
Informe Final

Evaluación del Programa:

“Cantones Amigos de la Infancia” en Costa Rica



Elaborado por:

Empresa:

Ideas Ingeniosas Consulting

Equipo Evaluador:

Maritza Rojas Poveda

Vilma Leandro Zuñiga

Caleb Pichardo Aguilar

Apoyo administrativo

Vinicio Redondo Zuñiga

Noviembre, 2020.

EVALUACIÓN DEL PROGRAMA
“CANTONES AMIGOS DE LA INFANCIA” EN COSTA RICA

Informe Final
Noviembre 2020

Empresa:
Ideas Ingeniosas Consulting

Equipo evaluador:
Maritza Rojas Poveda
Vilma Leandro Zúñiga
Caleb Pichardo Aguilar

Apoyo administrativo
Vinicio Redondo Zúñiga

Índice de Contenido

Índice de Diagramas.....	vi
Índice de Ilustraciones	vi
Índice de Gráficos.....	vi
Índice de Mapas	vii
Índice de Tablas	vii
Siglas.....	viii
Introducción	1
Resumen Ejecutivo.....	1
1. Antecedentes y Contexto.....	7
1.1 Contexto de la intervención.....	7
1.2 Situación de la niñez y la adolescencia en los cantones CAI.....	11
1.3 Marco normativo	17
2.Objeto de la Evaluación	23
2.1 Descripción de la intervención.....	23
2.2 Cronología del CAI en Costa Rica.....	29
3. Teoría del cambio.....	36
3.1 Actores claves de la intervención	41
4. Propósito de la evaluación.....	44
5.Objetivos de la evaluación	44
5.1 Objetivo general:	44
5.2 Objetivos específicos:.....	45
6.Alcance de la evaluación	45
7. Marco de la Evaluación.....	46
7.1 Criterios y Preguntas de Evaluación.....	46
7.2 Metodología de evaluación.....	53
7.3 Aspectos generales de la estrategia metodológica.....	53
7.4 Técnicas de recolección de la información	54
7.4.1 Revisión documental.....	54
7.4.2 Técnicas cualitativas.....	55
7.4.3 Técnicas cuantitativas: la encuesta.....	57
7.5. Descripción de las técnicas de análisis de datos	57
8. Limitaciones de la evaluación	58

9.	Consideraciones éticas.....	59
10.	Hallazgos de la evaluación:.....	60
10.1	Criterio pertinencia	60
10.2	Criterio de Eficacia	65
10.3	Criterio de Eficiencia:.....	80
10.4	Criterio de Sostenibilidad.....	86
11.	Conclusiones.....	92
11.1	De pertinencia.....	92
11.2	De Eficacia	92
11.3	De Eficiencia	94
11.4	Sostenibilidad.....	95
11.5	Juicio global	96
12.	Lecciones aprendidas	Error! Bookmark not defined.
13.	Recomendaciones	98
14.	Referencias Bibliográficas.....	105
15.	Anexos.....	110
15.1	Anexo 1: Glosario.....	110
15.2	Anexo 2: Términos de referencia:.....	116
15.3	Anexo 3. Matriz de evaluación.....	142
15.4.	Anexo 4:Instrumentos de recolección de información.....	156
15.4.1	Guía de entrevista para las personas claves en el proceso evaluativo.....	156
15.4.2	Entrevista autoridades institucionales	159
15.4.3	Sesión con niñas, niños y jóvenes participantes de los procesos CAI, con invitación a los 32 cantones:	164
15.4.4	Sesión con personas menores de edad (niñas/niños/adolescentes)n participantes de los procesos CAI en los cantones escogidos:	168
15.4.5	Entrevista semiestructurada municipalidades.....	171
15.4.6	Encuesta electrónica a personas funcionarias de municipalidades certificadas en el programa Cantones Amigos de la Infancia (CAI).....	180
15.5	Anexo 5: Listado de personas a entrevistar.....	184
15.6	Anexo 6: Lista de documentos revisados	186
15.6.1	Documentos oficiales.....	186
15.6.2	Documentos en trabajo de campo de municipalidades participantes R-CAI	187
15.6.3	Documentos en trabajo de campo en municipalidades no participantes R-CAI	189

15.7Anexo 7: Información adicional sobre la metodología u otros documentos relevantes	192
15.7.1 Instrumentos metodológicos para utilizarse durante el desarrollo de los talleres	192
15.8Anexo 8: Cuadro de actores.....	196

Índice de Diagramas

Diagrama 1 Línea del tiempo Cronología CAI en Costa Rica.	35
Diagrama 2 Teoría del Cambio programa CAI	39
diagrama 3 Cadena de resultados programa CAI	40
Diagrama 4 Mapeo de Actores Evaluación Programa Cantones Amigos de la Infancia.....	43
Diagrama 5 Correspondencia del Programa CAI con las prioridades a nivel país	61
Diagrama 6 Modelo de eficiencia nivel 1 (país)	81
Diagrama 7 Modelo Eficiencia nivel 2 (municipalidades)	83

Índice de Ilustraciones

Ilustración 1 Marco Normativo Costarricense.....	21
Ilustración 2 Pilares de CAI	26
Ilustración 3 Hallazgos del criterio de eficacia.....	75
Ilustración 4 Palabras más mencionadas por las municipalidades en la encuesta en línea	78
Ilustración 5 Factores de sostenibilidad.	91
Ilustración 6 Estructura de la cadena de resultados.....	192

Índice de Gráficos

Gráfico 1 Distribución porcentual de los resultados de la valoración del IBINA del bienestar, en Cantones Amigos de la Infancia, 2014.	12
Gráfico 2 Cantidad de personas que participaron en la elaboración de la propuesta CAI (a nivel nacional) para Costa Rica.....	64
Gráfico 3 Municipalidades con política de NNA a nivel nacional, al 2020	67
Gráfico 4 Rol del Pani en el financiamiento de las políticas de NNA, en los cantones entrevistados	68
Gráfico 5 Sistemas de evaluación y seguimiento en planificación dirigida a NNA en los cantones entrevistados, 2020.	70
Gráfico 6 Instancia específicas para atender NNA en los cantones entrevistados, 2020.	71
Gráfico 7 Presupuesto específico para NNA, en los cantones entrevistados, 2020.	72
Gráfico 8 Mecanismos implementados para la participación de NNA, en los cantones entrevistados, 2020	74
Gráfico 9 Cantidad de acciones para NNA, basadas en informes periódicos.	75
Gráfico 10 Estudios diagnósticos de NNA en últimos 5 años.....	84
Gráfico 11 Características de los Sistemas de monitoreo y evaluación para temas de NNA.....	90

Índice de Mapas

Mapa 1 Costa Rica: Resultado de la valoración del IBINA del bienestar en Cantones Amigos de la Infancia, 2014.	12
Mapa 2 Costa Rica: Cantones Amigos de la Infancia a nivel nacional	33

Índice de Tablas

Tabla 1 Resultados IBINA Cantones Amigos de la Infancia, 2014.	13
Tabla 2 Normativa internacional ligada al programa CAI	21
Tabla 3 Cantones participantes en el certamen CAI	31
Tabla 4 Cantones certificados CAI por provincia.....	32
Tabla 5 Criterios e interrogantes de evaluación	46
Tabla 6 Municipalidades CAI con política NNA y fuente de financiamiento	66
Tabla 7 Institucionalización de los mecanismos de avance para los derechos de las NNA al 2020.	73
Tabla 8 Recomendaciones por actor y plazo	98
Tabla 9 Criterio de Pertinencia	143
Tabla 10 Criterio de Eficacia	146
Tabla 11 Criterio de Eficiencia	150
Tabla 12 Criterio de Sostenibilidad	153
Tabla 13 Paso 1 para la realización del MAC.....	194
Tabla 14 Paso 2 para la realización del MAC.....	194
Tabla 15 Paso 3 para la realización del MAC.....	195
Tabla 16 Paso 4 para la realización del MAC.....	195
Tabla 17 Matriz de Actores, Evaluación Programa Cantones Amigos de la Infancia	196

Siglas

AED	Alianza Empresarial para el Desarrollo
CAI	Cantones Amigos de la Infancia
CCCI	Consejo Cantonal de Coordinación Interinstitucional
CCDR	Comité Cantonal de Deporte y Recreación
CCPJ	Comité Cantonal de la Persona Joven
CCSS	Caja Costarricense de Seguro Social
CDN	Convención sobre los Derechos del Niño
CGR	Contraloría General de la República
CNA	Código de la Niñez y Adolescencia
CNNA	Consejo Nacional de Niñez y Adolescencia
CONADECO	Confederación Nacional de Asociaciones de Desarrollo Comunal
COREDES	Consejos Regionales de Desarrollo
COSECODENI	Coalición Costarricense de Organizaciones Sociales para el Seguimiento de la Convención de los Derechos del Niño
CRC	Costa Rica
CPNNA	Consejo Participativo de Niños, Niñas y Adolescentes.
DINADECO	Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad
DNI	Defensa de Niñas y Niños Internacional
GAM	Gran Área Metropolitana
IAFA	Instituto sobre Alcoholismo y Farmacodependencia
ICAI	Iniciativa Ciudades Amigas de la Infancia
IDHC	Índice de Desarrollo Humano Cantonal
IDS	Índice de Desarrollo Social
IFAM	Instituto de Fomento y Asesoría Municipal

IMAS	Instituto Mixto de Ayuda Social - Ministerio de Bienestar Social y Familia
INAMU	Instituto Nacional de las Mujeres
INEC	Instituto Nacional de Estadística y Censos
IPM	Índice de Pobreza Multidimensional
IPS	Índice de Progreso Social
IVI	Índice de Vulnerabilidad Infantil
JPNA	Juntas de Protección a la Niñez y la Adolescencia
LP	Línea de pobreza
MAC	Mapeo de Actores Claves
MEP	Ministerio de Educación Pública
Mideplan	Ministerio de Planificación y Política Económica
Minsa	Ministerio de Salud
MTSS	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social
ODS	Objetivo de Desarrollo Sostenible
ONU	Organización de Naciones Unidas
PANI	Patronato Nacional de la Infancia
PME	Personas Menores de Edad
PNDIP	Plan Nacional de Desarrollo e Inversión Pública
Redcudi	Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil
SINIRUBE	Sistema Nacional de Información y Registro Único de Beneficiarios del Estado
SIPI	Sistema de Información de la Primera Infancia
UNGL	Unión Nacional de Gobiernos Locales
UNICEF	Fondo de Naciones Unidas para la Infancia
UNFPA	Fondo de Población de Naciones Unidas

Resumen Ejecutivo.

El presente documento contiene los resultados de la evaluación realizada al “Programa de Amigos Cantones de la Infancia”, la cual tuvo como objetivo realizar un balance de la implementación del programa CAI y determinar su contribución al desarrollo de políticas de niñez y adolescencia. Se busca también establecer recomendaciones para la mejora del programa y su escalamiento a todo el país.

Con la finalidad de cumplir dicho objetivo se realiza la evaluación externa, realizada por un equipo evaluador contratado y ajeno a la implementación de la intervención, abarcando aspectos como lo son: la pertinencia de la intervención, los resultados que se han generado por la intervención, los componentes del diseño del programa (teoría de la intervención) y su gestión (consulta a municipalidades), así mismo, según su funcionalidad, es una evaluación de diseño, proceso y resultados a nivel de productos.

De esta manera la evaluación tiene un doble carácter, sumativo y formativo, en función de ser sumativa, puesto que se busca determinar en qué medida se alcanzaron o no los resultados previstos y proporcionar información sobre el valor del programa para estimular políticas e iniciativas públicas para la niñez y adolescencia. Es también formativa, ya que se busca valorar el programa, para poder establecer los logros y buenas prácticas, por un lado, y por otro lado se analizan las áreas de mejoras del programa y aspectos que se tienen que fortalecer.

El proceso evaluativo tuvo un alcance nacional, ya que esta cubrió a los 32 cantones participantes en la primera fase del programa CAI y que recibieron su certificación. También se analizaron cantones que no han participado en el programa, para establecer las motivaciones para participar o no, y poder comparar la situación de los derechos de la niñez y adolescencia en cantones que participan y cantones que no participan y el valor agregado del Programa. Se revisaron así mismo todos los componentes del programa CAI y sus cinco pilares. Se espera de la evaluación que cubra el programa desde su diseño en 2010-2011 hasta la fecha, así mismo los procesos de diseño y planificación del CAI, sus marcos normativos y programáticos, la implementación en los 32 primeros cantones, la certificación de estos y el periodo siguiendo la certificación, hasta la reestructuración del IFAM.

Por lo tanto, se trabajó con personas funcionarias de las municipales y del PANI, personas menores de edad, autoridades de diversas instituciones involucradas, que permitieron conocer las perspectivas en relación con el CAI, a fin de triangular las respuestas dadas y las técnicas utilizadas, para determinar los hallazgos, que permitieran dar respuesta a las interrogantes que se plantearon para el desarrollo de la evaluación.

Dentro de los resultados obtenidos se encuentra, que para el criterio de pertinencia, el Programa Cantones Amigos de la Infancia (CAI), es altamente pertinente y responde de forma adecuada a las necesidades y prioridades del país en materia de promoción, defensa y realización de los derechos de la niñez y la adolescencia, mediante el estímulo en el diseño e implementación de políticas públicas locales

eficaces para mejorar el bienestar de la población menor de edad, defendiendo sus derechos, fomentando su participación y haciendo de los cantones entornos más amigables, posicionando, por primera vez en la historia, la incorporación de temas de niñez y adolescencia en la gestión local costarricense.

Con respecto a la eficacia, se identificaron logros que se alinean especialmente, con un pilar, la construcción y/o fortalecimiento de la articulación interinstitucional e intersectorial. Se encontró menor evidencia para los pilares de la elaboración de un marco normativo, la generación de información periódica sobre NNA, creación de una instancia municipal y en el caso del de la participación activa, la situación es realmente deficitaria.

En cuanto al modelo de gestión con el cual se gestó el programa CAI, es visto por las personas entrevistadas, como eficiente, en el tanto vino a darle un impulso significativo en lo local a las acciones que venía el Gobierno en materia de derechos de las NNA. Situación que es corroborada por las municipalidades al manifestar la importancia de la participación de UNICEF, debido al alto nivel de credibilidad que tiene, lo cual es valorado como un plus para el programa CAI, e incentiva la participación de las alcaldías municipales en el proceso de certificación, sin embargo, presenta problemas de definición en el tema de la sostenibilidad del modelo.

Para el caso de la eficiencia, entendida como la medida en que los recursos/insumos (fondos, especialización, tiempo, equipos, entre otros.) se han convertido en resultados, se observan debilidades en cuanto al recurso de oficinas especializadas en temas de NNA en gobiernos locales, pues 60% del total de municipios participantes de CAI no poseen una instancia de este tipo posterior al certamen. También se evidencian debilidades en sistemas de monitoreo y evaluación para cantones participantes que permitan dar cuentas de los resultados en materia de avance de los derechos de las NNA.

Un hallazgo positivo en términos de la eficiencia es la disponibilidad de recursos económicos, humanos y materiales desde las institucionales nacionales pertenecientes a la Secretaría CAI, para la ejecución del programa, que se acompaña de un marco normativo, y el prestigio de la UNICEF, lo cual es valorado de forma muy positiva por las municipalidades certificadas y no certificadas. Otro aspecto es el logro de la articulación entre actores locales para llevar a cabo acciones específicas de NNA en los cantones, lo cual posibilita la maximización de los recursos.

Para finalizar en la sostenibilidad, se encuentra que en el caso de CAI, se enfrentaron serias dificultades para que esto sucediera. Se hallaron bajos niveles asociados a las características de la gestión municipal, al manejo de la comunicación político-estratégica de la Secretaría Técnica dirigida a los actores locales a lo largo del proceso, a las falencias en los mecanismos centrales y locales de seguimiento de la iniciativa y a la forma en que la dinámica político-electoral atraviesa la vida cantonal.

Con lo anterior de manera global se puede concluir que el Programa CAI es una iniciativa altamente pertinente para el contexto actual costarricense, con bajos niveles de eficacia, eficiencia y sostenibilidad, ya que hubo importantes falencias en la consideración de las realidades municipales, en la comunicación político-estratégica del nivel central de coordinación del programa, así como en la débil cultura de seguimiento y evaluación nacional y local para iniciativas de esta naturaleza.

Las recomendaciones están planteadas por actores y por plazos, siendo el criterio de sostenibilidad el que más peso tuvo en la elaboración de estas, lo anterior por cuanto se está en el proceso del lanzamiento de CAI II.

A modo general, se desea subrayar que el contexto de la pandemia por el COVID-19 y el que venga después, debe ser considerado como un eje transversal que defina toda la estrategia CAI en esta segunda certificación, siendo que las personas menores de edad están siendo uno de los grupos más golpeados por esta crisis mundial, tanto en términos del impacto en su desarrollo integral como en la esfera de la pérdida de derechos.

Introducción

El presente corresponde al informe final de la evaluación del “Programa Cantones Amigos de la Infancia”, propuesta de UNICEF-Costa Rica inspirada e inscrita en la iniciativa internacional Ciudades Amigas de la Infancia.

Los Cantones Amigos de la Infancia (CAI) se enfocan en impulsar, promover y ejecutar una estrategia en el plano local de acciones políticas, técnicas, administrativas y financieras que garanticen el ejercicio pleno de los derechos de la niñez y la adolescencia, orientan sus acciones al cumplimiento y aplicación de los valores y principios de: respeto, integridad, solidaridad, compromiso, lealtad e inclusión. Dicha iniciativa representa un estímulo para avanzar en la protección integral de la niñez y la adolescencia en el ámbito local, y ofrece una ruta estratégica a los gobiernos locales para desarrollar el proceso de certificación como CAI que trabaja por el bienestar y desarrollo integral de la infancia.

La evaluación tuvo por objetivo realizar un balance de la implementación del programa CAI y determinar su contribución al desarrollo de políticas de niñez y adolescencia. Se buscó también establecer recomendaciones para la mejora del Programa y su escalamiento a todo el país.

De manera específica:

- ▶ Determinar el valor agregado que tiene el programa para los cantones y su contribución para impulsar políticas públicas para la niñez y adolescencia.
- ▶ Establecer el desempeño del programa en los 32 cantones, determinar sus fortalezas y debilidades y eventuales áreas de mejora.
- ▶ Establecer buenas prácticas y lecciones aprendidas de la primera fase de la implementación del CAI, así como generar recomendaciones para una eventual segunda fase del Programa.
- ▶ Determinar cómo el CAI se debería incorporar en la nueva estructura del IFAM y recoger propuestas concretas para esta incorporación.

Se trata de una evaluación final externa, de carácter formativo, con elementos sumativos de procesos y resultados de tipo cualitativo y cuantitativo. Además, a partir de la información recolectada y analizada, se darán recomendaciones acerca de la lógica de la teoría del cambio, la mejora de los procesos de gestión y toma de decisiones respecto a la implementación y sostenibilidad futura del programa CAI.

El propósito principal de la evaluación del programa Cantones Amigos de la Infancia es de aprendizaje y generación de conocimientos. Este lleva implementándose desde el 2012 y 32 Cantones ya lograron la certificación, por lo cual es necesario realizar un balance para establecer los logros y desafíos encontrados hasta la fecha, y realizar un ejercicio reflexivo sobre su valor para el desarrollo de políticas de niñez y adolescencia de cara a un eventual escalamiento a los 50 cantones faltantes y la necesidad de lograr la sostenibilidad.

La evaluación es también oportuna, puesto que el IFAM ha pasado por un proceso de reestructuración y cuenta con un nuevo esquema de trabajo, y busca valorar los programas que están a su cargo, para establecer prioridades de trabajo. También se busca establecer en qué área(s) de trabajo del IFAM se debería ubicar el CAI y que este último puede adaptarse al nuevo esquema del IFAM.

El Programa CAI, surge el 1º de noviembre del 2012, cuando el gobierno costarricense declara mediante decreto de interés público las acciones relacionadas con la implementación del programa Cantones Amigos de la Infancia Decreto N° 37383. Este indica que “el Programa Cantones Amigos de la Infancia es un referente costarricense en materia de garantía de derechos de niñez y adolescencia que tiene como propósito el fortalecimiento de la participación de los gobiernos locales y los actores cantonales, en alianza con las instituciones nacionales promotoras de los derechos de la infancia y adolescencia para generar las condiciones políticas, institucionales y acciones orientadas al desarrollo de un entorno protector de niñez y adolescencia en las comunidades de todo el país”.

En esta misma fecha, se firma una carta de intenciones entre UNICEF Costa Rica y el Ministerio de Descentralización y Desarrollo Local - Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM) para contribuir al desarrollo del Programa Conjunto “Cantones Amigos de la Infancia”, con 4 objetivos principales:

- a) Concertar e implementar propuestas de acción conjuntas que permitan consolidar en sus territorios un sistema de gobernanza local comprometido con el cumplimiento de los derechos de la niñez y la adolescencia tomando en cuenta el enfoque y las recomendaciones emitidas por la Naciones Unidas en materia de promoción y defensa de los derechos humanos.
- b) Apoyar la definición e implementación en el ámbito local de políticas públicas inclusivas, pertinentes, participativas, equitativas y con enfoque de derechos, que hagan énfasis en poblaciones vulnerables a las diferentes formas de violencia y exclusión, como lo son la niñez y la adolescencia.
- c) Contribuir con la prevención y reducción de la violencia, la promoción de la paz y la generación de espacios y condiciones que faciliten la organización y participación para el pleno ejercicio de los derechos de los niños, niñas y adolescentes.
- d) Coadyuvar en la búsqueda de recursos para la efectiva vigilancia y cumplimiento de la Convención Sobre los Derechos del Niño de Naciones Unidas, normas y leyes nacionales que comprometen a la institucionalidad y a la sociedad civil con el reconocimiento y protección de los derechos de niños, niñas y adolescentes.

Finalmente, el presente documento, se divide en 6 capítulos. El primero refiere a la descripción de la teoría de la intervención, en el cual se abordan elementos como el contexto y presentación del objeto evaluado, el segundo el propósito, objetivos y alcance de la evaluación, el tercero con la metodología de la evaluación, sus objetivos, su estructura y su funcionamiento, los recursos de los que dispone, las acciones que ejecuta, y la población meta del beneficio. En el segundo capítulo se describe el diseño y proceso de evaluación a seguir. un tercer capítulo que detalla

el análisis de los hallazgos de evaluación, un cuarto capítulo sobre limitaciones, el quinto sobre consideraciones éticas y en el sexto se presentan los hallazgos de la evaluación para cerrar con conclusiones, lecciones aprendidas y recomendaciones.

1. Antecedentes y Contexto.

En el siguiente apartado se presenta el contexto general de la intervención que origina y justifica la evaluación del programa, a partir de los elementos del análisis del contexto internacional, país, institucional y el marco normativo.

1.1 Contexto de la intervención.

La infantilización de la pobreza, la violencia intrafamiliar, las relaciones impropias, el abandono del sistema educativo, son parte de los problemas que no son, solamente una simple cuestión estadística; no se trata de problemas resultantes de la utilización de indicadores demasiado sensibles a la temática, ni son una dificultad que se pueda resolver a partir de un conjunto de medidas que se instrumenten a través de un programa específico. Todos estos problemas sociales contemporáneos que aquejan a la niñez y a la adolescencia son una manifestación de las relaciones que rigen nuestras sociedades, con base en situaciones de tipo estructural.

La desigualdad condiciona el acceso de las personas a las oportunidades y capacidades, por lo tanto, las políticas públicas pasan a ser una herramienta fundamental e irremplazable para revertir esos procesos, y su accionar debe abarcar el ciclo vital de las personas. Cuando se habla de igualdad se refiere a la igualdad de medios, oportunidades, capacidades y reconocimiento. Dentro de ese ciclo vital, la centralidad de la infancia y la adolescencia está documentada y son conocidos los impactos futuros de la inversión en esa etapa. No se puede, por lo tanto, avanzar hacia la igualdad sin contar con políticas públicas de calidad dirigidas a la infancia y la adolescencia, que redistribuyan recursos, potencien las opciones de adquirir capacidades y, en definitiva, mejoren el bienestar de la niñez y la adolescencia y sus posibilidades futuras.

De ahí que las transformaciones sociales a las que se enfrentan los países han traído cambios en la forma como los Estados están gestionando la política pública, haciendo mayor consciencia de que el futuro de los países está en proveer en la infancia y en la adolescencia oportunidades de desarrollo, lo cual va a ser determinante para aumentar las posibilidades de movilización social, superación de la pobreza y disminución de las brechas de género.

Las políticas y las acciones en materia de infancia y adolescencia específicamente son una de las mayores apuestas hacia la disminución de brechas sociales, que han hecho los países más desarrollados.

En el planteamiento de CAI como promotor de políticas públicas cantonales es importante partir del contexto país en donde ha se venido desarrollando el programa:

Costa Rica, es considerado un país de ingreso medio alto, que ha experimentado un crecimiento económico sostenido en los últimos 25 años. En temas de desarrollo humano el país mejoró su posición en el índice de desarrollo humano, pasó del puesto 69 al 63 entre 2010 y 2017, producto de que es uno de los países de América Latina con los más altos indicadores de salud; acceso casi universal a servicios de salud, pensiones y educación primaria y bajos niveles de pobreza extrema. Este progreso social es el resultado del contrato social de Costa Rica que se remonta a 1940 y que incluye una historia de protección social y laboral.

En términos poblacionales, según datos del Ministerio de Salud (2019), entre los años 2014 y 2018, la población de Costa Rica aumentó en aproximadamente doscientas treinta mil personas, no obstante, ese aumento de población ha ido a un ritmo cada vez más lento, acercándose, a una persona por cien habitantes. Al analizar la tendencia de la tasa de los últimos veinte años, se observa cómo año con año, hay una desaceleración del crecimiento, lo cual es el resultado de los cambios en los componentes de la dinámica poblacional, la fecundidad y la mortalidad.

“Los niños, niñas y adolescentes, 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, la niñez del país disfruta hoy en día de mejores oportunidades para su supervivencia, desarrollo y protección como resultado de los programas de protección social universales y focalizados”

(UNICEF,2019, p. 20).

Cuando la población en las edades más productivas (entre 18 y 45 años) crece más rápidamente que la población en edades dependientes se conoce como “bono demográfico”, esto se refleja como un abultamiento en la pirámide poblacional entre los 18 y 45 años.

En términos sociales Costa Rica, se ha caracterizado por ser un Estado Social de Derecho, con altos niveles de educación, siendo gratuita y obligatoria desde 1869, según datos del censo del 2011, la tasa de alfabetización es de 97,6%, además servicios de salud con acceso y la utilización efectiva y oportuna de los mismos: “en comparación con hace tres decenios, la niñez costarricense disfruta hoy en día de mejores oportunidades para su supervivencia, desarrollo y protección como

resultado de los programas de protección social universales y focalizados” (UNICEF, 2019, p. 20).

“En 2017, el Gobierno garantizó altos niveles de inversión en el sector social, representando cerca de un 24% del total de la inversión 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 social” (UNICEF, 2019, p. 21).

Sin embargo, persisten retos como superar el problema de pobreza relativa y desigualdad. A pesar de que la incidencia de la pobreza absoluta (medida por lo general usando un umbral de 1,9- 2,5 o 4 US\$ por día) es baja. La pobreza relativa no se ha reducido a pesar del sólido crecimiento económico de años recientes. La tasa oficial de pobreza para el año 2017, con base en un umbral absoluto es más o menos la misma de hace una década, aunque que el ingreso disponible de los hogares creció casi un 60% en el período. La pobreza se concentra entre las familias más numerosas, especialmente las que tienen niños y niñas. Los hogares con mujeres cabeza de familia y personas adultas mayores también enfrentan altos riesgos de pobreza (OCDE, 201).

“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 pobreza, lo cual plantea el desafío de lograr que ningún niño ni niña se quede atrás, sobre todo aquellos niños y niñas más vulnerables viven en zonas rurales y en comunidades costeras y fronterizas, y pertenecen principalmente a poblaciones indígenas, afrodescendientes y migrantes, así como niños y niñas con discapacidad” (UNICEF, 2019, p. 20).

Otro de los desafíos, es el desarrollo en la primera infancia está marcado por variables socioeconómicas y culturales, a escala nacional el 81 % de los niños y niñas de 3 a 4 años gozan de un nivel adecuado de desarrollo físico, emocional e intelectual, este porcentaje aumenta hasta el 93 % en los hogares más ricos y disminuye hasta el 69 % en los hogares más pobres (UNICEF, 2019, p. 22).

En ese nivel se han establecido varias estrategias como por ejemplo el aumento en la tasa de matriculación en la enseñanza preescolar aumentó que del 27,2 % en 2002 al 84,5 % en 2018 (UNICEF, 2019). Además, desde el año 2010, se instauró la Red Nacional de Cuido, la cual se convirtió la Ley 9220 del año 2014, y se brinda un impulso a los Cecudis municipales, los cuales han tenido un desarrollo dispar dependiendo de la eficacia de las Municipalidades para administrar dichos espacios.

“A pesar del desempeño sólido en materia de enseñanza primaria que caracteriza al país, la calidad de los procesos de aprendizaje y de la enseñanza como tal constituyen un desafío. En educación secundaria, en el 2017 el 43,3 % de los y las adolescentes no completan la educación secundaria debido a las tasas elevadas de abandono escolar y de repetición, a pesar de las mejoras en las infraestructuras físicas, las metodologías de enseñanza y los planes de estudios. El rendimiento educativo de los niños y las niñas más vulnerables pone de manifiesto los retos existentes en la consecución del objetivo de la inclusión educativa. Según un estudio realizado en el 2016, por ejemplo, los niños migrantes o indígenas tenían el doble de probabilidades de no ser escolarizados —el 24 % y el 20 %, respectivamente— que los niños no migrantes o no indígenas —el 12 % para ambos—. Asimismo, el porcentaje de niños (as) con y sin discapacidad sin escolarizar comenzó a estabilizarse, con un 14 % y un 12 %, respectivamente, en comparación con el 29 % y el 19 % de 2000. El porcentaje de adolescentes en zonas rurales que asisten a la escuela secundaria (83 %) es menor que el de sus compañeros urbanos (91 %)” (UNICEF, 2019, p. 23).

Por otra parte, la Encuesta de Mujeres, Niñez y Adolescencia (EMNA), realizada en el año 2018, muestra retos en materia de violencia infantil, el 49% de las personas menores de edad de 1 a 14 años, experimentaron el uso de métodos violentos, ya sea para la agresión psicológica o castigo físico por parte de las personas cuidadoras, y el 3% experimentaron castigo físico severo (INEC, 2019).

A pesar de que el embarazo adolescente ha venido disminuyendo y la distribución relativa de los nacimientos por edad de la madre muestra un aumento de nacimientos en madres entre los 25 y los 39 años. Entre 1997 y 2017 los nacimientos de madres menores de 20 años disminuyeron en un 33,0 %, mientras

que el grupo de 35 a 39 años fue el que presentó el mayor porcentaje de nacimientos (Ministerio de Salud, 2019).

Con relación a otros temas de salud sexual y reproductiva la encuesta EMNA, señala que un 10% de las mujeres de 15 a 19 años, están casadas o en unión libre, y el 11% reportaron tener relaciones sexuales con una pareja 10 años mayor o más.

En la línea de la salud mental y el acceso al empleo por parte de la población adolescente, el informe anual de UNICEF, del año 2018, señala:

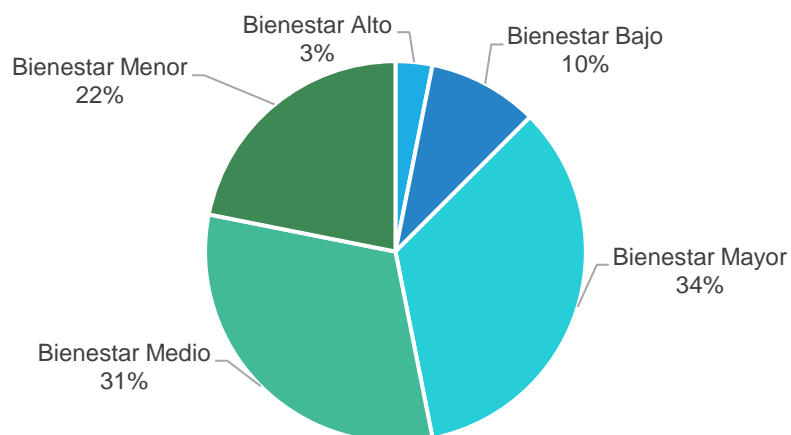
“Que el suicidio en la adolescencia representa la tercera causa de muerte entre los adolescentes de 15 a 19 años, y en las comunidades indígenas la se cuadruplica. A estas barreras al desarrollo se suman las inadecuadas alternativas educativas y profesionales para los adolescentes sin escolarizar, las tasas elevadas de desempleo y el abuso de alcohol y otras sustancias (50 % en las escuelas). En el 2017, la población de 15 a 24 años que no estudian ni trabajan pasó de 20,3 % en el 2000 a 15,5 % en el 2017, eso sí, con respecto al 2016, se puede ver un incremento de 1,8 puntos porcentuales. La situación laboral de las personas jóvenes se encuentra en condiciones precarias en el país. En esta población, el desempleo masculino es del 17,5 % y 31,8 % en el caso de las mujeres, lo cual conlleva una brecha en género cerca de 14,3 %” (UNICEF, 2019, p. 25).

1.2 Situación de la niñez y la adolescencia en los cantones CAI

En el siguiente apartado se hace una comparación entre los cantones CAI, a partir del Índice de Bienestar de la Niñez y la Adolescencia (IBINA) 2013, realizado de forma conjunta entre el Mideplan y UNICEF, que mide el “bienestar” de la niñez y la adolescencia ubicándolo geográficamente en los 477 distritos poblados del país y los 81 cantones, a partir de la información del Censo de Población del 2011. El índice clasifica los distritos y cantones del país en tres niveles de bienestar: mayor, medio y menor, con relación a proceso de información, condiciones materiales y entorno del hogar e ingreso.

El gráfico 1 muestra la distribución de acuerdo con el IBINA de los cantones CAI, en donde el 3% tienen un bienestar alto, el 34% de los cantones tienen un bienestar mayor, 31% bienestar medio, 22% bienestar menor y 10% bienestar bajo.

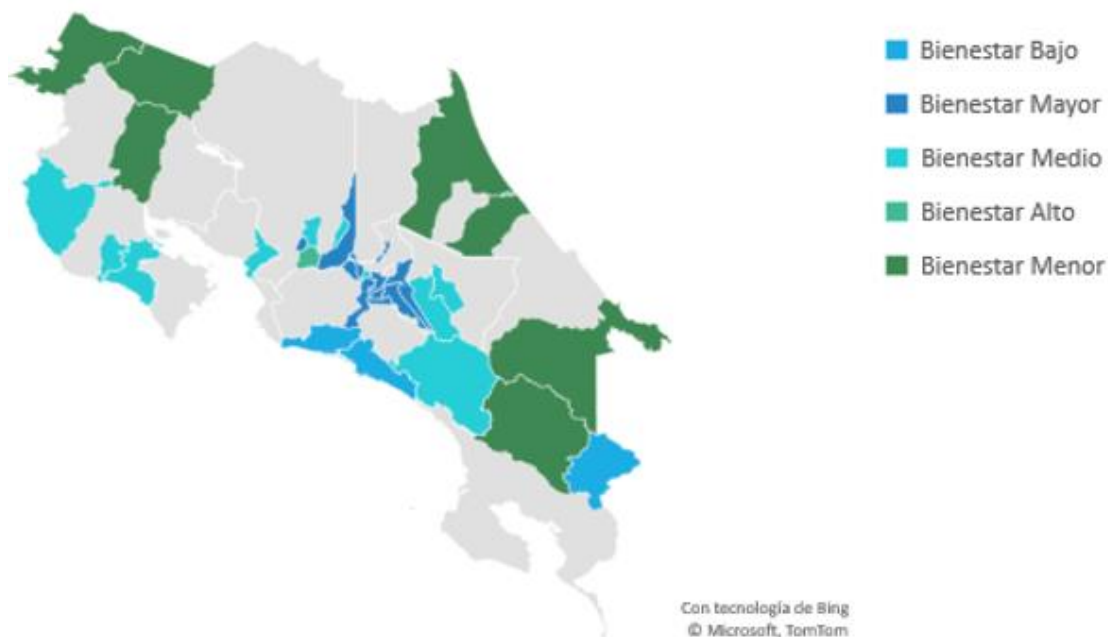
Gráfico 1 Distribución porcentual de los resultados de la valoración del IBINA del bienestar, en Cantones Amigos de la Infancia, 2014.



Fuente: Elaboración propia de acuerdo con Mideplan 2014.

En el mapa 1, se muestra la distribución de los cantones CAI en el país, y su valoración en relación con el IBINA.

Mapa 1 Costa Rica: Resultado de la valoración del IBINA del bienestar en Cantones Amigos de la Infancia, 2014.



Fuente Elaboración propia, con base en Mideplan 2014.

La tabla 1, se muestra la distribución de los cantones CAI y su posición en la posición con relación a los 81 cantones, y la puntuación recibida en los componentes que se valoran.

Tabla 1 Resultados IBINA Cantones Amigos de la Infancia, 2014.

Cantón	IBINA	Valoración	Posición de 81	Proceso de Información	Condiciones Materiales	Entorno del hogar e ingreso
Aguirre	39,63	Bienestar Bajo	60	33,24	57,08	32,01
Alajuela	65,64	Bienestar Mayor	25	57,36	72,09	63,49
Alajuelita	54,26	Bienestar Medio	41	48,26	59,62	54,17
Aserri	60,29	Bienestar Mayor	30	50,57	71,64	56,22
Atenas	74,74	Bienestar Alto	17	65,06	82,76	69,85
Bagaces	32,32	Bienestar Menor	70	30,11	40,64	31,75
Belen	100	Bienestar Mayor	1	86,24	100,00	100,00
Buenos Aires	18,79	Bienestar Menor	77	15,78	29,00	20,97
Cartago	64,21	Bienestar Mayor	26	59,53	72,84	56,71
Coto Brus	36,57	Bienestar Bajo	73	29,86	53,07	33,10
Desamparados	66,84	Bienestar Mayor	24	63,78	79,50	52,94
El Guarco	71,34	Bienestar Mayor	20	61,21	74,63	72,60
Escazú	92,28	Bienestar Mayor	5	86,07	94,04	85,17
Esparza	58,09	Bienestar Medio	33	53,39	61,70	57,39
Goicochea	72,06	Bienestar Mayor	18	72,19	71,06	67,13
Hojancha	50,01	Bienestar Medio	48	43,02	58,55	48,96
Jiménez	57,42	Bienestar Medio	34	37,96	83,10	49,58
La Cruz	19,79	Bienestar Menor	76	17,19	27,08	24,21
Moravia	91,12	Bienestar Mayor	7	88,82	89,94	83,88
Nandayure	44,10	Bienestar Medio	56	40,42	50,53	43,54
Naranjo	56,99	Bienestar Medio	36	49,35	69,21	50,91
Palmares	69,87	Bienestar Mayor	22	61,47	79,20	63,76
Paraiso	57,31	Bienestar Medio	35	45,53	72,79	52,02
Parrita	37,25	Bienestar Bajo	65	33,45	63,23	31,64
Pérez Zeledón	47,67	Bienestar Medio	51	40,66	67,87	35,64
Poás	55,13	Bienestar Medio	44	41,92	72,29	44,77
Pococi	29,36	Bienestar Menor	72	27,59	58,76	8,10
Santa Ana	90,59	Bienestar Mayor	8	83,97	86,92	89,79
Santa Cruz	49,51	Bienestar Medio	49	46,45	57,55	45,16
Siquirres	39,53	Bienestar Menor	61	24,78	55,94	41,36
Talamanca	4,68	Bienestar Menor	80	8,27	0,00	19,20
Upala	12,89	Bienestar Menor	78	13,68	23,63	12,44

Fuente: Elaboración propia, con base en Mideplan 2014.

Como se puede notar, el proceso de certificación contó con municipios pequeños, medianos y grandes. Las diferencias son determinadas por los índices de desarrollo urbanístico y poblacional, económico y social, las cuales muestran importantes asimetrías y brechas entre las municipalidades participantes, por ejemplo, Talamanca con un IBINA de 4,68 Upala de 12,89 y La Cruz 19,79, por otra parte, Belén con 100, Escazú con 92, 28 y Moravia con 91,12.

El análisis sobre el desarrollo municipal establece desigualdades abismales entre algunos cantones urbanos metropolitanos y otros ubicados en la ruralidad del país. Los hallazgos del IBINA, en relación a la niñez y la adolescencia, ponen en evidencia la desigualdad entre el mundo metropolitano y la periferia. Pero si se desagrega aún más el análisis, también al interior de los espacios urbanos se gestan asimetrías: en la Gran Área Metropolitana colindan cantones de alto índice de IBINA con el que exhibe las condiciones más vulnerables, como es el ejemplo de Escazú y Alajuelita. La desigualdad también se da entre cantones rurales entre sí e incluso con relativas cercanías geográficas: al respecto cabe señalar los extremos que representan en la Provincia de Guanacaste los cantones de Nandayure y La Cruz o bien en la Provincia de Alajuela los cantones de Los Chiles y Alajuela Centro.

“Por ejemplo, para el cantón de Talamanca “según datos del Ministerio de Educación Pública en el 2018, Talamanca posee 74 centros educativos de Educación Primaria, 12 centros educativos de Educación Secundaria y 1 Colegio Técnico Agropecuario ubicado en Bribri. Sin embargo, estudios realizados dejan entrever que el nivel promedio de escolaridad no alcanza la primaria completa y solamente en el distrito de Cahuita se logra concluir la primaria. El caso más crítico es el distrito de Bratsi incluye una parte de comunidades no indígenas las cuales podían estar encubriendo una realidad peor en esta población. En estos territorios el analfabetismo alcanza el 30% en los Bribris y en los Cabécar hasta el 50%. Según estudios realizados Talamanca es uno de los primeros cantones donde se presentan la mayor cantidad de embarazos en niñas o adolescentes, esto producto de violaciones según la idiosincrasia del indígena” (Ministerio de Seguridad Pública, 2019, p10).

Lo cual es altamente contrastante con el cantón de Belén que para el mismo año 2018, se presenta una tasa de matrícula en primaria del 100%, en secundaria del 85,5% y global de 89,1% y una tasa de alfabetización del 98,7%.

En el ordenamiento jurídico-administrativo costarricense, las Municipalidades tienen un papel relevante en la gestión y administración de los intereses y servicios locales. En el caso del Estado costarricense, como Estado unitario, existe una organización territorial simple, puesto que, se divide en siete provincias, siendo que cada

provincia se subdivide en cantones y éstos, a su vez, en distritos (artículo 168, párrafo 1°, de la Constitución). En Costa Rica, existe una relación directa entre cantón y municipio, puesto que, para cada cantón existe, necesaria y automáticamente, una Municipalidad. Actualmente, existen en el territorio nacional ochenta y dos cantones y, por consiguiente, ochenta y dos municipalidades.

El ámbito competencial de carácter territorial de las Municipalidades, por consiguiente, es el respectivo cantón. Los cantones, según la Constitución solo pueden ser creados mediante una ley reforzada, aprobada por dos tercios de la totalidad de los miembros de la Asamblea Legislativa (artículo 168, párrafo in fine, de la Constitución). No siempre se han utilizado los mejores criterios para definir, territorialmente, un cantón, de otra parte, en la organización municipal costarricense encontramos una asimetría municipal, puesto que, hay cantones completamente disimiles y, por consiguiente, gobiernos y administraciones municipales diferentes. Lo cual hace muy compleja la intervención en materia de niñez y adolescencia en los cantones de gran extensión, lo cual fue mencionado en entrevista por la encargada de temas sociales en la Municipalidad de San Carlos, que es el cantón de mayor extensión de los 82, con 3347,98 km, superando en tamaño a las provincias de Cartago y Heredia.

Otro ejemplo de contrastes con los cantones de Belén y Talamanca, el primero tienen una persona exclusivamente para atender el tema de niñez y adolescencia, con una población aproximada de 22.530 habitantes ubicados en 5.201 viviendas ocupadas, versus el cantón de segundo, con una población de 42.351 habitantes, y donde se registran 11 asentamientos irregulares, y solo tienen una persona asignada a la Oficina de la Mujer, y como recargo cubre las acciones en niñez y adolescencia.

Lo anterior, plantea grandes retos para el desarrollo local del país, en términos de distribución de recursos, los gobiernos locales requieren de una redefinición de su rol y sus competencias. Por tanto, debe ser un proceso paralelo a una política explícita de fortalecimiento político y gerencial y de aquellas instancias públicas y privadas, organizaciones comunitarias, empresas, organizaciones de la sociedad civil a nivel local.

Anterior al año de inicio de CAI, los municipios desarrollaban pocas acciones en materia de niñez y adolescencia, por ejemplo el Código Municipal, establece en el artículo 170 y los artículos 13 inciso c) y el artículo 62, la posibilidad de conceder becas municipales a los y las estudiantes de la jurisdicción territorial del Cantón, con el fin de apoyar el desarrollo intelectual, social, económico, cultural y espiritual del estudiantado, y de esta forma promover la movilización social que representa la educación en nuestra sociedad costarricense.

Además, el artículo 75 del Código de Niñez y Adolescencia establece que las corporaciones municipales establecerán las políticas necesarias y ejecutarán las acciones pertinentes para facilitar, a las personas menores de edad, los espacios adecuados a nivel comunitario y nacional, que les permitan ejercer sus derechos recreativos y culturales. En el artículo 96 establece que las municipalidades levantarán un censo anual de los menores que trabajan por cuenta propia en su jurisdicción y lo remitirán al Patronato para lo de su competencia, en el artículo 179 del mismo Código se establece la creación de las Juntas de Protección a la Niñez y la Adolescencia, adscritas al PANI, pero con representación municipal, mediante el artículo 181 se crean los comités tutelares de los derechos de la niñez y la adolescencia como órganos de las asociaciones de desarrollo comunal.

El antecedente en materia de políticas sociales, fue la incursión en el tema de género con la creación en 1999, de las Oficinas Municipales de la Mujer (OFIM), impulsadas por el Centro para el Desarrollo de la Mujer y la Familia (CMF), las cuales estaban presentes en todos los municipios CAI.

Desde el año 1999, el (CMF) hoy INAMU, promovió las redes locales de atención y prevención de la violencia contra las mujeres y la violencia intrafamiliar, y que en el año 2008 mediante ley del Sistema en su artículo 13, se instauran por ley en cada uno de los cantones de país de forma obligatoria y están conformadas, por representantes de las instituciones gubernamentales que tengan presencia local y, de manera voluntaria, por representantes de las organizaciones no gubernamentales y actores civiles que deseen integrarse. El tema de género presenta una fortaleza desde el Código Municipal en su artículo 4, que plantea que se deben impulsar políticas públicas locales para la promoción de los derechos y la ciudadanía de las mujeres, en favor de la igualdad y la equidad de género.

Algunas de las OFIM con el paso del tiempo se transformaron en oficinas de desarrollo social o de gestión de desarrollo social, sin embargo, la mayoría siguen siendo unipersonales y asumiendo más funciones en la atención de: personas adultas mayores, discapacidad, personas habitantes de calle, intermediación de empleo y redes de cuidado de personas menores de edad y adultas mayores.

En una auditoria de carácter especial realizada por la CGR en el año 2017, de los programas sociales ejecutados por las municipalidades de Alajuela, Cartago, Curridabat, Escazú, Limón y Santa Ana; para el cuidado de niños y atención de adultos mayores, la intermediación de empleo, atención de la mujer, el emprendedurismo, las becas estudiantiles, entre otros; los cuales se orientan a poblaciones en condiciones de pobreza, vulnerabilidad o exclusión social, se determinó que no disponen de información sistematizada e integral de cada programa social, que permita conocer datos de cobertura potencial y efectiva, además de consignar las características socioeconómicas de la población objetivo, metas, disponibilidad presupuestaria, entre otros factores de interés, así como generar indicadores

precisos de seguimiento y evaluación con fines de mejorar la oportunidad y contenido de dichos programas e impulsar mejoras en la eficiencia de los programas implementados, además, se determinaron debilidades en el diseño y conformación (CGR, 2018).

De ahí la urgencia desde el mundo municipal de generar una adecuada gobernanza que permita a la ciudadanía sentirse bien informada, con capacidad de exigir rendición de cuentas, con proyectos que reivindiquen sus intereses e identidades, con acciones que impacten favorablemente en la calidad de vida y que sean acciones efectivas de combate a la exclusión, la desigualdad y la pobreza, es decir coadyuva a la gobernabilidad entendida esta como eficiencia, eficacia y legitimidad de la acción gubernamental frente a su ciudadanía. El señalamiento crítico del centralismo como una limitante tampoco debe llevar a pensar que la alternativa para generar las condiciones del desarrollo se agota con el fortalecimiento de los gobiernos locales.

Esto es necesario, pero no suficiente. El asunto no se reduce a la “municipalización” del desarrollo, hay que considerar de manera igualmente dinámica, activa y con capacidad de incidencia a otros actores locales: la ciudadanía y sus organizaciones y diversas formas de expresión.

También se hace urgente, que la CGR, por medio del Área de Fiscalización de Servicios para el Desarrollo Local, y de los criterios del Sistema Integrado de Gestión Municipal (SIIM), pueda el rol contralor de los programas sociales de las municipalidades, de forma que se asignen recursos humanos y materiales, y además de supervise la ejecución eficaz y eficiente de los programas.

1.3 Marco normativo

La Constitución Política de Costa Rica garantiza el derecho a vivir libre de discriminación, y se relaciona con la garantía suprema de igualdad. La protección más importante de no discriminación en nuestro ordenamiento jurídico se encuentra en el artículo 33 constitucional, que lee: “Toda persona es igual ante la ley y no podrá practicarse discriminación alguna contraria a la dignidad humana” (Artículo 33, Constitución Política). La Sala Constitucional ha determinado que el principio de igualdad es un principio rector de nuestra democracia constitucional y permea todo el sistema político y jurídico, no sólo en su dimensión subjetiva, sino objetiva.

El país se ha distinguido por firmar y ratificar todos los acuerdos y convenciones tendientes a reconocer los Derechos Humanos inherentes a todas las personas sin distinción de nacionalidad, etnia, edad, sexo, procedencia, creencias, opiniones,

estratos sociales, orientación sexual e identidad de género, entre otros, tal y como lo consigna la Declaración Universal de Derechos Humanos y los instrumentos internacionales para el avance de la igualdad.

Con la ratificación de la Convención sobre los Derechos del Niño en el año 1990 y con la entrada en vigencia del Código de la Niñez y la Adolescencia en 1998, se puede considerar que existe en el país un derecho propio para las personas menores de edad, que se enmarca dentro de la Doctrina de la Protección Integral, y contempla una cantidad de derechos específicos para las personas menores de 18 años, de conformidad a su condición de personas en desarrollo y como tales titulares de una protección especial.

En ese sentido, CAI constituye un programa con alcance global que se fundamenta, de manera primordial, en un instrumento universal de orden jurídico, que es la Convención de los Derechos del Niño, que, en general, siendo un tratado internacional que reconoce los derechos de las personas menores de edad, las asume como sujetas de derecho, promoviendo la ruptura con el posicionamiento adultocentrista con que la humanidad ha venido funcionando desde hace miles de años. En el mundo, solo Estados Unidos y Somalia no han ratificado dicha Convención. A partir del año 1990 cuando se promulgó la Convención, diversos países han generado instrumentos legales para concretar su cumplimiento.

Cuando CAI entra a funcionar en Costa Rica, el país tenía un marco normativo existente y una institución rectora en la materia de niñez y adolescencia, que es el Patronato Nacional de la Infancia, creada desde 1930, de manera que el tema de los derechos de la niñez y la adolescencia no eran ajenos a la discusión nacional, sin embargo, el desafío del cumplimiento en las realidades que enfrentan estas poblaciones es significativo, aún hoy día.

Es innegable la responsabilidad que recae en el Estado, no sólo de la promoción de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, sino también de la protección y finalmente la recuperación de los que han sido maltratados o abandonados, para lo cual debe tomar las medidas que sean necesarias, tanto legislativas como administrativas, hasta el máximo de sus posibilidades presupuestarias.

Se cuenta con un Sistema Nacional de Protección Integral, que se establece en el CNA y que está compuesto por el Consejo Nacional de NNA, personas de la sociedad civil, la Juntas de Protección de la Infancia y los Comités Tutelares.

El Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia, crea en el 2008 una comisión formada por la Rectoría del Sector Social y Lucha contra la Pobreza, Mideplan, PANI, la Coordinadora de Organizaciones Sociales de Defensa de Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes (Cosecodeni), y la Central del Movimiento de Trabajadores Costarricenses (CMTC), la cual cuenta con el apoyo de Visión

Mundial, UNIPRIN y UNICEF. El Consejo Nacional de NNA a su vez, está adscrito al Poder Ejecutivo, constituyendo un espacio de “deliberación, concertación coordinación entre el Poder ejecutivo, las instituciones descentralizadas del Estado y las organizaciones representativas de la comunidad relacionadas con la materia” (Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia, 2009, p. 59). Su función primordial está vinculada a la garantía de que las políticas públicas que se generen sean de conformidad con lo establecido en el Sistema de Protección Integral. Como se advirtió antes, se cuenta además con juntas de protección y subsistemas locales de protección.

A esta Comisión se le dio la responsabilidad de diseñar la “Política Nacional de Niñez y Adolescencia, 2009-2021”. Según el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (2009), la Política Nacional para la Niñez y la Adolescencia propone:

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

En febrero del año 2006, el Patronato Nacional de la Infancia con el apoyo del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), presentó una propuesta denominada “Política Nacional de Niñez y Adolescencia 2006- 2016” (PNNA), la cual tuvo como insumo la primera política presentada por el PANI, en coordinación con la Universidad Nacional en el año 2005. El 09 de setiembre del 2009, el presidente Oscar Arias Sánchez firma la política 2009-2021, definida como el “[...] marco político de largo plazo, establece la dirección estratégica del Estado costarricense en la efectiva promoción, respeto y garantía de los derechos humanos de todos los niños, niñas y adolescentes [...]” (Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia, 2009, p.19).

Aparecen cinco instancias como coautoras de esta: Rectoría del Sector Social y lucha contra la pobreza (Gobierno de Costa Rica); Mideplan, PANI, Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia y UNICEF. La Política está construida alrededor de seis ejes estratégicos:

1. Institucionalidad democrática.
2. Persona, familia y comunidad.
3. Salud integral.
4. Educación.

-
5. Cultura, juego y recreación.
 6. Protección especial.

La PNNA además establece seis compromisos, que son:

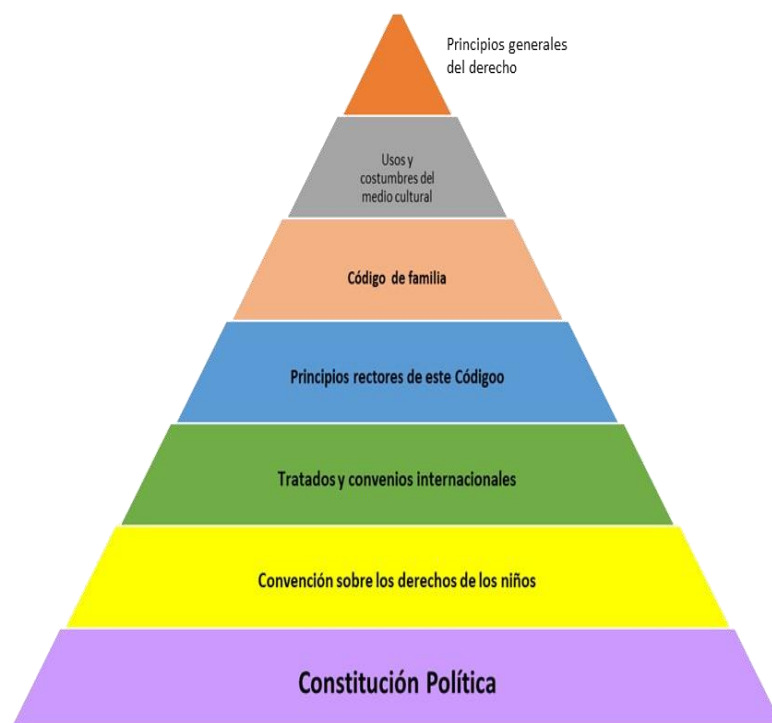
1. La aplicación inmediata y directa de la Convención en los procedimientos jurisdiccionales y administrativos.
2. La readecuación del marco legal.
3. La obligación de informar periódicamente sobre la situación de los derechos de los niños, niñas y adolescentes.
4. La divulgación y promoción de los derechos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

Fuente: Política Nacional de Niñez y Adolescencia, 2009, p.17.

Otras de las instancias que tiene un papel fundamental en la consecución de la certificación CAI es el Subsistema Local de Protección que se define como el nivel local o base comunitaria del Sistema Nacional de Protección Integral o nivel central, el cual está definido por el artículo 169 del Código de la Niñez y la Adolescencia. El Subsistema Local de Protección se sustenta legalmente en el Código de la Niñez y la Adolescencia, y se constituye, además, como un mecanismo a nivel local para que el Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia pueda responder a la coordinación de las políticas con instancias comunales (Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia, 2011, p.31).

A continuación, la ilustración 1 muestra los niveles piramidales, en que el Estado costarricense ha dado muestras de un esfuerzo continuo por el tema de la defensa y el interés superior de los derechos de la niñez y la adolescencia, considerando distintos espacios de acción: político, institucional y normativo. Se subraya la necesidad de plasmar, efectivamente, un sistema integral de protección que responda, de forma adecuada, a las distintas y heterogéneas necesidades de las personas menores de edad, considerando la universalidad de los derechos, más allá de las diferencias que existen en el terreno económico, social, político, de etnia, edad, género y concepciones sobre el mundo y la vida. En definitiva, tarea difícil pero indispensable para avanzar hacia un país apropiado para los niños, las niñas y adolescentes de las presentes y futuras generaciones.

Ilustración 1 Marco Normativo Costarricense



Fuente: Elaboración propia basada en el CNA.

En la tabla 2 se resumen los principales instrumentos del marco legal y los compromisos internacionales y nacionales, sobre los que se circunscribe la intervención objeto de estudio de la presente evaluación.

Tabla 2 Normativa internacional ligada al programa CAI

Normativa	Año de emisión	Aspectos relevantes ligados al Programa.
Comités Tutelares (CT)	Ley N°3859 del 7 de abril de 1967	Tienen como función colaborar con la asociación de desarrollo comunal en la

Normativa	Año de emisión	Aspectos relevantes ligados al Programa.
		atención pertinente y prioritaria de todos los aspectos relativos a las personas menores de edad
Código Municipal (Ley 7794)	Año 1998, y las reformas del año 2008, mediante Ley 8679, que modifica varios artículos del mismo.	El principal referente a nivel normativo municipal.
Ratificación de la Convención sobre los Derechos del Niño	Ley N° 7184, 1990	Compromiso de Estado de respetar los derechos enunciados en la Convención y asegurar su aplicación a cada niño sujeto a su jurisdicción.
Ley Orgánica del Patronato Nacional de la Infancia	Ley No.7648 del 9 de diciembre de 1996	Protege especialmente y en forma integral a las personas menores de edad y sus familias.
Código de la Niñez y la Adolescencia	Ley No. 7739 del 6 de enero de 1998	Constituye el marco jurídico para la protección integral de los derechos de las personas menores de edad.
Juntas de Educación de la Niñez y la Adolescencia	2000	Están integradas por: a) Tres funcionarios públicos: uno de la Municipalidad, uno del Ministerio de Educación y uno del PANI, quien presidirá la Junta. b) Tres miembros comunales. c) Un/a adolescente mayor de quince años. Su papel será actuar como órgano coordinador a nivel local, además de velar por la correcta aplicación de las políticas públicas en niñez y adolescencia, según el Artículo 179 del CNA.
Política Nacional para la Niñez y la Adolescencia Costa Rica.	2009	Es un instrumento de consenso, formulado con un enfoque basado en la doctrina de protección integral, que incorpora las percepciones y opiniones de las y los responsables de políticas y programas públicos, tanto de carácter universal como selectivo, representantes de diversos sectores sociales y, principalmente, de los propios niños, las niñas y los adolescentes, personas titulares de derechos humanos y en proceso de formación ciudadana.
Subsistemas locales de protección a la niñez y la adolescencia	2009	Son instancias de trabajo conjunto entre el Estado y la sociedad civil, integrando instituciones y organizaciones locales públicas y privadas que en el marco del Código de la Niñez y Adolescencia y sin perder sus competencias específicas,

Normativa	Año de emisión	Aspectos relevantes ligados al Programa.
		desarrollan políticas desconcentradas y velan por el respeto, cumplimiento y exigibilidad de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, con el fin de promover entornos protectores para esta población (PANI, 2010, p.16).
Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.	2015	<p>Es la hoja de ruta para lograr el cumplimiento de los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS) a través de la implementación de políticas públicas.</p> <p>Contiene 17 objetivos y 169 metas conexas de carácter integrado e indivisible y conjugan las tres dimensiones del desarrollo sostenible: económica, social y ambiental. Se considera uno de los principales compromisos para los Estados, el cual entró en vigor en enero del año 2016. El compromiso con la igualdad efectiva, los derechos de las mujeres y el empoderamiento de las mujeres y las niñas es transversal a esta Agenda.</p> <p>Se afirma que no es posible alcanzar todo el potencial humano y el desarrollo sostenible si se sigue negando a la mitad de la humanidad el pleno disfrute de sus derechos humanos y sus oportunidades, el igual acceso a una educación de calidad, a los recursos económicos y a la participación política, al empleo, el liderazgo y la adopción de decisiones a todos los niveles.</p>

Fuente: Elaboración propia

2. Objeto de la Evaluación

2.1 Descripción de la intervención

El programa Cantones Amigos de la Infancia (nombre con el que se conoce en Costa Rica), es una iniciativa, impulsada globalmente por UNICEF desde hace tres décadas, sus primeros pasos se dieron en el año de 1992 en Dakar, Senegal, cuando se incorporó el componente de los derechos de los niños y las niñas como parte del cumplimiento de los gobiernos locales, que se conoció como “Alcaldes defensores de los niños”.

Lo anterior constituyó el preámbulo de lo que sería en 1996 el surgimiento del Programa Ciudades Amigas de la Infancia durante la Conferencia de Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos, Habitat II, realizada en Estambul, Turquía, para transformar las ciudades en lugares más habitables para todos y todas, y en particular para los niños, niñas y adolescentes. En dicha Conferencia se reconocieron tendencias como la rápida transformación y urbanización de las sociedades globales, los contextos de descentralización y la creciente importancia de las ciudades en los sistemas económicos y políticos nacionales. En este contexto, la Conferencia declaró que el bienestar de la infancia es un indicador fundamental de un hábitat saludable, una sociedad democrática y de un buen gobierno se estableció el “bienestar de la niñez como indicador de un entorno saludable, democrático y con buena gobernanza” (UNICEF, 2018).

UNICEF define la iniciativa CAI como un sistema local de buena gobernanza comprometido con el cumplimiento de los derechos del niño y la niña. Una comunidad donde las voces, necesidades, prioridades y derechos de la infancia son parte integral de las políticas públicas, programas y decisiones es una ciudad para todos (UNICEF, 2019, p.2).

Ciudades Amigas de la Infancia, fue creada y liderada por UNICEF Internacional, en la que colaboran gobiernos nacionales, administraciones locales, ONG, entre otras. Una Ciudad Amiga de la Infancia tiene como pilares fundamentales el diseño de políticas públicas eficaces que se basen en la Convención sobre los Derechos del Niño, la promoción de la participación infantil y adolescente y el impulso de alianzas entre todos los actores relacionados con la infancia a nivel municipal.

La iniciativa nació con la siguiente consigna:

La visión de Ciudades Amigas de la Infancia es que todo niño, niña y adolescente debe disfrutar de su infancia y juventud y desarrollar todo su potencial a través de la realización igualitaria de sus derechos en sus ciudades y comunidades. Con el fin de hacer realidad esta visión, los gobiernos locales y sus socios identifican sus metas (resultados) en las cinco esferas de objetivos generales, que recogen los derechos

contenidos en la Convención sobre los Derechos del Niño (UNICEF, 2018).

En América Latina su adaptación al contexto y las realidades de los países de la región data de hace más diez años. Estando presente en al menos seis países latinoamericanos: Brasil, Costa Rica, México, Perú, Paraguay y Colombia, según datos de UNICEF, tienen programas basados en CAI y estas experiencias han sido implementadas en territorios en los que habitan cerca de 50 millones de niños, niñas y adolescentes (UNICEF, 2019). La iniciativa tiene como objetivo explícito apoyar a los gobiernos locales en la implementación de la Convención de los Derechos del Niño (CDN), así como de contribuir a una mejor coordinación y colaboración entre los actores sociales para la atención adecuada de las necesidades de la infancia.

De manera general, CAI propone dar un reconocimiento o la adjudicación de un sello, a los municipios participantes, sobre unos indicadores de desempeño en dimensiones relacionadas con la situación de la infancia o a los principios de la CDN, dentro del ámbito de gobiernos o administraciones locales, que tiene como un rasgo clave el ser una iniciativa de compromiso o pacto de progreso en indicadores relacionados con la infancia.

En Costa Rica, el programa comenzó con el impulso de un reconocimiento para los cantones del país que se conoció como “Reconocimiento CAI I”, y fue concebido como un instrumento de apoyo al desarrollo de políticas de niñez y adolescencia, con criterios de participación, planificación y gestión por resultados. Se promociona como un estímulo adicional para el desarrollo de iniciativas amparadas en el proceso de los Consejos Cantonales de Coordinación Interinstitucional y de los Subsistemas Locales de Protección, ambos elementos estructurantes de las políticas públicas en protección integral de la infancia y la adolescencia y fortalecimiento de los gobiernos locales.

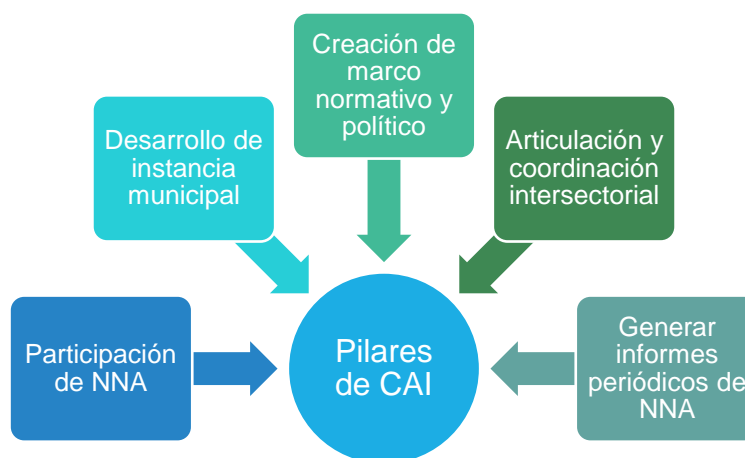
A continuación, se presentan los 4 objetivos principales del programa CAI, en el país y la ilustración 2 sus 5 pilares:

- a) Concertar e implementar propuestas de acción conjuntas que permitan consolidar en sus territorios un sistema de gobernanza local comprometido con el cumplimiento de los derechos de la niñez y la adolescencia tomando en cuenta el enfoque y las recomendaciones emitidas por la Naciones Unidas en materia de promoción y defensa de los derechos humanos.
- b) Apoyar la definición e implementación en el ámbito local de políticas públicas inclusivas, pertinentes, participativas, equitativas y con enfoque de derechos, que hagan énfasis en poblaciones vulnerables a las diferentes formas de violencia y exclusión, como lo son la niñez y la adolescencia.

- c) Contribuir con la prevención y reducción de la violencia, la promoción de la paz y la generación de espacios y condiciones que faciliten la organización y participación para el pleno ejercicio de los derechos de los niños, niñas y adolescentes.
- d) Coadyuvar en la búsqueda de recursos para la efectiva vigilancia y cumplimiento de la Convención Sobre los Derechos del Niño de Naciones Unidas, normas y leyes nacionales que comprometen a la institucionalidad y a la sociedad civil con el reconocimiento y protección de los derechos de niños, niñas y adolescentes.

(UNICEF,2009, p.6).

Ilustración 2 Pilares de CAI



Fuente: Elaboración propia, con base en UNICEF, 2019, p.7.

El sistema de adhesión de los cantones y el ciclo operativo CAI, se planteó desde un modelo de certificación, cuyo proceso de duración fue de 24 meses y se inició con una convocatoria abierta impulsada por la Secretaria Técnica que a su vez tiene el rol de Comité Directivo integrado por COCECODENI, Mideplan, IFAM, UNICEF y PANI. Y mediante el Reglamento el Certamen para optar por el reconocimiento del programa cantones amigos de la infancia, se estableció que el Comité Evaluador

sería elegido por el Comité Directivo, entre personas de reconocida experiencia y conocimiento sobre el quehacer municipal empresarial y la defensa y promoción de los derechos humanos de las personas menores de edad. Y establece que deberá estar formado por al menos cinco integrantes no vinculados de manera directa al Certamen Cantones Amigos de la Infancia, a saber: un representante de Organizaciones No Gubernamentales dedicadas al tema de derechos de las personas menores de edad. Un representante de una Universidad de reconocida trayectoria nacional. Un representante del sector empresarial o municipal. Dos personas menores de dieciocho años y mayores de quince años, de ambos sexos (cuya participación se regulará según el artículo 18 del Código de la Niñez y Adolescencia).

El certamen se estructuró en las siguientes fases:

Fase de postulación:

1. Establecía la presentación de una carta de compromiso del gobierno local postulante en la que asumía el cumplimiento del Programa CAI y se designaba a una persona responsable de coordinar el proceso en el municipio.
2. Después se solicitó un acuerdo del Concejo Municipal en el que postula a la municipalidad para el reconocimiento CAI y donde se establecía claramente las instrucciones para que la Alcaldía desarrollara las actividades necesarias para su concreción.
3. Además, se les solicitó un diagnóstico preliminar de la situación cantonal en relación con los cinco pilares de CAI y los objetivos que se planteaban alcanzar al finalizar el certamen.

Fase de certificación:

1. Los municipios que pasaban la fase de postulación debían presentar el plan de acción y las propuestas de trabajo en cuanto a participación de la niñez y la adolescencia; la definición de objetivos, metas e indicadores para los cinco pilares; la definición de prioridades en materia de garantía de derechos; una propuesta de presentación pública del plan de acción de niñez y adolescencia a la población del cantón; y la actualización del diagnóstico preliminar previamente realizado.
2. En la fase de ejecución del plan de acción desarrollaron las acciones propuestas. Para dar cuenta de sus avances debieron presentar dos informes de progreso del plan de acción, bajo un formato previamente establecido por el comité examinador y que sirvió para brindar observaciones y recomendaciones a la información presentada por los municipios participantes. Los informes tuvieron que acompañarse de actas, informes,

presupuestos, listas de participación, acuerdos del Concejo Municipal, así como cualquier material probatorio, que permitiera la verificación de la información plasmada en el informe y evidencie las estrategias para la adopción en el plano local, de acciones políticas, técnicas, administrativas y financieras que garanticen el pleno ejercicio de los derechos de la niñez y la adolescencia.

3. Durante esta fase UNICEF contrato personas asesoras externas para que acompañaran a las municipalidades en el proceso, y se les brindaron capacitaciones, además del acompañamiento de IFAM, el cual fue destacado en el proceso evaluativo por todas las municipalidades entrevistadas como fundamental. Un aspecto por resaltar es que, a excepción de un cantón, todas las personas entrevistadas tanto del PANI como de las Municipalidades, que el proceso de elaboración de los informes fue realizado de forma conjunta por ambas instancias.

Fase de reconocimiento CAI:

1. El IFAM mediante el reglamento del certamen estableció las regulaciones para optar por el reconocimiento del Programa CAI, las acciones desarrolladas por los municipios fueron analizadas bajo los siguientes tres criterios: • cumplimiento de los pilares • innovación institucional y política: creación o mejora de productos, servicios y sistemas dentro de la gestión municipal, que hayan permitido mejorar el ejercicio de los derechos de la infancia. • capacidad de gestión de plan de acción: concordancia de las acciones del plan con la garantía de los derechos la infancia, cumplimiento de los objetivos del Plan Cantonal, y creación de alianzas estratégicas entre instituciones públicas, sector privado y sociedad civil.
2. El Reglamento del concurso, estableció los siguientes rubros de calificación: la participación de la niñez y la adolescencia. (15%), el desarrollo de una instancia municipal de derechos de la niñez y adolescencia. (15%), impulsar un marco normativo y político de la infancia en los gobiernos locales como precursores y garantes del cumplimiento de los derechos de la niñez y adolescencia. (15%), informes periódicos sobre el estado de la Infancia. (15%), procesos de coordinación y articulación intersectorial que garanticen la protección integral de la niñez y la adolescencia con énfasis en servicios de educación, salud y protección especial. (15%), innovaciones institucionales y políticas (10%), capacidad de gestión del Plan de Acción (15%).

-
3. Los cantones reconocidos como amigos de la infancia fueron aquellos que alcanzaron una puntuación total o superior a 80% de los 100% posibles con base en los criterios definidos.

En general, de acuerdo con lo revisado, CAI está planteado como una estrategia para promover la mayor calidad de vida a través de la garantía de derechos a las personas menores de edad.

2.2 Cronología del CAI en Costa Rica.

El Programa Cantones Amigos de la Infancia, tuvo como principal propósito el fortalecimiento de la participación de los gobiernos locales y los actores cantonales, en alianza con las instituciones nacionales promotoras de los derechos de la infancia y la adolescencia para generar las condiciones políticas, institucionales y acciones orientadas al desarrollo de un entorno protector de niñez y adolescencia en las comunidades de todo el país; las cuales recibirán al término del proceso, el reconocimiento internacional "Cantón Amigo de la Infancia".

Como parte de la implementación a nivel nacional se pueden identificar varios hitos históricos, los cuales se describen a continuación:

1. **Primer hito:** primero de julio del año 2011, el Gobierno costarricense publica el decreto 36664-MP-DEL, declarando de interés público las acciones relacionadas con la implementación del Plan Nacional de Fortalecimiento Municipal e Impulso a los Procesos de Descentralización y Desarrollo Local del Estado Costarricense, en el que asumió compromisos para el fortalecimiento de las capacidades e iniciativas municipales encaminadas a impulsarlos como actores líderes en la conformación de ambientes protectores y de mejores oportunidades para la niñez y adolescencia e incluye entre sus metas el diseño, elaboración e implementación del desarrollo del Programa Cantones Amigos de la Infancia IFAM-UNICEF.
2. **Segundo hito:** 1 de noviembre del 2012, el Gobierno costarricense publica un decreto declarando de interés público las acciones relacionadas con la implementación del programa Cantones Amigos de la Infancia (Decreto 37383).

El Decreto indica que “el programa Cantones Amigos de la Infancia es un referente costarricense en materia de garantía de derechos de niñez y adolescencia que tiene como propósito el fortalecimiento de la participación de los gobiernos locales y los actores cantonales, en alianza con las instituciones nacionales promotoras de los derechos de la infancia y

adolescencia para generar las condiciones políticas, institucionales y acciones orientadas al desarrollo de un entorno protector de niñez y adolescencia en las comunidades de todo el país (UNICEF, 2019, p. 7).

El Decreto se acompaña de una carta de Intenciones firmada entre UNICEF Costa Rica y el Ministerio de Descentralización y Desarrollo Local - Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM) para contribuir al desarrollo del programa conjunto “Cantones Amigos de la Infancia”, con 4 objetivos principales:

- a) Concertar e implementar propuestas de acción conjuntas que permitan consolidar en sus territorios un sistema de gobernanza local comprometido con el cumplimiento de los derechos de la niñez y la adolescencia tomando en cuenta el enfoque y las recomendaciones emitidas por la Naciones Unidas en materia de promoción y defensa de los derechos humanos.
- b) Apoyar la definición e implementación en el ámbito local de políticas públicas inclusivas, pertinentes, participativas, equitativas y con enfoque de derechos, que hagan énfasis en poblaciones vulnerables a las diferentes formas de violencia y exclusión, como lo son la niñez y la adolescencia.
- c) Contribuir con la prevención y reducción de la violencia, la promoción de la paz y la generación de espacios y condiciones que faciliten la organización y participación para el pleno ejercicio de los derechos de los niños, niñas y adolescentes.
- d) Coadyuvar en la búsqueda de recursos para la efectiva vigilancia y cumplimiento de la Convención Sobre los Derechos del Niño de Naciones Unidas, normas y leyes nacionales que comprometen a la institucionalidad y a la sociedad civil con el reconocimiento y protección de los derechos de niños, niñas y adolescentes.

(UNICEF, 2009, p.6).

En el marco de la carta de entendimiento IFAM, PANI y UNICEF, diseñaron el programa Cantones Amigos de la Infancia y fortalecieron los conocimientos en torno a la niñez y adolescencia en los gobiernos locales; además de la elaboración de herramientas para facilitar la implementación de políticas y planes de infancia y adolescencia en los cantones.

Posteriormente, se sumaron a la alianza otras instituciones e instancias nacionales como MIDEPLAN y la Coordinadora de Organizaciones

Sociales de Defensa de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes (COSECODENI), que dio lugar a la creación de la Secretaría Técnica (ST-CAI), que es la responsable de dirigir y coordinar el proceso de certificación CAI.

3. **Tercer hito:** en el 2013, trabajaron en la conceptualización y estandarización de los resultados e indicadores deseados de los CAI, además realizaron actividades de capacitación, asesoría y planificación en las municipalidades, con el interés de constituir las redes institucionales de colaboración para la creación de los ambientes protectores, iniciando con la elaboración del plan de acción de 24 meses en cada municipio.

Es importante resaltar, que parte de los productos de este proceso de trabajo fue la construcción del sistema de indicadores, que permitió generar información para la construcción de la línea de base de las municipalidades que se sometieron al proceso de revisión de los alcances logrados en la implementación de su respectivo Plan de Acción.

4. **Cuarto hito:** junio de 2013, como consecuencia de las acciones emprendidas en la promoción de CAI, quedaron oficialmente inscritas 37 municipalidades, que durante 24 meses implementarían acciones para someterse a un proceso de revisión de los alcances logrados, a fin de llegar a resolver sobre la idoneidad o no de su certificación como CAI, reconocimiento internacional que UNICEF otorga a las municipalidades (según la conceptualización y normativa establecida nacionalmente) que alcanzaran el estándar deseado y fueran aprobados oficialmente por el Comité Evaluador creado para ese fin. Las municipalidades debieron hacer un autoanálisis de la situación del estado de la niñez en su cantón, elaborar un Plan de Trabajo para dos años, en el que se proponían medidas para mejorar la comunicación con las personas menores de edad, abogar y realizar sus derechos y realizaron consultas con los niños, niñas y adolescentes. En la tabla 1 se presentan los cantones participantes.

Tabla 3 Cantones participantes en el certamen CAI

Provincia	Cantones
San José	San José, Santa Ana, Moravia, Desamparados, Escazú, Curridabat, Goicochea, Pérez Zeledón, Aserri, Alajuelita.
Alajuela	Naranjo, Upala, Alajuela, Atenas, Palmares, Poás.
Cartago	Cartago, Paraíso, El Guarco, Jiménez.
Heredia	San Antonio de Belén, Santa Bárbara.
Puntarenas	Parrita, Buenos Aires, Coto Brus, Aguirre, Esparza.

Guanacaste	Santa Cruz, La Cruz, Nicoya, Hojancha, Nandayure, Bagaces.
Limón	Siquirres, Matina, Pococí, Talamanca.

Fuente: Elaboración propia

5. **Quinto hito:** octubre de 2013, funcionariado y autoridades pertenecientes a los 37 municipios del país, participaron en un intercambio de experiencias con personas expertas españolas, con el fin de fortalecer las capacidades en el desarrollo de políticas, programas y proyectos dirigidos a promover la protección y garantía de los derechos de la niñez y adolescencia en cada uno de sus cantones, y se realiza el acto oficial de inscripción del concurso CAI.
6. **Sexto hito:** 5 de mayo del 2014, la Junta Directiva del Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM), mediante acuerdo primero, artículo tres de la sesión extraordinaria N° 4312, aprobó el Reglamento del certamen para optar por el reconocimiento del programa cantones amigos de la infancia, que establece las bases de regulación del certamen.
7. **Sétimo hito:** 29 de octubre del 2015, se llevó a cabo la premiación del reconocimiento de CAI que tenía una vigencia por 24 meses (2015-2017). En este primer ciclo 32 cantones obtuvieron la certificación, según datos del IFAM (2015), para ese momento la cobertura de NNA del programa CAI por la cantidad de cantones certificados alcanzó unos 587.000 niños y niñas. Además de que se destaca en una publicación del diario digital Crhoy.com lo siguiente: “Tras la ejecución de este programa, **se logró incrementar a 526 millones de colones la inversión municipal en temas de niñez y adolescencia.** Además, se impulsaron 14 políticas municipales que benefician a la misma población” (la negrita es del original).

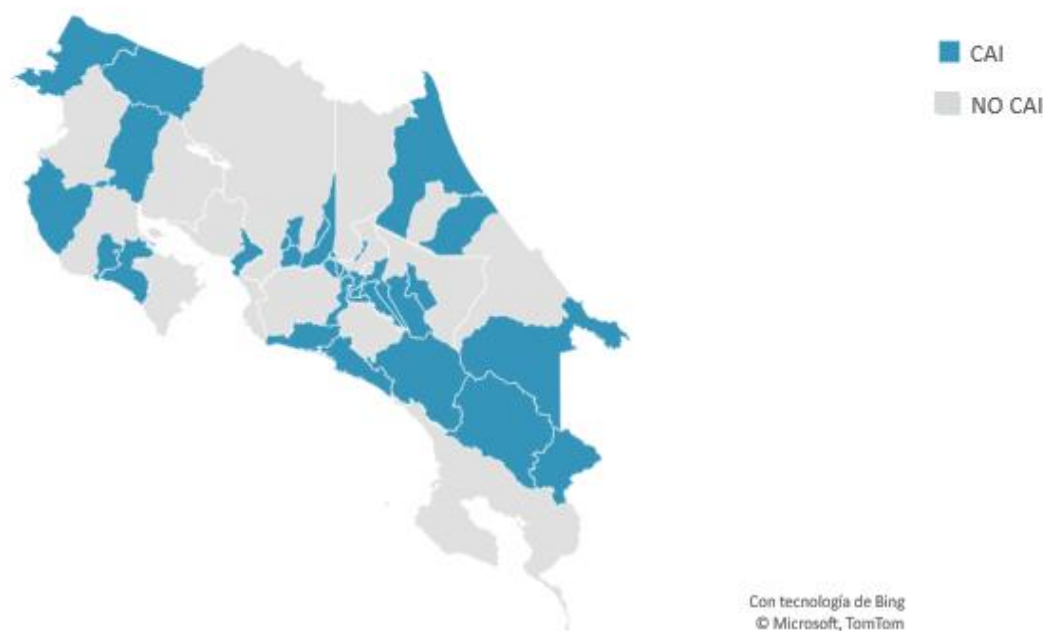
Tabla 4 Cantones certificados CAI por provincia

Cantones participantes en CAI						
Alajuela	Cartago	Guanacaste	Heredia	Limón	San José	Puntarenas
Alajuela	Jiménez	Bagaces	Belén	Pococí	Pérez Zeledón	Aguirre
Atenas	Coto	La Cruz		Siquirres	Alajuelita	Buenos
Poás	Brus	Hojancha		Talamanca	Aserri	Aires
Naranjo	El	Santa Cruz			Desamparados	Esparza
Palmares	Guarco	Nandayure			Escazú	Parrita
Upala	Paraíso				Goicoechea	
					Santa Ana	
					Moravia	

Fuente: Elaboración propia

El en el mapa 2 se muestra la distribución de cantones CAI, con relación al territorio nacional, donde se puede notar una fuerte presencia de cantones de la provincia de San José, seguido por Alajuela y la región del Pacífico Central.

Mapa 2 Costa Rica: Cantones Amigos de la Infancia a nivel nacional



Es importante tener claro que el objetivo del proceso de reconocimiento era: “Impulsar y promover una estrategia para la adopción en el plano local de acciones, políticas, técnicas administrativas y financieras que garanticen el pleno ejercicio de los derechos de la niñez y la adolescencia” (González, Pinto y Molestina, 2017, p. 44).

8. **Octavo hito:** octubre 2017, el PANI firma un convenio de cooperación con 60 Municipalidades de todo el país, donde les traslada 1274 millones de colones para la creación de parques infantiles, la promoción de derechos de las personas menores de edad, el desarrollo de Políticas Cantonales y la realización de Censos sobre la realidad de los niños, niñas y adolescentes en cada comunidad.

Con el aporte del PANI por un monto de 787 millones de colones, las Municipalidades se comprometieron a crear parques infantiles y espacios para la recreación, deporte y estimulación de los niños y niñas. Trasladaron además 151 millones de colones, para la divulgación de

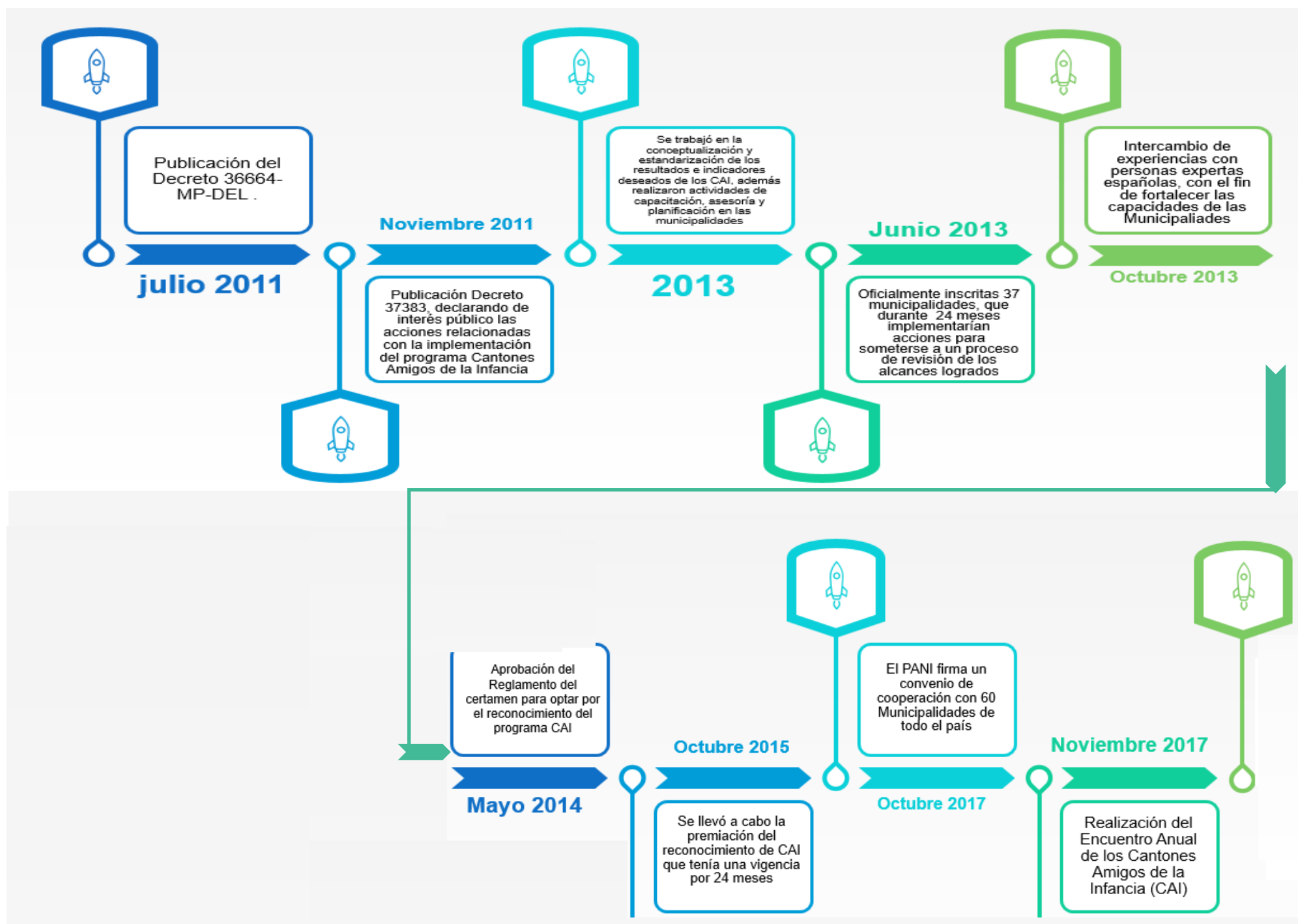
derechos y responsabilidades, para que, mediante procesos participativos, las niñas y niños expresaron sus sentimientos, realización de eventos masivos y colocación de vallas en las zonas más transitadas de cada localidad. Además, se destinaron 126 millones se para el desarrollo de las políticas cantonales con el objetivo que cada Municipalidad, estableciera la dirección estratégica en cuanto a la promoción, respeto y garantía de los derechos de la niñez y la adolescencia (Pani, 2018).

9. **Noveno hito:** noviembre del 2017, se realizó el Encuentro Anual de los Cantones Amigos de la Infancia (CAI), en el Centro de Cultura de Niñez y Adolescencia del PANI, donde las municipalidades certificadas presentaron algunas experiencias exitosas de Municipalidades en la ejecución de políticas, programas y estrategias dirigidas a proteger los derechos de los niños, niñas y adolescentes de sus cantones.

“Es importante mencionar que después del primer ciclo, se realizó una reestructuración importante del IFAM, con una reorganización de las áreas de trabajo y cambios de funcionarios a cargo de la coordinación del Programa CAI. Desde el 2017 no se ha realizado una siguiente convocatoria para la participación de nuevos cantones en el CAI” (UNICEF, 2019, p. 8).

En el diagrama 1, se puede observar la línea del tiempo que resume los hitos expuestos anteriormente

Diagrama 1: Línea del tiempo Cronología CAI en Costa Rica



3. Teoría del cambio.

La Teoría del Cambio o de la Intervención para hacer referencia al contexto (en términos de la problemática que origina un programa, así como las necesidades y oportunidades), y la situación se pretende alcanzar y qué hay que hacer para efectuar la transición entre una y otra. De ese modo, se trazan metas más realistas, se aclaran las responsabilidades.

La «Teoría del Cambio» explica cómo se entiende que las actividades produzcan una serie de resultados que contribuyen a lograr los impactos finales previstos. Puede elaborarse para cualquier nivel de intervención, ya se trate de un acontecimiento, un proyecto, un programa, una política, una estrategia o una organización. Es posible desarrollar una teoría del cambio: cuando los objetivos y las actividades de una intervención pueden identificarse y planificarse pormenorizadamente de antemano, o cuando tal intervención se adapta a problemas nuevos y a las decisiones de los asociados y otros interesados (Roogers, 2014, p.1).

A pesar de que no existía una teoría del programa explícitamente planteada, sin embargo si había elementos para su re construcción, se tomaron en cuenta los siguientes insumos: revisión documental, taller con las personas de la Secretaria Técnica de CAI y personas que habían participado en la ejecución de la estrategia y entrevistas con personas claves.

En un primer nivel de acuerdo al diagrama 2 se pueden identificar los agentes que intervienen en el proceso los cuales se sitúan en dos niveles y bajo la lógica de un proceso de gobernanza multi nivel, donde se identifican: el nacional agrupados en la Secretaria Técnica la cual está integrada por UNICEF, IFAM, PANI Oficinas Centrales, Mideplan y COSECODENI, y el local en donde resaltan dos agentes principales que las Municipalidades y la oficinas locales del PANI, en algunos cantones se hicieron alianzas con otras instancia con un rol menos protagónico en el desarrollo del programa en el nivel local.

En un primer momento, las funciones de UNICEF, estuvieron enfocadas en la fase de diseño y promoción del programa, posteriormente en fortalecer la coordinación interinstitucional, logrando por primera vez establecer un diálogo entre el IFAM y el PANI, donde la primera tenía competencias en el ámbito municipal y la segunda en la rectoría en materia de niñez y adolescencia, una vez fortalecida esta alianza trabajaron en el acompañamiento a las Municipalidades mediante acciones de

capacitación y asesoría y en un tercer momento en los procesos de evaluación y el otorgamiento del reconocimiento.

Las funciones del segundo nivel estuvieron enfocadas en local que en donde en primera instancia se fortaleció la alianza en el PANI y las Municipalidades, según las entrevistas realizadas durante el ejercicio evaluativo, se puede afirmar que existe una alianza con un trabajo de coordinación histórica entre ambas instancias, mediante las Juntas de Protección a la Niñez y la Adolescencia y las Redes Locales de Atención y Prevención de la Violencia Intrafamiliar y hacia las Mujeres, y mencionan que a partir del trabajo en el programa CAI se articulan mejor las acciones y se fortalece el vínculo, en pro de la realización de acciones a favor de la niñez y la adolescencia.

El diagrama 3 muestra como factores determinantes que el país tiene con un marco normativo robusto en materia de protección y defensa de la población de NNA, por otra parte, la concepción del programa como un modelo de gobernanza multi nivel, con un aporte económico importante tanto de UNICEF como de IFAM en la etapa de diseño e implementación, lo cual fue complementado por el PANI en el año 2017, con el apoyo económico a las municipalidades en materia de infraestructura, políticas de niñez y adolescencia, y actividades de participación ciudadana.

Dentro de los obstáculos abordados por el programa se pueden mencionar: las desigualdades de las municipalidades en razón de su territorio y capacidad presupuestaria, además de incursionar en proponer acciones poco tradicionales para las municipalidades, y para lo cual no todas tenían la capacidad técnica y humana para el trabajo que implicaba el programa.

Por otra parte, el diagrama 4 de la cadena de resultados plantea la relación entre insumos, actividades, productos y servicios y efectos e impactos. Y en caso del programa CAI, se puede asegurar que se concibió con una lógica clara de causalidad, y una definición clara de resultados, que le permitió hacer una valoración técnica en el momento de otorgar el reconocimiento.

En materia de insumos como ya se menciono fue fundamental la fuerte inversión en recursos financieros de parte del IFAM y de UNICEF, lo cual fue clave para el desarrollo del programa, partió de elementos como el diagnóstico y línea base, que le dieron solidez y los indicadores para hacer la medición, además del marco normativo robusto, lo cual garantiza una directriz de cumplimiento de derechos de la población menor de edad.

En el caso de las actividades, se desarrollaron tanto actividades en el nivel de la nacional como de lo local, un aspecto que todas las personas entrevistadas señalan es la importancia de la creación de espacios de articulación entre las diferentes instancias, lo que favorece el modelo de gobernanza.

Se pudo verificar en el proceso evaluativo el cumplimiento de las actividades las cuales fueron igualmente desarrolladas en tres niveles de población beneficiaria de parte de UNICEF hacia las instituciones del Estado en procesos de negociación y de promoción de articulaciones, y fortalecimiento del IFAM en temas de NNA, de las Instituciones nacionales hacia el fortalecimiento de las instancias municipales para el desarrollo de planes de trabajo en materia de NNA, y por último de las Municipalidades y el PANI a nivel local, para la población de niños, niñas y adolescentes de manera directa y de forma indirecta a padres, madres de familia y personal docente de Centros Educativos.

Durante las entrevistas del proceso evaluativo a personal municipal y de PANI a nivel local y en los talleres con población menor de edad que participo en las actividades de CAI en cada uno de los cantones, se determinó que la gran mayoría de las acciones de participación estuvo enfocada en población cautiva que asistía a centros educativos diurnos.

En un balance general de los productos obtenidos, el porcentaje de cantones que terminaron el proceso fue de un 86,5%, y el 13,5% restantes según las entrevistas realizadas, no lograron presentar los papeles a tiempo y debido a eso no les fue otorgada la certificación.

Un aspecto positivo de los productos es la sensibilidad del personal de las municipalidades y la pasión con la que fue asumido el tema, sin embargo, un factor muy complejo que influyó en el logro del impacto y la sostenibilidad del programa es la variable política en el IFAM (donde desde el 2017 y hasta el año 2019 no se le dio continuidad al proceso) y en algunas municipalidades al darse cambio de administración el programa se perdió, no logrando resultados a nivel de efectos e impactos.

En términos de la participación de la niñez y la adolescencia en pocos cantones la población beneficiaria de NNA menciona que se hayan sentido tomados en cuenta en la toma de decisiones y más bien les hicieron partícipes de actividades puntuales. Lo cual represente un reto en materia del pilar de participación.

Diagrama 2: Teoría del cambio programa CAI

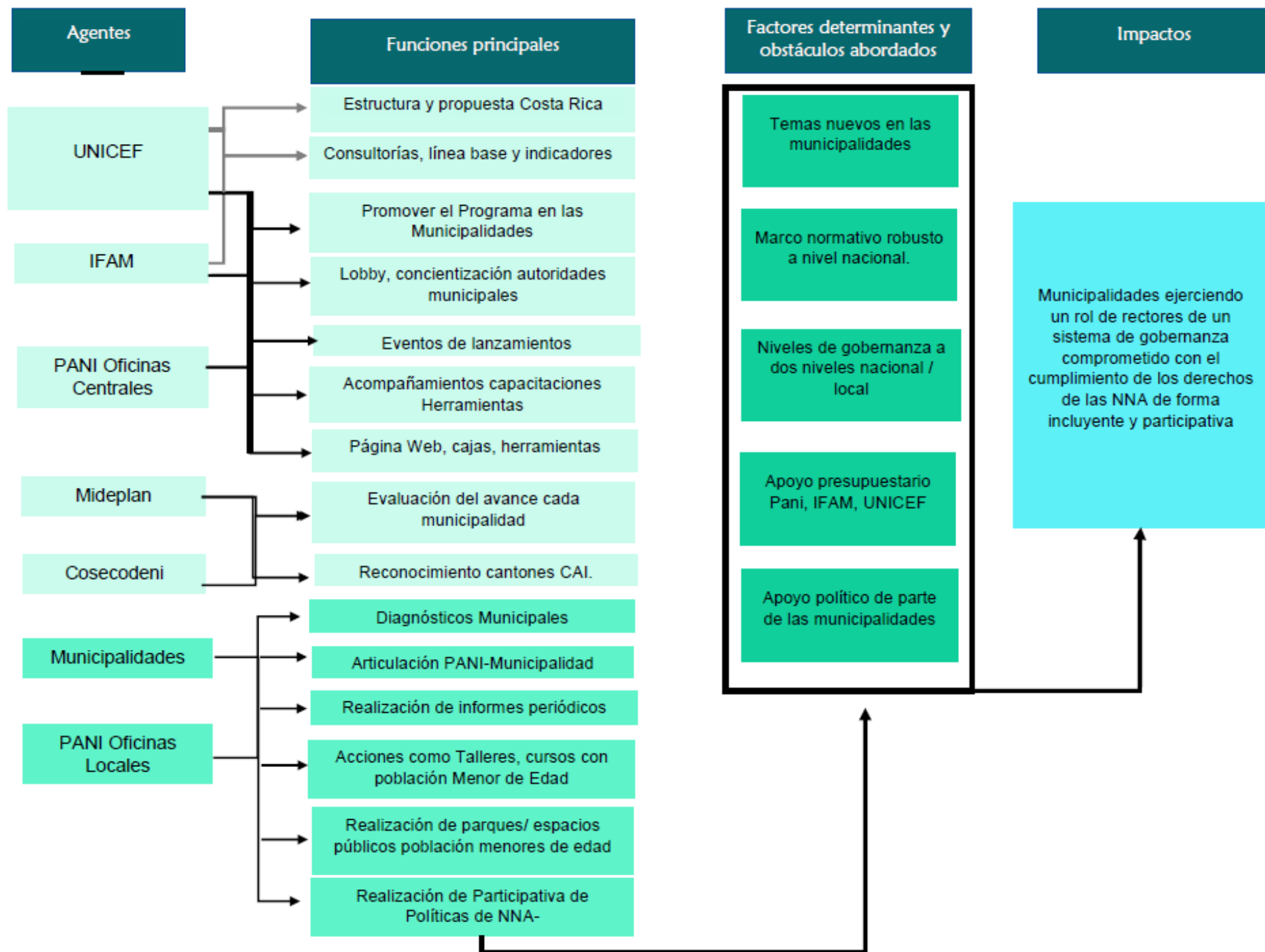
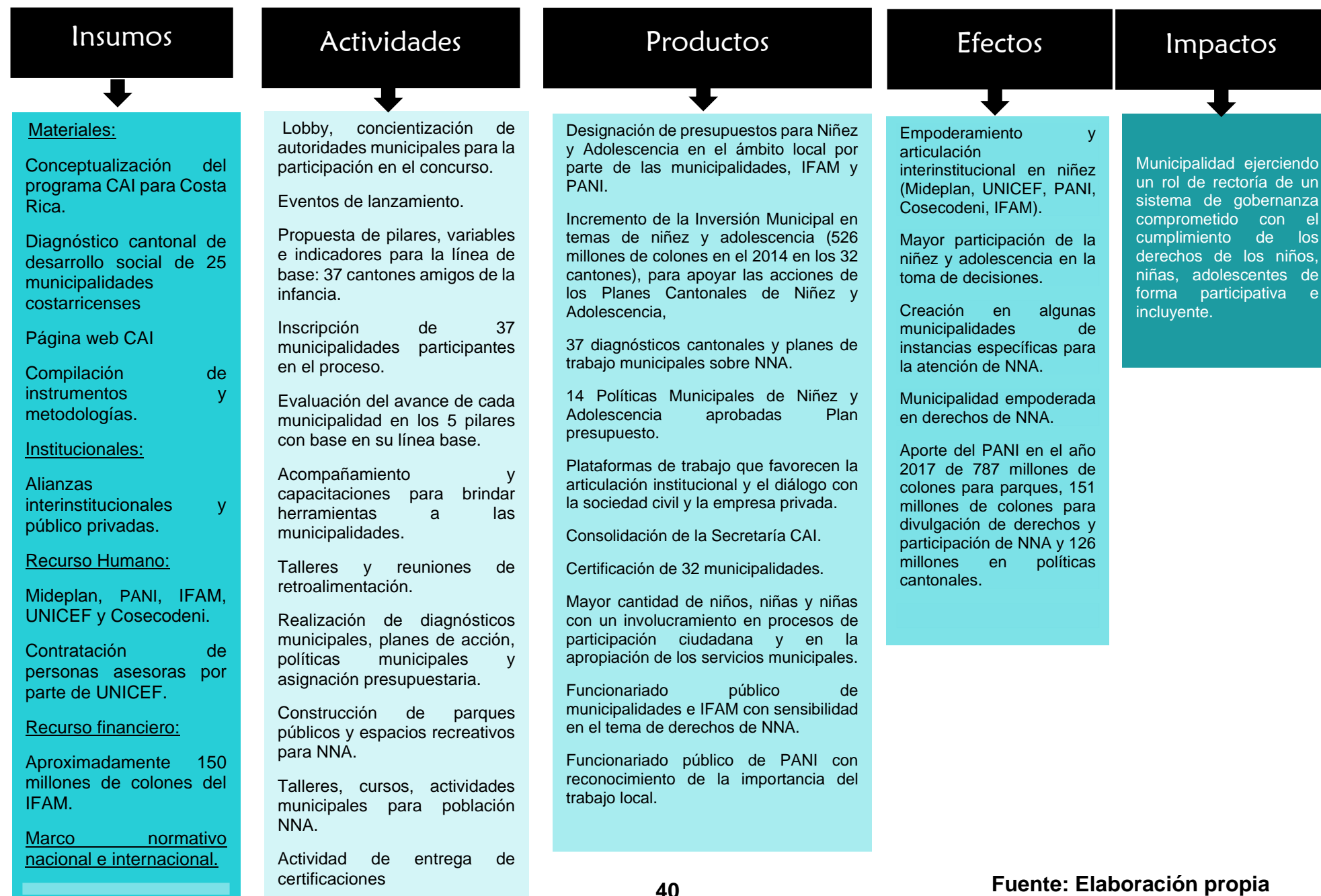


Diagrama 3: Cadena de resultados programa CAI



3.1 Actores claves de la intervención

En el marco del desarrollo de la teoría de la intervención, se identifican los actores, también llamados “*stakeholders*”, que tienen intereses potenciales respecto a un tema u objetivo de cambio relacionado con el programa CAI. De acuerdo con los intereses que se desean defender y su grado de influencia en el programa en términos de su concepción, planificación y ejecución, permite conocerlos y determinar su rol en relación con cada etapa abordada en la teoría del cambio, así como los posibles conflictos de interés con otros actores, siendo esto último de gran uso para las personas tomadoras de decisión al momento de implementar las recomendaciones de mejora que arroje la evaluación.

El programa CAI genera una diversidad de actores al tener un alcance multinivel. En un primer nivel se encuentran las instituciones y organizaciones -a nivel nacional- que ejecutan el programa, UNICEF, IFAM, PANI, Mideplan y organizaciones interesadas en temas de NNA como COSECODENI, las cuales convergen en la figura de una secretaria técnica (ST-CAI). En segundo nivel se encuentran los municipios a donde se dirige el programa y que interactúan a la vez con instituciones que participan en la gestión local y las oficinas locales del PANI.

También se encuentra la NNA, son población beneficiaria directa de las acciones ejecutadas por los gobiernos locales y demás entidades participantes en la dinámica de CAI, “aunque el programa es dirigido a autoridades municipales, la dinámica de los procesos supone una participación extensa de instituciones del Cantón y gobierno central” (Mideplan y UNICEF, 2012, p.24). En ese sentido, el planteamiento inicial de actores supone de una adecuación de la realidad en cada Cantón mediante entidades de tipo local y comunal, sectoriales e institucionales con incidencia político-técnica.

El de concepción y gestión del programa es de UNICEF por la oferta programática y de financiamiento de CAI, lo que representa alto poder de influencia y veto.

Por su parte, el IFAM dispuso de presupuesto y tuvo un rol de enlace para las alianzas interinstitucionales y público privadas que, aunque se encuentren a favor de CAI, tienen poder medio por su rol de “aliados”. En ese sentido, el IFAM tiene alto poder de jerarquización y veto, pues ante los municipios figura como rector en capacitación, que es a la vez un componente trascendental en el modelo de CAI y de su institucionalidad.

El diseño y financiamiento representan insumos de alta importancia para la puesta en marcha del programa, de ahí la jerarquía de poder de UNICEF e IFAM. Por otra parte, los recursos de operación y políticos son compartidos entre el resto de los actores. Por ejemplo, PANI es un actor central en generar interés político de CAI pues es la institución rectora en temas de NNA, además de disponer de presupuesto, lo que le concede el

poder de veto. El interés político se refleja en instrumentos como decreto del gobierno sobre CAI, además de disponibilidad de otras instituciones ejecutivas como Mideplan en colaborar dentro de la secretaria técnica del programa y tiene poder medio, pues juega un rol en la planificación de políticas y elaboración de diagnósticos como aporte en la gestión operativa de CAI únicamente. Labor que viene a verse fortalecido a partir de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas (9365), la cual cubre al sector municipal en materia de política fiscal y los criterios de evaluación del desempeño del funcionariado público municipal.

Otros recursos de gestión comprenden disponibilidad de materiales para capacitación y página web que proceden de IFAM e UNICEF propiamente. Esto valida aún más el alto poder de ambas instituciones, y el financiamiento compartido origina un poder de veto sobre el programa junto a la rectoría que ejerce PANI. Los actores en este primer nivel llevan a cabo las actividades que propone el programa para cumplir con sus objetivos. Por ejemplo, UNICEF dispuso de consultores para elaboración de líneas base en municipios y el IFAM en capacitación-acompañamiento para generación de herramientas. PANI por su parte influye en una gran parte del estado de la NNA en relación con la protección de sus derechos.

En un segundo nivel, los actores que responden a los productos esperados del programa son los municipios, que interactúan con órganos-instituciones para la consecución de los objetivos planteados en el programa. En la figura de los gobiernos locales se encuentran los Concejos Municipales y Alcaldías con alto poder de veto e interés de participar; sin embargo, riesgos y rivalidades debido a luchas de poder en órganos de tipo político son identificadas. Por otra parte, los niños, las niñas y adolescentes son personas beneficiarias de los productos que tiene la municipalidad, aunque con poder medio, pero si un alto interés en la propuesta de mayor participación que puedan tener en el cantón participante.

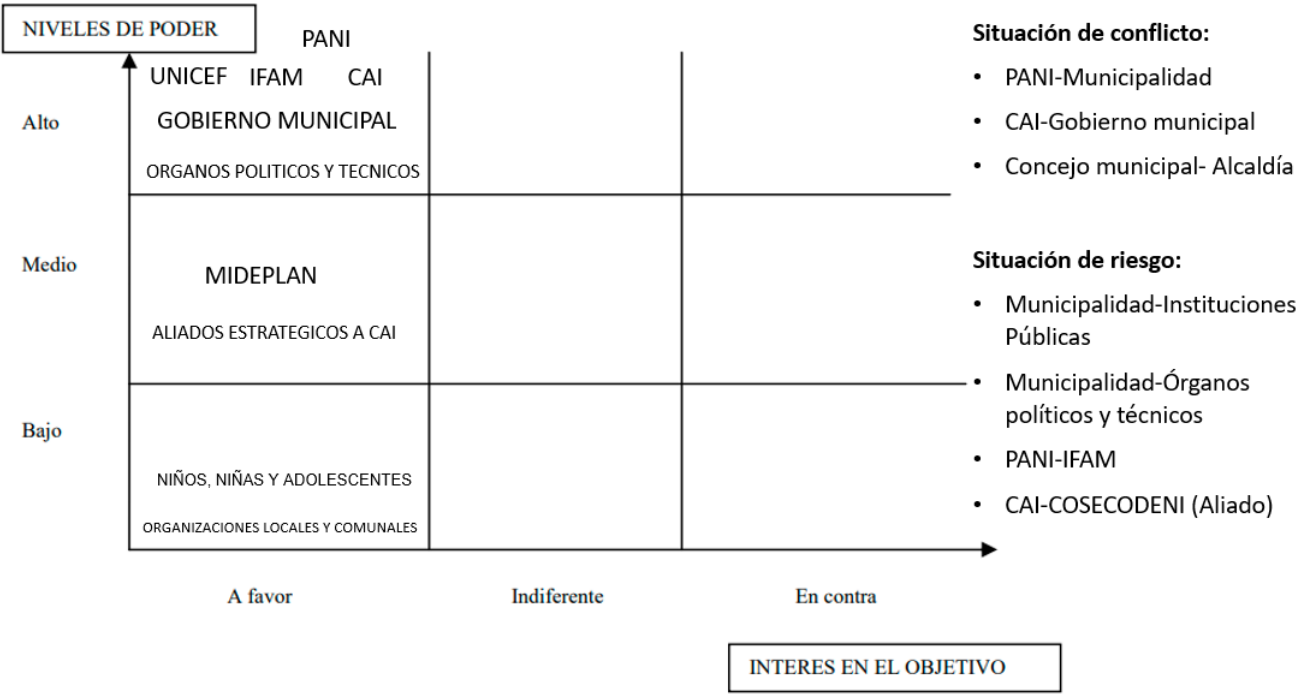
En relación con los efectos esperados por el programa, los actores en un plano nacional son quienes protagonizan un empoderamiento y articulación interinstitucional en niñez y adolescencia. En ese sentido Mideplan, UNICEF, PANI, Cosecodeni, y otros destacan en su rol de gestores para llevar a cabo las actividades propuestas en la teoría de la intervención, siendo a la vez receptores de un efecto directo para lograr objetivos en temas de NNA que dispone CAI. En el plano local se tienen 2 actores a nivel de efectos: la municipalidad y la niñez y adolescencia como beneficiarios de las acciones ejecutadas por el municipio. El efecto en los municipios se vincula a buenas prácticas en temas de NNA y empoderamiento de proporcionar enfoque de derechos humanos en niñez y adolescencia, en niños y niñas una mayor participación.

Por último, según la teoría de la intervención el impacto esperado del programa tiene como actor central a las municipalidades. Si bien el programa cuenta con un alcance

multinivel, la razón de ser se dirige hacia los gobiernos locales pues estos son quienes empoderarían su rectoría de desarrollo humano local. Esto en el sentido, que se posiciona temas de NNA con una incorporación de derechos humanos en lo que llevan a cabo para este público, que también se encuentra en el plano local y comunal propiamente.

En el anexo15.8, se presenta una tabla de los actores de manera ampliada y su perfil dentro CAI, con las categorías para vincular su participación dentro del programa.

Diagrama 4 Mapeo de Actores Evaluación Programa Cantones Amigos de la Infancia



Fuente: Elaboración propia.

4. Propósito de la evaluación

Esta es una evaluación externa, realizada por un equipo evaluador contratado y ajeno a la implementación de la intervención. La evaluación abarcó los siguientes aspectos:

1. La pertinencia de la intervención
2. Los resultados que ha generado la intervención
3. Los componentes del diseño del programa (teoría de la intervención);
4. La gestión del beneficio (consulta a municipalidades)

Igualmente, se espera que esta evaluación proporcione los elementos que permitan conocer los mecanismos que el programa ha desarrollado para asegurar su sostenibilidad de cara a un segundo proceso de certificación de CAI.

La evaluación tiene un doble carácter, sumativo y formativo. Sumativa, puesto que busca determinar en qué medida se alcanzaron o no los resultados previstos y proporcionar información sobre el valor del programa para estimular políticas e iniciativas públicas para la niñez y adolescencia y para el segundo proceso de certificación de CAI. Es también formativa, ya que busca valorar el programa para establecer los logros y buenas prácticas, por un lado, y por otro analizar las áreas de mejoras y aspectos que se tienen que fortalecer.

Tanto en lo formativo como en lo sumativo, la evaluación pretende significar para los municipios, un enlace con nuevas iniciativas y refuerzo de los mecanismos hasta ahora implementados para el desarrollo de políticas municipales efectivas para el desarrollo de la niñez y adolescencia.

Según su funcionalidad es una evaluación de diseño, procesos y resultados a nivel de productos. Tomando como referencia lo estipulado en el Manual de Evaluación para Intervenciones Públicas de Mideplan (2018) la evaluación de diseño pretende analizar la coherencia del diseño del programa con la necesidad que lo origina (Teoría de la intervención). La evaluación de procesos permite valorar la gestión e implementación de la intervención identificando fortalezas y oportunidades de mejora. Y con la evaluación de resultados se determinan resultados (deseados o no) y permite valorar los cambios generados sobre la población beneficiaria directa.

5. Objetivos de la evaluación

5.1 Objetivo general:

El objetivo principal de la evaluación es realizar un balance de la implementación del Programa CAI y determinar su contribución al desarrollo de políticas de niñez y adolescencia. Se busca también establecer recomendaciones para la mejora del Programa y su escalamiento a todo el país.

5.2 Objetivos específicos:

- ▶ Determinar el valor agregado que tiene el programa para los cantones y su contribución para impulsar políticas públicas para la niñez y adolescencia.
- ▶ Establecer el desempeño del programa en los 32 cantones, determinar sus fortalezas y debilidades y eventuales áreas de mejora.
- ▶ Establecer buenas prácticas y lecciones aprendidas de la primera fase de la implementación del CAI, así como generar recomendaciones para una eventual segunda fase del programa.
- ▶ Determinar cómo el CAI se debería incorporar en la nueva estructura del IFAM y recoger propuestas concretas para esta incorporación.

6. Alcance de la evaluación

Unidad de estudio: Programa de Cantones Amigos de la Infancia.

Geográfico: el análisis será de alcance nacional.

La evaluación cubrió los 32 cantones participantes en la primera fase del programa CAI y que recibieron su certificación, también se analizaron los cantones que no han participado en el programa, para establecer las motivaciones para participar o no, y poder comparar la situación de los derechos de la niñez y adolescencia en cantones que participan y los que no, así como del valor agregado.

Se revisaron todos los componentes del Programa CAI y sus 5 pilares. La evaluación cubrió el programa desde su diseño en 2010-2011 hasta la fecha. La evaluación revisó los procesos de diseño y planificación, sus marcos normativos y programáticos, la implementación en los 32 primeros cantones, la certificación de estos y el periodo de seguimiento de la certificación, hasta la reestructuración del IFAM (años 2017).

El proceso evaluativo incluyó todos los actores relevantes para la implementación del programa, desde las autoridades nacionales (IFAM, PANI, entre otros) hasta las autoridades locales (municipalidades, Consejos Cantonales de Coordinación Interinstitucional (CCCI), Subsistemas Locales de Protección Integral), y consultó a otros actores claves de la evaluación, como UNICEF, COSECODENI, las comunidades y los niños, niñas y adolescentes de los cantones participantes.

Dado que uno de los pilares del Programa CAI es la participación de niñez y adolescencia, la evaluación integró de manera ética la participación de los niños, niñas y adolescentes, en línea con su derecho de participación y de expresar su opinión en asuntos que les afecte, como lo garantiza la Convención sobre los Derechos del Niño.

7. Marco de la Evaluación

7.1 Criterios y Preguntas de Evaluación

Los términos de referencia de la presente evaluación incorporan interrogantes principales, las cuales responden a los criterios de pertinencia, relevancia, eficacia, eficiencia y sostenibilidad, parte de los ajustes realizados en el proceso de construcción del plan de trabajo fue el agrupamiento de las interrogantes para una mejor visualización de los hallazgos de la evaluación y se presentan en la siguiente tabla:

Tabla 5 Criterios e interrogantes de evaluación

Criterios	Interrogantes de evaluación.	Agrupación de las interrogantes de evaluación
<p>Pertinencia:</p> <p>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.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▶ ¿En qué medida el programa CAI tomó en cuenta las necesidades de la población beneficiaria en su diseño y es congruente con el marco normativo en la materia? ▶ ¿Cuál es el grado de pertinencia de la teoría de cambio del Programa Cantones Amigos para el logro de los objetivos? ▶ ¿En qué medida la estrategia del programa ha sido pertinente para el alcance y el logro de los objetivos y resultados a nivel de producto? ▶ ¿El programa CAI complementa y está alineado con otras iniciativas y/o programas en materia de políticas públicas de derechos de la niñez y adolescencia a nivel nacional y local? ▶ ¿Cuál es la motivación de los cantones para participar o no en el programa CAI? ¿Qué valor agregado les aporta el Programa? Para los cantones que no participan, ¿cuáles son las razones por no participar? 	<p>¿En qué medida el Programa CAI tomó en cuenta las necesidades de la población beneficiaria en su diseño y es congruente con el marco normativo y contexto?</p> <p>¿En qué medida la estrategia del programa ha sido pertinente para el alcance y el logro de los objetivos y resultados?</p>

Criterios	Interrogantes de evaluación.	Agrupación de las interrogantes de evaluación
	<p>► ¿Cómo ha sido el desarrollo del Plan de Acción de los cantones participantes? ¿Se realizaron con la participación de la comunidad, especialmente los niños, niñas y adolescentes y otros actores claves, como el sector privado y la sociedad civil?</p> <p>► ¿El Programa CAI se alinea a la nueva estructura del IFAM y sus pilares de trabajo? ¿Cómo el CAI se puede adaptar a esta nueva estructura y qué recomendaciones se pueden establecer para una óptima integración del CAI en el IFAM?</p>	
<p>Eficacia:</p> <p>Medida en que se lograron o se espera lograr los objetivos de la intervención, tomando en cuenta su importancia relativa.</p>	<p>► ¿Cuál es el nivel de cumplimiento los resultados planificados del programa CAI a nivel Nacional y en cada uno de los cantones participantes?</p> <p>► ¿En qué medida el proceso de certificación ha sido eficaz para atender las necesidades de la niñez y adolescencia en cada uno de los cantones?</p>	<p>¿Cuál es el nivel de cumplimiento de los resultados planificados del programa CAI a nivel nacional y en cada cantón?</p> <p>¿En qué medida el modelo de gobernanza con el que fue diseñado CAI permitió el cumplimiento de los objetivos?</p> <p>¿En qué medida el proceso de certificación ha sido eficaz para atender</p>

Criterios	Interrogantes de evaluación.	Agrupación de las interrogantes de evaluación
	<ul style="list-style-type: none"> ▶ ¿En qué medida el modelo de Gobernanza con el que fue diseñado el Programa permite el cumplimiento de los objetivos? ▶ ¿El Programa CAI ha logrado contribuir a sus cuatro objetivos principales? ¿Cuáles han sido los logros y desafíos de la implementación del Programa? ¿Qué eventuales mejoras se podrían implementar? ▶ ¿Existen barreras o cuellos de botella para la participación de ciertos cantones al CAI? ¿Cuáles son los eventuales factores que impiden la participación de los cantones al CAI? ▶ ¿Qué valor agregado tiene la certificación del CAI para los cantones? ¿Qué resultados/mejoras ha permitido el CAI a nivel municipal? ▶ ¿Qué valor agregado tiene el CAI para le IFAM y otras instituciones responsables de temas de niñez e infancia (PANI, SNPI, entre otros.)? ▶ ¿Cómo ha sido el mecanismo de consulta del municipio con la comunidad en el marco del CAI, así como con el 	<p>las necesidades de la niñez y la adolescencia en cada uno de los cantones?</p>

Criterios	Interrogantes de evaluación.	Agrupación de las interrogantes de evaluación
	<p>sector privado y la sociedad civil? ¿Cómo se ha integrado la participación de niños, niñas y adolescentes?</p> <p>► ¿cuál es el nivel de satisfacción de la población local en cuanto a su participación en el marco del CAI y en relación con la certificación del cantón? ¿La comunidad, y especialmente los niños, niñas y adolescentes perciben mejoras en su cantón en el cumplimiento y garantía de los derechos de la niñez y adolescencia?</p> <p>► ¿Qué sistemas de planificación, monitoreo y evaluación tienen los cantones para establecer y hacer seguimiento a los indicadores del Plan de Acción? ¿Estos sistemas ya existían o fueron creados para el seguimiento de los indicadores del CAI? ¿El Programa CAI ha contribuido a la toma de decisiones basado en evidencia?</p>	
<p>Eficiencia:</p> <p>Medida en que los recursos/insumos (fondos, especialización, tiempo,</p>	<p>► ¿En qué medida los recursos técnico-políticos, financieros, humanos y materiales con qué se cuentan y el uso que se hace de éstos, permiten la implementación del Programa CAI?</p> <p>► ¿Qué costos y beneficios ha generado</p>	<p>¿En qué medida los recursos técnicos, políticos, financieros, humanos y materiales con qué se contó y su uso permitieron la implementación de CAI?</p>

Criterios	Interrogantes de evaluación.	Agrupación de las interrogantes de evaluación
equipos, etc.) se han convertido económicamente en resultados.	<p>el Programa CAI para los cantones?</p> <p>¿Qué recursos (económicos, humanos, normativos, etc.) son necesarios para una efectiva implementación del CAI a nivel de los cantones y a nivel institucional?</p> <p>► ¿El CAI ha permitido un uso más eficiente de los recursos de los cantones para el desarrollo de políticas de niñez y adolescencia? ¿Ha creado oportunidades de cooperación con otras entidades (públicas, privadas, sociedad civil, etc.) del sector?</p>	
<p>Sostenibilidad:</p> <p>Apropiación y capacidad de los principales interesados para sostener los beneficios de una intervención.</p>	<p>► ¿Cuáles factores fomentan o limitan la sostenibilidad del Programa CAI?</p> <p>► ¿Los cantones que se han certificado han logrado mantener y seguir los avances en materia de derechos de la niñez y adolescencia?</p> <p>► ¿Existen eventuales ajustes/cambios que se recomiendan realizar para la implementación de una segunda ronda</p>	<p>¿Cuáles factores fomentan o limitan la sostenibilidad del programa CAI?</p>

Criterios	Interrogantes de evaluación.	Agrupación de las interrogantes de evaluación
	<p>de certificación? ¿Cuáles son los aspectos a considerar para pasar a escala el Programa CAI y alcanzar la participación de todos los cantones?</p> <p>► ¿Existe apropiación del Programa CAI por parte de las municipalidades, el IFAM y otras instituciones públicas encargadas del tema de la niñez y adolescencia?</p> <p>► ¿El CAI ha proporcionado un escenario duradero para la planificación y monitoreo participativo a nivel municipal con la comunidad y otros actores relevantes?</p>	

7.2 Metodología de evaluación

En este apartado se describe el diseño metodológico con el que se desarrolló esta evaluación. Se abordará la lógica seguida para la generación de evidencias que permitieron construir valoraciones referidas a los criterios de evaluación establecidos, así como los procedimientos de trabajo implementados, mismos que dan cuenta de la calidad y la rigurosidad de la información obtenida y analizada.

Antes de iniciar se debe aclarar que esta evaluación se ha visto fuertemente afectada por varios factores el primero fue las elecciones municipales, lo cual prologo el inicio del proceso al mes de marzo, coincidiendo con la pandemia por el COVID-19, donde se dio un trabajo en primera instancia de adaptación a la virtualidad y por otro lado las personas informantes de las municipalidades estuvieron abocada a la atención primaria al suministro de alimentos.

Ha sido particular la afectación en el proceso de recolección de la información y del trabajo de campo en general. Que ha implicado una serie de ajustes al calendario de la evaluación que han sido siempre consensuados con la contraparte de UNICEF, cliente de la evaluación, así como la adaptación que se tuvo que hacer del proceso metodológico.

.

7.3 Aspectos generales de la estrategia metodológica

De acuerdo con Bamberger (2012), la presente evaluación se sustentará en lo que se conoce como método mixto, ya que permite la combinación de técnicas cualitativas y cuantitativas, tanto a nivel de recolección como de análisis de la información, esto por cuanto se trata de una evaluación compleja no solo por su alcance, que es nacional, sino por la multidimensionalidad en la que el Programa aspiraba a funcionar.

Existen seis razones principales para la utilización de diseños mixtos de evaluación Greene, (2005), citado en Bamberger, (2012) las cuales fueron tomadas como referencia en el desarrollo de la siguiente propuesta metodológica:

- Permite la triangulación de los hallazgos de la evaluación, es decir aumenta su credibilidad o validez, al comparar la información obtenida, a través de diferentes técnicas de recolección de los datos.
- Posibilita utilizar los resultados de un método para ayudar a desarrollar la muestra o instrumentos de otro.

-
- Aumenta la exhaustividad de los hallazgos de la evaluación y profundiza el análisis realizado.
 - Genera nuevas apreciaciones en los hallazgos de la evaluación a través de los resultados de los diferentes métodos que divergen y, de esta manera, requieren de una conciliación a través de análisis adicionales, reformulaciones o un cambio en la perspectiva.
 - Fomenta una mayor toma de consciencia respecto de las dimensiones de los valores de la evaluación.

Esta metodología de relación de datos armoniza el enfoque deductivo de análisis, a partir de categorías predefinidas, con uno inductivo que deja espacio a elementos no previstos en el diseño de la evaluación y que puedan surgir durante las entrevistas en el campo, lo anterior permite realizar una integración analítica que deviene en valoraciones del juicio evaluativo con solidez y sustento en la evidencia empírica.

La presente evaluación estructuró el trabajo de campo en tres fases:

1. Revisión y análisis documental
2. Realización de las sesiones de grupos focales, entrevistas semiestructuradas y encuestas en línea; y (se realizaron de forma virtual)
3. Validación de resultados en talleres con las personas integrantes de la Secretaría técnica de CAI.

Por las razones explicitadas antes sobre la pandemia, tales fases se han visto alteradas tanto en la temporalidad como en la modalidad de aplicación.

7.4 Técnicas de recolección de la información

Una de las finalidades del proceso evaluativo es contar con información fiable y objetiva. Para cumplir con esto, como ya se anotó antes, se utilizó la combinación de técnicas cualitativas y cuantitativas, que se detallan a continuación:

7.4.1 Revisión documental

Para esta evaluación se han revisado un sin número de documentos, tanto material generado por la UNICEF, acerca del programa CAI, tanto en Costa Rica como a nivel internacional como el producido por las municipalidades; el que se contempla todo el marco normativo y jurídico costarricense, entre otros.

7.4.2 Técnicas cualitativas

Son reconocidas por su alcance en la comprensión profunda de un fenómeno o bien por la pertinencia para su exploración. Se caracterizan por el proceso analítico inductivo, porque permiten abordar una causalidad no lineal y, especialmente, porque dan lugar a la comprensión de sentidos y significados subjetivos de los fenómenos para las personas y los grupos sociales. En la evaluación este tipo de técnicas fueron de gran relevancia permitieron conocer las valoraciones de las personas beneficiarias de las intervenciones.

Se han realizaron un total de 63 entrevistas semiestructuradas organizadas de acuerdo con la matriz de evaluación que contiene los criterios de la evaluación distribuidas de la siguiente forma:

1. En el siguiente cuadro se muestran las 29 entrevistas a personas encargadas del programa CAI, en las municipalidades que obtuvieron la certificación.

Tabla 5 Cantones de brindaron entrevista

Cantones participantes en CAI						
Alajuela	Cartago	Guanacaste	Heredia	Limón	San José	Puntarenas
Alajuela Atenas Poás Naranjo Palmares Upala	Jiménez Coto Brus El Guarco Paraíso	Bagaces La Cruz Hojancha Santa Cruz	Belén	Pococí Siquirres Talamanca	Pérez Zeledón Alajuelita Aserri Desamparados Escazú Goicoechea Santa Ana Moravia	Esparza Parrita

Fuente: Elaboración propia

2. 10 entrevistas a persona de la ST CAI

José Bogantes. PANI.

Carolina Urcuyo. IFAM.

Gina Zamora. UNICEF.

Edder Araya, Visión Mundial/Cosecodeni.

Carlos von Marshall, Mideplan.

Adriana Acuña. IFAM.

Silvia Quesada, PANI.

Ana Teresa León. Ex Presidenta Ejecutiva del PANI.

Josial Martínez. Visión Mundial/Cosecodeni.

Milagro Solís. Ex asesora de UNICEF en el marco de CAI.

Nota: se trató de contactar a Grace Taylor, sin embargo, por estar acogida a la pensión prefirió no dar la entrevista.

3. En el siguiente cuadro se muestran las 20 entrevistas a personas encargadas del PANI a nivel local, en los cantones que obtuvieron la certificación.

Tabla 6 Oficinas locales del PANI que brindaron entrevista.

Cantones participantes en CAI						
Alajuela	Cartago	Guanacaste	Heredia	Limón	San José	Puntarenas
Naranjo Palmares Upala	Jiménez Coto Brus	Bagaces La Cruz Hojancha	Belén	Pococí Siquirres Talamanca	Pérez Zeledón Alajuelita Aserri Escazú/Santa Ana Goicoechea Moravia	Esparza Parrita

Fuente: Elaboración propia

4. Adicionalmente se entrevistó a 4 personas de los departamentos de Planificación Municipal de la Municipalidad de Alajuela, Santa Ana, Desamparados y Heredia.

7.4.2.1 Grupos focales

En esta evaluación se realizaron 4 grupos focales con la participación de 10 personas funcionarias de gobiernos locales que no han participado en el programa CAI o no lograron alcanzar la certificación (Santo Domingo, Zarcero, Heredia, Osa, Corredores, San Carlos, Puriscal, Acosta, San Rafael de Heredia, San José).

7.4.2.2 Talleres participativos

Una estrategia metodológica planteada antes del proceso de la pandemia era la realización de talleres en los cantones, sin embargo, debido a problemas de coordinación de horarios no fue posible trasladarlo al espacio de lo virtual, por eso se realizaron entrevistas. Antes de trasladar el trabajo a lo virtual se pudieron realizar 5 talleres presenciales:

El primer taller llevado a cabo fue el 12 de febrero del presente año, el mismo abordó la reconstrucción de la teoría del programa con integrantes de la Secretaría Técnica de CAI.

Sumado a lo anterior, y se lograron realizar 4 talleres con la participación de los subsistemas antes de que ocurriera la situación de la crisis sanitaria: Talamanca, Alajuelita. Esparza y Belén, con la participación de las personas del Sub sistema de niñez y adolescencia.

7.4.3 Técnicas cuantitativas: la encuesta

Se realizaron dos encuestas en línea con Municipalidades con la siguiente participación:

Municipalidades CAI	Municipalidades No CAI
Total: 32	Total: 50
Respondieron: 31	Respondieron: 35

7.4.4 Consulta a población beneficiaria del programa:

Se realizaron talleres y entrevistas a 40 personas adolescentes y jóvenes participantes del programa CAI en los cantones de Santa Ana, Escazú, Buenos Aires, Parrita, Pococí, Alajuela y Naranjo.

Y se realizaron talleres con 75 personas menores de edad (NNA), que no habían participado en el programa CAI, de los cantones de San Carlos, San José, Aserrí, Poas, y Heredia.

7.5. Descripción de las técnicas de análisis de datos

Una vez que se han recopilado los datos, mediante las técnicas referidas anteriormente, se ha procedido a su ordenamiento y articulación de manera lógica y sistemática: organizar, clasificar, codificar, tabular, resumir y comparar resultados son parte del tratamiento usual de los datos. Se han empleado matrices de vaciamiento de datos que implican la construcción categorial que permite la agrupación y la interrelación de la información, arribando a la generación de conclusiones evaluativas complejas e integradas.

8. Limitaciones de la evaluación

De forma contundente, el advenimiento de la pandemia por la COVID-19 constituyó la limitante más significativa para la realización de esta evaluación. Implicó la cancelación de todo el trabajo de campo presencial, tanto con población adulta como con PME, lo que atrasó y modificó sustancialmente el proceso de recolección de la información.

Derivado de lo anterior, está el hecho de que no fue posible realizar la consulta masiva a NNA que se había pensado originalmente a través de un instrumento cuantitativo. Esto especialmente por dos razones: 1. Las PME no estaban en los centros educativos y 2. Hubo una dificultad entre las personas integrantes de la Secretaría Técnica acerca de la posibilidad y pertinencia de realizar la encuesta a NNA de forma virtual, debido a las limitaciones del marco normativo nacional, así como a que, por las razones obvias, no se contaba con un protocolo de pandemia para estos casos.

Posteriormente, se procedió a aceptar la consulta por vías virtuales a NNA, sin embargo, se encontró la realidad de la brecha tecnológica y la pérdida de contacto de las municipalidades con las PME que habían participado en CAI. En este sentido, y de forma muy lamentable, se expresa que esta evaluación revela los hallazgos de CAI con un proceso de consulta sumamente restringido con la población beneficiaria.

Otra limitación está dada por la modificación del trabajo de campo, al cumplir con las medidas sanitarias dictadas por el Ministerio de Salud, el equipo evaluador decidió aumentar la cantidad de consultas a través de entrevistas semiestructuradas para subsanar la no realización de algunas técnicas colectivas. En esa línea, la cantidad de información fue realmente abundante, lo que sumó a la extensión de los plazos.

A eso le adiciona la disponibilidad del personal a entrevistar, especialmente el de las municipalidades, ya que en varias ocasiones debió reprogramarse la fecha y hora de la entrevista debido a que las funcionarias estaban ocupadas repentinamente en atender la emergencia de la pandemia en su cantón.

Un aspecto pre-pandemia que también limitó el proceso, fue la escasa capacidad de gestión y concreción de los requisitos básicos que el equipo evaluador requería de la Secretaría Técnica para iniciar el trabajo de campo, siendo que implicó un retraso sustantivo de esa fase, la comunicación a las autoridades municipales sobre el proceso evaluativo. Situación que se unió el proceso de elecciones municipales.

Finalmente, la debilidad encontrada en cuanto a la ausencia o escasez de documentos o registros de lo que las municipalidades que asumieron CAI, impidió realizar algunos análisis, sobre todo, para el criterio de eficiencia.

El equipo evaluador desea señalar que haber realizado esta evaluación en medio de la crisis por la pandemia fue un desafío enorme, tanto en términos metodológicos como éticos.

9. Consideraciones éticas

Con respecto a este aspecto, se ha hecho un resguardo confidencial de la información, esto ha sido comunicado a través del documento de Consentimiento informado ofrecido a las personas participantes y mencionado además en el encuadre inicial de las entrevistas.

Para el caso de la población de NNA se está en el proceso de valoración de escenarios y posibilidades para su consulta, siempre y cuando se resguarden todos los derechos que les amparan en esta materia.

10. Hallazgos de la evaluación:

A continuación, se presentan los hallazgos obtenidos del proceso evaluativo a partir de las preguntas y criterios de evaluación. Se recuerda que, en la evaluación programática, los resultados en los diversos criterios y dimensiones de análisis aparecen de forma interrelacionada, tal cual suele ocurrir en la vida real, de manera que, algunos de los resultados que se refieran en este apartado serán insumos para el apartado de sostenibilidad y así con los otros criterios.

Los resultados se presentan de la siguiente forma: 1-Definición del criterio. 2-Presentación de la interrogante evaluativa. 3-Síntesis del juicio evaluativo. 4-Desarrollo analítico de la evidencia encontrada.

10.1 Criterio pertinencia

El criterio de pertinencia, es entendido como la medida en que los resultados esperados y los ejes de intervención son congruentes con las prioridades del contexto económico, político y social cantonal, con las necesidades de la población beneficiaria directa e indirecta del programa y con los compromisos que emanan de las agendas de desarrollo nacionales e internacionales suscritas por Costa Rica, en materia de políticas públicas de derechos de la niñez y adolescencia y los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

¿En qué medida el Programa CAI tomó en cuenta las necesidades de la población beneficiaria en su diseño y es congruente con el marco normativo en la materia y los contextos locales?

El Programa Cantones Amigos de la Infancia (CAI), es altamente pertinente y responde de forma adecuada a las necesidades y prioridades del país en materia de promoción, defensa y realización de los derechos de la niñez y la adolescencia, mediante el estímulo en el diseño e implementación de políticas públicas locales eficaces para mejorar el bienestar de la población menor de edad, defendiendo sus derechos, fomentando su participación y haciendo de los cantones entornos más amigables, posicionando, por primera vez en la historia, la incorporación de temas de niñez y adolescencia en la gestión local costarricense.

En la presente interrogante, se va a analizar la pertinencia en tres niveles: el alineamiento con las políticas, convenios e iniciativas a nivel nacional e internacional, la adecuación del programa a la realidad municipal, y la participación de las instancias involucradas a nivel nacional y local en la planificación de este.

Un primer nivel de pertinencia se encuentra en el alineamiento al escenario internacional, respondiendo, como el origen de CAI en Europa, a una apuesta por la competencia de

las autoridades territoriales en la promoción de estrategias, servicios y acciones orientadas a garantizar y restablecer los derechos de la infancia y la adolescencia en lo local.

De acuerdo con la revisión documental, se pudo verificar que el Programa, parte de un marco normativo tanto internacional como nacional. La siguiente ilustración resume el grado de correspondencia del Programa CAI con las prioridades a nivel país, en materia de derechos de los NNA.

Diagrama 5 Correspondencia del Programa CAI con las prioridades a nivel país



Fuente: elaboración propia. a partir de la información recopilada.

Un segundo nivel de pertinencia es la adecuación del programa a la realidad municipal y el involucramiento de diversos actores, lo cual es considerado como un acierto de CAI, al haber generado una estrategia de trabajo conjunta con Mideplan, COSECODENI, PANI, UNICEF, IFAM y Ministerio de Descentralización y Desarrollo Local. Destaca la alianza estratégica entre las cuatro últimas y la firma del Decreto Ejecutivo No. 36664-MP del 01-07-2011, donde suscribieron un acuerdo de trabajo para proveer asistencia técnica en la gestión de Política Social Municipal con énfasis en niñez y adolescencia, convirtiéndose en un esfuerzo pionero, articulado con las iniciativas emprendidas por el PANI mediante las Juntas de Protección a la Niñez y Adolescencia, los Subsistemas Locales de Protección Integral y los Comités Tutelares. En enero de ese mismo año se firma un acuerdo de trabajo para la asistencia técnica entre UNICEF, PANI y el IFAM.

Esto es ratificado por el total de las personas entrevistadas por parte de las instituciones públicas a nivel central y local y de las Municipalidades, al afirmar que el Programa CAI, fue una apuesta visionaria de UNICEF Costa Rica y el Ministerio de Descentralización y Desarrollo Local y el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM), al plantearse la necesidad de explorar las condiciones jurídicas y socioeconómicas del país con el fin de adecuar el Programa CAI al contexto nacional, con el objetivo de mejorar la calidad de vida de las NNA. Al respecto una de las personas entrevistadas afirmó que “CAI le da una imagen más fresca a esa institucionalidad tan aburrida” (Comunicación personal, funcionaria del PANI, mayo 2020).

Llama la atención en la revisión documental de las políticas cantonales suscritas entre los años del 2014 al 2016, que se hace referencia al decreto como sustento para la elaboración de estas, de manera que el respaldo político a nivel nacional parece constituir un aspecto de alto valor en este tipo de iniciativas.

En los últimos 20 años, a raíz de los cambios en el Código Municipal, se han iniciado una serie de procesos de fortalecimiento del Régimen Municipal, asumiendo un papel cada vez más importante en el cumplimiento de las obligaciones del municipio, frente a los derechos de las personas y procurando brindar servicios cada vez más integrales.

Las nuevas competencias municipales han ido surgiendo especialmente en el área de infraestructura. El primer acercamiento con los temas sociales se da con la inclusión en el año 1995, en el Plan Nacional para la Atención y el Abuso Sexual Extra-Familiar y su plan de acción (1996-1998), en el marco del Sistema Nacional de Atención y Prevención de la Violencia contra las mujeres, donde se introduce incentivar la creación de las Oficinas Municipales de la Mujer (OFIM).

Las OFIM sirvieron de plataforma desde las municipalidades para desarrollar acciones en materia de niñez y adolescencia. De acuerdo con las entrevistas realizadas en 29 municipalidades certificadas CAI y en 8 municipalidades no certificadas, desde antes de la implementación del Programa, los municipios venían haciendo actividades puntuales en materia de niñez y adolescencia, pero nunca estuvieron integradas en un plan ni con una visión del enfoque de derechos necesariamente.

Se visualizan dos antecedentes en la inclusión de temas de niñez y adolescencia en los espacios locales. El primero, la obligación municipal de realizar un censo de población menor de edad trabajadora, y el segundo, la creación de las Juntas de Protección de Niñez y Adolescencia, estipulados ambos en el Código de Niñez y Adolescencia de 1998, sin embargo, tal como lo indican dos de las personas entrevistadas en torno al surgimiento del CAI, en muchos cantones éstas instancias se encontraban inactivas al momento de iniciar el programa CAI.

En ese sentido el programa CAI, vino a darle un impulso a la defensa de los derechos de la población menor de edad, dando un reconocimiento a los gobiernos locales, que apostaron por asumir mayores responsabilidades con la sociedad civil, en términos del cumplimiento de sus funciones para mejorar las condiciones de vida de la población menor de edad.

En las 29 entrevistas con las municipalidades certificadas CAI, todas concuerdan en que, si bien es cierto, se venían realizando esfuerzos a favor de la población menor de edad, los municipios no asumían un rol protagónico en las actividades de las Juntas de Protección a la Niñez y la Adolescencia, además, que las acciones eran aisladas y sin una articulación en la estructura municipal.

Por lo tanto, el programa CAI llegó a estimular un compromiso claro de parte del Gobierno Central, por darle mayor protagonismo a los gobiernos locales en temas poco tradicionales. Las personas entrevistadas coinciden en un 100 % en que la concepción y la conceptualización del Programa y su abordaje en la práctica fue el correcto, superando los enfoques asistencialistas y de corto plazo.

El personal entrevistado afirmó, en torno a la concepción del programa, que CAI se construyó pensando en otorgar una certificación que permitiera reconocer el avance de las municipalidades en la materia de niñez y adolescencia y, por lo tanto, darles mayor protagonismo y responsabilidad a los gobiernos locales, por medio de los siguientes puntos:

1. La inversión de recursos económicos, humanos y materiales en niñez y adolescencia, en cantidad y calidad, como una vía para el cumplimiento de sus derechos.
2. Se partió de una visión donde el cumplimiento de los derechos de la niñez y la adolescencia va de la mano con el desarrollo municipal
3. Que las municipalidades deben contar con información actualizada sobre la situación de la niñez y la adolescencia, sus necesidades, demandas y el estado de cumplimiento o incumplimiento de sus derechos, para tomar decisiones acertadas.
4. La participación de la niñez y la adolescencia debe darse desde sus propios intereses y sus formas de expresión.
5. Que las acciones puntuales a favor de la niñez y la adolescencia son adecuadas, pero no son suficientes.
6. Que para asegurar que las acciones, las inversiones y las decisiones que se tomen sean estratégicas y sostenibles, deben estar soportadas en una visión municipal de largo plazo sobre la niñez y la adolescencia, que debe estar contenida en una Política Municipal de Niñez y Adolescencia, sirviendo de marco de referencia para el desarrollo de planes, programas, proyectos y presupuestos, de corto, mediano y largo plazo en el municipio.

Un tercer nivel en el que el Programa gana en pertinencia es el haber realizado un diagnóstico sobre la situación de 25 municipalidades del país (Provincia de San José (cinco cantones):

1. **San José:** (cuatro cantones) Desamparados, Santa Ana, Moravia, Montes de Oca.
2. **Alajuela** (cinco cantones): San Ramón, Palmares, Poás, Atenas, Los Chiles.
3. **Cartago** (un cantón): Turrialba.
4. **Heredia:** (dos cantones): Heredia y Santo Domingo.

5. **Guanacaste** (seis cantones): Abangares, Bagaces, Santa Cruz, Nicoya, Hojancha y Nandayure.
6. **Puntarenas** (cuatro cantones): Puntarenas, Corredores, Coto Brus y Aguirre.
7. **Limón** (dos cantones): Limón y Talamanca)

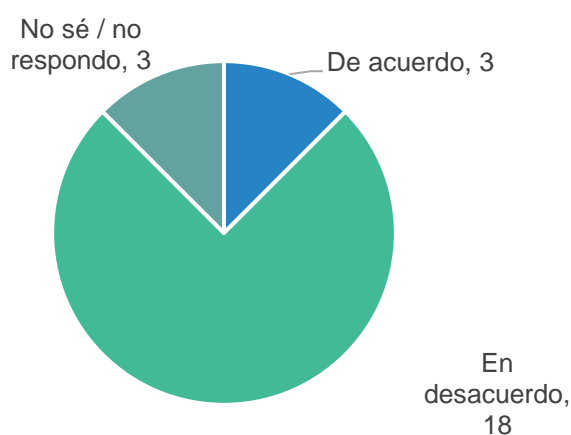
Para determinar requerimientos y oportunidades para la instalación de capacidades en materia de política social con énfasis en niñez y adolescencia, partiendo así de la realidad municipal, para su implementación, realizado por Jorge Wild Ambroggio, en el mes de febrero de 2012. Este proceso tuvo el objetivo general de iniciar un proceso participativo de construcción de la Política Municipal Social que reconociera los derechos de la niñez y adolescencia, con capacidad de autoevaluación y de establecimiento de enlaces efectivos entre las instituciones del Gobierno Central, las instituciones autónomas y sus oficinas o dependencias locales.

Sin embargo, pierde pertinencia, en relación con el involucramiento de las Municipalidades en la concepción del Programa y las estrategias escogidas, en las entrevistadas solo 3 municipalidades dicen haber sido consultadas en el proceso de construcción, la gran mayoría argumenta que el Programa, la implementación de este, así como la comunicación les vino directamente desde la Alcaldía.

En ese sentido, las municipalidades más pequeñas y rurales señalan que se les dio el mismo trato a todas, que no fueron consideradas las diferencias en cuanto a recursos económicos y humanos y, que a todas se les pidieron los mismos requisitos no tomando en cuenta la diversidad del mundo municipal, lo cual es importante tomar en cuenta en una segunda fase de implementación.

En el siguiente gráfico se muestran los datos de las 24 municipalidades que respondieron la encuesta en línea, en donde 18 personas contestaron que no fueron involucradas en la realización de la propuesta.

Gráfico 2 Cantidad de personas que participaron en la elaboración de la propuesta CAI (a nivel nacional) para Costa Rica.



Fuente: elaboración propia, a partir de la información de la encuesta en línea.

10.2 Criterio de Eficacia

El criterio eficacia, es entendido como la medida en que los planes y los bienes y servicios generados en la intervención contribuyen al alcance de los objetivos propuestos en el programa CAI. Evaluar la eficacia de CAI pasa por comprender la complejidad de la institucionalidad del país, tanto en cuanto a los marcos normativos y jurídicos que configuran el Estado costarricense como a las capacidades, recursos y prácticas relativas a la gestión institucional y a la combinación de ambos ejes. Siendo CAI una iniciativa que se anclaba desde lo local, pero con respaldo del nivel nacional tanto en lo político como en lo estratégico, a través de la existencia de la Secretaría técnica, desenmarañar su funcionamiento y alcances constituyó uno de los mayores desafíos de esta evaluación.

¿Cuál es el nivel de cumplimiento los resultados planificados del programa?

Los resultados del programa CAI están alineados con sus objetivos, que, a su vez, contienen los pilares CAI en su expresión operativa: la articulación intersectorial e interinstitucional, el marco normativo, la generación de información y el posicionamiento político, técnico, administrativo y financiero de NNA a nivel local con todas las acciones y estrategias que eso implica.

El mayor grado de cumplimiento corresponde a la construcción y/o fortalecimiento de la articulación interinstitucional e intersectorial. Se encontró menor nivel de logro para la elaboración de un marco normativo, la generación de información periódica sobre NNA, la creación de una instancia municipal específica y en el caso del de la participación activa, se evidencian serios rezagos.

En la presente interrogante, se va a analizar la eficacia en función de las preguntas de evaluación, especialmente y por la naturaleza de este programa, por aquella que hace referencia al cumplimiento de los resultados. En este caso, los resultados se asientan en los 5 pilares CAI y de acuerdo con la pregunta de evaluación, se establecen puntualmente, las acciones y políticas, a nivel técnico, administrativo y financiero. De manera que sobre esos ejes es que se valorarán los hallazgos. Se destaca que el aspecto financiero será abordado en eficiencia.

Lo primero que se debe señalar es que, a nivel global cualitativo, el programa CAI fue estimado positivamente: “A mí me parece que fue un programa muy bueno”. (Comunicación personal, funcionaria del PANI, mayo, 2020). Es posible determinar que existe una comprensión del valor simbólico del programa. Un insumo que coadyuvó a que eso ocurriera es el perfil profesional de las personas funcionarias a quienes les correspondió asumirlo desde lo técnico, siendo la mayoría con formación en ciencias sociales, lo que ayudo con un nivel de sensibilización previa.

Con respecto al cumplimiento de acciones asociadas a la creación de marcos normativos (pilar de CAI), específicamente de políticas de niñez y adolescencia, se presentan hallazgos en dos sentidos: uno asociado a lo formal en cuanto a si se cuenta o no con el

documento aprobado y, el otro, vinculado a las características y el fondo de tales instrumentos.

En el nivel formal, la siguiente tabla muestra los datos recabados de la encuesta en línea, que se triangularon con las entrevistas cualitativas del personal a cargo en las municipalidades CAI, en cuanto al estado actual de políticas de NNA. Se integra, además, la información de los casos en los que el PANI brindó el financiamiento para realizarlas.

Tabla 6 Municipalidades CAI con política NNA y fuente de financiamiento

Municipalidad CAI	Política			Financiamiento	
	Sí	No	En proceso	Pani	Autónomo
1-Alajuela		X			X
2-Alajuelita ^{1*}			X		X
3-Aserri	X			X	
4-Atenas	X				X
5-Bagaces	X				X
6-Belén	X				X
7-Buenos Aires		X			X
8-Cartago	X				X
9-Coto Brus	X				X
10- Desamparados			X		X
11-El Guarco	X				X
12-Escazú			X		X
13-Esparza	X				X
14-Goicoechea			X		X
15-Hojancha	X			X	
16-Jiménez *	X				X
17-La Cruz *		X			X
18-Moravia	X				X
19-Nandayure			X		X
20-Naranjo	X			X	
21-Palmares	X				X
22-Paraíso	X				X
23-Parrita	X				X
24-Pérez Zeledón	X				X
25-Poás	X			X	
26-Pococí	X				X
27-Quepos		X			X
28-Santa Ana	X				X
29-Santa Cruz		X			X

^{1*} Estas municipalidades recibieron presupuesto del PANI, pero lo devolvieron sin haber realizado la política. Cabe destacar que Jiménez sí la construyó, las otras dos no.

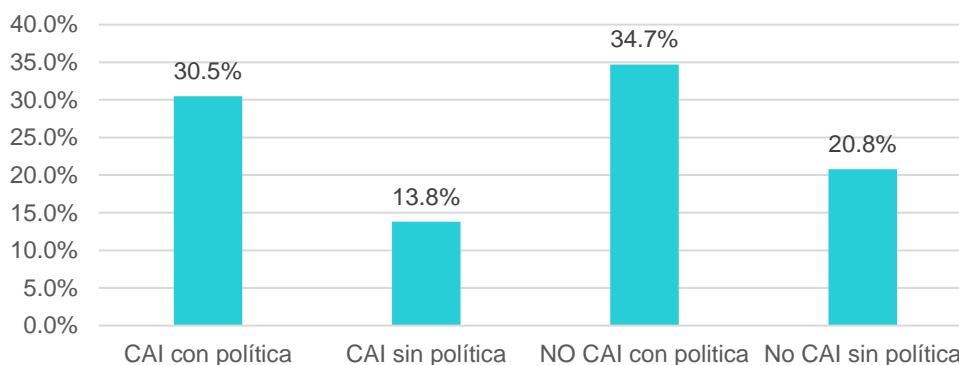
Municipalidad CAI	Política			Financiamiento	
	Sí	No	En proceso	Pani	Autónomo
30-Siquirres	X				X
31-Talamanca	X			X	
32-Upala	X				X

Fuente: Elaboración propia, a partir de la información recopilada

De las 32 **municipalidades CAI**, solo 22 (68,7%) refirieron tener una política de NNA, 5 (15,6%) no la tienen y 5 (15,6%) están en proceso, ya sea porque falta la aprobación del concejo municipal o bien porque están terminando de elaborarla. Con respecto a los **municipios no CAI** que tienen política, se identificaron 25 de 40, que equivale al 62,5%. Los que reportaron no tenerla, son 11, es decir, 27,5%; 2 indicaron estar en proceso y 2 que desconocen la información, que sería un 5% para cada opción.

El total nacional de municipalidades que tienen este instrumento normativo son 47 (22 CAI y 25 no CAI), es decir, el 65,2% de los gobiernos locales a nivel nacional cuenta con una política cantonal de NNA. De ese porcentaje, 30,5% pertenecían al programa CAI y 34,7% no, tal como se ilustra ² en el siguiente gráfico de forma integrada:

Gráfico 3 Municipalidades con política de NNA a nivel nacional, al 2020



Fuente: Elaboración propia, a partir de la información recopilada

Se debe destacar el aporte a nivel económico del Pani³ en este punto de las políticas, realizado en el marco del compromiso CAI al ser parte del convenio. Tal contribución

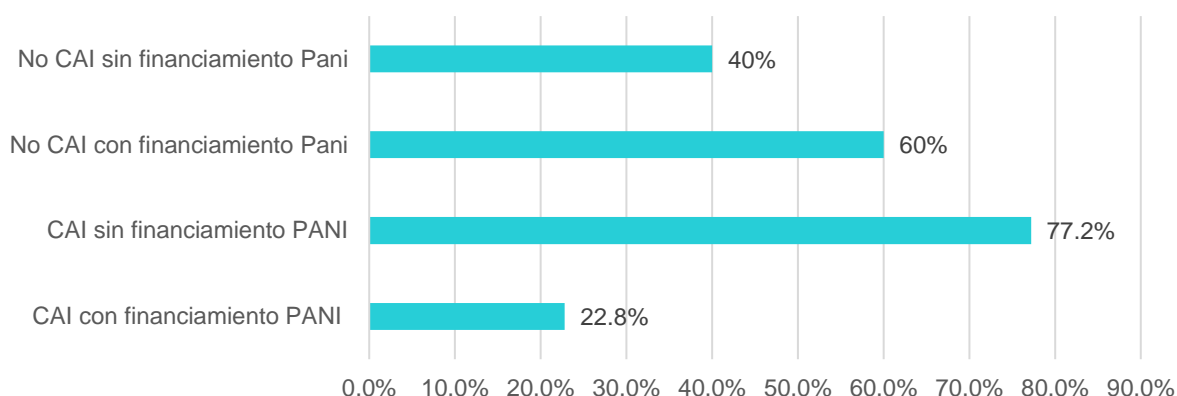
² Todos los gráficos no CAI están hechos con la base de 40 cantones y los cálculos totales con la base de 72 cantones, debido a la razón esbozada en el apartado de metodología.

³ Se menciona que tal impulso se realiza en la administración de la señora Ana Teresa León. Además, se indica que en el Informe de gestión 2014-2018 del Pani, se menciona que la institución apoyó a 33 municipalidades en la elaboración de sus políticas de NNA, sin embargo, no se indican cuáles fueron. Para esta evaluación se conoció una lista con

constituye una acción positiva que facilitó el cumplimiento específico de este resultado, que, además, se inscribe en los fines de la ley orgánica de dicha institución: “Dictar e implementar en colaboración con otras entidades las políticas en materia de infancia, adolescencia y familia” (Informe de gestión 2014-2018, PANI, p. 2).

El rol identificado de financiamiento del PANI para las políticas de NNA que deben tener los municipios fue el siguiente:

Gráfico 4 Rol del PANI en el financiamiento de las políticas de NNA, en los cantones entrevistados



Fuente: Elaboración propia, a partir de la información recopilada

La información presentada arriba evidencia que, aunque a nivel de contraste autónomo con cada categoría de gobierno local (CAI- no CAI), hay más municipalidades no CAI con una política de NNA que las CAI; en el caso de las primeras predomina el financiamiento del PANI. Este hallazgo es sumamente relevante y coincide con la información recabada a nivel cualitativo, en el sentido del surgimiento de una especie de conciencia y sensibilización particular en el caso de los cantones inscritos en el certamen, que llevó a que cada municipio gestionara sus propios recursos para la realización de la política.

A pesar de lo anterior, se debe señalar que casi el 40% de las municipalidades CAI no logró, pese a todos los impulsos y apoyos del inicio del concurso, llevar a cabo esta normativa. Eso habla de una debilidad generalizada del régimen municipal costarricense, pues las 10 municipalidades CAI que no han logrado terminar ese proceso tienen características distintas: hay rurales y urbanas, de cantones grandes y populosos, así como de pequeños y sin tanta densidad demográfica, con indicadores de desarrollo humano altos, y otros bajos. De manera que la falencia parece ubicarse en la lógica y el funcionamiento municipal en sí mismo.

En el otro extremo, hay 10 (40%) gobiernos locales que pudieron crear una política sin financiamiento del PANI y sin el marco CAI, es decir, de forma autónoma: Alvarado,

25. Los 8 restantes se desconocen.

Curridabat, Flores, Montes de Oca, San Isidro, San Pablo, San Rafael, Santa Bárbara, Sarapiquí y Tarrazú.

En lo concerniente a las valoraciones acerca de contar con una normativa propia en materia de NNA, el total de las personas entrevistadas coincidieron en que favorece enormemente el marco de acción desde lo local en esa materia, contribuyendo al posicionamiento del tema en las agendas políticas municipales además de que aporta al mejoramiento de la gestión y la planificación en ese eje de trabajo, fortaleciendo el tejido institucional cantonal: “El programa CAI viene a tocar al Gobierno Local que nunca ha tenido en el imaginario que NNA es parte de las acciones transversales de los gobiernos locales” (Comunicación personal, funcionaria del PANI, mayo, 2020).

Tener una política local de NNA coadyuva a la promoción del desarrollo integral mejorando las condiciones de vida de esa población, pues la pobreza y las carencias que se sufren en esta etapa de la vida repercuten en la adultez. En consecuencia, la inversión social dirigida a este grupo poblacional es fundamental desde una visión de política social con enfoque de derechos y garantista de un bienestar común.

Con respecto al segundo nivel de hallazgos acerca de las políticas asociados a la valoración de su contenido, se encontró que no se contempla el enfoque de interseccionalidad, además, en la mitad de éstas no tienen plan de acción, están elaboradas con una lógica de “molde”⁴, que no recoge las particularidades del cantón en cuanto a NNA, aspecto que resulta interesante, ya que todas realizaron el diagnóstico inicial para la certificación que daba cuenta de las particularidades de cada cantón.

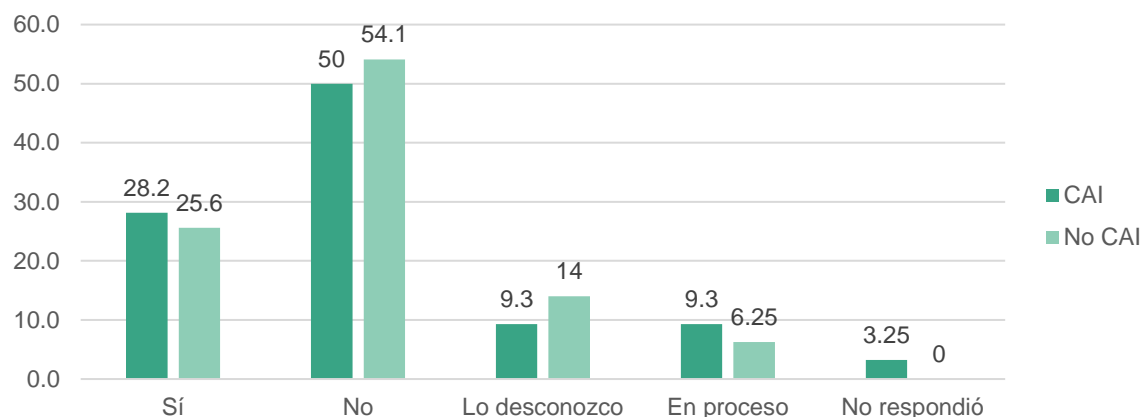
Todas las políticas cuentan con un encuadre robusto del marco legal nacional en que se inscriben, respaldan e inspiran y del que se desprenden sus objetivos alineados con el cumplimiento de derechos. No obstante, carecen de articulación con otras políticas municipales como por ejemplo el plan regulador. Se rescata que, en todos los casos, se mencionó la consulta a NNA para su elaboración.

A pesar de que de 31 municipalidades respondieron el cuestionario en línea y 26 indicaron que el plan de desarrollo cantonal integra acciones de niñez y adolescencia, esto no aparece tan claro en la revisión documental realizada. En general, cuentan, ya sea, con un plan o al menos con líneas de acción, sin embargo, no todas definen indicadores y estos están formulados para dar cuenta del número de participantes en las actividades, lo cual deja un vacío en cuanto a los resultados esperados y obtenidos.

Lo anterior evidencia una falencia importante en cuanto a la elaboración y aplicación de planes de monitoreo y evaluación, siendo una característica generalizada, tanto en municipios CAI como no CAI, tal como se muestra en la siguiente figura:

⁴ La Universidad Nacional (UNA) y la Facultad latinoamericana de ciencias sociales (FLACSO) aparecen como dos instituciones que realizaron varias de las políticas.

Gráfico 5 Sistemas de evaluación y seguimiento en planificación dirigida a NNA en los cantones entrevistados, 2020.



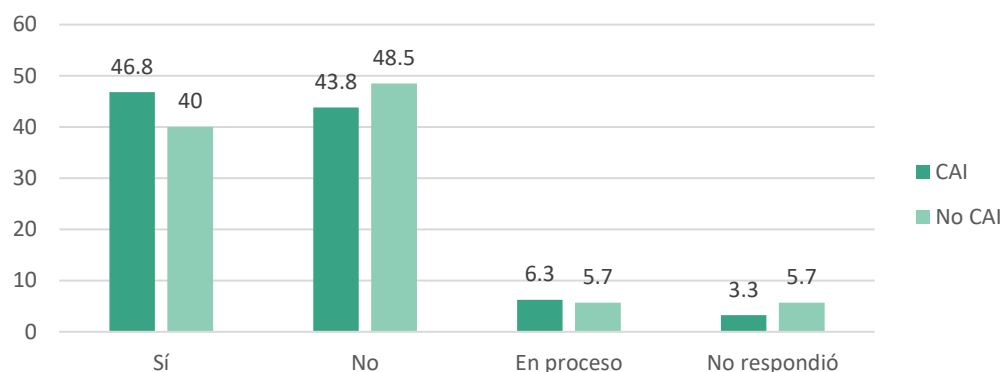
Fuente: Elaboración propia, a partir de la información recopilada

Un criterio que primó en las entrevistas en cuanto a este tema es que no hay un mandato que indique que los gobiernos locales deban rendir cuentas a la Contraloría General de la República en temas de NNA, aspecto que afecta, sustancialmente, su incorporación y seguimiento real en la vida municipal.

Finalmente, en las políticas no se encontró mayor diferenciación en cuanto a acciones y estrategias dirigidas a la niñez y a la juventud y/o adolescencia. Esto constituye un elemento central en cualquier programa orientado a estas poblaciones, pues es la forma concreta de responder y cumplir con el principio de autonomía progresiva fundamental en el marco de derechos de NNA. Es a través de iniciativas diferenciadas acordes con las necesidades e intereses de cada población como se logra reconocer y subsanar el vacío en esta materia en las vidas concretas de las personas y los colectivos sociales.

Con respecto al pilar de implementación de una “oficina, departamento, unidad o persona responsable para atender temas de NNA en el gobierno local” (Valverde y Baltonado, 2013, pág. 6), los hallazgos muestran que solo 15 municipios, es decir, poco menos de la mitad, han logrado habilitar una instancia específica, 14 no la tienen y 2 están en proceso de habilitarla, 7 indicaron que contaban con una persona específica, pero están dentro de las 15 que tienen instancia. El panorama completo se muestra en el siguiente gráfico:

Gráfico 6 Instancia específicas para atender NNA en los cantones entrevistados, 2020.



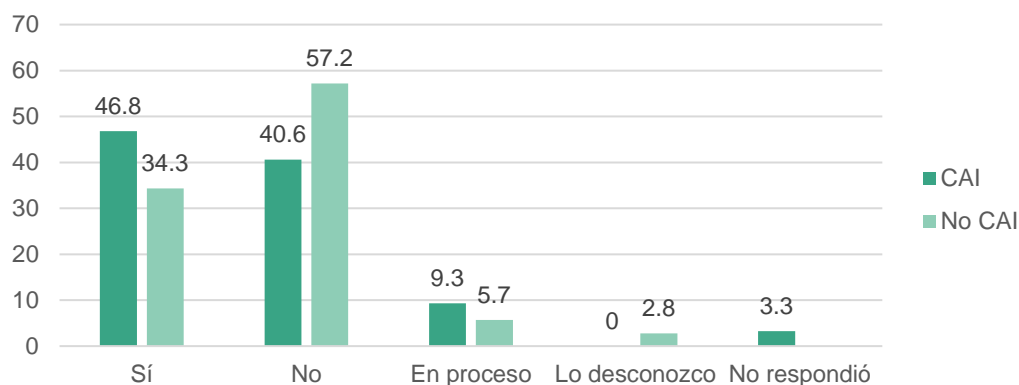
Fuente: Elaboración propia, a partir de la información recopilada

En la mayoría de los casos, como se verá más adelante, el tema CAI, constituyó un “recargo” de funciones para las personas trabajadoras que ocupan los puestos en lo que suele llamarse “área social” de las municipalidades y que adquiere distintos nombres de acuerdo con cada estructura organizacional, como Oficina de la mujer, Oficina de Promoción Social, Gestión social, entre otros. A pesar de eso, se muestra un leve mejor desempeño en aquellas que son CAI de las que no lo son: más CAI la tienen y menos CAI no la tienen.

A pesar de que la asignación presupuestaria no era directamente un pilar de CAI, es sabido que en planificación y, sobre todo, de políticas públicas, las iniciativas que no están dotadas de contenido presupuestario son buenas intenciones. Toda ejecución de acciones de incidencia pública, requieren recursos y presupuesto, especialmente, cuando se trata de abrir camino en un tema, con una población y dentro de un contexto en el que se ha hecho muy poco o nada, como es este caso. Debido a eso, es que se consultó por este aspecto de forma puntual.

De 22, 13 gobiernos locales indicaron que no cuentan con ese recurso, 15 sí lo poseen en el que se incluyeron partidas específicas para becas- y 3 están en proceso. Sin embargo, en este punto la diferencia entre cantones CAI y no CAI sí es importante y marca una diferencia, ya que es notable el rezago de las municipalidades no CAI respecto a las CAI en la dotación de presupuesto.

Gráfico 7 Presupuesto específico para NNA, en los cantones entrevistados, 2020.



Fuente: Elaboración propia, a partir de la información recopilada

Considerando la información mostrada, es posible indicar que el posicionamiento que tuvo el tema de NNA en los gobiernos locales CAI, tuvo una influencia positiva en la generación de productos muy concretos, que no se han dado con la misma frecuencia en los que no son CAI. Acá se debe aclarar que todo el personal entrevistado, tanto de las municipalidades como del PANI, indicó que antes de CAI, los gobiernos locales destinaban algunos recursos económicos y financieros para NNA, sin embargo, no necesariamente, estaban alienados con los pilares de CAI.

En cuanto al eje de la destinación de recursos aparecen dos aspectos que lo afectan:

- 1- El político-partidario: que incide de dos formas. Primero, por el balance de fuerzas entre las alcaldías y los concejos municipales. Y segundo, debido al peso significativo que tiene contar o no con el respaldo de la alcaldía en estos temas de NNA, en ese sentido, 14 de las 25 municipalidades respondieron en la encuesta que habían tenido apoyo de la alcaldía, sin embargo, en las entrevistas señalaron que una vez pasada la certificación decayó el interés, o bien, con los cambios de gobierno, se perdía ese respaldo.
- 2- La falencia en cuanto al enfoque de planificación basado en resultados: mismo que obedece, en buena medida al desatino estructural de los gobiernos locales en general. Además de que, como CAI se trataba de una estrategia, no de una plataforma (como lo son los subsistemas, por ejemplo), debía darse un proceso de “institucionalización” de la misma, que requería de un esfuerzo constante y dedicado, en el que los mecanismos de seguimiento y evaluación son esenciales, circunstancia que no se dio una vez obtenido el reconocimiento. Este factor será retomado en sostenibilidad.

Como resumen, se adjunta la siguiente tabla que presenta los aspectos antes expuestos como esfuerzos encaminados a la institucionalización del programa CAI:

Tabla 7 Institucionalización de los mecanismos de avance para los derechos de las NNA al 2020.

Municipalidades con política	Municipalidades con oficina o instancia específica para NNA	Municipalidades con presupuesto específico
Aserri (2013-2019)		Alajuela
Atenas (2013)	Belén	Bagaces
Bagaces	Cartago	Belén
Belén (2016)	Coto Brus	Coto Brus
Cartago (2015-2020)	Desamparados	Desamparados
Coto Brus	El Guarco	El Guarco
Esparza	Esparza	Esparza
El Guarco (2015-2021)	Goicoechea	Goicoechea
Hojancha (2019-2022)	La Cruz	Hojancha
Jiménez (2015)	Moravia	La Cruz
Moravia (2016-2020)	Palmares	Moravia
Naranjo (2019-2022)	Parrita	Nandayure
Palmares (2013-2014)	Poás	Parrita
Paraíso	Pococí	Pococí
Parrita	Santa Ana	Santa Ana
Pérez Zeledón (2015-2020)	Upala	
Poás (2018)		
Pococí (2017-2035)		
Santa Ana (2014-2024)		
Siquirres (2018)		
Talamanca (2019-2023)		
Upala		

Fuente: elaboración a partir de la información recopilada

En la implementación de CAI operaron, cruzadas dos dimensiones del funcionamiento municipal: la técnica y la política, en las que media la visión de NNA que tiene cada actor. De los hallazgos se desprende que, para el nivel de las altas jerarquías implicó un símbolo de estatus y prestigio, mientras que, para los niveles técnicos, representó un tema de profundo compromiso en la transformación progresiva de la situación de NNA del cantón.

Todas las personas entrevistadas, tanto de las municipalidades como del PANI, indicaron el carácter imperativo de contar con presupuesto para ejecutar cualquier iniciativa.

El pilar de la articulación intersectorial e interinstitucional constituyó el objetivo con mayor nivel de cumplimiento. Se destacaron aspectos como una mejoría en los canales de comunicación entre las instituciones, mayor capacidad y disposición a la coordinación de acciones y estrategias, una modificación de la relación entre el PANI y las municipalidades, así como una reducción de duplicidad de funciones.

En relación con lo anterior, se indica que esa mejor y mayor articulación estuvo asociada a factores como la instauración y/o fortalecimiento de capacidades y competencias en el área de la planificación, pues recibieron capacitaciones y asesoría en esos temas así como en materia de derechos de NNA, lo cual, a su vez, incrementó los niveles de

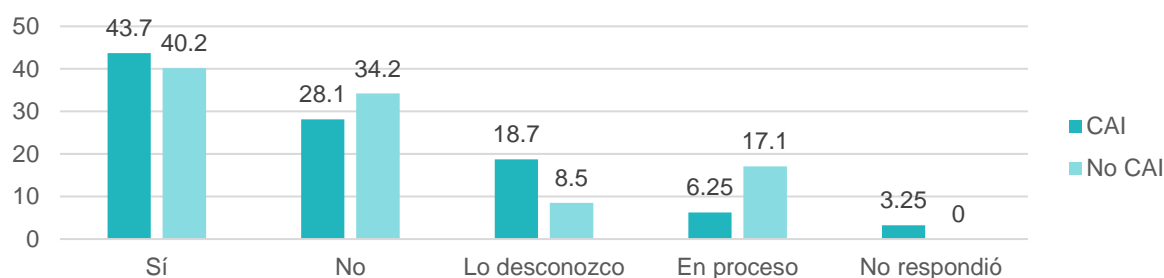
sensibilización y experticia del funcionariado: “De alguna forma CAI fue incorporar recursos externos a la acción, que vinieron y mejoraron, que capacitaron a las personas y estas personas que se capacitaron terminaron haciendo una incidencia es totalmente positivo” (Comunicación personal, funcionaria municipal, junio 2020).

La cantidad de instituciones involucradas es diversa, se mencionaron con mucha frecuencia, las siguientes: IMAS, MEP, Fuerza Pública, PANI, CCSS y Ministerio de Salud, en algunos casos ONG y empresa privada en Belén, Pérez Zeledón y Poás.

A excepción de dos personas entrevistadas de un mismo cantón, el resto informó que CAI tuvo dos resultados relevantes orientados a robustecer la institucionalidad pública que atiende NNA: por un lado, empujó a la creación de las instancias que por ley deben existir; y por otro, las fortaleció en aquellos cantones participantes de CAI en que ya existían: “Porque no implicó nada realmente nuevo, sino que potenció y abrió un camino para que fortaleciera lo que estaba”. (Comunicación personal, taller, marzo 2020).

En cuanto al pilar de participación de NNA se menciona la consulta para la elaboración de la política, o bien como beneficiarios pasivos de actividades realizadas por las municipalidades o las redes cantonales interinstitucionales, pero no más acciones que esas. El gráfico que se presenta muestra la situación:

Gráfico 8 Mecanismos implementados para la participación de NNA, en los cantones entrevistados, 2020



Fuente: elaboración propia a partir de la información recopilada

A pesar de que existe un consenso de que se fortaleció el accionar en cuanto a derechos de NNA: “Yo diría que ganaron las personas menores de edad en primer lugar” (Comunicación personal, funcionaria PANI, mayo 2020), no se evidenciaron estrategias concretas de procesos participativos de alta incidencia de NNA de los cantones amigos de la infancia evaluados. Y, como lo muestra el gráfico, tampoco los hay en las no CAI.

En la consulta con jóvenes ex participantes de CAI se relevan los efectos de tomar conciencia de que sus voces cuentan y son importantes, que hubo diversos aprendizajes significativos y que fue una experiencia positiva: “Es una experiencia que lo marcó a uno para bien”. (Comunicación personal, ex participante de CAI, 18 años, agosto 2020). Los logros percibidos se ubican, en su mayoría, en la esfera de lo individual: habilidades para la vida, sobreponerse a algunas dificultades personales, etc. Solo el caso de una entrevistada en Pococí coloca también el ámbito de lo colectivo como ganancia y aprendizaje.

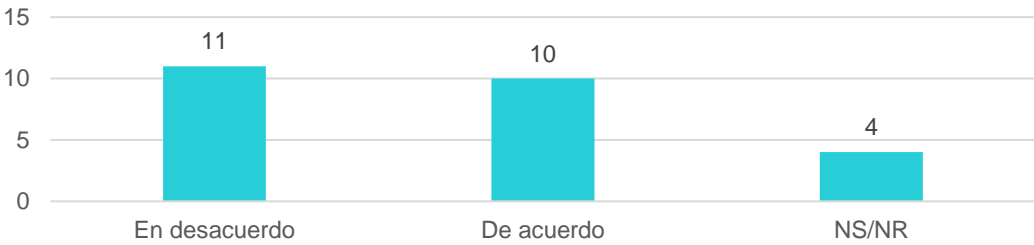
A partir de la encuesta en línea y de las entrevistas, se identifican dos categorías de acciones directas sobre NNA:

1. Fortalecimiento de la cultura de derechos y
2. Promoción del desarrollo integral infanto-juvenil, destacando lo relacionado con parques, recreación, deporte, cultura, talleres informativos, entre otras acciones.

El alcance de los esfuerzos dirigidos a NNA está delimitado a la población escolarizada. El otro sector, que, además, es el más vulnerable en el amplio sentido del término, no ha sido alcanzado por la estrategia CAI.

En cuanto a las acciones o estrategias asociadas al pilar de generación de informes periódicos y de datos acerca de la condición de NNA del cantón, los resultados también son escasos. Se destacan los diagnósticos solicitados al inicio para la certificación. Actualmente solo Parrita mencionó que genera todos los años una especie de “estado de la cuestión” de la población menor de edad, lo hacen amparados en que un mandato del CNA. No así los demás, lo cual afecta la capacidad de toma de decisiones de planificación estratégica, como se evidencia en el siguiente gráfico resultado de la encuesta en línea con municipalidades CAI:

Gráfico 9 Cantidad de acciones para NNA, basadas en informes periódicos.



Fuente: elaboración propia a partir de la información recopilada

A continuación, se presenta un esquema que resume estos hallazgos:

Ilustración 3 Hallazgos del criterio de eficacia

Marco legal y normativo	Articulación inter sectorial e interinstitucional	Generación de información sobre NNA
<ul style="list-style-type: none">• Creación de políticas de niñez y adolescencia• Políticas elaboradas con participación de NNA• Valoración de la importancia de contar con un instrumento legal local en materia de NNA	<ul style="list-style-type: none">• Aumentaron niveles de comunicación• Se redujo la duplicidad de acciones• Aumento de capacidades y competencias del funcionariado en temas de NNA	<ul style="list-style-type: none">• Aumento cuantitativo y cualitativo del conocimiento de la situación de NNA.• Generación de diagnósticos iniciales para toma de decisiones

Fuente: Elaboración propia partir de la información recopilada.

¿En qué medida el modelo de Gobernanza con el que fue diseñado el Programa permite el cumplimiento de los objetivos?

El modelo de gestión con el cual se gestó el Programa CAI, es visto por las personas entrevistadas, como eficiente, en el tanto vino a darle un impulso significativo en lo local a las acciones que venía el Gobierno en materia de derechos de las NNA. Situación que es corroborada por las Municipalidad al manifestar la importancia la participación de UNICEF, debido al alto nivel de credibilidad que tiene, lo cual es valorado como un plus para el Programa CAI, e incentiva la participación de las Alcaldías Municipales en el proceso de certificación, sin embargo, presenta problemas de definición en el tema de la sostenibilidad del modelo.

En la presente interrogante, se va a analizar la eficacia del modelo de gobernanza identificado en la implementación del Programa CAI.

Desde su concepción el Programa CAI, fue concebido como un modelo eficaz de gobernanza multinivel, que establecía la coordinación entre Instituciones del Estado por medio de la figura de la Secretaria Técnica (ST), y el trabajo en asociación entre los diferentes niveles de gobierno (comunidad, municipalidad, coordinación regional, nacional), adicionalmente se aplicaron una serie de principios que deberían guiar una eficiente elaboración de las políticas, como lo son la participación, cooperación, apertura, transparencia, inclusividad y coherencia, todas ellas condiciones esenciales para garantizar su éxito, y el interés de la ciudadanía y especialmente con la participación de las personas menores de edad.

A continuación, se va a analizar el modelo de gobernanza multinivel con base a las seis dimensiones definidas por Espejo, Cortínez, Leyton, Martínez, Tomaselli y Figueroa (2016):

1. **Factibilidad política y/o apoyo político:** establece la necesidad de que las redes posean marcos jurídicos y reglamentarios, en los distintos niveles de operación (nacional, subnacional, local) y a nivel transversal entre las instituciones que lo componen.

Al respecto, se logró identificar un acierto a nivel normativo se cuenta con un Reglamento del certamen para optar por el reconocimiento del programa cantones amigos de la infancia, el cual establece las bases para que opere el primer concurso y define algunas funciones de la ST CAI, sin embargo una debilidad, es que en la práctica el mismo no brinda sostenibilidad para continuar el proceso, esto se ve de sobre manera reflejado en el IFAM, en donde de acuerdo a las 29 entrevistas realizadas hay un sentimiento de abandono, al respecto una funcionaria municipal señala “que las entusiasmaron y luego las dejaron solas” (Comunicación personal, persona funcionaria municipal, julio , 2020). Para efectos del nivel de formalización del Programa CAI es necesario el mayor nivel de formalización y por lo tanto es indispensable para que estas funcionen independientemente de los cambios de las autoridades políticas.

Tampoco se encontró evidencia en la revisión documental de un protocolo de la definición de roles claros de cada institución participante en la misma en la ST CAI, siendo corroborado en las entrevistas con las personas que la integran.

En el nivel de lo municipal, también se dieron problemas para la continuidad del Programa debido a los cambios políticos que son propios del mundo municipal, y donde al no estar claramente definidas en un marco normativo, la responsabilidad municipal, hace que CAI, sea visto desde las autoridades políticas como acciones para obtener la certificación y, a pesar de que al inicio se planteó que la competencia tendría un carácter altruista, de acuerdo con el criterio de 26 de las municipalidades entrevistadas, desde las alcaldía se vio como un premio, y por eso no tuvo continuidad.

2-Descentralización e importancia de lo territorial y local: Destaca el espacio local para la articulación de políticas a favor de un servicio integral.

Como se ha dicho en otros apartados el Programa claramente plantea un modelo descentralizado de políticas a favor de la NNA, lo cual es otro acierto, sin embargo, debido a la gran diversidad de realidades cantonales se debió prever acciones diferenciadas con los municipios con menos recursos técnicos y económicos, al respecto una de las funcionarias municipales menciona que le hubiera gustado que se hicieran intercambios de experiencias por temas específicos que afectan a las municipalidades como por ejemplo población infantil migrante (Comunicación personal, persona funcionaria municipal, julio, 2020).

Otro aspecto que es importante rescatar como un hallazgo positivo es el caso de Pococí que logró hacer un proceso con las comunidades y formó un grupo de jóvenes que trabajaron con diagnósticos comunitarios, al respecto una de las participantes que este momento tiene 18 años refiere que CAI la hizo más sensible y que gracias a ese proceso ella se dio cuenta que existían otras realidades (Comunicación personal, funcionaria municipal, agosto, 2020). De ahí la importancia que CAI promueva lo integral de lo comunal desde las bases del concurso.

3- Coordinación intersectorial, condiciones y facilitadores: en este ámbito, todos los autores ponen en el centro del éxito del trabajo en red la motivación y compromiso de quienes la componen, y la calidad de sus relaciones interpersonales.

Esto fue señalado por 29 de las municipalidades entrevistadas como un aspecto positivo, y mencionan que, desde lo local, han sentido un proceso de acompañamiento con el PANI. Se desea destacar la apuesta clara de parte de la administración de Ana Teresa León por hacer alianzas con las municipalidades y potenciar desde ahí el trabajo con NNA. A continuación, se presenta una imagen que ilustra las palabras más mencionadas por las municipalidades en la encuesta en línea ante la pregunta que solicitaba que mencionaran dos acciones concretas para producto de la coordinación a raíz de CAI:

relacionadas con el tema como por ejemplo la ST de la Red Nacional de Cuido, o la integración del Programa CAI en el Plan Nacional de Desarrollo.

4- Recursos financieros, materiales: es necesario que el financiamiento sea amplio, es decir, que no sólo contemple la contratación de recursos humanos sino también el equipamiento y materiales necesarios, así como las horas de capacitación y los gastos asociados a aquello. También, que sea diferenciado de acuerdo a los recursos disponibles del municipio (instalaciones, equipamiento, recurso humano) como a las características del territorio, (vulnerabilidad, cantidad de población rural, extensión del territorio).

Este, es uno de los grandes talones de Aquiles y donde se puede reflejar claramente el compromiso con la población menor de edad, la mayoría de las municipalidades dicen contar con escaso o nulo presupuesto para el desarrollo los planes de acción, refieren que se deben apoyar con recursos provenientes del PANI, lo cual no posibilita una acción eficaz y autónoma, siendo que, aunque era uno de los requisitos del proceso de certificación, no fue una acción sostenible.

5- Monitoreo y Evaluación: los estudios revisados identifican como un problema la falta de indicadores que permitan medir el quehacer de las redes locales y realizar un análisis de las necesidades de los servicios que se prestan, de las demandas, de las brechas y de mejoras que pueden ser alcanzadas mediante la integración. Asimismo, es clave contar con sistemas que puedan monitorear la integralidad de los servicios y no replicar lógicas estancas. Especialmente en la literatura internacional, aparece como primordial la participación de las personas usuarias en el monitoreo de los servicios y su evaluación.

Un aspecto positivo del primer proceso de certificación fue la existencia de un sistema de indicadores que permitieron medir el avance de los cantones en materia de acciones en niñez y adolescencia, y fue ideado como un proceso de autoevaluación, sin embargo, para 22 de las 29 municipalidades consultadas en las entrevistas el proceso no fue amigable y les costó mucho entender la lógica del llenado de los instrumentos lo cual califican como “complicado”, al respecto 2 de las municipalidades que no lograron culminar el proceso de certificación argumentan que el tiempo que se dio para entregar la documentación no fue suficiente y además que eran muchos documentos.

En el nivel de lo local según la evidencia localizada los sistemas de monitoreo y seguimiento son una debilidad, y se deberían mejorar las condiciones para la generación de indicadores y la realización de auditorías ciudadanas con participación de población menor de edad.

6- Recursos humanos: Se identifica como problema primordial que no se sabe trabajar en red, no tienen “equipamiento conceptual e instrumental que les permita maximizar las coordinaciones y articular a un conjunto de agentes diversos”.

Uno de los factores de riesgo que se deben evitar al trabajar en temas de redes como la ST CAI, es tener claridad de la forma cómo se van a definir las funciones, y los roles de cada una de las instancias.

10.3 Criterio de Eficiencia:

El criterio de eficiencia es la medida en que los recursos/insumos (fondos, especialización, tiempo, equipos, entre otros.) se han convertido en resultados. En este apartado, se analiza la eficiencia desde los siguientes aspectos: el análisis de los recursos económicos y financieros dispuestos para el programa por parte de las diversas instancias, de los insumos asociados a las competencias profesionales y técnicas de todos los actores clave en la ejecución y de aspectos de naturaleza intangible pero que tienen un peso enorme en este tipo de iniciativas, tales como las dinámicas y ambientes políticos propios de cada gobierno local.

¿En qué medida los recursos técnico-políticos, financieros, humanos y materiales con que se cuentan y el uso que se hace de éstos, permiten la implementación del Programa CAI?

La valoración de este criterio tiene dos fases claramente delimitadas: 1-durante todo el proceso del certamen y 2- el periodo posterior al mismo.

Los recursos se pueden dividir en tres: 1-los que venían dados por CAI cuando arranca, 2- los que estaban ya instalados a nivel cantonal a través de la institucionalidad y los recursos locales presentes y 3- los que tenían las municipalidades.

En ese sentido, se evidencian debilidades de entrada, asociadas a la no consideración de la diversidad y disparidad de tales recursos. También se identifican falencias asociadas a las dinámicas políticas de cada cantón.

Como hallazgos positivos destacan el prestigio generalizado de la Unicef, que sumó legitimidad al programa; las capacidades interinstitucionales instaladas de previo; el aporte del Pani, tanto en lo financiero, lo económico y lo técnico en el proceso de acompañamiento y las capacidades técnicas del personal profesional que asumió el programa a nivel municipal.

Se debe señalar que, por asuntos de acceso a la información en el proceso de trabajo de campo, no fue posible obtener la suficiente evidencia para dar cuenta de un análisis de costo/beneficio del programa. Sin esa evidencia documental sobre el monto de recursos asignados de las instituciones que conforman la Secretaría Técnica para implementar Cantones Amigos de la Infancia no es posible analizar, de manera cuantificable, la medida en que dichos recursos permiten implementar el Programa.

Se definieron dos niveles para analizar el uso de recursos/insumos que requiere el Programa CAI para generar resultados. El primer nivel se conforma por UNICEF, IFAM, PANI, COSECODENI y Mideplan en la figura de la ST CAI, que implementa la estrategia a nivel nacional. Y el segundo, las 32 municipalidades participantes, que asumen una cartera de recursos, económicos, normativos y financieros, además de humanos, para participar del proceso de certificación.

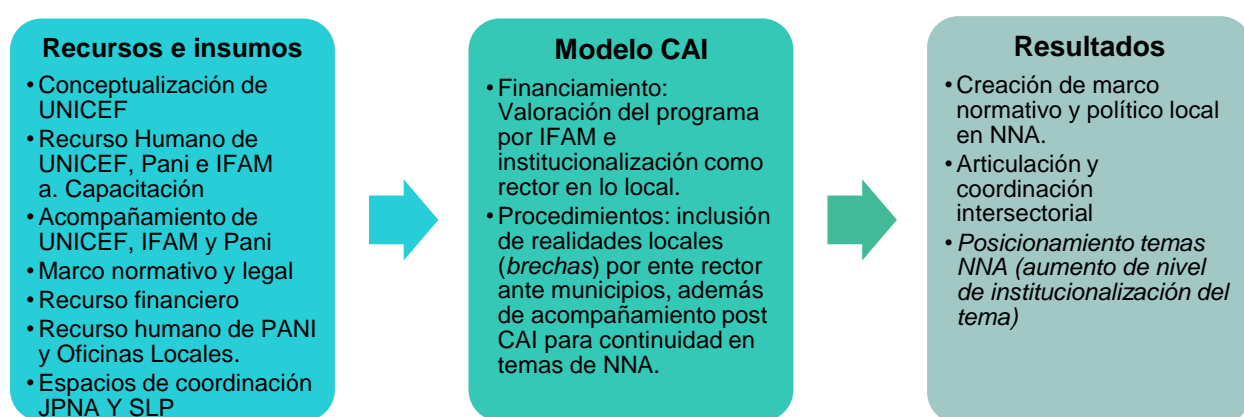
La eficiencia de CAI merece valorarse en dos momentos distintos, pues su funcionamiento varía:

1. Durante todo el proceso de certificación y
2. Cuando se certifican y les corresponde a los gobiernos locales asumir de forma más autónoma la iniciativa.

NIVEL NACIONAL

En el diagrama 6, se agrupan los recursos, financiamiento y procedimientos necesarios, para el alcance de los resultados.

Diagrama 6 Modelo de eficiencia nivel 1 (país)



Fuente: Elaboración propia partir de la información recopilada

Se evidencia un hallazgo positivo en términos de asistencia técnica y planes de capacitación, lo cual es mencionado por 31 municipalidades entrevistadas como un acierto en términos del acompañamiento que se brindó al inicio del proceso de certificación. Sumado a eso, también aparece de forma muy positiva la asistencia y el acompañamiento técnicos brindados por el IFAM y UNICEF al inicio. La capacitación les permitió: recibir materiales de apoyo, acompañamiento en revisión de planes con recomendaciones y, conceptualización de indicadores, así como temas de planeamiento estratégico.

Sin embargo, pasado el proceso del certamen, más bien aparece como un aspecto por reforzar mencionado por las 31 municipalidades entrevistadas. Al respecto, una persona entrevistada refiere:

“CAI tiene que formularse con un plan por lo menos de mediano plazo que incluya un fuertísimo componente de formación de capacidades para poder sostenerse sino eso vuelve a ser motivo de crítica y de desmotivación que es el principal problema”

Es importante aclarar que si bien CAI ofrecía oportunidad de capacitación y asistencia técnica para “*propiciar un ambiente de mejora **continua***” (UNICEF e IFAM, 2012, p. 7),

no se presenta documentación sobre el recurso humano dispuesto para ejecutar los planes de capacitación y asistencia técnica por parte de IFAM y UNICEF posterior al proceso de certificación, lo cual es la gran debilidad del Programa.

La ejecución de CAI, por su naturaleza, requiere de ciertas competencias para generar los productos que se solicitaban en el proceso de certificación. En ese sentido, las personas encargadas en las municipalidades contaban con un perfil profesional que coadyuvó sustancialmente, al cumplimiento de los objetivos. Se trata de funcionarias (ya que casi todas son mujeres) con gran trayectoria en temas sociales, con conocimiento de las realidades cantonales, así como con sensibilidad y apropiación del enfoque de derechos.

Adicional a eso, según datos de la encuesta en línea aplicada a las personas funcionarias de las 31 municipalidades que respondieron, se desprende que menos del 15% del total de personas cuentan con perfil profesional en administración y más del 80% provienen del área de ciencias sociales, circunstancia que facilita los procesos de implementación, ya que tanto a nivel metodológico como de contenido teórico-conceptual hay cercanía con los ejes y los fundamentos de CAI.

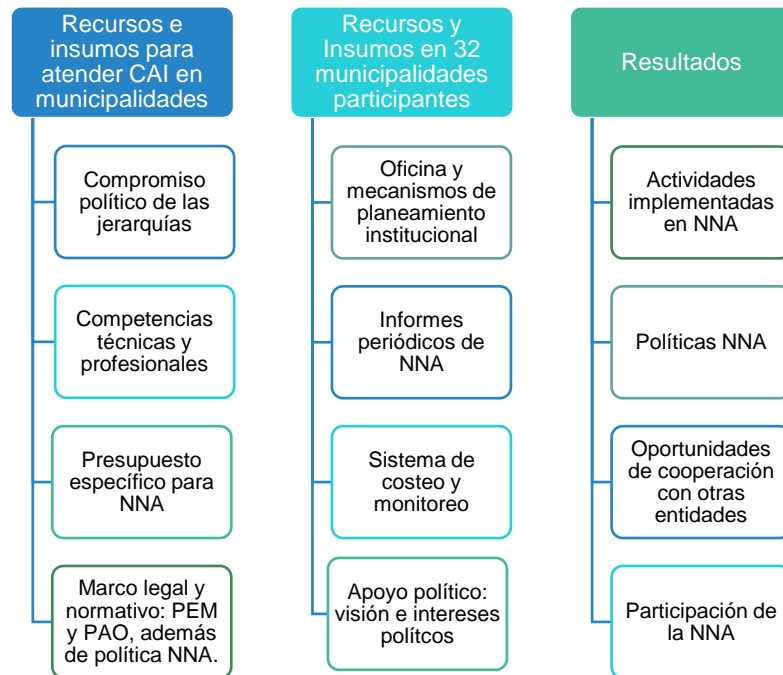
En relación con el recurso humano y económico que dispone PANI en las oficinas locales, 28 de las municipalidades entrevistadas evidencian una opinión directa y positiva del trabajo que se lleva entre la municipalidad y dicha institución en el marco del Programa CAI. Por otra parte, las personas encargadas del Programa se muestran conscientes de limitantes que tiene la institución por la alta cantidad de procesos de los que forma parte. Una funcionaria cita que: “El aporte es que ha venido a articular todas las acciones que se hacen en NNA, el PANI ha articulado, sin CAI no recuerdo un espacio interinstitucional para hablar de NNA” (Comunicación personal, 2020).

Otro aspecto, ya mencionado en eficacia, es el financiamiento específico que ofrece el PANI a 8 municipios CAI para hacer sus políticas cantonales. De esas 8, solo 5 logran hacerla con ese dinero y tres lo devolvieron (pero una -Jiménez- sí realizó la política finalmente). Este aporte puntual del PANI resulta valioso, especialmente, en el caso de las municipalidades que cuentan con pocos recursos.

NIVEL MUNICIPAL

En un **segundo nivel**, se plantea el desempeño de las municipalidades participantes en cuanto al uso de los recursos e insumos destinados al Programa CAI. En la ilustración 6, se muestra un análisis de la existencia de oportunidades de cooperación con otras entidades y el grado de avances en materia de derechos de NNA.

Diagrama 7 Modelo Eficiencia nivel 2 (municipalidades)



Fuente: elaboración propia a partir de la información recopilada

Desde la perspectiva de recursos e insumos para atención del Programa CAI, los datos indican que:

- La encuesta en línea evidencia que más del 80% de municipalidades participantes en CAI tienen integrado acciones de NNA en los planes de desarrollo cantonal y de la alcaldía. Lo cual es consistente con el proceso de entrevistas que reflejan la visibilidad de NNA a partir del programa CAI en el espacio técnico y político de la municipalidad.

Sin embargo, las políticas de NNA no tienen integrados los presupuestos correspondientes, de forma que solo se incluyen en los planes anuales operativos. El riesgo de lo anterior es que lo establecido en la política, se puede perder, pues tampoco se tienen que presentar cuentas ante la Contraloría General de la República.

- En relación con el presupuesto, se muestra que menos del 50% de las municipalidades participantes cuentan con recurso económico para realizar acciones de NNA, dicho dato ha sido validado por los procesos de trabajo de campo con las municipalidades participantes.
- En lo que respecta a recurso económico para personal encargado de atender el programa como demás requerimientos logísticos y operativos, las entrevistas han reflejado que el programa se implementa mediante un recargo

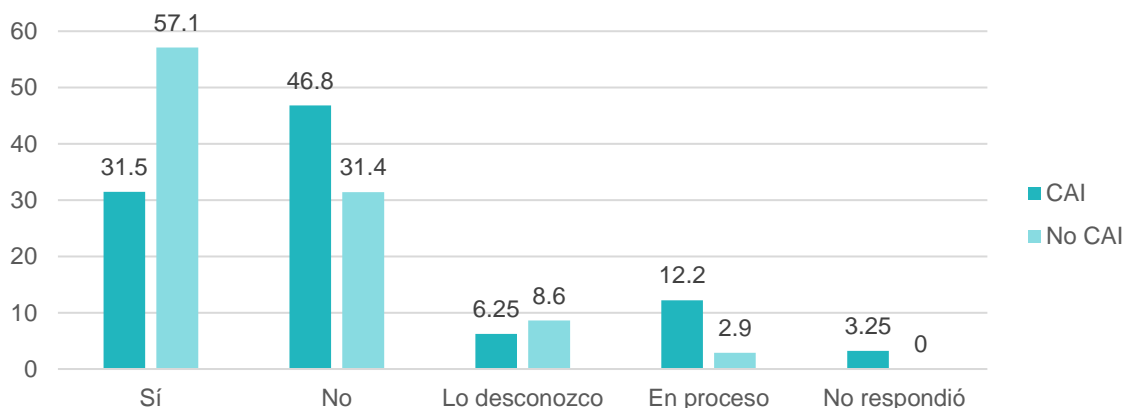
de tareas a funcionariado municipal de las oficinas municipales de la mujer o de las áreas de gestión social. De manera que suma más trabajo a una carga laboral ya de por sí excesiva. Este aspecto constituye una de las más grandes debilidades del programa, pues resta, sustancialmente, capacidad operativa y de incidencia concreta en la comunidad de NNA.

Los espacios de colaboración de las municipalidades con otras entidades han sido visibles mediante el programa CAI, esto pues más de un 50% de personas a cargo del programa indican un fortalecimiento de espacios de coordinación interinstitucional (en menor medida un grupo de municipalidades que ya tenían activos espacios como JPNA y SLP antes del programa). Dicho beneficio ha sido expuesto en las entrevistas y, en la encuesta en línea, se refleja que un 80% de municipios participantes consideraron en la planificación municipal las coordinaciones interinstitucionales para desarrollar estrategias dirigidas a NNA.

La carencia de una oficina especializada en Planeamiento Estratégico es un factor recurrente en el atraso de resultados esperados en acciones de NNA o ejecución de políticas cantonales. Una persona consultada comenta que: “el tema del presupuesto es complicado. A veces no había oficina de planificación y eso complicaba más el asunto” (Comunicación personal funcionaria UNICEF, 2020). En la encuesta en línea, se indica que 6 municipios (de 31 que enviaron la información) no cuentan con un departamento de planificación que tenga a cargo la planificación operativa anual. Por otra parte, los sistemas de costeo también representan un limitante de análisis, pues no existen hallazgos sobre este recurso en las municipalidades participantes durante el trabajo de campo. Lo anterior es una debilidad que Wild (2012) encontró y sigue manteniéndose, “no está verdaderamente incorporada a la gestión municipal el tema de la cultura de planificación. Esta es una debilidad que debe superarse” (p.39).

En relación con el sistema de evaluación y seguimiento para el Programa CAI, se observa en la encuesta en línea que solo 9 municipalidades lo tienen, lo que representa una limitante para elaboración de informes periódicos para toma de decisiones. Cabe destacar que, según la evidencia recabada, 10 municipalidades realizan informes periódicos sobre la NNA, tal como se observa en este gráfico:

Gráfico 10 Estudios diagnósticos de NNA en últimos 5 años



Fuente: elaboración propia a partir de la información recopilada

El contraste en este tema con respecto a las municipalidades no CAI es significativo, parece que estas funcionan con mayor éxito que las CAI.

Sobre el apoyo y el compromiso político, las fuentes consultadas fueron insistentes en que los cambios de gobierno hacen reflejar desafíos en la continuidad de la iniciativa, que pasa, entre otros aspectos, por la visión de niñez y adolescencia de la administración entrante, además de sus enfoques y acciones desde lo local, “La visión de NNA es subjetiva, desde el Concejo anterior ya hoy no están” comentó una funcionaria encargada del programa en un municipio fuera de la GAM (Comunicación personal, 2020). Además, también de los intereses políticos, una persona entrevistada manifestó de forma enérgica: “Era pura politiquería... era un estandarte politiquero”. (Comunicación personal, funcionaria de PANI, 2020).

La evidencia muestra que todas las municipalidades ven oportunidades de colaboración con otras entidades en el marco del programa CAI. Esta colaboración implica un beneficio económico al no duplicar funciones y/o realización de actividades conjuntas en NNA desde lo local. Sin embargo, no existe evidencia o procesos documentados que permitan cuantificar económicamente el valor de los aportes económicos de dichas acciones (producto de la colaboración conjunta que representan).

En poca medida, las municipalidades tienen una amplia red de colaboración en el plano comunal, existen casos como Siquirres, Pococí, Pérez Zeledón, Poás y Santa Ana, donde, además de trabajar de manera articulada con instituciones públicas en el cantón, existe un alto apoyo con asociaciones de desarrollo, cooperativas y empresa privada.

10.4 Criterio de Sostenibilidad

El criterio de sostenibilidad es definido como la medida en que los beneficios generados se pueden mantener en el tiempo más allá del ciclo de implementación de un programa o proyecto, o medida en que se observan condiciones propicias para ello y la capacidad de los principales actores interesados para sostener los beneficios de la intervención. La sostenibilidad de un programa suele estar vinculada, en lo práctico, a los niveles de institucionalización o apropiación que este va adquiriendo conforme pasa el tiempo y se realizan acciones y estrategias sistemáticas.

¿Cuáles factores fomentan o limitan la sostenibilidad del Programa CAI?

En la presente interrogante, se va a analizar la sostenibilidad a partir de los factores que fomentan o amenazan la sostenibilidad de las acciones llevadas por el CAI desde las diferentes instituciones según el rol asignado, el análisis de la apropiación del programa CAI por parte de las municipalidades, el IFAM y otras instituciones públicas encargadas del tema de la niñez y adolescencia y cerrando con el análisis de los mecanismos de planificación y monitoreo participativo a nivel municipal con la comunidad y otros actores relevantes, del Programa CAI.

En el caso de CAI, se enfrentaron serias dificultades para que esto sucediera. Se hallaron bajos niveles de sostenibilidad asociados a las características de la gestión municipal, al manejo de la comunicación político-estratégica de la Secretaría técnica dirigida a los actores locales a lo largo del proceso, a las falencias en los mecanismos centrales y locales de seguimiento de la iniciativa y a la forma en que la dinámica político-electoral atraviesa la vida cantonal.

Trazando una línea histórica de CAI, es posible ubicar dos momentos: el primero incluye dos fases, la de preparación para la certificación y las municipalidades ya certificadas; y el segundo, que es el transitar post certificación, de manera autónoma, implementando lo solicitado. Esto se menciona pues los esfuerzos por construir sostenibilidad son disímiles en cada etapa.

El carácter multinivel desarrollado en el apartado de gobernanza es de gran importancia para el análisis de la sostenibilidad. En el medio del nivel nacional y el local, aparece desde la perspectiva de la puesta en práctica cotidiana del Programa, una especie de “interzona”, donde confluyen los personales técnicos de cada nivel. Esta interzona es sumamente relevante, pues es donde ocurren las alianzas que suman o restan posibilidades de ejecución en el nivel concreto.

Para valorar la sostenibilidad de CAI en esta primera certificación se debe considerar su funcionamiento en los dos momentos y en los tres niveles antes mencionados.

En el ámbito de lo nacional, hay dos factores que suman sostenibilidad. Por un lado, la existencia de un marco normativo y jurídico nacional robusto y sólido en materia de NNA. Y por otro, el hecho que se haya creado una Secretaría Técnica Nacional de CAI con participación de diversas instituciones, que permite dar seguimiento al Programa. El hecho que esta evaluación haya sido solicitada por dicha instancia es un elemento que, por sí mismo, suma sostenibilidad.

Cualquier iniciativa inscrita en el marco de una política pública requiere, de entrada, de respaldo político. En este sentido, la declaratoria de interés nacional del 1 de noviembre del 2012 fue un insumo positivo.

En el nivel local también se dio apoyo, 17 de las 29 municipalidades CAI que completaron la encuesta, indicaron que para el periodo CAI, el tema de NNA fue prioridad en las agendas municipales: “Ha sido uno de los factores de éxito que ha tenido Cantones amigos de la infancia... porque uno vende lo que uno cree” (se refiere al alcalde) (Comunicación personal, funcionaria del PANI, mayo 2020).

Ese apoyo no siempre se sostuvo en el tiempo. Incluso una funcionaria municipal encargada del tema de NNA indica que hicieron la política pero que la alcaldía le ha impedido ponerla en práctica. Este, que desafortunadamente, es un caso extremo que ejemplifica un factor que limita la sostenibilidad, revela, con mucha claridad, el gran peso que tiene lo político y la forma en que se dirimen las cuotas de poder en muchos gobiernos locales.

La pérdida de respaldo de las jerarquías municipales aparece asociada a dos elementos: 1- obtener el reconocimiento fue asumido solamente como una especie de “trofeo político” que sumó estatus y prestigio de la gestión particular y 2- el tema de niñez y adolescencia no constituye una prioridad política:

La visión de la municipalidad en lo que son temas de niñez y adolescencia ahorita es nula, ya que tienen un gran desconocimiento sobre los temas, ya que es un nuevo gobierno que acaba de ingresar y la anterior tenía mucho tiempo de no participar en estos temas. (Comunicación personal, funcionaria municipal, mayo 2020).

Además del peso de los Concejos Municipales a nivel de control político que ejercen y que, en ocasiones, pueden obstaculizar iniciativas.

Por otro lado, la factibilidad política que debía emanar de la Secretaría técnica evidenció falencias en cuanto a su rol en el marco normativo específico del funcionamiento CAI, lo cual constituyó un factor que limitó la sostenibilidad del programa de forma sustantiva. En ese sentido, el Reglamento del Certamen para optar por el reconocimiento del programa Cantones Amigos de la Infancia, de mayo del 2014, presenta serias falencias en materia de sostenibilidad: es reiterativo en indicar que se refiere al proceso de certamen para CAI esa primera vez, aunque en su artículo 30 establece la posibilidad de renovación sin precisar cómo sería ese proceso, no se establecen las funciones de las

instituciones dentro de la Secretaría, no hay claridad con respecto a las formas de acompañamiento a las municipalidades, siendo que, por las características disímiles de los gobiernos locales, el acompañamiento requerido puede variar.

Aunado a lo anterior está la debilidad en cuando a la manera utilizada para comunicar, a nivel político- estratégico, la ruta del programa y su naturaleza operativa, sobre todo, en los cantones en los que ya había un subsistema local operando: “Incluso, cuando empezamos con CAI nos ha costado entender la diferencia y función” (Comunicación personal, funcionaria municipal, julio 2020). Hay coincidencia en las personas entrevistadas en que, especialmente, después de la certificación no quedó claro el camino a seguir, se difuminó el acompañamiento y, de pronto, tanto UNICEF como IFAM dejaron de comunicarse y de apoyar: “En el principio del proyecto sí recibimos capacitaciones por parte de UNICEF, pero ya después no recibimos más” (Comunicación personal, funcionaria municipal, junio 2020). Este sentimiento es compartido por las 29 municipalidades participantes en el proceso de entrevistas.

Tampoco se logró transmitir con eficacia el valor agregado que tendría ser un cantón CAI, lo que está ligado a la confusión de si se trataba de un galardón para la municipalidad o para el cantón. Esto se vincula a la ausencia de consulta en la fase de diseño a los actores que debían ejecutar el programa. Fue una opinión generalizada, especialmente en los municipios de zonas rurales, que no se consideró el contexto específico de cada cantón, situación que suma dificultad para sostenerlo en el tiempo, debido a que, entre otros aspectos, no se tomó en cuenta la viabilidad técnica que se demandaba en su propuesta inicial.

Finalmente, otro factor derivado de lo anterior es que no se encuentran en el Reglamento antes citado ni fueron expresadas en ninguna entrevista realizada, acciones o mecanismos para que la Secretaría técnica ejecutara algún sistema de monitoreo interno para asumir el programa CAI.

Un aspecto fundamental que abona en la sostenibilidad de cualquier intervención y que está bastante claro en este programa, es el perfil, el nivel de compromiso y capacidades técnicas del personal asignado para su ejecución, no solo de las municipalidades, sino de las diversas instituciones que participaron en la estrategia CAI. Se encontraron altos niveles de involucramiento, de conciencia de la importancia de CAI a nivel cantonal, gran sensibilidad hacia el cumplimiento de los derechos de las NNA, además de un gran conocimiento de las realidades locales, que permite incidir mejor en términos de diseño de intervenciones y acciones técnicas.

Lo anterior, se aumentó gracias a la capacitación y acompañamiento técnico brindado por la UNICEF y el IFAM durante el proceso de preparación para la certificación, que es otro factor que agregó sostenibilidad. Fue consensuada la valoración positiva del acompañamiento técnico brindado por ambas instituciones como mecanismo para el cumplimiento de los objetivos, lo que a su vez fortalece las capacidades institucionales a nivel local, máxime si se considera que el personal entrevistado encargado de atender

el tema de CAI en las municipalidades y el PANI tiene, en promedio, 10 años de estar en ese puesto.

UNICEF aparece como una organización de gran prestigio y legitimidad frente a los actores participantes, que reconocen que eso, por sí mismo, constituyó un aliciente para interesarse en la certificación.

Como aspectos objetivos: tener una política cantonal de NNA, una instancia específica, así como presupuesto asignado de forma exclusiva son tres factores que fomentan la sostenibilidad, pues están más integrados en la gestión del gobierno local, es decir, fortalecen la ruta de la institucionalización en comparación de aquellas municipalidades que no los tienen. Aunque se debe aclarar que no la garantizan por sí mismos. Una municipalidad indica, en la encuesta, que el gobierno local no cuenta con las condiciones políticas, operativas y logísticas asumir CAI II a pesar de que tiene presupuesto e instancia específica, así como política cantonal de NNA desde el 2014.

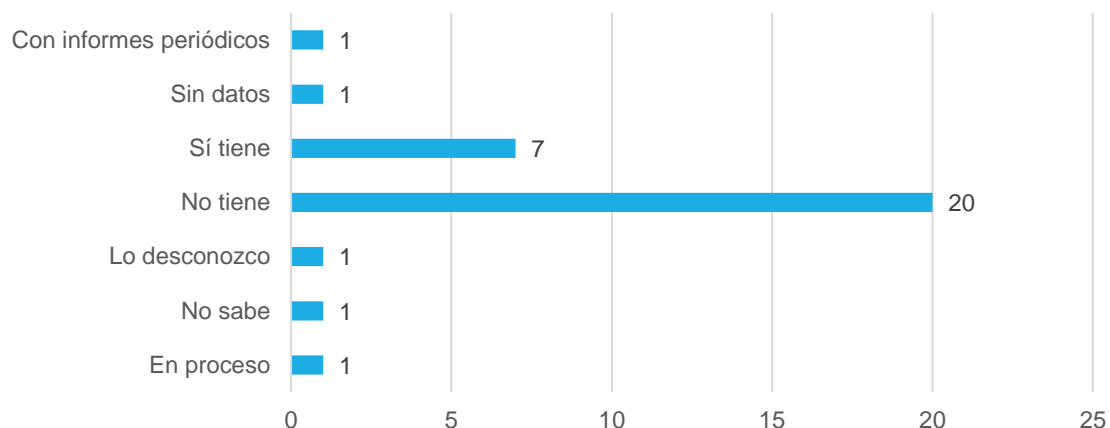
De manera contundente y unánime, el tema de la carencia de recursos financieros fue apuntalado como una de las más serias amenazas para realizar cualquier iniciativa destinada a NNA.

Aunado a lo anterior, la ausencia de un indicador específico de medición en la Contraloría General de la República para los gobiernos locales en materia de NNA fue mencionado como un aspecto que afectó la sostenibilidad de CAI y que en general, incide en mantener y justificar las acciones integrales para esa población desde los municipios.

Se rescata el papel del PANI como un actor muy importante, casi como un “aliado natural” en los cantones en la implementación de la estrategia CAI, tanto en el apoyo financiero como en el posicionamiento de una mirada técnica y ético-legal que ayudaba a orientar el quehacer del equipo de trabajo de CAI.

Sin duda, un talón de Aquiles en sostenibilidad siempre son los sistemas de seguimiento y evaluación. De los hallazgos triangulados de la encuesta y las entrevistas se evidenció que 20 municipios no cuentan con mecanismos de ese orden para temas de NNA, tal y como se muestra en el gráfico 11

Gráfico 11 Características de los Sistemas de monitoreo y evaluación para temas de NNA



Fuente: elaboración propia. a partir de la información recopilada.

Lo anterior se suma la sobrecarga laboral de las funcionarias municipales y de las otras instituciones que conforman el subsistema local de protección y que participan en CAI: “Como usted dijo, yo soy la encargada de la Oficina de niñez y adolescencia y como siempre pasa en todos los gobiernos locales, siempre es una para todo”. (Comunicación personal, funcionaria municipal, mayo 2020). Una idea que fue expresada de forma reiterada es que: “Nos toca estar a todas las personas en todas las comisiones”. (Comunicación personal, funcionaria municipal, mayo 2020).

Cabe rescatar que las entrevistas se realizaron entre los meses de abril y mayo, cuando la situación de la pandemia empezaba a tornarse más difícil y en varias ocasiones fue necesario reprogramar la entrevista debido a que las encargadas municipales se encontraban cumpliendo jornadas intensas de trabajo para contribuir a la atención de la crisis en sus cantones: “A veces falta de tiempo, de manos, de cabezas, entonces si me pregunta si quiero hacer más cosas, tal vez sí quiero, pero no tengo tiempo” (Comunicación personal, funcionaria municipal, mayo 2020).

De manera que, a pesar del cumplimiento exitoso en cuanto a la articulación interinstitucional e intersectorial, no fue posible sostener CAI tal cual: se sostuvieron, fortalecidos los subsistemas, que son plataformas exigidas por ley, pero no el Programa CAI, que era una estrategia sugerida por invitación.

El eje de participación ciudadana fue otra falencia sensible que afectó la sostenibilidad, tanto por el escaso involucramiento comunitario en general en el Programa CAI como en cuanto a la poca promoción de participación activa de PME.

La dificultad evidenciada que tienen las municipalidades para generar información oportuna acerca del estado de NNA del cantón y divulgarla, tanto hacia adentro de la

institución como hacia la comunidad, constituye otro elemento que afecta la sostenibilidad del Programa CAI.

En definitiva, en el primer momento de CAI señalado al inicio se desplegaron importantes esfuerzos y mecanismos de sostenibilidad, pero que estaban en proceso incipiente de fortalecimiento, de manera que, en el segundo momento, al darse el corte abrupto, no fue posible mantenerlos con la fuerza que traían y de ahí la debilidad para mantener sus líneas de acción. En ese sentido, el papel de la Secretaría Técnica Nacional tiene una responsabilidad significativa.

A continuación, se presenta una figura con los principales factores que sumaron y limitaron la sostenibilidad:

Ilustración 5 Factores de sostenibilidad.

Factores favorecedores	Factores limitantes
<ul style="list-style-type: none">•Marco jurídico nacional•Existencia de la Secretaría técnica nacional•Personal con capacidades técnicas apropiadas•Municipalidades con políticas de niñez y adolescencia aprobadas•Fortalecimiento de la articulación interinstitucional•Acompañamiento técnico inicial•Prestigio de la instancia que convocó el certamen. (UINICEF)	<ul style="list-style-type: none">•Bajo nivel de prioridad del tema a nivel político local•Dinámicas político-electorales locales•Ausencia de sistemas de seguimiento y evaluación de las políticas cantonales de NNA•Insuficiente asignación de recursos•Sobrecarga laboral de personas encargadas•Bajos niveles de involucramiento ciudadano•Ambigüedad en el rol de la Secretaría Técnica Nacional y en el reglamento emitido para el certamen

Fuente: elaboración propia. a partir de la información recopilada.

11. Conclusiones

En este apartado se comparten las ideas finales que detallan los juicios evaluativos con respecto a cada criterio analizado.

11.1 De pertinencia.

¿En qué medida el programa CAI tomó en cuenta las necesidades de la población beneficiaria en su diseño y es congruente con el marco normativo en la materia y los contextos locales?

- 1 A nivel conceptual y desde la perspectiva del diseño del programa, este tiene un alto grado de pertinencia con el contexto país en donde surge, debido a su congruencia con convenios internacionales, políticas y estrategias de atención a los niños, niñas y adolescentes. El Programa tiene una lógica claramente definida en su TC, la cual además es altamente pertinente con el marco normativo nacional e internacional.
- 2 A nivel país, el Programa está alineado con las acciones en materia de derechos de la niñez y la adolescencia, además partió de un modelo internacional y lo adaptó a una realidad costarricense. Sin embargo, se debe mejorar los niveles de consulta y validación con las municipalidades y tomar en cuenta las particularidades de cada una.
- 3 Existe poco nivel de protagonismo de las instancias municipales encargadas de los temas de NNA, se debe mejorar el marco normativo, para que se conviertan en instancias estratégicas con habilidades personales y grupales como el liderazgo y el trabajo en equipo, porque sin ellas el ámbito de las acciones de las políticas pierde su potencial.

11.2 De Eficacia

¿Cuál es el nivel de cumplimiento los resultados planificados del Programa?

- 4 El aporte de CAI en cuanto al marco normativo, aunque sumó a la alineación con la legislación nacional, no lo robusteció en lo local. No se reflejó su capacidad para integrar las realidades locales con esos mandatos jurídicos nacionales, a través de las políticas cantonales de NNA.
- 5 Los mayores logros se ubican en cuanto al grado de institucionalización a través de productos puntuales como la generación de políticas, que recibieron un fuerte impulso y apoyo a lo largo del proceso de certificación. Las mayores falencias en lo que corresponde a lo estructural municipal, como la construcción y aplicación de sistemas de evaluación y seguimiento.

-
- 6 Las acciones e iniciativas que se expresaron en el trabajo de campo evidencian que se carece de un abordaje estructural de la situación de NNA, el tema queda circunscrito al departamento o funcionaria que lo atiende, pero difícilmente se cruza con las otras dependencias del municipio.
 - 7 La forma y contenido de las políticas demuestran un enfoque basado en las necesidades y no en las brechas, siendo esta una mirada urgente por el contexto país que cada vez coloca a CR como uno de los más desiguales de la región. Lo anterior, tiene un impacto significativo en la atención y la promoción del desarrollo integral de NNA.
 - 8 La visión contradictoria que primó entre las alcaldías y el personal técnico cuando se asumió CAI, tuvo un efecto en la implementación del programa, que, en muchos casos, le restó potencialidad.
 - 9 Los resultados se pueden agrupar en tres grandes ejes de incidencia:
 - A. El tejido interinstitucional que aborda a la población de NNA en lo local, que fue fortalecido y ampliado. En los municipios donde no había acciones o estrategias de incidencia para NNA, se crearon; en donde las había, se vigorizaron.
 - B. Lo filosófico- político del programa: que hace referencia a los niveles de incidencia en el posicionamiento del tema de los derechos de NNA en las agendas públicas. Se colocó de forma directa y, por primera vez, de modo formal, la visibilización del tema de niñez y adolescencia en el quehacer municipal, fortaleciendo el nivel local en temas no tradicionales.
 - C. Lo institucional-local, que se refiere al mejoramiento de las capacidades técnicas y profesionales del funcionariado público que aborda NNA en los cantones.
 - 10 La existencia, en el país, de una institucionalidad sólida coadyuvó a que el pilar de la articulación fuera el que alcanzara el mayor nivel de cumplimiento.
 - 11 El tipo de participación encontrada en la implementación de CAI, según Jaume Trilla y Ana Novella (UNICEF, 2006) remite a dos tipos: participación simple y participación consultiva. En ese sentido, no se alcanza el nivel más alto que es la meta participación, la cual implica que: “Los propios niños y niñas generan nuevos espacios y mecanismos de participación. El objetivo es la exigencia de la participación en determinados ámbitos”. (UNICEF, 2006, p. 17)
 - 12 Son, al menos, cuatro los factores que incidieron en el bajo cumplimiento de tres de los cinco pilares propuestos: 1-la articulación interinstitucional que tiene una cobertura limitada, tanto a nivel geográfico como logístico y operativo, 2-la carencia

de recursos financieros de las instancias municipales encargadas del tema, 3- la línea político-estratégica que dicte la alcaldía y 4-la sobrecarga laboral del personal técnico que debía atender el programa.

- 13 El Programa CAI, tiene una lógica claramente definida en su TC, la cual además es altamente pertinente con el marco normativo nacional e internacional. Asimismo, se establece una lógica de coordinación interinstitucional que responde a un modelo de gobernanza, sin embargo, no se establece claramente la contribución de las diferentes instituciones con dicha TC.
- 14 La coordinación no es una función natural de la acción individual u organizacional, sino que es una construcción colectiva, que debe ser sostenida con instrumentos concretos, de ahí la importancia que la fortalezca sus acciones mediante la definición de roles claramente establecidos.

11.3 De Eficiencia

- 12 Las personas entrevistadas coinciden en identificar el insumo de la capacitación como una fortaleza de CAI, ya que brindó y fortaleció competencias al personal para el mejor desempeño del programa.
- 13 Existen limitantes documentales para determinar una relación costo-beneficio de recursos humanos, económicos, financieros y técnicos en ambos niveles. Empero, los hallazgos revelan que de lo dispuesto para el programa se permitió un alcance visible en los resultados de un marco normativo en los gobiernos locales, mediante la construcción de una política pública en NNA y su participación local en diversos espacios.
- 14 El recurso humano dispuesto en las municipalidades para asumir CAI se encuentra en una condición de saturación laboral, lo que restringe su desempeño orientado a los objetivos de CAI.
- 15 El recurso financiero es lo que más genera expectativa entre las municipalidades y es a la vez una limitante para actuar eficientemente en el cumplimiento de los objetivos propuestos. Esto debido a varias razones. Una es que, si bien existen restricciones financieras a nivel institucional, el alcance del accionar en NNA depende de otras variables como tamaño de la población de PME y situaciones de atención especial que varían en cantones con población urbana y rural, así como situaciones de complejidad social en los de alta densidad demográfica específicamente. Otra es que los procesos participativos suelen ser costosos.
- 16 La evidencia muestra que se ha permitido generar oportunidades de trabajo conjunto y articulado. Se destaca que, aunque no se ha contado con transferencias directas de recursos financieros para acciones en NNA a las municipalidades, los

apoyos de UNICEF, PANI e IFAM, especialmente, durante el proceso de certificación, fueron fundamentales para los niveles de cumplimiento reportados.

- 17 Es en la fase de operación autónoma del proceso donde se ubican las principales debilidades a nivel de eficiencia.
- 18 El apoyo político es un factor de enorme peso. La “rotación política” de las administraciones sujeta a los ciclos electorales propio de los gobiernos locales constituye un factor que genera una gran vulnerabilidad al Programa, especialmente, por la aportación de recursos, así como de respaldo y legitimidad dentro del mismo municipio y hacia afuera.

11.4 Sostenibilidad

- 12 La ambigüedad del Reglamento del Certamen para optar por el reconocimiento del Programa Cantones Amigos de la Infancia constituye un elemento que amenaza seriamente que el programa se sostenga de manera eficaz en el tiempo, es decir, que se avance en la apropiación, tanto en el nivel interinstitucional como en el intrainstitucional, esto por cuanto el trabajo para el mejoramiento de las condiciones de vida de NNA a nivel local, pasa tanto por el conocimiento técnico, como por la sensibilización en el tema.
- 13 Derivado de lo anterior, el rol de la Secretaría Técnica se diluyó en la fase post certificación, generando una sensación de abandono del proceso y de orfandad técnica, lo cual, además, afectó los niveles de motivación y credibilidad hacia el programa CAI.
- 14 La elaboración e implementación del programa con una lógica de arriba hacia abajo es otro elemento que afectó la sostenibilidad, pues se desconocieron las posibilidades reales de ejecución al no considerar las condiciones existentes de cada municipalidad en todas las dimensiones requeridas para ejecutar una iniciativa como esta.
- 15 Los recursos financieros restringidos por falta de voluntad política o bien por ser exiguos como sucede en las municipalidades pequeñas, así como la sobrecarga laboral del personal encargado, son dos limitantes contundentes para la sostenibilidad de CAI.
- 16 La escasa claridad en la definición del tipo de participación requerida por parte de los diversos actores involucrados en CAI a nivel comunitario reduce sensiblemente su potencial de permanecer. En ese sentido, según los hallazgos, prima una concepción muy asociada a lo institucional centralista, fomentando poco las redes comunales autónomas y autogestionadas, que son básicas para el sostén de iniciativas como estas, que apuntan a la transformación cultural de prácticas y creencias de larga data, que solo se modifican desde los espacios cotidianos de interacción entre las personas y los grupos sociales.

-
- 17 El nivel de compromiso político, la visión de niñez y adolescencia, así como la comprensión amplia del programa CAI por parte de las alcaldías constituye un factor que incide en el respaldo al personal técnico para poder asumir CAI de manera exitosa y a través del tiempo.
 - 18 La ausencia de mecanismos de seguimiento constituye una falencia de la gestión municipal en general, el tema de NNA no es una excepción, esto sumado a la falta de información generada actual, no solo de forma cuantitativa, sino cualitativa, afecta tanto la sostenibilidad como la eficiencia y la eficacia de cualquier abordaje con población de NNA.
 - 19 Elementos de orden organizacional, como contar con personal con habilidades blandas y técnicas apropiadas fomenta la sostenibilidad, pues contribuye a garantizar intervenciones de calidad.
 - 20 Los hallazgos en este criterio reiteran que los temas de NNA requieren un esfuerzo enorme en posicionarlos como pertinentes, urgentes y necesarios, como señala un famoso proverbio africano: “Se necesita a todo un pueblo para educar a un niño”.

11.5 Juicio global

El programa CAI es una iniciativa altamente pertinente para el contexto actual costarricense, con bajos niveles de eficacia, eficiencia y sostenibilidad, ya que hubo importantes falencias en la consideración de las realidades municipales, en la comunicación político-estratégica del nivel central de coordinación del programa, así como en la débil cultura de seguimiento y evaluación nacional y local para iniciativas de esta naturaleza.

12. Recomendaciones

Para finalizar, se presentan las sugerencias para el fortalecimiento y mejoramiento del programa CAI en su segunda etapa de certificación, las mismas se desprenden de la revisión y reflexión profunda del equipo evaluador a partir de los valiosos aportes brindados por todas las personas entrevistadas para esta evaluación.

A modo general, se desea subrayar que el contexto de la pandemia por el COVID-19 y el que venga después, debe ser considerado como un eje transversal que defina toda la estrategia CAI en esta segunda certificación, siendo que las personas menores de edad están siendo uno de los grupos más golpeados por esta crisis mundial, tanto en términos del impacto en su desarrollo integral como en la esfera de la pérdida de derechos.

Por razones de organización y mejor visualización de la información, además, atendiendo a la naturaleza de la implementación de las políticas públicas en Costa Rica, se recurre a una presentación que divide las recomendaciones por actor y por plazo de implementación.

Tabla 8 Recomendaciones por actor y plazo

Actor	Corto	Plazo Mediano	Largo
Secretaría técnica de CAI (ST)	<p>1-Validar la estrategia CAI II con los diversos actores involucrados, tomando en cuenta las siguientes líneas estratégicas:</p> <p>*Considerar diversos momentos de validación. (1. Con municipalidades que se certificaron la primera vez y que participaron en esta evaluación. 2. Con las 5 municipalidades que no pudieron certificarse la vez pasada. 3. Con las municipalidades que no han estado al tanto de CAI)</p>	<p>1-Creación de mecanismos y estrategias para fortalecer la participación comunitaria, tanto de NNA como de otros actores relacionados, destacan las asociaciones de desarrollo y comités barriales.</p> <p>2-Contribuir a posicionar la visión de que se trata de un reconocimiento para el</p>	<p>1- Evaluar los resultados del proceso de certificación II.</p> <p>2.Establecer coordinaciones con el INEC con el fin de la creación de un módulo de NNA para los próximos censos.</p> <p>3.Generar articulaciones con la Contraloría General de la República con el fin de incluir en sus mediciones oficiales,</p>

Actor	Plazo		
	Corto	Mediano	Largo
	<p>*Definir la hoja de ruta del programa durante todo el proceso de certificación y posterior.</p> <p>*Clarificación de los roles de las diversas instancias que participan en la ST.</p> <p>*Validación de la teoría del cambio (que incluya la formulación conjunta n de lo que sería un cantón amigo de la infancia desde la visión local)</p> <p>*Incorporación de mecanismos políticos que garanticen la asignación presupuestaria al programa, tanto por parte de las alcaldías como de los concejos municipales.</p> <p>*Fortalecer el propósito, formato y características de la línea base.</p> <p>*Explorar el tipo de acompañamiento requerido</p> <p>2-Valorar la incorporación de tres nuevos actores a la Secretaría técnica o bien al Comité Directivo: el MEP, DINADECO y la Unión de gobiernos locales, pues se estima que se requiere</p>	<p>cantón y no para la municipalidad, aunque se despliegue desde esta.</p> <p>3-Promover procesos de encuentro, capacitación y asesoría en dos niveles:</p> <p>a-El interno: que ST adquiera expertis en temas de NNA (enfoque de derechos, de interseccionalidad, etc; habilidades para la vida; desarrollo evolutivo infanto-juvenil, modalidades de participación en NNA, por citar algunos que se consideran prioritarios); en planificación estratégica, en sistemas de seguimiento y evaluación programática, así como en comunicación estratégica y el régimen municipal.</p> <p>b- El externo: fortalecer las competencias y saberes de los actores involucrados en la</p>	<p>un índice de bienestar infantil para los gobiernos locales, alienado con CAI.</p> <p>4.Con respecto a la inserción de CAI en la nueva estructura del IFAM, de forma tal que se sostenga en el tiempo y se mejoren su diseño y procesos de gestión desde el nivel central, se sugiere lo siguiente:</p> <p>1.Valorar que se mantenga adscrito, como hasta ahora, a la Unidad de Capacitación y Desarrollo, cuyo énfasis está puesto la asistencia técnica, con menor apoyo en lo financiero; o bien, que se traslade a la Unidad de Gestión de Servicios Técnicos y de Financiamiento (ambas dependencias del Departamento de Gestión de Fortalecimiento Municipal), que trabaja las capacidades técnicas pero que tiene un fuerte componente en el apoyo financiero como</p>

Actor	Plazo		
	Corto	Mediano	Largo
	<p>la voz autónoma de los gobiernos locales.</p> <p>3. Crear mecanismos de comunicación y retroalimentación directas, sistemáticas y fluidas entre la ST y las instancias ejecutoras del programa en lo local.</p> <p>4. La realización de los diagnósticos de las políticas deberían estar orientados a la identificación de brechas para subsanarlas y no solo a las necesidades generales de NNA, siempre en el marco del enfoque de derechos. Se releva en este punto la consideración prioritaria del enfoque de interseccionalidad.</p> <p>5. Ajustar el reglamento para CAI II.</p> <p>6. Simplificar el proceso de llenado de documentos para la certificación.</p> <p>7. Solicitar que a los procesos de inducción asista no solo la persona técnica que ve el tema directamente, sino una persona que ven el área de planificación.</p>	<p>ejecución del programa en temas de NNA (similares a los señalados para la ST pero además en aquellos que constituyen una necesidad para cada cantón, por ejemplo, fenómeno droga, salud mental, trata de personas, entre otros); en planificación estratégica y sistemas de seguimiento y evaluación. En este nivel se incluye no solo al personal técnico que ejecuta el programa sino al que está en las áreas de planificación y presupuesto.</p> <p>4-Formalizar espacios de encuentros entre las municipalidades para valorar experiencias, saberes y aprendizajes, en los que se incluya tanto al personal técnico como a la persona jerarca.</p> <p>5-Promover espacios de encuentro de experiencias</p>	<p>objetivo: “Disponer de recursos financieros para el desarrollo de proyectos de alto impacto para la comunidad”. Esto por cuanto, como arroja la evaluación, la capacidad técnica no es una amenaza para el Programa, sino constituye una de sus principales fortalezas.</p> <p>Son los aspectos vinculados a los recursos, a la planificación y comunicación estratégica de la instancia coordinadora y al compromiso político en el nivel local, los principales “cuellos de botella”. A eso se le suma el contexto país de incertidumbre y crisis financiera, que sustentan esta recomendación, en la perspectiva de asegurar el recurso financiero para CAI, al menos durante todo el periodo de la certificación.</p> <p>2. Incluir el programa CAI como un eje más del Observatorio del Régimen Municipal Costarricense, que</p>

Actor	Plazo		
	Corto	Mediano	Largo
	<p>8. Considerar que, debido a la pandemia, el abordaje integral de NNA pasa no solo por la prevención y la promoción de derechos, sino por la atención secundaria y terciaria, de manera que debe contemplarse el fortalecimiento y/o creación de estrategias y plataformas en esa línea de trabajo.</p> <p>9. Realizar el relanzamiento en el año 2021.</p>	<p>nacionales e internacionales acerca de CAI.</p> <p>6- Definir los tipos, tiempos y características del acompañamiento que se le ofrecerá a cada gobierno local.</p> <p>7. Acompañar el convenio marco con un protocolo de funcionamiento.</p> <p>8. Diseñar su propio sistema de seguimiento como instancia central para ir valorando el desarrollo del Programa.</p> <p>9. Mantener la creación de una instancia y un presupuesto específico para atender NNA.</p> <p>10. Redefinir acciones y estrategias de abordaje diferenciadas para población infantil y para la adolescente.</p>	<p>aparece en el sitio web oficial del IFAM como una meta a futuro.</p> <p>3. Integrar el proceso CAI en el quehacer y mirada de la Comisión Interinstitucional de Buenas Prácticas Municipales.</p> <p>4. Considerar al IFAM como un socio patrocinador más de CAI, tal como lo ha sido con otros programas como “Ciudades emprendedoras”, “Buenas Prácticas Municipales”, entre otras.</p>

Actor	Plazo		
	Corto	Mediano	Largo
		11. Diseñar materiales de trabajo y para divulgar el Programa más asequibles y atractivos para los diferentes actores interesados (páginas web, indicaciones de cómo se diseña una política o indicadores en el área social, entre otros)	
Municipalidades	<p>1. Diseñar una estrategia de mayor divulgación del programa y de la política cantonal, tanto hacia la comunidad como hacia el personal del municipio.</p> <p>2. Considerar, en todas las iniciativas, el enfoque de interseccionalidad, dando prioridad a las periferias y al sector no escolarizado, pues suelen ser dos poblaciones en las que se encuentran mayores niveles de vulnerabilidad.</p> <p>3. Promover que se diseñe infraestructura para recreación y los estilos de vida saludable, considerando especialmente, el impacto de la pandemia en el comportamiento social indicado por las autoridades de salud.</p> <p>4. Énfasis no solo en prevención o la promoción, sino en la protección</p>	<p>1. Buscar alianzas público-privadas, que impliquen tanto empresas como organizaciones no gubernamentales para el fortalecimiento y sostenibilidad de CAI.</p> <p>2-Realizar presentación de resultados de forma periódica ante todo el personal y ante el concejo municipal con el fin de avanzar en la apropiación de este</p> <p>3-Invitar a grupos comunitarios y de jóvenes de todas las índoles (deportivos, culturales, religiosos, etc) a la sesión</p>	<p>1-Crear mecanismos intersectoriales para que las comunidades y organizaciones afines con CAI a nivel local participen en ejercicios de evaluación y seguimiento que la municipalidad emprenda.</p>

Actor	Corto	Plazo Mediano	Largo
	<p>integral, que pasa por el mejoramiento de otras opciones de abordaje. (Como referencia se menciona el programa Casitas de escucha, llevado a cabo por la fundación Fundamentos)</p>	<p>de aprobación del concejo de la política y de la certificación.</p> <p>4-Estableces mecanismos de trabajo y capacitación con población adulta encargada de NNA (familias, docentes, pastores, líderes religiosos y comunales, figuras deportivas, entre otros)</p> <p>5-Capacitar en el enfoque de derechos, en los niveles y tipos de participación que existen, en estilos de vida saludable y en habilidades para la vida a la población de NNA con el fin de ganar empoderamiento aumentado el conocimiento que tienen de sus propias condiciones de vida y las de su entorno. De esta manera, se suele incrementar su criterio para la toma de decisiones y su bienestar, personal y colectivo.</p>	

Actor	Plazo		
	Corto	Mediano	Largo
		<p>6.Promover acciones sostenidas a nivel barrial, de vinculación con la comunidad de NNA, con el objetivo de generar redes de apoyo y trabajo autónomo.</p> <p>7.Involucrar el elemento cultural, recreativo y lúdico en las acciones dirigidas a NNA.</p>	
Contraloría General de la República		<p>1.Desagregar el “área social” de las municipalidades, visibilizando lo que tiene que ver con NNA, mujeres, personas adultas mayores, discapacidad, entre otros.</p>	<p>1-Incluir, en sus mediciones oficiales, un índice de bienestar infantil para los gobiernos locales, alienado con CAI</p>

13. Referencias Bibliográficas.

- Aldunate, E. y Córdoba, J. (2011). *Formulación de Programas con la Metodología de Marco Lógico*. CEPAL, Chile. Recuperado de <https://www.cepal.org › SM N68 Formulacion prog metodologia ML>
- Alkire, Sabina. (2005). Subjective Quantitative Studies of Human Agency. Recuperado de <http://www.ophi.org.uk/wp-content/uploads/Alkire-Subjective-Agency.pdf>.
- Aranda, G. y otros (2012). Ciudades amigas de la infancia 10 años. UNICEF, España. Recuperado de <https://ciudadesamigas.org/documentos/diez-anos-del-programa-ciudades-amigas-de-la-infancia/>.
- Banco Mundial (1990). Informe sobre el Desarrollo Mundial 1990. México, Banco Mundial. Recuperado de documents.worldbank.org › Site Map › Index › FAQ › Contact Us.
- Bamberger, M. (2012). Introducción a los Métodos Mixtos de la Evaluación de Impacto. Notas sobre la Evaluación de Impacto. Núm. 3, agosto. InterAction y The Rockefeller Foundation. Recuperado de <https://www.interaction.org › wp-content › uploads › 2019/04 › 3-Mixed-...>
- Benavides, O. y Gómez, C. (2005). Métodos en Investigación Cualitativa: Triangulación. Revista Colombiana de Psiquiatría. Vol. XXXIV, núm. 1, p.118-124, Asociación Colombiana de Psiquiatría, Bogotá, D.C., Colombia. Recuperado de <https://www.redalyc.org › pdf>
- Código de la Niñez y la Adolescencia. (1999). Ley 7739. Recuperado de <http://www.mep.go.cr/ley-reglamento/ley-n%C2%BA-7739-codigo-ninezadolescencia>
- Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia. (2009). Política Nacional para la Niñez y la Adolescencia Costa Rica 200-2021. San José. Costa Rica. 232
- Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia. (2010). Sistema Nacional de Protección Integral (SNPI). Lineamientos Conceptuales y Operativos para la acción desde el Subsistema Local de Protección (SSLP). Eje: “Prevención Integral de la Violencia que afecta a la niñez y la adolescencia, en lo local”. San José. Costa Rica
- Contraloría General de la República (2018) Informe de la auditoría de carácter especial acerca de la inversión de recursos en programas sociales selectivos en las municipalidades de Alajuela, Cartago, Curridabat, Escazú, Limón y Santa Ana. Informe N.º DFOE-DL-IF-00014-2018. San José. Costa Rica.

Castro, V. (2004). *Décimo Informe sobre el Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. Informe final: programas gubernamentales ante la pobreza: alcances y limitaciones en la última década*. San José, Costa Rica.

Cordero, F (2017). PANI ENTREGA 1274 MILLONES DE COLONES A MUNICIPALIDADES PARA PROYECTOS DE DERECHOS DE NIÑEZ Y ADOLESCENCIA. Recuperado el 28 de agosto de 2020 de: <https://pani.go.cr/publicaciones/noticias/1687-pani-entrega-1274-millones-de-colones-a-municipalidades-para-proyectos-de-derechos-de-ninez-y-adolescencia?highlight=WyJwb2xcdTAwZWR0aWNhcyIsImNhbnRvbmFsZXMiLCJwb2xcdTAwZWR0aWNhcyBjYW50b25hbGVzIl0=>.

Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad. (2011). *Comités Tutelares de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia*. San José. Costa Rica.

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. (2013). *Sistematización de buenas prácticas en la constitución y fortalecimiento de los Subsistemas Locales de Protección*. San José, Costa Rica: UNICEF.

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. (2013). *25 años de la Convención sobre los Derechos del Niño: avances y desafíos*. Recuperado de <https://blogs.UNICEF.org/es/blog/25-anos-de-la-convencion-sobre-los-derechos-del-nino-avances-y-desafios/>

Fundamentos y UNICEF (2018). *Sistematización Programa Preventivo. Casitas de escucha*. Talamanca, Limón. Costa Rica

Gertler, Paul J.; Martinez, Sebastian; Premand, Patrick; Rawlings, Laura B.; Vermeersch, Christel M. J. (2016). *Impact Evaluation in Practice, Second Edition*. Washington, DC: Inter-American Development Bank and World Bank. Recuperado de <https://openknowledge.worldbank.org/handle/>

IFAM (s.f). *Gestión de Fortalecimiento Municipal*. Obtenido desde: Recuperado de https://www.ifam.go.cr/?page_id=1689

INAMU. (2004). *Oficinas municipales de la mujer: una respuesta municipal a las necesidades de las mujeres*.

Ministerio de Planificación Social y política Económica (Mideplan). (2017). *Guía de la teoría de la intervención. Orientaciones metodológicas para la evaluación. Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica*. San José, Costa Rica. Recuperado de <https://www.mideplan.go.cr/herramientas-metodologicas-en-evaluacion>

Ministerio de Salud (2019) *Análisis de la situación de salud, Memoria institucional*.

Ministerio de Seguridad Pública. (2019) Sembramos Seguridad, Análisis cantón de Talamanca.

Naciones Unidas (2015). *Transversalización de Género en los Objetivos de Desarrollo Sostenible – agenda 2030*. Recuperado de <https://lac.unwomen.org/es/digiteca/publicaciones/2018/1/los-17-objetivos-de-desarrollo-sostenible-de-la-agenda-2030#view>

Naciones Unidas (2015). Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible Una oportunidad para América Latina y el Caribe. Recuperado de SELA.org

Naciones Unidas (2016). Estrategia de Montevideo para la implementación de la Agenda Regional. Recuperado de Acnur.org

Naciones Unidas (2011). Integración de los derechos humanos y la igualdad de género en la evaluación – hacia una guía del UNEG. Recuperado de UNEval.org

OCDE. (2017). Estudios de la OCDE sobre el Mercado Laboral y las Políticas Sociales. Costa Rica. Recuperado de <https://www.oecd.org/els/emp/OECD-Reviews-of-Labour-Market-and-Social-Policies-Costa-Rica-ES.pdf>.

ONU Mujeres. (2014). Guía de Evaluación de Programas y Proyectos con Perspectiva de Género, Derechos Humanos e Interculturalidad. Recuperado de lac.unwomen.org/es/digiteca/publicaciones/2015/3/evaluacion-de-programas.

Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico. (2010). *Glosario de los principales términos sobre evaluación y gestión basada en resultados*. Recuperado de [CampusVirtualSP.org > cursospaises](http://CampusVirtualSP.org/cursospaises)

Patronato Nacional de la Infancia. (2007). Plan Estratégico Institucional 2008-2012. Recuperado de <https://www.pani.go.cr/files/PEI-PANI.pdf>

Patronato Nacional de la Infancia. (2009). Estado de la niñez y la Adolescencia desde la perspectiva PANI, informe anual 2009. Recuperado de https://www.pani.go.cr/files/EN-Informe_2009.pdf

Patronato Nacional de la Infancia. (2010). Informe de Gestión 2006-2010. Recuperado de http://www.pani.go.cr/index.php?option=com_content&view=article&id=161:INFOR-ME-DE-GESTION-2006-2010:-Hacia-un-nuevo-PANI.&catid=36:noticias

Patronato Nacional de la Infancia. (2013). Evaluación del Plan Estratégico Institucional (PEI) del PANI, 2008-2012, en el marco del modelo de gestión institucional. San José. Costa Rica.

Patronato Nacional de la Infancia. (s.f). Lineamientos para detención y atención integral interinstitucional en las redes locales contra Explotación Sexual Comercial.

Patronato Nacional de la Infancia. (s.f). Participando, opinando y decidiendo por nuestros Derechos. Guía metodológica para la constitución de Consejos Consultivos de Niñez y Adolescencia. San José.

Patronato Nacional de la Infancia. (s.f). Subsistemas Locales de Protección: como base comunitaria del sistema nacional de protección integral de los derechos de la niñez y la adolescencia. San José.

Programa para el desarrollo de las Naciones Unidas para el desarrollo (2016). *Informe sobre Desarrollo Humano*. Recuperado de https://www.undp.org/content/dam/undp/library/corporate/HDR/HDR2016/HDR_2016_report_spanish_web.pdf

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2019). *Informe sobre Desarrollo Humano*. Recuperado de <https://www.undp.org/content/undp/es/home.html>

Programa Estado de la Nación (2018). *Informe: Estado de la Nación en Desarrollo Sostenible*. Recuperado de <https://estadonacion.or.cr/informes/>

Rogers, P. (2014). La teoría del cambio, Síntesis metodológicas: evaluación de impacto n.º 2, Centro de Investigaciones de UNICEF, Florencia. Recuperado de file:///E:/Consultoria%20UNICEF%20evaluación%20Cantones/Brief%20%20Theory%20of%20Change_ES.pdf

Sistema Costarricense de Información Jurídica (2019). Constitución Política de Costa Rica de 1949. Recuperado de pgrweb.go.cr

Sistema Costarricense de Información Jurídica (2019). Ley 7142 de Promoción de la Igualdad Social de la Mujer. Recuperado de pgrweb.go.cr

Sistemas de las Naciones Unidas de Panamá. (2010). Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. Recuperado de <https://www.UNICEF.org> › panama › spanish › MujeresCo_web

Tapella, E. (2007) Mapeo de Actores Clave. Recuperado de wordpress.com › files › planificacionsocialunsj

UNICEF. (1989). Convención sobre los Derechos del Niño. Recuperado de https://www.UNICEF.es/sites/www.UNICEF.es/files/CDN_06.pdf

UNICEF. (2006) Derecho a la Participación de los Niños, Niñas y Adolescentes Guía Práctica para su Aplicación. República Dominicana.

UNICEF. (2019) Informe Anual 2018. UNICEF. Costa Rica. Recuperado de https://www.UNICEF.org/2018_UNICEF_INFORME_ANUAL.pdf

UNICEF. (2019) Ciudades amigas de la infancia en América Latina y el Caribe. Panamá.

Universidad de Costa Rica. (2004). IV Informe Estado de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia en Costa Rica. San José, Costa Rica: UNICEF. 238

Universidad de Costa Rica. (2008). VI Informe Estado de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia, a diez años del Código de la Niñez y la Adolescencia. San José. Costa Rica: UNICEF.

Universidad de Costa Rica. (2011). VII Informe Estado de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia, a diez años del Código de la Niñez y la Adolescencia. San José.

Universidad de Costa Rica. (2015). VIII Informe Estado de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia, a diez años del Código de la Niñez y la Adolescencia. San José.

14. Anexos

14.1 Anexo 1: Glosario.

Concepto	Definición
Actividades	Acciones que emprende la intervención para transformar los insumos y generar los productos.
Adolescencia	La adolescencia es un período de transición entre la infancia y la edad adulta y, por motivos de análisis, puede segmentarse en tres etapas: adolescencia temprana (de 10 a 13 años de edad), mediana (14-16), y tardía (17-19). Es una época muy importante en la vida debido a que las experiencias, conocimientos y aptitudes que se adquieren en ella tienen implicaciones importantes para las oportunidades del individuo en la edad adulta (UNICEF,2020).
Articulación	Cuando dos o más instancias acuerdan coordinar programas, proyectos y acciones concretos y cada instancia realiza una o más tareas o acciones específicas en relación con la cooperación con las otras instancias participantes para el logro de objetivos y metas.
Cadena de resultados	Es un medio para representar el orden o lógica secuencial y causal que subyace en la teoría de la intervención. Engloba cinco niveles, componentes o dimensiones; a saber: Insumos, Actividades, Productos, Efectos e Impactos (Mideplan, 2017).
Cantón	Dentro la organización del Estado Costarricense, los cantones son la unidad política, administrativa, que por mandato constitucional tiene un gobierno local y le corresponde la administración de la jurisdicción territorial que comprende, a través de la formulación de políticas, programas, proyectos u otro tipo de acciones, en favor del conjunto de personas vecinas residentes en este (Elaboración Propia).
Cantón Amigo de la Infancia	El Programa Cantones Amigos de la Infancia es un referente costarricense en materia de garantía de derechos de niñez y adolescencia que tiene como propósito el fortalecimiento de la participación de los gobiernos locales y los actores cantonales, en alianza con las instituciones nacionales promotoras de los derechos de la infancia y adolescencia para generar las condiciones políticas, institucionales y acciones orientadas al desarrollo de un entorno

Concepto	Definición
	protector de niñez y adolescencia en las comunidades de todo el país. (UNICEF, 2020).
Ciclo de planificación y evaluación	El ciclo de la planificación con enfoque para resultados en el desarrollo tiene cinco etapas: diagnóstico, pronóstico, programación y asignación de recursos, ejecución y seguimiento, y evaluación. La evaluación forma parte de este ciclo como un elemento dinamizador para la búsqueda de respuestas a las demandas ciudadanas, de la articulación de intereses comunes de la sociedad en torno a estas, y como punto de encuentro entre múltiples actores relevantes involucrados en el tratamiento adecuado de dichas demandas. Desde Mideplan se parte de una perspectiva integral de la evaluación que no se circunscribe al final del ciclo de la planificación, sino que se le ubica como una herramienta para valorar tanto el diseño como la ejecución y los resultados de las intervenciones (Mideplan, 2017).
Coordinación	Cuando dos o más departamentos o áreas dentro de una instancia acuerdan coordinar acciones concretas y cada departamento o área realiza una o más tareas específicas en relación de cooperación con los otros departamentos o áreas participantes, para el logro de objetivos y metas.
Comités Tutelares:	Órganos de las asociaciones de desarrollo comunal, que funcionarán en el marco de la Ley sobre el desarrollo de la comunidad para colaborar en materia relativa a las personas menores de edad (CDNA,sf).
Efectos	Comprende los cambios de mediano plazo ocasionados por los productos de la intervención.
Enfoque de derechos humanos	El enfoque basado en los derechos humanos es un marco conceptual para el proceso de desarrollo humano que desde el punto de vista normativo está basado en las normas internacionales de derechos humanos y desde el punto de vista operacional está orientado a la promoción y la protección de los derechos humanos. Su propósito es analizar las desigualdades que se encuentran en el centro de los problemas de desarrollo y corregir las prácticas discriminatorias y el injusto reparto del poder que obstaculizan el progreso en materia de desarrollo (ONU, 2006, p.15).
Enfoque de derechos de la	En protección de la infancia, el enfoque de derechos significa el desarrollo de un entorno protector que identifica y refuerza los

Concepto	Definición
niñez y adolescencia	componentes principales que pueden proteger a los niños y niñas (familias, comunidades, leyes, medios de comunicación...) (UNICEF,2020).
Enfoque de igualdad y equidad de género	El enfoque de género refiere a observar, analizar y promover transformaciones respecto de las desigualdades e inequidades en la condición, construcción de los roles y posición de hombres y mujeres en la sociedad. La incorporación de este enfoque ha surgido de la necesidad de apreciar y valorar la realidad desde una perspectiva de justicia y equidad y, por consiguiente, en las labores de diseñar, implementar, evaluar programas y proyectos, valorar buenas prácticas y obtener aprendizajes. Por un lado, procura controlar en las intervenciones los posibles efectos e impactos adversos y cuidar de no incurrir en discriminación por género; y por otro, a promover la igualdad de oportunidades con especial énfasis en el fortalecimiento de las capacidades y competencias de las mujeres a través de su empoderamiento como titulares de derechos (ONU MUJERES, 2014.p.7).
Gasto público social	El gasto público social refiere a una aproximación del valor monetario de los recursos físicos y humanos destinados a los programas sociales y en esa medida del valor de los bienes y servicios entregados a la población (Trejos, 2005).
Impacto	Conjunto de cambios de largo plazo, generados directa o indirectamente por la intervención.
Indicadores	Información utilizada para dar seguimiento y ajustar las acciones que un sistema, subsistema o proceso emprende para alcanzar el cumplimiento de su misión, objetivos y metas (Valle y Rivera, 2008, p. 3).
Infancia:	Época en la que los niños y niñas tienen que estar en la escuela y en los lugares de recreo, crecer fuertes y seguros de sí mismos y recibir el amor y el estímulo de sus familias y de una comunidad amplia de adultos (UNICEF, 2005).
Insumos	Recursos (financieros, humanos y materiales) utilizados en la intervención.

Concepto	Definición
Interés superior de la persona menor de edad	Según el Código de la Niñez y Adolescencia de Costa Rica, el interés superior de la niñez refiere a lo siguiente: Toda acción pública o privada concerniente a una persona menor de dieciocho años, deberá considerar su interés superior, el cual le garantiza el respeto de sus derechos en un ambiente físico y mental sano, en procura del pleno desarrollo personal. La determinación del interés superior deberá considerar: a) Su condición de sujeto de derechos y responsabilidades; b) su edad, grado de madurez, capacidad de discernimiento y demás condiciones personales; c) las condiciones socioeconómicas en que se desenvuelve. La correspondencia entre el interés individual y el social (Asamblea Legislativa de Costa Rica, 1998).
Intervención Pública	Surge a partir de una necesidad o problemática sentida y expresada por un sector de la ciudadanía, ante la cual el Estado tiene la responsabilidad de accionar para poder atenderla y, en la medida de lo posible, mitigarla o resolverla (Mideplan, 2017).
Modelo de Gestión	Se configura a partir de los objetivos de un programa y de la forma e interacción de los componentes de su gestión (procesos, estructura, clima y cultura organizacional, funciones y contexto) (Cepal, 1998).
Monitoreo	El seguimiento o monitoreo es un ejercicio destinado a identificar de manera sistemática la calidad del desempeño de un sistema, subsistema o proceso, a efectos de introducir los ajustes o cambios pertinentes y oportunos para el logro de sus resultados y efectos en el entorno.
Municipalidad	<p>Las Municipalidades son los entes locales por excelencia, el único ente territorial menor que admite la constitución. Existe una en cada cantón y se encarga de la administración general de los intereses y servicios del cantón. Las municipalidades son entes descentralizados estatales. Son “autónomas”, según la Constitución Política, lo cual ha sido siempre interpretado en el sentido de que gozan de autonomía administrativa y política (art. 168 CPRCR).</p> <p>“La municipalidad es una persona jurídica estatal, con patrimonio propio y personalidad, y capacidad jurídica plenas para ejecutar todo tipo de actos y contratos necesarios para cumplir sus fines.” (artículo 2 del Código Municipal, Ley 7794). En tanto, los Concejos Municipales de Distrito “(...) son órganos con autonomía funcional propia, adscritos a la</p>

Concepto	Definición
	municipalidad del cantón respectivo (...); "(...) tendrán las competencias locales en el respectivo distrito y podrán convenir en toda clase de alianzas de cooperación con la municipalidad del cantón y con entes públicos no territoriales" (artículos 1 y 4 de la Ley 8173 "Ley General de Consejos Municipales de Distrito") (Mideplan, 2017, p.11).
Niñez Temprana	Período entre los 3 y los 6 años. Esta etapa corresponde con la época preescolar. Niños y niñas mantienen dependencia total de las personas adultas, pero inician una relación más activa con sus iguales, así como factores asociados a la identidad sexo/género, por lo que es el momento de iniciar la educación sobre la sexualidad. Se fortalece el desarrollo de las capacidades motoras finas y la capacidad conceptual. Los niños y niñas de este rango de edad usualmente han completado su desarrollo neurológico para la comunicación, lo que tiene implicaciones para el lenguaje. La vida social es más activa, y la formación en hábitos y valores empieza a adquirir un papel importante. Es necesario desarrollar y brindar servicios para la estimulación temprana a los niños y niñas que así lo requieran, especialmente para personas con alguna discapacidad (PANI-UNICEF,2009, p.32).
Niñez Media	Etapa comprendida entre los 7 y los 11 años. Se inscribe básicamente en el período de escuela. Niños y niñas requieren la atención de sus garantías básicas: alimentación, descanso apropiado, afecto, etc. Se forman los hábitos de higiene, orden y responsabilidad. Es un período de concreción de la lectoescritura, pero al mismo tiempo muy relevante en materia de vida social, cuando se dan las bases de la cooperación, solidaridad y capacidad de elegir. Aumenta la autonomía y se inicia la pubertad, por lo que la educación sexual resulta indispensable (PANI-UNICEF,2009, p.32).
Plan	Conjunto integrado de programas que responden al cumplimiento de objetivos y metas de desarrollo que se ejecutan en el corto, mediano y largo plazo y que cuentan con recursos humanos y económicos (Mideplan, 2017).
Política pública	Se comprende como el resultado de una acción colectiva que se desarrolla en lo público, así como de una serie de transacciones políticas en donde el gobierno ya no tiene como único objetivo ejecutar lo planeado, sino también garantizar la coordinación y la cooperación de los actores clave (Torres-Melo y Santander, 2013, p. 56). Es un conjunto

Concepto	Definición
	de objetivos, decisiones y acciones para solucionar un problema determinado que tanto la ciudadanía como el gobierno consideran prioritario (Mideplan, 2017).
Producto	Bienes y servicios que se obtienen con la intervención y que se entregan a su población beneficiaria.
Programa	Conjunto de proyectos interrelacionados dirigidos al logro de objetivos específicos y comunes (Mideplan, 2017).
Proyecto	Conjunto articulado de actividades integradas destinado a lograr objetivos específicos, con un presupuesto dado y un tiempo determinado, y orientado a la producción de bienes y servicios (Mideplan, 2017).
Teoría de la intervención	Es la articulación lógica sobre la manera esperada en que los recursos asignados a la intervención permiten desarrollar actividades que tendrán determinados productos, los cuales, a su vez, generarán cambios (resultados/beneficios) de corto, mediano y largo plazo sobre la sociedad (Mideplan, 2018).
Teoría del cambio	La «teoría del cambio» explica cómo se entiende que las actividades produzcan una serie de resultados que contribuyen a lograr los impactos finales previstos. Puede elaborarse para cualquier nivel de intervención, ya se trate de un acontecimiento, un proyecto, un programa, una política, una estrategia o una organización (Rogers, 2014, p.1).

Fuente: Elaboración propia.

14.2 Anexo 2: Términos de referencia:

Evaluación del Programa “Cantones Amigos de la Infancia” en Costa Rica

CONTRATO INSTITUCIONAL

1. TÉRMINOS DE REFERENCIA

INFORMACIÓN BÁSICA

Título de la evaluación: Evaluación del Programa “Cantones Amigos de la Infancia” 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 del Programa “Cantones Amigos de la Infancia (CAI)” 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 disfrutan 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 2017¹. 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 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 social².

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

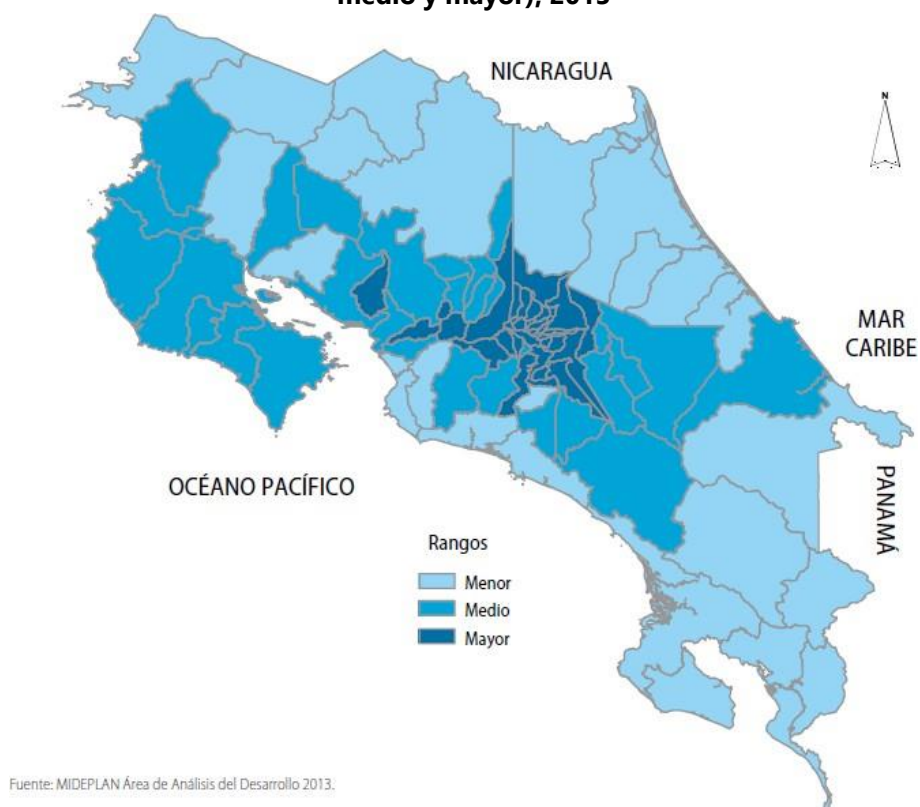
¹ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Informe sobre desarrollo humano 2018, Anexo (Tabla de índices).

² Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN), Sistema de Indicadores sobre Desarrollo Sostenible (SIDES).

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 pobreza³, 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 discapacidad⁴.

El Índice de Bienestar de la Niñez y la Adolescencia⁵ (2013), instrumento elaborado por MIDEPLAN y apoyado por UNICEF, ilustra las variaciones en el nivel de Bienestar de la Niñez y la Adolescencia dependiendo del área geográfica en la que vivan. Los cantones con el más alto nivel de bienestar se ubican en la región central del país, mientras que los con menor nivel de bienestar se encuentran en las zonas Norte, Caribe y Sur (Mapa 1)⁶.

Mapa 1: Índice de Bienestar de la Niñez y la Adolescencia por cantón, según rangos (menor, medio y mayor), 2013



Fuente: MIDEPLAN Área de Análisis del Desarrollo 2013.

Fuente: MIDEPLAN, Área de Análisis y Desarrollo 2013

³ Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG), INEC, 2018.

⁴ IBINA, www.mideplan.go.cr/2014-05-20-21-27-18?id=1328.

⁵ El **Índice de Bienestar de la Niñez y la Adolescencia (IBINA)** mide varias dimensiones, categorizadas en tres componentes (entorno del hogar e ingreso; proceso de formación; y condiciones materiales) y atribuye un valor entre 0 y 100 puntos. Más alto el puntaje, mejor es el nivel de bienestar. Entre 0 y 41.55 se clasifica como bienestar **menor**; entre 41.56 y 58.95 se considera un bienestar **medio**; y superior a 58.96 se considera como un bienestar **mayor**.

⁶ MIDEPLAN (2014), Índice de Bienestar de la Niñez y la Adolescencia, Costa Rica

Como se ilustra en las siguientes tablas detallando el nivel de bienestar de la niñez y adolescencia por cantón, de los 81 cantones que tenía Costa Rica en el 2013⁷, 30 cantones se clasifican con un nivel de bienestar mayor (resaltados en amarillo – valor igual o mayor a 58.96) y, con la excepción de Montes de Oro, todos se ubican en la región central del país⁸. 28 cantones se clasifican con un nivel de bienestar de la niñez y adolescencia medio (valor entre 41.56 y 58.95) y 23 cantones con un nivel de bienestar menor (valor igual o inferior a 41.55). Los cantones de menor bienestar están conformados principalmente por cantones de las regiones Huetar Norte, la Huetar Caribe y la Brunca. Los cantones de Los Chiles, Talamanca, Guatuso, Upala y Buenos Aires ocupan las posiciones más bajas dentro del IBINA.

⁷ Desde entonces, se creó un nuevo cantón, por un total de 82 cantones.

⁸ Ídem

Tabla 1 Índice de Bienestar de la Niñez y Adolescencia cantonal, según dimensiones 2013

Cantón	Índice por dimensiones			IBINA (0 - 17)	Cantón	Índice por dimensiones			IBINA (0 - 17)
	Condiciones materiales	Procesos de formación	Entorno del hogar e Ingreso			Condiciones materiales	Procesos de formación	Entorno del hogar e Ingreso	
San José	53,70	66,23	62,40	61,73	San Carlos	51,74	32,26	29,32	36,30
Escazú	94,04	86,07	85,17	92,28	Zarcelo	84,66	47,08	41,53	58,39
Desamparados	79,50	63,78	52,94	66,84	Valverde Vega	74,68	48,50	38,32	54,06
Puriscal	75,27	53,08	27,11	51,83	Upala	23,63	13,68	12,44	12,89
Tarrazú	69,47	34,96	38,34	47,16	Los Chiles	8,38	0,00	6,37	0,00
Aserri	71,64	50,57	56,22	60,29	Guatuso	32,38	12,82	0,00	11,21
Mora	82,88	63,05	61,41	70,94	Cartago	72,84	59,53	56,71	64,21
Goicoechea	71,06	72,19	67,13	72,06	Paralso	72,79	45,53	52,02	57,31
Santa Ana	86,92	83,97	89,79	90,59	La Unión	76,35	65,09	79,58	75,97
Alajuelita	59,62	48,26	54,17	54,26	Jiménez	83,10	37,96	49,58	57,42
Vásquez de Coronado	84,24	82,50	86,78	87,95	Turrialba	50,36	40,93	49,69	46,50
Acosta	67,90	42,53	26,27	44,92	Alvarado	94,08	32,38	40,92	56,22
Tibás	67,14	76,56	65,07	71,47	Oreamuno	79,04	57,79	65,59	69,12
Moravia	89,94	88,82	83,38	91,12	El Guarco	74,63	61,21	72,60	71,34
Montes de Oca	88,21	100,00	75,62	91,74	Heredia	79,32	79,94	86,33	85,03
Turruabares	46,35	31,10	25,41	32,46	Barva	83,40	71,47	82,24	81,91
Dota	79,66	43,29	32,20	51,72	Santo Domingo	88,50	81,49	96,27	92,64
Curridabat	76,67	81,59	86,66	84,78	Santa Bárbara	87,68	66,74	72,35	78,10
Pérez Zeledón	67,87	40,66	35,64	47,67	San Rafael	93,83	72,45	70,10	81,63
León Cortés	58,25	31,97	29,95	38,83	San Isidro	89,75	76,96	88,24	88,47
Alajuela	72,09	57,36	63,49	65,64	Belén	100,00	86,24	100,00	100,00
San Ramón	73,86	49,78	41,08	55,24	Flores	93,70	85,99	92,11	94,68
Grecia	66,98	50,50	45,73	54,69	San Pablo	91,01	91,29	95,30	96,82
San Mateo	67,99	46,96	71,43	63,22	Sarapiquí	34,20	11,28	29,56	22,21
Atenas	82,76	65,06	69,85	74,74	Liberia	56,85	48,39	60,53	55,63
Naranjo	69,21	49,35	50,91	56,99	Nicoya	51,05	39,75	42,08	43,51
Palmares	79,20	61,47	63,76	69,87	Santa Cruz	57,55	46,45	45,16	49,51
Poás	72,29	41,92	44,77	53,13	Bagaces	40,64	30,11	31,75	32,32
Orotina	54,30	44,24	58,68	52,48	Carrillo	59,00	38,39	49,77	48,77

Cantón	Índice por dimensiones			IBINA (0 - 17)
	Condiciones materiales	Procesos de formación	Entorno del hogar e Ingreso	
Cañas	57,67	33,26	68,26	53,21
Abangares	54,30	31,09	31,20	37,51
Tilarán	68,90	47,81	57,54	58,75
Nandayure	50,53	40,42	43,54	44,10
La Cruz	27,08	17,19	24,21	19,79
Hojancha	58,55	43,02	48,96	50,01
Puntarenas	53,33	38,03	52,74	47,64
Esparza	61,70	53,39	57,36	58,09
Buenos Aires	29,00	15,78	20,97	18,79
Montes de Oro	74,35	42,62	67,53	62,53
Osa	42,31	24,92	20,15	26,75
Aguirre	57,08	33,24	32,01	39,63
Golfito	47,84	28,03	32,20	34,37
Coto Brus	34,27	25,04	28,52	26,92
Parrita	46,69	23,76	45,44	37,25
Corredores	48,56	30,75	37,12	37,45
Garabito	44,64	34,92	44,10	40,11
Limón	38,70	34,62	54,79	41,75
Pococí	58,76	27,59	8,10	29,36
Siquirres	55,94	24,78	41,36	39,53
Talamanca	0,00	8,27	19,20	4,68
Matina	41,00	15,99	40,27	30,39
Guácimo	63,82	21,99	28,03	36,50

Hay que resaltar también que los niños más vulnerables pertenecen principalmente a poblaciones indígenas, afrodescendientes y migrantes, así como niños y niñas con discapacidad, lo cual plantea el desafío de lograr que ningún niño y niña se quede atrás, en consonancia con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible⁹.

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 establecimiento de sistemas de datos que desglosen las violaciones de los derechos de los niños por género, zona geográfica e ingresos familiares, entre otros, es una prioridad para el análisis y la toma de decisiones y fundamentar mejor las políticas y programas para el pleno cumplimiento y garantía de los derechos de los NNA.

Dada esta realidad, es fundamental que cada cantón de Costa Rica cuente con una política de niñez y adolescencia adaptada a las especificidades de la población infantil y adolescente y con su activa participación, para garantizar los derechos de todos los niños, niñas y adolescentes.

⁹ UNICEF (2017), Documento del programa para el país Costa Rica, p.2, disponible en: https://www.UNICEF.org/about/execboard/index_46487.html

1.2 Antecedentes del Programa Cantones Amigos de la Infancia (CAI)

Para apoyar y contribuir al pleno respeto de los derechos de los niños, niñas y adolescentes a través de entornos protectores al nivel local, UNICEF ha impulsado el programa Cantones Amigos de la Infancia en Costa Rica, programa inspirado por la iniciativa de UNICEF a nivel mundial “Ciudades Amigas de la Infancia” (<https://childfriendlycities.org>).

Esta iniciativa fue lanzada en 1996 como parte de la resolución aprobada en la segunda Conferencia de la ONU sobre los Asentamientos Humanos (Habitat II), para transformar las ciudades en lugares más habitables para todos y todas, y en particular para los niños, niñas y adolescentes¹⁰. La Conferencia declaró que el bienestar de la infancia es el indicador más seguro de un hábitat sano, de una sociedad democrática y un buen gobierno.

Una Ciudad Amiga de la Infancia tiene como pilares fundamentales el diseño de políticas públicas eficaces que se basen en la Convención sobre los Derechos del Niño, la promoción de la participación infantil y adolescente y el impulso de alianzas entre todos los actores relacionados con la infancia a nivel municipal.

El 1º de noviembre del 2012, el Gobierno costarricense publica un decreto declarando de interés público las acciones relacionadas con la implementación del programa Cantones Amigos de la Infancia (Decreto 37383). El Decreto indica que “el Programa Cantones Amigos de la Infancia es un referente costarricense en materia de garantía de derechos de niñez y adolescencia que tiene como propósito el fortalecimiento de la participación de los gobiernos locales y los actores cantonales, en alianza con las instituciones nacionales promotoras de los derechos de la infancia y adolescencia para generar las condiciones políticas, institucionales y acciones orientadas al desarrollo de un entorno protector de niñez y adolescencia en las comunidades de todo el país”¹¹.

En esta misma fecha, se firma una carta de Intenciones entre UNICEF Costa Rica y el Ministerio de Descentralización y Desarrollo Local - Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM) para contribuir al desarrollo del Programa Conjunto “Cantones Amigos de la Infancia”, con 4 objetivos principales¹²:

- a) Concertar e implementar propuestas de acción conjuntas que permitan consolidar en sus territorios un sistema de gobernanza local comprometido con el cumplimiento de los derechos de la niñez y la adolescencia tomando en cuenta el enfoque y las recomendaciones emitidas por la Naciones Unidas en materia de promoción y defensa de los derechos humanos.
- b) Apoyar la definición e implementación en el ámbito local de políticas públicas inclusivas, pertinentes, participativas, equitativas y con enfoque de derechos, que hagan énfasis en poblaciones vulnerables a las diferentes formas de violencia y exclusión, como lo son la niñez y la adolescencia.

¹⁰ Ciudades Amigas de la Infancia, consultar la página para más información en español: <https://ciudadesamigas.org/municipio-amigo-infancia/>

¹¹ Decreto N° 37383 -MP-DDL (2012):
https://www.UNICEF.org/costarica/files/cr_doc_CAI_Decreto.pdf
 Programa Conjunto “Cantones Amigos de la Infancia” (2012):
https://www.UNICEF.org/costarica/files/cr_doc_CAI_Acuerdo.pdf

¹² Carta de Intenciones, la Infancia” (2012):

c) Contribuir con la prevención y reducción de la violencia, la promoción de la paz y la generación de espacios y condiciones que faciliten la organización y participación para el pleno ejercicio de los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

d) Coadyuvar en la búsqueda de recursos para la efectiva vigilancia y cumplimiento de la Convención Sobre los Derechos del Niño de Naciones Unidas, normas y leyes nacionales que comprometen a la institucionalidad y a la sociedad civil con el reconocimiento y protección de los derechos de niños, niñas y adolescentes.

Sobre el Reconocimiento¹³ a los Cantones:

El Programa CAI ofrece un reconocimiento a los municipios que se comprometieron a la protección integral de los derechos de la niñez y su adolescencia y que se reflejaron a través de avances y mejoras en las condiciones socioeconómicas del cantón y en progresos y resultados en cinco pilares de los derechos de la niñez y la adolescencia.

Estos **cinco pilares** son:

1. Participación de la niñez y la adolescencia.
2. Desarrollo de una instancia municipal de Derechos de la niñez.
3. Impulso a un marco normativo y político amigo de la infancia en los gobiernos locales y agenda de trabajo como precursores y garantes cumplimiento de los derechos de la niñez y adolescencia.
4. Informe periódico sobre el Estado de la Infancia.
5. Procesos de coordinación y articulación intersectorial que garanticen la protección integral de la niñez y la adolescencia.

El proceso que llevó al reconocimiento es de 36 meses y se debió obtener una calificación igual o superior al 80% con base en cumplimiento de su plan de trabajo inicial. Las municipalidades que cumplieron con los requisitos, según evaluación del Jurado, conformado por el IFAM, UNICEF, COSECODENI (sector de organizaciones no gubernamentales y el sector privado) recibieron el reconocimiento de “Cantón Amigo de la Infancia”. Este reconocimiento CAI tiene una vigencia de 24 meses y podía ser renovado por períodos de dos años cuando a juicio del Jurado calificador se observe una evolución positiva.

El Programa CAI no es un concurso de prácticas realizadas, sino un instrumento de apoyo al desarrollo de políticas de niñez y adolescencia, con criterios de participación, planificación y gestión por resultados. Se entiende como un estímulo adicional para el desarrollo de iniciativas amparadas en el proceso de los Consejos Cantonales de Coordinación Interinstitucional y de los Subsistemas Locales de Protección, ambos elementos estructurantes de las políticas públicas en protección integral de la infancia y la adolescencia y fortalecimiento de los gobiernos locales. Por lo tanto, con

¹³ Reconocimiento Cantones amigos de la Infancia, Derechos de la niñez y la adolescencia en el ámbito cantonal (2012); https://www.UNICEF.org/costarica/files/cr_doc_CAI_Folleto.pdf

su participación en CAI los municipios reciben oportunidades de capacitación y asistencia técnica que propician un ambiente de mejora continua.

Para tomar parte en el Programa, las municipalidades deben postularse de manera preliminar y proporcionar varios documentos, entre los cuales se encuentra un diagnóstico de la situación cantonal en relación con los cinco pilares del proceso CAI y una valoración de la situación deseada al 2015.

Una vez realizado el proceso de postulación preliminar de los cantones, sus autoridades reciben los criterios o lineamientos a seguir de cara al reconocimiento. A partir de ahí, los municipios realizan, un Plan de Acción a favor de la infancia y la adolescencia en el cantón. En el Plan, se deben consignar con claridad los puntos de partida o líneas de base para acometer objetivos y las metas que se pretenden alcanzar para la protección integral de los niños, niñas y adolescentes del cantón. Particular énfasis reside en el sistema de indicadores que han de ser objeto de riguroso escrutinio por parte del Jurado calificador.

Un primer ciclo de participación y calificación tuvo lugar entre 2015-2017 durante los cuales 32 cantones participaron en el Programa y la totalidad de estos 32 cantones fueron certificados como “Amigos de la Infancia”, alcanzando unos 587.000 niños y niñas. Los cantones certificados son:

Provincia	Cantones
San José (8)	Santa Ana, Moravia, Desamparados, Escazú, Goicochea, Pérez Zeledón, Aserrí, Alajuelita
Alajuela (6)	Naranjo, Upala, Alajuela, Atenas, Palmares, Poás
Cartago (4)	Cartago, Paraíso, El Guarco, Jiménez
Heredia (1)	Belén
Puntarenas (5)	Parrita, Buenos Aires, Coto Brus, Aguirre, Esparza
Guanacaste (5)	Santa Cruz, La Cruz, Hojancha, Nandayure, Bagaces
Limón (3)	Siquirres, Pococí, Talamanca,

Es importante mencionar que después del primer ciclo, se realizó una reestructuración importante del IFAM, con una reorganización de las áreas de trabajo y cambios de funcionarios a cargo de la coordinación del Programa CAI. Desde el 2017 no se ha realizado una siguiente convocatoria para la participación de nuevos cantones en el CAI.

1.3 PROPÓSITO DE LA EVALUACIÓN

El propósito principal de la evaluación del Programa Cantones Amigos de la Infancia es de aprendizaje y generación de conocimientos. El Programa lleva implementándose desde el 2012 y 32 Cantones ya lograron la certificación, por lo cual es oportuno realizar un balance del Programa para establecer los logros y desafíos encontrados hasta la fecha, y realizar un ejercicio reflexivo sobre el valor del programa para el desarrollo de políticas de niñez y adolescencia de cara a un eventual escalamiento a los 50 cantones faltantes y la necesidad de lograr la sostenibilidad.

La evaluación es también oportuna puesto que el IFAM ha pasado por un proceso de reestructuración y cuenta con un nuevo esquema de trabajo, y busca valorar los Programas que están a su cargo, para establecer prioridades de trabajo. También se busca establecer en qué área(s) de trabajo del IFAM se debería ubicar el CAI y que éste último puede adaptarse al nuevo esquema del IFAM.

Por parte de UNICEF, la evaluación también se concibe como una herramienta para reactivar el programa CAI, el cual se ha visto en dificultades de seguimiento a los planes de acción de las municipalidades certificadas y la implementación de una segunda fase, así como la nueva generación de municipios interesados en participar de esta iniciativa en su primera fase. Se espera que la evaluación genere un nuevo interés en el CAI y que pueda proporcionar un espacio de reflexión acerca del Programa, sus logros y dificultades, y que eventualmente se pueda lanzar una nueva fase del Programa.

Además, se espera una robusta participación de los cantones en la evaluación, la cual les podrá servir tanto de herramienta de generación de evidencia y de aprendizaje como de apoyo para la planificación, seguimiento y evaluación de sus políticas y programas nivel municipal. Finalmente, se espera que la comunidad, especialmente los niños, niñas y adolescentes de cada cantón, participen de forma activa en esta evaluación y que sus opiniones y experiencias alimenten los hallazgos y recomendaciones de la evaluación.

La evaluación tiene un doble carácter, sumativo y formativo. Es sumativo, puesto que la evaluación busca determinar en qué medida se alcanzaron o no los resultados previstos y proporcionar información sobre el valor del programa para estimular políticas e iniciativas públicas para la niñez y adolescencia. Es también formativo, ya que la evaluación busca valorar el programa, para poder establecer los logros y buenas prácticas, por un lado, y por otro lado se analizan las áreas de mejoras del programa y aspectos que se tienen que fortalecer. Tanto en lo formativo como en lo sumativo, esta evaluación pretende significar para los municipios, un enlace con nuevas iniciativas y refuerzo de los mecanismos hasta ahora implementados para el desarrollo de políticas municipales efectivas para el desarrollo de la Niñez y Adolescencia.

1.4 OBJETIVOS DE LA EVALUACIÓN

El objetivo principal de la evaluación es realizar un balance de la implementación del Programa CAI y determinar su contribución al desarrollo de políticas de niñez y adolescencia. Se busca también establecer recomendaciones para la mejora del Programa y su escalamiento a todo el país.

De manera específica, se busca:

- ▶ Determinar el valor agregado que tiene el Programa para los cantones y su contribución para impulsar políticas públicas para la niñez y adolescencia.
- ▶ Establecer el desempeño del Programa en los 32 cantones, determinar sus fortalezas y debilidades y eventuales áreas de mejora.
- ▶ Establecer buenas prácticas y lecciones aprendidas de la primera fase de la implementación del CAI, así como generar recomendaciones para una eventual segunda fase del Programa.
- ▶ Determinar cómo el CAI se debería incorporar en la nueva estructura del IFAM y recoger propuestas concretas para esta incorporación.

1.5 ALCANCE DE LA EVALUACIÓN

La evaluación cubrirá una muestra representativa de los 32 cantones participantes en la primera fase del programa CAI y que recibieron su certificación, y también se analizarán cantones que no han participado en el programa, para establecer las motivaciones para participar o no, y poder comparar la situación de los derechos de la niñez y adolescencia en cantones que participan y cantones que no participan y el valor agregado del Programa.

La evaluación revisará todos los componentes del Programa CAI y sus 5 pilares. Se espera de la evaluación que cubra el Programa desde su diseño en 2010-2011 hasta la fecha. La evaluación deberá revisar los procesos de diseño y planificación del CAI, sus marcos normativos y programáticos, la implementación en los 32 primeros cantones, la certificación de éstos y el periodo siguiendo la certificación, hasta la reestructuración del IFAM.

El proceso evaluativo deberá incluir todos los actores relevantes para la implementación del Programa, desde las autoridades nacionales (IFAM, PANI, etc.) hasta las autoridades locales (municipalidades, Consejos Cantonales de Coordinación Interinstitucional (CCCI), Subsistemas Locales de Protección Integral), y deberá consultar otros actores claves de la evaluación, como UNICEF, COSECODENI, el sector privado, las comunidades y los niños, niñas y adolescentes de los cantones participantes.

Dado que uno de los pilares del Programa CAI es la participación de niñez y adolescencia, la evaluación deberá evaluar la forma más adecuada de integrar de manera ética la participación de los niños, niñas y adolescentes en las diferentes fases de la evaluación, en línea con su derecho de participación y de expresar su opinión en asuntos que les afecte, como lo garantiza la Convención sobre los Derechos del Niño.

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)¹⁴, los cuales constituyen el marco de referencia utilizado por el Sistema de Naciones Unidas para conducir evaluaciones.

¹⁴ Criterios de evaluación del DAC-OCDE: <http://www.oecd.org/dac/evaluation/daccriteriaforevaluatingdevelopmentassistance.htm>

Dado que la evaluación se enfoca en evaluar el valor y desempeño del Programa CAI, sus fortalezas y debilidades, y su eventual escalamiento a todos los cantones del país, los criterios de evaluación seleccionados son los de **pertinencia, eficacia y sostenibilidad**. En la medida de la información disponible, se revisará el criterio de **eficiencia** para determinar el nivel de recursos necesarios para la implementación del CAI a nivel municipal. El criterio de impacto no se evaluará en la presente evaluación, dado el limitado tiempo de implementación del CAI y el hecho que sólo se ha realizado una ronda de certificación, por lo cual no existe suficientes datos para hacer un análisis de impacto satisfactorio.

De manera transversal, se debe evaluar también la integración en el Programa CAI 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.

- ▶ ¿El Programa CAI complementa y está alineado con otras iniciativas y/o programas en materia de políticas públicas de derechos de la niñez y adolescencia a nivel nacional y local?
- ▶ ¿Cuál es la motivación de los cantones para participar o no en el Programa CAI? ¿Qué valor agregado les aporta el Programa? Para los cantones que no participan, ¿cuáles son las razones por no participar?
- ▶ ¿Como ha sido el desarrollo del Plan de Acción de los cantones participantes? ¿Se realizaron con la participación de la comunidad, especialmente los niños, niñas y adolescentes y otros actores claves, como el sector privado y la sociedad civil?
- ▶ ¿El Programa CAI se alinea a la nueva estructura del IFAM y sus pilares de trabajo? ¿Cómo el CAI se puede adaptar a esta nueva estructura y qué recomendaciones se pueden establecer para una óptima integración del CAI en el IFAM?

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

- ▶ ¿El Programa CAI ha logrado contribuir a sus cuatro objetivos principales? ¿Cuáles han sido los logros y desafíos de la implementación del Programa? ¿Qué eventuales mejoras se podrían implementar?
- ▶ ¿Existen barreras o cuellos de botella para la participación de ciertos cantones al CAI?
¿Cuáles son los eventuales factores que impiden la participación de los cantones al CAI?
- ▶ ¿Qué valor agregado tiene la certificación del CAI para los cantones? ¿Qué resultados/mejoras ha permitido el CAI a nivel municipal?
- ▶ ¿Qué valor agregado tiene el CAI para el IFAM y otras instituciones responsables de temas de niñez e infancia (PANI, SNPI, etc.)?
- ▶ ¿Cómo ha sido el mecanismo de consulta del municipio con la comunidad en el marco del CAI, así como con el sector privado y la sociedad civil? ¿Cómo se ha integrado la participación de niños, niñas y adolescentes?
- ▶ ¿Cuál es el nivel de satisfacción de la población local en cuanto a su participación en el marco del CAI y en relación con la certificación del cantón? ¿La comunidad, y especialmente los niños, niñas y adolescentes perciben mejoras en su cantón en el cumplimiento y garantía de los derechos de la niñez y adolescencia?
- ▶ ¿Qué sistemas de planificación, monitoreo y evaluación tienen los cantones para establecer y hacer seguimiento a los indicadores del Plan de Acción? ¿Estos sistemas ya existían o fueron creados para el seguimiento de los indicadores del CAI? ¿El Programa CAI ha contribuido a la toma de decisiones basado en evidencia?

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

- ▶ ¿Qué costos y beneficios ha generado el Programa CAI para los cantones? ¿Qué recursos (económicos, humanos, normativos, etc.) son necesarios para una efectiva implementación del CAI a nivel de los cantones y a nivel institucional?
- ▶ ¿El CAI ha permitido un uso más eficiente de los recursos de los cantones para el desarrollo de políticas de niñez y adolescencia? ¿Ha creado oportunidades de cooperación con otras entidades (públicas, privadas, sociedad civil, etc.) del sector?

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

- ▶ ¿Los cantones que se han certificado han logrado mantener y seguir los avances en materia de derechos de la niñez y adolescencia?
- ▶ ¿Existen eventuales ajustes/cambios que se recomiendan realizar para la implementación de una segunda ronda de certificación? ¿Cuáles son los aspectos a considerar para pasar a escala el Programa CAI y alcanzar la participación de todos los cantones?
- ▶ ¿Existe apropiación del Programa CAI por parte de las municipalidades, el IFAM y otras instituciones públicas encargadas del tema de la niñez y adolescencia?
- ▶ ¿El CAI ha proporcionado un escenario duradero para la planificación y monitoreo participativo a nivel municipal con la comunidad y otros actores relevantes?

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. 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.

Como mencionado anteriormente, la evaluación deberá analizar tanto cantones que hicieron parte del Programa CAI y que se certificaron como cantones que no participaron. El equipo de evaluación deberá establecer y explicar la selección de una **muestra** de cantones que serán objetos de la evaluación. La muestra debería ser representativa de la diversidad de los cantones, en términos de tamaño poblacional, de zonas geográficas (región central, zonas fronterizas, costa), urbano/rural, de población indígena y afrodescendientes, así como de niveles de bienestar como indicado en el Índice de Bienestar de la Niñez y Adolescencia.

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 forma de garantizar la participación de niños, niñas y adolescentes, dado que la implementación de políticas públicas de niñez y adolescencia es un tema que les impacta directamente e influye en su bienestar y la garantía de sus derechos. 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 el Programa CAI, 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 (Documentos clave CAI, 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 el Programa CAI y otros programas relacionados con políticas locales de niñez y adolescencia. Especialmente, se espera que el equipo de evaluación compare la experiencia de Costa Rica con experiencias CAI de otros países, para determinar la pertinencia, eficacia y sostenibilidad del CAI en Costa Rica. 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) del Programa CAI. Este ejercicio permitirá explicar la lógica detrás del CAI, es decir cómo se entiende que el establecimiento del Programa CAI permite producir una serie de resultados que contribuyen al desarrollo de políticas públicas a favor de los derechos 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 deseado y cuáles son los cambios que se tienen que realizar para efectuar la transición entre las dos situaciones¹⁵. 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

¹⁵ 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%20%20Theory%20of%20Change_ES.pdf

realización (supuestos). El equipo de evaluación deberá establecer la teoría de cambio (TdC) del Programa CAI 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 evaluación anticipe eventuales limitaciones en materia de ética y discuta 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 (documentos disponibles públicamente):

- Carta de Intenciones, Programa Conjunto “Cantones Amigos de la Infancia” (2012)
- Folleto Reconocimiento Cantones amigos de la Infancia, Derechos de la niñez y la adolescencia en el ámbito cantonal (2012)
- Decreto N° 37383 -MP-DDL (2012) Declara de interés público las acciones relacionadas con la implementación del Programa Cantones Amigos de la Infancia
- Página internet del CAI Costa Rica: <http://www.cantonesamigosdelainfancia.go.cr/>
- Página internet de UNICEF acerca del Programa CAI:
https://www.UNICEF.org/costarica/activities_12336.html
- Página internet global de la Iniciativa Ciudades Amigas de la Infancia:
<https://childfriendlycities.org>
- El documento global de UNICEF “Building Child Friendly Cities: A framework for action” (en inglés), 2004: <https://www.UNICEF-irc.org/publications/416-building-child-friendly-cities-a-framework-for-action.html>
- Índice de Bienestar de la Niñez y la Adolescencia Costa Rica 2014
- Planes Nacionales de Desarrollo de Costa Rica
- Convención sobre los Derechos del Niño (1989)
- Las recomendaciones del Comité de los Derechos del Niño a los Informes Periódicos de Costa Rica
- Programa de País de UNICEF en Costa Rica 2013-2017 y 2018-2022
- Reportes del Estado de los derechos de la niñez y la adolescencia en Costa Rica
- El Código de la Niñez y la Adolescencia (Ley 7739, enero 1998)
- La Política Nacional para la Niñez y la Adolescencia 2009-2021
- Sistemas nacionales de protección integral de la infancia: fundamentos jurídicos y estado de aplicación en América Latina y el Caribe (CEPAL, 2013)
- Ley 7648 (1996) que establece el Patronato Nacional de la Infancia
- Plan de Prevención de Violencia
- Agenda Nacional de Niñez y Adolescencia (ANNA)
- Política de Primera Infancia, entre otras políticas etarias.

1.8 NORMAS DE EVALUACION Y CONSIDERACIONES ETICAS

La evaluación tendrá que estar alineada con las normas y estándares de evaluación de las Naciones Unidas¹⁶ 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 de respeto, beneficio y justicia¹⁷. Asimismo, es fundamental que el equipo evaluador mantenga respeto por la dignidad y diversidad de las personas que sean entrevistadas y que considere en todo el proceso de evaluación el respeto a los derechos humanos, equidad e igualdad de género¹⁸. 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 de los participantes cuando se recolecte la información, especialmente cuando se tratan de menores de edad.

Se espera que la evaluación integre la participación de niños, niñas y adolescentes, por lo cual es esencial que el equipo de evaluación se refiera a la guía de UNICEF en cuanto a investigación ética con niños y niñas¹⁹. 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 análisis²⁰ y, 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.

¹⁶ **Normas y Estándares para evaluación**, UNEG, 2016: <http://www.uneval.org/document/detail/1914>

¹⁷ 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>

¹⁸ **Integración de los Derechos Humanos y la Igualdad de Género en la Evaluación**, 2011: <http://www.uneval.org/document/detail/980>

¹⁹ **Ethical Research Involving Children**, 2013: <http://childethics.com/wp-content/uploads/2013/10/ERIC-compendium-approved-digital-web.pdf>

²⁰ **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>

1.9 DISEMINACIÓN

El proceso de evaluación se espera lo más participativo posible, recogiendo comentarios y perspectivas de las diferentes partes a lo largo de la 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.

1.10 ENTREGABLES

El equipo de evaluación deberá entregar un total de cuatro productos como parte de la evaluación que se describen a continuación:

Producto Esperado	Actividades	Contenidos y Requisitos	Indicador de Logro	Fecha de Entrega	Porcentaje de Pago
Primer producto: Diseño de Plan de trabajo y propuesta metodológica	<ul style="list-style-type: none"> Realizar reuniones para recopilar los insumos que serán plasmados en la propuesta de plan de trabajo. Consensuar Secretaría Técnica de CAI y UNICEF la metodología y consultas que se llevarán a cabo, para que sean plasmadas en el cronograma de trabajo. 	<p>El Plan de Trabajo debe contener los siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> → Propuesta metodológica → Herramientas e instrumentos de recolección de información → Cronograma de ejecución 	Plan de Trabajo validado por la Secretaría Técnica de CAI	10 días después de firmado el contrato.	10%
Segundo producto: Informe inicial	<ul style="list-style-type: none"> Determinación de los actores relevantes. Búsqueda de evidencia que existe cuantitativa y cualitativa, como parte de la revisión documental. Desarrollar talleres, reuniones de consulta y seguimiento (para solventar las necesidades de información o complementar la información cuantitativa), siguiendo la metodología propuesta en el primer producto. 	<p>Basado en la revisión documental y primeras consultas, este informe deberá describir:</p> <ul style="list-style-type: none"> → el objeto de evaluación, → explicar el diseño metodológico → proporcionar todos los instrumentos de recolección de la información (pautas de entrevistas, cuestionarios, formularios de consentimiento informado, etc.), → describir las limitaciones y medidas de mitigación → las consideraciones éticas. Ver estructura del índice abajo. Max. 40 páginas más anexos. 	<p>Versión borrador y versión revisada integrando los comentarios recibidos</p> <p>Informe validado por la Secretaría Técnica de CAI</p>	6 Semanas después de entregado el primer producto	30%
Tercer producto: Informe de avance sobre consultas y talleres de presentación de los	<ul style="list-style-type: none"> Elaboración de consultas complementarias. Integración de los primeros comentarios por parte del 	<p>El informe debe contener:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Sistematización de las consultas, a través del avance del llenado de la matriz de evaluación. 	Propuesta validada por la Secretaría Técnica de CAI	7 Semanas después de entregado el segundo producto	20%

Producto Esperado	Actividades	Contenidos y Requisitos	Indicador de Logro	Fecha de Entrega	Porcentaje de Pago
hallazgos preliminares	<p>comité de gestión y otros actores clave.</p> <ul style="list-style-type: none"> Reuniones de consulta, seguimiento y validación. 	<p>2) Listas de asistencia</p> <p>3) Hoja de ruta para la incorporación de los resultados de las consultas en el informe de evaluación.</p>			
Cuarto producto: Informe final de evaluación	<ul style="list-style-type: none"> Reuniones de preparación y coordinación para la elaboración del informe final. Reuniones para la presentación y validación del informe final. 	<p>Versión borrador y versión revisada integrando los comentarios recibidos), El informe final deberá seguir los estándares de UNICEF para reportes de evaluación (ver estructura del índice abajo). Max. 70 páginas más anexos.</p>	Propuesta validada por la Secretaría Técnica de CAI	6 Semanas después de entregado el tercer producto	40%

El reporte inicial y el reporte final deberán seguir los estándares de UNICEF²¹ y tendrán la siguiente estructura:

Estructura Informe inicial – Producto 2 (max. 40 páginas más anexos):

- i) presentación del contexto y objeto de evaluación
- ii) propósito, objetivos y alcance de la evaluación
- iii) reconstrucción de la teoría de cambio
- iv) marco de evaluación (criterios y preguntas de evaluación), y matriz de evaluación (en anexo)
- v) una metodología completa con:
 - a) explicación y justificación del diseño metodológico incluido los métodos de recolección de la información
 - b) explicación y justificación del muestreo
 - c) limitaciones y medidas de mitigación
 - d) consideraciones éticas
 - e) análisis de los datos (cómo se analizarán los datos, qué técnica se utilizará, software, etc.)
 - f) diseminación de la evaluación
- vi) un cronograma y descripción del rol y responsabilidades de cada miembro del equipo (puede ser un anexo).
- vii) fechas de los entregables y control de calidad
- viii) Anexos (no exhaustivo):
 - matriz de evaluación
 - lista de personas a entrevistar y sitios a visitar
 - instrumentos de recolección de información (cuestionario, pautas de entrevistas, etc.)

Estructura Informe final – Producto 4 (max. 60 páginas más anexos):

- i. Resumen Ejecutivo (max. 5 páginas)
- ii. Contexto y presentación del objeto de evaluación
- iii. Propósito, Objetivos y Alcance de la Evaluación
- iv. Criterios y Preguntas de Evaluación
- v. Metodología
- vi. Limitaciones de la evaluación
- vii. Consideraciones éticas
- viii. Hallazgos (por criterio de evaluación)
- ix. Conclusiones
- x. Lecciones aprendidas
- xi. Recomendaciones
- xii. Anexos: - TdRs
 - Teoría de cambio
 - Matriz de evaluación
 - Herramientas de recolección de la información
 - Lista de lugares visitados y lista de entrevistados
 - Lista de documentos consultados

²¹ Estándares para Informe inicial: [https://www.UNICEF.org/evaluation/files/UNICEF UNEG TOR Checklist updated June 2017.pdf](https://www.UNICEF.org/evaluation/files/UNICEF%20NEG%20TOR%20Checklist%20updated%20June%202017.pdf)
 Estándares para Informe final: [https://www.UNICEF.org/evaluation/files/UNICEF adapated reporting standards updated June 2017 FINAL.pdf](https://www.UNICEF.org/evaluation/files/UNICEF%20adapated%20reporting%20standards%20updated%20June%202017%20FINAL.pdf)

- Otros documentos pertinentes

Control de calidad de la evaluación y grupo de referencia

La gestión del contrato de evaluación estará a cargo del UNICEF y se creará un grupo técnico de referencia para la supervisión y seguimiento a la evaluación. Este grupo será conformado por MIDEPLAN, COSECODENI, PANI, UNICEF y el IFAM. El grupo de referencia proporcionará orientación y apoyo técnico, así como retroalimentación a los diferentes productos entregados por el equipo de evaluación.

Además de los comentarios del grupo de referencia, el informe inicial e informe final pasará por el control de calidad externo de la Oficina Regional de UNICEF para América latina y el Caribe. Para facilitar la alineación con los estándares mencionados anteriormente, se proporcionará con antelación modelos de informe inicial y final de evaluación, así como los check-lists utilizados para control de calidad de evaluaciones.

El equipo de evaluación deberá integrar y responder a los comentarios recibidos y entregar una versión revisada de cada informe. El **pago** de cada producto sólo se hará cuando se recibe y aprueba la versión revisada del informe incorporando los comentarios recibidos de manera satisfactoria. No se harán pagos después de la recepción de las versiones borradores.

1.11 CRONOGRAMA

Se anticipa que esta evaluación se desarrollará en 6.5 meses. El trabajo se desarrollará tanto en la capital San José como en otros municipios de Costa Rica, según el muestreo que se escoja.

El equipo de evaluación será responsable de la gestión y organización de sus viajes, incluido seguro de viaje, disposición de seguridad, etc. Todos los gastos relacionados con viajes y demás servicios deberán ser incluidos en la propuesta financiera. UNICEF no pagará gastos adicionales fuera de los contemplados en la propuesta financiera.

1.12 PERFIL DEL EQUIPO DE EVALUACION

Para llevar a cabo esta evaluación, se requiere un equipo nacional de evaluación de **tres a cinco personas**. Se espera que el equipo de evaluación tenga balance de género. Se espera también que el equipo de evaluación propicie la participación de evaluadores jóvenes emergentes.

El equipo de evaluación debería ser compuesto al mínimo por:

-1 experto/a en diseño de evaluaciones y métodos de recolección de evaluación cualitativo y cuantitativo

- 1 experto/a en políticas públicas de niñez y adolescencia en el ámbito nacional y local

- 1 evaluador/a joven emergente

El equipo de evaluación en su conjunto deberá reunir las siguientes calificaciones:

- . Maestría en evaluación, ciencias sociales, económicas, política pública, derechos de la niñez, u otras áreas afines
- . Experiencia probada de 8 años en realización de evaluaciones e investigación;
- . Experiencia probada de 8 años en diseño y métodos de evaluación e investigación cualitativa y cuantitativa:
- . Experiencia probada de 10 años en desarrollo de programas, planes o políticas públicas de niñez y adolescencia
- . Comprensión profunda del sector público costarricense tanto a nivel nacional que cantonal
- . Sensibilidad política
- . Excelentes aptitudes para la facilitación y comunicación individual y grupal
- . Experiencia probada en facilitación y recolección de información con niños, niñas y adolescentes
- . Conocimientos de los enfoques de equidad y género y su aplicación
- . Conocimientos de la Gestión Basada en Resultados (*Results-Based Management*)
- . Dominio del español hablado y escrito
- . Buena capacidad de redactar informes de manera clara y concisa

Deseable:

- . Experiencia de trabajo previa con el Sistema de Naciones Unidas
- . Conocimientos de las normas de evaluación de UNEG
- . Conocimientos de inglés (capacidad de leer documentos en inglés)

En su propuesta técnica, el equipo de evaluación deberá explicar qué miembro del equipo cumple con qué requisito y el rol y responsabilidades de cada miembro del equipo.

Adicionalmente, el equipo deberá compartir los siguientes principios y contar con habilidades para:

1. **Ética:** Capacidad para actuar teniendo presentes los principios y ética de la profesión en la actividad cotidiana.
2. **Orientación a los resultados:** Es la capacidad de encaminar todos los actos al logro de lo esperado, actuando con velocidad y sentido de urgencia ante decisiones importantes necesarias para cumplir o superar los resultados esperados.

3. **Precisión (Atención al detalle):** Es la habilidad para realizar las tareas asignadas con alto grado de fidelidad. Implica una insistencia por la exactitud en cada tarea que involucre la labor a realizar.
4. **Compromiso (Apego a Normas):** Es la capacidad del equipo para tomar conciencia de la importancia que tiene el cumplir con el desarrollo de su trabajo dentro del plazo que se le ha estipulado. Dicho trabajo debe ser asumido con responsabilidad, poniendo el mayor esfuerzo para lograr un producto con un alto estándar de calidad que satisfaga y supere las expectativas de los clientes.
5. **Liderazgo:** Capacidad para motivar y dirigir a las personas logrando que estas contribuyan de forma efectiva y adecuada a la consecución de los objetivos, facilitando que se ponga en juego las capacidades y el potencial.
6. **Dinamismo:** Se trata de la habilidad para trabajar arduamente en situaciones cambiantes o alternativas, que cambian en cortos espacios de tiempo, en jornadas de trabajo prolongadas sin que por esto se vea afectado su nivel de actividad.

2. CONDICIONES GENERALES

2.1 Admisibilidad de las ofertas

Serán admisibles a concurso las ofertas que cumpla con las condiciones generales, específicas, legales y técnicas solicitadas en el presente cartel. Toda oferta que se presente en forma extemporánea no será considerada.

2.2 Valoración de las ofertas

Los postulantes deberán enviar una propuesta técnica y financiera en dos documentos separados, de lo contrario será invalidada.

La **propuesta técnica** deberá incluir:

- una presentación de la institución/empresa
- las hojas de vida de los miembros del equipo de evaluación
- títulos universitarios de los miembros del equipo
- propuesta metodológica para realizar la evaluación
- explicación del rol y responsabilidad de cada miembro del equipo, plan de trabajo con el número de días trabajado por cada miembro
- explicación de la adecuación de cada miembro del equipo con las competencias requeridas
- ejemplos de evaluaciones previas

La **propuesta financiera** debe ser la más detallada posible e incluir:

- los honorarios de los miembros del equipo y número de días trabajados para cada miembro
- todos los costos relacionados con viaje (gastos de transporte, hospedaje, seguros, etc.)
- Otros gastos generales si los hubiese

La evaluación de las propuestas técnicas y financieras tendrán un máximo de 100 puntos, 70 puntos correspondiendo a la propuesta técnica y 30 puntos a la propuesta financiera:

Puntaje de la propuesta técnica	Max. 70 puntos
Puntaje de la propuesta económica	Max. 30 puntos
TOTAL	Max. 100 puntos

Solo las aplicaciones que obtengan un mínimo de **55 puntos** en su propuesta técnica serán consideradas para la evaluación de la propuesta financiera.

Las evaluaciones técnicas se valorarán con los siguientes criterios:

Criterio técnico	Descripción	Puntos máximos
Perfil del equipo	Se valorará la adecuación del perfil del equipo propuesto con los requerimientos, perfil académico, balance de género	15
Experiencia previa en evaluación y experticia en materia de niñez y adolescencia en Costa Rica	Se valorará la experiencia en la conducción de evaluaciones de políticas públicas relacionados con la niñez y adolescencia o temas similares; los conocimientos en diseño y métodos evaluativos; la experticia en materia de niñez y adolescencia y la experticia del sector público costarricense; capacidades en facilitación y recolección de información	30
Calidad de la propuesta metodológica	Comprensión del mandato y adecuación de la metodología con el objeto a ser evaluado; valor agregado de la propuesta; consideraciones éticas	25
Máximo puntaje técnico posible		70
Puntaje técnico mínimo requerido		55

Las propuestas técnicas que obtengan un mínimo de 55 puntos serán consideradas para la evaluación de la propuesta financiera.

La evaluación financiera tiene una valoración de **30 puntos máximo** y se calculará de la siguiente forma:

$$\text{Puntaje por propuesta de precio X} = \frac{\text{Max. Puntaje para propuesta financiera} \times \text{Costo más bajo propuesto}}{\text{Precio de la propuesta X}}$$

2.3 Condiciones de la contratación

- Los honorarios pactados deberán considerar cualquier gasto por desplazamiento a las zonas del país que se requieren visitar según la muestra, así como los gastos de viaje que se incurran durante la contratación.

- b. Los honorarios pactados también deberán considerar cualquier gasto por concepto de talleres, grupos focales, entre otros, que sea necesario organizar para los propósitos de la consultoría (logística, convocatoria, alimentación, materiales, uso/alquiler de equipo, etc.).
- c. La parte contratante no reconocerá cargos adicionales por concepto de tasas impositivas y demás gravámenes. Éstos se suponen fueron considerados en el precio ofrecido (todo incluido).
- d. La contratación se formalizará mediante Contrato por Prestación de Servicios Profesionales.

2.5 Derechos de autor, patentes y otros derechos de propiedad

UNICEF será el titular de los derechos de propiedad intelectual y otros derechos de propiedad incluyendo, pero no limitado a las patentes, derechos de autor y marcas registradas, con respecto a los documentos y otros materiales que tengan una relación directa con o hayan sido preparados o recogidos en consecuencia o en el curso de la ejecución del contrato para cuya adjudicación se convoca el presente concurso. A petición de UNICEF, la empresa contratada deberá tomar todas las medidas necesarias, ejecutar todos los documentos necesarios y generalmente asistir en la transferencia, el aseguramiento y la formalización de esos derechos de propiedad a UNICEF en cumplimiento de los requerimientos de la legislación aplicable.

2.6 Monitoreo y evaluación

El Equipo asignado de la empresa consultora que resulte adjudicada con el contrato de esta consultoría trabajará directamente vinculado con las autoridades y funcionarios/as que UNICEF y sus contrapartes designen oportunamente para este fin.

2.7 Plazo de recepción de las ofertas

La aplicación deberá realizarse vía correo electrónico indicando en el título del correo electrónico **“Evaluación del Programa Cantones Amigos de la Infancia en Costa Rica”** con sus respectivos archivos (incluir en archivos separados la oferta técnica y la oferta económica), a la dirección **contratoscostarica@UNICEF.org** a más tardar a las **8:00 a.m. del día jueves 22 de agosto de 2019**. El tamaño total del correo deberá ser inferior a los 5MB (nuestro correo recibe archivos de este tamaño) incluidos adjuntos. Ofertas con tamaño igual o superior a este límite serán rechazadas automáticamente por el sistema sin que medie una notificación.

A efectos de considerarse una oferta válida, el o la oferente debe presentar:

- Una nota escrita con su respectiva propuesta técnica-metodológica
- Una propuesta económica en moneda nacional, acorde con los productos solicitados.
- Currículum institucional y copia de personería jurídica.
- Constancia emitida por Banco del Sistema Bancario Nacional en que haga constar el número de cuenta cliente de la Empresa.
- Constancia o declaración jurada de que la empresa está al día con la Caja Costarricense del Seguro Social.
- Las firmas consultoras o equipos deberán indicar el personal asignado para el proyecto y adjuntar sus respectivos atestados y formularios P11.

- En el currículo institucional, deberán detallarse las principales características de los proyectos realizados pertinentes y adjuntar ejemplos de estudios realizados similares a los solicitados en esta contratación
- Se recomienda hacer mención de experiencias de relación anteriores –si las hubiere- con UNICEF u otros organismos del sistema de Naciones Unidas.
- Las ofertas técnicas y económicas deben ser entregadas en documentos por separado, y enviadas en E-MAILS, por separado. Los archivos deben traer el nombre de la empresa oferente claramente identificado.

2.8 Consultas y aclaraciones técnicas sobre términos de referencia

Los oferentes tendrán **hasta el mediodía del 15 de agosto de 2019** para realizar consultas e índole técnico, vía correo electrónico a la dirección contratoscostarica@UNICEF.org, indicando en el título del correo electrónico **Consulta técnica Evaluación del Programa Cantones Amigos de la Infancia en Costa Rica. Únicamente se entenderán consultas por ese medio.**

Serán admisibles a concurso las ofertas que cumpla con las condiciones generales, específicas, legales y técnicas solicitadas en el presente cartel. Toda oferta que se presente en forma extemporánea no será considerada.

ANEXO 1 – Ejemplo de matriz de evaluación

Criterio	Pregunta de evaluación	Formación del juicio (judgment criteria)	Indicadores	Fuentes de información	Métodos de recolección
Relevancia	¿En qué medida están alineados los objetivos del programa con las prioridades del gobierno nacional?	Evidencia en los marcos y documentos programáticos que el programa está explícitamente alineado con las prioridades del gobierno Evidencia de participación/consulta de los actores del gobierno en el desarrollo del programa	Referencias explícitas en los marcos programáticos de políticas y marcos del gobierno Número de participantes del gobierno en el desarrollo del programa; referencias a participación del gobierno y/o comentarios recibidos	Documentos y marcos del programa Minutas de reunión, correos electrónicos, información en entrevistas	Revisión documental Revisión documental, entrevistas con actores claves
Relevancia					
....					
Eficacia					
....					
Eficiencia					
....					
Sostenibilidad					
....					
Impacto					
...					
Género					
Derechos Humanos					
....					

14.3 Anexo 3. Matriz de evaluación.

Objetivo general

El objetivo principal de la evaluación es realizar un balance de la implementación del Programa CAI y determinar su contribución al desarrollo de políticas de niñez y adolescencia. Se busca también establecer recomendaciones para la mejora del Programa y su escalamiento a todo el país.

Objetivos específicos:

1. Valorar los niveles de pertinencia de la estrategia del Programa CAI.
2. Determinar el valor agregado que tiene el Programa para los cantones y su contribución para impulsar políticas públicas para la niñez y adolescencia.
3. Establecer el desempeño del Programa en los 32 cantones, determinar sus fortalezas y debilidades y eventuales áreas de mejora.
4. Establecer buenas prácticas y lecciones aprendidas de la primera fase de la implementación del CAI, así como generar recomendaciones para una eventual segunda fase del Programa.
5. Valorar el modelo de gestión del Programa Cantones Amigos de la Infancia para el fortalecimiento de políticas públicas para la niñez y la adolescencia con el fin de apoyar la toma de decisiones.

Criterio Pertinencia:

Medida en que los resultados esperados y los ejes de intervención son congruentes con las prioridades del contexto económico, político y social cantonal, y las necesidades de la población beneficiaria directa e indirecta del programa y los compromisos que emanan de las agendas de desarrollo nacionales e internacionales suscritas por Costa Rica, en materia de políticas públicas de derechos de la niñez y adolescencia y los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Objetivo:

- Valorar los niveles de pertinencia de la estrategia del Programa CAI.

Dimensión: Diseño

Tabla 9 Criterio de Pertinencia

Preguntas de evaluación	Ejes de análisis de la evaluación	Fuentes de información	Técnica de recolección de información	Técnicas de análisis de información
<p>¿En qué medida el Programa CAI tomo en cuenta las necesidades de la población beneficiaria en su diseño y es congruente con el marco normativo en la materia y los contextos locales?</p> <p>¿Cuál es el grado de pertinencia de la teoría de cambio del Programa Cantones Amigos para el logro de los objetivos?</p>	<p>Niveles de alineación del Programa CAI con políticas públicas de derechos de la niñez y adolescencia a nivel internacional, nacional y local y con otras iniciativas y/o programas en la materia.</p> <p>Nivel de adecuación de las estrategias de intervención concretas a problemas y realidades del país (contexto de la intervención).</p> <p>Análisis de la teoría del cambio y de la cadena de resultados del Programa CAI.</p> <p>Nivel de participación de actores claves (municipalidades, otras instancias gubernamentales) en la construcción de la</p>	<p>Personas que han participado y participan en la formulación y ejecución del Programa desde UNICEF, PANI, Cosecodeni, IFAM, Mideplan</p> <p>Personas encargadas del CAI en cada una de las 32 Municipalidades</p> <p>Fuentes documentales</p>	<p>Revisión de fuentes bibliográficas.</p> <p>Taller de teoría del cambio y cadena de resultados. Mapeo de actores claves.</p> <p>Entrevistas semi estructuradas a personas claves (UNICEF, PANI, Cosecodeni, IFAM, Mideplan).</p> <p>Talleres en los 4 lugares (antes del Covid donde se pudo hacer la consulta).</p> <p>Entrevistas con personas informantes claves de las Municipalidades, y de las oficinas locales del PANI.</p>	<p>Categorías de análisis.</p> <p>Triangulación de técnicas y fuentes.</p>

Preguntas de evaluación	Ejes de análisis de la evaluación	Fuentes de información	Técnica de recolección de información	Técnicas de análisis de información
¿En qué medida la estrategia del programa ha sido pertinente para el alcance y el logro de los objetivos y resultados a nivel de producto?	<p>estrategia del Programa CAI.</p> <p>Comparaciones de las consideraciones (administrativas, políticas, recursos humanos y económicos) de los cantones para participar o no en el Programa CAI.</p> <p>Análisis de las motivaciones y el valor agregado de los cantones a partir de su participación en el Programa CAI.</p> <p>Análisis de la coherencia y el alcance del diseño del Programa CAI en función de los resultados propuestos.</p> <p>Valoración de barreras o cuellos de botella para la participación de los cantones en el CAI y los eventuales factores que impiden su participación.</p>		<p>6 sesiones de consulta con adolescentes y personas adultas que participaron en el CAI mediante técnicas participativas, con representación de los 32 cantones.</p> <p>.</p>	

Preguntas de evaluación	Ejes de análisis de la evaluación	Fuentes de información	Técnica de recolección de información	Técnicas de análisis de información
	<p>Análisis de las acciones planificadas para la creación de capacidades en el personal técnico de las Instituciones y de las Municipalidades</p> <p>Análisis de la visión de niñez y adolescencia que se tiene desde las Instituciones y desde las Municipalidades</p>			

Criterio eficacia:

Medida en que los planes y los bienes y servicios generados en la intervención contribuyen al alcance de los objetivos propuestos en el Programa CAI.

Objetivos:

- Determinar el valor agregado que tiene el Programa para los cantones y su contribución para impulsar políticas públicas para la niñez y adolescencia
- Establecer el desempeño del Programa en los 32 cantones, determinar sus fortalezas y debilidades y eventuales áreas de mejora.

Dimensión: Procesos y resultados

Tabla 10 Criterio de Eficacia

Preguntas de evaluación	Ejes de análisis de la evaluación	Fuentes de información	Técnica de recolección de información	Técnicas de análisis de información
¿Cuál es el nivel de cumplimiento los resultados planificados del Programa CAI a nivel Nacional y en cada uno de los cantones participantes?	<p>Nivel de cumplimiento de los cuatro objetivos principales del Programa CAI.</p> <p>Nivel de desarrollo y avance de los Planes de Acción de los 32 cantones participantes.</p> <p>Nivel de cambio documentado en cada uno de los municipios a partir de los diagnósticos cantones en cada uno de los 5 pilares.</p> <p>Niveles y tipos de participación de la comunidad, especialmente los niños, niñas y adolescentes y otros actores claves, como el sector privado y la sociedad civil organizada, en el diseño y ejecución de los planes de acción de las 32 municipalidades</p> <p>Existencia, tipo y motivo de creación de sistemas de</p>	<p>Personas que han participado y participan en la formulación y ejecución del Programa desde UNICEF, PANI, COSECODENI, IFAM, Mideplan.</p> <p>Personas encargadas del CAI en cada una de las 32 Municipalidades.</p> <p>Diagnósticos, planes de acción, informes de PAO y de rendición de cuentas de los cantones participantes en el CAI.</p> <p>Análisis de las políticas de niñez y adolescencia en los cantones donde se cuenta con la misma.</p> <p>Fuentes documentales</p>	<p>Revisión de fuentes documentales.</p> <p>Entrevistas semi estructuradas a personas claves (UNICEF, PANI, COSECODENI, IFAM, Mideplan).</p> <p>Talleres en los 4 lugares (antes del Covid donde se pudo hacer la consulta).</p> <p>Entrevistas con personas informantes claves de las Municipalidades, y de las oficinas locales del PANI.</p> <p>6 sesiones de consulta con adolescentes y personas adultas que participaron en el CAI mediante técnicas participativas, con</p>	<p>Categorías de análisis.</p> <p>Triangulación de técnicas y fuentes.</p>

Preguntas de evaluación	Ejes de análisis de la evaluación	Fuentes de información	Técnica de recolección de información	Técnicas de análisis de información
	<p>planificación, monitoreo y evaluación para establecer y hacer seguimiento a los indicadores del Plan de Acción en cada uno de los 32 cantones participantes.</p> <p>Valoración de la s formas en las que el Programa CAI ha contribuido a la toma de decisiones basada en evidencias, a nivel de cada uno de los 32 cantones participantes.</p> <p>Nivel de alineamiento de los planes de acción del CAI, con los planes de desarrollo de cantonal y otros instrumentos de planificación afines.</p> <p>Nivel de cumplimiento y avance de las políticas cantonales de niñez y adolescencia en los cantones participantes.</p> <p>Valoración de barreras o cuellos de botella para el cumplimiento de los planes de acción por parte de los cantones CAI.</p>		representación de los 32 cantones.	
¿En qué medida el proceso de	Nivel de satisfacción de la población local específicamente especialmente niños, niñas y			

Preguntas de evaluación	Ejes de análisis de la evaluación	Fuentes de información	Técnica de recolección de información	Técnicas de análisis de información
certificación ha sido eficaz para atender las necesidades de la niñez y adolescencia en cada uno de los cantones?	<p>adolescentes, en cuanto a las acciones desarrolladas en el marco del CAI.</p> <p>Tipo de cambios percibidos por la comunidad, especialmente niños, niñas⁵ y adolescentes, en el cumplimiento y garantía de sus derechos.</p> <p>Accesibilidad de los servicios, igualdad de oportunidades y equidad en beneficio de las poblaciones objetivo.</p> <p>Análisis del nivel de institucionalidad en materia de defensa de la niñez y adolescencia en cada uno de los cantones participantes.</p> <p>Análisis de la coordinación interinstitucional en cada uno de cantones participantes.</p>			
¿En qué medida el modelo de Gobernanza con el que fue diseñado el Programa permite el	Forma en que el Programa CAI se alinea a la nueva estructura del IFAM y sus pilares de trabajo.	<p>Fuentes documentales</p> <p>Personas que han participado y participan en la formulación y</p>	<p>Revisión de fuentes bibliográficas.</p> <p>Entrevistas semi estructuradas a</p>	

⁵ Se va trabajar en los talleres con población de 10 a 17 años, guardando consideraciones de género.

Preguntas de evaluación	Ejes de análisis de la evaluación	Fuentes de información	Técnica de recolección de información	Técnicas de análisis de información
cumplimiento de los objetivos?	<p>Valoración del modelo de gobernanza para la implementación del Programa CAI: coordinación interinstitucional y mecanismos de gestión articulados y consolidados que contribuyan a alcanzar los objetivos.</p> <p>Análisis de la forma como el Programa CAI se puede adaptar a la nueva estructura y sus correspondientes recomendaciones para establecer para una óptima integración del CAI en el IFAM.</p> <p>Estudiar los elementos que deben ser considerados en el diseño para garantizar la sostenibilidad del programa.</p> <p>Revisión del diseño orientado a fortalecer la estrategia, de manera que mejore sus contribución</p>	<p>ejecución del Programa desde UNICEF, PANI, COSECODENI, IFAM.</p> <p>Personas encargadas del CAI en cada una de las 32 Municipalidades. Diagnósticos, planes de acción, informes de PAO y de rendición de cuentas de los cantones participantes en el CAI.</p> <p>Grupos focales con municipios participantes.</p>	<p>personas claves (UNICEF, PANI, COSECODENI, IFAM).</p> <p>Talleres en los 4 lugares (antes del Covid donde se pudo hacer la consulta).</p> <p>Entrevistas con personas informantes claves de las Municipalidades, y de las oficinas locales del PANI.</p> <p>Panel de personas expertas.</p> <p>Grupos focales de municipalidades no participantes.</p>	

Preguntas de evaluación	Ejes de análisis de la evaluación	Fuentes de información	Técnica de recolección de información	Técnicas de análisis de información
	a la problemática que le dio origen.			

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

Objetivo:

- Establecer el desempeño del Programa en los 32 cantones, determinar sus fortalezas y debilidades y eventuales áreas de mejora

Dimensión: Procesos

Tabla 11 Criterio de Eficiencia

Preguntas de evaluación	Ejes de análisis de la evaluación	Fuentes de información	Técnica de recolección de información	Técnicas de análisis de información
¿En qué medida los recursos técnico-políticos, financieros, humanos y materiales con qué se cuentan y el uso que se hace de éstos, permiten la implementación del Programa CAI?	<p>Análisis del tipo de instancia cantonal para la atención del Programa CAI en cada uno de los municipios participantes.</p> <p>Análisis del modelo del financiamiento del Programa CAI.</p>	Personas que han participado y participan en la formulación y ejecución del Programa desde UNICEF, PANI, COSECODENI, IFAM, Mideplan.	<p>Revisión de fuentes bibliográficas</p> <p>Entrevistas semi estructuradas a personas claves (UNICEF, PANI, COSECODENI, IFAM, Mideplan).</p>	<p>Categorías de análisis.</p> <p>Triangulación de datos.</p>

Preguntas de evaluación	Ejes de análisis de la evaluación	Fuentes de información	Técnica de recolección de información	Técnicas de análisis de información
	<p>Existencia de procedimientos documentados.</p> <p>Valoración de la creación de competencias técnicas y profesionales de las personas encargadas del CAI en cada municipio.</p> <p>Sistemas de costeo de actividades implementados</p> <p>Análisis del apoyo político (Concejos Municipales y Alcaldías, al Programa CAI).</p> <p>Análisis de los presupuestos cantonales destinados a la implementación del Programa CAI, desde un análisis comparativo de porcentaje de presupuesto total y cantidad de personas menores de edad que habitan en el cantón.</p>	<p>Personas encargadas del CAI en cada una de las 32 Municipalidades.</p> <p>Diagnósticos, planes de acción, informes de PAO y de rendición de cuentas de los cantones participantes en el CAI.</p> <p>Análisis del presupuesto del Programa desde UNICEF, PANI, COSECODENI, IFAM.</p> <p>Análisis de los presupuestos institucionales a nivel de los cantones participantes.</p> <p>Fuentes documentales</p>	<p>Talleres en los 4 lugares (antes del Covid donde se pudo hacer la consulta).</p> <p>Entrevistas con personas informantes claves de las Municipalidades, y de las oficinas locales del PANI.</p> <p>Grupos focales de municipalidades no participantes.</p>	

Preguntas de evaluación	Ejes de análisis de la evaluación	Fuentes de información	Técnica de recolección de información	Técnicas de análisis de información
	<p>Análisis de los recursos (económicos, humanos, normativos, etc.) que son necesarios para una efectiva implementación del CAI a nivel de los cantones y a nivel institucional.</p> <p>Análisis de la medida en que la participación en el CAI ha permitido un uso más eficiente de los recursos de los cantones para el desarrollo de políticas de niñez y adolescencia.</p> <p>Análisis de la existencia de oportunidades de cooperación con otras entidades (públicas, privadas, sociedad civil, etc.) del sector, en cada uno de los 32 municipios participantes.</p> <p>Grado en que los cantones que se han certificado han logrado mantener y seguir</p>			

Preguntas de evaluación	Ejes de análisis de la evaluación	Fuentes de información	Técnica de recolección de información	Técnicas de análisis de información
	los avances en materia de derechos de la niñez y adolescencia.			

Sostenibilidad: Medida en que los beneficios generados se pueden mantener en el tiempo más allá del ciclo de implementación de un programa o proyecto, o medida en que se observan condiciones propicias para ello y la capacidad de los principales actores interesados para sostener los beneficios de la intervención

Objetivo: Establecer buenas prácticas y lecciones aprendidas de la primea fase de la implementación del CAI, así como generar recomendaciones para una eventual segunda fase del Programa.

Dimensión: sostenibilidad.

Tabla 12 Criterio de Sostenibilidad

Preguntas de evaluación	Ejes de análisis de la evaluación.	Fuentes de información	Técnica de recolección de información	Técnicas de análisis de información
¿Cuáles factores fomentan o limitan la sostenibilidad del Programa CAI?	Análisis de los factores que fomentan o amenazan la sostenibilidad de las acciones llevadas por el CAI desde las diferentes instituciones según el rol asignado.	Personas que han participado y participan en la formulación y ejecución del Programa desde UNICEF, PANI, COSECODENI, IFAM, Mideplan.	Revisión de fuentes bibliográficas. Entrevistas semi estructuradas a personas claves (UNICEF, PANI, COSECODENI, IFAM, Mideplan).	Categorías de análisis Triangulación de datos.

Preguntas de evaluación	Ejes de análisis de la evaluación.	Fuentes de información	Técnica de recolección de información	Técnicas de análisis de información
	<p>Riesgos financieros que puedan poner en peligro la sostenibilidad de los resultados del Programa en cada una de las instituciones participantes.</p> <p>Propuesta de ajustes/cambios que se recomiendan realizar para la implementación de una segunda ronda de certificación.</p> <p>Recomendaciones de los aspectos a considerar para pasar a escala nacional el Programa CAI y alcanzar la participación de todos los cantones.</p> <p>Análisis de la apropiación del Programa CAI por parte de las municipalidades, el IFAM y otras instituciones públicas encargadas del tema de la niñez y adolescencia.</p>	<p>Personas encargadas del CAI en cada una de las 32 Municipalidades. Diagnósticos, planes de acción, informes de PAO y de rendición de cuentas de los cantones participantes en el CAI.</p> <p>Grupos focales con municipios participantes.</p> <p>Fuentes documentales</p>	<p>Talleres en los 4 lugares (antes del Covid donde se pudo hacer la consulta).</p> <p>Entrevistas con personas informantes claves de las Municipalidades, y de las oficinas locales del PANI.</p> <p>Sesiones de consulta en 6 lugares escogidos mediante técnicas participativas, con adolescentes, niños y niñas (mayores de 10 años) que no han participado en ningún proceso CAI.</p> <p>Grupos focales de municipalidades no participantes.</p> <p>Taller de implementación de recomendaciones con las Instituciones y personas tomadoras de decisiones (UNICEF, PANI, COSECODENI, IFAM).</p>	

Preguntas de evaluación	Ejes de análisis de la evaluación.	Fuentes de información	Técnica de recolección de información	Técnicas de análisis de información
	Análisis de los mecanismos de planificación y monitoreo participativo a nivel municipal con la comunidad y otros actores relevantes, del Programa CAI.			

15.4. Anexo 4: Instrumentos de recolección de información

15.4.1 Guía de entrevista para las personas claves en el proceso evaluativo.

Buenos _____, el Concejo Consultivo de Cantones Amigos de la Infancia (integrado por UNICEF, PANI, IFAM, Mideplan y Cocecodeni), contrataron a la empresa Ideas Ingeniosas, para la realización de la “evaluación final del Programa Cantones Amigos de la Infancia”. Su persona ha sido identificada como parte fundamental en el proceso de implementación del Programa en su Municipalidad, por lo que le agradecemos la información que nos va a brindar para el éxito de la evaluación y para que los resultados sean usados en la toma de decisiones, para la implementación de una segunda etapa de CAI.

Datos generales:

Nombre completo

Edad

Puesto que desempeña en la Municipalidad

Sobre el programa en la Municipalidad

1. En el marco del programa CIA en su municipalidad, podría indicarnos usted ¿En qué momento participo, y en qué consistió su participación?
2. Podría explicarnos desde su conocimiento ¿cómo fue que la Municipalidad decidió participar en el programa CAI?
3. ¿Quiénes participaron desde la Municipalidad en el proceso de certificación?
4. ¿Existe en la municipalidad una instancia que atienda acciones en niñez y adolescencia?
5. ¿Existe a nivel de la Municipalidad una Política de niñez y adolescencia? ¿En qué año fue realizada y quién se encarga de su implementación y seguimiento? ¿Contó con la participación de la niñez y adolescencia en la identificación de necesidades y su planteamiento?
6. ¿Cuenta la Municipalidad con un presupuesto específico para atender acciones en niñez y adolescencia? ¿De qué forma se determina el presupuesto?
7. ¿Para el desarrollo de acciones en materia de niñez y adolescencia con cuáles instituciones y organizaciones locales coordina la municipalidad?
8. ¿Cuáles han sido los principales logros/resultados a nivel de niñez y adolescencia en el cantón?
9. Actualmente el plan de desarrollo cantonal, el plan estratégico municipal o el plan de gobierno, contemplan acciones en materia de niñez y adolescencia.
10. Antes de la participación en CAI la Municipalidad desarrollaba acciones en materia de niñez y adolescencia.

Sobre el diseño del Programa CAI

11. ¿Cuáles son los principales desafíos que en materia de niñez y adolescencia viene a llenar el Programa CAI a nivel cantonal?
12. ¿De qué forma diría usted que el Programa CAI se alinea con la Política Nacional de Niñez y Adolescencia y con los acuerdos internacionales firmados por el país en la materia?
13. ¿Cuál debería ser el rol de los Gobiernos Locales en ese sentido?
14. ¿Qué ganan los cantones con la participación en el Programa CAI?
15. En su opinión ¿Cuál es la mayor fortaleza del Programa CAI para responder a las necesidades de los niños/niñas y adolescentes, de acuerdo al contexto cantonal?
16. Piensa usted que el Programa ha respondido adecuadamente a los cambios políticos, legales, económicos, institucionales, etc., que se han producido en el cantón?
17. Desde su conocimiento cómo fueron abordadas las necesidades de las municipalidades en el diseño del programa?
18. ¿Desde lo que usted conoce piensa que el programa en su concepción fue innovador en el país para la defensa de los niños, niñas y adolescentes?
19. ¿Qué factores piensa usted que limitan la participación de los cantones en el Programa CAI?

Sobre el proceso de certificación

20. ¿Qué opinión le merece el proceso de llenado de la información para el proceso de certificación?
21. ¿Qué opinión le merece el proceso de entrega de la certificación a los cantones?
22. ¿Cuáles son los nudos críticos para el desarrollo de los planes de acción identificados por CAI?

Sobre la pertinencia del programa

23. ¿En qué medida la estrategia del programa ha sido pertinente para el alcance y el logro de los objetivos y resultados?
24. ¿Cuál es la visión de niñez y adolescencia que tiene la Municipalidad de su cantón?

Sobre la implementación del programa

25. ¿Recibió usted capacitación en el marco de CAI, cómo califica este proceso de capacitación?
26. ¿Qué opinión le merecen los recursos que brindó UNICEF/IFAM en la caja de herramientas en la página WEB?
27. ¿Piensa usted que la Municipalidad experimentó cambios a partir de la participación en CAI?
28. ¿Qué opinión le merece el papel del IFAM en el desarrollo del programa?
29. ¿Qué opinión le merece el papel de UNICEF en el desarrollo del programa?

30. ¿Qué opinión le merece el papel del PANI en el desarrollo del programa?
31. ¿En qué medida se han logrado los resultados esperados por el programa?
32. ¿Qué factores han contribuido o han dificultado el logro de los resultados esperados?
33. ¿En qué medida se han beneficiado los niños/as y adolescentes, las instituciones públicas y las organizaciones comunales?

Sobre los resultados del programa

34. ¿Cuál considera usted que es la máxima contribución del Programa CAI a su cantón?
35. ¿De qué forma piensa usted que el programa propicia un cambio en la situación de los niños/niñas y adolescentes? Podría poner ejemplos de los cambios.
36. ¿De qué manera el programa ha contribuido o podría contribuir a generar información rigurosa y pertinente para que cada municipio oriente mejor sus estrategias?
37. ¿Cuenta la Municipalidad con un sistema de monitoreo y seguimiento del Plan de acción del CAI o de la Política de Niñez y Adolescencia?

Sobre los recursos institucionales

38. ¿Considera usted que el programa cuenta con los recursos suficientes para hacerle frente a las necesidades de la población beneficiaria?
39. ¿Se han asignado recursos (financieros, humanos, técnicos, tiempo, ¿etc.) disponibles del programa?

Sobre las estrategias de sostenibilidad

40. ¿Cuáles son los mecanismos que se han puesto en marcha para garantizar la sostenibilidad del programa?
41. ¿Cuáles son las lecciones aprendidas que puedan fortalecer y dar recomendaciones a la estrategia de implementación para una segunda etapa del CAI
42. ¿Cuáles son los principales factores que están influyendo en el logro o no logro de la sostenibilidad del programa en la Municipalidad?

Sobre los elementos de mejora

43. Para finalizar que tipo de cambios le haría usted al programa
- 44.

Documentos a solicitar después de finalizada la entrevista:

1. Política Cantonal/Municipal de niñez y adolescencia.
2. Presupuesto destinados a atender acciones en niñez y adolescencia (2012-2019)

15.4.2 Entrevista autoridades institucionales

Introducción

Buenos días/tardes.

UNICEF, en un esfuerzo por fortalecer y contribuir al mejoramiento de la implementación del programa Cantones Amigos de la Infancia en Costa Rica, ha procedido a llevar a cabo una evaluación del mismo en los cantones que se han inscrito y han recibido el sello, así como a realizar una breve indagación de las razones por las que los otros cantones aún no se insertan en dicho programa. Lo anterior, a través de la contratación de la Empresa Ideas Ingeniosas Consulting, para la realización de la “Evaluación del Programa Cantones Amigos de la Infancia, Costa Rica”.

Los objetivos de la evaluación son:

- Realizar un balance de la implementación del Programa CAI y determinar su contribución al desarrollo de políticas de niñez y adolescencia.
- Establecer recomendaciones para la mejora del Programa y su escalamiento a todo el país.

Como parte de esta evaluación, es fundamental obtener la perspectiva de la persona encargada del proceso desde el ente propiciador del programa, sus valoraciones, perspectivas y recomendaciones serán de gran valor en este ejercicio evaluativo.

Es importante aclarar que esta entrevista es **ANÓNIMA Y CONFIDENCIAL** y, que la información que usted nos brinde será utilizada sólo para el objetivo de la evaluación.

La aplicación de este instrumento tardará aproximadamente 60 minutos.

Le agradecemos mucho su participación

Muchas gracias.

Preguntas

Eje 1: Pertinencia

El tema por el que empezaremos la entrevista está relacionado con el eje de “pertinencia”, que es la medida en que los resultados esperados y los ejes de intervención son congruentes con las prioridades del contexto económico, político, social a nivel cantonal, con las necesidades de la población beneficiaria directa e indirecta del programa y con los compromisos que emanan de las agendas de desarrollo nacionales e internacionales suscritas por Costa Rica, en materia de políticas públicas de derechos de la niñez y adolescencia y los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Datos para quien entrevista	Preguntas para la persona entrevistada
<p>Dimensión: Diseño</p> <p>Objetivo: Valorar los niveles de pertinencia de la estrategia del Programa CAI</p>	<p>Aspectos generales:</p> <ol style="list-style-type: none"> tiempo de ocupar ese puesto ¿Cómo llegó a ser la persona encargada del programa? si recibió la inducción o información previa del mismo, ¿quién se la dio?, ¿cuándo? <ol style="list-style-type: none"> ¿Cuáles son los principales desafíos (necesidades) con respecto a la niñez y la adolescencia del país de acuerdo con su experiencia en este cargo? ¿Cuál le parece puede ser el rol de los gobiernos locales en ese sentido? ¿Conoce los compromisos país con respecto a este sector poblacional? ¿Cómo se abordan desde su gestión/institución? ¿Conoce el programa CAI? ¿Cómo le parece que responde a esas necesidades y a esos compromisos? (indagar por acciones y estrategias de intervención concretas) En su experiencia, si pudiera hacerle ajustes al programa para el contexto costarricense, ¿qué modificaría y por qué razones? En su opinión, ¿cuál es la mayor fortaleza del programa CAI para el contexto costarricense? ¿Y cuáles los beneficios y/o incentivos, si los hubiese, para las municipalidades? ¿Conoce algunos resultados del programa, tanto a nivel interno (abordar el tema de las capacidades técnicas) de los municipios como externos, en el nivel de la población beneficiaria de NNA, cómo los valora? ¿Cuáles han sido los principales factores que han limitado y /o favorecido la implementación del programa en la gestión municipal a nivel nacional? ¿Cómo valora los procesos de coordinación interinstitucional?

Datos para quien entrevista	Preguntas para la persona entrevistada
	<p>10-De lo que conoce, ¿qué acciones o modificaciones han realizado los municipios para poder cumplir con el CAI?</p> <p>11-A partir de su experiencia, ¿cuáles podrían ser algunas razones por las que los gobiernos locales no muestren interés en este programa?</p> <p>12-¿Cuáles acciones, estrategias y/o recursos tienen las municipalidades para poder contribuir con el cumplimiento de los derechos de la población infantil y adolescente?</p>

Eje 2: Eficacia

El criterio de eficacia es otro de los valorados en esta evaluación y se entiende como la medida en que los bienes y servicios generados en la intervención han contribuido al alcance de los objetivos propuestos en el Programa CAI.

Datos para quien entrevista	Preguntas para la persona entrevistada
<p><i>Dimensión:</i></p> <p>Procesos y resultados</p> <p><i>Objetivos:</i></p> <p>Determinar el valor agregado que tiene el Programa para los cantones y su contribución para impulsar políticas públicas para la niñez y adolescencia</p>	<p>1-En su calidad de encargada de _____ (la institución correspondiente) del programa: ¿qué opinión le merece la forma en que las municipalidades han ido implementando el programa en el país?</p> <p>2-¿Conoce los niveles de avance de los planes en los diversos gobiernos locales participantes? ¿Cuáles son, cómo se notan?</p> <p>3-¿En esos avances que mencionó, cómo se va respondiendo a los objetivos principales del CAI?</p> <p>3-¿Conoce los niveles y formas de participación de la población de NNA en el programa CAI en los diversos gobiernos locales? Podría mencionar alguna experiencia que considere exitosa o ejemplar en ese ámbito que conozca en algún municipio.</p> <p>4-¿Cómo debería ser participación, en forma, fondo y cantidad?</p>

Datos para quien entrevista	Preguntas para la persona entrevistada
Establecer el desempeño del Programa en los 32 cantones, determinar sus fortalezas y debilidades y eventuales áreas de mejora.	<p>5-De acuerdo con su experiencia en este tema, ¿qué otros actores han aportado y se han involucrado en este programa en los diversos cantones participantes? ¿De qué manera lo han hecho?</p> <p>6- ¿Cómo se lleva el registro de lo que sucede con el programa? (valorar los sistemas de planificación, seguimiento y evaluación)</p> <p>7-¿Cómo valora los niveles de compromiso y consciencia de los actores con respecto a ese tipo de proyectos? (Valorar el rol de UNICEF en este contexto)</p> <p>8-¿De qué manera el programa ha contribuido o podría contribuir a generar información rigurosa y pertinente para que cada municipio oriente mejor sus estrategias?</p> <p>9-¿Qué se requeriría, desde su experiencia en CR, para ser más efectivo y ejecutable este programa en el país?</p> <p>10-¿Cuáles son los niveles de cumplimiento y de avance de las políticas cantonales de niñez y adolescencia en los cantones participantes?</p>

Eje 3: Eficiencia

Otro elemento que interesa valorar es la eficiencia, entendida esta como la medida en que los recursos/insumos (fondos, especialización, tiempo, equipos, etc.) se han convertido en resultados.

Datos para quien entrevista	Preguntas para la persona entrevistada
<p><i>Dimensión:</i></p> <p>Procesos y resultados</p> <p><i>Objetivos:</i></p> <p>Establecer el desempeño del Programa en los 32 cantones, determinar sus fortalezas y debilidades y eventuales áreas de mejora.</p>	<p>1-De lo que conoce, ¿qué ha implicado, en términos de costos y beneficios, el programa para los gobiernos locales? ¿Cómo se ha financiado?</p> <p>2-¿Cuáles instancias políticas ha venido apoyando el programa y cómo?</p> <p>3-¿Cómo ha sido la distribución de los recursos? (abordar especialmente lo destinado al cumplimiento del marco de derechos de niñez y adolescencia)</p>

Eje 4: Sostenibilidad

Finalmente, y debido a la naturaleza de este programa, interesa de sobremanera el criterio de sostenibilidad, que se refiere a la apropiación y a la capacidad de los principales interesados para sostener los beneficios de una intervención

Datos para quien entrevista	Preguntas para la persona entrevistada
<p><i>Dimensión:</i></p> <p>Sostenibilidad</p> <p><i>Objetivos:</i></p> <p>Establecer buenas prácticas y lecciones aprendidas de la primea fase de la implementación del CAI, así como generar recomendaciones para una eventual segunda fase del Programa.</p> <p>Determinar como el CAI se debería incorporar en la nueva estructura del IFAM y recoger propuestas concretas para esta incorporación.</p>	<p>1-Desde su punto de vista, ¿cuáles podrían ser factores o aspectos que dificulten o fomenten que este programa se siga poniendo en práctica en los cantones participantes?</p> <p>2-¿Qué se requeriría para una segunda ronda de certificación? (en términos de recursos, estrategias, logística, visión, lobby político, etc)</p> <p>3-En caso de trasladar el CAI a escala nacional, ¿qué considera que debería cumplirse, qué se requiere para dicha meta?</p> <p>4-¿Qué opinión le merece el papel del IFAM? ¿Cómo ha sido hasta ahora? ¿Cómo podría ser? ¿Cuál sería su rol en la segunda ronda de certificación? ¿Cuál y cómo sería la relación con los otros actores?</p> <p>5-Recomendaciones puntuales para incrementar y mantener la participación de la población de NNA.</p>

15.4.3 Sesión con niñas, niños y jóvenes participantes de los procesos CAI, con invitación a los 32 cantones:

Objetivos de la evaluación vinculados:



1. Determinar el valor agregado que tiene el Programa para los cantones y su contribución para impulsar políticas públicas para la niñez y adolescencia.
2. Establecer el desempeño del Programa en los 32 cantones, determinar sus fortalezas y debilidades y eventuales áreas de mejora.
3. Establecer buenas prácticas y lecciones aprendidas de la primea fase de la implementación del CAI. así como

Interrogantes de la evaluación vinculadas:



¿En qué medida la estrategia del programa ha sido pertinente para el alcance y el logro de los objetivos y resultados a nivel de producto?

¿En qué medida el proceso de certificación ha sido eficaz para atender las necesidades de la niñez y adolescencia en cada uno de los cantones?

¿Cuál es el nivel de cumplimiento los resultados planificados del Programa CAI a nivel Nacional y en cada uno de los cantones participantes?

Duración del taller: 2 horas y 30 minutos.

Consideraciones éticas:

- Hacer invitación formal a participar en la evaluación.
- Adjuntar folleto de uso del zoom.
- Equilibrio de participación de hombres y mujeres en el proceso.
- Representación de varios cantones.
- Máximo 15 personas participantes en cada sesión.

Actividad	Materiales requeridos	Duración	Persona encargada
Técnica de presentación	Nombre, lugar dónde viven, ¿para qué creen que se les invito a participar? ¿Qué es lo que más les gusta de la comunidad donde viven? ¿En qué consistió su participación en el proceso CAI y si aún participan? Comités de persona joven.	15 minutos	Vilma
Encuadre y objetivo de la sesión	1 filmina	5 minutos	Maritza
Solicitud de consentimiento informado y levantar minuta de la actividad	Lectura del consentimiento informado y aceptación de las personas participantes.	5 minutos	Caleb

Actividad	Materiales requeridos	Duración	Persona encargada
Actividad con utilización de imágenes cómo era el cantón antes de CAI y después de CAI.	<p>Se dan las instrucciones del trabajo grupal y se dividen a las personas participantes en tres grupos.</p> <p>Trabajo grupal:</p> <p>Paso 1: Se les muestra un collage con fotografías y se le pide a cada participante escoger una o varias fotografías que le permita hablar cómo era su cantón antes CAI. Cada quien habla y se les pide que traigan una hojita y pilot o lapicero y escriban la palabra en grande y la pongan en la cámara, para mostrarles a los demás grupos.</p> <p>Paso 2: Se les muestra el mismo collage con fotografías y se le pide a cada participante escoger una o varias fotografías que le permita hablar cómo es su cantón después de CAI. Cada quien habla y se les pide que traigan una hojita y pilot o lapicero y escriban la palabra en grande y la pongan en la cámara, para mostrarles a los demás grupos.</p> <p>Paso 3: Los sub grupos escogen la forma cómo van a exponer.</p> <p>Nota las personas facilitadoras hacen preguntas generadoras en torno a las interrogantes de evaluación mientras las personas van conversando.</p>	60 minutos	Vilma, Maritza y Caleb.
Plenaria con todas las personas participantes.	Cada uno de los grupos explica a los demás lo que trabajaron.	15 minutos.	Vilma

Actividad	Materiales requeridos	Duración	Persona encargada
Juego de recomendaciones CAI	En tres sub grupos diferentes las personas van a jugar el juego de las acciones que tienen que darse para que sea posible cantón amigo de la infancia. Es como una rayuela, donde en cada grupo van a escribir cuáles son las condiciones para que un cantón sea certificado.	20 minutos.	Vilma, Maritza y Caleb.
Plenaria con todas las personas participantes.	Cada uno de los grupos explica a los demás los resultados del diagrama hacia un cantón amigo de la infancia.	10 minutos.	Maritza
Despedida y agradecimiento.	Se hace el cierre de la actividad y se les agradece el tiempo.	5 minutos	Vilma.

15.4.4 Sesión con personas menores de edad (niñas/niños/adolescentes)n participantes de los procesos CAI en los cantones escogidos:

Objetivos de la evaluación vinculados:



4. Determinar el valor agregado que tiene el Programa para los cantones y su contribución para impulsar políticas públicas para la niñez y adolescencia.
5. Establecer el desempeño del Programa en los 32 cantones, determinar sus fortalezas y debilidades y eventuales áreas de mejora.
6. Establecer buenas prácticas y lecciones aprendidas de la primea fase de la implementación del CAI. así como

Interrogantes de la evaluación vinculadas:



¿En qué medida la estrategia del programa ha sido pertinente para el alcance y el logro de los objetivos y resultados a nivel de producto?

¿En qué medida el proceso de certificación ha sido eficaz para atender las necesidades de la niñez y adolescencia en cada uno de los cantones?

¿Cuál es el nivel de cumplimiento los resultados planificados del Programa CAI a nivel Nacional y en cada uno de los cantones participantes?

Duración del taller: 2 horas y 30 minutos.

Consideraciones éticas:

- Hacer invitación formal a participar en el proceso.
- Adjuntar folleto de uso del zoom.
- Equilibrio de participación de hombres y mujeres en el proceso.
- Representación de varios cantones.
- Máximo 15 personas menores de edad participantes en cada sesión.

Actividad	Materiales requeridos	Duración	Persona encargada
Técnica de presentación	Se les pide que se presente y comenten en que momento participaron en el proceso de CAI, cantón al cual pertenecen y si aún participan en actividades. Y se monta una línea de tiempo con las personas participantes.	30 minutos	Maritza
Encuadre y objetivo de la sesión	1 filmina	5 minutos	Vilma
Solicitud de consentimiento informado y levantar minuta de la actividad	Lectura del consentimiento informado y aceptación de las personas participantes.	5 minutos	Caleb
Actividad con utilización de imágenes cómo era el cantón antes de CAI y después de CAI.	Se dan las instrucciones del trabajo grupal y se dividen a las personas participantes en tres grupos. Trabajo grupal:	60 minutos	Vilma, Maritza y Caleb.

Actividad	Materiales requeridos	Duración	Persona encargada
	<p>Paso 1: Escoger una persona que va exponer en la plenaria.</p> <p>Paso 2: Se les muestra un collage con fotografías y se le pide a cada participante escoger una o varias fotografías que le permita hablar cómo era su cantón antes CAI. Se hace una conclusión con la nube de palabras.</p> <p>Paso 3: Se les muestra el mismo collage con fotografías y se le pide a cada participante escoger una o varias fotografías que le permita hablar cómo es su cantón después de CAI. Se hace una conclusión con la nube de palabras.</p> <p>Nota las personas facilitadoras hacen preguntas generadoras en torno a las interrogantes de evaluación mientras las personas van conversando.</p>		
Plenaria con todas las personas participantes.	Cada uno de los grupos explica a los demás las nubes de palabras construidas.	15 minutos.	Vilma
Juego de recomendaciones CAI	En tres sub grupos diferentes las personas van a jugar el juego de las acciones que tienen que darse para que sea posible cantón amigo de la infancia. Es como una rayuela, donde en cada grupo van a escribir cuáles son las condiciones para que un cantón sea certificado.	20 minutos.	Vilma, Maritza y Caleb.
Plenaria con todas las personas participantes.	Cada uno de los grupos explica a los demás los resultados del diagrama hacia un cantón amigo de la infancia.	10 minutos.	Maritza
Despedida y agradecimiento.	Se hace el cierre de la actividad y se les agradece el tiempo.	5 minutos	Vilma.

15.4.5 Entrevista semiestructurada municipalidades.

Evaluación del Programa Cantones Amigos de la Infancia en Costa Rica

A continuación, les presentamos la estrategia metodológica a ser desarrollada para la recolección de datos cuantitativos con las Instituciones y Organizaciones participantes en el Programa CAI.

I Etapa.

1. Entrevista semiestructurada con 5 Municipalidades que han participado en el CAI, con una muestra a conveniencia y a partir del criterio experto del equipo gestor de la evaluación, para la obtención de información para la construcción del resto de instrumentos (talleres, grupo focal, encuesta en línea). A la vez nos va servir de validación del instrumento.

2. Validación de instrumentos cuantitativos con el equipo gestor de la evaluación.

II Etapa.

1. Aplicación de instrumentos cuantitativos con actores de las 32 municipalidades participantes en el programa.

Entrevista semi estructurada con Municipalidades.

Buenos _____. El Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) contrataron a la Empresa Ideas Ingeniosas Consulting, para la realización de la “Evaluación del Programa Cantones Amigos de la Infancia, Costa Rica”.

Se ha seleccionado instituciones y organizaciones de diferentes regiones del país para participar en este estudio, que han tenido alguna participación en el proceso de certificación de Cantones Amigos de la Infancia. Dentro de las cuales fue elegida su persona. Es importante que sepa que toda la información que nos proporcione es de carácter confidencial, que la misma será utilizada únicamente con objetivos evaluativos, su participación es de forma voluntaria, por lo que no recibirá ningún tipo de pago, beneficio o compensación.

Provincia	
Cantón	
Distrito	
Tipo de organización que representa	1. Municipalidad 2. PANI (Oficina Local) 3. Mideplan (representante regional) 4. Inder (representante regional) 5. Junta de Protección de Niñez y Adolescencia. 6. Organización no Gubernamental (ONG) 7. Comité Tutelar de niñez y adolescencia 8. Comités cantonales de protección niñez y adolescencia. 9. Ministerio de Educación. 10. IMAS 11. IAFA 12. Ministerio de Salud 13. Caja Costarricense de Seguro Social 10. Otra _____

Sexo de la persona informante _____

Nivel de escolaridad _____

Puesto que desempeña en la organización o institución _____

Función que desempeño o desempeña actualmente en la certificación de Cantones

Amigos de la Infancia _____

Participa su institución en el Sub Sistema Local de Protección a la Niñez y la Adolescencia.

SI_____ NO_____

1. ¿A cuáles de las siguientes normativas, leyes, decretos responden las iniciativas del Programa Cantones Amigos de la Infancia en su cantón?

- Declaración Universal de los Derechos Humanos.

- Declaración de los Derechos del Niño (1959).
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1960).
- Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación de la Mujer (1967).
- Convención sobre los Derechos del Niño (1989).
- Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes
- Objetivos del Foro Educación para Todos. UNESCO (2000- 2015).
- Estrategias para la reducción de la pobreza.
- Creación del Patronato Nacional de la Infancia (1930). Art. 55 Constitución Política de Costa Rica.
- Ley No 7600 Igualdad De Oportunidades Para Las Personas Con Discapacidad
- Código de la Niñez y la Adolescencia 7739 (1998).
- Política Nacional para la Niñez y la Adolescencia Costa Rica (2009-2021).
- Código Municipal.
- Objetivos de Desarrollo Sostenible (2015-2030).
- Ley 7735 Protección a la Madre Adolescente
- Ley 7688 Tarjeta de identidad para las personas costarricenses mayores de 12 años y menores de 18 años.
- Ley 7899 Contra la explotación sexual de personas menores de edad.
- Aprobación del convenio 182 sobre la prohibición de peores formas de trabajo infantil y la acción inmediata para su eliminación.
- Política cantonal de niñez y adolescencia.
- Plan de desarrollo cantonal.
- Planes anuales operativos de cada institución.

2. ¿Qué tipo de enfoques piensa que estuvieron presentes en el diseño del Programa de Cantones Amigos de la Infancia?

- Enfoque de género
- Enfoque de interseccionalidad (acá no sé si poner la definición)
- Enfoque de curso de vida
- Enfoque de derechos humanos
- Enfoque de derechos de la niñez y adolescencia.
- Enfoque de diversidad cultural
- Enfoque de territorialidad
- Otro especifique. _____

3. ¿A qué tipos de problemas cantonales vino a dar respuesta el Programa de Cantonales Amigos de la Infancia?

- Drogas en población infantil y adolescente.
- Abandono estudiantil.
- Ausencia de espacios de recreación.
- Ausencia de espacios deportivos.
- Poco apoyo para la participación deportiva.
- Inseguridad.
- Violencia intrafamiliar.
- Maltrato psicológico, maltrato físico, abuso sexual, abandono, negligencia, hacia la niñez.
- Inseguridad
- Poca coordinación de las instituciones que interactúan en el cantón en materia de niñez y adolescencia.
- Ausencia de una política cantonal de niñez y adolescencia.
- Poca participación de niñez y adolescencia en las actividades cantonales.
- Otras _____

4. Existe en el Municipio una instancia municipal de Derechos de la niñez? ¿Cómo se llama? ¿La persona a cargo está tiempo completo o parcial? La persona a cargo tiene un puesto profesional o técnico?

5. ¿Qué instituciones y organizaciones locales forman parte del proceso del CAI a nivel local? ¿Existe una articulación a nivel local? ¿Cómo funciona la coordinación inter institucional y existe alguna instancia de coordinación?

6. ¿Cuál fue la motivación de su cantón para participar en la propuesta de CAI?

7. ¿Podría mencionarnos los valores agregados que su cantón obtuvo con la participación en el Programa CAI?

8. ¿Cuáles han sido los principales cuellos de botella que tuvo su cantón para concretar su participación en el programa CAI?

9. Podría identificarnos cuáles son las Instituciones responsables del Programa CAI a nivel nacional?

10. ¿Ha recibido cursos con el IFAM, UNICEF, Pani, u otra institución, en el marco de las acciones desarrolladas por el CAI? Podría enumerarlos e identificar la Institución que los brindó.

11. ¿Ha recibido asesorías de parte de IFAM, Pani, UNICEF, u otra institución en el marco de las acciones desarrolladas por el CAI? Podría enumerarlas e identificar la Institución que las brindó.

12.Cuál es el nivel de cumplimiento de los objetivos CAI, a nivel de las instituciones encargadas de desarrollar el Programa a nivel nacional.

Objetivo	1 Nulo cumplimiento 0%	2 Nivel poco aceptable de cumplimiento Entre un 1 y un 49%	3 No sé/ no respondo	4 Nivel aceptable de cumplimiento. Entre un 50 y un 79%	5 Nivel muy aceptable cumplimiento Más de un 100%
1. Concertar e implementar propuestas de acción conjuntas que permitan consolidar en sus territorios un sistema de gobernanza local comprometido con el cumplimiento de los derechos de la niñez y la adolescencia tomando en cuenta el enfoque y las recomendaciones emitidas por la Naciones Unidas en materia de promoción y defensa de los					

Objetivo	1 Nulo cumplimiento 0%	2 Nivel poco aceptable de cumplimiento Entre un 1 y un 49%	3 No sé/ no respondo	4 Nivel aceptable de cumplimiento. Entre un 50 y un 79%	5 Nivel muy aceptable cumplimiento Más de un 100%
derechos humanos					
2. Apoyar la definición e implementación en el ámbito local de políticas públicas inclusivas, pertinentes, participativas, equitativas y con enfoque de derechos, que hagan énfasis en poblaciones vulnerables a las diferentes formas de violencia y exclusión, como lo son la niñez y la adolescencia					
Contribuir con la prevención y reducción de la violencia, la promoción de la paz y la generación de espacios y condiciones que faciliten la organización y participación para el pleno ejercicio de los derechos de los niños, niñas y adolescentes					

Objetivo	1 Nulo cumplimiento 0%	2 Nivel poco aceptable de cumplimiento Entre un 1 y un 49%	3 No sé/ no respondo	4 Nivel aceptable de cumplimiento. Entre un 50 y un 79%	5 Nivel muy aceptable cumplimiento Más de un 100%
Coadyuvar en la búsqueda de recursos para la efectiva vigilancia y cumplimiento de la Convención Sobre los Derechos del Niño de Naciones Unidas, normas y leyes nacionales que comprometen a la institucionalidad y a la sociedad civil con el reconocimiento y protección de los derechos de niños, niñas y adolescentes					

13. ¿Cuenta la Municipalidad con una política y un plan de acción para la protección de la niñez y la adolescencia? ¿En qué año se realizó? Y ¿Quiénes estuvieron implicados en su construcción? Cómo se financian las actividades del plan de acción de la Política?

14. Con base a que indicadores de línea base fue construida la política de niñez y adolescencia?

15. ¿Qué tipo de participación han tenido los diferentes actores locales (PANI, Otras instituciones, Organizaciones no gubernamentales, población menor de edad, entre otros) en la realización del plan de acción, política, planificación y ejecución de actividades?

16. ¿De qué forma hacen los procesos de planificación anuales de las acciones en materia de niñez y adolescencia?
17. ¿De qué forma le dan seguimiento y monitoreo al plan de acción establecido en el concurso? En caso de tener un sistema: estese creo exclusivamente para el CAI o sirve en general para toda la Municipalidad.
18. La información del sistema de monitoreo y seguimiento es usada para la toma de decisiones en la Municipalidad u otras instituciones?
19. ¿Qué tipo de limitaciones o obstáculos han encontrado para el cumplimiento de los planes de acción?
20. ¿Cómo hacen el costeo de las actividades se encuentran en el Plan de acción?
21. Cuenta el cantón con apoyo a nivel de la alcaldía para la implementación de las acciones en niñez y adolescencia? ¿En qué consiste este apoyo?
22. Cuenta el cantón con apoyo a nivel del Concejo Municipal para la implementación de las acciones en niñez y adolescencia? ¿En qué consiste este apoyo?
23. A partir de la participación en el CAI la Municipalidad ha destinado más recursos para actividades y acciones en materia de niñez y adolescencia?
24. En su opinión cumplen los Sub sistemas de niñez y adolescencia el objetivo para el cual fueron creados?
25. Se han logrado hacer alianzas con la empresa privada y organizaciones de la sociedad civil para el desarrollo de acciones en materia de niñez y adolescencia?
26. ¿Cómo definiría usted el antes y el después de la situación de la niñez y la adolescencia a partir de la implementación del CAI?

27. ¿Cuáles son las mejores prácticas en materia de niñez y adolescencia que tiene su cantón?
28. ¿Cuáles son los riesgos que se presentan en el cantón para seguir con la implementación del Programa CAI?
29. ¿Cuál es su opinión del nivel de seguimiento que les dan a los cantones desde el IFAM; UNICEF, Mideplan, PANI, etc?
30. ¿Cuál es el rol que debería desempeñar cada una de estas instancias en la certificación CAI?
31. Considera que los parámetros de evaluación han sido justos?
32. ¿Qué sugerencias tienen para una segunda fase de implementación del Programa CAI?
33. ¿Qué tipo de sistemas de monitoreo y seguimiento podrían darse a nivel municipal, donde existan participación de la comunidad?

15.4.6 Encuesta electrónica a personas funcionarias de municipalidades certificadas en el programa Cantones Amigos de la Infancia (CAI)

¡Buenos días! UNICEF contrató a la empresa Ideas Ingeniosas Consulting para realizar la evaluación del Programa Cantones Amigos de la Infancia (CAI).

Cantones Amigos de la Infancia es una certificación otorgada por el IFAM, UNICEF, PANI, Cocecodeni, y Mideplan, a las municipalidades que cumplan con criterios de creación de entornos protectores para las niñas, niños y adolescentes, en los años del 2013 al 2015 participaron 32 municipalidades, para el presente año se tiene programado el segundo proceso de certificación con la invitación a las 82 municipalidades del país, por lo que requerimos que ustedes nos envíen insumos al respecto.

La información recolectada servirá para producir hallazgos que respondan a las preguntas de evaluación previamente definidas, y será de uso confidencial y los datos en el informe final no revelarán información de manera individual.

En ese sentido: a) Ideas Ingeniosas almacenará los datos personales en una base tipo Excel y un drive, en sus oficinas, durante el proceso evaluativo. Posteriormente, la base de datos se trasladará a UNICEF. b) Las personas destinatarias de la información desprendida del siguiente cuestionario online serán del Equipo Evaluador de Ideas Ingeniosas, así como las contrapartes del proceso evaluativo del Programa Cantones Amigos de la Infancia. Al empezar el cuestionario acepta lo anterior y se compromete a proporcionar información verdadera relacionada con las preguntas en el listado.

Esta encuesta no toma un tiempo mayor a 10 minutos. Agradecemos su cooperación, cualquier duda puede ser enviada a marirojas1970@gmail.com con la Sra. Maritza Rojas.

Aclaración: Las siglas NNA se refieren a niños, niñas y adolescentes.

Datos de identificación

Municipalidad que representa:

Puesto que desempeña:

Profesión:

Sexo:

Años de trabajar en la municipalidad:

Unidad/departamento en el que trabaja:

Ha escuchado hablar del Programa CAI :

SI NO

A continuación, se le presenta un listado de aspectos del funcionamiento interno de la municipalidad, por favor marque con cuáles cuenta el municipio en el que usted trabaja (Puede marcar varias más opciones)

Aspecto	Sí	No	En proceso	Lo desconozco
Política cantonal de niñez y adolescencia aprobada por el Concejo Municipal				
Una instancia específica para atender temas de niñez y adolescencia				
Presupuesto específico para niñez y adolescencia				
Una persona exclusiva que se encarga de atender los temas de niñez y adolescencia				
Un departamento de Planificación encargado de la planificación operativa anual				
Un sistema de monitoreo de indicadores para la gestión de las acciones municipales				
Un sistema de monitoreo de indicadores para la gestión de las acciones dirigidas a NNA				
Se realizan evaluaciones de los programas y proyectos municipales				
Las acciones de Niñez y Adolescencia están integradas en los planes de desarrollo cantonal				
Las acciones de Niñez y Adolescencia están integradas en el plan del gobierno de la Alcaldía.				
La Municipalidad cuenta con mecanismos actuales de participación específicos para NNA propiciados desde la municipalidad				
En los últimos 5 años se han realizado diagnósticos en NNA				

En relación a los siguientes temas, y de acuerdo a la realidad de la Municipalidad en la que usted trabaja, puede contestarnos que tan de acuerdo, en desacuerdo o no sabe o no responde:

Enunciado de consulta	En desacuerdo	De acuerdo	No sé / no respondo
El tema de niñez y adolescencia es prioritario en la agenda municipal			
La municipalidad cuenta con todas las condiciones logísticas, operativas y políticas para participar en una certificación de Cantones Amigos de la Infancia			
La municipalidad destina presupuesto específico para realizar acciones dirigidas a niñez y adolescencia			
La Municipalidad cuenta con mecanismos para propiciar la participación de NNA en los asuntos municipales relacionados con sus realidades.			
En la planificación municipal se consideran las coordinaciones interinstitucionales para desarrollar estrategias dirigidas a NNA.			
La municipalidad realiza acciones dirigidas a NNA de forma equitativa en todos los distritos del cantón			
La municipalidad divulga información de forma periódica sobre el estado de la NNA del cantón.			
El personal municipal ha recibido información acerca de la situación de NNA del cantón			
El personal conoce la política cantonal de niñez y adolescencia con que cuenta la municipalidad o al menos conoce que existe una que debe aprobarse			
Las instituciones públicas del cantón conocen la política cantonal de niñez y adolescencia con que cuenta la municipalidad o al menos conoce que existe una que debe aprobarse			

Enunciado de consulta	En desacuerdo	De acuerdo	No sé / no respondo
Las acciones realizadas con niños, niñas y adolescentes desde la municipalidad siempre están basadas en la información obtenida en los informes periódicos			
La municipalidad divulga información sobre los derechos de las personas menores de edad.			
La municipalidad ha creado espacios físicos para el deporte y el esparcimiento de personas menores de edad tomando en cuenta sus necesidades.			
La municipalidad realiza coordinaciones con otras instituciones para desarrollar acciones dirigidas a NNA			

Mencione las 3 principales acciones que realiza la municipalidad en materia de NNA (esta es opcional)

15.5 Anexo 5: Listado de personas a entrevistar

a. 32 personas encargadas del programa CAI en municipalidades participantes del primer certamen R-CAI. Escazú, Goicoechea, Desamparados, Alajuelita, Moravia y Santa Ana fueron presenciales. Las demás virtuales. A excepción de los siguientes casos:

- En Quepos, la persona asignada dice desconocer programa.
- En Pérez Zeledón, alcalde no dio autorización para entrevista.
- En Nandayure, no se tuvo acceso de comunicación
- En Coto Brus, La Vicealcaldesa a cargo del programa no esta por cambio de gobierno.

b. Personas encargadas de temas social y/o NNA en cantones no certificados como CAI.

- San José
- Acosta
- Zarcero
- Santo Domingo
- Osa

c. Personas en oficinas locales de PANI

Oficina	Entrevista	Modalidad
Buenos Aires	X	Virtual
Coto Brus	X	Virtual
Hojancha	X	Virtual
Palmares	X	Virtual
Parrita-Aguirre	X	Virtual
Siquirres	X	Virtual
Pococí	X	Virtual
Cartago	X	Virtual
Alajuelita	X	Virtual
Moravia	X	Virtual
Upala	X	Virtual
Belén	X	Virtual
Jiménez	X	Virtual
Esparza	X	Virtual
Pérez Zeledón	X	Virtual

Oficina	Entrevista	Modalidad
Naranjo	X	Virtual
Santa Ana - Escazú		
El Guarco		
Poás y Atenas		
Aserri		
Paraíso		
Alajuela		
Desamparados		
Santa Cruz		
Goicoechea		
Nandayure		
Talamanca	X	Virtual
La Cruz- Bagaces		

d. Personas en instituciones y organizaciones

Institución	Entrevista	Modalidad
Defensoría		
IFAM	X	Virtual
IFAM		
AED		
Visión Mundial	X	Presencial
UNICEF	X	
MIDEPLAN	X	
IFAM	X	
PANI	X	
Visión Mundial	X	
UNICEF	X	
PANI	X	
PANI	X	

- e. Consulta mediante plataforma virtual a 25 personas menores de edad.
f. 3 grupos focales en Belén, Esparza y Talamanca.

15.6 Anexo 6: Lista de documentos revisados

15.6.1 Documentos oficiales

Tipo de documento	Autor	Año
Informe	CGR	2018
Memoria	Carla Valla y María Elena Ugaz de UNICEF Perú	S/A
Memoria	Jeanneth Blanca Ávila of UNICEF Colombia	S/A
Memoria	Unai Sacona de UNICEF Brasil	S/A
Informe confidencial	Ministerio de Descentralización y Desarrollo Local y Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia	2012
INFORME FINAL CONSULTORÍA	UNICEF-MINISTERIO DE DESCENTRALIZACIÓN-IFAM-PANI Equipo consultor: José Manuel Valverde Rojas (Resp.) Carolina Baltodano Estrada	2013
Informe Final Consultoría	Centro de Mediación y Manejo de Conflictos Enseñanza e Investigación Costa Rica	2015
Informe Final Consultoría	UNICEF / IFAM-PANI-COSECODENI Equipo consultor: Lorena González Pinto y Marisol Molestina	2017
Informe final de asistencia técnica, sujeto a revisión	Ministerio de Descentralización y Desarrollo Local/UNICEF Jorge Wild Ambroggio	2012
Informe bases del primer certamen 2012-2015	Ministerio de Descentralización y Desarrollo Local/UNICEF/ IFAM	2012
Sistematización CAI sur-sur	PANI IFAM UNICEF	S/A

15.6.2 Documentos en trabajo de campo de municipalidades participantes R-CAI

Municipalidad	Política municipal	Documentación adicional de niñez y adolescencia (informes, presupuesto, plan de trabajo)	Plan de desarrollo municipal
Goicoechea	Política se encuentra en fase de validación por parte del CCCI	Plan de gobierno	
Alajuela		Inversión municipal en proyecto de Niñez y Adolescencia Agenda de Niñez y Adolescencia	X
Alajuelita			
Moravia		1- Plan de desarrollo cantonal largo plazo 2012-2022 2- Plan de trabajo 2016-2020 3- Presentación de la Política de Niñez y Adolescencia del cantón de Moravia	X
Atenas		1- Plan estratégico 2015-2020 2- Plan de trabajo de niñez y adolescencia 2016-2017	
Paraíso	1-Política y Reglamento de niñez y adolescencia de la Municipalidad de Paraíso		
Belén	1-Política municipal de niñez y adolescencia		X
Santa Ana		1-Plan estratégico 2018-2022 Informe CAI (2 archivo) Aprobación de la política	X
Siquirres		1-Programa de gobierno municipal para el cantón de Siquirres 2016-2020	X
Talamanca		Informe CAI 2015	
Desamparados		1-Plan estratégico municipal 2016-2021 2-Plan de gobierno 2016-2020	X
El Guarco		1-Plan estratégico de niñez y adolescencia 2-Informe CAI 2018 3-informes de labores 2016, 2017, 2018, 2019	
Escazú		1-Plan estratégico municipal 2019-2024	X

Municipalidad	Política municipal	Documentación adicional de niñez y adolescencia (informes, presupuesto, plan de trabajo)	Plan de desarrollo municipal
Hojancha			
Palmares	1-Política municipal de niñez y adolescencia		
Esparza		1-Plan de desarrollo 2009-2019 2-Plan estratégico municipal 2011-2015 3-Plan estratégico municipal 2016-2020	X
Parrita		Plan de desarrollo estratégico (16 archivos)	X
Jiménez			
Aserri		1-Plan estratégico municipal 2018-2023 2-Programa de gobierno	X
La Cruz		1-Plan de desarrollo región chorotega 2030	X
Naranjo		1-Plan de gobierno 2-Plan estratégico municipal	X
Bagaces		1-Plan de gobierno municipal 2016-2020 2-Plan estratégico municipal 2017-2021	X
Buenos Aires			
Poás			
Pococí		1-Plan de gobierno	X
Aguirre (Quepos)		1-Plan de gobierno	X
Pérez Zeledón		1-Plan de gobierno 2-Política pública NNA	X
Nandayure		1-Plan estratégico municipal 2014-2019 2-Programa de gobierno 2016-2020	
Santa Cruz		1-Plan estratégico municipal	
Cartago		1-Programa de gobierno 2-Plan estratégico de largo y mediano plazo	X

Municipalidad	Política municipal	Documentación adicional de niñez y adolescencia (informes, presupuesto, plan de trabajo)	Plan de desarrollo municipal
Coto Brus			X
Upala			

15.6.3 Documentos en trabajo de campo en municipalidades no participantes R-CAI

Municipalidad	Política municipal	Documentación adicional de niñez y adolescencia	Plan de desarrollo municipal
Provincia de San José			
San José	X		
Puriscal			
Tarrazú	1-Política cantonal de niñez y adolescencia 2-Política cantonal de niñez y adolescencia 2019-2023		X
Mora	Política participativa cantonal de niñez y adolescencia	Plan estratégico municipal 2016-2020.	
Vásquez de Coronado		Plan estratégico municipal	X
Acosta	X	Plan estratégico Cantonal	X
Tibás			
Montes de Oca	X		
Turrubares		Plan estratégico municipal	
Dota		Plan estratégico municipal Plan de ejecución	X

Municipalidad	Política municipal	Documentación adicional de niñez y adolescencia	Plan de desarrollo municipal
Curridabat	X		X
León Cortes	X		
Provincia de Alajuela			
San Ramón	El documento no se logró presentar al consejo municipal	Plan estratégico	
Grecia	X	Plan estratégico	
San Mateo			
Orotina	X	Plan estratégico de niñez y adolescencia	
San Carlos			X
Zarcero	X	Plan estratégico	
Sarchí			
Los Chiles			X
Guatuso			X
Río Cuarto			
Provincia de Cartago			
La Unión		Plan estratégico municipal	
Alvarado		Plan estratégico municipal	
Oreamuno	X		
Turrialba		Plan estratégico municipal	
Provincia de Heredia			
Heredia			X
Barva	X	Plan estratégico	
Santo Domingo			
Santa Bárbara			
San Rafael	X	Plan estratégico Plan mediano plazo Propuesta de la política de niñez y adolescencia	X
San Isidro	X		
Flores	X		
San Pablo			
Sarapiquí			
Provincia de Guanacaste			
Liberia		Plan estratégico	X
Nicoya	X		
Carrillo			
Cañas			
Abangares	X	Plan estratégico	X

Municipalidad	Política municipal	Documentación adicional de niñez y adolescencia	Plan de desarrollo municipal
Tilarán			
Provincia de Puntarenas			
Puntarenas		Plan estratégico municipal	
Montes de Oro	X	Plan estratégico municipal	
Osa	X	Plan estratégico municipal	Censo municipal sobre trabajo infantil del cantón de osa
Golfito			
Corredores	X		X
Garabito			
Provincia de Limón			
Limón	X	Plan estratégico cantonal	
Matina			
Guácimo		Plan de largo plazo	

15.7 Anexo 7: Información adicional sobre la metodología u otros documentos relevantes

15.7.1 Instrumentos metodológicos para utilizarse durante el desarrollo de los talleres

15.7.1.1 Cadena de resultados

La construcción de la cadena de resultados constituye una herramienta de investigación para la evaluación de programas y proyectos que busca mejorar la calidad de estos, facilitando su gestión por medio de la obtención detallada de información respecto a sus actividades y productos (DNP, 2017).

En ese sentido se puede definir la cadena de resultados como: “(...) la relación secuencial y lógica entre insumos, actividades, productos y resultados en la que se añade valor a lo largo del proceso de transformación total.” (DNP, 2017, p.5).

Ilustración 6 Estructura de la cadena de resultados



Fuente: Elaboración propia a partir de Gertler et al. (2009); OCDE (2010); Iválua (2009); Fundación W. K. Kellogg (1998); DNP (2012).

Fuente: MIDEPLAN, 2017.

De este modo, la estructura de la cadena de resultados se explica de forma funcionalista: en un primer momento se toman insumos que por medio de procesos (actividades) se convierten en productos (bienes y servicios), los cuales luego generan resultados que ayudan a cumplir total o parcialmente los objetivos (MIDEPLAN, 2017).

Una cadena de resultados puede ser abordada iniciando por el nivel de los insumos o bien por el nivel de los impactos. Se sugiere realizarla partiendo de los impactos, esto con base en el enfoque de Gestión para Resultados en el Desarrollo (GpRD) adoptado por el país, el cual establece como eje articulador de las intervenciones, el logro de los resultados - productos, efectos o impactos (intencionales o no, positivos o negativos) de una intervención; desde esta perspectiva se facilita avanzar a una gestión que tiene como fin contribuir a la generación de cambios sociales, económicos, culturales y ambientales que deriven en un mayor desarrollo nacional (MIDEPLAN, 2017).

15.7.2 Mapeo de actores

El Mapeo de Actores Claves (MAC) es una herramienta ampliamente extendida y vinculada con la teoría de redes sociales. Esta herramienta descansa sobre el supuesto de que la realidad social se puede ver como si estuviera conformada por relaciones sociales donde participan actores e instituciones sociales de diverso tipo (Tapella, 2007).

Entendido de esta forma, el MAC es una herramienta metodológica de tipo 'estructural' que básicamente permite acceder de manera rápida a la trama de relaciones sociales dadas en una zona determinada. En tal sentido, es útil para abordar aspectos objetivos (independientes de la voluntad de los individuos), expresados en la trama de relaciones que se construya sobre una realidad específica, los que –de algún modo- configuran campos de relaciones entre posiciones históricamente producidas (Tapella, 2007).

Con el mapeo de actores se busca no solo tener un listado de los diferentes actores que participan en una iniciativa, sino conocer sus acciones y los objetivos de su participación. En tal sentido, es importante destacar que en el mapeo de actores hay que identificar roles y poderes de los actores sociales más relevantes (Tapella, 2007).

Para comprender el concepto de MAC es necesario entender también el concepto de actores sociales o “stakeholder” (en este caso vistos como sinónimos). Los actores sociales pueden ser personas, grupos u organizaciones que tienen interés en un proyecto o programa. Los actores claves son usualmente considerados como aquellos que pueden influenciar significativamente (positiva o negativamente una intervención) o son muy importantes para que una situación se manifieste de determinada forma (Tapella, 2007).

Siguiendo a Tapella (2007) los pasos para el MAC son:

Tabla 13 Paso 1 para la realización del MAC.

	Propuesta inicial de clasificación de actores	¿Cómo hacerlo?	Posibles actores
Paso 1	Consiste en identificar las instituciones, grupos organizados o personas que podrían ser relevantes en función del Programa. Como equipo evaluador se propone una primera clasificación, pero se pueden agregar otras categorías.	<ul style="list-style-type: none"> - Lluvia de ideas para hacer un listado de los diferentes actores - Clasificación por grupos de actores, para reconocer los más importantes. 	<ul style="list-style-type: none"> - Instituciones públicas (nacional, provincial) - Instituciones privadas - Empresas - Organizaciones sin fines de lucro - Organizaciones sociales - Entidades.

Fuente: Tapella, 2007, p. 6.

Tabla 14 Paso 2 para la realización del MAC

	Identificación de funciones y roles de cada actor	Comentarios sobre su adaptación a nuestro proyecto
Paso 2	El objetivo es reconocer las principales funciones de los actores respecto del programa, así como identificar las posibles acciones que podrían desarrollar los actores sociales e institucionales.	Consiste en aportar una descripción de las principales estrategias o modos de vida de los actores sociales (personas, grupos de productores o empresas), así como el rol social y la función de otros actores como instituciones públicas, organizaciones sociales, etc.

Fuente: Tapella, 2007, p. 6.

Tabla 15 Paso 3 para la realización del MAC

Paso 3	Análisis de los actores	a) Relaciones predominantes	b) Niveles de poder
	<p>Acá se busca realizar un análisis cualitativo de los diferentes actores. Se proponen adoptar dos categorías:</p> <p>a) relaciones predominantes entre los actores, con énfasis en el nivel de interés, y</p> <p>b) niveles de poder o influencia sobre otros actores.</p>	<p>- A favor (predominan relaciones de confianza y colaboración)</p> <p>- Indeciso/indiferente</p> <p>- En contra (predominan relaciones de conflicto)t3a</p>	<p>- Alto: alta influencia sobre los demás</p> <p>- Medio: Mediana influencia sobre los demás</p> <p>- Bajo: no hay influencia sobre los demás</p>

Fuente: Tapella, 2007, p. 6-7.

La matriz final que se utilizará para el MAC tiene que la siguiente estructura:

Tabla 16 Paso 4 para la realización del MAC

Grupo de actores	Actor	Rol en el programa	Relación predominante	Jerarquización de su poder
Sociales				
Clasificación de los diferentes actores sociales en un espacio preciso	Conjunto de personas con intereses homogéneos que participan en un proyecto o propuesta	Funciones que desempeña cada actor y el objetivo que persigue con sus acciones	<p>Se define como las relaciones de afinidad (confianza) frente a los opuestos (conflicto)</p> <p>1. a favor</p> <p>2. indiferente</p> <p>3. en contra</p>	<p>Capacidad del actor de limitar o facilitar las acciones</p> <p>1. alto</p> <p>2. medio</p> <p>3. bajo</p>

Fuente: Tapella, 2007, p. 8.

Limitantes:

- No existe un documento del programa claramente estructurado

15.8 Anexo 8: Cuadro de actores

**Tabla 17 Matriz de Actores, Evaluación
Programa Cantones Amigos de la Infancia**

ACTOR	ROL EN EL PROGRAMA	RELACION PREDOMINANTE	JERAQUIZACION DE SU PODER	PRINCIPALES CONFLICTOS CON OTROS ACTORES
NACIONAL				
CAI	Generar un reconocimiento para la protección integral de NNA en los cantones participantes. Esto mediante una estrategia propuesta desde el gobierno local para que los derechos de la NNA sean cubiertos.	A favor	Alto Tiene poder de veto, inclusión y exclusión de participantes.	Eventuales conflictos con municipalidades y autoridades políticas por apreciaciones en las formas de evaluación de las municipalidades participantes. Posible conflicto con Subsistema Local de Protección por protagonismo de municipalidades.
AED	Aliado estratégico en el programa que busca la sostenibilidad y competitividad en el país.	A favor Posee interés en el programa y sus objetivos.	Medio No tiene poder de veto, pero si representa respuesta de acceso	

ACTOR	ROL EN EL PROGRAMA	RELACION PREDOMINANTE	JERAQUIZACION DE SU PODER	PRINCIPALES CONFLICTOS CON OTROS ACTORES
			a recursos económicos.	
COSECODENI	<p>Aliado estratégico en reconocimiento de CAI a cantones participantes.</p> <p>Participa junto con IFAM, PANI, UNICEF, y AED.</p>	<p>A favor</p> <p>Su misión es lograr impacto en la defensa, promoción y avance de derechos de los niños.</p>	<p>Medio</p> <p>Tiene poder de veto medio pues junto a UNICEF, IFAM, PANI impulsan el programa CAI.</p>	<p>Riesgo en diferencias de opiniones sobre diseño del programa con otros actores vinculantes a CAI.</p>
PANI⁶ IFAM	<p>IFAM con rol específicamente de asesoría.</p> <p>PANI con rol en diseño del programa y entidad rectora en temas de NNA a nivel país.</p>	<p>A favor</p>	<p>Alto</p> <p>PANI e IFAM con poder de veto por ejercer rectoría en el tema de NNA a nivel nacional.</p>	<p>Riesgo asociado a criterios técnicos entre Institución Rectora en NNA y otras con algún servicio de capacitación, asesoría o servicios de desarrollo.</p> <p>Posible conflicto de PANI con municipalidades por protagonismo en temas de NNA desde la institución y las</p>

⁶ PANI cuenta con oficinas locales en varios cantones del país.

ACTOR	ROL EN EL PROGRAMA	RELACION PREDOMINANTE	JERAQUIZACION DE SU PODER	PRINCIPALES CONFLICTOS CON OTROS ACTORES
				autoridades políticas en ejercicio.
MIDEPLAN	Dirección y coordinación de políticas en NNA.	A favor	Medio Sin poder de veto	priorización de agendas en desarrollo de políticas a nivel nacional.
Organización no Gubernamentales <ul style="list-style-type: none"> • Visión Mundial • UNICEF: cooperación internacional 	<p>Visión Mundial convoca a laboratorios sociales y aprovecha capacidades institucionales del Estado para aportar a objetivos y políticas nacionales en temas de niñez. Tienen participación en subsistemas de protección y CCCI entre otras estructuras de articulación interinstitucional.</p> <p>UNICEF participa en diseño del programa y es impulsor del programa CAI a nivel nacional por</p>	A favor	<p>Visión Mundial: Medio.</p> <p>UNICEF: Alto con poder de veto.</p>	

ACTOR	ROL EN EL PROGRAMA	RELACION PREDOMINANTE	JERAQUIZACION DE SU PODER	PRINCIPALES CONFLICTOS CON OTROS ACTORES
	experiencia de UNICEF a nivel mundial.			
SECTORIALES				
Federaciones de municipalidades	Difusión y sistematización de buenas prácticas locales en temas NNA (MIDEPLAN y UNICEF, 2012). Apoyo técnico y administrativo a municipalidades.	A favor	Bajo	
DINADECO7	DINADECO: Promoción del desarrollo comunal y coordinación con juntas locales de protección (MIDEPLAN y UNICEF, 2012). Red de coordinación local CAI (2013) p. 4.	A favor	Medio No hay poder de veto.	
COREDES	Articulación de planes, programas y	A favor	Bajo	

⁷ Adscrito al Ministerio de Gobernación y Policía con oficinas a nivel sectorial.

ACTOR	ROL EN EL PROGRAMA	RELACION PREDOMINANTE	JERAQUIZACION DE SU PODER	PRINCIPALES CONFLICTOS CON OTROS ACTORES
	proyectos en NNA de tipo institucional e interinstitucional en las 5 regiones del país.			
LOCALES INSTITUCIONALES: POLITICOS Y TECNICOS				
Órganos adscritos a la municipalidad <ul style="list-style-type: none"> • CCPJ • CCDR • CCCI 	<p>CCPJ y CCDR: Formulación y Ejecución de programas, proyectos y planes en NNA.</p> <p>CCCI: Articulación de instituciones en el ámbito cantonal (MIDEPLAN y UNICEF, 2012). Alianza y creación de estrategias.</p>	A favor	<p>CCPJ y CCDR: Bajo</p> <p>Sin poder de veto. Sin embargo, manejan recursos propios.</p> <p>CCCI: medio</p> <p>Es un órgano de articulación entre instituciones en un cantón.</p>	CCPJ y CCDR son órganos deliberativos políticos.
Concejo municipal: órgano del gobierno local.	Discutir y aprobar políticas de NNA en un plano cantonal.	A favor	<p>Alto</p> <p>Con poder de veto sobre lo que se implementa en un plano cantonal desde la</p>	Puede haber conflictos de interés con el ejecutivo municipal o alcalde sobre destino de recursos y priorización de agendas en un plano local.

ACTOR	ROL EN EL PROGRAMA	RELACION PREDOMINANTE	JERAQUIZACION DE SU PODER	PRINCIPALES CONFLICTOS CON OTROS ACTORES
			municipalidad en temas de NNA.	
JPNA	Articulación con representantes de instituciones y organizaciones comunales en la formulación y ejecución de políticas en NNA.	A favor	Medio	<p>Existe probabilidad de que no se proponga articulación y limite ejecución de actividades con instituciones.</p> <p>El Concejo municipal posee un representante nombrado directamente en este órgano, posibles conflictos de interés.</p>
Municipalidad	<p>Ejecutivo del programa CAI en su Cantón. Recae en la figura del alcalde como representante legal de la corporación, quien ejecuta además acuerdos del Concejo municipal.</p> <p>Promotor de políticas en NNA en el cantón.</p> <p>Institución ejecutiva de planes, programas y proyectos.</p>	A favor	<p>Alto</p> <p>Con poder de veto.</p>	<p>Eventual rivalidad política con otros municipios participantes por prácticas en temas de NNA y protagonismo en CAI ante diferentes categorías de premios. De igual forma, municipios no participantes con los que deciden formar parte de CAI.</p> <p>Mayor parte de las autoridades políticas son hombres, por lo que masculinidades tóxicas pueden ser de riesgo al no considerar</p>

ACTOR	ROL EN EL PROGRAMA	RELACION PREDOMINANTE	JERAQUIZACION DE SU PODER	PRINCIPALES CONFLICTOS CON OTROS ACTORES
				CAI como una estrategia sino como un premio para tener posicionamiento político.
OFIM	Formular planes, programas y proyectos en temas de NNA (en cantones donde esta oficina asume el rol de promotor de NNA).	A favor (cuando asumen el rol en gobierno local) Pueden tener recargo de funciones y ejecutar únicamente por orden del superior.	Alto Con poder de veto. Son el ente técnico en la municipalidad en temas de NNA. Por lo que sus recomendaciones pueden ser consideradas por la parte política (alcalde o Concejo municipal).	Puede haber criterios distintos entre la parte técnica y política sobre algún proceso de la formulación y ejecución. Puede haber criterios distintos con representantes de instituciones que participan en los órganos de articulación institucional e interinstitucional disponibles.
Técnico municipal Unidad Técnica	Formular directamente planes, programas y proyectos en temas de NNA (en cantones donde esta oficina asume el rol de promotor de NNA).	A favor	Alto Con poder de veto. Son el ente técnico en la municipalidad en temas de NNA. Por lo que sus recomendaciones pueden ser	Puede haber criterios distintos entre la parte técnica y política sobre algún proceso de la formulación y ejecución. Puede haber criterios distintos con representantes de instituciones que participan en los órganos de articulación

ACTOR	ROL EN EL PROGRAMA	RELACION PREDOMINANTE	JERAQUIZACION DE SU PODER	PRINCIPALES CONFLICTOS CON OTROS ACTORES
			consideradas por la parte política (alcalde o Concejo municipal).	institucional e interinstitucional disponibles.
SLP	<p>Desarrollar políticas desconcentradas y estrategias de protección con instituciones públicas y privadas, además de organizaciones sociales, para generar espacios protectores de la NNA.</p> <p>Estrategia del Sistema Local de Protección.</p>	A favor	<p>Bajo</p> <p>Sin poder de veto, pero es un órgano de articulación entre instituciones en un cantón.</p> <p>Se encuentra presente independientemente de CAI.</p>	<p>Posibles conflictos de interés con Concejo municipal.</p> <p>Fricción con CAI. PANI ha insistido por años que se incorporen juntas y subsistemas locales, pero no habido obligatoriedad. Con CAI, municipalidades ponen más énfasis a UNICEF y sumado a la visibilidad del premio -que no tenía el subsistema- se genera gran interés político.</p>
LOCALES COMUNIDAD				
Fuerza Pública Cruz Roja CCSS Área de Salud Regional de Educación	Articular estrategias para acciones de protección integral en PME (MIDEPLAN y UNICEF, 2012).	A favor	Bajo	

ACTOR	ROL EN EL PROGRAMA	RELACION PREDOMINANTE	JERAQUIZACION DE SU PODER	PRINCIPALES CONFLICTOS CON OTROS ACTORES
ONG locales y Fundaciones <ul style="list-style-type: none"> • Club de Leones • Guías y Scouts de Costa Rica Juntas de Educación Juntas de Salud				
Grupos organizados de NNA	Exigir derechos integrales en NNA (MIDEPLAN y UNICEF, 2012).	A favor	Bajo	Pueden ejercer opinión política y mediática sobre acciones que se realizan en temas de NNA.
Niños, niñas y Adolescentes	Beneficiarios de planes, programas proyectos en un cantón.	A favor	Bajo	<p>Riesgo de que no sean alcanzados por la intervención social ante focalización de servicios sociales por una municipalidad o de la articulación entre instituciones.</p> <p>Pueden ser utilizados como imagen política de quien ejerce CAI en un Cantón desde una posición asistencialista.</p>

ACTOR	ROL EN EL PROGRAMA	RELACION PREDOMINANTE	JERAQUIZACION DE SU PODER	PRINCIPALES CONFLICTOS CON OTROS ACTORES
Padres y Madres de familia	Formular y exigir derechos integrales para la NNA.	A favor	Bajo	Pueden ejercer opinión política y mediática sobre acciones que se realizan en temas de NNA. Pueden ser utilizados como estrategia política por una autoridad local en un Cantón.
Sector privado	Aliado estratégico en el programa para propiciar recursos económicos.	A favor	Medio Sin poder de veto, pero tienen decisión sobre transferencia y uso de recursos.	
Asociaciones de Desarrollo	<u>Plataforma</u> para Comités Tutelares, y vinculación con CAI pues tienen recursos económicos.	A favor	Bajo	
Comités Tutelares	Inserción de acciones y estrategias a nivel comunal en temas de NNA (MIDEPLAN y UNICEF, 2012).	A favor	Bajo	

Fuente: Elaboración propia, con base en instrumento de Tapella (2007).

