seguimiento y utilidad.

Posteriormente con la reflexión, análisis e integración circular se generaron las conclusiones, en las cuales se señalan fortalezas, debilidades y amenazas. En las lecciones aprendidas se analizan los riesgos y finalmente se sustentan las recomendaciones con las oportunidades dirigidas a fortalecer la construcción de las próximas PNNA y la ANNA en Costa Rica.

La estrategia de análisis con base en los datos de los diferentes niveles, nacional, regional y local, comprende la sistematización de los hallazgos de las entrevistas y grupos focales. Los resultados reflejan la valoración que hacen los diversos representantes de la experiencia desarrollada en las Fases de Diseño e Implementación.

La información obtenida de las diferentes fuentes fue analizada a la luz de la triangulación de los datos, con lo cual se obtendrán resultados comparativos y complementarios para llegar a conclusiones argumentadas.

La Teoría de Cambio permitió orientar el análisis de la implementación a nivel de producto y efectos, comparar si se están logrando los supuestos y la manera en la que los elementos del contexto considerados están limitando o fortaleciendo la coordinación y sinergia entre las instancias responsables de las metas de la ANNA 2015-2021, incluyendo otros actores no directamente vinculados, pero que realizan acciones en favor de los derechos de la niñez y la adolescencia.

El análisis de los datos se sustentó en categorías de análisis relacionadas con las dimensiones definidas en las interrogantes correspondientes a cada uno de los criterios de evaluación. Este análisis incluyó la información recopilada mediante entrevistas presencial y virtual, la aplicación de cuestionarios a instituciones que cuentan con metas asignadas, los jerarcas de instituciones que conforman la ANNA 2015-2021, las municipalidades y personas que integran el CTA-CNNA.

El diseño de la evaluación contempló el reto de triangular la información de diversas fuentes y momentos:

1. Consideró los datos obtenidos en diferentes ámbitos institucionales: Representantes de Gobierno Central, Gobiernos Locales, Instituciones Semiautónomas.

2. Incluyó los datos de las consultas de diversas fuentes: a) documentos institucionales, b) consultas a instituciones responsables de metas, c) niveles de coordinación en los órganos de implementación.
3. Integró diversas técnicas de recolección de información: encuestas, entrevistas a profundidad presencial y virtual, entrevistas semiestructuradas, taller presencial y grupo focal virtual.
4. El análisis del nivel local contó con la información de los representantes municipales. Información clasificada en cantones que forman parte del “*Programa Cantones Amigos de la Infancia*” y en igual cantidad cantones que no forman parte del programa, con el fin de realizar la comparación de los resultados de la información.
5. El nivel regional se abordó según las referencias del criterio experto de profesionales del PANI, que trabajan con el Subsistema Local de Protección.
6. Para el análisis del nivel nacional se contó con las entrevistas de expertos, las consultas con las instituciones a nivel nacional, los jefes y los talleres realizados con el CTA-CNNA y personas involucradas en la formulación de la ANNA 2015-2021.

Previo al análisis de los datos se brindó control de entrega de formularios, recepción y revisión de estos, registro de entrevistas realizadas. Los datos cualitativos se analizaron utilizando la plataforma que brinda el *Atlas Ti* y los datos cuantitativos se analizaron mediante el uso de las funciones de *Excel de Microsoft*. Se utilizaron mapas conceptuales para facilitar la tendencia y los conceptos que sustentaron los argumentos derivados de los datos (escalas Likert).

6. Limitaciones de la evaluación

En este apartado se presenta las dos circunstancias imprevistas que afectaron el desarrollo de la evaluación de la ANNA 2015-2021.

Primero, el tiempo transcurrido en la designación de la persona que sustituiría a la Presidencia Ejecutiva, generó una demora en el inicio de la evaluación, dado que las consultas enviadas a las instituciones debieron ser firmadas por la persona designada en el cargo, con el fin de explicar y respaldar desde el más alto nivel de autoridad los fines de la evaluación y con ello, adjuntar los instrumentos elaborados por el equipo consultor.

La Presidenta Ejecutiva saliente enfrentó cuestionamientos a su gestión por parte de diferentes sectores sociales y conflictos que se hicieron públicos relativos a una de las funciones primarias de la institución como es la protección de la infancia, retrasándose la coordinación del proceso.

Segundo, el período de la evaluación coincidió con el inicio de las medidas sanitarias para prevenir el contagio del COVID-19 en el país. En un contexto complejo a nivel nacional y mundial por la presencia de la Pandemia, las instituciones públicas disminuyeron la presencialidad de sus funcionarios y

reorganizaron sus funciones para cumplir con las responsabilidades asignadas en los diferentes ámbitos, lo cual incidió en el ajuste de las actividades del proceso evaluativo.

A pesar de lo anterior, las limitaciones se pudieron enfrentar y ajustar a las circunstancias y se logró realizar algunas entrevistas presenciales, cumpliendo con las medidas sanitarias. Por otra parte, se realizó la adaptación de las actividades de recolección de información, pasando a la utilización de la virtualidad, mediante plataformas tecnológicas, lo que limitó la aplicación de técnicas como la observación y la profundización de aspectos cualitativos.

Entre las actividades realizadas presencialmente fueron los primeros encuentros de coordinación con el equipo gestor, reuniones del equipo evaluador, las entrevistas con personas claves y el Taller de Teoría de Cambio.

Para cumplir con las medidas sanitarias emitidas por el Ministerio de Salud se llevaron a cabo de manera virtual el Grupo Focal con el CTA-CNNA, las reuniones subsiguientes con el equipo gestor, las coordinaciones y asesorías con la Representante de UNICEF, las entrevistas con representantes claves del PANI y el representante de la Red de Jóvenes.

Los instrumentos de recolección de información de metas se enviaron a la totalidad de las instituciones con compromisos y metas en la ANNA 2015-2021, previendo que la devolución fuera suficiente en caso de que algunos no contestaran.

El equipo evaluador brindó seguimiento para obtener la devolución de los cuestionarios remitidos a las instituciones y municipios.

La identificación de limitaciones y de las medidas de mitigación para solventarlas se presentan en el Cuadro 2.

Cuadro No.2: Identificación de limitaciones y de las medidas de mitigación para solventarlas.

Limitaciones	Medidas de mitigación
<p>Situación Política en el PANI, que conllevó a cuestionamientos de diversos sectores hacia la Presidencia representada por la Señora Patricia Vega y su posterior renuncia. período que conllevó varios meses y retrasó el inicio de las consultas a los actores involucrados.</p>	<p>Con el propósito de contar con un tiempo oportuno y propiciar las condiciones políticas administrativas y el ambiente institucional adecuadas para la continuar con los procesos de desempeño institucional.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Extensión del período del contrato. 2. Adelanto del primer informe. 3. Reuniones técnicas con el equipo gestor de evaluación que permitieron la definición del diseño, los procedimientos, mecanismos, actores a consultar, instrumentos y herramientas para la

	evaluación.
<p>Condición COVID19:</p> <p>Esta condición ha cambiado el funcionamiento y operación de las instituciones, sus tiempos de respuesta y así como también los mecanismos de convocatoria consulta y comunicación. Lo que viene a propiciar también otras formas para realizar las consultas a los actores</p>	<p>En este sentido se ha recurrido también a prolongar el tiempo de período de consulta, variar las propuestas de consulta a los diferentes actores; considerando métodos alternativos de consulta, la adaptación de los instrumentos para recopilar la información, el uso plataformas (Google y Zoom) electrónicas para la realización de entrevistas y consultas, así como la realización de las actividades de coordinación y seguimiento de la evaluación. Esto también incide en adaptar la forma de atención hacia las personas consultadas, lo que ha requerido una atención más personalizada y con una sensibilidad mayor hacia las personas en las cuales la evaluación viene a representar una mayor carga de trabajo y la modalidad de trabajo virtual a la cual no estaban anteriormente acostumbrados.</p>
<p>Prescindir de los espacios de análisis de manera presencial, a pesar de que éstos aportan mayor valor a la recolección de información para a la evaluación</p>	<p>Utilización de medios electrónicos para obtener la información, a través de la aplicación de instrumentos</p> <p>Entrevistas individuales con actoras claves del proceso de implementación de la ANNA 2015-2021.</p>
<p>Existencia de información de seguimiento</p>	<p>Se incluyeron preguntas en los instrumentos para recolectar información faltante.</p>
<p>Acceso a actores clave</p>	<p>Abordados mediante consulta virtual</p>
<p>Falta de una teoría de cambio explícita</p>	<p>Se reconstruyó la Teoría de Cambio en forma participativa</p>
<p>Coherencia del diseño</p>	<p>Se buscó la comprensión a través de la clarificación de los temas con los actores clave en la fase de diseño y formulación.</p>

Fuente: Elaboración propia. Equipo de evaluación.

7. Consideraciones éticas

Es importante destacar que la evaluación es una acción política, que contribuye a la toma de decisiones transparente y fundamentada, cuya función principal es aportar a la mejora continua a partir de los resultados del proceso.

La evaluación de la ANNA 2015-2021 se encuentra en el marco de las evaluaciones denominadas evaluaciones externas o descentralizadas. Esta debe estar apegada

a las consideraciones éticas establecidas por UNICEF que es la instancia contratante y de MIDEPLAN, por tratarse de una intervención pública implementada por el Estado Costarricense.

Para la evaluación se consideraron los estándares y guías de ética de UNEG/UNICEF²³. También las Normas y Estándares para evaluación²⁴ de las Nacionales Unidas y el Procedimiento del UNICEF en cuanto a estándares éticos en investigación, evaluación, recolección de la información y análisis²⁵.

Entre los principios éticos que guiaron la evaluación se encuentran el respeto, beneficio y justicia, de manera que el equipo evaluador mantuvo respeto por la dignidad y diversidad de las personas entrevistadas y consideró en todo el proceso de evaluación los principios de derechos humanos, equidad e igualdad de género.

Se preserva la discrecionalidad de datos de las personas involucradas e informantes, para proteger la identificación de quienes brindaron la información.

Debido a las condiciones y medidas sanitarias relacionadas con el COVID19, por las que el país atravesó, la evaluación no desarrolló actividades con participación de personas menores de edad.

Finalmente, el marco metodológico de la evaluación está en correspondencia con el propósito de la evaluación de la ANNA 2015-2021. Consecuentemente, para el análisis de datos se tiene como ejes transversales prioritarios los derechos humanos y los principios de protección de la niñez y adolescencia.

8. Hallazgos

Para el análisis de los hallazgos, se realizó triangulación de la información de fuentes primarias como fueron las entrevistas realizadas a las personas informantes claves, los cuestionarios de representantes institucionales, municipales, resultados de Talleres de la TdC y del Grupo Focal con CTA-CNNA, de la información brindada por el Equipo de Gestión de la Evaluación. Se integró el análisis de contenido de las fuentes secundarias relacionadas con el estado de situación de la niñez y adolescencia que constan en informes emitidos por el UNICEF y entes académicos, marcos normativos e informes de la ANNA 2015-2021.

Es importante destacar que en la TdC se identifica la cadena de resultados (ver Figura 1) que contiene aspectos claves para la valoración de los hallazgos correspondientes a cada criterio. Para el análisis del criterio de Pertinencia, se contemplaron los Insumos y Productos planteados en la TdC. Con esta lógica, los criterios de Eficacia y Eficiencia se analizaron contemplando los aspectos definidos en el componente de efectos, mientras que con el criterio de Sostenibilidad se vincularon en el análisis los aspectos del segundo nivel de efecto.

23 Ethical Guidelines for UN Evaluations, 2008: <http://www.unevaluation.org/document/detail/102> and Code of Conduct for Evaluation in the UN system, 2008: <http://www.unevaluation.org/document/detail/100>

24 UNEG, 2016: <http://www.uneval.org/document/detail/1914>

25 UNICEF Procedure for Ethical Standards in Research, Evaluation, Data Collection and Analysis, 2015: https://www.unicef.org/supply/files/ATTACHMENT_IV-UNICEF_Procedure_for_Ethical_Standards.PDF

A continuación, en cada criterio de evaluación (Pertinencia, Eficacia, Eficiencia y Sostenibilidad), se desarrollan los aspectos vinculados con la TdC, según la fase de Diseño y la fase de Implementación y además se incluye en cada uno: Aciertos y bondades, Vacíos y limitaciones y una Síntesis, que sirvieron de base para la argumentación de las conclusiones, lecciones aprendidas y recomendaciones.

8.1 Pertinencia de la ANNA 2015-2021

En este apartado, como se indicó anteriormente, se busca dar respuesta a la siguiente interrogante principal que orientó este criterio:

¿En qué medida la ANNA 2015-2021 fue congruente con la Política de la Niñez y la Adolescencia, con las necesidades identificadas, las prioridades nacionales y globales y las políticas de los asociados?

Los resultados sobre pertinencia están comprendidos principalmente en el análisis de la Fase de Diseño de la ANNA 2015-2021. Ésta se identificó en la TdC como un producto que representa un instrumento de planificación en el cual quedan plasmados los objetivos, metas y estrategias para generar un cambio en la situación de la niñez y adolescencia del país, mediante el fortalecimiento de la articulación institucional e intersectorial, orientado por las líneas políticas nacionales e internacionales, que se establece en la PNNA 2009-2021.

En el Taller realizado para la reconstrucción de la TdC, se identificó que el contexto fue favorable para la construcción de la ANNA 2015-2021, los insumos fueron determinantes para alcanzar los productos: 1) ANNA 2015-2021 y 2) el Sistema de Seguimiento.

A continuación, se detalla el aporte de los insumos identificados en la TdC de Cambio: a) La gestión política, b) Políticas nacionales, c) Convenciones internacionales, d) Talleres y consultas y e) Asistencia de UNICEF.

8.1.1 La gestión política

La gestión política fue un factor de éxito para la construcción de la ANNA 2015-2021 impulsada también mediante el apoyo del UNICEF debido a que tuvo como fortaleza, el liderazgo de la Presidenta Ejecutiva del PANI, quien presidía el CNNA y el respaldo de la Vicepresidenta de la República, quien coordinaba el Consejo Presidencial Social (CPS). Ambas jerarcas colocaron al más alto nivel el tema de la niñez y la adolescencia en los procesos de trabajo de las instancias organizativas y políticas, con lo cual se logró el lanzamiento de la ANNA 2015-2021 el 9 de septiembre del 2015, con la firma del presidente Luis Guillermo Solís y se anunció el rendimiento de cuentas institucionales mediante el CNNA y el CPS.

En el proceso de diseminación y socialización a nivel nacional, cumplió un papel importante el lanzamiento público en el Teatro Nacional, con presencia de autoridades de Gobierno, representantes de instituciones, organizaciones, padres, madres, niñas y niños. En la actividad se distribuyó un documento en versión física y digital y previo al lanzamiento se llevaron a cabo actividades de validación con población menor de edad, padres y madres de familia en 6 lugares (San José,

Limón, Puriscal, Cañas, Puntarenas y Liberia). Sin embargo, uno de los informantes considera que el proceso fue centralizado por no incluir zonas alejadas e indígenas. (Informante 8).

8.1.2 Políticas Nacionales

El tema de la niñez y la adolescencia ha sido relevante en las diferentes administraciones de gobierno, lo que ha observado en las últimas dos décadas en las que ha habido coincidencia con relación a los enfoques teóricos, derechos y principios orientadores, plasmados en la PNNA 2009-2021 y la ANNA 2015-2021, las cuales tienen un alcance mayor a los 4 años de administración gubernamental.

A partir del análisis del documento de la ANNA 2015-2021 y los referentes del contexto, se extrae que los cuatro objetivos generales son concordantes con los principios del marco normativo y político del país en materia de derechos de la población menor de edad e integra acciones de las diferentes instituciones y organizaciones a nivel nacional y local.

Las metas contempladas en la ANNA 2015-2021 incorporan lineamientos de otras políticas, designadas a las instituciones que son parte de la CNNA como son el INAMU con las Políticas de Género, el CONAPDIS con Políticas de Atención a Personas con Discapacidad, la DGME con atención a personas migrantes y en especial las personas procedentes de pueblos indígenas. No obstante la población LGBTIQ+ y otras poblaciones minoritarias, como el grupo afrodescendiente, son poco visibilizadas.

Con la ANNA 2015-2021 se logró evidenciar las responsabilidades de las instituciones y los compromisos del país en materia de niñez y adolescencia. Sin embargo, prevalecen compromisos mínimos institucionales, se carece de propuestas innovadoras y de estrategias conjuntas.

Asimismo, es importante que las experiencias exitosas cuenten con respaldo político y presupuestario para darle continuidad una vez sobrevenidos los cambios de administración gubernamental.

Es importante señalar que si bien se retoman metas que atienden a grupos específicos y minoritarios, se requiere de metas dirigidas a territorios geográficos con mayor dificultad al acceso a derechos, dado que prevalece la brecha entre la población ubicada en las ciudades y las regiones fronterizas, por ejemplo, a quienes se les dificulta aún más la atención de sus necesidades.

De las 17 instituciones que brindaron información, un 29% considera que frecuentemente la ANNA 2015-2021 promueve la inclusión en programas y proyectos a las personas menores de edad en condición de vulnerabilidad y exclusión y en igual porcentaje se (29%) indica que raramente, lo cual evidencia una apreciación claramente polarizada entre los informantes sobre este tema.

En la ANNA 2015-2021 se incorpora la perspectiva de género en la dimensión de los derechos de la niñez y la adolescencia. A pesar de no contener indicadores específicos, está indicado en las metas referidas al período prenatal, tanto para

asegurar la atención de las adolescentes madres, como de las niñas y los niños durante el período de gestación. Se sugiere revisar la ubicación de metas relacionadas con la atención de mujeres embarazadas, ya que estas podrían corresponder al componente familia o al grupo etario de 12 a 17 años.

En el componente FAMILIA, se plantea la incorporación de mujeres adolescentes en el Programa de Formación Humana, dirigido por el INAMU- IMAS a mujeres adultas, por lo que es importante señalar el riesgo de invisibilizar la dupla en la especificidad de género y persona menor de edad.

En correspondencia con lo anterior, la perspectiva de género también se localiza en el grupo etario de 12 a 17 años, con metas bajo la responsabilidad del Ministerio de Salud, la CCSS y el MEP, dirigidas a la prevención del embarazo adolescente, ubicado en dos regiones y a la permanencia en el medio educativo de adolescentes embarazadas.

El enfoque por condición etaria aportado por la ANNA 2015-2021 visibiliza las necesidades según cada grupo de edad, sin embargo, no se establece estrategias para su abordaje. Esta característica prevalece en todos los enfoques (Equidad, Interculturalidad, Igualdad de Género y Corresponsabilidad Social). Si bien se enuncian en la ANNA 2015-2021, no se clarifica la manera en que se abordará articulada e intersectorialmente.

La construcción de las políticas para cada grupo etario, si bien contribuye a visibilizar la atención de estos grupos, se corre el riesgo de fragmentar y duplicar los procesos de articulación y coordinación interinstitucional. Por otra parte, las políticas utilizaron para su elaboración diferentes metodologías y distintos periodos de vigencia.

8.1.3 Las convenciones internacionales

La ANNA 2015-2021 responde al mandato derivado de la Convención sobre los Derechos del Niño. A partir de esta, el país cuenta con un robusto marco normativo institucional y una estructura operativa definida en los niveles territoriales (Sistemas Locales de Protección). No obstante, la puesta en práctica de los instrumentos de planificación sigue siendo centralizada y no se menciona en la ANNA 2015-2021 la alineación de las metas con las recomendaciones emitidas en los informes de situación de la niñez y la adolescencia del país.

En el cumplimiento de los derechos según sectores y territorios existen brechas importantes que no se explicitan en la ANNA 2015-2021, por lo tanto las desigualdades aún no están visibilizadas para ser atendidas mediante la formulación de metas específicas. No se establecen las estrategias de abordaje de los sectores más vulnerables, económica y socialmente, con lo cual los enfoques de interculturalidad y desigualdad no logran su aplicación.

En la ANNA 2015-2021 no se clarifica cuál es el aporte de las metas a los Objetivos de Desarrollo Sostenible, promulgados en el año 2015. Tampoco se plantean metas que respondan a las recomendaciones de las evaluaciones para la incorporación del país a la OCDE.

Tanto la PNNA 2009-2021 como la ANNA 2015-2021 no cuentan con una definición clara de los roles y los niveles de responsabilidad requeridos para la adecuada conducción y gestión de las acciones en el proceso de implementación. A pesar de la rectoría del PANI está establecida en la normativa éste no ejerce completamente un nivel de autoridad ante las instituciones vinculadas con el tema de la niñez y adolescencia.

8.1.4 Los talleres y consultas

La construcción de la ANNA 2015-2021 fue conceptualizada como un mecanismo de encuentro e intercambio entre las instituciones responsables de las acciones en materia de la niñez y la adolescencia. En este sentido la estrategia metodológica de Talleres y Consultas propició el intercambio interinstitucional y facilitó la integración de las metas, según las responsabilidades definidas por cada una de las instituciones y con la participación en la validación de representantes de los beneficiarios de la ANNA 2015-2021.

Los principales protagonistas en la elaboración de la ANNA 2015-2021 fueron las instituciones públicas con acciones dirigidas a la población menor de edad que integran el CNNA. Lo anterior posibilitó que las metas definidas se plantearan apegadas a la realidad de cada una de las instancias involucradas y con ello se proyectó de manera más certera su ejecución. Con relación a este punto, el 50% de las personas informantes claves coinciden en que “la ANNA 2015-2021 es una herramienta positiva, porque logró agrupar los compromisos institucionales y participar a un sector de las instituciones”, opinión que respalda el 100% de las personas representantes institucionales.

En la Fase de Diseño se llevó a cabo la negociación para la definición de las metas; sin embargo, algunas de las instituciones consideraron que no fueron contempladas para asignarles los compromisos contenidos en la Agenda (Cuestionario de Instituciones). De la misma manera, lo expresaron las Municipalidades consultadas, que plantearon que expresaron que se enteraron de la asignación de metas una vez que fue publicada la ANNA 2015-2021, y por medio de la consulta realizada por esta evaluación, lo que plantea un vacío en la difusión y comunicación de los acuerdos tomados en los talleres, y tiene repercusiones al asumir su responsabilidad.

En la Fase de Diseño de la ANNA 2015-2021, se generó el intercambio de conocimientos del tema de niñez y adolescencia entre quienes representaban a sus respectivas instituciones al ocupar cargos de mando medio y superior, con lo cual se plasmaron los compromisos, pero se omitió la participación del sector operativo de las instituciones y ejecutores de las acciones regionales y locales. (*Informante 3, 4 y 6*). Una persona entrevistada lo define de la siguiente manera:

“Los esfuerzos de participación en la elaboración de la ANNA 2015-2021, se focalizaron en las instituciones y organizaciones involucradas en el CNNA y el proceso de consulta alcanzó la participación de instituciones y de organizaciones a nivel central, con representantes que desempeñaban sus funciones con responsabilidad jerárquica superior, en las diferentes oficinas centrales de las respectivas instituciones”. (Informante 4)

En concordancia con lo anterior, la participación del personal de las oficinas de planificación de las instituciones tenía como propósito asegurar que las metas se incorporaran a los Planes Operativos Institucionales (POI) y a su vez, se garantizara el presupuesto para el cumplimiento de las metas. Sin embargo, “la ANNA 2015-2021 no incluyó información sobre los recursos necesarios, entre ellos, el presupuesto, el recurso humano y logístico que respaldara la ejecución, lo cual debilitó el cumplimiento de objetivos”. (Informante 1).

Por otro lado, se presentó la debilidad en el ejercicio de la participación institucional del nivel operativo, ya que está desvinculado de la autoridad política y del nivel estratégico, lo que desfavoreció el planteamiento de la puesta en práctica de las acciones coordinadas y articuladas de la PNNA 2009-2021 y de las metas establecidas en la ANNA 2015-2021.

8.1.5 La Cooperación de UNICEF

La cooperación de UNICEF representó el motor técnico, logístico y económico para desarrollar las actividades que permitieron concretar la ANNA 2015-2021. Mediante el aporte de una consultoría se logró la integración de la información que sustenta ésta. Asimismo, se destaca la importancia de haber colocado el Seguimiento como un mecanismo que favorece la fase de implementación y de haber asignado al PANI el conformar el Observatorio de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia, con funciones de sistematización de información e integración de los reportes semestrales de cumplimiento de metas institucionales.

Los insumos anteriores favorecieron que la ANNA 2015-2021 agrupara en un solo documento las metas institucionales, lo cual facilitó la comprensión del compromiso del país y se logró la incorporación de otras instituciones y sectores, entre ellas las Municipalidades.

8.1.6 Principales aciertos y bondades

En este punto se destacan los principales aciertos y bondades que contiene la ANNA 2015-2021, que le dieron solidez al documento y claridad para la puesta en ejecución.

En primer lugar, se considera que el diseño tiene una estructura que permite clasificar los aspectos por componentes de la intervención, de la siguiente manera:

Tabla No. 1 Aspectos claves de la ANNA 2015-2021 según componentes

COMPONENTES	ASPECTOS CLAVES
Cobertura	Nacional
Niveles	Intersectorial-interinstitucional
Ámbito	Institucional-Familiar-Comunal
Derechos	Salud-Educación-Cultura, Recreación y Desarrollo Psicosocial
Grupos etarios	0 a 6 años-6 a 12 y de 12 a 17

Fuente: Elaboración propia

La anterior estructura sirvió de marco orientador y facilitador en la elaboración del Diseño de la ANNA 2015-2021, permitió la clasificación de las metas según las responsabilidades de las instancias involucradas y con ello visibilizó los compromisos específicos según ámbito de acción, tipo de derechos y rangos de edad de la población.

En segundo lugar, la ANNA 2015-2021 “cuenta con un formato amigable, de fácil uso, es un instrumento sencillo que identifica las responsabilidades institucionales e incorpora actores claves; además tiene una adecuada clasificación por grupos etarios”. (Informante 2).

En tercer lugar, la clasificación de metas por grupos etarios, resultó ser una innovación importante que superó a la ANNA 2000-2010 y “tuvo por finalidad primordial evidenciar primero a la persona. (Informante 1). A este respecto la representación Municipal hizo la salvedad al considerar que esta clasificación no es aplicable porque las acciones comunales tienen el propósito de lograr cobertura a toda la población y no por grupos etarios.

El Sistema de Monitoreo y seguimiento a cargo del Observatorio de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia del PANI, fue un ejercicio innovador que puso en evidencia la necesidad de mejorar los canales de reporte y seguimiento. Esto contribuyó al rendimiento de cuentas y a la toma de decisiones oportuna mediante recomendaciones emanadas del CNNA, como pudo evidenciarse en la primera etapa de ejecución, con la presentación de informes semestrales.

El diseño impulsó la articulación interinstitucional, pero fueron muy pocas las instituciones que asumieron un trabajo conjunto; un buen ejemplo fue el tema de Salud que propusieron la realización de reportes integrados entre la CCSS y el MS.

8.1.7 Vacíos y limitaciones

Con miras al fortalecimiento de la intervención, se señalan en este punto los vacíos y limitaciones identificados en las consultas y con ello, proponer mejoras que sean retomadas para la construcción de la próxima Agenda.

Respecto a los derechos incluidos en la Agenda 2015-2021, una de las personas entrevistadas (Informante 2) consideró que en ésta se debe incorporar la totalidad de los derechos enunciados en la Convención y no restringirse a unos cuantos. En este sentido, es importante señalar que tanto la Agenda 2000-2010 como la que es objeto de este análisis, incluyeron los mismos derechos a pesar de haber transcurrido 15 años entre una y otra.

En la Agenda 2015-2021 los Objetivos Estratégicos tienen relación con cada grupo etario mientras que para los Entornos Saludables se les define un objetivo general. Proceder de esta forma podría invisibilizar las particularidades en las que se busca incidir en los ámbitos de Institucionalidad, Comunidad y Familia. (ANNA 2015-2021 página 14).

La mayor parte de las personas entrevistadas coinciden al considerar que la ANNA 2015-2021 se concibió como el Plan de Acción de la PNNA 2009-2021 (informantes

1, 3, 4, 5 y 8). Esta apreciación no es inocua y merece una reflexión por cuanto podría representar una falencia el haber retardado 6 años para contar con un instrumento que facilitara su ejecución.

La agenda contiene las metas diseñadas según las particularidades de las instituciones, algunas redactadas como indicadores, otras como acciones y otras como productos (efectos e impactos), sin explicitar temporalidades en común para cumplir con los compromisos.

Estas características hacen que el instrumento no cumpla con los requerimientos técnicos que contempla el diseño y elaboración de un Plan de Acción. No constan tampoco los presupuestos para la fase de implementación ni el cronograma para el seguimiento operativo.

Al margen de estas observaciones, es pertinente establecer el formato adecuado para la preparación de la próxima Agenda, consensuar en las personas involucradas, en las distintas instancias y niveles institucionales, organizacionales y territoriales, el instrumento de planificación más adecuado, Agenda o Plan de Acción.

La TdC de la ANNA 2015-2015 evidencia que las metas no se ajustan a un orden sistémico de la cadena de resultados dado que en un mismo plano se observan las metas de producto, efecto e impacto en la población beneficiaria.

En consecuencia, la ANNA 2015-2021 analizada desde la estructura, resulta ser un instrumento que agrupa acuerdos de resultados previamente concebidos por las instituciones, donde se concretan y negocian expectativas sobre la situación deseada para la niñez y la adolescencia. Se concibe con el buen propósito de alcanzar la articulación y la coordinación interinstitucional, sin contar con los procedimientos para su implementación, por lo que en las instituciones prevalece el cumplimiento de metas de forma independiente.

Por otra parte, en la ANNA 2015-2021 no definieron las unidades, puestos o personas que en las instituciones asumirían el seguimiento de las metas. El no haberlo previsto en el diseño podría haber debilitado el proceso de ejecución.

En el proceso de consulta de la evaluación, se identificó que las Juntas Cantonales no estuvieron involucradas en la ANNA 2015-2021. El 81% de las Municipalidades consultadas sí conocían de la existencia de esta y un Municipio que forma parte del Programa CAI expresa no conocerla. De igual manera, DINADECO manifiesta respecto de la conformación de los Comités Tutelares (CT), lo siguiente: *“no puede atribuirse a DINADECO la obligatoriedad de constituirlos porque queda a voluntad de las asociaciones de desarrollo comunal si deciden o no hacerlo”*. Las respuestas anteriores podrían representar una alerta sobre el nivel de conocimiento requerido para involucrarse de forma decisiva en las acciones de la Agenda, en especial en el nivel local.

El enfoque de territorialidad al que aspiró la Agenda se vio limitado ya que no se evidencia el involucramiento de las instancias regionales y locales mediante la estructura del Sistema Nacional de Protección Integral.

8.1.8 Síntesis

A partir de la interrogante de evaluación planteada en este criterio, la ANNA 2015-2021 es congruente con la PNNA 2009-2021, con las necesidades identificadas, las prioridades nacionales y globales y las políticas de los asociados, por lo siguiente:

1. La estructura del diseño de la ANNA 2015-2021 aportó al componente de operativización de la política pública de niñez y adolescencia, según se concluye de la evidencia recada en el proceso de consulta a personas participantes del CTA-CNNA y a informantes claves, al señalarse que *“la Agenda hace evidente las acciones necesarias para garantizar el acceso a derechos de esta población”*. (Grupo Focal CTA-CNNA).
2. La ANNA 2015-2021 se constituyó en un instrumento de planificación que integró y explicitó por primera vez los compromisos y responsabilidades de las instituciones vinculadas con la atención a la población menor de edad y recuperó la orientación de metas en el marco de los principales derechos humanos.
3. La gestión de la ANNA 2015-2021 debe fortalecerse para cumplir la función de ser un mecanismo facilitador de la ejecución de la política de la niñez y la adolescencia y que le permita al país cumplir con los marcos normativos internacionales e incluir las políticas específicas que vinculan a las instituciones.
4. La articulación entre las instituciones y otras instancias involucradas se alcanzó en la Fase de Diseño mediante el intercambio de conocimiento y análisis de las metas entre las y los representantes que participaron en los Talleres. Sin embargo, prevalecen acciones independientes de las instituciones, dado que del total de metas (169), un 82% (139 metas) son responsabilidad por institución y un 18% (30 metas) son de responsabilidad compartida.

8.2 Eficacia

El análisis de este criterio fue guiado por la siguiente interrogante:

¿De qué manera los logros obtenidos contribuyen con los objetivos de la ANNA 2015-2021 y cómo esta favorece la articulación, la coordinación de los actores involucrados y los servicios de la población meta?

A continuación se presentan los logros alcanzados con énfasis en los productos y efectos del primer nivel identificados en la TdC: La Agenda propiamente dicha, lograda en la Fase de Diseño y el Sistema de Seguimiento destacado en la Fase de Implementación.

Los efectos planteados en la TdC y relacionados con la eficacia son: 1) Alineamiento de las acciones públicas generado por la ANNA 2015-2021, 2) Visualización de los Aportes de las instituciones generado por el Sistema de Seguimiento.

8.2.1 Alineamiento de las acciones públicas generado por la ANNA 2015-2021

El alineamiento de las acciones públicas promovido por la Agenda se centró en determinar los compromisos de cada institución vinculados con la atención de la niñez y la adolescencia y convertidos en metas a cumplir en la Fase de Implementación.

Con relación al logro de los objetivos planteados en la ANNA 2015-2021, el primero de ellos, está referido a la Fase de Implementación, debido a que está vinculado con el efecto de las acciones dirigidas a la población menor de edad, para cumplir con el acceso a los derechos y oportunidades de desarrollo integral. Los tres objetivos restantes debían conseguirse en la Fase de Diseño pues refieren al contenido que debía constar en el documento de la Agenda, es decir, las acciones y metas de población en vulnerabilidad, plataforma con metas orientadas al desarrollo de derechos y el posicionamiento de responsabilidades y competencias institucionales.

Los cuatro objetivos indicados se transcriben a continuación con el fin de ilustrar lo señalado anteriormente:

- a) Contribuir a garantizar a todos los niños, niñas y adolescentes en Costa Rica las condiciones necesarias, para lograr su máximo bienestar y su desarrollo integral: físico, intelectual, moral, espiritual, socioemocional, garantizando el cumplimiento y disfrute de todos los derechos, para que desarrollen integralmente todas sus habilidades, destrezas, capacidades y se sientan felices, amados y tengan oportunidades que contribuyan a desarrollar su propio proyecto de vida.
- b) Garantizar la inclusión en las acciones y metas de esta agenda de todas aquellas poblaciones menores de edad en condición de vulnerabilidad y exclusión.
- c) Construir conjuntamente una plataforma con metas, indicadores y acciones orientadas al desarrollo pleno de los derechos y el desarrollo de los niños, niñas y adolescentes.
- d) Posicionar en la responsabilidad y competencias institucionales, las prioridades de atención y respuesta contextual a la garantía de los derechos de la niñez y adolescencia, mediante el fortalecimiento eficiente y eficaz del Sistema Nacional de Protección.

Como se puede observar, la mayor cantidad de objetivos están contenidos en una de las Fases, lo que explica el nivel de importancia dado a la elaboración de la Agenda en sí misma.

La información recopilada evidenció que en la Fase de Diseño se logró un acercamiento al propósito de la ANNA 2015-2021, el cual persiguió mejorar el accionar y capacidad de articulación de las instituciones, empleando como estrategia la realización de talleres con participación de representantes institucionales para la definición de las metas.

Es importante considerar los porcentajes mayoritarios de la percepción sobre la articulación y alineación institucional que tienen los representantes institucionales.

- a) Un 35% indica que el intercambio de información entre instituciones ocurrió ocasionalmente.
- b) Un 53% expresa que el desarrollo de acciones conjuntas a nivel regional se dio ocasionalmente.
- c) Un 47% indicó que el desarrollo de acciones conjuntas a nivel local ocurrió ocasionalmente.
- d) Un 29% indicó que la participación en acciones conjuntas para personas en mayor vulnerabilidad y exclusión se dio frecuentemente e igual porcentaje dice que raramente.

En el grupo focal con el CTA-CNNA se coincidió con la información relativa a los alcances de la ANNA, quienes indicaron: “En el diseño hubo participación e involucramiento por parte de las instituciones, no así en el proceso de implementación que en su mayor parte se visualiza como la responsabilidad independiente de cada institución, con excepción de experiencias de comisiones para llevar a cabo algunos compromisos interinstitucionales”.

Por otra parte, consideran que el seguimiento para garantizar la implementación de la ANNA 2015-2021 se dio durante el período 2016-2017 y a partir del 2018, con el ingreso de la nueva Presidenta Ejecutiva del PANI, se disolvió el equipo del Observatorio de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia y en consecuencia, no se realizaron más reportes de cumplimiento de metas.

La articulación en la Fase de Implementación es débil, pues un 47% de las instituciones consideran que ocasionalmente la ANNA 2015-2021 ha fortalecido acciones conjuntas entre instituciones a nivel local con la participación de personas menores de edad.

Lo anterior reafirma una de las personas entrevistadas que plantea que las instituciones pocas veces realizan trabajo conjunto y que los mecanismos de participación se reducen a distribuir el aporte de cada una, en las actividades. (Informante 5).

Coincide con este criterio otra de las personas informantes cuando expresa que “Las metas siguen siendo mayoritariamente para cada institución y no articuladas y éstas no bajaron a ser del conocimiento en el nivel local” (Informante 4).

Otro aspecto en el que son concurrentes las opiniones respecto a la Fase de Implementación es que la estrategia no consigue superar el patrón centralista que históricamente se presenta en la institucionalidad costarricense, como se aprecia en la siguiente afirmación: “No se realizó diseminación o divulgación a nivel regional, se quedó solo a nivel central de las instituciones”. (Informante 3, 4 y 6).

A pesar de lo anterior, las personas participantes del CTA-CNNA identifican positivamente algunos resultados alcanzados en el proceso de implementación de la ANNA 2015-2021 y entre los elementos principales señalan:

- Presentación de Informes de seguimiento, los cuales reportaron avances de los procesos. Esta práctica se presentó en la administración 2014-2018, con informes enviados a la ST-CNNA.
- La ANNA 2015-2021 fue considerada como un “Pseudo Plan de Acción” para la PNNA 2009-2021, como una hoja de ruta para la transparencia y rendición de cuentas y se resalta el hecho de que ha sido impulsada por el UNICEF, lo que ha representado un elemento importante para su consolidación.

8.2.2 Visualización de los aportes institucionales

Para evidenciar los aportes institucionales, la ANNA 2015-2021 contó con un Observatorio de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia integrado por personal del PANI, quienes elaboraron cuatro informes semestrales, correspondientes al año 2016 y 2017, los que dieron cuenta del cumplimiento de metas consignado en los reportes institucionales. (Informes 2016, 2017).

La visualización de los aportes institucionales fue alcanzada de manera limitada por la ausencia de información de nueve instituciones en el 2016-2017 y por la discontinuidad en la presentación de informes de las instituciones a partir del año 2018.

Para contar con la referencia de metas cumplidas al 100% hasta el año 2019, se consultó a las instituciones participantes de la evaluación y se obtuvo los siguientes datos brindados por 10 representantes:

Cuadro No.3 Número de metas cumplidas por institución, según derechos y año de cumplimiento

Institución	Cantidad de metas cumplidas al 100%	Año de cumplimiento	Derecho
CEN-CINAI	4	2019	Derecho a la Salud
CEN-CINAI	1	2018	
MS	10	2019	
ICODER	3	2019	
ICODER	1	2018	
CPJ	1	2019	Derecho a cultura, juego y recreación
MJP	4	2017	Desarrollo Psicosocial
MTSS	2	2017	
PANI	5	2019	
IAFA	3	2015	Educación
IMAS	4	2019	
INA	1	2019	

Fuente: Elaboración propia con base a la Consulta a Instituciones, Evaluación ANNA 2015-2021.

La información anterior se resume en que 10 instituciones reportan 39 metas alcanzadas a un 100%, lo cual representa un 23 % de las metas planteadas en la Agenda.

Las 17 instituciones que respondieron la consulta destacaron entre los logros principales en la fase de implementación de la ANNA 2015-2021, los siguientes:

- Aumento en la cantidad de niños con servicios. Extensión del servicio de Atención y Protección con estrategias innovadoras a niños que venían recibiendo los servicios de Nutrición Preventiva. Diseño de normas y procedimientos para guiar al personal que ejecuta, como al que supervisa y evalúa. Dirección Nacional de Centros de Educación y Nutrición y de Centros Infantiles de Atención Integral (CEN-CINAI).
- Establecimiento de un cronograma para dar seguimiento a las actividades y alcanzar la meta con el MEP y la articulación interinstitucional a través de la Comisión Tripartita. (Fuente: DGME).
- Mediante los Centros Cívicos por la Paz, dependencia del Ministerio de Justicia y Paz (MJP) de forma anual se ha beneficiado una gran cantidad de adolescentes en los temas del liderazgo, salud sexual-reproductiva y proyecto de vida. (CPJ).
- Entre el 2015 y 2018, DINADECO contabilizó 51 proyectos destinados a deporte y recreación que benefician a personas menores de edad (17 en 2015, 14 en 2016, 2 en 2017 y 18 en 2018). (DINADECO).
- Con la creación de la Batería de Indicadores de Discapacidad, la CCSS, el MS, MCJ, PNI, entre otras, han generado metas e indicadores específicos que dan cuenta de las acciones específicas dirigidas a la población con discapacidad. (CONAPDIS).
- La ANNA 2015-2021 posicionó el tema de la niñez y la adolescencia a lo interno de las instituciones que trabajan en diversas materias. Esto permitió, por ejemplo, que el Consejo Nacional de la Política Pública de la Persona Joven (CPJ) desarrollara una articulación con los Centros Cívicos por la Paz, para brindar capacitación en prevención de la violencia y liderazgo positivo, con personas de 12 a 18 años. Se destaca el trabajo realizado en los Centros Cívicos por Paz de Cartago, Garabito y Aguas Zarcas lugares donde actualmente se siguen sumando beneficiarios.
- La DGME destaca como resultado positivo el trabajo realizado en territorios con mayor población migrante, población que egresa del colegio para prepararlos para la empleabilidad, en rango de edad entre 12-18 años, en comunidades como Rincón Grande de Pavas y La Carpio.

Los logros destacados por las Municipalidades se relacionan con infraestructura para actividades recreativas y deportivas, como son la construcción y recuperación de parques e instalación de equipos para el ejercicio y la recreación en diferentes

comunidades. Mencionan el desarrollo de otras actividades de apoyo a la cultura y recreativas como fiestas de Navidad para niñas, niños del cantón.

Las respuestas sobre la percepción del alcance de la meta asignada a las Municipalidades son similares en los dos grupos consultados (las Municipalidades que están en el Programa CAI y las que no son parte de este). Ambos reconocen que ANNA 2015-2021 contribuyó a mejorar la coordinación con algunas instituciones, como el PANI, el MEP y el MS; enfatizan que se han realizado obras comunales, pero que se debe estimular la utilidad y el mantenimiento de estas.

8.2.3 Principales aciertos y bondades

La mayoría de los entrevistados reconocen que el principal logro de la ANNA 2015-2021, fue visibilizar en un solo documento las metas de instituciones y de las organizaciones que están vinculadas con la población menor de edad. (Informantes 1, 2, 3,4, 5 y 7).

El inicio de la Fase de Implementación se vio favorecida porque la ANNA 2015-2021 logró que el tema de niñez y adolescencia se colocara en las instituciones y se evidenciaran los compromisos que le correspondía a cada institución.

En la Fase de Implementación se logró evidenciar la importancia de una unidad responsable del seguimiento, como lo fue el Observatorio de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia. Durante su funcionamiento logró integrar cuatro informes semestrales y “detectar necesidades de acompañamiento y capacitación en las instituciones para mejorar la rendición de cuentas”. (Grupo Focal CTA-CNNA).

8.2.4 Vacíos y limitaciones

El resultado esperado sobre la articulación institucional, no se logró debido a que el seguimiento se centró en el cumplimiento de las metas por institución y no se trascendió de la respuesta individual o independiente de los logros institucionales.

Aunado a lo anterior, la articulación interinstitucional careció de acompañamiento a las instituciones durante el proceso de implementación por parte de una instancia coordinadora que debió estar prevista en las responsabilidades asignadas en la ANNA 2015-2021. (Informantes 3,4 y 5).

El seguimiento llevado a cabo por el Observatorio de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia se circunscribió a la solicitud de reportes institucionales y la integración de los informes semestrales, todo esto congruente con la función de sistematización de información y el aportar insumos para la conducción y gestión del proceso.

La gestión de la ANNA 2015-2021 careció de decisiones oportunas para aplicar medidas correctivas durante al proceso de implementación.

8.2.5 Síntesis

En consideración a la interrogante de evaluación planteada, los logros perseguidos por el ANNA 2015-2021 se obtuvieron principalmente al inicio de la implementación, al contar con un instrumento que agrupó las metas de las instituciones vinculadas con los derechos de la población menor de edad.

Sin embargo, disminuyeron sus alcances en el proceso de ejecución debido a que persiste en las instituciones y las organizaciones la cultura de trabajo independiente, sin articulación y la debilidad en el seguimiento a los resultados.

En los informes semestrales de cumplimiento, las metas planteadas se miden por porcentajes de cumplimiento, excluyendo aspectos cualitativos como la descripción y la valoración del proceso, lo que permitiría, en caso de ser necesario, tomar medidas correctivas.

De la información obtenida de las instituciones, entrevistas y grupo focal, se logró concluir que la ANNA 2015-2021 contribuye en un bajo nivel al desarrollo de la articulación interinstitucional e intersectorial, lo cual se aborda en detalle en el criterio Eficiencia, que se desarrolla a continuación.

8.3 Eficiencia

En este criterio, el análisis de la información busca responder la siguiente interrogante:

¿En qué medida los recursos/insumos (fondos, especialización, tiempo, equipos, etc.) se han convertido social y económicamente en resultados?

El análisis contempló la valoración de las acciones y los recursos que permitieron el alcance de los efectos esperados con la AGENDA 2015-2021 y el Sistema de Seguimiento. Tomando como referencia los siguientes efectos identificados en la TdC: 1) Articular y movilizar los sectores y 2) Capacidad de seguimiento de resultados.

8.3.1 Articular y movilizar los sectores

La Fase de Implementación comprendió como un medio para su desarrollo, la articulación interinstitucional y la movilización de los sectores involucrados con la niñez y la adolescencia, lo cual se logró parcialmente al inicio de la puesta en práctica de la ANNA 2015-2021.

La respuesta favorable de las instancias involucradas fue motivada por el respaldo político al más alto nivel gubernamental, mediante el liderazgo de la Vicepresidenta de la República, quién junto con la Presidenta del PANI, incluyeron la ANNA 2015-2021 en las prioridades de trabajo del CNNA y del CPS. Esto tuvo un efecto fundamental en el compromiso asumido por las autoridades políticas superiores de las instituciones involucradas en los procesos convocados, y en su disposición para cumplir con las metas. (Informantes 1 y 5).

El seguimiento tuvo un importante papel porque logró persuadir a las instituciones a brindar informes de forma regular al CNNA y al CPS. (Informante 1 y 5).

Sin embargo, la Agenda careció de mecanismos o herramientas para propiciar o desarrollar la articulación interinstitucional, ya que la mayor parte de las metas definidas privilegiaron el accionar institucional de manera independiente.

Según las fuentes consultadas, la articulación se logró medianamente, sin embargo, no se lograron identificar ejemplos de ello en casos específicos. A partir de la consulta realizada a representantes institucionales se obtuvo que:

- El 35% consideró que el intercambio de información entre las instituciones se realizó ocasionalmente.
- Un 53% expresó que el desarrollo de acciones conjuntas a nivel regional se realizó ocasionalmente.
- Un 47% consideró que el desarrollo de acciones conjuntas a nivel local se logró ocasionalmente.
- El 29% consideró que la participación en acciones conjuntas con población en situación de mayor vulnerabilidad y exclusión indicó que raramente, aunque tiene igual porcentaje quienes consideraron que fue frecuentemente.

De la consulta a las instituciones y Municipalidades sobre el aporte de la ANNA 2015-2021 a la articulación, destacan las siguientes acciones:

- El establecimiento de un cronograma para dar seguimiento a las actividades y alcanzar la meta MEP y la articulación interinstitucional a través de la Comisión Tripartita.
- La delimitación de metas, indicadores y acciones específicas para la población con discapacidad se destaca como un aporte de algunas instancias, como la CCSS, el MS, el MCJ y el PANI.
- En el año 2018 se logró un acuerdo con el MEP con el fin de articular la información que se tenía sobre la realización de actividades de prevención en centros educativos, con el fin de brindar un reporte unificado de las metas establecidas en la ANNA 2015-2021. Sin embargo, con el cambio de gobierno no se le dio continuidad a este acuerdo.
- Contar con reportes periódicos que permiten dar seguimiento a nivel institucional sobre la atención de la población menor de edad que se constituye como beneficiaria de la oferta programática.
- La inclusión de objetivos y metas de la ANNA 2015-2021 en los procesos de planificación de cada unidad que conforma el Nivel de Atención Penal Juvenil.

Otro aspecto importante del proceso de implementación de la ANNA 2015-2021, fue colocar el análisis de los compromisos institucionales y motivar sobre la

responsabilidad que corresponde en relación con la atención a la niñez y la adolescencia.

Lo anterior lo confirman las personas representantes del CTA-CNNA quienes destacan como logros alcanzados a lo interno de las instituciones, el haber cumplido con compromisos de respeto a los derechos de las personas menores de edad. Como ejemplo, el contar con una red de personas y profesionales que trabajan en favor de personas menores de edad.

Como se puede observar, se rescata la importancia de las acciones realizadas en conjunto entre las instituciones. Sin embargo, la articulación interinstitucional se reduce al aporte y participación en actividades específicas, lo que hace necesario desarrollar el concepto de articulación interinstitucional que comprenda aspectos comunes entre las instancias involucradas para incidir positivamente en el bienestar de la niñez y la adolescencia.

8.3.2 Capacidad de seguimiento de resultados

El Sistema de Seguimiento se consideró en la TdC como el segundo producto, que tenía como función controlar el cumplimiento de las metas en la Fase de Implementación. De esta manera, se asignó al PANI la siguiente meta: “A partir del 2017, el país contará con un Observatorio sobre la situación de la niñez y adolescencia que dará seguimiento y monitoreo a la Agenda.” (ANNA 2015-2021).

Como se indicó en páginas anteriores, los recursos humanos del PANI, destacados en el Observatorio de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia, fueron reubicados de funciones a partir del segundo semestre del año 2018, descontinuándose el seguimiento al cumplimiento de metas institucionales. (Informante 5 y 7).

Es oportuno señalar que la naturaleza de las funciones asignadas a esta instancia, eran de carácter técnico y no de gestión y conducción del proceso de la Agenda, como se puede apreciar en la meta arriba indicada. Con la reubicación del personal, este importante papel no fue reasignado ni asumido por otro recurso humano de la institución en la que estaba adscrita, afectando la ejecución y cumplimiento de objetivos.

La articulación no se visualiza en el proceso de implementación de la Agenda, predominan las metas independientes por institución. Según las personas entrevistadas, el seguimiento de las metas siguió este mismo patrón de trabajo independiente al ser asumido internamente por cada institución. A este respecto, se aduce que estas se encuentran incorporadas en los POI, y por tanto deben ser reportadas al MIDEPLAN. (Informante 2, 3 y 4).

Dada la importancia del seguimiento para la viabilidad del proceso de implementación, fue tema de análisis recurrente por parte de los informantes y los participantes del CTA-CNNA, quienes plantean lo siguiente:

- Para la fase de implementación de la ANNA 2015-2021, falta una estructura organizativa que realice el monitoreo y seguimiento, para que en el proceso

se identifiquen los vicios y las metas rezagadas, y se puedan tomar decisiones oportunas que generen estrategias para su cumplimiento.

- La falta de revisión y ajuste del Sistema de Monitoreo y Seguimiento, así como la capacitación y acompañamiento para el personal de las instituciones representó un reto importante.
- El proceso de monitoreo y seguimiento se realizó mediante el Consejo Técnico Asesor, siendo un tema permanente en las sesiones, donde las personas del Observatorio presentaban los informes y las dificultades enfrentadas.

En el proceso de evaluación se pudo corroborar que el Seguimiento se vio limitado por falta de reportes de un alto porcentaje de las instituciones, ausencia total Informes de Seguimiento a partir del año 2018, carencia de reportes de presupuesto de las instituciones, la dificultad de incorporar acciones de mejora en los informes y debilidades en los instrumentos de recolección de la información.

El Observatorio de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia del PANI consignó en sus Informes un capítulo en el que se hizo ejercicio de reporte de recursos por meta. Sin embargo, las instituciones no reportaban la información necesaria y la fórmula de cálculo no fue estandarizada para todas las instituciones, no lográndose la estimación de la ejecución presupuestaria.

Según los Informes rendidos por el Observatorio de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia del PANI correspondientes al primer semestre de 2016, de las 31 instituciones, 20 reportaron sobre sus metas y 11 no lo hicieron. Entre las limitaciones señaladas en este Informe están: algunas metas no tenían línea base, los presupuestos no los reportan todas las instituciones, los períodos de cumplimiento de metas no están claros, se indica que muchas metas fueron alcanzadas en el corto tiempo, la forma de llenado de matriz no está clara para todas las instituciones. En el segundo Informe se indica que 10 instituciones no entregaron reporte.

En el Informe I, se destaca que tienen 170 indicadores de los cuales 50 no reportan datos y en el Informe II se plantea que son 175 indicadores de los cuales 47 no cuentan con reporte.

En los informes III y IV se presentó una situación similar, cuando de 31 instituciones, 22 remitieron información y 9 no lo hicieron. En el III Informe se explicita que, de 175 compromisos, se reportan con avance 110 y sin avance 65, mientras que el IV informe indica que 120 tienen avance y 55 reportan sin avance. Tanto para el año 2016 como para el 2017 son las mismas instituciones las que reportan la información, por lo que se evidencia que la rendición de cuentas no es asumida homogéneamente por todas las instituciones.

A pesar de las limitaciones indicadas en el primer informe y las sugerencias emitidas para motivar y capacitar sobre el uso del cuadro de información requerido, no se logró una modificación de éstos, lo cual evidencia la dificultad de incorporar mejoras.

A partir del año 2018, no se cuenta con informes de seguimiento de las metas de la ANNA 2015-2021, por las razones antes indicadas.

Con relación al año 2019 y como resultado de la consulta realizada para el desarrollo de esta evaluación, 10 instituciones indicaron el cumplimiento del 100% de lo propuesto en 39 metas, mientras que en 6 instituciones, 18 metas se encuentran en proceso y de 39 metas no se aportan datos de 11 instituciones. (Cuestionario de Instituciones).

El no contar con un instrumento homologado y automatizado en línea, se genera el riesgo de la desactualización de los datos de las instituciones y por consiguiente, la dificultad de rendir informes rigurosos para la rendición de cuentas y la oportuna toma de decisiones.

Otro hallazgo de la evaluación es que las instituciones califican de experiencia positiva la coordinación, como se podrá apreciar en los siguientes casos: en el CEN-CINAI se logró un aumento en la atención de la población; la DGME valora un aporte de coordinación mediante la conformación de una Comisión Tripartita con integración de MEP y PANI. El CONAPDIS reconoce el trabajo coordinado con CCSS, PANI, MS y MCJ, para la inclusión de Indicadores de atención de personas con discapacidad y finalmente el MSP valora la coordinación realizada para desarrollar actividades de prevención en centros educativos y agrega que este esfuerzo se discontinuó con el cambio de gobierno.

8.3.3 Principales aciertos y bondades

Un acierto de la ANNA 2015-2021 fue la definición de dos aspectos claves para la gestión: la Conformación del Observatorio de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia del PANI y el Sistema de Seguimiento Sin embargo, estos se discontinuaron durante la Fase de Implementación, lo cual es un factor que afectó el tema de eficiencia en procesos y resultados.

El proceso de gestión de la ANNA 2015-2021 le correspondió al CNNA y de manera operativa al CTA-CNNA y a la ST-CNNA. El PANI creó el Observatorio de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia, instancia a la que se le encargó la construcción de instrumentos de Monitoreo y Seguimiento, y logró integrar los Informes Semestrales por dos años consecutivos (2016-2017).

La implementación de la ANNA 2015-2021 se puede mejorar mediante el fortalecimiento del CNNA y de la ST-CNNA, con una instancia que opere como Unidad Ejecutora adscrita al PANI, en concordancia con la función de rectoría que tiene asignada por ley, a fin de consolidar el liderazgo que debe tener la institución en el proceso de implementación de la ANNA 2015-2021 en su conjunto y por ende, de la PNNA 2009-2021.

8.3.4 Vacíos y limitaciones

Entre los principales nudos críticos identificados están:

- Las metas siguen siendo concebidas mayoritariamente de manera independiente por cada institución.
- Las metas no fueron de total conocimiento en el nivel local.
- No se ha alcanzado a incorporar las acciones de la ANNA 2015-2021 en los planes presupuestarios.
- La articulación institucional e intersectorial no se ha alcanzado, dado que las instituciones continúan con un trabajo apegado a su quehacer de manera independiente y en apego a la normativa interna.
- Por todo ello, se considera la ANNA 2015-2021 como una suma de acciones institucionales.

Otro vacío identificado en la ANNA 2015-2021 se refiere a que:

- No integra las acciones de los subsistemas de protección local y se invisibiliza la estructura operativa para articular el cumplimiento de las metas. (Informantes 3 y 4).

Entre las limitaciones destacadas por las instituciones son las referidas a los escasos recursos financieros y humanos que en su opinión, impiden el cumplimiento de las metas planteadas. Esta misma limitante es indicada por las Municipalidades al señalar que no disponen de un presupuesto sostenido para dar mantenimiento a las obras y desarrollar proyectos con participación de la comunidad.

La coordinación interinstitucional se debilitó durante el proceso de Implementación de la ANNA 2015-2021, como se desprende de la consulta hecha a representantes institucionales, quienes lo atribuyen a que esta no contempló un acompañamiento sistemático al personal involucrado. Agregan que esta situación se acrecentó con el ingreso de la actual administración gubernamental, al descontinuarse el rendimiento de cuentas periódico ante el CNNA y ante el CPS. (Informantes 1 y 5)

8.3.5 Síntesis

En correspondencia con la interrogante de evaluación planteada en el criterio de Eficiencia, la ANNA 2015-2021 contó con limitados recursos e insumos para su implementación debido a que careció de recursos propios para su ejecución y, algunos de los recursos humanos que tenían responsabilidad en acciones específicas, fueron removidos de sus funciones.

Es importante alertar sobre el riesgo de que la articulación esté supeditada a la voluntad política de los jerarcas institucionales de turno y menos aún, tratándose de materias tan sensibles como son la niñez y la adolescencia. Por lo anterior, se sugiere insistir en la trascendencia de dar continuidad a los compromisos multilaterales de la política pública, respaldada técnica y políticamente por instancias involucradas, en especial aquellas que tienen la investidura de cooperación y asesoría internacional, como es el UNICEF.

El análisis realizado identificó que la articulación no alcanza a desarrollar acciones conjuntas y participativas entre los diferentes actores. Incluso en aquellas metas que son responsabilidad de diferentes involucrados rinden cuentas por separado sin mediar coordinación entre las partes. (Cuestionario de instituciones 2020).

La articulación interinstitucional en Costa Rica es un reto que acompaña al accionar público desde hace muchas décadas. Así lo han señalado diferentes órganos de control e investigación, como la Contraloría General de la República, la Defensoría de los Habitantes, el Estado de la Nación, que han propuesto la incorporación de esta categoría en estrategias, programas y proyectos de políticas sociales.

8.4 Sostenibilidad

El análisis del criterio de Sostenibilidad de la ANNA 2015-2021 fue guiado por la siguiente interrogante:

¿De qué manera se han apropiado los entes vinculados con la ANNA 2015-2021 y cómo valoran su utilidad para fortalecer la articulación y la satisfacción con los resultados alcanzados?

Este criterio comprendió los hallazgos vinculados con los efectos definidos en la TdC, a saber: 1) Gestión estratégica 2) Fortalecimiento de la rendición de cuentas, lo cual conllevó a 3) Gobernanza de las políticas públicas.

8.4.1 Gestión estratégica

La ANNA 2015-2021 colocó la importancia de las acciones a nivel central en las diferentes instituciones que integran el CNNA, movilizó recursos humanos y materiales para la consecución del diseño y la puesta en ejecución de la Agenda, con lo cual se activó el nivel de gestión de la PNNA 2009-2021.

A partir de la gestión de la Agenda se construyeron las políticas específicas según grupo etario y otra para el tema de Violencia, sin embargo, estas podrían haber generado mayor fragmentación en el abordaje de la temática, cuando se requería un marco integrado por una sola política, con la misma temporalidad y se estableciera un sistema de monitoreo y seguimiento robusto y se evitara la duplicidad de trabajo para generar reportes institucionales de diferentes instrumentos.

8.4.2 Fortalecimiento de la rendición de cuenta

La incorporación del tema de rendición de cuentas en la gestión brindó consistencia a la ANNA 2015-2021, pero se debilitó con la desaparición del Observatorio de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia, al reubicar el personal asignado para brindar seguimiento a las metas institucionales.

El PANI como ente rector en materia de niñez y adolescencia, es el que debe conducir los procesos de implementación de la PNNA 2009-2021 y de la ANNA 2015-2021, y por lo tanto, el responsable de agrupar a las instancias aliadas y lograr su involucramiento sostenido.

El intercambio de la información entre los actores es básico para mantener el ritmo de la motivación por la intervención y por la articulación. Las decisiones políticas tomadas al interior del PANI afectaron el proceso de desarrollo y seguimiento de la Agenda, generando distanciamiento y desmotivación con los compromisos, entre ellos, la entrega de los Informes correspondientes.

Tal como se indicó en páginas anteriores la ANNA 2015-2021 contempló el Sistema de Seguimiento como el segundo producto importante para garantizar el cumplimiento de las responsabilidades institucionales.

La rendición de cuentas se llevó a cabo mediante dos estrategias:

1. Integración de Informes Semestrales de cumplimiento de metas de las instituciones. El Observatorio de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia cumplió con la elaboración de cuatro correspondientes a los años 2016 y 2017. (Informes 2016-2017).
2. Las presentaciones de Informes de Seguimiento ante el CNNA y el CPS. (Informante 1).

Lo anterior favoreció el proceso de implementación de la ANNA 2015-2021, dado que, con la gestión al más alto nivel político, se garantizó que las instituciones asumieran un mayor compromiso consolidación de la Política y de la Agenda como dos iniciativas básicas para el abordaje del tema de la niñez y la adolescencia en el país.

8.4.3 Gobernanza de las políticas públicas

La implementación se vio afectada con el ingreso de nuevas autoridades en el contexto del cambio de administración gubernamental. A pesar de que la PNNA 2009-2021, la ANNA 2015-2021 y las políticas específicas para grupos etarios, tienen tiempos de cobertura que exceden los períodos de gobierno, la estrategia no contempló un mecanismo de continuidad y de respaldo político.

Con relación a lo anterior, en el Grupo Focal los representantes del CTA-CNNA indicaron que antes de darle continuidad a la Agenda, se debía fortalecer la perspectiva estratégica y discutir su objetivo y/o propósito. En este sentido, las personas participantes indicaron que es necesario el posicionamiento político sobre el tema, ya que es en este nivel donde se han presentado obstáculos para cumplir con las metas definidas.

Agregan que para retomar la ANNA 2015-2021 es necesario lo siguiente:

- Acompañamiento para concretar el cumplimiento de metas. Como parte de este acompañamiento, proponen que se cuente con instrumentos de seguimiento que aporten a este fin.
- Retomar el Observatorio de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia y que se consolide en la estructura organizativa y funcional del PANI, el que debe asumir el liderazgo de la implementación de la Agenda.

- Promover la gobernanza multinivel y fortalecer el trabajo local para la ejecución con miras al diseño de la próxima Agenda.
- Contar con una estructura mínima y permanente, recursos, talento humano, especialización, institucionalización, valoración de metodologías de seguimiento y evaluación.

Las instituciones consultadas plantean que para un mejor funcionamiento de la Agenda, debe tomarse en cuenta lo siguiente:

- La información relacionada con la Agenda misma y su proceso de implementación debe hacerse del conocimiento de los equipos de trabajo a nivel operativo a fin de que se incorporen en los diferentes instrumentos de programación y seguimiento.
- La estructura del Informe Semestral de Seguimiento de la ANNA 2015-2021 debe ser homologado para uso de todas las instituciones que posean compromisos en dicha Agenda.
- La información de las metas debe contar con datos según resultados de la atención a poblaciones específicas y en situación de mayor vulnerabilidad, tal como está establecido en el artículo 2 de la Convención Sobre los Derechos del Niño y en los artículos 4, 41, 69 y 93 del Código de la Niñez y la Adolescencia.
- La formulación de la Agenda debe visibilizar e incorporar a las poblaciones más vulnerables y destacando aquellos derechos que le son más frecuentemente violentados a estas.
- La articulación interinstitucional requiere de un trabajo técnico que incluya capacitación a talento humano involucrado que le permita determinar el grado de viabilidad y de factibilidad de cumplimiento de los compromisos a desarrollar conjuntamente, definidos en la Agenda.
- Las instituciones con metas en la ANNA 2015-2021 deben tener alguna participación en el CNNA y enlazar todas las políticas referidas a niñez y adolescencia, incluida la Política Nacional para la Igualdad Efectiva entre Mujeres y Hombres 2018-2030.

Con relación a la consulta a las Municipalidades, estas destacaron la importancia de contar con oficinas de atención a la niñez en los Gobiernos Locales y la necesidad de mayor presupuesto para atender los proyectos. La mayoría enfatiza asuntos referidos a la infraestructura de parques, espacios deportivos y otras enunciaron la importancia de incluir temas de capacitación a Asociaciones de Desarrollo Comunal y a Comités Tutelares e impulsar programas para la prevención de la violencia, disminución de brechas tecnológicas, uso de redes sociales de forma segura y la atención del acoso cibernético.

En la gestión de la ANNA 2015-2021 influyó la capacidad de involucramiento y motivación de la representación institucional. El 35% de las instituciones consultadas afirman no estar de acuerdo ni en desacuerdo con el aporte que hace esta Agenda en el posicionamiento del tema de niñez y adolescencia, en su institución.

Un aspecto que favorecería la continuidad de la ANNA es “la estabilidad del Equipo de la Secretaría Técnica del CNNA, la que podría dar seguimiento al cumplimiento de acuerdos de las sesiones del Consejo y que hagan la transición con los nuevos jerarcas”. (Informante 1, 3, 4 y 5).

Con base en el marco normativo, la Rectoría Técnica se puede fortalecer e impulsar mayor participación de las instituciones en la ANNA 2015-2021, como lo indicó la Contraloría General de la República en una disposición, en la que le indica al PANI asumir un papel más protagónico en el ejercicio de la Rectoría Técnica en materia de población menor de edad.

La Gobernanza en este tema cuenta con un terreno fértil para incidir en la construcción de la nueva política de la niñez y la adolescencia y la puesta en marcha de la próxima Agenda, como instrumento articulador de las acciones institucionales, proponiéndose impactar de forma más efectiva en el bienestar y desarrollo integral de las niñas, niños y adolescentes.

8.4.4 Principales aciertos y bondades

Entre los aciertos más importantes de la ANNA 2015-2021 para el criterio de Sostenibilidad, es que la agenda constituyó un instrumento de planificación y seguimiento de utilidad para el ente rector y para las organizaciones e instituciones involucradas así como también para las instancias de control.

Esto permitió organizar los recursos para cumplir con los compromisos enunciados en la agenda, mediante la negociación, las alianzas necesarias y, de importancia primordial, realizar el monitoreo y seguimiento de las metas.

Una bondad sobresaliente es contar en el país con un marco normativo robusto en materia de niñez y adolescencia, en el cual se respaldó la formulación de la ANNA 2015-2021, así como la estructura institucional con la que cuenta el país, que podría favorecer y constituir un elemento decisivo en la implementación con alcance nacional, regional y local de la próxima Agenda.

El SINPI cuenta con una estructura descentralizada, en la que se encuentran las Juntas Cantonales y los Comités Locales, que sirven de brazo operativo en los territorios para el diseño de la próxima Política y Agenda.

La misión encomendada al PANI, como la institución rectora, le permitirá convocar y dar seguimiento a las acciones de las instituciones con responsabilidad en la vigencia de los derechos de la niñez y la adolescencia sin discriminación alguna.

8.4.5 Vacíos y Limitaciones

Se presentan a continuación los principales vacíos y limitaciones que incidieron en la sostenibilidad de la ANNA 2015-2021.

- Existe una débil cultura institucional para generar y sistematizar información, de gestión de conocimiento, así como el hacer operativos y sistemáticos los sistemas de seguimiento y evaluación.
- Existe insuficiente capacitación sobre la regulación jurídica de la protección de datos, lo cual, al no tenerse claro su alcance, podría limitar el trabajo articulado.
- La organización de los presupuestos institucionales es elaborada por grandes programas lo que dificulta determinar previamente los montos destinados a atender los derechos específicos de las personas menores de edad.
- La ANNA 2015-2021 no contó con un instrumento jurídico que la respaldara, por ejemplo, un Reglamento plasmado en un Decreto Ejecutivo.
- Con el cambio de autoridad política superior en el PANI no se contó con la disposición y el apoyo para dar continuidad al Observatorio de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia.

8.4.6 Síntesis

En consideración a la interrogante de evaluación planteada, se concluye que la ANNA 2015-2021 es un instrumento de planificación que aportó a la integración de compromisos de las institucionales y organizaciones que atienden derechos de la población menor de edad, y que requiere de la articulación de las instancias involucradas para la ejecución conjunta de acciones que previamente cuenten con el diseño de presupuestos.

El Sistema de Monitoreo y Seguimiento careció de respaldo técnico y político, que posicionara una Unidad con respaldo normativo en la institución rectora.

La conformación y consolidación de una Unidad Ejecutora ubicada en la estructura institucional del (PANI), permitirá la sostenibilidad de las políticas nacionales para la niñez y la adolescencia y la Agenda misma. Asimismo posibilitará su posicionamiento y el liderazgo en la función de rectoría ante las instancias públicas y privadas del país.

De igual forma se hace necesario impulsar acciones de capacitación sobre los procesos de articulación y seguimiento para trascender el accionar por separado de las instituciones e involucrar al SNPI y los Subsistemas Locales, de tal manera que sirvan de mediadores en la defensa y exigibilidad de los derechos de la niñez y la adolescencia.

En el contexto actual, deberá considerarse para la elaboración de la próxima Política y Agenda, los efectos en la población menor de edad, de las medidas

implementadas para la atención de la Pandemia del COVID-19 y participar a un mayor número de instituciones responsables en temas de conectividad, violencia intrafamiliar, aumento de la pobreza y rezago de la educación, entre otras.

9. Conclusiones

Las principales conclusiones de la evaluación de la ANNA 2015-2021 se presentan agrupadas a continuación, según Fases:

- Conclusiones de la Fase de Diseño: están vinculadas principalmente con el criterio de evaluación de Pertinencia.
- Conclusiones de la Fase de Implementación: se vinculan principalmente con los criterios de evaluación de Eficacia, Eficiencia y Sostenibilidad.

9.1. Conclusiones de la Fase de Diseño

En esta fase, la construcción de la ANNA 2015-2021 propició espacios de encuentro y de reflexión que contribuyeron a colocar en el debate público del país, el tema de la niñez y la adolescencia. Los principales logros identificados fueron de corto plazo y alcanzados en el proceso de diseño.

1. La ANNA 2015-2021 es un instrumento de planificación que agrupó las metas de instituciones dirigidas al reconocimiento y acceso de derechos de la población menor de edad, en el marco de los compromisos institucionales, nacionales e internacionales del país y cumplió con la función de un Plan de Acción de la PNNA 2009-2021, que por más de 6 años requería de una ruta de trabajo para la operativización de esta última.
2. La ANNA 2015-2021 tuvo como factor de éxito la cooperación del UNICEF para la conducción metodológica y la clasificación de las metas institucionales basadas en los derechos de la niñez y la adolescencia. Asimismo, incidió en la importancia del seguimiento y la evaluación de la intervención.
3. La ANNA 2015-2021 incorporó metas vinculadas con otras políticas, entre las que están: Género, Discapacidad, Migración, Red de Cuido, Educación de Primera Infancia. Buscó incidir de esta forma con la articulación y con las alianzas interinstitucionales y sectoriales. Sin embargo no se plantearon acciones innovadoras integrales que respondieran a los enfoques de interculturalidad y de territorialidad dirigidos a los sectores en mayor desventaja socioeconómica y cultural.
4. Se carece de una alineación de los aportes de las metas con las recomendaciones emitidas al país por el Comité de los Derechos del Niño, los ODS y evaluaciones de la OCDE, que surgieron en el período de diseño de la ANNA 2015-2021.

5. La ANNA 2015-2021 propició la articulación intersectorial e interinstitucional, mediante los talleres de construcción de metas que propiciaron el intercambio de conocimiento de las responsabilidades de los representantes institucionales. Pero esta articulación se desdibujó en la propuesta operativa, por cuanto en esta un 82 % de las metas corresponden de manera independiente a cada institución.
6. La ANNA 2015-2021 careció de líneas presupuestarias específicas a pesar de que las instancias superiores y los representantes de los departamentos de planificación institucional lograron plantear la necesidad de disponer de recursos para cumplir con las metas planteadas.
7. La ANNA 2015-2021 evidenció la concentración de metas en los sectores de Salud y Educación (la CCSS, MS y MEP con más de 30 metas cada una), en contraste con las otras instituciones que suman no más de 8 metas para cada una. Tomando en cuenta el contexto actual con los efectos de las medidas sanitarias para la prevención del COVID-19, deberá contemplarse la incorporación de nuevos actores institucionales para abordar las necesidades de las familias con mayores niveles de pobreza y atender la brecha digital, con las limitaciones de accesibilidad a la conectividad y a la tecnología.
8. La construcción de la ANNA 2015-2021 facilitó la participación a nivel central de las instituciones y a pocos representantes de nivel regional, lo que pudo ocasionar la omisión de contar con la voz y la visión de los sectores en condiciones de mayor vulnerabilidad ubicados en los territorios más excluidos. En este mismo sentido se detectó la ausencia de representantes de los Subsistemas Locales de Protección.
9. La clasificación de las metas por grupos etarios en el Diseño de la ANNA 2015-2021, fue un aporte importante porque permitió diferenciar las necesidades según el curso de vida. Sin embargo, esta concepción se queda en el planteamiento central y general sin alcanzar a incidir en las particularidades apremiantes de las poblaciones más vulnerables que incluyen a personas migrantes, las personas con discapacidad, las personas afrodescendientes, mujeres, población LGBTQ+ y en pobreza extrema.

9.2 Conclusiones de la Fase de Implementación

En esta fase se señalan las conclusiones a las que se llegó con el análisis de los criterios de Eficacia, Eficiencia y Sostenibilidad, los cuales están relacionados con el proceso operativo y los resultados alcanzados de la ANNA 2015-2021.

10. La ANNA 2015-2021 no logró dar continuidad a la articulación alcanzada en la Fase de Diseño relacionada, al menos, con el encuentro de representantes institucionales y el intercambio del conocimiento de metas. Algunas instituciones plantearon que la articulación se redujo a aportes logísticos en algunas actividades locales y a entregar datos cuando eran solicitados.
11. La articulación interinstitucional e intersectorial se planteó en la ANNA 2015-2021 más como un fin, sin que se definieran los medios para alcanzarla, por

lo que las instituciones mantienen las características de trabajo independiente y el desarrollo de acciones aisladas, que podrían preservar el protagonismo individual.

12. La ANNA 2015-2021 no cuenta con presupuesto ni recursos humanos específicos para la implementación y seguimiento, por lo que las instituciones señalan como una limitación la falta de recursos humanos y materiales para cumplir con los compromisos.
13. La ANNA 2015-2021 cumplió con la integración de informes mediante, proporcionados por el Observatorio de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia del PANI. La evaluación identificó que un 71% de las instituciones hicieron reportes semestrales, en el año 2016 y el año 2017. A partir del año 2018 no se cuenta con más datos, dado que, como se ha indicado, la presidencia ejecutiva del PANI decidió cerrar esa unidad de trabajo y reubicar al personal que laboraba en ella. Esta decisión trajo como consecuencia no solo la invisibilización de la ANNA 2015-2021, sino la desactivación del mecanismo de integración creado por esta.
14. El rendimiento de cuentas de las instituciones se discontinuó porque no logró consolidarse el Sistema de Monitoreo y Seguimiento, al carecer de respaldo técnico y político y el que no se posicionara el Observatorio de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia, como una Unidad clave en la institución rectora (PANI).
15. La ANNA 2015-2021 incidió de manera diferenciada en los Gobiernos Locales. Pocos cuentan con una Política Cantonal de la Niñez y la Adolescencia. Se evidencia la necesidad de mayor información y coordinación para realizar acciones conjuntas con las instituciones, que puedan incluir, pero también trascender en sus metas, los planes de mejora de infraestructura de parques públicos.
16. En la ANNA 2015-2021 existe una omisión con relación al tema de emergencias, considerando que Costa Rica es un país altamente expuesto a riesgos por eventos de distinta naturaleza. Este aspecto debe contemplarse ya que las personas menores de edad serían la prioridad de presentarse estas circunstancias.
17. La ANNA 2015-2021 en su gestión logró la construcción de políticas específicas según grupo etario. Sin embargo estos productos no cuentan con la misma uniformidad metodológica y los períodos de cobertura son diferentes, lo cual genera una fragmentación para la puesta en práctica de los diferentes instrumentos.
18. La ANNA 2015-2021 no recurrió a datos ya consolidados por unidades especializadas en el Estado costarricense, como son el Índice de Bienestar de Niñez y Adolescencia y el Índice de Pobreza Multidimensional, aplicado en la Encuesta Nacional de Hogares. Dichos instrumentos son útiles como evidencia científica para la planificación, el seguimiento y la evaluación.

10. Lecciones aprendidas

Las lecciones aprendidas están vinculadas con la identificación de los riesgos que afectaron el desarrollo de la ANNA 2015-2021, con el fin de tomar medidas para promover las mejoras en la Fase de Diseño y la Fase de Implementación de la próxima Política y Agenda.

10.1. Fase de Diseño

1. La ANNA 2015-2021 no previó el efecto que podría ocasionar la ausencia de respaldo político, una vez que se diera el cambio de administración gubernamental.
2. La endeble función de la Rectoría, tanto en la PNNA 2009-2021 como en la ANNA 2015-2021, hizo que la conducción se debilitara y no se posesionara un liderazgo permanente ante las instancias públicas y privadas.
3. La ANNA 2015-2021 no contempló la consolidación del Observatorio de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia del PANI, como una Unidad de Ejecución y Seguimiento, cuya permanencia no estuviera comprometida por la voluntad política.
4. La ANNA 2015-2021 careció de un cuadro de responsabilidades de la conducción técnica, específicamente que definiera el papel de las instancias involucradas, como son CNNA, CTA-CNNA, ST-CNNA y el Sistema de Protección local, que cuentan con una estructura operativo-funcional establecida en la normativa vigente.
5. La ANNA-2015-2021 no contó con una línea base común para el seguimiento de los avances periódicos y para la evaluación de resultados. Se requerirá, por lo tanto, para el diseño de la próxima Agenda, contar con un estado de situación actualizado basado en indicadores rigurosos, los cuales podrían nutrirse de información sistemática ya existente, y de cobertura nacional y regional, con el IPM, y del IBINA que cuenta con información segregada a nivel cantonal y distrital.
6. El no contar con un plan de presupuesto tanto para la PNNA 2009-2021 como para la ANNA 2015-2021, se pone en riesgo la Fase de Implementación, por la limitación de recursos materiales, humanos e institucionales destacados, que garanticen el desarrollo de las actividades.

10.2 Fase de implementación

7. La puesta en ejecución de la ANNA 2015-2021 se orientó de manera independiente por parte de las instituciones involucradas, dirigidas al cumplimiento de las metas.
8. La ANNA 2015-2021 no debió desaprovechar el liderazgo del PANI como institución rectora ni que se debilitara su capacidad de convocatoria política y técnica de las personas designadas por las diferentes instancias institucionales.

9. La ANNA 2015-2021 contó con la participación de profesionales en planificación de las instituciones, con lo cual se logró posesionar el tema en las programaciones de cada una. No obstante, no fue suficiente para una gestión que requiere incorporar los niveles políticos, estratégicos y operativos de las instituciones.

11. Recomendaciones

En correspondencia con cada una de las conclusiones y las lecciones aprendidas de la Fase de Diseño y de la Fase de Implementación, se plantean a continuación las recomendaciones siguientes:

11.1. Para la Fase de Diseño

1. Solicitar a MIDEPLAN que acompañe al equipo en el proceso de construcción de la próxima política nacional para la niñez y la adolescencia y de manera continua se elabore el Plan de Acción o la Agenda. Se debe clarificar la participación de integrantes del equipo de elaboración de la Política desde los niveles políticos y administrativos, que incorpore la visión estratégica de más instituciones e identifique las necesidades desde los grupos de beneficiarios locales.
2. En concordancia con lo anterior, en la construcción de la próxima Política y de la Agenda, se debe especificar el aporte de asesoría técnica y de cooperación económica que brinda el UNICEF, como ente externo con visión internacional y definir la función de instancias de conducción de rectoría (PANI, CNNA y ST-CNNA), con la finalidad de obtener mayor identificación y apropiación por parte de las personas representantes en las propuestas generadas.
3. Contemplar en el diseño de la próxima agenda, la inclusión de un apartado de productos que permita clasificar y concatenar las metas que contribuyen a la consecución de los resultados esperados de la nueva política nacional para la niñez y la adolescencia, derivadas y alineadas a los planes y programas de las instituciones involucradas y otras políticas asociadas.
4. Especificar los aportes que brindan las metas de la Agenda a las recomendaciones emitidas por el Comité de los Derechos del Niño, de los ODS y de las evaluaciones de la OCDE.
5. Diseñar una estrategia con mecanismos operativos de articulación interinstitucional e intersectorial, que contemple encuentros virtuales y presenciales para: a) intercambio de experiencias b) acciones conjuntas c) desarrollo de conocimientos d) compartir información e) capacitación continua, entre otros. La presencia de estos componentes fortalecerá el Sistema Nacional de Protección y los Subsistemas Locales.
6. Incluir en el diseño de la próxima política nacional para la niñez y la adolescencia y en el de la siguiente agenda, un apartado de presupuesto para que cada institución establezca las líneas de inversión, se contemplen

los recursos para la programación de actividades de capacitación y de rendimiento de cuentas a nivel local y regional.

7. Convocar para la próxima agenda a nuevos actores institucionales, como son INEC, MICIT, ICE, CNE, MH, SUTEL, organizaciones y empresas del sector privado, para brindar atención a los efectos de las medidas de prevención del COVID-19. Lo anterior para que aporten a la inclusión e igualdad de oportunidades a la población menor de edad, en particular para impulsar la equidad en el acceso y capacitación en tecnologías de la información y la comunicación, la conectividad y recursos tecnológicos.
8. Incluir en la elaboración de la próxima política nacional para la niñez y la adolescencia y la siguiente agenda, mayor participación de representantes de territorios más vulnerables, mediante la convocatoria a los Subsistemas Locales de Prevención. Para ello, es necesario elaborar un cuadro de responsabilidades de las instancias vinculadas desde la conducción superior (PANI, CNNA, CTA-CNNA, ST-CNNA) hasta los niveles medios y operativos.
9. Incluir en el enfoque de grupos etarios, el abordaje particular según los sectores minoritarios y en mayor desventaja social y económica, entre ellos a las personas migrantes, población LGBTIQ+, personas procedentes de pueblos originarios, mujeres y población en situación de pobreza.

11.2. Para la Fase de Implementación

10. Formalizar vía Decreto Ejecutivo, la participación y articulación de instituciones en la política nacional para la niñez y la adolescencia y la siguiente Agenda, que respalde las funciones de un equipo ejecutor y de seguimiento. Que se defina una estrategia de manejo y de previsión de la transición en cambios de administración gubernamental, de manera que la Agenda cuente con la estructura técnica para dar continuidad al proceso de implementación.
11. Establecer una estrategia de articulación, participación y divulgación con representación del SINPI, que visualice las Municipalidades como integradoras de acciones interinstitucionales e intersectoriales en el nivel local. Asimismo, construir un cuadro de responsabilidades según actores involucrados, compartirlo y actualizarlo sistemáticamente.
12. Definir presupuestos a nivel institucional, de la implementación de la política y de la agenda, de tal forma que incluya en el monitoreo y el seguimiento un apartado que rinda cuentas de la ejecución presupuestaria.
13. Conformar y consolidar una Unidad Ejecutora y de Seguimiento de la próxima política y de la siguiente agenda, dotada de talento humano idóneo designado por el PANI en su calidad de Institución Rectora.
14. Definir la estrategia metodológica de Monitoreo y Seguimiento, como parte de la Fase de Implementación a cargo de la Unidad Ejecutora, encargada de garantizar la transparencia, la rendición de cuentas y la mejora continua.

Asimismo, que se incluya un proceso de capacitación y de acompañamiento a los actores involucrados para la sistematización de los resultados y la presentación de informes de avance de la política y de la agenda. Para el monitoreo se sugiere la construcción de un sistema electrónico en línea, que sea alimentado con la información desde las instituciones y administrado por la Unidad Ejecutora.

15. Conformar un repositorio de las diferentes políticas cantonales y específicas e identificar la vinculación con la política y con la agenda, de manera que se puedan mapear las propuestas y estado de situación, según las prioridades regionales, con el fin de evitar las duplicidades.
16. Incorporar en la próxima política y en la siguiente agenda el tema de Atención de Emergencias. Se debe enmarcar en la Ley de Atención de Emergencias que provee la organización de los comités a nivel local con la participación de las instituciones, lo cual podría articularse con el Subsistema Local de Protección.
17. Se sugiere que las políticas e informes elaborados en el país se ubiquen y registren en un repositorio, alimentado y administrado por el Observatorio de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia, que sirva de referente para el seguimiento, la investigación y rendimiento de cuentas, con acceso público que dé cuenta de la transparencia del tema de la niñez y la adolescencia en el país.
18. Para la planificación y evaluación de la próxima política nacional para la niñez y la adolescencia y la siguiente agenda, se sugiere el uso de los siguientes instrumentos: 1) El IPM, considerando que: a) es una información pública, confiable y rigurosa producida por el INEC anualmente con la Encuesta Nacional de Hogares b) los datos están clasificados en indicadores según los principales derechos humanos (salud, educación, vivienda e internet, trabajo y protección social) c) los resultados de la información se plantean por región. 2) el IBINA, por cuanto ofrece información basada en el censo nacional, centrado en grupos etarios y contempla unidades de datos a nivel cantonal y distrital.

12. ANEXOS

Anexo 12.1. Términos de referencia

TÉRMINOS DE REFERENCIA

Evaluación de la Agenda de Niñez y Adolescencia 2015-2021
Costa Rica

CONTRATO INSTITUCIONAL

1. TÉRMINOS DE REFERENCIA

INFORMACIÓN BÁSICA

Título de la evaluación: Evaluación de la Agenda de Niñez y Adolescencia 2015-2021 en Costa Rica

Oficina: UNICEF Costa Rica

Los presentes términos de referencia son para la contratación de una empresa o institución para llevar a cabo una evaluación formativa de la Agenda de Niñez y Adolescencia 2015-2021 en Costa Rica. Los postulantes deberán ser empresas o instituciones costarricenses.

1.1 CONTEXTO

Costa Rica es un país de ingreso mediano alto con un avance social y económico notable, en especial con relación a los niños, niñas y adolescentes, que representan el 31% de la población total de 5 millones de habitantes. De las personas menores de edad, tres de cada diez están en el rango de 0-5 y 6-12 años, mientras que el 40% restante tienen entre 13 y 17 años. El país está llegando al fin de su dividendo demográfico con una población cada vez más envejecida, lo cual traerá un aumento gradual de las tasas de dependencia, y así, mayores retos sobre la educación y el cuidado durante la niñez y la tercera edad. En comparación con hace tres decenios, los niños costarricenses disfrutaban hoy en día de mejores oportunidades para su supervivencia, desarrollo y protección como resultado de los programas de protección social universales y focalizados.

El país mejoró su posición en el índice de desarrollo humano: pasó del puesto 69 al 63 entre 2010 y 2017²⁶. Costa Rica cuenta con un robusto conjunto de leyes, políticas y programas en favor de la protección de los derechos de la infancia, incluidas la Política Nacional de Niñez y Adolescencia y la Agenda para la Niñez y la

²⁶ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Informe sobre desarrollo humano 2018, Anexo (Tabla de índices).

Adolescencia. En 2017, el Gobierno garantizó altos niveles de inversión en el sector social, representando cerca de un 24% del total de la inversión y en donde, aproximadamente el 27% del gasto social público total corresponde al sector de la salud, el 32.39% en educación, el 29.84% en Protección Social, 9.56% en Vivienda y el 0.87% en Actividades recreativas, culturales y religiosas. Sin embargo, el aumento de los problemas fiscales (la deuda del sector público en el 2017 equivalió al 49% del PIB) y las ineficiencias del gasto sectorial pueden llegar a afectar a la capacidad del país para sostener sus niveles de inversión social²⁷.

A pesar de los importantes avances registrados en el sector social y la existencia de varios programas de reducción de la pobreza, en el 2018, el 20% de la población sigue siendo pobre. El índice es mayor en las zonas rurales (26%) que en las zonas urbanas (19%), y según un análisis realizado por el Estado de la Nación en su informe del 2018, si las transferencias monetarias se eliminaran, la pobreza extrema aumentaría en 4.2 puntos porcentuales y la total en 2.8. El 34% del total de los niños, niñas y adolescentes viven en la pobreza monetaria, de los cuales el 12% viven en la pobreza extrema, mientras que el 34,4% sufren privaciones multidimensionales relacionadas con la pobreza²⁸, lo cual plantea el desafío de lograr que ningún niño se quede atrás, sobre todo aquellos niños más vulnerables viven en zonas rurales y en comunidades costeras y fronterizas, y pertenecen principalmente a poblaciones indígenas, afrodescendientes y migrantes, así como niños con discapacidad²⁹.

Contexto normativo costarricense en materia de derechos de la niñez y adolescencia

En 1990, Costa Rica firmó y ratificó la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN), la cual implicó una serie de responsabilidades. en cuanto al respeto, promoción y garantía de los derechos de los niños, niñas y adolescentes. El marco legal nacional se fue fortaleciendo mediante la promulgación de una serie de leyes, como el Código de la Niñez y la Adolescencia (CNA) (Ley 7739, enero 1998), la Ley General de Centros de Atención Integral (Ley 8017, septiembre 2000), la Ley de Paternidad Responsable (Ley 8101, abril 2001) y otros cuerpos normativos. Adicionalmente, el CNA instituyó el Sistema Nacional de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia (SNPI), el cual tiene la función de articular las diferentes instituciones y organizaciones públicas y privadas en la definición y ejecución de la política de protección integral³⁰.

En 2009, se promulgó la Política Nacional para la Niñez y la Adolescencia (PNNA) 2009-2021, la cual se define como un “marco político de largo plazo, la cual establece la dirección estratégica del Estado costarricense en la efectiva promoción, respeto y garantía de los derechos humanos de todos los niños, niñas y adolescentes³¹”. El desarrollo de esta política fue apoyada e impulsada por el

27 Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN), Sistema de Indicadores sobre Desarrollo Sostenible (SIDES).

28 Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG), INEC, 2018.

29 IBINA, www.mideplan.go.cr/2014-05-20-21-27-18?id=1328.

30 PANI-UNICEF (2009), Política Nacional para la Niñez y la Adolescencia 2009-2021, disponible en: <https://pani.go.cr/descargas/bibliografia-recursos-humanos/563-politica-nacional-para-la-ninez-y-la-adolescencia-costa-rica-2009-2021>

31 *Ibid.*, p.19.

Patronato Nacional de la Infancia (PANI) y UNICEF, como parte de su plan de trabajo conjunto.

Para el 2021, la PNNA se plantea como meta que: “Al 2021, Costa Rica espera haber alcanzado el nivel de una nación capaz de garantizar el pleno ejercicio de todos los derechos de la niñez y la adolescencia, y hacer de todo el territorio nacional un ambiente o entorno de protección integral, participación y desarrollo efectivo de los niños, niñas y adolescentes que lo habitan.”

A pesar de los avances importantes en favor de la infancia y de un marco normativo desarrollado, la coordinación insuficiente entre las instituciones públicas, la sociedad civil, el sector privado y otros socios y contrapartes, así como las dificultades para la obtención de datos desagregados, fomentan la superposición y la pérdida de oportunidades para el cumplimiento de los derechos de la niñez y adolescencia³².

Para fortalecer la coordinación institucional en materia de niñez y adolescencia, así como agilizar la implementación de la PNNA y lograr su meta al 2021, se desarrolló y publicó en el 2015, la “Agenda Nacional para la Niñez y Adolescencia 2015-2021” (ANNA)³³. La ANNA constituye una ruta de trabajo para la institucionalidad responsable en materia de niñez y adolescencia y cuenta con metas establecidas para el logro de los compromisos nacionales e internacionales. La ANNA establece una plataforma para lograr una sinergia intersectorial entre los diferentes entes públicos, privados y de la sociedad civil y lograr una respuesta eficiente y eficaz para garantizar los derechos y bienestar de todos los niños y niñas costarricenses.

UNICEF participó en la construcción de la ANNA y es invitado especial del Consejo Nacional de Niñez y Adolescencia (CNNA), ente encargado de la temática de niñez y adolescencia a nivel nacional y que asuma la responsabilidad de hacer seguimiento a la implementación de la ANNA y el cumplimiento de sus metas establecidas.

1.2 OBJETO DE EVALUACIÓN

La Agenda Nacional de Niñez y Adolescencia llegará a su término en el 2021. De cara a retroalimentar el proceso de implementación de la Agenda, así como de la nueva Política de Niñez y Adolescencia, la cual llega igualmente a su fin en el 2021, es oportuno evaluar los logros y desafíos que han surgido del diseño e implementación de la ANNA desde el 2015.

La Agenda Nacional de Niñez y Adolescencia

La Agenda Nacional de Niñez y Adolescencia se publicó en el 2015, resultado de un proceso de consultas y diseño con varias entidades que duró cuatro meses. UNICEF apoyó el desarrollo de esta Agenda.

La ANNA se formula con el objetivo de ser un plan de trabajo nacional con prioridades y compromisos por parte de las instituciones encargadas de implementar programas y acciones en favor de la niñez y adolescencia. Esta

32 UNICEF (2017), Documento del programa para el país Costa Rica

33 CNNA y UNICEF (2015), Agenda Nacional para la Niñez y Adolescencia: Metas y Compromisos 2015-2021, disponible en: <https://pani.go.cr/publicaciones/noticias/1182-2015-09-09-17-45-50>

sinergia intersectorial busca una mejor coordinación y desempeño de las instituciones, delimitando las competencias de cada uno y ejecutando de manera sistemática las acciones. Adicionalmente, la ANNA busca la instauración de un sistema de monitoreo y evaluación de los resultados para la rendición de cuentas.

La ANNA establece **4 objetivos**:

- a) Contribuir a garantizar a todos los niños, niñas y adolescentes en Costa Rica las condiciones necesarias, para lograr su máximo bienestar y su desarrollo integral: físico, intelectual, moral, espiritual, socioemocional, garantizando el cumplimiento y disfrute de todos los derechos, para que desarrollen integralmente todas sus habilidades, destrezas, capacidades y se sientan felices, amados y tengan oportunidades que contribuyan a desarrollar su propio proyecto de vida.
- b) Garantizar la inclusión en las acciones y metas de esta agenda de todas aquellas poblaciones menores de edad en condición de vulnerabilidad y exclusión.
- c) Construir conjuntamente una plataforma con metas, indicadores y acciones orientadas al desarrollo pleno de los derechos y el desarrollo de los niños, niñas y adolescentes.
- d) Posicionar en la responsabilidad y competencias institucionales, las prioridades de atención y respuesta contextual a la garantía de los derechos de la niñez y adolescencia, mediante el fortalecimiento eficiente y eficaz del Sistema Nacional de Protección.

La ANNA 2015-2021 tiene una serie de metas específicas al 2021 (ver agenda, pp. 14-38) con entidades responsables de su cumplimiento, divididos en dos componentes principales:

1) **Construcción de entornos favorables** para el cumplimiento de la Agenda, es decir las metas para:

- Institucionalidad
- Comunidad
- Familia

2) La **promoción del desarrollo integral** de las personas menores de edad que se subdividen en tres grupos etarios:

- El niño y la niña en la etapa intrauterina y del nacimiento
- Los niños y niñas hasta los 6 años.
- Los niños y niñas de 7 a 12 años.
- Las y los adolescentes de 13 a 17 años.

Como ente encargado de asegurar la ejecución de las políticas públicas de prevención, atención, promoción, garantía y defensa de los derechos de la niñez y la

adolescencia, el Consejo Nacional de Niñez y Adolescencia tiene la función de coordinar y hacer seguimiento a la ANNA.

EL CNNA está integrado por varios Ministerios e Instituciones públicas. Los miembros oficiales del Consejo son:

- Ministerio de Educación Pública (MEP)
- Ministerio de Salud (MS)
- Ministerio de Cultura y Juventud (MCJ)
- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS)
- Ministerio del Deporte y la Recreación
- Ministerio de Justicia y Paz (MJP)
- Ministerio de Gobernación y Seguridad Pública (MGSP)
- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN)
- Patronato Nacional de la Infancia (PANI)
- Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS)
- Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS)
- Instituto Nacional de Aprendizaje (INA)
- Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU)
- Instituto Costarricense del Deporte y la Recreación (ICODER)

También participan otras entidades tanto del sector público, como del sector privado y no-gubernamental:

- El sector formado por las asociaciones, fundaciones u organizaciones no gubernamentales dedicadas a la atención y asistencia de las personas menores de edad: (UNIPRIN)
- El sector formado por las asociaciones, fundaciones o cualquier otra organización no gubernamental dedicadas a la promoción y defensa de los derechos de esta población: (COSECODENI)
- El Consejo Nacional de Personas con Discapacidad
- La Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad
- La Asamblea Nacional de la Red Nacional Consultiva de Personas Jóvenes
- La Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones del Sector Empresarial Privado (UCCAEP)
- Central del Movimiento de Trabajadores Costarricenses (CMTC)
- El Consejo Nacional de Rectores (CONARE)

Finalmente, cinco entidades, de las cuales hace parte UNICEF, son invitados especiales:

- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)
- Defensoría de los Habitantes
- Poder Judicial
- Dirección General de Migración
- Consejo de la Persona Joven

Para el seguimiento de la ANNA, cada institución está a cargo de proporcionar información en relación con sus avances y resultados frente a las metas establecidas. Las instituciones reportan de manera semestral y transmiten la información al Observatorio de los Derechos de la Niñez y Adolescencia (ente coordinado por el CNNA), el cual consolida y revisa esta información.

Posteriormente se envía el reporte al Comité Técnico Asesor (CTA) y a la Secretaría Técnica del CNNA para su revisión y validación; luego se comparte con el CNNA y finalmente el reporte final es enviado al Consejo Presidencial Social (ver flujograma en **Anexo 1**).

1.3 PROPÓSITO DE LA EVALUACIÓN

El propósito de la evaluación es aprender del desarrollo e implementación de la Agenda Nacional de Niñez y Adolescencia 2015-2021, analizar sus logros y retos, y determinar si la ANNA ha sido un instrumento pertinente para la coordinación institucional y la toma de decisiones para el Consejo Nacional de Niñez y Adolescencia y sus miembros. Adicionalmente, los hallazgos, conclusiones y recomendaciones de la evaluación alimentarán el desarrollo de la próxima Agenda Nacional.

La evaluación es ante todo formativa, enfocada en evaluar el diseño y procesos de la ANNA. La evaluación analizará los mecanismos y procesos de planificación de la ANNA, los mecanismos de implementación y seguimiento, así como sus instrumentos de coordinación, gestión, etc. También se buscará establecer los logros y cuellos de botella en el desarrollo de la ANNA y determinar áreas de mejoras. Se espera que la evaluación pueda proponer propuestas concretas y operacionales al CNNA para apoyar y orientar el diseño de la nueva Agenda.

La evaluación de la ANNA 2015-2021 es oportuna puesto que este año empieza la preparación de la nueva Agenda Nacional de Niñez y Adolescencia, bajo el liderazgo del CNNA. La evaluación proporcionará información sobre los logros y aspectos a mejorar de la actual Agenda, para fortalecer el diseño de la próxima Agenda y propiciar mejoras en su implementación y seguimiento. La información proporcionada por la evaluación servirá a todas las instituciones miembros del CNNA para reforzar su trabajo intersectorial en materia de derechos de la niñez y adolescencia, así como a UNICEF para orientar y reforzar su apoyo al CNNA.

1.4 OBJETIVOS DE LA EVALUACIÓN

El objetivo principal de la evaluación de la ANNA es realizar un balance de su implementación y determinar si la ANNA ha logrado su propósito de mejorar la coordinación entre las instituciones públicas, privadas y de la sociedad civil para un mejor desempeño en materia de garantía y respecto de los derechos de la niñez y adolescencia.

También se busca recoger recomendaciones y propuestas concretas para la mejora de la ANNA y para el óptimo funcionamiento del sistema de monitoreo y evaluación. Específicamente, se busca:

- Analizar las fortalezas y/o debilidades del diseño de la ANNA y su pertinencia para la coordinación intersectorial
- Determinar los logros y retos de su implementación y de su coordinación
- Analizar el funcionamiento del sistema de monitoreo y evaluación y sus eventuales cuellos de botella
- Determinar el valor agregado de la ANNA para la toma de decisiones y el debate público
- Determinar el nivel de apropiación y satisfacción de los entes públicos en relación con la ANNA

1.5 ALCANCE DE LA EVALUACIÓN

La evaluación cubrirá la ANNA en todos sus componentes temáticos, desde su etapa de diseño (2014-2015) hasta su implementación a la fecha de la evaluación (2015-2019).

Se espera que todas las instituciones principales que participan en la ANNA sean partes de la evaluación y sean entrevistadas. La mayoría de los actores que participarán en la evaluación serán del ámbito nacional (en San José), sin embargo, es importante que la evaluación consulte también actores locales relevantes (como las sedes de PANI a nivel local, divisiones regionales y locales de los Ministerios, municipalidades, etc.), así como sectores de la sociedad civil y de la comunidad (incluido la Red Nacional Consultiva de Personas Jóvenes). Se espera que la evaluación sea lo más participativo posible, integrando varios puntos de vista, tanto del Gobierno como de sectores no gubernamentales y de la sociedad civil, para tener una visión integral e intersectorial tanto en el diseño como en la implementación de la ANNA. Dado que la ANNA tiene un impacto directo en la vida de niños, niñas y adolescentes (NNA), será necesario reflexionar sobre su nivel de participación en la evaluación y las formas que podrían tomar esta participación. Es fundamental que el equipo de evaluación tome en cuenta el derecho de participación de los NNA y de expresar su opinión en asuntos que les afecten, y se deberá reflexionar sobre los principios éticos de respeto, beneficio y justicia (consultar la guía de investigación ética con niños y niñas que apoyó UNICEF para mayor información: <https://childethics.com/>)

1.6 MARCO DE LA EVALUACIÓN

Criterios de evaluación

Los criterios de evaluación se basan en los criterios del Comité de Asistencia para el Desarrollo (DAC por sus siglas en inglés) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)³⁴, los cuales constituyen el marco de referencia utilizado por el Sistema de Naciones Unidas para conducir evaluaciones.

Dado que la evaluación se enfoca en evaluar el diseño y la implementación de la ANNA, los criterios principales seleccionados son los de **pertinencia, eficacia y eficiencia**. Se analizará también el criterio de **sostenibilidad**, puesto que existe un

³⁴ Criterios de evaluación del DAC-OCDE:
<http://www.oecd.org/dac/evaluation/daccriteriaforevaluatingdevelopmentassistance.htm>

interés en conocer la apropiación de la ANNA por partes de los entes responsables de la temática de niñez y adolescencia y su viabilidad en el tiempo. El criterio de impacto no se evaluará en la presente evaluación, dado el limitado tiempo de implementación de la ANNA y la escasez de datos para evaluar este criterio de manera satisfactoria. Dado también limitaciones de tiempo y recursos, se priorizaron los criterios antemencionados.

De manera transversal, se debe evaluar también la integración en la ANNA de **los enfoques de derechos humanos (incluidos derechos de la niñez), de igualdad de género y equidad**. Por otra parte, es fundamental que la evaluación misma tenga en cada etapa de su desarrollo, tanto en el diseño metodológico, desarrollo de cuestionarios, análisis de datos, desarrollo de recomendaciones, etc., una fuerte integración y comprensión de estos enfoques.

Preguntas de evaluación

Para cada criterio, se desarrollaron una serie de preguntas a ser respondidos por el equipo de evaluación. Estas preguntas están alineadas al propósito y los objetivos de evaluación. Es clave que el equipo de evaluación revise la relevancia y evaluabilidad de cada pregunta en la parte inicial de la evaluación y que proponga una metodología que permite analizar de manera completa y triangulada cada pregunta. El equipo de evaluación deberá presentar en el informe inicial una matriz de evaluación completa (ver ejemplo en el **Anexo 2**) que indique cómo se analizará y medirá cada pregunta, a través de qué variables, qué indicadores, con qué fuentes de información y con qué métodos de evaluación.

El equipo de evaluación puede proponer cambios en las preguntas y/o preguntas adicionales, basados en la revisión documental y primeras consultas con informantes claves, pero se deberá explicar y justificar los cambios propuestos y éstos deberán ser aprobados por el comité de gestión de la evaluación.

Pertinencia: Medida en que los objetivos de la intervención son congruentes con los requisitos de los beneficiarios, las necesidades del país, las prioridades globales y las políticas de los asociados.

Preguntas sobre el diseño de la ANNA:

- ✓ ¿Cómo se realizó el proceso de diseño de la ANNA? ¿Se realizó de manera participativa, tanto a nivel nacional que a nivel local? ¿Cómo fue su proceso de socialización y diseminación?
- ✓ ¿Cuáles han sido los elementos positivos del diseño de la ANNA y cuales han sido las limitaciones y vacíos en su diseño?
- ✓ ¿El diseño de la ANNA parte de un diagnóstico de necesidades (tanto a nivel político, que a nivel de las necesidades de las poblaciones objetas de las políticas) y responde con éstas?
- ✓ ¿La ANNA está alineada, complementa e incorpora otros marcos nacionales (políticas de género, política de discapacidad, etc.)? ¿Cuál es su valor agregado?

Eficacia: Medida en que se lograron o se espera lograr los objetivos de la intervención, tomando en cuenta su importancia relativa.

Preguntas sobre los procesos y alcance de la ANNA:

- ✓ ¿Cómo ha sido el proceso de gestión de la ANNA? ¿Los recursos (humanos y financieros) son adecuados para su óptima gestión?
- ✓ ¿Los objetivos, metas e indicadores de la ANNA son claros, realistas y medibles? ¿Todos los indicadores cuentan con líneas de base? ¿Cuál es el estado de cumplimiento de las metas de la ANNA?
- ✓ ¿Cuáles han sido los mayores logros de la ANNA y sus eventuales cuellos de botella y vacíos? ¿Cuáles han sido los mayores retos en su implementación?
- ✓ ¿El sistema de monitoreo y evaluación de la ANNA es adecuado para el seguimiento de las metas y para la toma de decisiones? ¿Cuáles han sido sus eventuales debilidades y retos?
- ✓ ¿La información recolectada por la ANNA permite alimentar el debate público y representa un valor agregado en comparación de otros instrumentos de coordinación?
- ✓ ¿La ANNA ha permitido mejorar la coordinación entre las instituciones públicas a cargo de la política de niñez y adolescencia?
- ✓ ¿Cuál es el nivel de satisfacción de las entidades públicas con el diseño e implementación de la ANNA?
- ✓ ¿La estructura de la ANNA puede adaptarse e integrar nuevas políticas y leyes en torno a la niñez y la infancia en el transcurso del tiempo?

Eficiencia: Medida en que los recursos/insumos (fondos, especialización, tiempo, equipos, etc.) se han convertido económicamente en resultados.

- ✓ ¿La asignación presupuestaria para el funcionamiento de la ANNA ha sido adecuada? ¿Cómo ha sido este proceso?
- ✓ ¿La ANNA ha permitido una mayor integración de los entes públicos en materia de infancia?

Sostenibilidad: Apropiación y capacidad de los principales interesados para sostener los beneficios de una intervención.

- ✓ ¿La ANNA ha sido apropiada por los entes responsables y participantes? ¿La ANNA puede perdurar más allá de los cambios de Gobierno?
- ✓ ¿La ANNA cuenta con un presupuesto y capacidades técnicas suficiente para su gestión e implementación?
- ✓ ¿El sistema de monitoreo y evaluación cuenta con los recursos y capacidades suficientes para su buen funcionamiento?

1.7 DISEÑO METODOLÓGICO

El diseño metodológico de la evaluación estará definido por el equipo de evaluación. Sin embargo, dado la naturaleza del objeto a evaluar, se recomienda un enfoque de métodos mixtos, con un importante enfoque cualitativo. El diseño metodológico deberá considerar el uso previsto de los resultados de la evaluación y estar alineado al propósito y objetivos de evaluación. La selección y adecuación de la metodología al objeto evaluado deberá ser explicada y justificada en el reporte inicial. Como

mencionado anteriormente, se deberá proporcionar una **matriz de evaluación** que explique cómo se contestará cada pregunta de evaluación. El equipo de evaluación deberá aplicar el principio de **triangulación** de datos, para asegurar credibilidad y validez de los hallazgos.

Adicionalmente, el diseño de la metodología deberá ser lo más **participativo** posible, alimentándose de las perspectivas, intereses y necesidades de los actores relevantes, tanto a nivel nacional que local, y deberá incluir no sólo el sector público, sino también otros sectores involucrados, con el sector privado, la sociedad civil y representantes de la comunidad. Sobre todo, se deberá evaluar la participación de niños, niñas, adolescentes y jóvenes, dado que la implementación de la ANNA les afecta directamente, y se deberá garantizar la participación de representantes de la Asamblea Nacional de la Red Nacional Consultiva de Personas Jóvenes. Es clave que el equipo de evaluación realice un mapeo de actores, basado en la revisión documental y primeras consultas, para establecer el nivel de interés e influencia de cada actor en la ANNA, y determinar las principales fuentes de información. Este mapeo permitirá guiar el diseño metodológico y los métodos de recolección de información más adecuados.

Además de la **revisión de documentos** que serán compartidos con el equipo de evaluación (ANNA, marcos normativos, etc.), se espera que el equipo de evaluación busque activamente otros documentos de varios ámbitos (académico, público, no-gubernamental, etc.) nacionales e internacionales en relación con la coordinación de políticas públicas nacionales de niñez y adolescencia. Especialmente, se espera que el equipo de evaluación compare la experiencia de Costa Rica con instrumentos de política pública de otros países, para determinar la pertinencia y eficacia de la ANNA. Esta revisión de literatura es clave para construir un marco teórico y metodológico de calidad y proponer recomendaciones y propuestas basadas en evidencias.

Como instrumento evaluativo, el equipo de evaluación deberá reconstruir la **teoría de cambio** (TdC) de la ANNA. Este ejercicio permitirá explicar la lógica detrás de la ANNA, es decir cómo se entiende que el establecimiento e implementación de la ANNA permite producir una serie de resultados que contribuyen a alcanzar el máximo bienestar y desarrollo integral de los niños, niñas y adolescentes en Costa Rica. La teoría de cambio es un instrumento estratégico para determinar cuál es la situación actual, cuál es la situación deseada y cuáles son los cambios que se tienen que realizar para efectuar la transición entre las dos situaciones³⁵. Es importante que la teoría de cambio refleje los factores contextuales que permitan o impiden el cambio y que establezca las condiciones necesarias para su realización (supuestos). El equipo de evaluación deberá establecer la teoría de cambio (TdC) de la ANNA para guiar la evaluación y, por otro lado, sería importante socializar y validar esta TdC con los actores involucrados en la evaluación para que se vuelva un instrumento de reflexión y planificación estratégica.

El diseño metodológico también deberá contemplar las eventuales **limitaciones** en la evaluación y establecer medidas de mitigación. Es importante que el equipo de

35 Rogers, P. (2014). La teoría del cambio, Síntesis metodológicas: evaluación de impacto n.º 2, Centro de Investigaciones de UNICEF, Florencia, disponible en: https://www.unicef-irc.org/publications/pdf/Brief%20Theory%20of%20Change_ES.pdf

evaluación anticipe eventuales limitaciones en materia de ética y discute las implicaciones que esas pueden tener en la evaluación.

Fuentes de información

El equipo de evaluación deberá revisar varias fuentes de información y como mencionado el equipo deberá ser proactivo en la búsqueda de documentos y revisar fuentes de varios ámbitos.

Una parte de la información provendrá directamente de los actores entrevistados, de documentos normativos y programáticos de la ANNA, de los informes de monitoreo de la ANNA y otros datos de monitoreo de las diferentes instituciones.

Como documentos preliminares a ser revisados se pueden mencionar:

- La Agenda Nacional de Niñez y Adolescencia, Metas y Compromisos 2015-2021.
- La Política Nacional para la Niñez y la Adolescencia 2009-2021.
- El Código de la Niñez y la Adolescencia (Ley 7739, enero 1998).
- Ley 7648 (1996) que establece el Patronato Nacional de la Infancia.
- Decreto 33028 (2006) por el que se dicta el Reglamento al Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia.
- Decreto 35876-S (2009) 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.
- Planes Nacionales de Desarrollo de Costa Rica.
- La Convención sobre los Derechos del Niño (1989).
- Las recomendaciones del Comité de los Derechos del Niño a los Informes Periódicos de Costa Rica.
- Reportes del Estado de los derechos de la niñez y la adolescencia en Costa Rica.
- Sistemas nacionales de protección integral de la infancia: fundamentos jurídicos y estado de aplicación en América Latina y el Caribe (CEPAL, 2013).
- Reportes de avance del sistema de monitoreo y evaluación de la ANNA.

1.8 NORMAS DE EVALUACION Y CONSIDERACIONES ETICAS

La evaluación tendrá que estar alineada con las normas y estándares de evaluación de las Naciones Unidas³⁶ y tendrá un carácter externo e independiente y será llevada a cabo de una manera objetiva, imparcial, transparente y participativa, con integridad y profesionalismo, con base en evidencia verificada empíricamente que sea válida y confiable.

Los principios éticos que guiarán la evaluación son los respeto, beneficio y justicia³⁷. Asimismo, es fundamental que el equipo evaluador mantenga respeto por la dignidad y diversidad de las personas que sean entrevistadas y que considere en

36 Normas y Estándares para evaluación, UNEG, 2016: <http://www.uneval.org/document/detail/1914>

37 El equipo evaluador tendrá que cumplir con los estándares y guías de ética de UNEG/UNICEF: Ethical Guidelines for UN Evaluations, 2008: <http://www.unevaluation.org/document/detail/102> and Code of Conduct for Evaluation in the UN system, 2008: <http://www.unevaluation.org/document/detail/100>

todo el proceso de evaluación el respeto a los derechos humanos, equidad e igualdad de género³⁸. Se deberá preservar la confidencialidad de la información y datos de los involucrados respetando los derechos de proveer información de forma confidencial. En este punto es fundamental que se obtenga el consentimiento informado cuando se recolecte la información.

En caso de desarrollar entrevistas con menores de edad, es clave que el equipo de evaluación se refiera a la guía de UNICEF en cuanto a investigación ética con niños y niñas³⁹. Es necesario también minimizar los riesgos asociados a tener efectos negativos y maximizar los beneficios de los principales actores previendo innecesarios perjuicios o daños que pueden derivarse de los hallazgos de una evaluación negativa o crítica sin comprometer la integridad de la evaluación.

La evaluación también deberá cumplir con el Procedimiento de UNICEF en cuanto a estándares éticos en investigación, evaluación, recolección de la información y análisis⁴⁰y, según la metodología escogida, deberá ser revisada por un comité externo de revisión ética (UNICEF tiene un contrato a nivel global para revisiones éticas externas). En el caso de entrevistar a menores de edad, la revisión ética por parte de un comité externa es mandatorio y será coordinado por UNICEF. La evaluación no podrá proceder con la recolección de datos antes de tener la aprobación del comité de revisión ética. Si la institución tiene sus propios mecanismos de revisión ética, éstos podrían sustituir al comité externo siempre y cuando estos mecanismos cumplen con los estándares mínimos de calidad establecidos en la política de UNICEF. En su propuesta metodológica, el equipo de evaluación deberá indicar claramente las posibles cuestiones éticas y especificar los procesos de supervisión y examen ético aplicables al proceso de evaluación. Todas las personas participando en la recolección de información deberán tener una formación ética mínima.

Asimismo, el equipo de evaluación tiene la obligación de declarar por escrito toda experiencia previa suya o de su familia que podría dar lugar a un conflicto de intereses y tratar de manera honesta los conflictos de intereses que pudieran surgir durante la evaluación.

1.9 DISEMINACIÓN

Se realizará un taller de presentación y validación de los hallazgos de la evaluación con el Consejo Nacional de Niñez y Adolescencia, el cual permitirá alimentar y revisar el reporte final de evaluación.

Una vez finalizado el reporte de evaluación se socializarán los principales resultados y recomendaciones de la evaluación con los diferentes actores que participaron a la evaluación. Esta socialización estará adaptado a las diferentes audiencias de la evaluación.

38 Integración de los Derechos Humanos y la Igualdad de Género en la Evaluación, 2011: <http://www.uneval.org/document/detail/980>

Ethical Research Involving Children, 2013: <http://childethics.com/wp-content/uploads/2013/10/ERIC-compendium-approved-digital-web.pdf>

40 UNICEF Procedure for Ethical Standards in Research, Evaluation, Data Collection and Analysis, 2015: https://www.unicef.org/supply/files/ATTACHMENT_IV-UNICEF_Procedure_for_Ethical_Standards.PDF

Anexo 12.2. Matriz de evaluación

Crterios	Pregunta de evaluación	Interrogantes específicas	Formación de Juicio	Indicadores	Fuentes de información	Métodos de recolección	Propuesta de análisis
Pertinencia	¿En qué medida la Anna 2015-2021 es congruente con la Política de la Niñez y la Adolescencia, con las necesidades identificadas, las prioridades nacionales y globales y las políticas de los asociados?	¿Cómo se realizó el proceso de diseño de la ANNA?	Evidencia en los marcos y documentos programáticos que el programa está explícitamente alineado con las prioridades del gobierno.	Referencias explícitas en los marcos programáticos de políticas y marcos del gobierno	Documentos y marcos del programa	Revisión documental	Análisis de contexto institucional, normativo y la inclusión en la ANNA 2015-2021.
		¿Se realizó de manera participativa, tanto a nivel nacional que a nivel local? ¿Cuáles fueron los mecanismos de Consulta?	Evidencia de participación/con sulta de los actores del gobierno en el desarrollo del programa	Número de participantes del gobierno	Minutas de reunión, correos electrónicos, información en entrevistas	Revisión de documentos y entrevistas con actores claves	Análisis documental y de entrevistas (contenido) Sistematización de información, extracción de citas. Vinculación de los resultados con información del contexto e insumos para la

							<p>formulación de la ANNA.</p> <p>Comparaciones constantes</p> <p>Construcción de fragmentos (datos)</p> <p>Triangulación y saturación de tendencias</p> <p>Construcción de teoría basada en los datos (resultados).</p> <p>Contraste de los resultados y con el enunciado (variables) de las interrogantes de evaluación en correspondencia con los criterios de evaluación</p>
		¿Cómo fue su proceso de socialización y	Evidencia de participación/con sulta de los actores	Referencias a participación del gobierno y/o comentarios	Representantes de Institución rectora	Entrevistas con actores claves	<p>Análisis de entrevistas (contenido)</p> <p>Sistematización</p>

		diseminación ?		recibidos	Beneficiarios : Integrantes de Juntas de Protección		<p>de información, extracción de citas.</p> <p>Vinculación de los resultados con información del contexto e insumos para la formulación de la ANNA.</p> <p>Comparaciones constantes</p> <p>Construcción de fragmentos (datos)</p> <p>Triangulación y saturación de tendencias</p> <p>Construcción de teoría basada en los datos (resultados).</p> <p>Contraste de los resultados y con el enunciado (variables) de las interrogantes de evaluación en</p>
--	--	-------------------	--	-----------	--	--	---

							correspondencia con los criterios de evaluación
		¿Cuáles han sido los elementos positivos del diseño de la ANNA y cuales han sido las limitaciones y vacíos en su diseño?	Coherencia de las metas con los compromisos cumplidos por los actores	Tipo de compromisos asumidos por los involucrados	Representantes institucionales	Entrevistas con actores claves	<p>Análisis de entrevistas (contenido)</p> <p>Sistematización de información, extracción de citas.</p> <p>Vinculación de los resultados con información del contexto e insumos para la formulación de la ANNA.</p> <p>Comparaciones constantes</p> <p>Construcción de fragmentos (datos)</p> <p>Triangulación y saturación de tendencias</p> <p>Construcción de teoría basada en</p>

							<p>los datos (resultados).</p> <p>Contraste de los resultados y con el enunciado (variables) de las interrogantes de evaluación en correspondencia con los criterios de evaluación</p>
		<p>¿En qué medida el diseño de la ANNA parte de un diagnóstico de necesidades (tanto a nivel político, que a nivel de las necesidades de las poblaciones objetas de las políticas) y responde con éstas?</p>	<p>Correspondencia de objetivos planteados con necesidades de población meta</p>	<p>Tipo de respuestas a necesidades planteadas</p>	<p>Representan tes institucionales y población beneficiaria</p>	<p>Entrevistas con actores claves y disseminación con beneficiarios y Usuarios de la evaluación</p>	<p>Análisis de entrevistas (contenido)</p> <p>Sistematización de información, extracción de citas.</p> <p>Vinculación de los resultados con información del contexto e insumos para la formulación de la ANNA.</p> <p>Comparaciones constantes</p> <p>Construcción de</p>

							<p>fragmentos (datos)</p> <p>Triangulación y saturación de tendencias</p> <p>Construcción de teoría basada en los datos (resultados).</p> <p>Contrastación de los resultados y con el enunciado (variables) de las interrogantes de evaluación en correspondencia con los criterios de evaluación</p>
		<p>¿De qué manera la ANNA está alineada, complementa e incorpora otros marcos nacionales (políticas de género, política de</p>	<p>Cobertura de políticas específicas</p>	<p>Tipo de normativa nacional e internacional vinculante.</p>	<p>Informes</p>	<p>Revisión de documentos</p>	<p>Análisis de entrevistas (contenido)</p> <p>Sistematización de información, extracción de citas.</p> <p>Vinculación de los resultados con información</p>

		discapacidad, etc.)?					<p>del contexto e insumos para la formulación de la ANNA.</p> <p>Comparaciones constantes</p> <p>Construcción de fragmentos (datos)</p> <p>Triangulación y saturación de tendencias</p> <p>Construcción de teoría basada en los datos (resultados).</p> <p>Contraste de los resultados y con el enunciado (variables) de las interrogantes de evaluación en correspondencia con los criterios de evaluación</p>
--	--	----------------------	--	--	--	--	---

		<p>¿En qué medida los objetivos, metas e indicadores de la ANNA son claros, realistas y medibles?</p> <p>¿Todos los indicadores cuentan con líneas de base?</p>	<p>Coherencia del diseño de la ANNA</p>	<p>Metodología del diseño</p>	<p>Documento de ANNA</p>	<p>Revisión de documentos</p>	<p>Análisis documental</p> <p>Sistematización de información, extracción de citas.</p> <p>Vinculación de los resultados con información del contexto e insumos para la formulación de la ANNA.</p> <p>Comparaciones constantes</p> <p>Construcción de fragmentos (datos)</p> <p>Triangulación y saturación de tendencias</p> <p>Construcción de teoría basada en los datos (resultados).</p> <p>Contraste de resultados con el</p>
--	--	---	---	-------------------------------	--------------------------	-------------------------------	--

							enunciado de las interrogantes de evaluación en correspondencia con los criterios de evaluación
Eficacia	¿De qué manera los logros obtenidos contribuyen con los objetivos de la ANNA y cómo favorece la articulación y la coordinación de los actores involucrados y los servicios de la población meta?	¿Cuál es su valor agregado para mejorar la articulación entre instancias involucradas?	Evidencia de aportes de la Agenda.	Tipo de logros de Mecanismos de comunicación entre instancias Tipo de acciones conjuntas	Informantes claves Integrantes de ST, CTA y CNNA	Entrevistas a representantes institucionales y beneficiarios Grupo Focal con CTA	Análisis entrevistas (contenido) Sistematización de información, extracción de citas. Vinculación de los resultados con los elementos de la TdC, a nivel de producto y efecto. Comparaciones constantes Construcción de fragmentos (datos) Triangulación y saturación de tendencias

							<p>Construcción de teoría basada en los datos (resultados).</p> <p>Contraste de los resultados y la TdC: fragmentos, con el enunciado (variables) de las interrogantes de evaluación en correspondencia con los criterios de evaluación</p>
		<p>¿Cómo ha sido el proceso de gestión de la ANNA? ¿Los recursos (humanos y financieros) son adecuados para su óptima gestión?</p>	<p>Evidencia de los procesos de gestión utilizados en las instituciones vinculadas.</p>	<p>Tipo de gestión de recursos humanos y financieros</p>	<p>Jerarcas institucionales</p> <p>Representantes institucionales</p> <p>Integrantes de ST, CTA y CNNA</p>	<p>Entrevistas a representantes institucionales</p> <p>Entrevistas a integrantes de órganos de gestión</p>	<p>Análisis entrevistas (contenido)</p> <p>Sistematización de información, extracción de citas.</p> <p>Vinculación de los resultados con los elementos de la TdC, a nivel de producto y efecto.</p> <p>Comparaciones</p>

							<p>constantes</p> <p>Construcción de fragmentos (datos)</p> <p>Triangulación y saturación de tendencias</p> <p>Construcción de teoría basada en los datos (resultados).</p> <p>Contraste de los resultados y la TdC: fragmentos, con el enunciado (variables) de las interrogantes de evaluación en correspondencia con los criterios de evaluación</p>
		¿Cuál es el estado de cumplimiento de las metas de la ANNA?	Evidencia de reporte institucional.	Calidad de información	Representantes de instituciones públicas y privadas.	Entrevistas individuales y grupales Revisión de reportes Cuestionario	<p>Análisis entrevistas(contenido)</p> <p>Sistematización de información, extracción de</p>

					Integrantes CNNA	de instituciones	<p>citás.</p> <p>Vinculación de los resultados con los elementos de la TdC, a nivel de producto y efecto.</p> <p>Comparaciones constantes</p> <p>Construcción de fragmentos (datos)</p> <p>Triangulación y saturación de tendencias</p> <p>Construcción de teoría basada en los datos (resultados).</p> <p>Contraste de los resultados y la TdC: fragmentos, con el enunciado (variables) de las interrogantes de evaluación en correspondencia con los criterios</p>
--	--	--	--	--	---------------------	---------------------	---

							de evaluación
		¿Cuáles han sido los mayores logros de la ANNA y sus eventuales cuellos de botella y vacíos?	Evidencia de los logros y limitaciones superados	N. de metas cumplidas	informes institucionales Representantes institucionales de CNNA	Revisión de documentos Cuestionario de instituciones Cuestionario de Municipalidades	<p>Análisis documental (contenido)</p> <p>Sistematización de información, extracción de citas.</p> <p>Vinculación de los resultados con los elementos de la TdC, a nivel de producto y efecto.</p> <p>Comparaciones constantes</p> <p>Construcción de fragmentos (datos)</p> <p>Triangulación y saturación de tendencias</p> <p>Construcción de teoría basada en los datos</p>

							(resultados). Contraste de los resultados y la TdC: fragmentos, con el enunciado (variables) de las interrogantes de evaluación en correspondencia con los criterios de evaluación
		¿De qué manera la información recolectada por la ANNA permite alimentar el debate público y representa un valor agregado en comparación de otros instrumentos de coordinación ?	Evidencia la utilidad y alcances que brinda la ANNA a los representantes institucionales y los efectos en la población meta de niños, niñas y adolescentes.	Tipo de información actualizada	Funcionarios de PANI Integrantes de CTA Representantes de Juntas de Protección Local	Revisión de documentos Entrevista a informantes claves	Análisis documental y de entrevistas (contenido) Análisis entrevistas(contenido) Sistematización de información, extracción de citas. Vinculación de los resultados con los elementos de la TdC, a nivel de producto y efecto.

							<p>Comparaciones constantes</p> <p>Construcción de fragmentos (datos)</p> <p>Triangulación y saturación de tendencias</p> <p>Construcción de teoría basada en los datos (resultados).</p> <p>Contraste de resultados y la TdC: fragmentos, con el enunciado de las interrogantes de evaluación en correspondencia con los criterios de evaluación</p>
		¿De qué manera la ANNA ha permitido mejorar la coordinación	Evidencia del uso que tiene para las autoridades institucionales y el Consejo de Niñez y	Mecanismos de coordinación mejorados Instancias de toma de	Representantes de Secretaría Técnica y de CNNA	Entrevistas a informantes claves	<p>Análisis de entrevistas (contenido)</p> <p>Sistematización de información, extracción de</p>

		entre las instituciones públicas a cargo de la política de niñez y adolescencia ?	Adolescencia para la toma de decisiones oportunas.	decisiones			<p>citas.</p> <p>Vinculación de los resultados a nivel de efectos con los elementos de la TdC</p> <p>Comparaciones constantes</p> <p>Construcción de fragmentos (datos)</p> <p>Triangulación y saturación de tendencias</p> <p>Construcción de teoría basada en los datos (resultados).</p> <p>Contraste de los resultados y la t TdC: fragmentos, con el enunciado (variables) de las interrogantes de evaluación en correspondencia con los criterios</p>
--	--	---	--	------------	--	--	---

							de evaluación
		¿Cuál es el nivel de satisfacción de las entidades públicas con el diseño e implementación de la ANNA?	Evidencia del avance obtenido y logro de objetivos	Tipo de limitaciones que inciden en el cumplimiento de objetivos Tipo de logros no planeados	Representantes institucionales	Entrevistas a informantes claves Cuestionario a Instituciones Cuestionario a Municipalidades	<p>Análisis de entrevistas (contenido)</p> <p>Sistematización de información, extracción de citas.</p> <p>Vinculación de los resultados a nivel de efectos con los elementos de la TdC</p> <p>Comparaciones constantes</p> <p>Construcción de fragmentos (datos)</p> <p>Triangulación y saturación de tendencias</p> <p>Construcción de teoría basada en los datos</p>

							(resultados). Contraste de los resultados y la t TdC: fragmentos, con el enunciado (variables) de las interrogantes de evaluación en correspondencia con los criterios de evaluación
		¿De qué manera la estructura de la ANNA puede adaptarse e integrar nuevas políticas y leyes en torno a la niñez y la infancia en el transcurso del tiempo?	Evidencia de la utilidad de la ANNA	Tipo de datos actualizados	Jerarcas institucionales y funcionarios de PANI Informes de logros Integrantes de ST	Entrevistas a Jerarcas institucionales Revisión de documentos Entrevistas a funcionarias de PANI y de ST de CNNA	Análisis documental y de entrevistas (contenido) Sistematización de información, extracción de citas. Vinculación de los resultados a nivel de efectos con los elementos de la TdC Comparaciones constantes Construcción de

							<p>fragmentos (datos)</p> <p>Triangulación y saturación de tendencias</p> <p>Construcción de teoría basada en los datos (resultados).</p> <p>Contraste de los resultados y la TdC: fragmentos, con el enunciado (variables) de las interrogantes de evaluación en correspondencia con los criterios de evaluación</p>
Eficiencia	¿En qué medida los recursos/insu- mos (fondos, especializa- ción, tiempo, equipos, etc.) se han convertido social y	¿La asignación presupuesta- ria para el funcionamiento de la ANNA ha sido adecuada? ¿Cómo ha	Evidencia de datos que alimentan el Observatorio	Monto presupuestari o asignado a por institución a los compromisos con la ANNA	Planes presupuesta rios Informes institucionale s	Revisión de documentos Cuestionario a representant es institucionale s	<p>Análisis documental y de entrevistas (contenido)</p> <p>Sistematización de información, extracción de citas.</p> <p>Vinculación de</p>

	económicamente en resultados?	¿ha sido este proceso?				<p>Questionario a Municipales</p> <p>los resultados a nivel de efectos con los elementos de la TdC</p> <p>Comparaciones constantes</p> <p>Construcción de fragmentos (datos)</p> <p>Triangulación y saturación de tendencias</p> <p>Construcción de teoría basada en los datos (resultados).</p> <p>Contraste de los resultados y la TdC: fragmentos, con el enunciado (variables) de las interrogantes de evaluación en correspondencia con los criterios de evaluación</p>
--	-------------------------------	------------------------	--	--	--	--

		¿De qué manera la ANNA ha permitido una mayor integración de los entes públicos en materia de infancia?	Evidencia de acciones interinstitucionales y organizacionales	Tipo de acciones de articulación realizadas.	Instituciones y organizaciones involucradas	Cuestionario a instituciones Cuestionario a Municipalidades	<p>Análisis de entrevistas (contenido)</p> <p>Sistematización de información, extracción de citas.</p> <p>Vinculación de los resultados a nivel de efectos con los elementos de la TdC</p> <p>Comparaciones constantes</p> <p>Construcción de fragmentos (datos)</p> <p>Triangulación y saturación de tendencias</p> <p>Construcción de teoría basada en los datos (resultados).</p> <p>Contraste de los resultados y la t</p>
--	--	---	---	--	---	--	--

							TdC: fragmentos, con el enunciado (variables) de las interrogantes de evaluación en correspondencia con los criterios de evaluación
		¿Cuáles han sido los mayores retos en su implementación?	Evidencia de los nudos críticos enfrentados y las medidas de corrección aplicadas.	Tipo de nudos críticos y mecanismos de corrección	Comité Técnico Asesor Informantes institucionales	Entrevista electrónica a funcionarias PANI Grupo Focal con CTA ST Jerarcas de PANI	Análisis de entrevistas (contenido) Sistematización de información, extracción de citas. Vinculación de los resultados a nivel de efectos con los elementos de la TdC Comparaciones constantes Construcción de fragmentos (datos) Triangulación y saturación de

							<p>tendencias</p> <p>Construcción de teoría basada en los datos (resultados).</p> <p>Contraste de los resultados y la t TdC: fragmentos, con el enunciado (variables) de las interrogantes de evaluación en correspondencia con los criterios de evaluación</p>
		<p>¿El sistema de monitoreo y seguimiento de la ANNA es adecuado para el cumplimiento de las metas y para la toma de decisiones? ¿Cuáles han sido sus eventuales debilidades y</p>	<p>Evidencia de la calidad de la información rendida por las instituciones vinculantes.</p> <p>Evidencia de funcionamiento del Sistema de Monitoreo y Seguimiento</p>	<p>Nivel de cumplimiento de la periodicidad de los informes institucionales</p> <p>Estabilidad del equipo del observatorio</p>	<p>Bases de datos del observatorio</p> <p>Representantes institucionales a nivel nacional y regional</p>	<p>Revisión de documentos</p> <p>Entrevistas a informantes claves</p> <p>Cuestionario a Instituciones</p> <p>Cuestionario a Municipalidades</p> <p>Grupo Focal</p>	<p>Análisis documental y de entrevistas (contenido)</p> <p>Sistematización de información, extracción de citas.</p> <p>Vinculación de los resultados a nivel de efectos con los elementos de la</p>

		retos? ¿En qué medida el sistema de monitoreo y seguimiento cuenta con los recursos y capacidades suficientes para su buen funcionamiento?				con CTA	TdC Comparaciones constantes Construcción de fragmentos (datos) Triangulación y saturación de tendencias Construcción de teoría basada en los datos (resultados). Contraste de los resultados y la t TdC: fragmentos, con el enunciado (variables) de las interrogantes de evaluación en correspondencia con los criterios de evaluación
Sostenibilidad	¿De qué manera se han apropiado los entes vinculados	¿Cómo ha sido asumida La ANNA por los entes responsables	Evidencia con las diferentes poblaciones, representantes institucionales,	Tipo de utilidad de la ANNA para las instituciones y	Representantes de CNNA Presidentas	Entrevistas a Presidentas de PANI y funcionarias	Análisis de entrevistas (contenido) Sistematización

	<p>con la ANNA y cómo valoran su utilidad para fortalecer la articulación y la coordinación y la satisfacción con los resultados alcanzados?</p>	<p>y participantes ?</p>	<p>organizaciones y locales sobre el conocimiento, usos y aportes brindados por la ANNA.</p>	<p>organizaciones</p>	<p>de PANI</p>	<p>de ST Grupo Focal con Representantes de CNNA</p>	<p>de información, extracción de citas. Vinculación de los resultados a nivel de efectos con los elementos de la TdC Comparaciones constantes Construcción de fragmentos (datos) Triangulación y saturación de tendencias Construcción de teoría basada en los datos (resultados). Contraste de los resultados y la TdC: fragmentos, con el enunciado (variables) de las interrogantes de evaluación en</p>
--	--	--------------------------	--	-----------------------	----------------	---	---

							correspondencia con los criterios de evaluación
		¿Cómo se obtiene que la ANNA pueda perdurar más allá de los cambios de Gobierno?	Evidencia de la importancia que tiene la ANNA para la política pública	Tipo de acciones a mediano y largo plazo	Representantes de CNNA Presidentas del PANI	Entrevistas a Presidentas y funcionarias de PANI Grupo Focal con Representantes de CNNA	<p>Análisis de entrevistas (contenido)</p> <p>Sistematización de información, extracción de citas.</p> <p>Vinculación de los resultados a nivel de efectos con los elementos de la TdC</p> <p>Comparaciones constantes</p> <p>Construcción de fragmentos (datos)</p> <p>Triangulación y saturación de tendencias</p> <p>Construcción de teoría basada en los datos</p>

							(resultados). Contrastación de los resultados y la TdC: fragmentos, con el enunciado (variables) de las interrogantes de evaluación en correspondencia con los criterios de evaluación
		¿La ANNA cuenta con un presupuesto y capacidades técnicas suficientes para su gestión e implementación? ¿Cuál es el apoyo para su funcionamiento?	Evidencia de respaldo político e institucional para la continuidad de la ANNA	Tipo de responsabilidades institucionales públicas y privadas Tipo de aspectos claves a incorporar en la próxima agenda.	Representantes institucionales nacionales y regionales CNNA Instancias internacionales y académicas	Entrevistas a representantes institucionales, Jerarcas institucionales y expertos Cuestionario a instituciones Cuestionario a Municipalidades	Análisis de entrevistas (contenido) Sistematización de información, extracción de citas. Vinculación de los resultados a nivel de efectos con los elementos de la TdC Comparaciones constantes Construcción de

							<p>fragmentos (datos)</p> <p>Triangulación y saturación de tendencias</p> <p>Construcción de teoría basada en los datos (resultados).</p> <p>Contraste de los resultados y la t TdC: fragmentos, con el enunciado (variables) de las interrogantes de evaluación en correspondencia con los criterios de evaluación</p>
--	--	--	--	--	--	--	---

Anexo 12.3. Instrumento de recolección de información aplicado a instituciones con Metas en la ANNA 2015-2021

Instrumento de recolección de información, dirigido a las instituciones que cuentan con compromisos establecidos en la Agenda Nacional de la Niñez y la Adolescencia. Metas y compromisos.

(ANNA 2015-2021).

Este cuestionario busca recolectar información que permita determinar los logros y retos de la implementación de la ANNA 2015-2021, el aporte a la articulación entre las instancias involucradas y el papel del monitoreo y seguimiento.

Datos de la persona que brinda la información

1. Nombre de persona _____

2. Institución _____

3. Cargo y Departamento en el que se desempeña

4. Tiempo de permanencia en el cargo _____

5. Favor indicar su correo o número telefónico _____

Parte 1.

Las afirmaciones siguientes están relacionadas con los aspectos sobre los cuales versan los objetivos de la ANNA 2015-2021. Interesa conocer el nivel de percepción institucional que se tiene sobre dichos temas.

Se solicita marcar con “x” la percepción con la cual la institución se identifica.

Está de acuerdo con las siguientes afirmaciones

	Totalmente de acuerdo	De acuerdo	Ni de acuerdo ni desacuerdo	En desacuerdo	Totalmente en desacuerdo
6. La ANNA 2015-2021 ha permitido a que su institución cuente con una plataforma con metas, indicadores y acciones orientadas al desarrollo de los derechos de la niñez y adolescencia.					
7. La ANNA 2015-2021, ha logrado posicionar como prioritario a lo interno de la institución el tema de niñez y adolescencia.					

¿Con qué nivel de frecuencia se presentan las siguientes situaciones?

	Muy frecuente	Frecuente mente	ocasional mente	Raramente	Nunca
8. La ANNA 2015-2021 promueve la articulación e intercambio de información entre instituciones.					
9. La ANNA 2015-2021 promueve acciones conjuntas entre instituciones en el nivel regional para el bienestar y desarrollo integral de la niñez y adolescencia.					
10. La ANNA 2015-2021 promueve la inclusión en programas y proyectos a las personas menores de edad en condición de vulnerabilidad y exclusión.					
11. La ANNA 2015-2021 ha fortalecido acciones conjuntas entre instituciones a nivel local con la participación de personas menores de edad.					

12. En relación con los mecanismos de articulación promovida por la ANNA 2015-2021, favor anotar las principales lecciones aprendidas y mejoras alcanzadas.

Está de acuerdo con las siguientes afirmaciones

	Totalmente de acuerdo	De acuerdo	Ni de acuerdo ni desacuerdo	En desacuerdo	Totalmente en desacuerdo
13. El sistema de monitoreo y seguimiento de la ANNA 2015-2021 ha sido el adecuado para la toma de decisiones institucionales.					
14. El monitoreo y seguimiento de la ANNA 2015-2021 ha sido útil para el rendimiento de cuentas institucionales.					
15. El monitoreo y seguimiento de la ANNA 2015-2021 ha contribuido en la elaboración de informes y actualización de información del cumplimiento de metas.					
16. El monitoreo y seguimiento de la ANNA 2015-2021 ha sido útil para el cumplimiento de los objetivos y metas.					
17. El monitoreo y el seguimiento ha contribuido con la articulación interna entre los departamentos de la institución.					

18. ¿Qué mejoras considera se deben incorporar en el monitoreo y seguimiento de la ANNA 2015-2021?

19. Podría destacar, ¿Cuáles son las principales limitaciones a las que se ha enfrentado la institución en la implementación de la ANNA 2015-2021?

20. Podría destacar, ¿Cuáles son los principales logros alcanzados por la institución en la implementación de la ANNA 2015-2021?

Parte 2.

La ANNA 2015-2021 a evaluar contiene las metas distribuidas por bloques y objetivos estratégicos. Interesa contar con la información de avance en el cumplimiento de las responsabilidades asignadas a la institución en las metas de la ANNA 2015-2021. Especifique en las columnas indicadas, el avance de cumplimiento alcanzado hasta el I semestre de 2019. Indique el porcentaje de cumplimiento de cada meta, utilizando los siguientes valores: 0%, 25 %, 50%, 75% y 100 % e indicar el año en el que se cumplieron.

Los “Logros alcanzados”, informar el avance logrado por la institución en el cumplimiento de las metas contenidas en la ANNA 2015-2021, desde la formulación de la ANNA 2015-2021 hasta el I semestre del año 2019. Favor, incluir la información cuantitativa y cualitativa, así como las referencias de las fuentes utilizadas.

En la sexta y séptima columna incluir aquellos aspectos relevantes que favorecieron y limitaron el nivel de alcance por cada meta.

Especificar los aspectos favorables y limitantes que se han presentado en el proceso.

De 7-12 años

Bloque b	La promoción del desarrollo integral de las personas menores de edad que se subdividen en tres grupos etarios
Objetivo estratégico	Promover la participación de niños y niñas, en el período de los 7 a los 12 años, del disfrute de entornos recreativos y educativos seguros, inclusivos y accesibles, para el desarrollo de sus capacidades e intereses, y conscientes de sus derechos y apropiados de su identidad cultural.

Entorno Favorable	METAS AL 2021	21. AVANCES		22. LOGROS ALCANZADOS	23. ASPECTOS FAVORABLES	24. ASPECTOS LIMITANTES	25. DEPARTAMENTO	26.OBSERVACIONES
		%	Año					
2.3.2 DERECHO A LA EDUCACIÓN	2.3.2.8 40% de niños y niñas escolarizadas capacitados en el tema de la prevención, el uso y abuso de drogas.							

13 a 17 años

Bloque b	La promoción del desarrollo integral de las personas menores de edad que se subdividen en tres grupos etarios
Objetivo estratégico	Crear las oportunidades que permitan a los y las adolescentes construir proyectos de vida acordes con sus necesidades, intereses y contexto sociocultural.

Entorno Favorable	METAS AL 2021	20. AVANCES		21. LOGROS ALCANZADOS	22. ASPECTOS FAVORABLES	23. ASPECTOS LIMITANTES	24. DEPARTAMENTO	25.OBSERVACIONES
		%	Año					
2.4.2 DERECHO A LA EDUCACIÓN	2.4.1.4 Al menos el 50% de los proyectos en prevención del fumado y prevención de adicciones 2.4.2.6 40% de los adolescentes escolarizados capacitados en el tema de la prevención, el uso y el abuso de drogas.							

Parte 3.

La evaluación de la ANNA 2015-2021 tiene como finalidad contribuir con la mejora continua de las acciones interinstitucionales, que inciden en los servicios brindados a la población menor de edad, por lo que las sugerencias serán insumos importantes para la formulación de la próxima ANNA.

27. ¿Qué otros aspectos importantes de su institución son importantes de mencionar en relación con la ANNA 2015-2021, que no han sido considerados en el presente instrumento?

28. ¿Qué aspectos de su institución recomendaría considerar para la formulación de una nueva ANNA?

_____ Gracias por su colaboración _____

Fecha de respuesta _____

12.4. Instrumento de recolección de información dirigido a Municipalidades

Instrumento de recolección de información dirigido a las Municipalidades sobre conocimiento y aportes a la Agenda Nacional de la Niñez y la Adolescencia.

(ANNA 2015-2021)

Este cuestionario busca recolectar información que permita determinar la participación municipal en la implementación de la ANNA 2015-2021.

Datos de la persona que brinda la información

1. Nombre de persona _____

2. Municipalidad _____

3. Cargo y Departamento en el que se desempeña

4. Tiempo de permanencia en el cargo _____

5. Favor indicar su correo o número telefónico _____

La evaluación de la ANNA 2015-2021 tiene como finalidad contribuir con la mejora continua de las acciones interinstitucionales, que inciden en los servicios brindados a la población menor de edad.

6. ¿Conoce la Agenda Nacional de la Niñez y la Adolescencia (ANNA 2015-2021)? Marque con "X", la casilla correspondiente.

Si No

Si su respuesta es "Sí", continúe con la siguiente pregunta.
Si su respuesta es "No", continúe con la siguiente pregunta.

7. ¿En la Municipalidad que usted representa que información tienen sobre la implementación de la Agenda Nacional de Niñez y Adolescencia 2015-2021?

8. ¿Qué conocimiento tiene de las metas establecidas a los municipios en la ANNA 2015-2021?

La ANNA 2015-2021, clasifica las metas en dos bloques, en el bloque a) "Construcción de entornos favorables para el cumplimiento de la ANNA 2015-

2021”, tiene como objetivo estratégico “Promover entornos favorables al desarrollo integral de niños, niñas y adolescentes para que puedan crecer sanos, seguros y en espacios de convivencia armoniosa y equilibrada con el ambiente y los seres humanos.”.

Específicamente en el entorno de comunidad. se establece a las Municipalidades la siguiente meta: *“Aumento de los cantones del país que cuentan con áreas de juego, áreas verdes o de recreación, sanas, seguras y adecuadas a los intereses y necesidades de la niñez y la adolescencia en sus diferentes períodos de desarrollo”.*

9. ¿Qué percepción tienen sobre el alcance de la meta asignada a las municipalidades?

10. ¿Podría indicar qué acciones ha realizado la Municipalidad en su cantón, para aportarle al cumplimiento de la meta antes mencionada?

11. ¿Podría indicar que reportes se han realizado sobre el avance o cumplimiento de dicha meta? Favor indicar los resultados alcanzados.

12. ¿Podría señalar cuáles han sido las oportunidades que se presentan la municipalidad para el cumplimiento de la meta?

13. ¿Cuáles obstáculos se han presentado en la Municipalidad para el cumplimiento de la meta?

14. ¿Qué otros aspectos consideran mencionar que son importantes para su Municipalidad en relación con la ANNA 2015-2021 que no han sido considerados en el presente instrumento?

15. ¿Qué aspectos importantes recomienda la Municipalidad considerar para la formulación de una nueva ANNA?

Fecha de respuesta _____

Gracias por su colaboración

Anexo 12.5. Instrumento de recolección de información aplicado a autoridades superiores de instituciones

Instrumento para recolección de información dirigido a las autoridades⁴¹ superiores de las instituciones que forman parte del CNNA 2015-2021.

La entrevista consta de preguntas abiertas organizadas en cuatro partes correspondientes a la información requerida para el análisis de los criterios de evaluación: Pertinencia, eficacia, eficiencia y sostenibilidad.

La información solicitada se encuentra en el marco de la evaluación de la ANNA 2015-2021. El período de la evaluación contempla desde el Diseño hasta la implementación alcanzada al I semestre del 2019.

1. Nombre de persona_____.
2. Institución_____

Parte 1. Criterio de Pertinencia

3. ¿Qué fortalezas identifica en la ANNA 2015-2021 y de qué manera estas contribuyen a la coordinación intersectorial e interinstitucional para lograr las metas?
4. ¿Qué debilidades identifica de la ANNA 2015-2018 y de qué manera estas limitan la coordinación intersectorial e interinstitucional para lograr las metas?

Parte 2. Criterio de Eficacia:

5. ¿Cuáles son los principales logros institucionales en la implementación de la ANNA 2015-2021 y el aporte a la articulación entre los involucrados?
6. ¿Cuáles son los principales retos enfrentados para la implementación de la ANNA 2015-2021 y la articulación entre los involucrados?
7. ¿Cuál es el principal aporte de su institución a la articulación entre los involucrados en la ANNA 2015-2021?
8. ¿Considera que la participación de su institución en la ANNA 2015-2021 ha contribuido a alcanzar los siguientes resultados? (Marcar en orden de importancia, siendo 1 de mayor importancia y 11 el de menor importancia):
 - a. Mejorar la planificación estratégica institucional. _____
 - b. El alineamiento de las políticas públicas al Plan Nacional de Desarrollo e inversiones Públicas (PNDIP). _____
 - c. Identificar o mejorar los instrumentos de políticas públicas en el campo de la niñez y la adolescencia. _____

41 En revisión por parte de Secretaría Técnica y UNICEF.

- d. Mejorar el seguimiento a las metas institucionales. _____
- e. Gestionar con base los resultados estratégicos. _____
- f. Mejorar la articulación y coordinación con otras instituciones. _____
- g. Alinear las acciones relacionada al presupuesto institucional. _____
- h. La toma de decisiones enfocadas en el logro de las metas. _____
- i. Rendición de cuentas _____
- j. La participación de la sociedad civil en la deliberación de las políticas de Niñez y adolescencia. _____
- k. Otro: __ (indicar el tema)

Parte 3. Criterio de Eficiencia:

9. Cómo considera el funcionamiento del sistema de monitoreo y evaluación para brindar seguimiento al cumplimiento de las metas del ANNA 2015-2021. Favor marcar una de las opciones siguientes:

- a. Eficiente y eficaz
- b. Eficaz, pero no eficiente
- c. Eficiente, pero no eficaz
- d. Ni eficiente, pero no eficaz

Por favor, justifique su respuesta: _____

10. ¿Qué características y funciones debe contener el sistema de monitoreo y evaluación de la ANNA para apoyar una gestión estratégica dirigida al cumplimiento de las metas?

Parte 4. Criterio de Sostenibilidad:

11. En caso de que su institución haya logrado apropiarse de la ANNA, por favor indique, en cuál de las siguientes áreas: (puede indicar más de una)

- a. Asignar presupuesto anual para apoyar la ANNA _____
- b. Asignar personal apropiado para la implementación de la ANNA _____
- c. Incluir actividades en la Plan Anual Operativo _____
- d. Socializar información sobre la ANNA en los mecanismos de divulgación de su institución _____
- e. Destacar los resultados de la ANNA en los instrumentos de rendición de cuentas institucionales _____
- f. Otra: __ (indicar el tema) __

12. Considera que la ANNA 2015'2021 es el instrumento idóneo, eficaz para la articulación y coordinación institucional; para la implementación de la Política Nacional de la Niñez y la Adolescencia y los Planes de Acción de la Política de

Primera Infancia, de la Política de Niñez y de la Adolescencia y del Plan de Nacional para el Desarrollo de Estrategias de Prevención y Erradicación de la Violencia contra los Niños y Adolescencia. Elija la alternativa según corresponda.

- a. Muy de acuerdo
- b. De acuerdo
- c. Ni de acuerdo, ni en desacuerdo
- d. En desacuerdo
- e. Muy en desacuerdo

Por favor, justifique su respuesta: _____

13. ¿En caso de estar en desacuerdo con la afirmación anterior, que otro instrumento propone y que características debe tener?

FECHA: _____

MUCHAS GRACIAS

Anexo 12.6. Guía para el análisis en grupo focal con representantes de CTA-CNNA

CONSULTA A COMITÉ TÉCNICO ASESOR DEL CNNA⁴²

El objetivo de esta consulta es “Contar con un balance de la implementación del ANNA 2015-2021 y determinar cómo ha contribuido a la coordinación entre las instituciones públicas, privadas y de la sociedad civil para un mejor desempeño en materia de garantía y respeto de los derechos de la niñez y adolescencia”.

La información solicitada está en el marco de la evaluación de la ANNA 2015-2021. El período de la evaluación contempla desde el Diseño hasta el I semestre del 2019.

1. Nombre de persona _____
2. Institución y cargo que desempeña _____
3. Tiempo de permanencia en el cargo _____
4. Favor indicar su correo o número telefónico _____

⁴² En revisión por parte de Secretaría Técnica y UNICEF.

5. ¿Considera usted que en el Diseño de la ANNA 2015-2021 se contemplan las necesidades prioritarias de las personas menores de edad?

Si ____

No ____

¿Por qué?

6. ¿Considera usted que en el Diseño de la ANNA 2015-2021 se establece las responsabilidades institucionales para el cumplimiento de los objetivos?

Si ____

No ____

¿Por qué?

7. ¿Cuáles son las fortalezas del diseño de la ANNA 2015-2021 y cuáles son sus limitaciones?

8. ¿Cómo se ha garantizado el cumplimiento de las acciones y metas con la población más vulnerable?

9. ¿Identifique cuáles han sido los mayores beneficiarios con la implementación de la ANNA 2015-2021?

10. ¿Cuáles considera que son los principales resultados obtenidos de la implementación de la ANNA?

11. ¿Cuáles han sido los aportes de fortalecimiento realizado por el ANNA 2015-2021 al Sistema Nacional de Protección?

12. ¿Qué aportes brinda la ANNA 2015-2021 para una eficaz articulación y coordinación institucional para la implementación de la Política Nacional de la Niñez y la Adolescencia y los Planes de Acción de la Política de Primera Infancia, de la Política de Niñez y de la Adolescencia y del Plan de Nacional para el Desarrollo de Estrategias de Prevención y Erradicación de la Violencia contra los Niños y Adolescencia?

13. ¿En qué medida el sistema de monitoreo y seguimiento de la ANNA 2015-2021 es adecuado para apoyar la gestión estratégica de las metas y para la toma de decisiones?

14. ¿Cuáles son las condiciones y estrategias que se requieren para la consolidación del sistema de monitoreo y seguimiento?

15. ¿De qué manera las acciones de coordinación y articulación por parte del Equipo Técnico Asesor y del CNNA han favorecido la apropiación de la ANNA 2015-2021 y ha aumentado la posibilidad de darle continuidad?

Fecha de respuesta: _____

Muchas gracias por su colaboración

Anexo 12.7 Consulta a funcionaria de PANI-1

Guía de entrevista a funcionaria PANI

Consulta virtual

FECHA: 24 de abril de 2020

El objetivo de esta consulta es “Contar con un balance de la implementación del ANNA 2015-2021 y determinar cómo ha contribuido a la coordinación entre las instituciones públicas, privadas y de la sociedad civil para un mejor desempeño en materia de garantía y respeto de los derechos de la niñez y adolescencia”. Específicamente los logros y limitaciones presentadas en el nivel local.

La información solicitada está en el marco de la evaluación de la ANNA 2015-2021. El período de la evaluación contempla desde el Diseño hasta el I semestre del 2019.

1. ¿Qué son y cómo se consolidan los Subsistemas de Protección local?
2. ¿Qué función cumplen los SPL?
3. ¿Cuáles han sido los resultados obtenidos y aportes a la ejecución de la ANNA 2015-2021?
4. ¿Cuántas Juntas existen y cuál es la estructura organizativa y funcional a nivel nacional?
5. ¿Cuáles han sido los aportes de fortalecimiento realizado por el ANNA 2015-2021 al Sistema Nacional de Protección Local?
6. En relación con otras instancias de coordinación, ¿Que aportes diferentes brinda la ANNA?
7. ¿De qué manera la ANNA está alineada, complementa e incorpora otros marcos nacionales (políticas de género, política de discapacidad, etc.)?
8. Podría señalar en orden de importancia, ¿cuáles son los logros más importantes que ha tenido la implementación de la ANNA?
9. Podría destacar, ¿Cuáles las limitaciones más relevantes que se han enfrentado en la implementación de la ANNA?

Anexo 12.8 Consulta a funcionaria de PANI-2

Guía de entrevista a funcionaria PANI

Consulta virtual

Fecha: 6 de mayo 2020

El objetivo de esta consulta es “Contar con un balance de la implementación del ANNA 2015-2021 y determinar cómo ha contribuido a la coordinación entre las instituciones públicas, privadas y de la sociedad civil para un mejor desempeño en materia de garantía y respeto de los derechos de la niñez y adolescencia”. Específicamente los logros y limitaciones presentadas en el nivel local.

La información solicitada está en el marco de la evaluación de la ANNA 2015-2021. El período de la evaluación contempla desde el Diseño hasta el I semestre del 2019.

1. ¿Cuáles han sido los aportes de fortalecimiento realizado por el ANNA 2015-2021 al Sistema Nacional de Protección Local?
2. En relación con otras instancias de coordinación, ¿Que aportes diferentes brinda la ANNA?
3. ¿Quiénes son los principales usuarios de la información del ANNA?
4. ¿Qué decisiones ha favorecido la existencia de la ANNA en la coordinación local?
5. ¿Qué modificaciones en la coordinación institucional se han desarrollado con el ANNA?
6. ¿Qué aspectos en la política de niñez y adolescencia en el nivel local se han mejorado con la implementación del ANNA?
7. ¿De qué manera se ha dado continuidad a la disponibilidad de presupuestos?
8. ¿Cuál es la permanencia de los enlaces institucionales regionales y locales para la gestión de la ANNA?
9. ¿Cuáles han sido las causas que dificultan la consolidación del Sistema de Monitoreo y evaluación de la ANNA?

10. ¿Cuáles son las condiciones que se requieren para la conformación y consolidación del Sistema de monitoreo y evaluación?

Anexo 12.9 Consulta a criterio de experta

Guía de entrevista a Experta

Fecha: 20 de mayo de 2020

Objetivo: Obtener información sobre el proceso de construcción de la ANNA 2015-2021, realimentación sobre el análisis del contexto, la finalidad y la comprensión de la teoría del cambio.

¿Qué función debería desempeñar la ANNA?		
¿Qué problemática planeaba resolver?		
¿Por qué el diseño de la ANNA (estructura, contenido, marco técnico-administrativo, procesos de implementación) es pertinente para la gestión estratégica de las políticas de la niñez y la adolescencia orientada a los resultados en términos de bienestar y desarrollo integral de los niños, niñas y adolescentes en Costa Rica?		
¿Cómo se prevía que el establecimiento e implementación de la ANNA permitiría producir una serie de resultados?		
¿Cómo se realizó el proceso de diseño de la ANNA?	<ul style="list-style-type: none">• ¿Qué consideraciones se tomaron en cuenta para definir la estructura de metas por institución?• ¿Cómo se priorizaron las metas por institución?	
¿De qué manera la construcción de la agenda fue participativa, tanto a	<ul style="list-style-type: none">• ¿Qué aspectos fueron los más importantes de la participación de	

nivel nacional que a nivel local?	actores sociales y la población beneficiaria?	
¿Cómo fue su proceso de socialización y diseminación?	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Cuál fue el nivel de satisfacción de las personas involucradas con la información de la ANNA? 	
¿Cuáles han sido los elementos positivos del diseño de la ANNA y cuáles han sido las limitaciones y vacíos en su diseño?	<ul style="list-style-type: none"> • La participación en el ANNA les ha permitido: <ul style="list-style-type: none"> l. Mejorar la planificación estratégica m. Mejorar el seguimiento a las metas institucionales n. Gestionar con base los resultados estratégicos o. Otra_____ • ¿Qué limitaciones se presentaron en la elaboración de la ANNA? • ¿Qué aspectos quedaron excluidos? 	
¿De qué manera el diseño de la ANNA parte de un diagnóstico de necesidades (tanto a nivel político, como de las necesidades de las poblaciones objetas de las políticas) y de qué manera responde a éstas?	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Cómo se definieron las prioridades a ser incluidas en la ANNA 2015-2021? • ¿Cuáles de las siguientes poblaciones tuvieron representación en la elaboración de la ANNA? <ul style="list-style-type: none"> a. Personas menores de edad b. Personas de Pueblos indígenas _____ c. Personas _____ con discapacidad _____ d. Población LGBTIQ+ e. Población en situación de pobreza_____ f. Población migrante _____ g. Condiciones _____ de género__ h. Otras_____ 	

	<ul style="list-style-type: none"> • ¿De qué manera se contemplaron las necesidades de las diferentes poblaciones? 	
¿Cuál es su valor agregado?	<ul style="list-style-type: none"> • Según los niveles de acción, cuáles son los aportes principales que persigue la ANNA 2015-2021, según nivel: <ul style="list-style-type: none"> a. Nacional_____ b. Regional_____ c. Local_____ d. Institucional__ • ¿En qué medida la ANNA ha fortalecido la gestión por resultados de su institución y el logro de sus planes estratégicos? • ¿Qué aspectos sugiere que deben ser incluidos en la próxima ANNA? 	

Anexo 12.10. Instituciones consultadas

Instituciones con metas asignadas en la ANNA y personas consultadas mediante instrumentos

Lista de instituciones	Puesto	Nombre
Caja Costarricense Seguro Social	Presidente Ejecutivo	Román Macaya Hayes
Dirección Nacional de Centros de Educación y Nutrición y de Centros de Atención Integral	Directora Nacional	Lidia Conejo Morales
Consejo Interinstitucional de atención a la Madre Adolescente	Coordinadora	Olga Hernández Chaves
Consejo Nacional de Migración	Presidente	Carlos Torres Salas
Consejo Nacional de Personas con Discapacidad	Directora Ejecutiva	Lizbeth Barrantes Arroyo.
Consejo Nacional de Rectores	Presidente	Luis Paulino Méndez Badilla
Consejo Nacional de la Política Pública de la Persona Joven	Director Ejecutivo	Diego Zúñiga Céspedes
Dirección General de Migración y Extranjería	Directora General	Raquel Vargas Jaubert
Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad	Director Nacional	Franklin Corella Vargas
Instituto sobre Alcoholismo y Farmacodependencia	Director General	Oswaldo Aguirre Retana
Instituto Costarricense sobre Drogas	Director General	Guillermo Araya Camacho
Ministerio del Deporte	Ministro	Hernán Solano Venegas
Instituto Mixto de Ayuda Social	Presidente Ejecutivo	Juan Luis Bermúdez Madriz
Instituto Nacional de Aprendizaje	Presidente Ejecutivo	Andrés Valenciano Yamuni
Instituto Nacional de las Mujeres	Presidenta Ejecutiva	Patricia Mora Castellanos
Ministerio de Cultura y Juventud	Ministra	Silvie Durán Salvatierra
Ministerio de Educación Pública	Ministra	Giselle Cruz Maduro
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica	Ministra	Pilar Garrido González
Ministerio de Salud	Ministro	Daniel Salas Peraza
Ministerio de Justicia y Paz	Ministra	Marcia González Aguiluz
Ministerio de Seguridad Pública	Ministra	Michael Soto Rojas
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	Ministra	Geannina Dinarte Romero
Patronato Nacional de la Infancia	Gerente Técnico	Eduardo Montero González
Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil	Directora Ejecutiva	Yariela Quirós Álvarez
Secretaría Técnica de Salud Mental	Jefe	Francisco Gólcher Valverde
Unión de Rectores de Universidades Privadas de Costa Rica	Presidenta	Rosa Monge Monge
Viceministerio de Paz	Viceministro	Jairo Vargas Agüero

Fuente: Elaboración propia

Anexo 12.11. Municipalidades consultadas

Lista de Municipalidades, alcaldesas y alcaldes consultados

Cantón	Alcalde
Alajuela	Humberto Soto Herrera
Atenas	Wilberth Martín Aguilar Gatjens
Upala	Aura Yamileth López Obregón
Zarceros	Ronald del Carmen Araya Solís
Naranjo	Juan Luis Chaves Vargas
Cartago	Mario Redondo Poveda
El Guarco	Víctor Luis Arias Richmond
La Unión	Cristian Torres Garita
Oreamuno	Erick Mauricio Jiménez Valverde
Liberia	Luis Gerardo Castañeda Díaz
Nandayure	Giovanni Jiménez Gómez
Barva	Jorge Antonio Acuña Prado
Belén	Horacio Alvarado Bogantes
Flores	Eder José Ramírez Segura
Grecia	Francisco Murillo Quesada
Sarapiquí	Pedro Rojas Guzmán
Limón	Néstor Mattis Williams
Talamanca	Rugeli Morales Rodríguez
Aguirre	Kim Jim Jong Kwan
Coto Brus	Steven Alberto Barrantes Núñez
Esparza	Asdrúbal Jesús Calvo Chaves
Garabito	Rafael Tobías Murillo Rodríguez
Montes Oro	Luis Alberto Villalobos Artavia
Aserri	José Oldemar García Segura
Curridabat	Jimmy Cruz Jiménez
Desamparados	Gilbert Adolfo Jiménez Siles
León Cortés	Jorge Denis Mora Valverde
Mora	Rodrigo Alfonso Jiménez Cascante
Puriscal	Iris Cristina Arroyo Herrera
San José	Johnny Francisco Araya Monge
Santa Ana	Gerardo Enrique Oviedo Espinoza

Fuente: Elaboración propia

Anexo 12.12. Instituciones consultadas

Instituciones del Consejo Nacional de la Niñez y de la Adolescencia y personas a consultar mediante formulario virtual⁴³.

Lista de instituciones	Puesto	Nombre
Caja Costarricense Seguro Social	Presidente Ejecutivo	Román Macaya Hayes
Consejo Nacional de Personas con Discapacidad	Directora Ejecutiva	Lizbeth Barrantes Arroyo.
Consejo Nacional de Rectores	Presidente	Luis Paulino Méndez Badilla
Consejo Nacional de la Política Pública de la Persona Joven	Director Ejecutivo	Diego Zúñiga Céspedes
Dirección General de Migración y Extranjería	Directora General	Raquel Vargas Jaubert
Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad	Director Nacional	Franklin Corella Vargas
Ministerio del Deporte	Ministro	Hernán Solano Venegas
Instituto Mixto de Ayuda Social	Presidente Ejecutivo	Juan Luis Bermúdez Madriz
Instituto Nacional de Aprendizaje	Presidente Ejecutivo	Andrés Valenciano Yamuni
Instituto Nacional de las Mujeres	Presidenta Ejecutiva	Patricia Mora Castellanos
Ministerio de Cultura y Juventud	Ministra	Silvie Durán Salvatierra
Ministerio de Educación Pública	Ministra	Giselle Cruz Maduro
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica	Ministra	Pilar Garrido González
Ministerio de Salud	Ministro	Daniel Salas Peraza
Ministerio de Justicia y Paz	Ministra	Marcia González Aguiluz
Ministerio de Seguridad Pública	Ministra	Michael Soto Rojas
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	Ministra	Geannina Dinarte Romero
Patronato Nacional de la Infancia	Gerente Técnico	Eduardo Montero González

Fuente: Elaboración propia

⁴³ Originalmente se consideró realizar la entrevista presencial. Debido a que la situación COVID19 también se pensó realizar la entrevista virtual, pero debido a que las personas desempeñan altos cargo se plantea la posibilidad de realizar la consulta mediante un formulario virtual.

Anexo 12.13. Registro de asistencia consultadas

Participantes en el Taller de Construcción de Teoría del Cambio.

Evaluación de la Agenda de Niñez y Adolescencia 2015-2021, Costa Rica, Febrero 28, 2020.

Taller de Teoría del Cambio Evaluación de la ANNA
Fecha: 28 de febrero 2020
9:00 a.m. - 1:00 p.m.
Lugar: UNICEF

Nombre	Institución	Correo electrónico	Número de telefónico	Firma
Estefanía Vargasmonge	ST-ANNA	evargam@pani.gov.cr	2523 0818	
Olga N. Hernández Chávez	UPS - M S	olga.hernandez@uisvald.gov.cr	89240743	
Alex Ferrer León Saenz	UNRA	alex.ferrer@unra.gov.cr	8880613	
Carmen M. Carlucci	ST-CUNA	Carmen70@hotmail.com	88883777	
Raquel Barrantos	UNICEF	rbarrantos@unicef.org	83092574	
Ilava Rivera	Empreso consultora	ilava.rivera@empresoconsultora.com	8902463	
Carmen Lucía Herrera	Consultora	carmen.lucia@consultora.com	8837319	
María E Salas Mora	CONADIS	msalas@conadis.gov.cr	25623119	
Guisselle Rojas Sánchez	M. Salud.	guisselle.rojas@minsa.gob.cr	83618346	
Katerina Sumbria	M.S.P.	katerina.sumbria@minsa.gob.cr	88875118	
Romy Pineda Chaves	AIESA	romy.pineda@aiesa.com	88219602	

Anexo 12.14. Informantes claves

Informantes

Nombre	Puesto	Institución
Ana Teresa León Sáenz	Presidenta Ejecutiva PANI Período 2014-2018	PANI
Gladis Jiménez Arias	Presidenta Ejecutiva PANI Período 2020-actualidad	PANI
Frinet Araya Fallas	Gerencia Técnica PANI-Subsistema Local	PANI
Silvia Quesada Ramírez	Unidad de Gestión y Articulación PANI	PANI
Carmen Carlucci Di Stasi	Secretaría Técnica Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia	PANI
Ingrid Quesada Rodríguez	Coordinadora de la Secretaría Técnica Consejo de la Niñez y la Adolescencia	CNNA
Keylor Aguilar Loayza	Asamblea Nacional de la Persona Joven-CTA	CNNA
Carmen Lía Meoño Soto	Consultora Diseño de la ANNA 2015-2021	UNICEF

Fuente: Elaboración propia

Anexo 12.15. Representantes del CTA-CNNA participantes en el grupo focal

LISTA DE PARTICIPANTES EN EL GRUPO FOCAL

Nombre	Institución
Esmirna Sánchez Vargas	MTSS
Karen Sanabria Brenes	MSP
Carlos Von Marschall	MIDEPLAN
Kembly Ospino Vargas	DGME
Rafael Bustamante Morales	ICODER
Ricardo Solano Gamboa	PANI
Carolina Urcuyo Solórzano	IFAM

Nombre	Institución
Rolando Barrantes Pereira	CONARE
Enrique Arceyut Solórzano	CCTD
Nishma González Chacón	CPJ

Fuente: Elaboración propia

13. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. INEC. Resultados del censo 2011. <https://www.inec.cr/documento/censo-2011-resultados-generales-censo-2011>
2. MIDEPLAN. Plan Nacional de Desarrollo. “Alberto Cañas”. Costa Rica: MIDEPLAN, 2014.
3. PANI. Observatorio de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia. Informes Semestrales de la Secretaría Técnica. 2016 y 2017.
4. PANI. Subsistemas locales de protección: como base comunitaria del sistema nacional de protección integral de los derechos de la niñez y la adolescencia (Autor (PANI Sin fecha). (Por su contenido corresponde a 2013.)
5. Programa Estado de la Nación. Informe Estado de la Nación 2019. 25 ed. – San José C.R.: Servicios Gráficos AC 2019 Costa Rica: Programa Estado de la Nación, 2019.
6. Robert. P. Síntesis metodológicas. Sinopsis de la evaluación de impacto n.º 2. La teoría del cambio. UNICEF, 2014.
7. UNDP. La función de evaluación en el PNUD. Directrices de evaluación del PNUD. 2016.
8. UNEG. Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas (2016). Normas y estándares de evaluación. Nueva York: UNEG.
9. UNEG. Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas (2016). Normas y estándares de evaluación. Nueva York: UNEG.
10. UNICEF. Agenda Nacional para la Niñez y Adolescencia: Metas y Compromisos 2015-2021. Costa Rica: 2015.
11. UNICEF. Informe anual de Niñez en CR 2018. <https://www.unicef.org/costarica/>