



POLÍTICA BICANTONAL PARA LA
NIÑEZ Y ADOLESCENCIA
ESCAZÚ-ALAJUELITA 2020-2025

Política Bicantonal de Niñez y Adolescencia: Alajuelita-Escazú
Elaborada por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
FLACSO sede académica Costa Rica
2020

Equipo consultor:

Julio Solís Moreira (coordinador)

María Fernanda Hernández Salas

Magdalena Madrigal Herrera

Diana Gómez Calderón



FLACSO
COSTA RICA

Tabla de contenido

Presentación	4
1.1. Objetivo general:	8
1.1.2 Objetivos específicos:	8
2. Enfoques y principios en procura de la protección de la niñez y la infancia.	8
2.1. El enfoque de derechos humanos	8
2.2. Enfoques transversales	9
2.2.1. Desarrollo integral e inclusivo	9
2.2.2. Condición etaria	10
2.2.3 Equidad	10
2.2.4. Género	11
2.2.5. Interculturalidad	11
2.2.6. Corresponsabilidad social	12
2.2. Principios generales y específicos	12
2.2.1. Interés superior de los niños, niñas y adolescentes	13
2.2.2. Igualdad y no discriminación	14
2.2.3. Desarrollo Integral	15
2.2.4. Participación y convivencia	16
3. Capacidad Institucional y liderazgo a escala de los espacios locales	17
3.1. Cuellos de botella	19
3.2. Aspectos operativos para la gestión de una relación bicantonal desde un enfoque territorial.	20
4. Modelo de gestión	25
4.1. Liderazgo y toma de decisiones	25
4.2. Articulación de actores y coproducción de las intervenciones estratégicas	34
4.3. Grupos de población objetivo	36
4.4. Supervisión, monitoreo y evaluación	38
5. Bibliografía	40
ANEXOS	42

Acrónimos

CAI	Cantones Amigos de la Infancia
CCSS	Caja Costarricense de Seguro Social
CNNA	Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia
DINADECO	Dirección Nacional de Desarrollo Comunitario
UNICEF	Fondo de Naciones Unidas para la Infancia
INAMU	Instituto Nacional de las Mujeres
MEP	Ministerio de Educación Pública
MIDEPLAN	Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
ONG	Organizaciones no gubernamentales
PANI	Patronato Nacional de la Infancia
PNNA	Política Nacional de la Niñez y la Adolescencia
UNICEF	Fondo de Naciones Unidas para la Infancia
PME	Persona Menor de Edad
CCCI	Consejos Cantonales de Coordinación Interinstitucional
ADI	asociación de Desarrollo Integral
POA	Plan Operativo Anual
PNUD	Programa Naciones Unidas para el Desarrollo

Presentación

El desarrollo de una política local de la niñez y la adolescencia es fundamental en el contexto costarricense contemporáneo, en el cual las capacidades de las instituciones y los actores locales hacen posible el conjuntar las más diversas iniciativas de acción, esto es un avance hacia el diseño de políticas públicas específicas cuyo principal rasgo es la delimitación de ámbitos de acción funcionales, como son los grupos de edad (población menor de edad), o hacia zonas y territorios concretos en los cuales se acumulan mayores riesgos y vulnerabilidades.

Otro avance y reto en el diseño de esta política es su alcance Bicantonal.¹ La intervención Bicantonal se observa a modo de visión fresca para avanzar hacia un **enfoque de intervención territorial, en el cual zonas colindantes pueden progresar más de allá de los límites políticos administrativos** los cuales condicionan las posibilidades de articular recursos institucionales y saberes locales.

De la misma forma, afirmamos que los Gobiernos Locales son los llamados a la intervención, debido a su conocimiento sobre los problemas que suceden en las escalas barriales y comunitarias. Sus conocimientos sobre lo local son recuperados por la iniciativa Ciudades Amigas de la Infancia de UNICEF (2012), propuesta en la cual se indica que las municipalidades tienen unas características que favorecen la acción en la gestión de los problemas locales, como son:

1. La cercanía con la ciudadanía.
2. La existencia de servicios públicos humanizados enfocados a la comunidad vecinal.
3. La posibilidad de detectar, valorar y diagnosticar situaciones de necesidad social de la niñez.
4. Diseño de planes de intervención.
5. La posibilidad de referir y contra referir la población menor de edad hacia diversos ámbitos institucionales: PANI, MEP, CCSS, IMAS, Ministerio de Salud, entre otros.
6. La intervención y apoyo profesional individual.

Todo lo anterior enmarcado en el marco legal de la Convención sobre los Derechos del Niño, donde se buscan acciones políticas y liderazgos que demandan establecer acciones -desde

¹ Encontramos diversas Municipalidades con políticas de niñez y adolescencia, como son, Santa Ana, Tibás, Belén, Guarco, Cartago, Pérez Zeledón, Acosta, entre muchas otras.

estrategias de tipo local- con el fin de alcanzar la mayor cantidad de avances en materia de derechos humanos de este sector de la población que se sabe vulnerable y acuciante.

Es desde ahí, que los gobiernos locales han venido integrando medidas y prácticas que pese a las vastas y diversas limitaciones con las que cuentan, buscan a garantizar un marco de respeto y atención hacia la niñez y la adolescencia.

En esa dirección, es que se ha venido implementando la configuración de “Ciudades Amigas de la Infancia” (CAI), logrando sustentar planes y estrategias que visibilicen, organicen, racionalicen y coordinen las acciones que se desarrollan a nivel local en favor de la infancia.

Tal y como lo define la propia UNICEF (2009, pág.17):

“El proceso de construcción de una Ciudad Amiga de la Infancia es el proceso de aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño liderado por el gobierno local. El objetivo es mejorar la vida de los niños y niñas ahora, reconociendo y realizando sus derechos y, por tanto, transformando a mejor las comunidades para el presente y para el futuro. La construcción de Ciudades Amigas de la Infancia es un proceso práctico que debe involucrar activamente a los niños y las niñas.”

Para lograr lo expuesto UNICEF (2009, pág.18) hay determinado una serie de pilares y responsabilidades hacia un compromiso por alcanzar la participación de la niñez y la adolescencia:

- 1) La participación infantil en las políticas.
- 2) Un marco legal amigo de la infancia.
- 3) Una estrategia de derechos de la infancia para todo el municipio 4º Una comisión de derechos de la infancia o un mecanismo de coordinación.
- 4) Análisis y evaluación del impacto en la infancia.
- 5) Un presupuesto para la infancia.
- 6) Un informe periódico sobre el estado de la infancia.
- 7) Dar a conocer los derechos de la infancia.
- 8) Abogacía independiente para la infancia.

Desde esos pilares, es posible asumir compromisos y establecer prácticas que, desde los múltiples enfoques y los ejes transversales del paradigma de los Derechos Humanos, guíen la administración de los municipios y gobiernos locales, estableciendo en el proceso, un marco de promoción, garantía y tutela de los derechos que han sido reconocidos para la infancia y la adolescencia, y que constituyen como tal, una instancia óptima para avanzar hacia formas de gobernanza participativas y horizontales, atentas al desarrollo integral y consecuentes con la protección de los interés comunes, de todos y todas, independientemente de su edad. Sobre

todo, al resaltar de qué manera, los niños, las niñas y los adolescentes, constituyen hoy las bases del futuro desarrollo humano.

Además de estos marcos generales, en el contexto costarricense también ha de recuperarse una buena práctica fomentada por UNICEF, como es, el programa Cantones Amigos de la Infancia (CAI), programa al cual pertenecen los dos cantones de interés para esta política. El programa CAI tiene un enfoque de certificación favorable para los fines de esta política, porque da una base de capacidad institucional para el desarrollo de iniciativas complejas (como es una relación Bicantonal).

“El Reconocimiento CAI en Costa Rica (R-CAI) se basa en cinco metas o pilares: 1) La participación de NNA. 2) El desarrollo de una instancia municipal de derechos de la niñez. 3) El impulso a un marco normativo e institucional amigo de la infancia en los gobiernos locales, como precursores y garantes del cumplimiento de los derechos de la niñez y adolescencia. 4) La elaboración de un 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, con arreglo a la línea de base que se establezca (el año más próximo con información de calidad disponible).” (UNICEF, 2012)

De la misma forma, la propuesta CAI da pautas necesarias a recuperar en esta política. Tales visiones programáticas propician lo necesario para avanzar a un ambiente de innovación en la implementación de las actuales políticas de niñez y adolescencia.

Las recomendaciones indican la necesidad de políticas basadas en procesos de gobernanza multinivel (mayor horizontalidad en la relación de los actores), la inclusión y participación de la niñez y la adolescencia, asimismo se ha de propiciar la aplicación de modelos de gestión y planificación participativos, también se han de crear espacios para el intercambio de buenas prácticas e innovaciones entre los municipios (adelante abordará una propuesta de Alianza Bicantonal por la Infancia y la Adolescencia), y en ese encuentro se fortalecen los procesos de accountability (rendición de cuentas y transparencia).

Teniendo en cuenta las visiones antes expuestas -para el diseño de las políticas de infancia y adolescencia-, se pasará a recuperar los principales aspectos surgidos del trabajo de campo de esta política Bicantonal, como son, el diagnóstico, la aplicación de talleres, las entrevistas y los focus group. De los instrumentos aplicados se obtiene una fuerte base contextual para guiar la política.

Asimismo, ha de tenerse en cuenta que para resolver un problema de agenda pública como es el de la niñez y la adolescencia e implementar un diseño de política pública se han de puntualizar varios aspectos tanto conceptuales, como de organización y gestión:

- **Los objetivos de la política:** en los cuales se enfoca la forma en que se plantea la implementación de la política.
- **Enfoques y principios en procura de la protección de la niñez y la infancia:** los cuales dan una visión de fondo a ser tenida en cuenta, como son el enfoque de derechos humanos, que busca un desarrollo integral e inclusivo, la atención de la condición etaria, así como aspectos de equidad, género e interculturalidad necesario en las políticas de nueva generación. También se invita al desarrollo de iniciativas que busquen la corresponsabilidad social (esto se profundizará con la coproducción). Otro aspecto fundamental es el interés superior de los niños, niñas y adolescentes, la igualdad y no discriminación en búsqueda de un desarrollo Integral para la participación y la convivencia de la PME.
- **Los procesos de fortalecimiento de la capacidad institucional en el cantón:** son las formas de organización operativas que han posibilitado a los municipios tener una experiencia a través del desarrollo de buenas prácticas y novedosas estrategias que resuelven problemas gracias a una gestión eficaz.
- **La existencia de nudos problemáticos a resolver en la implementación:** retos existentes en la programación de las intervenciones, como faltante de recursos o débil articulación de actores.
- **El determinar los roles de intervención según acciones estratégicas y sus actores:** entendiendo la lógica de programación y planificación del sector público costarricense y sus rectorías para la articulación de los principales actores según temáticas (en este caso la agenda de niñez y adolescencia), lo que significa que es necesario agregar actores cuyas funciones se diferencien para potenciar la intervención estratégica.
- **Las relaciones bicantonales en la implementación de la política local:** unos de los principales retos de esta iniciativa debido a la diferencia territorial y social entre los actores que han de implementar esta política.

En lo que continua se empezará por desarrollar uno de los principales aspectos a tener en cuenta en cualquier proceso de implementación de una política pública específica (en este caso de niñez y adolescencia), como es la capacidad que tienen los actores locales para diagnosticar un problema público y determinar las posibilidades que tienen para resolverlo según los recursos con los que cuentan. De esta forma entramos a un aspecto fundamental como es el contexto de capacidades institucionales, el personal a cargo, las formas de planificación, la existencia de indicadores y sistemas existente para darle seguimiento a los procesos.

1. Objetivos de la Política Bicantonal de Niñez y Adolescencia.

1.1. Objetivo general:

- 1) Desarrollar y articular acciones, proyectos y programas a nivel local en garantía de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, respetando la inclusión y participación de esta población en la toma de decisiones para la implementación de acciones de cooperación entre dos cantones vecinos, Alajuelita y Escazú, como modelo inédito e innovador en tema de política local en Costa Rica.

1.1.2 Objetivos específicos:

- 1) Reconocer los derechos de los niños, niñas y adolescentes, en los instrumentos legales e institucionales de la Municipalidad.
- 2) Incorporar participativa y democráticamente a niños, niñas y adolescentes en las acciones municipales y comunales que influyan en su entorno y vida cotidiana.
- 3) Gestionar recursos que permitan desarrollar acciones, programas y proyectos para la garantía de los derechos de niños, niñas y adolescentes.
- 4) Articular esfuerzos entre gobiernos locales, instituciones públicas, empresas privadas, sociedad civil, comunidad y niñas, niños y adolescentes para la garantía de sus derechos.

2. Enfoques y principios en procura de la protección de la niñez y la infancia.

A partir del reconocimiento de las especificidades de la niñez y adolescencia dentro de la vida en sociedad, múltiples organismos e instituciones, han definido una serie de líneas, principios o enfoques que, de manera complementaria, trazan los estándares y definen las acciones necesarias para el trabajo con la infancia y adolescencia, atendiendo siempre al bienestar y el óptimo desarrollo de este sector de la población.

2.1. El enfoque de derechos humanos

A partir de la ratificación de la Convención sobre los Derechos del Niño, opera un cambio conceptual en lo que se entendía tradicionalmente por infancia y adolescencia. Si anteriormente se comprendía a la niñez como un periodo vital, atravesado por la inmadurez, la dependencia y la vulnerabilidad, este cambio conceptual se traduce en un enfoque de derechos antes que de necesidades.

Esto significa que, en lo que respecta a este grupo etario, debe haber un reconocimiento pleno en la titularidad de sus derechos, y una capacidad progresiva para ejercerlos. De acuerdo con esto, se concibe que la mejor forma de garantizar social y jurídicamente la protección de la infancia es proporcionando su autonomía como sujetos:

“...De esta manera podrán ir construyendo progresivamente una percepción de control acerca de su situación personal y de su proyección de futuro. Este es el punto crítico de todos los sistemas de protección a la infancia en la actualidad. Y, por lo tanto, es el reto para todos los ordenamientos jurídicos y los dispositivos de promoción y protección de las personas menores de edad.” (UNICEF, 2009, pág.9)

La programación de acciones desde una perspectiva atenta a los principios de Derechos Humanos supone una mirada que abandone la condescendencia y la caridad, para pasar a una relación de responsabilidad y obligatoriedad. Así, toda persona, independientemente de su edad y condición social, tiene el poder de demandar la justicia como un derecho. Lo que conlleva, a la vez, la participación de las personas en las decisiones relacionadas con su propio desarrollo (UNICEF, 2010, pág.18).

2.2. Enfoques transversales

Además de lo estipulado desde la doctrina de los Derechos Humanos, en tanto guía para la aplicación de normas —asumidas, incluso, como compromiso de carácter internacional, mediante los convenios en los que se ha tomado parte—, es posible encontrar, además, un conjunto de enfoques específicos que, complementariamente, puede ser integrados y articulados dentro de las tareas administrativas de los gobiernos locales para atender y defender los derechos de la niñez y la adolescencia.

2.2.1. Desarrollo integral e inclusivo

Asumir una agenda de derechos para la niñez y adolescencia, supone igualmente un compromiso con la dimensión integral de estas personas. De modo que la agenda de acciones y estrategias que se realicen hacia esta población, procuren un impacto social real, que atienda y reduzca las limitaciones para el despliegue de capacidades y oportunidades —tanto individuales como colectivas— de la niñez y adolescencia. En consecuencia, las agendas sobre desarrollo humano han avanzado en señalar el compromiso por poner fin a la pobreza, garantizar una alimentación sana, nutritiva y suficiente; una vida saludable y el bienestar para todos en todas las edades; asimismo, asegurando que todas las niñas y todos los niños tengan acceso a una educación inclusiva, equitativa y de calidad. (PNUD, CEPAL, 2016).

Lo anterior, implica un aprovechamiento de la arquitectura institucional, que atienda y asuma una visión amplia y compleja, integrando las múltiples dimensiones desde las cuales es posible potenciar y garantizar el crecimiento de todos los sectores comunales, sin ningún tipo de distinción.

2.2.2. Condición etaria

La promoción de la niñez y adolescencia debe tomar en consideración las características de cada edad y la construcción progresiva de autonomía que adquiere toda persona en su trayectoria vital (CNNA, UNICEF, 2015, pág.8). En este sentido, todo programa, plan o proyecto que integre a esta población, debe partir de un enfoque diferenciado, asumiendo los distintos rasgos y características de niños, niñas y adolescentes; de acuerdo a su edad y el grado de crecimiento, madurez y autonomía —que además varía de forma considerable en periodos relativamente cortos— (PNNA, 2009). Esto implica que toda estrategia o intervención, debería atender esta diversidad: ni la niñez ni la adolescencia son etapas homogéneas que puedan ser asumidas desde una mirada unívoca e indiferenciada.

De manera tal que es necesario identificar contextos y circunstancias en función de estas diversidades etarias y sus factores asociados: capacidades cognitivas, integración, participación, creatividad, capacidades afectivas y emocionales. Sobre todo, porque estos aspectos constituyen espacios clave desde los cuales es posible impulsar y fortalecer liderazgos y un mayor protagonismo de estas personas dentro de los espacios comunales.

2.2.3 Equidad

Una de las formas de potenciar el carácter político del enfoque de Derechos Humanos es integrando la dimensión de la desigualdad social; esto es, asumiendo que muchas de las dificultades que tienen niños, niñas y adolescentes en su trayectoria vital, están intrínsecamente ligadas a las múltiples formas en las que la desigualdad social se manifiesta (Freitez Diez y Bagnoli Fernández, 2017).

Debe entonces comprenderse y tomar en cuenta que, todo tipo de diferencias que se establezcan en el plano social en función de factores económicos, sociales o culturales, inciden también en grado sumo en la forma que se vive y desarrolla esta trayectoria vital. Razón por la cual, éstas deben ser consideradas oportunamente, con el objetivo de evitar todo tipo de discriminación o exclusión hacia sectores vulnerables o marginales; dirigiendo así acciones como la mejora del crecimiento económico, la rentabilidad, la sostenibilidad y la cohesión

social, asimismo, apoyando acciones afirmativas que faciliten la inclusión y el alcance de políticas con pretensiones de universalidad (PNNA, 2009).

2.2.4. Género

Las brechas de género, que igualmente reproducen desigualdades sociales de diverso tipo, deben recibir especial atención al momento de realizar un abordaje estratégico para la población infantil y adolescente. En esta instancia, se deberá promocionar la construcción de relaciones entre hombres y mujeres en un marco de respeto e igualdad. Cuestionando todo tipo de distinción que ponga en desventaja a cualquier persona en razón de su sexo, identidad de género u orientación sexual. Asimismo, las condiciones que se promuevan deberán asumirse de modo que se atienda a las necesidades específicas de mujeres y hombres — dentro de sus contextos y circunstancias particulares— sin que por este se establezcan prioridades, preferencias o privilegios a partir de dicha condición.

Toda acción dirigida hacia la protección y garantía de los derechos de la infancia y la niñez, por lo tanto, deberá promover acciones afirmativas y mecanismos de protección que conciban de manera general el ámbito de la ciudadanía; no sólo como marco normativo, sino también como una práctica y construcción sociocultural, como acción humana cotidiana enfrentada contra toda relación social fundada en discriminación, exclusión y desigualdad; mientras que, en su lugar, establezca nuevas formas de interacción social atravesadas por la igualdad y un marco de respeto por las diferencias (INAMU, 2011).

2.2.5. Interculturalidad

A partir del Convención para la Diversidad Cultural (UNESCO, 2005) se ha entendido como interculturalidad, toda aquella “interacción equitativa de diversas culturas y a la posibilidad de generar expresiones culturales compartidas, a través del diálogo y del respeto mutuo.” Lo que implica que, múltiples visiones de mundo, prácticas culturales, identidades o conjunto de valores —siempre y cuando no afecten ningún derecho ni la integridad humana—, deben ser garantizados, e incluso promovidos, como una forma de construcción de espacios atentos a la diversidad.

La naturaleza de este enfoque, además, está en consonancia y relación directa con las perspectivas de equidad, de género y condición etaria; en el tanto que asume e integra la diversidad como característica consustancial de los múltiples y diversos contextos sociales y formas de interacción. En suma:

“Lo esencial del enfoque de interculturalidad es asegurar que las diferencias no se conviertan en discriminaciones y que, además, sean reconocidas y aprovechadas como fuentes de saber, de pensamiento y de experiencias para la vida en sociedad.” (PNNA, 2009, pág.57).

En consecuencia, las diferentes manifestaciones culturales, orígenes étnicos o nacionales, prácticas y usos que desde la niñez y la adolescencia sean desarrollados; deben contar un espacio de respaldo, una garantía de respeto y una promoción activa y comprometida, que anteponga el diálogo y la construcción de puentes, antes que la hostilidad frente a la diversidad.

2.2.6. Corresponsabilidad social

El reconocimiento de una situación de vulnerabilidad, de desventaja o discriminación; conlleva al mismo tiempo una atención estratégica para garantizar espacios de integración, de seguridad y desarrollo. En este caso, el compromiso con la población en situación de dependencia —que comprende la niñez y adolescencia—, comprende un conjunto de prácticas de cuidado, atención y tutela que deben establecerse en el marco de una responsabilidad distribuida, de forma que, el desenvolvimiento pleno de las personas menores de edad sea una tarea compartida entre todos y todas (CNNA, UNICEF, 2015, pág.8).

De esta manera, se entiende que posicionar el cuidado como responsabilidad social en la agenda pública, atiende a un enfoque desde el cual personas e instituciones, tienen igual compromiso por garantizar la plenitud de la infancia y la adolescencia; aunque ciertamente desde dimensiones y espacios diferenciados.

Siendo así, el enfoque de corresponsabilidad atiende a una cultura de igualdad y equidad —que evita reproducir roles sexistas—, al mismo tiempo que reafirma la responsabilidad del Estado en el cumplimiento de los compromisos que internacionalmente garanticen los derechos humanos (INAMU, 2011).

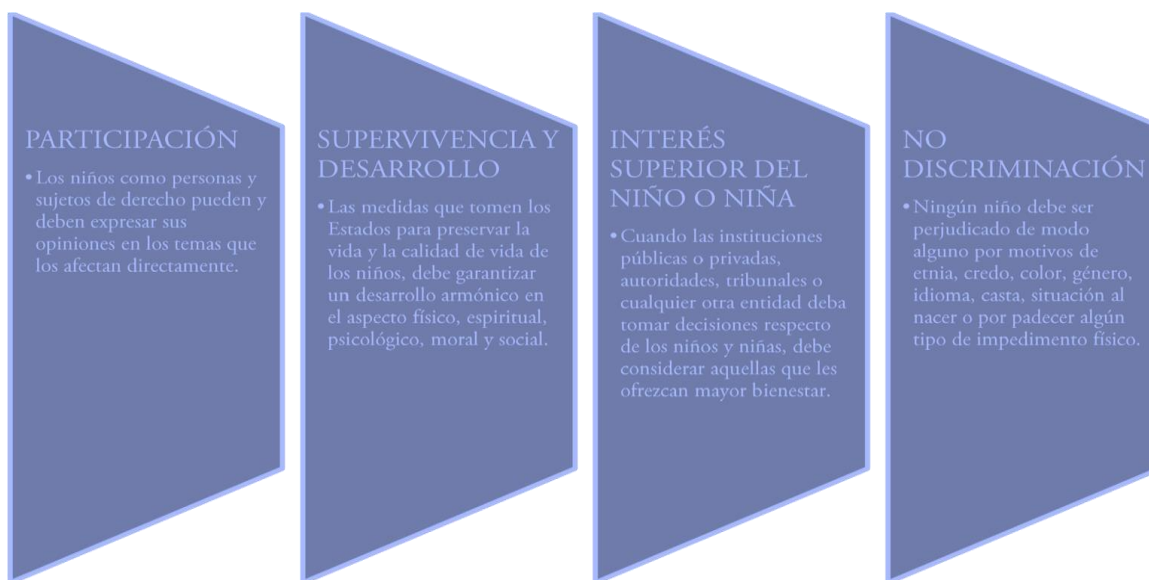
2.2. Principios generales y específicos

El enfoque de Derechos Humanos conlleva una serie de principios rectores, entre los que se encuentra el principio de responsabilidad, de universalidad, de indivisibilidad y participación (UNICEF, 2010, pág.18). No obstante, en lo que compete a la Convención sobre los Derechos del Niño, se han atendido principios de mayor especificidad para esta población; por lo que, así como se destacan aspectos como la “no discriminación” o la “supervivencia y desarrollo” —que configuran principios para garantizar la ausencia de todo tipo de violencia—se toma en cuenta, además, lo que compete al “interés superior del niño” y la participación, en tanto herramientas para configurar espacios en donde las acciones y estrategias que se puedan establecer desde

los ámbitos institucionales, sean igualmente participativas e integren el criterio de la niñez — como ejercicio pleno de su carácter ciudadano— con miras hacia un mayor bienestar.

Diagrama 1

Principios rectores de los Derechos del Niño



Fuente: Asamblea General de las Naciones Unidas, Convención Internacional de los Derechos del Niño (1990).

Los principios orientadores de la Política Bicantonal de Niñez y Adolescencia que se exponen a continuación, forman parte de los derechos humanos de niños, niñas y adolescentes; son reagrupados y conceptualizados a partir de los principios de la Política Nacional de Niñez y Adolescencia e instrumentos normativos internacionales ratificados por el Estado costarricense como la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño. Los principios orientadores construidos para la presente política se expondrán a continuación.

2.2.1. Interés superior de los niños, niñas y adolescentes

Es el reconocimiento de la plena satisfacción de los derechos de niños, niñas y adolescentes, pues todo lo que se considera derecho puede ser “interés superior”. La función de este principio es orientar las acciones institucionales a la toma de decisiones correctas en favor de garantizar los derechos de estas poblaciones, procurando propiciar ambientes sanos a nivel físico y mental y favoreciendo su desarrollo personal.

Internacionalmente, se ha tomado el consenso de incorporar este principio a los programas y políticas nacionales y locales relacionadas con la niñez y la adolescencia, especialmente en lo

que corresponde a asignaciones presupuestarias. Esta interpretación, actualmente se considera como obligatoria debido a la tendencia generalizada a desconocer los derechos de la niña y el niño como un límite y una orientación a las actuaciones de las autoridades y los adultos en general (UNICEF, 2001).

Siendo así, UNICEF precisa la definición del interés superior del niño y la niña como “la satisfacción de sus derechos en todas las legislaciones nacionales que pretendan otorgarle efectividad y exigibilidad a los derechos consagrados en la Convención” (UNICEF, 2001, p. 40). Es importante señalar que este principio facilita la resolución de conflictos de derechos, ya que reconoce que los derechos se ejercen en el contexto de una vida social en la que se pueden producir situaciones que hagan incompatible el ejercicio de conjunto de dos o más derechos para un niño o niña (UNICEF, 2001, p. 41).

Es correcto entonces, interpretar que en todas las decisiones los derechos de los niños y las niñas deben tener prioridad ante otros intereses que no tienen peso de derechos humanos, “por ejemplo, el derecho a la educación no puede ser desmedrado, por intereses administrativos referentes a la organización de la escuela o a los intereses corporativos de algún grupo determinado” (UNICEF, 2001, p. 42).

2.2.2. Igualdad y no discriminación

Es uno de los principios de la Convención sobre los Derechos del Niño y la Niña y consiste en proporcionar un trato igualitario a todas las personas sin importar ninguna condición ni situación, en cualquier momento y lugar con el fin de desarrollar el pleno potencial de estas poblaciones.

Este principio señala que las instituciones a nivel nacional y local deben garantizar todos los derechos por igual para todos los niños y las niñas y debe realizar acciones diferenciadas para quienes se encuentren en una situación de mayor vulnerabilidad. Así mismo, es un posicionamiento que reconoce la heterogeneidad de las poblaciones de niñas, niños y adolescentes en cuanto a etnia, religión, condiciones migratorias o de discapacidad; por lo tanto, se debe promover la inclusión e integración de los niños, niñas y adolescentes en todos los programas sociales, promoviendo el respeto a las diversidades y la aceptación de diferencias (PANI-UNICEF, 2009).

La aplicación de este principio permite proteger a la niñez y la adolescencia que puede ser objeto de daños serios de los que pueden ser víctimas considerándose como más graves de los

que pueda sufrir una persona adulta en las mismas circunstancias, por ejemplo, al enfrentarse a diversas manifestaciones de maltrato y abuso.

La UNICEF ha señalado que las prácticas y los procesos económicos, sociales, de género y culturales pueden impedir que la niñez y la adolescencia gocen de un trato igualitario y respetuoso; por lo tanto, esos procesos deben ser abordados y alterados mediante medidas positivas. Consecuentemente, la Convención de los Derechos del Niño y la Niña asigna la obligación a los Estados de generar mecanismos apropiados para garantizar la protección de los niños y niñas frente a cualquier forma de discriminación o castigo (UNICEF, 2015).

2.2.3. Desarrollo Integral

Este es uno de los cuatro principios de la Convención sobre los Derechos del Niño y la Niña. Consiste en asegurar la plena realización de los niños, niñas y adolescentes, promoviendo desde el Estado las acciones necesarias para garantizar el desarrollo físico, mental, espiritual, moral, y social de estas poblaciones.

Cabe aclarar que la plena realización de los niños y niñas tiene que ver con la preparación para la vida adulta mediante la consecución de la autonomía progresiva para el tránsito hacia una vida independiente y responsable y asegurando la capacidad de exigir sus derechos y accionarlos; sin embargo, va más allá de eso, el desarrollo integral incluye la creación de oportunidades y acciones positivas para disfrutar y vivir con plenitud esas etapas de la vida.

En su conceptualización incluye diferentes derechos “como el derecho a la seguridad social, a la salud, a una alimentación adecuada y calidad de vida, a un entorno saludable y seguro, a la educación, el ocio y el juego son todos derechos relevantes para asegurar el desarrollo saludable de cualquier niño. Proteger de la violencia y la explotación al niño es vital para su supervivencia y desarrollo.” (UNICEF, s.f.)

Este principio convierte a las niñas, niños y adolescentes en sujetos activos de derechos, incluyendo el derecho a disfrutar de los recursos y las contribuciones necesarias para lograr que se cumplan los derechos de estas poblaciones y se faciliten los accesos a ese cumplimiento para las poblaciones de niñas y niños refugiados, con discapacidades, de grupos minoritarios o indígenas, víctimas de guerras, desastres, extrema pobreza y las diferentes formas de violencia y maltrato (UNICEF, s.f.).

UNICEF ha reiterado que el desarrollo de los niños y niñas es necesario para el desarrollo del carácter universal y del progreso de la humanidad (UNICEF, s.f.). Por ejemplo, cuando un niño,

niña o adolescente no se encuentra bien alimentado o no tiene acceso al agua potable, no podrá desarrollarse al máximo en el ámbito individual, ni en el educativo, así mismo, no tendrá las mismas posibilidades de supervivencia que sus pares que si tengan garantizadas esas condiciones de vida.

2.2.4. Participación y convivencia

Este principio consiste en garantizar que todo niño, niña y adolescente podrá expresar su opinión y que esta será escuchada, respondida y tomada en cuenta para todos los aspectos relacionados con sus vidas. El Estado debe garantizar que el niño, niña y adolescente cuente con asistencia profesional para facilitar los procesos de participación, contemplando los niveles distintos de participación de acuerdo con el nivel de desarrollo de su autonomía y otras situaciones contextuales.

La Política Nacional de Niñez y Adolescencia (PANI-UNICEF, 2009) reconoce que las niñas, niños y adolescentes tienen derecho a participar en el sistema educativo, en los Subsistemas Locales de Protección por medio de los Consejos Participativos de Niñez y Adolescencia, además del derecho a participar en procesos judiciales y administrativos establecidos en la legislación; también les confiere potestades legales para acceder al sistema de justicia y ejercer la exigibilidad de sus derechos.

Los procesos participativos son fruto de la vida en comunidad y posibilitan el fortalecimiento de la democracia a través de la intervención social y el reconocimiento de las personas como actores que tienen la capacidad de demandar respuestas ante sus necesidades e intereses ante otros actores sociales y políticos (UNICEF-Colombia, 2000).

La convivencia por su parte, remite a la necesidad de preservar los vínculos familiares y comunitarios de los niños, niñas y adolescentes, tomando en cuenta la advertencia de que en las redes de organizaciones también pueden dar lugar a consecuencias perversas, por ejemplo, la exclusión de personas que no sean de la red o que tengan sus primeros acercamientos con la misma (PNUD, 2013).

Los vínculos e intercambios que establecemos en los procesos de convivencia pueden ser con personas conocidas o desconocidas, con otras especies y el ambiente que nos rodea. También puede darse en espacios públicos o privados, de forma directa o a través de instituciones sociales u otros actores de la sociedad (PNUD, 2013).

3. Capacidad Institucional y liderazgo a escala de los espacios locales

La capacidad institucional será entendida como la consecución de aquellos recursos que poseen las organizaciones para facilitar el logro de un resultado de acción pública, en sentido estricto, la oferta de un bien público el cual favorece la vida de la población. En este caso, el bien generado por la Municipalidad busca el mejoramiento de la calidad de vida de la población menor de edad en el cantón.

A nivel general, la capacidad institucional implica que el sector público ha de garantizar los derechos, en una primera instancia a través de la aplicación de las normas, sean de la administración pública mediante leyes (por ejemplo: el Código de la niñez y la adolescencia en Costa Rica), decretos, reglamentos y normas internacionales (ver Fundamento Legal de la Política). En una segunda instancia, y no por ello de menor importancia, la capacidad institucional también recupera la capacidad técnica y administrativa de las unidades de gestión –tanto del nivel nacional y el local- para resolver las demandas ciudadanas.

Para el desarrollo de esta política se encontraron varios aspectos habituales compartidos entre los cantones, que evidencian la correspondencia existente para resolver los riesgos y las vulnerabilidades a las que se ven enfrentadas la niñez y la adolescencia. Así se reconoce la existencia de una estructura nacional funcional, donde es fundamental el rol del CNNA, sus enfoques y **avances en normativa**. Se puede observar la complejidad que existe en Costa Rica para intervenir los temas relativos a la niñez.

Del diagrama 2, se infiere una observación generalizada en el trabajo de campo, que **los municipios tienen conocimiento de los problemas de cantón de manera muy concreta**, y que hay informes y diagnósticos suficientes para la intervención. Esta situación revela la importancia del gobierno local en el diseño e implementación de políticas públicas de cara a la ciudadanía, pues están en un ámbito donde la rendición de cuentas y el mejoramiento del desempeño son necesidades concretas al tener relación todos los días con la población de los cantones.

Diagrama 2

Sistema nacional de protección según arquitectura institucional y agenda pública.



Fuente: UNICEF y CNNA. Plan de acción nacional para el desarrollo de estrategias de prevención y erradicación de la violencia en contra de los niños, niñas y adolescentes, Costa Rica (2017-2019)

Otro aspecto que se observa como fortaleza es la **necesidad de sostener los procesos técnicos y evitar la politización de intervenciones operativas de los programas y proyectos en las unidades de gestión**, esta característica se refiere a la necesidad de que los programas tengan autonomía en términos técnicos para el logro de indicadores. Sí bien lo técnico es central, ha de agregarse la **centralidad de liderazgo político de las dos municipalidades** y sus dirigentes para abordar la agenda de niñez y mantener las relaciones bicantonales.

“Por otra parte, el liderazgo y compromiso de los dirigentes locales pueden garantizar la incorporación de los intereses de la infancia en asuntos municipales y crear oportunidades eficaces para que los niños tengan influencia sobre su mundo. La voluntad política y las acertadas políticas públicas, incluida la política fiscal, son los instrumentos privilegiados para producir los cambios necesarios. Las buenas prácticas a nivel local pueden influir sobre los procesos nacionales de desarrollo de políticas públicas (incluidas las políticas que promueven la descentralización), de ajustes legislativos, de asignación de presupuesto público (incluyendo la asignación de recursos descentralizados a favor de la infancia), y de fortalecimiento institucional para construir un estado facilitador de la acción municipal en favor de garantizar los derechos del niño.” UNICEF, 2010

La voluntad política y técnica se sustenta en las observaciones de la mayoría de los entrevistados, señalando que ha de ser las Municipalidades quienes lideren la política de niñez, eso sí, acompañadas del PANI como ente rector que posee considerables recursos económicos y saberes especializados, así como los vínculos con los sistemas nacionales de protección de la población menor de edad.

Otro aspecto fundamental, como fortaleza a nivel de lo Bicantonal es la transferencia de saberes entre las municipalidades. Escazú posee recursos suficientes para fortalecer un equipo especializado, mas la experiencia sobre vulnerabilidades que tienen los técnicos de la municipalidad de Alajuelita es un valor agregado. Las condiciones de vulnerabilidad en ambos cantones son cercanas por la forma de localización espacial, la conformación urbana, las características demográficas y sociales que se pueden atender tendiendo puentes comunes.

3.1. Cuellos de botella

Otra característica a ser desarrollada está en los cuellos de botellas en la gestión, entendidos como las dificultades o debilidades existentes en nivel organizacional para la protección y atención de la población menor de edad.

Se observó en ambos casos una debilidad desde el nivel nacional en implementación de redes a nivel de niñez en los cantones, así los **subsistemas liderados por el PANI requieren de una revisión en su funcionalidad para cada cantón** según las metas y necesidades locales. Asimismo, se ha de fomentar la **creación de más Comités Tutelares** que se articulen a las metas de esta política buscando la producción común de actividades. Fortalecer estos espacios de organización evitarán que el peso de las intervenciones recaiga en los municipios, condición que genera una debilidad en términos de recursos y posibilidades de actuación.

Una fortaleza señalada es el liderazgo político para guiar la visión de las acciones, y para ello también se ha de incentivar la organización de la ciudadanía como soberano a través de espacios de corresponsabilización. Para fortalecer la participación ciudadana existen diversas medidas que viene a convertirse en un **incentivo para el evitar la politización de los recursos, esto mediante la creación de fondos participativos o fondos concursables**, tanto para la ciudadanía y la sociedad civil organizada (ONGs, Fundaciones, etc.).

La propuesta anterior busca intervenir ante un problema concreto y señalado en la evidencia, el **acostumbramiento a la respuesta municipal**. Por ello se han de encontrar propuestas funcionales para incentivar a la ciudadanía con la motivación de aumentar la participación en sus lugares de habitación.

- a. Hacer rendiciones de cuentas en los barrios: en asocio con los grupos organizados de cada espacio local.
- b. Boletines de información sobre la labor municipal: enfocadas a las redes sociales.
- c. Creación de Fondos Concursables para la sociedad civil organizada: estos fondos se diseñan para que organizaciones de la sociedad civil propongan proyectos enfocados a las líneas estratégicas del plan de acción.
- d. Diseño de Fondos participativos con los vecinos en los barrios: algo similar a los fondos que reciben las ADIS para creación de proyectos locales, en este caso acompañados por los municipios.
- e. Participación de los vecinos en los espacios de decisión: CCCI, Comisiones y redes cantonales.
- f. Llevar a cabo actividades específicas de la Municipalidad en los barrios con la colaboración de los vecinos fomentando la organización, buscando nuevos líderes locales, incluyendo niños, niñas y jóvenes en las actividades.

El último punto es fundamental, la necesidad de una participación sistemática de la niñez y juventud en las iniciativas de política pública y en la toma de decisiones más allá del ámbito escolar, de la familia o el barrio.² Este cuello de botella se puede superar con la articulación de diversas iniciativas antes señaladas.

3.2. Aspectos operativos para la gestión de una relación bicantonal desde un enfoque territorial.

Un momento central y nodular de esta política es la apuesta por vincular la intervención de una agenda pública entre dos municipalidades. El reto expuesto implica innovación y una alta disposición al trabajo en conjunto, aun cuando las diferencias entre los cantones sean grandes en aspectos como lo social y económico, pero cercanas en historia, geografía y colaboración.

Es importante señalar que la Política bicantonal de niñez y adolescencia surge del “Convenio marco de cooperación intermunicipal entre Municipalidad de Escazú y Municipalidad de Alajuelita” firmado el 12 de setiembre del año 2016, considerando: Que la Municipalidad de Escazú y la Municipalidad de Alajuelita dentro de sus políticas del Plan de Desarrollo Cantonal

² Existen una serie de metodologías participativas para involucrar a los niños, niñas y adolescentes en el desarrollo de políticas de infancia en el ámbito local. Ver página 28 del siguiente documento: <https://ciudadesamigas.org/documento/guia-para-el-desarrollo-de-planes-de-infancia-y-adolescencia-en-los-gobiernos-locales/>

vigente han considerado importante desarrollar alianzas y mecanismos de seguimiento y divulgación de la gestión municipal y de las iniciativas de desarrollo de la ciudadanía.

- Que dentro del Plan de Gobierno del alcalde de Escazú y el Plan de Desarrollo Humano de la Municipalidad de Alajuelita, se considera la cooperación municipal como uno de los pilares de la estrategia establecida por ambos Gobiernos Locales.
- Que debido a la brecha coyuntural que existe entre ambas corporaciones municipales en cuanto a ingresos de recursos económicos y presupuestarios, es conveniente además de oportuno que en conjunto los Gobiernos Locales acá suscribientes del presente convenio, articulen esfuerzos en común para facilitar y posibilitar el cumplimiento de sus objetivos, logran una mayor eficacia y eficiencia en sus acciones, así como para prestar servicios y construir obras regionales o nacionales.
- Que la existencia de inequidad en el aspecto social y cultural, entre dos cantones vecinos, constituye un peligro para el fomento del bienestar regional de los habitantes de ambos cantones, razón por la cual se hace necesario reforzar lazos de cooperación intermunicipal entre Escazú y Alajuelita.
- Que de acuerdo con la realidad del desarrollo humano y de género de los munícipes de ambos cantones hay desigualdad y es necesario un proceso de equiparamiento de condiciones para adecuar las acciones en conjunto.
- Que el Código Municipal en su artículo 3, párrafo III señala: “La municipalidad podrá ejercer las competencias municipales e invertir fondos públicos con otras municipalidades e instituciones de la Administración Pública para el cumplimiento de fines locales, regionales o nacionales, o para la construcción de obras públicas de beneficio común, de conformidad con los convenios que al efecto suscriba”.
- Que el Código Municipal en su artículo 7 señala que: “Mediante convenio con otras municipalidades o con el ente u órgano público competente, la municipalidad podrá llevar a cabo, conjunta o individualmente, servicios u obras en su cantón o en su región territorial”. *Reformado por el artículo 17 de la ley General de transferencia de competencias del Poder Ejecutivo a las Municipalidades, N. 8801 del 28 de abril de 2010.
- Que a efectos del artículo 11 y 13 literal e) del Código Municipal nº 7794. Consta en los autos del expediente administrativo del presente convenio. El acuerdo en firme del Concejo Municipal de Escazú número AC-247-16 de la sesión ordinaria número 20, del acta número 21 de día 12 de septiembre de 2016, donde se autoriza la suscripción del presente convenio y la debida autorización al titular de la Alcaldía Municipal para que

proceda a su firma, en calidad de representante de la Municipalidad de Escazú. De igual modo consta el acuerdo del Concejo Municipal de Alajuelita, número IV.2 de la sesión ordinaria número 37, del acta número 37-139-16 de día 13 de septiembre de 2016, donde se autoriza la suscripción del presente Convenio y la debida autorización al titular de la Alcaldía Municipal para que proceda a su firma, en calidad de representante de la Municipalidad de Alajuelita.

- Que se han observado los procedimientos de Ley.

Bajo ese mandato está Política viene a revolucionar las acciones que se dan a nivel cantonal y busca garantizar los derechos de niños, niñas y adolescentes tomando en cuenta principios de reciprocidad e intercambio entre dos gobiernos locales. Se plantean así las siguientes acciones bicantonales de:

- Asistencia técnica.
- Transferencia de experiencias.
- Facilitar el cumplimiento de objetivos.
- Realizar acciones conjuntas contenidas en el Plan de Acción.

Para garantizar el cumplimiento de las acciones comprometidas, en el mencionado convenio se habrá de conformar una **Comisión Especial Bicantonal** a cargo (conformada por seis representantes permanentes, tres de la Municipalidad de Escazú y tres de la Municipalidad de Alajuelita). Esta comisión se encargará de **elaborar un Plan de Trabajo Anual**, donde se contemplen las labores de cooperación entre ambas Municipalidades. Comprendido lo expuesto, se encontraron ciertos aspectos para fortalecer las relaciones bicantonales para la implementación de una política para la niñez y la adolescencia.

Para la Municipalidad de Escazú, se recomienda, que este Plan de Trabajo Anual sea llevado a cabo por una persona a modo de Secretaría Técnica Bicantonal. Esta persona encargada habrá de llevar a cabo un proceso de seguimiento, monitoreo y análisis de la incidencia de las actividades y líneas de acción dispuestas en la política. Tal secretaría técnica habrá de priorizar las oportunidades de articulación, los acuerdos y las acciones concretas para su seguimiento y buen cumplimiento según los indicadores dispuestos.

Buscando lograr el reto de lo Bicantonal hay una fortaleza significativa, que es de carácter simbólico e importante en términos cualitativos: para acercar a los cantones hay que hacer un ejercicio de reciprocidad, de brindar y depositar confianza entre las partes. Que significa lo expuesto, que si bien es necesaria una capacidad institucional (normativa y técnica) el trabajar

juntos implica construir puentes para empatar las perspectivas y comprender que a pesar de las diferencias hay espacios de colaboración territorial.

Cuadro 1	
Aspectos a tener en cuenta para fortalecer las relaciones Bicantonales	
Observaciones desde Alajuelita	Observaciones desde Escazú
Interés entre las partes y fortaleza política entre los alcaldes.	Debido a la situación de desventaja la relación entre los cantones es una buena práctica.
Convenio marco como base fundamental.	Municipalidades cuentan con recursos y libertad de ejecución (ver posibilidad de desarrollar fondos concursables o fondos participativos).
Las diferencias contextuales son radicales y eso genera dificultades para articular.	Cercanía territorial importante para conjuntar recursos: materiales y humanos.
Esfuerzo para articular lo territorial por la forma en que se organiza la gestión gubernamental pública.	Articular proyectos beneficia a los dos territorios.
Necesidad de vincular los Consejos de la Persona Joven de los dos cantones.	La experiencia de cada municipalidad fortalecerá la experiencia entre las partes. Se puede generar una transferencia de competencias y de buenas prácticas.
Se puede articular una relación bicantonal pero con voluntad política entre los gobiernos.	Existencia del acuerdo de cooperación Bicantonal.
Las propuestas tienen que ser técnicas y programadas en los procesos de planificación para que se mantengan con el tiempo.	Momento político hace que se sincronice la política y la capacidad técnica.
Evitar la denigración espacial (sesgo surgido por las brechas sociales existentes entre ambos cantones).	Similar geografía lo que afecta a los espacios en riesgos y vulnerabilidad.
Experiencias y posibilidades conjuntas en el fortalecimiento de la relación bicantonal	
<ol style="list-style-type: none"> 1) Interés acordado entre las partes: Fortaleza política. 2) Convenio marco de cooperación intermunicipal entre Municipalidad de Escazú y Municipalidad de Alajuelita. 3) Articulación territorial entre el parque de Desarrollo Humano y la Villa Deportiva (Escazú) /Centro Cívico Cantonal. 4) Cantones amigos de la Infancia (CAI) como modelo de trabajo compartido con requisitos que estandarizan las actuaciones. 5) Integración de experiencias a través de la embajada de los EUA mediante AISEC, ahora Sembrando Seguridad. 	

Fuente: elaboración propia.

Más allá de la potencialidad simbólica de la relación Bicantonal se recomienda trabajar en un aspecto funcional, la transferencia de capacidades entre las partes a través de “**Partenariado**”³, concepto acuñado en el campo de la cooperación para el desarrollo de **alianzas entre iguales**, con la finalidad de generar experiencias horizontales entre los socios (en este caso las Municipalidades de Escazú y Alajuelita).

Los siguientes son ámbitos de trabajo conjunto a fortalecer:

- Capacitación conjunta.
- Diseño de proyectos en conjunto.
- Exposición de buenas prácticas por parte de cada socio.
- A través de la secretaría técnica (ver modelo de gestión) determinar la delimitación de espacios con condiciones similares para focalizar esfuerzos.
- Proyectos con presupuestos conjuntos: iniciativas acotadas en las que cada socio logra poner los recursos disponibles para su consecución.

Una recomendación medular para que se desarrolle una relación bicantonal robusta, deviene de las evidencias del diagnóstico. Esta observación ha de ser validada por los actores y tiene el potencial de generar economías territoriales en el sentido de consolidar esfuerzos para la creación de **espacios protectores como nodos de innovación social territorial**.

La selección de unos espacios de operación como serían:

- El Parque de Desarrollo Humano de Alajuelita: valorar actividades previas a la entrada en funcionamiento del espacio, a modo de activación previa para generar las expectativas.
- El Centro Deportivo y el Centro Cívico de Escazú

Localizar estos espacios aumenta el chance de proteger a la población menor de edad, creando un territorio joven, focalizando la intensidad de los recursos, saturando la oferta para las poblaciones de las zonas de riesgos y vulnerabilidad. El giro dispuesto en esta estrategia:

³ “Los *twinning*, en definitiva, remiten a una modalidad de transferencia de conocimiento para las políticas públicas basada en la idea del partenariado o alianza entre iguales, que es una de las herramientas por las que, apuesta la Cooperación Europea, incorporando por tanto la dimensión horizontal a la Cooperación Técnica con los países socios. De hecho, constituyen el modelo paradigmático en torno a la idea de alianza o trabajo conjunto que nutre el modelo del partenariado.” **La Cooperación Técnica Pública en los nuevos paradigmas de la cooperación al desarrollo con América Latina**, pág. 22

- Afectará el plan de acción.
- El contacto a los actores mapeados.
- Las zonas de focalización de la población meta.
- La selección de las actividades estratégicas.
- Los proyectos Bicantonales que se desarrollen.

El reto de lo bicantonal es complejo, mas no imposible de resolver. Para lograrlo es vital un enfoque territorial y una visión de conjunto que implica potencializar las similitudes aportando las capacidades institucionales de cada municipio. También ha de llamarse al sector público ha de unirse a estas articulaciones.

4. Modelo de gestión

El modelo de gestión propuesto tiene la finalidad el darle seguimiento a la implementación de aspectos tales como, los ejes estratégicos, los actores involucrados, las iniciativas surgidas desde los subsistemas de protección, el plan de acción y las líneas programáticas. Debido a la complejidad temática y la cantidad de iniciativas existentes es vital priorizar una agenda de trabajo.

4.1. Liderazgo y toma de decisiones

El liderazgo para la toma de decisiones es un punto de partida medular para la operativización de una política pública, pues a partir de la determinación de los roles que tienen los actores se puede establecer cuál actor en un contexto concreto puede aportar capacidades, recursos y la motivación para implementar, monitorear y evaluar las acciones acordadas entre un conjunto complejo de actores.

A partir de la evidencia se puede comprender que para la implementación los actores indicaron que el liderazgo político estaría en los alcaldes y que las unidades técnicas de las municipalidades han de implementar la política bicantonal de la niñez y adolescencia, con un supuesto clave, que las municipalidades han de velar por la articulación de los actores, también tienen el interés temático y buscan el desarrollo integral de la población menor de edad. Asimismo, se indica que es necesaria la creación de grupos de trabajo técnicos para la gestión territorial (adelante se abordará una propuesta de secretaría técnica), el diseño de un modelo de gestión acorde a las capacidades de los actores y el perfil profesional de los ejecutores con formación en temas de niñez y adolescencia.

Cuadro 2 Observaciones sobre liderazgo y toma de decisiones desde la visión de los actores.	
Escazú	Alajuelita
<ol style="list-style-type: none"> 1) Rol del Municipio: Liderazgo del Gobierno local con un área específica de niñez para velar por la articulación y los derechos de la niñez y adolescencia. / La Municipalidad como líder. / Municipalidad como líder (conoce la realidad) buscando aliados en el proceso. 2) Rol del PANI: como el experto, y la Municipalidad también. Con herramientas necesarias y recursos del presupuesto nacional. 3) Secretaría Técnica: Necesidad de definir una instancia para direccionar la política y el plan de acción. / Importancia de la creación de secretarías técnicas que le den seguimiento al tema. / Cultura organizacional que permita dar pautas (Comisión bicantonal) 4) Modelo de redes: Vínculos en redes y espacios de liderazgo desde Redes. 5) Importancia del funcionariado: Municipalidad con un funcionariado de adultos jóvenes que fomenta la innovación. 6) Corresponsabilización: Crear un modelo de compromisos para la participación. / Principio de Corresponsabilización y centralidad del seguimiento de la municipalidad, desde el PANI que tiene la claridad de enfoque, de lo legal y la autoridad por la rectoría. 7) Liderazgos temáticos: es necesario agrupar a los actores en ejes estratégicos. 	<ol style="list-style-type: none"> 1) Rol del Municipio: Municipalidad ha de liderar y coordinar procesos de gestión y recursos acompañada de las demás instituciones. / Se puede tener el liderazgo, pero hace faltan recursos. / Concejos Municipales aprobando políticas y convocando a instituciones. /Municipalidad porque así está establecida en el Código Municipal buscando el desarrollo integral. 2) Rol del PANI: a través de la rectoría habría de liderar los procesos, porque detectan los problemas a nivel nacional. / PANI como articulador de los temas de niñez y adolescencia. / Es el ente rector: si bien el sistema de protección local existe, pero resulta que cada institución tiene protocolos diferentes para la intervención. 3) Secretaría Técnica: Cabeza institucional que convoque, coordine y tutele los proyectos y alcances. / Ha de determinar los obstáculos existentes. / Ha de darle seguimiento a los actores. / El que debe coordinar es la municipalidad (Alajuelita). 4) Rol del sector privado: Sector privado quiere apoyar, pero necesita de una guía por parte de la municipalidad. 5) Sobre Comités Tutelares: Importancia de articular a las 27 Asociaciones de desarrollo (Conocen los problemas del entorno) con acompañamiento del sector público. Este sería un enfoque desde abajo seguir por un nuevo tipo de gobernanza. 6) Fortalecer procesos: crear procesos y metas de seguimiento más que actividades específicas. 7) Rol del IMAS: intervención mediante centros de cuidado.

Fuente: elaboración propia.

En el cuadro 2 hay varios aspectos a tener en cuenta, surgidos de los contextos locales y la experiencia. Estos puntos, son necesarios para guiar la forma en que se habrá de gestionar la política como proceso. Los principales aspectos indicados son, la importancia de la municipalidad como actor a liderar la política por su liderazgo y conocimiento local. En el caso

del PANI es vital su vinculación como socio estratégico por su rectoría y como experto temático con importantes recursos humanos y económicos. Se indica entre estos actores la necesidad de creación de una secretaria técnica bicantonal para direccionar la política y el plan de acción, que convoque, coordine y de seguimiento a los proyectos y alcances, también habrá de determinar los obstáculos existentes.

Otros aspectos necesarios serían, crear modelos de trabajo en red, involucrar en la implementación de la política a un funcionariado con conocimiento del tema de niñez, el potenciar la articulación del municipio con el sector privado para direccionar los fondos de responsabilidad social empresarial, a nivel comunitario fomentar con DINADECO la creación de Comités Tutelares Asociados a esta política.

Teniendo en cuenta lo expuesto el modelo de gestión propuesto derivado del liderazgo y la toma de decisiones contiene los actores que presentan roles directos en el proceso de la política, así como las relaciones entre dichos actores, las cuales dotan de reconocimiento público a la política local. Lo cual, a su vez, aumenta la capacidad de los actores de influenciar las decisiones de otros actores dentro del contexto de las problemáticas en la población de niñez y adolescencia.

Siguiendo el diagrama 3, sobre la estructura del modelo de gestión, se pasa a profundizar en los roles de los principales actores (los cuales se desagregarán en el plan de acción de forma operativa mediante ejes estratégicos).

1. **El Gobierno local:** es el ente encargado de liderar el proceso de articulación entre las instituciones públicas a nivel local o regional que velan y garantizan el cumplimiento de los derechos de los niños, niñas y adolescentes con sector privado, comunidad y organizaciones sociales que busquen fortalecer el cumplimiento de dichos derechos. Además, la municipalidad representa el actor que debe contar con vías de comunicación para que niños, niñas y adolescentes expresen sus necesidades; siendo estas el punto de enfoque de las acciones de cualquier ente u organización que pretenda desarrollar acciones en el municipio. Por otro lado, el gobierno local debe crear o fortalecer canales para la redición de cuentas y evaluaciones de las acciones realizadas en el marco de la política. Por tanto, la municipalidad cumple el rol como garante de la ejecución y articulación de las acciones derivadas de la política local.
2. **Subsistema Local de Protección:** el subsistema promueve la participación activa de las instituciones que atienden los derechos de la población en niñez y adolescencia en

el cantón, ya que involucra representantes del Sector Salud (Caja Costarricense del Seguro Social y Ministerio de Salud); instituciones como el IMAS y otras entidades públicas en temas de educación, deporte, cultura con presencia a nivel cantonal.

3. **Niños, niñas y adolescentes:** los programas y acciones que se propongan en el cantón deben basarse en la consulta con estas poblaciones promoviendo el derecho a la participación. Entendiendo por participación, no solo los espacios consultivos sino la incidencia de la inquietudes y necesidades externadas por la población de niñez y adolescencia en la toma de decisiones de la planificación municipal; lo anterior indistintamente de las diferencias de edad, sexo, capacidades o lugar de procedencia.

Diagrama 3. Modelo de gestión.



4. **Participación comunal:** la comunidad compuesta por la diversidad de actores que confluyen en esta tiene particular relevancia en el proceso de ejecución de la política local mediante la figura formal de los Comités Tutelares. A nivel comunal se pueden modificar aspectos o rasgos socioculturales en cuanto a las relaciones y representaciones que la sociedad tiene con respecto a niños, niñas y adolescentes. Además, es donde los cambios cobran legitimidad para que las personas menores de edad sean consideradas como ciudadanos activos.
5. **Sector privado y Sociedad civil organizada:** ambos actores son fundamentales para lograr alianzas y cooperación. La sociedad civil organizada fomenta la organización social en espacios específicos y pueden colaborar con proyectos y procesos concretos. El sector privado es fundamental en tanto tiene interés de colaborar en las zonas donde desarrolla su actividad económica y también fomenta que sus colaboradores puedan ser voluntarios en proyectos en las zonas de intervención de la política.

Para enlazar a estos actores y teniendo en cuenta la información recabada: la capacidad institucional, las prácticas compartidas, los cuellos de botella y los roles de liderazgo necesario para el modelo de gestión, se pasa a desarrollar una recomendación central para esta política, mediante la creación de una **secretaría técnica**, la cual buscaría enlazar diversos procesos de organización a modo de una unidad de gestión y coordinación técnica de una política pública⁴.

- **¿Qué es una secretaría técnica?:**

Es una representación colegiada acordada entre las partes para darle seguimiento a la implementación de la política y el plan de acción. Se da como recargo o como función a un funcionario (a) por cada municipio que esté al tanto de los acuerdos surgidos en espacios de articulación como son: subsistema local de protección, redes de prevención de violencia, comisiones cantonales, etc.

- **¿Quiénes la conformarían secretaría técnica Bicantonal?:**

⁴ “El perfil de coordinador técnico es distinto al equivalente de aquel de las administraciones locales que lo nutren. Es una figura relativamente nueva en el panorama de la ciudad, de vez en vez viene definida como ideador, animador, manager... Más allá de estos términos, el coordinador local es un experto que gestiona la elaboración de los diagnósticos locales sobre la seguridad urbana, favorece la realización de los planos de acción aprobados por el conjunto de los socios y verifica la compatibilidad con los medios a disposición, sobre entiende a las actividades propuestas y propone las necesarias correcciones para alcanzar los objetivos prefijados.” (EUROSociAL II - Efus, Líneas directrices para la articulación nacional/local en Panamá, 2014, p.18)

Habría una etapa de articulación Bicantonal, para ello sería necesario un funcionario de la Municipalidad de Escazú, un funcionario de la Municipalidad de Alajuelita, un representante permanente del PANI que logre articular las iniciativas institucionales en ambos cantones.

▪ **Rol de los Subsistemas locales:**

Debido a que cada cantón posee un subsistema local de protección, se ha de negociar mediante esta política la articulación de los ejes estratégicos (comparables y similares en el desarrollo de esta política) con la intención de intervenir de manera bicantonal mediante acciones conjuntas -como situación ideal- para la implementación de esta política.

Funciones de la secretaria técnica Bicantonal.

1) Liderazgo y corresponsabilidad:

- a. Cada secretaría -a nivel municipal- habría de presentar la política local de niñez y adolescencia a los técnicos de las unidades especializadas en los municipios.
- b. Priorizar una agenda de trabajo con los programas o proyectos que se van a trabajar en concreto según el plan de acción.
- c. Las instituciones públicas y las organizaciones habrían de definir un funcionario titular y un suplente con la finalidad de darle sostenibilidad a las acciones.
- d. A partir del plan de acción desarrollar un Plan Anual Operativo con las iniciativas que se privilegiarán: con actores en encargados, recursos, metas, población objetivo, zona de intervención e indicadores.
- e. Actualizar los diagnósticos de niñez y adolescencia.
- f. Buscar procesos de promoción de la política en redes sociales.

2) Convocatoria y articulación interinstitucional:

- a. Definir un ciclo de convocatorias o reuniones puntuales cada mes: con control de asistencia de los actores estratégicos.
- b. Para lo lograr lo anterior es necesario bloquear las agendas de los funcionarios para que las sesiones de trabajo sean exitosas (ver punto C anterior)
- c. Se recomienda hacer reuniones en comunidad con los actores de la estrategia con el fin de fomentar la participación ciudadana.

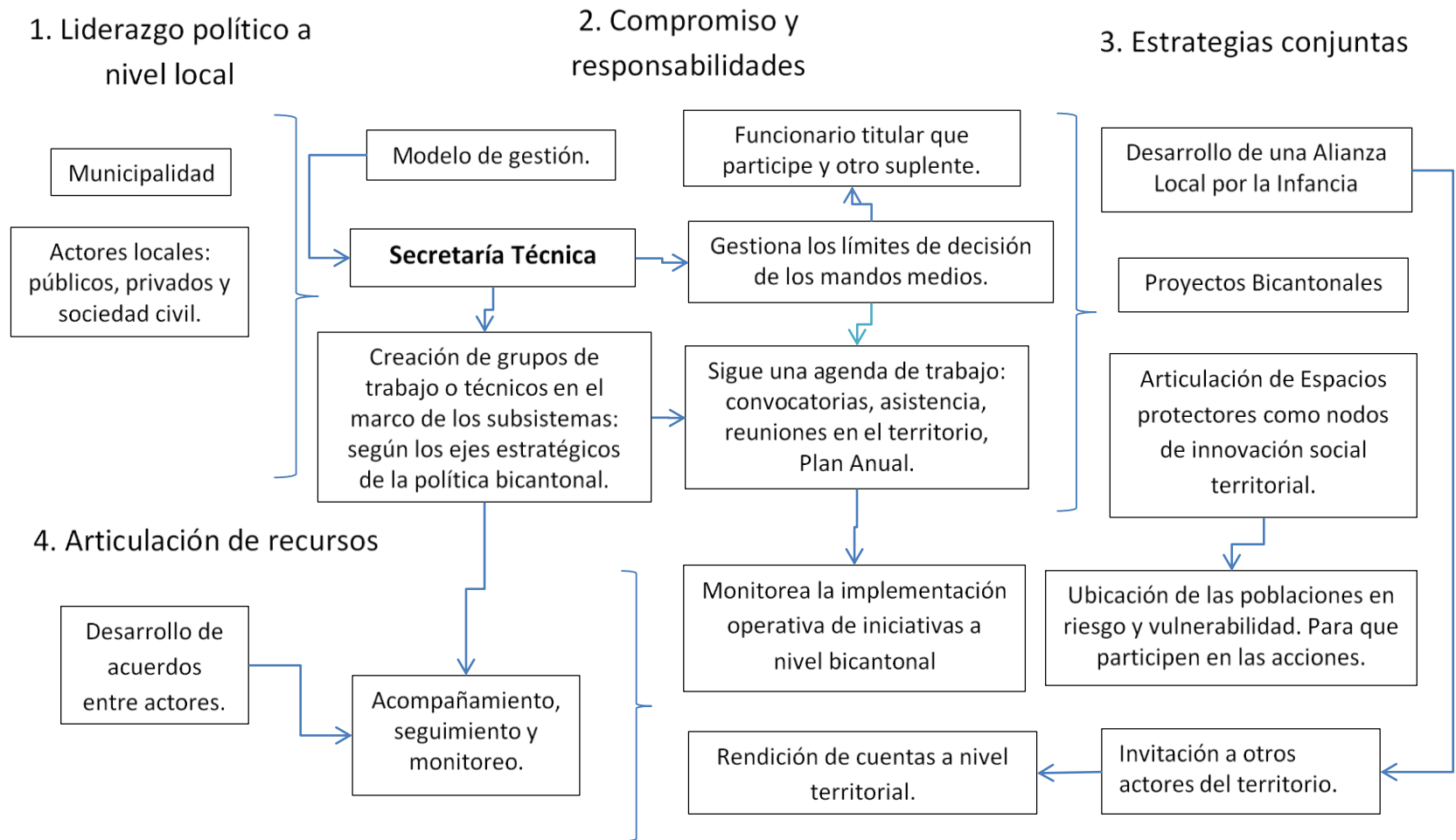
- d. Convocar a los actores de la sociedad civil y el sector privado para ver sus posibilidades de articulación con las acciones estratégicas priorizadas (ver plan de acción)
- e. La secretaria técnica habría de articular con los subsistemas las actividades surgidas de la política bicantonal con la intención de promover proyectos conjuntos entre los cantones.

3) Monitoreo, seguimiento según el modelo de gestión:

- a. Dar seguimiento mediante indicadores a los proyectos existentes tanto a nivel municipal y de los subsistemas de protección.
- b. Dar seguimiento mediante minutas a los acuerdos y los compromisos de los actores.
- c. Fomentar la rendición de cuentas a nivel territorial por parte de los proyectos llevados a cabo en los cantones.

La justificación técnica para la creación de una secretaría técnica tiene un objetivo concreto, **es necesario invertir en gestión para la implementación de las políticas**. Algún actor habrá de tener el liderazgo para movilizar a los actores en búsqueda de recursos conjuntos, promover la corresponsabilidad, dar seguimiento a las agendas de trabajo y monitorear las actividades.

Diagrama 4.
Organización y gestión de la política bicantonal



Fuente: Elaboración propia.

4.2. Articulación de actores y coproducción de las intervenciones estratégicas

El rol del Municipio en las políticas de niñez y adolescencia se consolida como primordial, pero ha de ser acompañado de un conjunto de actores asociados, los cuales tienen el interés de intervenir en los entornos por diversas circunstancias, así el sector público busca proteger el derecho y el interés superior de la niñez, las ONGs buscan liderar proyectos para fortalecer los derechos humanos y el desarrollo social mediante una utilidad colectiva enfocada a intervenir a grupos y comunidades, de la misma forma las poblaciones de las comunidades están interesadas en aumentar su desarrollo y proteger a la niñez.

Diagrama 5
Coproducción de las políticas públicas



Fuente: elaboración propia.

En este escenario emerge **la coproducción de las políticas públicas**, que busca en mayor medida articular a los actores de forma que los proyectos sean asociativos y se logren articular recursos, con la finalidad de empoderar a la comunidad y la ciudadanía, e invitar al sector privado y las organizaciones de la sociedad civil organizada.

“El reto de la coproducción [...] se sostiene de manera decisiva en la participación y la corresponsabilización ciudadana. Esto no implica un depósito de responsabilidades estatales, sino que

busca reforzar la colaboración y la corresponsabilización de la sociedad civil en el diseño de acciones enfocadas al territorio, para favorecer la cooperación y la articulación de los recursos locales, con miras a crear redes de compromiso cívico... La participación fomenta la confianza con las autoridades, las cuales al articularse con la ciudadanía se aproximan al territorio tendiendo puentes y creando así una comunidad de actores cuya finalidad es la prevención multiagenciada.” (Solís y Franco, 2015)

La coproducción implicar una serie de avances en el diseño, gestión e implementación de políticas, pues enfoca la mirada hacia la importancia del asociacionismo en el logro de resultados concretos. Se busca evitar la duplicidad de funciones poniendo en la misma mesa a los actores que tienen agendas comunes, en este caso aquellos que enfoquen su intervención al mejoramiento de la calidad de vida de las poblaciones menores de edad.

Para lograr lo anterior se busca el desarrollo de alianzas estratégicas las cuales se pueden observar en tres niveles (ver diagrama 5) de formas de articulación, necesarias según el contexto organizativo costarricense. Se puede ver la lógica de colaboración entre el sector público delimitado por la creación de convenios de colaboración en los cuales se negocian las pautas y los recursos a compartir, tienen que ser muy bien pautados para que se logren condiciones reales de cooperación como son presupuestos e indicadores integrados en los POA institucionales⁵. Por su parte están las alianzas público-privadas con las cuales se pueden ejecutar proyectos de carácter colaborativo entre el sector privado y el gobierno local, en este grupo también se convoca a la sociedad civil mediante incentivos como los fondos participativos y fondos concursables. Finalmente aparece una relación de suma importancia como son los contratos, basados en una expectativa brindada a la población mediante la oferta de políticas de carácter participativo en las cuales se acuerda en conjunto con la ciudadanía organizada las intervenciones y el posterior proceso de rendición de cuentas sobre lo acordado buscando la corresponsabilización.

En el trabajo de campo se encontraron diversos dilemas para la organización interinstitucional y multisectorial, como son las dificultades para participar en todos los espacios organizativos por la recarga de horarios por lo que se recomienda unificar los espacios de organización entre ellos esta política y las estrategias de subsistema local. Otro aspecto en el que se puede vincular a la ciudadanía y la sociedad civil es el trabajo voluntario que puede ser necesario para los fines de semana, particularmente buscando activar los espacios protectores antes indicados (Parque Desarrollo Humano, Centro de Deportivo y Centro Cívico Cantonal).

⁵ PAO y POA emergen como un dilema por los verificadores de MIDEPLAN que son institucionales y no interinstitucionales, por ello es fundamental comprender tales programaciones y negociarlas con tiempo para adecuar la colaboración.

Como sugerencia final para la articulación de los actores, se recomienda que la política se presente a modo de un esfuerzo de asociacionismo tanto para su presentación institucional y social, así que se recomienda denominar a esta política: **Alianza Bicantonal por la Infancia y la Adolescencia (2020-2025)**, y que el **año 2020 sea el año de la niñez en los dos cantones para focalizar los esfuerzos y recursos, con la finalidad de** crear una línea de base para la implementación quinquenal.

4.3. Grupos de población objetivo.

La población objetivo de esta Política Bicantonal comprende la niñez y adolescencia, así como las familias y las comunidades de Alajuelita y Escazú:

- **Niñez y adolescencia:** Según el artículo 2 de la ley n°7739, correspondiente al código de la niñez y adolescencia (La Gaceta, 6 de febrero, 1998), se considera niño o niña a toda persona desde su concepción hasta los doce años de edad y adolescente a toda persona entre los doce y los dieciocho años de edad. A su vez, la familia y la comunidad.

Las etapas que comprenden la niñez y la adolescencia se caracterizan por importantes cambios tanto a nivel físico como emocional. En el tránsito de esas etapas se van abandonando gradualmente las condiciones de mayor dependencia (como al inicio de la vida que se requiere de una completa protección) hasta llegar a obtener paulatinamente niveles mayores de autonomía.

La Política Nacional de Niñez y Adolescencia (PANI-UNICEF,2009) expone que las niñas, niños y adolescentes pasan por las siguientes etapas:

- Prenatal: Refiere al proceso de gestación en el que se depende por completo de la protección brindada por la familia y el Estado a través de servicios médicos, de nutrición y de preparación para las madres y padres.
- Infancia: Comprende desde el nacimiento hasta los dos años de edad; es una etapa en la que se requiere esencialmente de la lactancia materna, la construcción de vínculos afectivos, la estimulación temprana y demás acciones preventivas e integradoras de la salud, finalizando este periodo con el inicio del establecimiento de límites.
- Niñez temprana: Es el periodo de vida comprendido entre los 3 y los 6 años de edad. Corresponde a la época de educación preescolar en la que se inician relaciones activas con sus pares, así como el reconocimiento de las identidades de sexo/género, por lo que este momento se considera el adecuado para iniciar la educación sobre sexualidad y afectividad. Además, se adquieren las capacidades motoras finas y se desarrollan los

procesos de comunicación por medio de las diferentes formas de lenguaje, también es el momento donde se inicia la formación de hábitos y valores. Para esta etapa de la niñez es vital la oferta de servicios de cuidado, estimulación y educación, especialmente para las personas con alguna discapacidad.

- Niñez media: Etapa comprendida entre los 7 y 11 años, en la que se forman los hábitos de orden, higiene y responsabilidad, además de las habilidades de lectoescritura. También es una etapa clave para el desarrollo de la vida social y de la capacidad de elegir. Este periodo incluye el inicio de la pubertad por lo que es imprescindible la educación sobre sexualidad y afectividad. Cabe señalar que hasta los 12 años de edad la persona es inimputable en materia penal.
- Adolescencia (primera etapa): Comprende de los 12 a los 14 años. En este periodo las personas adquieren responsabilidad penal en caso de cometer actos ilícitos y mantienen prohibición absoluta para trabajar. Además, se inicia el interés por las relaciones de pareja; en esta etapa es fundamental el apoyo para la construcción de un plan de vida.
- Adolescencia (segunda etapa): Esta etapa comprende entre los 15 y 17 años. Para esta etapa las personas pueden iniciar su vida laboral y se les garantiza un régimen de protección. Se considera que al cumplir 18 años la persona concluye su periodo de adolescencia, pero prevalece su derecho a la educación.

Los informes nacionales en temas de niñez y adolescencia han insistido en la importancia de considerar datos desagregados por edad, sexo, ubicación geográfica y condición socioeconómica para facilitar la adecuación de políticas dirigidas a estas poblaciones y evaluar el cumplimiento de sus derechos (MIDEPLAN, 2014).

Las poblaciones de niñas, niños y adolescentes con discapacidad también forman parte de la población objetivo de esta política, considerando su derecho de participar en los espacios educativos formales y no formales, así como en actividades deportivas, recreativas y culturales del cantón según sus capacidades físicas y cognitivas. Para esto, es importante el manejo de datos a nivel local sobre las poblaciones con discapacidad, lo que permitirá integrar a las niñas, niños y adolescentes con discapacidad a los proyectos y actividades que se realicen basadas en la presente política, promoviendo el desarrollo inclusivo y garantizando el cumplimiento de derechos de todas las niñas, niños y adolescentes sin excepción.

A partir de la aprobación de los códigos de niñez y adolescencia y de los diferentes marcos normativos internacionales, se asume la figura de niña, niño y adolescente como personas sujetas de derechos, por lo que se considera incorrecta la definición de menores para nombrar a las personas que no llegan aún los dieciocho años de edad. Estas promulgaciones han permitido un cambio paradigmático en la forma de concebir la niñez y adolescencia, ya que previo a los instrumentos jurídicos mencionados, estas personas eran consideradas como pasivas y las acciones eran dirigidas por las miradas adultas, mientras que actualmente la utilización de los conceptos de niño, niña y adolescente permite una clara definición de su género y su etapa de desarrollo (González, 2011).

Siendo así, durante del proceso de construcción de la presente política, fue fundamental la participación de los niños, niñas y adolescentes, incluyendo personas con discapacidad; considerándoles actores activos con capacidad de incidir directamente en sus realidades a partir de sus necesidades, gustos e intereses. Consecuentemente, será fundamental la participación de ellas para la implementación, el seguimiento y la evaluación de esta iniciativa.

- **Familia:** el grupo familiar representa un beneficiario directo del instrumento de política local, ya que en este se concentran las tareas en primer nivel de educación, cuidado, protección de los y las niños, niñas y adolescentes.
- **Comunidad:** es un beneficiario indirecto en tanto si bien las acciones de la presente política se orientan a la población niñez y adolescencia y las familias, dichas acciones repercuten en aspectos de mejoras en educación, desarrollo y apropiación de espacios públicos, seguridad, salud, participación y organización ciudadana, por tanto, tiene impacto en la cohesión social del cantón y el desarrollo de capital social.

4.4. Supervisión, monitoreo y evaluación.

La evaluación y seguimiento al igual que el diseño e implementación de la política local debe basarse en un enfoque participativo. La evaluación y seguimiento corresponde a una herramienta para conocer el proceso que está llevando el desarrollo de la política en sus diferentes ejes de acción, tales como:

- Identificar la viabilidad de los objetivos planteados.
- Medir la eficiencia con la que se está ejecutando el plan de acción.
- Definir el impacto de la política

- Ajustar las actividades definidas según las necesidades que surjan en el proceso de implementación.
- Visualizar nuevas actividades que no fueron contempladas en el diseño.
- Permitir la retroalimentación de ideas para fortalecer la política.

En un proceso de seguimiento y evaluación con enfoque participativo, como se mencionó anteriormente, los actores participantes son el eje central de las acciones de evaluación, sin embargo, el gobierno local como ente con capacidad institucional y responsabilidad sobre el territorio, deberá considerar esta política a la hora de definir la planificación de la municipalidad, en sus herramientas de planificación de Plan Estratégico y presupuesto municipal. Además, debe facilitar el proceso de evaluación, estableciendo el sistema de evaluación que utilizarán las instituciones representadas en el cantón, la representación infantil y adolescente, y la ciudadanía local.

El marco general del seguimiento y la evaluación debe contener un proceso de monitoreo continuo de las acciones propuestas, así como, su correspondiente evaluación mediante la consulta a niñez y adolescencia y con los otros participantes. Posteriormente se deben realizar sesiones anuales de discusión de los temas, avances, y cumplimiento de los objetivos, entre representantes del Subsistema Local de Protección y el gobierno local.

5. Bibliografía

- CNNA, & UNICEF. (2015). Agenda Nacional para la Niñez y Adolescencia. San José: UNICEF.
- CNNA. (2017). Plan Nacional para el Desarrollo de Estrategias de Prevención y Erradicación de la Violencia contra Niños, Niñas y Adolescentes. San José: UNICEF.
- Código de la Niñez y Adolescencia (No. 7739). (1998). San José, Costa Rica.
- Código Penal (No. 4573). (1970). San José, Costa Rica.
- Consejo Nacional de Política Pública de la Persona Joven. (2006). Plan de Acción de la Política Pública de la Persona. San José: Estado de la Nación.
- Freitez Diez, M., & Bagnoli Fernández, V. (2017). Bases conceptuales sobre el enfoque de Equidad. Recuperado de Equidad para la Infancia: <http://equidadparalainfancia.org>
- González, M. 2011. ¿Menores o niñas, niños y adolescentes? Reflexiones en el contexto del debate en América Latina. Instituto de Investigaciones Jurídicas, México.
- INAMU. (2011). Primer Estado de los derechos de las Mujeres en Costa Rica. San José: Instituto Nacional de las Mujeres.
- INAMU. (2011a). Corresponsabilidad social en el cuidado. San José: Instituto Nacional de las Mujeres.
- MIDEPLAN. (2014). Bienestar de la Niñez y Adolescencia en Cantones Amigos de la Infancia. San José, Costa Rica.
- Oficina del Alto Comisionado de los Derechos Humanos, s.f. Sus derechos humanos. Extraído de: <https://www.ohchr.org/SP/Issues/Pages/WhatareHumanRights.aspx>
- PANI. s.f. Niñas, niños y adolescentes: una responsabilidad de todos y todas. Subsistemas locales de protección. Extraído de: <https://www.pani.go.cr/publicaciones/documentos/bibliografia-recursos-humanos/602-documento-subsistemas-locales-de-proteccion/file>.
- PANI-UNICEF. (2009). Política Nacional para la Niñez y Adolescencia 2009-2021 (PNNA). San José: UNICEF.
- PNUD, & CEPAL. (2018). Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible: Una oportunidad para América Latina y el Caribe. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- PNUD. 2013. Informe Nacional sobre Desarrollo Humano 2013. Aprendiendo a vivir juntos: Convivencia y Desarrollo Humano en Costa Rica. San José, Costa Rica.
- UNESCO. (2005). Convención sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales. París: UNESCO.
- UNESCO. 2001. Declaración Universal de la UNESCO sobre diversidad cultural.
- UNICEF Colombia. 2000. La Participación está en Juego. Santafé de Bogotá, Colombia.
- UNICEF Uruguay. S.f. ¿Qué es la protección integral de la infancia? Extraído de: https://www.unicef.org/uruguay/spanish/overview_8887.htm

UNICEF, s.f. Derechos bajo la Convención sobre los Derechos del Niño. Extraído de: https://www.unicef.org/spanish/crc/index_30177.html

UNICEF. (2006). Ciudades Amigas de la Infancia. Recuperado de Child Friendly Cities: <http://childfriendlycities.org>

UNICEF. (2009). Pongamos a la Infancia en la Agenda Política Nacional: Manual Básico para Responsables Políticos Municipales. Madrid: UNICEF.

UNICEF. (2010). Guía para el Desarrollo de Planes de Infancia y Adolescencia en los Gobiernos Locales. Madrid: UNICEF.

UNICEF. 2001. Derechos de la Niñez y la Adolescencia. Antología. Escuela Judicial. Costa Rica.

UNICEF. 2013. Estado Mundial de la Infancia. Niñas y niños con discapacidad.

UNICEF. 2014. Vulnerabilidad y exclusión en la infancia. Cuadernos de debate. Universidad Pontificia de Comillas.

UNICEF. 2015. Los derechos de los niños, una orientación y un límite. Igualdad y no discriminación de niños, niñas y adolescentes: Necesidad de un sistema de garantías reforzadas. Santiago, Chile.

UNICEF. s.f. Derechos del niño y principios empresariales. Extraído de: https://www.unicef.org/csr/css/Principles_Spanish_FINAL_LR.pdf

ANEXOS

Anexo 1: Glosario

<p>Derechos humanos: “Los Derechos Humanos son derechos inherentes a todos los seres humanos sin distinción alguna de nacionalidad, lugar de residencia, sexo, origen nacional o étnico, color, religión, lengua, o cualquier otra condición. Todas las personas tenemos los mismos derechos humanos sin discriminación alguna. Estos derechos son interrelacionados, interdependientes e indivisibles” (Oficina del Alto Comisionado de los Derechos Humanos, s.f)</p>	<p>Sistema Nacional de protección integral: “El Sistema Nacional de Protección es la unión de todas las instancias gubernamentales y no gubernamentales existentes en el país, convocadas oficialmente por la rectoría del Patronato Nacional de la Infancia” con el objetivo de proteger los derechos de las niñas, niños y adolescentes en Costa Rica; se vincula directamente con el Despacho del Presidente de la República y se creó a partir de la aprobación del Código de la Niñez y la Adolescencia. El Sistema Nacional de Protección, se consolida con los Subsistemas Locales de Protección a nivel regional y local (PANI, s.f.).</p>
<p>Niña, niño y adolescente: Según el artículo 2 de la ley n°7739 correspondiente al código de la niñez y adolescencia (La Gaceta, 6 de febrero, 1998), se considera niño o niña a toda persona desde su concepción hasta los doce años de edad y adolescente a toda persona entre los doce y los dieciocho años de edad. Se asume la figura de niña, niño y adolescente como personas sujetas de derechos, por lo que se considera incorrecta la definición de menores para nombrar a las personas que no llegan aún los dieciocho años de edad.</p>	<p>Subsistema local de protección: Es la base comunal del Sistema Nacional de Protección, son integrados por las organizaciones e instituciones locales públicas y privadas que desarrollan políticas y programas que velan por el respeto de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, promoviendo entornos protectores para esas poblaciones. Además, coordinan la promoción y realización de acciones que mejoren las respuestas locales para la niñez y la adolescencia desde un enfoque de protección integral (PANI, s.f.).</p>
<p>Promoción social: Conjunto de concepciones, métodos y prácticas para lograr la integración de todos los sectores sociales a los vectores de desarrollo de un país o región. Es una estrategia que permite intervenir y transformar la realidad a través de la diversidad de actores sociales (Jiménez, 2000).</p>	<p>Enfoque de desarrollo humano: Es un posicionamiento que reconoce que las instituciones, la sociedad y las comunidades tienen importantes responsabilidades para crear las condiciones necesarias para el desarrollo humano, dando prioridad a temas como la creación de oportunidades, la eliminación de barreras, el reconocimiento de los derechos humanos y la democracia. Además, reconoce el impacto que tiene la cultura, los valores y mandatos sociales sobre la evaluación que hacen las personas de su situación (PNUD. 2013).</p>

<p>Interés superior del niño y la niña: Es el principio fundamental de aplicación obligatoria en los procesos de Niñez y Adolescencia, establecidos en el artículo 3 de la Convención Sobre los derechos de los niños y niñas. El interés superior del niño y la niña es la potenciación de los derechos a la integralidad física y psíquica de los niños y niñas, procurando alcanzar el desarrollo de su personalidad en un ambiente sano y agradable que busque el bienestar general del niño y la niña.</p>	<p>Género: “El género se refiere a los conceptos sociales de las funciones, comportamientos, actividades y atributos que cada sociedad considera apropiados para los hombres y las mujeres. Las diferentes funciones y comportamientos pueden generar desigualdades de género, es decir, diferencias entre los hombres y las mujeres que favorecen sistemáticamente a uno de los dos grupos” (OMS, s.f.) Por lo tanto, incorporar el enfoque de género de manera transversal a las políticas públicas implica considerar las diferentes oportunidades que tienen los hombres y las mujeres para la respectiva administración de recursos, aplicando el principio de igualdad y no discriminación.</p>
<p>Igualdad y Equidad: La igualdad es un principio ético que refiere a la importancia de reconocer las particularidades del ser humano desde las condiciones culturales, de etnia, sexo y género para lograr la plenitud en el desarrollo. Por su parte, la equidad, desde un posicionamiento político, remite a un objetivo distributivo de la igualdad en términos de la justicia en la adjudicación de recursos, beneficios y cargas, así como de las condiciones de valoración y respeto. La igualdad y la equidad procuran políticas públicas más democráticas bajo un principio de universalidad que implica tener en cuenta los intereses y las necesidades de todas las poblaciones (Materón, 2016).</p>	<p>Pobreza: Es un problema social de múltiples dimensiones que contemplan la pobreza alimentaria, la pobreza de capacidades y la pobreza patrimonial. Es un fenómeno social definido por el patrón histórico de desarrollo y la exclusión de los grupos sociales del proceso de desarrollo y sus beneficios (Bazán, Hernández y Quintero, 2011).</p>
<p>No discriminación: Es uno de los principios de la Convención de los Derechos del Niño y la Niña y consiste en proporcionar un trato igualitario a todos los individuos para desarrollar su pleno potencial, independientemente de su etnia, color, sexo, idioma, discapacidad, religión, opinión política o de otro tipo; y de otras consideraciones como nacionalidad, origen étnico, clase social, posesiones, nacimiento u otras (UNICEF, s.f.).</p>	<p>Vulnerabilidad social: Consiste en una situación de desventaja a la hora de hacer efectivos los derechos en condiciones de igualdad con el resto de las personas, está relacionada con causas externas como la evolución del mercado de trabajo, recortes en los recursos de protección social, inseguridad ciudadana, deterioro ambiental, clima social, entre otros; pero también con la apreciación propia de la vulnerabilidad por medio de aspectos como la incertidumbre, el miedo, el cansancio, la pérdida de autoestima, entre otros (UNICEF, 2014).</p>

<p>Desarrollo integral infantil: Es un proceso continuo donde el niño y la niña van aprendiendo a dominar procesos cada vez más complejos de movimiento, pensamiento, afectos y relación con otras personas y con su entorno. Este proceso consiste en un cambio perdurable y progresivo del ambiente que le rodea y que interactúa en su contexto, comprendiendo la relación entre las niñas, las niñas y las personas adultas que le rodean como un factor central para el desarrollo (Acción contra el Hambre-Argentina, 2004).</p>	<p>Exclusión social: Es un proceso complejo compuesto por factores individuales atribuibles a los sujetos sociales, la organización y el funcionamiento de la sociedad, y naturales atribuibles a las condiciones del medio ambiente; la exclusión social supera el concepto de pobreza y actualmente uno de los elementos que más incide en el aumento de los procesos de exclusión tiene que ver con la quiebra del modelo de integración que se basaba en el empleo asalariado (UNICEF, 2014).</p>
<p>Autonomía: Es la facultad de la persona de obrar según su criterio, con independencia de la opinión o el deseo de otros. Implica una postura ante determinadas situaciones y se construye a partir de la relación con otras personas mediante la generación de condiciones para que el niño, la niña y la persona adolescente forme su propio juicio y pueda expresar sus opiniones libremente, permitiéndoles una participación activa en la sociedad como sujetos de derechos. (Lobos y González, s.f).</p>	<p>Inclusión social: “proceso por el cual se alcanza la igualdad y como un proceso para cerrar las brechas en cuanto a la productividad, a las capacidades (educación) y el empleo, la segmentación laboral, y la informalidad que resultan ser las principales causas de la inequidad” (CEPAL, 2014 citado por OEA, 2016).</p>
<p>Participación: Es uno de los principios de la Convención sobre los Derechos del Niño y la Niña. Refiere al intercambio de información y el debate entre niñas, niños, adolescentes y personas adultas en entornos que faciliten la libertad de expresión; estos procesos deben tomar en cuenta la capacidad evolutiva de la persona, además de facilitar el aprendizaje constructivo. Las opiniones deben respetadas y tomadas en consideración para cualquier toma de decisiones que les afecte (UNICEF, s.f.).</p>	<p>Etnia: Actualmente el concepto de raza humana no tiene validez científica por ser una construcción social que argumenta el racismo; es por esto que se utiliza por sobre él, la definición de “identidades étnicas” para referir a la diversidad de grupos poblacionales. La etnia es una modalidad articulada histórica y pluralmente para problematizar las diferencias entre grupos humanos, más allá de sus orígenes biológicos y culturales (Lamus, 2012).</p>
<p>Convivencia: Consiste en los vínculos o intercambios que establecemos con personas conocidas o desconocidas, otras especies y el ambiente, en espacios privados y públicos, ya sea de forma directa o a través de instituciones sociales. Generalmente la convivencia refiere a un marco territorial determinado, pero actualmente, las tecnologías de la información y la comunicación amplían la convivencia a nuevos espacios (PNUD, 2013).</p>	<p>Discapacidad: La discapacidad forma parte de la existencia humana y cualquier persona tiene posibilidades de enfrentar una discapacidad al menos una vez en la vida. Es un concepto con un enfoque particular en las discapacidades físicas y mentales, pero además se introduce en su análisis los factores sociales y los obstáculos ambientales y del entorno que impiden la participación y el funcionamiento pleno de las capacidades de las personas (UNICEF, 2013).</p>

Protección integral: Es un posicionamiento de las Naciones Unidas que involucra todos los derechos individuales y colectivos de las nuevas generaciones, para todas las niñas, niños y adolescentes; esto les convierte universalmente en sujetos de derechos exigibles. Esta concepción visibiliza la necesidad de utilizar todos los mecanismos del estado para funcionar a favor de la niñez y adolescencia (García, 1994 citado por UNICEF Uruguay, s.f).

Cultura: Es el conjunto de rasgos distintivos espirituales y materiales, así como intelectuales y afectivos que definen a un grupo social. Integra las formas de vida, los derechos, los valores, el arte, las creencias y tradiciones; la cultura permite tomar consciencia de la realidad propia y permanece en constante redefinición (UNESCO, 2001).