

**EVALUACIÓN DEL PROCESO DE REFORMA  
INSTITUCIONAL DEL PANI Y DE LA COOPERACIÓN DE  
UNICEF AL MISMO**

**INFORME  
2008**

Susana Guevara Salas  
Consultora

## CONTENIDO

<b>I. ANTECEDENTES</b>	<b>- 5 -</b>
<b>1.1. OBJETIVOS DE LA EVALUACIÓN</b>	<b>- 5 -</b>
<b>1.2. METODOLOGÍA</b>	<b>- 5 -</b>
<b>1.3. MARCO INSTITUCIONAL</b>	<b>- 6 -</b>
<b>1.4. DESCRIPCIÓN DEL PROCESO DE REFORMA INSTITUCIONAL DEL PANI</b>	<b>- 7 -</b>
<b>II. HALLAZGOS DE LA EVALUACIÓN</b>	<b>- 12 -</b>
<b>2.1. EL PROCESO DE REFORMA INSTITUCIONAL Y LOS CAMBIOS EN LOS OBJETIVOS ESTRATEGICOS INSTITUCIONALES</b>	<b>- 12 -</b>
<b>2.2. AVANCE DEL PROCESO DE REFORMA INSTITUCIONAL EN LOS EJES ESTRATÉGICOS DE LA PROPUESTA DE REFORMA</b>	<b>- 14 -</b>
a) Avances del proceso de reforma institucional en el Modelo de Desarrollo Integral	- 14 -
b) Avances del proceso de reforma institucional en la Organización y Estructura	- 15 -
c) Avances del proceso de reforma institucional en los Recursos Humanos	- 21 -
d) Avances del proceso de reforma institucional en los Ambientes de Trabajo	- 23 -
<b>2.3. IMPACTO DE LA REFORMA EN LOS SERVICIOS QUE PRESTA EL PANI A LA NIÑEZ Y LA ADOLESCENCIA</b>	<b>- 24 -</b>
<b>2.4. OBSTACULOS PARA EL AVANCE DE LA REFORMA INSTITUCIONAL</b>	<b>- 28 -</b>
<b>2.5. IDENTIFICACIÓN DE LOS PENDIENTES EN EL PROCESO DE REFORMA</b>	<b>- 32 -</b>
<b>2.6. IMPACTO DE LA CONTRIBUCIÓN DE UNICEF AL PROCESO DE REFORMA INSTITUCIONAL DEL PANI</b>	<b>- 34 -</b>
<b>III. CONCLUSIONES</b>	<b>- 37 -</b>
<b>IV. RECOMENDACIONES</b>	<b>- 40 -</b>
<b>V. LECCIONES APRENDIDAS</b>	<b>- 42 -</b>
<b>ANEXO: Metodología de la evaluación</b>	<b>- 43 -</b>

## RESUMEN EJECUTIVO

El informe contiene los hallazgos de la evaluación realizada al proceso de reforma del Patronato Nacional de la Infancia (PANI), entidad pública que tiene la función rectora en los temas de derechos de la niñez y la adolescencia.

El objetivo de la evaluación fue establecer el impacto de la propuesta de reforma del PANI, aprobada por MIDEPLAN en el 2004, en la gestión y servicios para la atención integral de la niñez y adolescencia en Costa Rica, así como el impacto de la cooperación de UNICEF al proceso de reforma.

La evaluación se realizó en el mes de Diciembre del 2007 y se elaboró a través del uso de técnicas cualitativas para el recojo de la información.

Las recomendaciones de esta evaluación son las siguientes:

- **El Proceso de reforma institucional del PANI**

- a) Completar las acciones previstas de cada eje de la reforma (modelo de desarrollo integral, organización y estructura, recursos humanos y ambientes de trabajo) pero de manera articulada al plan estratégico institucional, en el corto plazo y con cronogramas similares para que los avances se observen en tiempos similares.
- b) Consolidar los avances y logros obtenidos por el proceso de reforma, ajustándolos al plan estratégico institucional. Es más conveniente probar la validez de la propuesta una vez implementada que seguir buscando perfeccionarla antes de ser implementada.
- c) Completar la reforma con los temas pendientes señalados en cuanto al desarrollo de la organización en si y al desarrollo de la institucionalidad.
- d) Establecer un órgano institucional que tenga el suficiente poder para tomar decisiones para implementar los cambios requeridos, el cual debería tener el total respaldo de los niveles políticos de la institución.
- e) Compartir y validar la propuesta (en elaboración) de estructura organizativa descentralizada, involucrando al personal de las Oficinas regionales y Locales.
- f) Fortalecer las competencias de los recursos humanos en aspectos de gestión, gerencia social y aspectos técnicos para la implementación de los servicios y para el personal de las Oficinas Locales del PANI, priorizar temas de liderazgo, facilitación, estrategias de promoción.
- g) Promover el fortalecimiento de capacidades mediante estrategias novedosas como intercambio de experiencias (entre oficinas del PANI u otras instituciones), pasantías, capacitación con uso de las tecnologías de información.

- **Los servicios del PANI**

- h) Proporcionar lineamientos, normativas y protocolos para empoderar a las Oficinas Locales en su rol rector, para fortalecer las redes interinstitucionales.
- i) Proporcionar autonomía a las Oficinas Locales para que puedan implementar los planes desarrollados en base a los diagnósticos locales, así como el diseño de los proyectos, a fin de que respondan a las necesidades locales.
- j) Validar la propuesta de plataforma de servicios y modalidades de protección antes de su implementación y hacer los ajustes que corresponde en base a una evaluación participativa con las oficinas locales.

- k) Elaborar un plan de supervisión desde el nivel central al regional y de éste al local para observar la calidad de los servicios locales y de las instituciones que prestan servicios de protección.
- l) Actualizar las estrategias de abordaje de protección a través de albergues especialmente cuando se refiere a adolescentes, a fin de que sean más integrales y permitan que los y las adolescentes adquieran habilidades para la vida cuando egresen de esos lugares.
- m) Revisar y completar los sistemas de información de las intervenciones a fin de que respondan a los nuevos enfoques.

- **La cooperación futura de UNICEF hacia el PANI.**

- n) Orientar su cooperación para lograr una incidencia en políticas públicas que favorezcan a la niñez. En este sentido el ámbito local constituye un espacio que ha demostrado la posibilidad de coordinación y actuación frente a problemas de niños, niñas y adolescentes.
- o) El fortalecimiento de los procesos del nivel local suponen: a) involucrar al Gobierno Local en los Sistemas de Protección de la Infancia a fin de que los lideren, b) fortalecer capacidades para promover la formulación, implementación, seguimiento y evaluación de políticas públicas locales acordes a los diagnósticos locales, c) apoyar la actualización de los planes de intervención locales elaborados como orientadores de las intervenciones locales acordes, d) fortalecer a las Juntas de Protección para que tengan autonomía y capacidad de propuesta en sus intervenciones.
- p) Promover el intercambio de experiencias entre las organizaciones del Estado, ONGs y universidades para el mejoramiento de los servicios que presta el PANI, especialmente los referentes a la población vulnerable.
- q) Apoyar el conocimiento de experiencias de otros países en tema de importancia para las intervenciones de las oficinas locales como intervenciones con poblaciones indígenas, trabajo infantil, explotación sexual comercial, responsabilidad social empresarial con la infancia, sistemas de adopciones, sistemas de protección.

## I. ANTECEDENTES

### 1.1. OBJETIVOS DE LA EVALUACIÓN

#### Objetivo general

Establecer el impacto de la propuesta de reforma del PANI, aprobada por MIDEPLAN en el 2004, en la gestión y servicios para la atención integral de la niñez y adolescencia en Costa Rica, así como el impacto de la cooperación de UNICEF al proceso de reforma.

#### Objetivos específicos

- 1) Valorar el impacto de la reforma en los servicios que presta el PANI a la niñez y la adolescencia, a nivel central, regional y local.

##### Resultados:

- a. Análisis y valoración de los cambios generados en los tres niveles de prestación de servicios a los usuarios (central, regional y local)
- b. Recomendaciones para mejorar los servicios del PANI a la niñez y la adolescencia en esos niveles.

- 2) Determinar los niveles de avance del proceso de Reforma Institucional del PANI en los 4 ejes estratégicos de la propuesta de reforma (modelo de protección integral; organización y estructura; recursos humanos; ambientes de trabajo)

##### Resultados:

- a. Un análisis detallado de los logros alcanzados así como de las limitaciones enfrentadas en el proceso de reforma en cada uno de los ejes.
- b. Análisis y valoración de las estrategias de implementación de la reforma considerando su incidencia en la estructura operativa técnica y administrativa y de los recursos humanos, técnicos y financieros con que ha contado el proceso de reforma.
- c. Identificación de los pendientes en el proceso de reforma y análisis de los factores que han incidido en que no se hayan implementado.
- d. Recomendaciones y estrategias para afrontar los pendientes y para una posible reorientación de la reforma

- 3) Establecer el impacto de la contribución de UNICEF al proceso de reforma

##### Resultados:

- a. Análisis del impacto de las líneas y recursos de cooperación de UNICEF en la reforma, en cuanto a su efectividad, eficiencia, relevancia y sostenibilidad.
- b. Recomendaciones para la cooperación futura de UNICEF hacia el PANI.

### 1.2. METODOLOGÍA

La evaluación se realizó básicamente con metodología cualitativa en la cual se utilizaron varias técnicas como el análisis documental, las entrevistas en profundidad, entrevistas grupales y taller participativo.

Las entrevistas en profundidad (individuales o grupales) se realizaron a funcionarios del PANI del nivel central y de las oficinas regionales y locales, así como a representantes de Juntas de Protección y ONGs. También se realizó entrevistas a usuarios de los servicios del PANI (madres, padres y adolescentes). Para la selección de las oficinas locales se tomó en cuenta su ubicación (urbana y rural), si era regional o local y su antigüedad (nueva o de trayectoria). En total se aplicó 8 técnicas de entrevista individual y 7 entrevistas grupales, incluyendo a 28 personas, como sigue:

**Tabla 1. Total de entrevistas realizadas y personas participantes**

Institución	Entrevistas		Nº personas
	Individuales	Grupales	
PANI Central	2	3	9
PANI Local	-	3	10
PANI Regional	-	1	3
ONG	2	-	2
Junta de Protección	3	-	3
Escuela	1	-	1
<b>Total</b>	<b>8</b>	<b>7</b>	<b>28</b>

El Taller de evaluación participativa se realizó con un grupo de funcionarios del nivel central del PANI integrantes de diferentes oficinas, totalizando 13 participantes.

La evaluación se realizó durante el mes de diciembre del 2007. El detalle de la metodología se encuentra en la sección de anexos.

### **1.3. MARCO INSTITUCIONAL**

El Patronato Nacional de la Infancia (PANI) es una institución pública que tiene la función rectora en los temas de derechos de la niñez y la adolescencia. Fue creada en el año 1930 y su mandato es recogido en el artículo 55 de la Constitución Política de 1949:

*"La protección especial de la madre y el menor estará a cargo de una Institución autónoma denominada Patronato Nacional de la Infancia, con la colaboración de otras instituciones del Estado".*

Según la Ley Orgánica, la finalidad del PANI es la protección integral de las personas menores de edad y sus familias. Así, el artículo 1 menciona:

*"El Patronato Nacional de la Infancia es una institución autónoma con administración descentralizada y presupuesto propio. Su fin primordial es proteger especialmente y en forma integral a las personas menores de edad y sus familias, como elemento natural y pilar de la sociedad."*  
Ley Nº 7648 del 25 de Noviembre de 1996

En esa misma norma define los fines de la institución los cuales se orienta por el principio del interés superior de los niños y niñas y la promoción y la protección integral de los derechos de las personas menores de edad. Otro aspecto que se adiciona es el reconocimiento de este grupo poblacional como sujetos de derechos.

Los fines del PANI respecto a las personas menores de edad son al fortalecimiento y protección de los niños, adolescentes y sus familias, garantizar a las personas menores de edad el derecho a crecer y desarrollarse en el seno de una familia biológica o adoptiva, brindar asistencia técnica y protección a la niñez, la adolescencia y a la familia, en situación de riesgo y la capacitación a padres de familia para el cumplimiento de sus deberes, entre otras. Otras funciones del PANI coordinadas con otras instituciones del Estado o con la sociedad como dictar e implementar las políticas en materia de infancia, adolescencia y familia, elaborar diagnósticos locales y ejecutar programas preventivos y de atención integral a los menores de edad, ejecutar programas de prevención como el objeto de erradicar, en los menores de edad, toda forma de delincuencia, prostitución, maltrato, abuso sexual, drogadicción, alcoholismo, abandono u otras que lesionen su integridad.

Con la finalidad de orientar el trabajo institucional la Junta Directiva del PANI formuló la misión y visión institucional en el año 2006 que son recogidas en el Plan Estratégico Institucional 2008-2012<sup>1</sup> y son las siguientes:

Misión: *"El Patronato Nacional de la Infancia es la institución rectora en políticas de niñez y adolescencia, ejecutora de planes, programas y proyectos orientados a promover y garantizar los derechos y el desarrollo integral de las personas*

<sup>1</sup> PANI. Plan estratégico Institucional 2008-2012. Agosto 2007.

*menores de edad y sus familias, en el marco de la doctrina de protección integral, con la participación de las instituciones del Estado y demás actores sociales".*

*Visión: "El Patronato Nacional de la Infancia como institución rectora ejerce el liderazgo en la formulación y ejecución de políticas de niñez y adolescencia, articulando y facilitando la participación de los diferentes actores sociales, para lograr una nueva cultura jurídica y social que entienda a las personas menores de edad como sujetos sociales de derechos. Lo realiza como institución moderna, eficiente y eficaz."*

La estructura del PANI es de tres niveles:

- a) Un primer nivel político integrado por la Junta Directiva y Presidencia Ejecutiva del PANI. De la primera dependen el Consejo Nacional de Adopciones y las Juntas de Protección a la Niñez y Adolescencia. De la segunda están adscritas las unidades de Auditoría Interna, Oficina de Planificación, Asesoría y Gestión Jurídica, Unidad de Comunicación y Prensa, Contraloría de Servicios y la Oficina de Tecnologías de Información.
- b) El segundo nivel es el nivel técnico operativo responsable de la gestión, implementación y control de los planes, programas y proyectos de la institución. En este nivel se encuentran la Gerencia de Administración y Finanzas (integrado por los Departamentos Financiero-Contable, Suministros de Bienes y Servicios, Recursos Humanos, Salud Ocupacional y la Unidad de Documentación y Archivo) y la Gerencia Técnica.

La Gerencia Técnica está integrada por la Dirección de Prevención y Promoción, la Dirección de Atención y Protección Especial, la Oficina de Adopciones y la Unidad de Acreditación.

- c) En el tercer nivel, técnico desconcentrado, se encuentran las Direcciones Regionales, las Oficinas Locales y las Juntas de Protección a la Niñez y la Adolescencia

#### **1.4. DESCRIPCIÓN DEL PROCESO DE REFORMA INSTITUCIONAL DEL PANI**

En la historia institucional del PANI se han sucedido diferentes reformas, especialmente a partir de la promulgación de la nueva Ley Orgánica del Patronato Nacional de la Infancia (PANI) en 1996 y del Código de la Niñez y la Adolescencia en 1998. Los cambios estuvieron orientados a lograr una organización eficiente y eficaz para garantizar los derechos de los niños, niñas y adolescentes, dentro del marco de la Doctrina de Protección Integral.

La primera propuesta de reforma institucional fue elaborada y promovida por el PANI en 1997, quedando plasmada en el documento *"Por nuestros niños y niñas: pasado, presente y futuro"*. Los primeros cambios institucionales surgen a raíz de la nueva ley orgánica del PANI la cual propone el cambio en la concepción e la niñez, de un enfoque tutelar a un enfoque de derechos. Se trataba de modernizar la institución para adaptarla a ese nuevo enfoque.

*"La reforma del PANI se ha concebido como una transición progresiva orientada a transformar la institución no sólo en un sentido formal, sino también y principalmente, en el plano organizativo y cultural. Por ello, en la actualidad el PANI se ve sometido a fuertes tensiones. Por un lado, otras instituciones públicas, la población en general y, en no pocas oportunidades, los mismos funcionarios, siguen demandando y prestando servicios inspirados en la doctrina de la protección tutelar. Por otro lado, la entrada en vigencia del Código y la misma nueva ley orgánica, demandan al PANI brindar un conjunto de servicios de nueva índole y asumir nuevos roles en materia de difusión y protección de los derechos de las personas menores de 18 años".*

UNICEF. Estado de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia en Costa Rica. 2000.

Esta primera reforma no logró cambios sustantivos en el PANI, porque no se realizaron cambios en la estructura institucional, lo cual provocó que la iniciativa no avance. Con esta reforma apenas se alcanzó a realizar cambios en la legislación del PANI, que se evidencia en la Ley Orgánica del año 1996 y la promulgación de legislación para la protección de las personas menores de edad. Como menciona un Funcionario/a del OANI:

*"En ese momento se asume un discurso que alude a la reforma, pero en realidad no lo fue. No se realizaron cambios sustantivos ... esta iniciativa fue diluyéndose en el tiempo".*

Funcionario/a del PANI

La segunda reforma fue realizada en el año 2002 y se denominó "*Propuesta de reforma institucional del PANI y fortalecimiento del Sistema Nacional de Protección Integral*". Esta propuesta fue elaborada por la PANI y contó con el apoyo del PNUD y UNICEF.

En ese mismo año fue planteada la tercera propuesta, plasmada en el documento "*La imposterable transformación del PANI*", resultado del trabajo de una Junta de Notables conformada por el Presidente de la República para estudiar la situación del PANI y hacer propuestas de reforma institucional. En este documento se señala debilidades institucionales y se realizan propuestas específicas de reforma. Por ejemplo se menciona la falta de apropiación del enfoque de derechos, la estructura organizativa desarticulada entre la gerencia administrativa y técnica, así como entre los espacios centrales y descentralizados, recursos humanos y financieros insuficientes, dificultades en el funcionamiento (planificación operativa, prioridad de proyectos, disponibilidad de recursos, etc.), en el cumplimiento de la función ejecutora (que se traduce en la asistencia de casos de niños, niñas, adolescentes y familias, atención individualizada de casos, entre otros) y la función rectora (evidenciado por la ausencia de políticas, lineamientos o directrices).

Las reformas realizadas hasta ese momento intentan retomar el proceso iniciado en el año 1996, pero tampoco lo logran. Las propuestas estaban orientadas a generar una nueva estructura, pero no era novedosa de la propuesta en el año 1996. Además, se careció de estrategias y metodologías que permitieran plasmar las propuestas realizadas.

*"En materia de reforma institucional, en el PANI hubo, en los últimos años, varias propuestas, todas promoviendo una transformación institucional pero con alcances limitados, debido a la carencia de condiciones aptas para promover la adopción y la ejecución de éstas.*

UNICEF. Estado de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia en Costa Rica. 2005.

*El problema ha sido cómo poner en marcha aspectos claves que, a su vez, generen otros cambios. En este sentido, la gestión político institucional ha encontrado limitaciones y escasos alcances con las primeras propuestas de reforma, no por falta de ideas y sustento en cuanto a qué hacer, sino por debilidades en los apoyos y en el cómo hacerlo"*

UNICEF. Estado de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia en Costa Rica. 2005.

La cuarta propuesta, denominada "*Proyecto de Reforma Institucional del PANI*" fue elaborada a partir del 2003 y aprobada por el Ministerio de Planificación en junio del 2004. Si bien algunos componentes de las iniciativas anteriores se habían adoptado en la institución —y constituyen antecedentes importantes del proceso de reforma— es hasta que MIDEPLAN aprueba la última de ellas, que la reforma institucional se formaliza y se inicia una implementación más sistemática, que pasa incluso por la apertura de una oficina de reforma la interior del PANI.

El objetivo de la Reforma Institucional del PANI del 2004 era "*Garantizar el cumplimiento de los derechos de los niños, niñas y adolescentes para su desarrollo integral, a través de su misión como institución rectora, con un modelo de desarrollo integral, una organización adecuada, recursos humanos idóneos, ambientes de trabajo apropiados a las necesidades técnicas y administrativas y con tecnologías y sistemas de información que apoyan la gestión y la toma de decisiones*".

Esta propuesta parte de un diagnóstico que analiza el contexto, el marco jurídico y las normas legales nacionales e internacionales que dan contexto a la actuación del PANI, los recursos

humanos, financieros, los ambientes de trabajo, la capacidad institucional y los servicios que desarrolla la institución. Los diversos problemas que presenta el diagnóstico se relacionan a aspectos políticos institucionales, técnico – operativos, financieros, de recursos humanos y de formas de operación e intervención social.

En el aspecto político e institucional el problema señalado se refiere al doble papel que debe cumplir el PANI: el rol rector de las políticas de niñez y adolescencia y el rol ejecutor de servicios para la niñez y adolescencia en situaciones especiales. Los problemas de corte institucional señalados fueron la desarticulación interna entre la Gerencia Técnica y la Gerencia Administrativa, la debilidad de la planificación institucional, la estructura organizativa centralizada y la falta de capacitación de los recursos humanos, así como la debilidad de las oficinas desconcentradas por falta de fortalecimiento. Se señala que los ambientes de trabajo (infraestructura física, mobiliario, equipo y tecnologías de información se encuentran poco modernizados. En cuanto a los enfoques de trabajo, se señala que el PANI tiene un modelo de atención desactualizado con respecto al enfoque de derechos y es más bien de corte asistencialista, sin procesos estandarizados ni la presencia de protocolos de los servicios que presta el PANI.

Este diagnóstico elaborado en el año 2003, tiene dos debilidades: por un lado, no recoge la percepción de los involucrados, es decir, los funcionarios del PANI, especialmente de las oficinas locales. De otro lado, debió actualizarse cuando se inició la implementación de la reforma, dado que se había suscitado cambios en la dirección política de la institución.

Todos estos aspectos fueron señalados como problemas institucionales y limitaciones en el diagnóstico y fueron recogidos en el objetivo general. La formulación del objetivo general marca una nueva forma de mirar el objeto de su quehacer, rompiendo una visión tradicional, a una visión moderna, de derechos de los niños y niñas.

El objetivo general de la reforma plantea que el PANI debe "*Garantizar el cumplimiento de los derechos de los niños, niñas y adolescentes para su desarrollo integral*" y agrega:

- a través de su misión como institución rectora
- con un modelo de desarrollo integral
- una organización adecuada
- recursos humanos idóneos
- ambientes de trabajo apropiados a las necesidades técnicas y administrativas y con tecnologías y sistemas de información que apoyan la gestión y la toma de decisiones.

Del objetivo general se desprenden 8 objetivos específicos que intentan responder a cada tema levantado en el diagnóstico para alcanzar el objetivo general. Los objetivos específicos son los siguientes:

- a) Asumir como institución rectora, el liderazgo para conducir procesos técnico-científico y políticas en materia de niñez y adolescencia, orientando no sólo los programas y servicios internos, sino también el desarrollo de un modelo de intervención que organiza la participación de cada una de las instituciones y entidades que conforman el Sistema Nacional de Protección a la Niñez y Adolescencia, para garantizar el cumplimiento de los derechos de los NNA para su desarrollo integral.
- b) Implantar un organización y estructura cuyo propósito es reforzar los mecanismos de coordinación, los procesos de trabajo en los diferentes niveles organizacionales, considerando a la población meta y fortaleciendo el control de las acciones y de los procesos administrativos integrados a las tareas sustantivas.
- c) Ajustar el marco jurídico en el ámbito de la reforma institucional, con el propósito de dotar al PANI de una normativa integral, clara y apropiada para el ordenamiento, desarrollo y funcionamiento óptimo del Sistema Nacional de Protección de la NNA, a partir de la misión y la visión definida para la entidad.
- d) Formular, organizar y controlar la ejecución de un plan de desconcentración, que considere aspectos administrativos y técnicos y que permita fortalecer los niveles regionales y locales del modelo de desarrollo integral para los menores de edad.

- e) Dotar al PANI de un conjunto de estrategias de intervención, focalizadas por grupos etáreos entre 0 y 18 años, por áreas del desarrollo humano y por niveles de atención, fortaleciendo la adopción del enfoque de protección integral de la niñez y la adolescencia en todas estas estrategias de intervención que se desarrollen tanto en los programas y servicios del PANI como en los que ofrecen otras instituciones públicas y ONGs.
- f) Dotar al PANI de un sistema integrado de administración de recursos humanos, alineado a las nuevas necesidades de la institución, que facilite la toma de decisiones oportunas y transparentes, en relación con la incorporación, desarrollo, evaluación, y permanencia de funcionarios idóneos en los cargos, organizando la adecuada función técnica, la administración del personal y la carrera administrativa de los funcionarios.
- g) Dotar al PANI de un ambiente apropiado a sus necesidades técnicas y administrativas, con instalaciones, equipos y mobiliario, en sus oficinas centrales, regionales y en las oficinas locales y en las Alternativas de Protección, que apoyen y faciliten la implantación del nuevo modelo organizacional y de una cultura de cambio.
- h) Desarrollar en el PANI sistemas integrados de información que apoyen la gestión y los procesos de toma de decisiones, la generación de información especializada y los procesos de servicio al cliente como mecanismos de retroalimentación no sólo del PANI como institución rectora y ejecutora, sino también de las instituciones y organizaciones no gubernamentales que participan en la ejecución de programas y proyectos, en favor de los niños, niñas y adolescentes y de sus familias.

Existe una clara articulación entre los objetivos específicos y el objetivo general, aunque en la formulación de los objetivos abarcan más de un tema, lo cual técnicamente no es correcto porque puede llevar a confusión en la implementación. Además, algunos de los objetivos específicos son muy ambiciosos como el de generar modelos de intervención para todas las instituciones que conforman el Sistema Nacional de Protección de la Niñez, dado que luego esto no se traduce en actividades específicas.

La propuesta de reforma incluye cuatro ejes estratégicos para el cumplimiento de los objetivos específicos propuestos: modelo de desarrollo integral, organización y estructura, recursos humanos y ambientes de trabajo. Cada uno de ellos presenta sus propios objetivos estratégicos y actividades.

La lógica del diseño de programas o proyectos no se cumple en el diseño (es decir, el encadenamiento lógico de objetivos amplios a otros más específicos y luego a actividades), pues algunos de los objetivos de los ejes estratégicos repiten los objetivos específicos, que se supone son de un nivel superior. Asimismo, en algunos casos, los objetivos de los ejes estratégicos se repiten entre sí. Los ejes estratégicos no están desarrollados de forma similar a las acciones (presentadas en los objetivos) y en conjunto no garantizan que serán suficientes para lograrlos. Las actividades propuestas para los ejes estratégicos de organización y estructura y ambientes de trabajo son más concretas y se apuntan directamente al logro de los objetivos. Caso contrario ocurre con el eje estratégico del modelo de desarrollo integral, donde se plantearon un reducido número o de actividades que no aseguran el logro del objetivo.

Cuando se vinculan las actividades planteadas con cada uno de los objetivos de los ejes estratégicos se observan incoherencias entre las actividades y los objetivos y al parecer no son suficientes para lograr los objetivos de cada línea estratégica.

La observación realizada nos lleva a corroborar que el diseño de la propuesta de reforma institucional del 2004 no guarda una unidad total, debido a una parcial correspondencia entre las actividades planteadas y los objetivos estratégicos y de éstos hacia los objetivos específicos.

Otro aspecto que se observa es la carencia de indicadores para todos los niveles de objetivos y las metas de las actividades, lo cual hubiera permitido un adecuado monitoreo del proceso y su evaluación.

Finalmente, a partir del año 2006, la nueva administración del PANI retoma la reforma institucional considerando el inicio de una segunda fase. La idea es retomar la posición del año 1996, es decir el enfoque de derechos, e incluirlo en la reforma institucional. Es decir, transitar al nuevo enfoque de derechos bajo la Doctrina de Protección Integral.

*"En lo que al PANI se refiere, desde la promulgación de su nueva Ley orgánica en 1996, se le han asignado nuevas tareas, funciones y recursos, pero sobre todo, el reto de cambiar sus formas tradicionales de acción para lograr una atención integral de la población menor de edad. Para ello en la última década se ha realizado diversos esfuerzos para una reforma institucional con enfoque de derechos, con el objetivo de que el PANI pueda cumplir de manera más eficiente y eficaz con sus cometidos. En términos de enfoque, este proceso de reforma supone transitar desde la Doctrina de Situación irregular hacia la Doctrina de Protección Integral".*

PANI. Plan Estratégico Institucional 2008 – 2012. Agosto 2007

En todo el proceso de la reforma, especialmente la iniciada en el año 2004, UNICEF apoyó los esfuerzos del PANI para conducir una reforma institucional que le permita pasar de una organización de carácter asistencial a una orientada según la doctrina de protección integral, en la cual se reconoce a las personas menores de edad como sujetas de derechos. Este apoyo consistió en asistencia técnica y financiera, lo cual permitió la orientación, diseño e implementación del proceso.

## II. HALLAZGOS DE LA EVALUACIÓN

### 2.1. EL PROCESO DE REFORMA INSTITUCIONAL Y LOS CAMBIOS EN LOS OBJETIVOS ESTRATEGICOS INSTITUCIONALES

Un primer cambio que se da en el PANI a raíz de la Reforma Institucional promovida desde el año 2004 se observa en los objetivos estratégicos institucionales (Tabla 2). Antes de la Reforma la misión recoge el concepto de la función rectora en materia de la niñez y adolescencia. A partir del año 2004 la función de rectoría se concibe sobre las políticas de la niñez y adolescencia y, además, se agrega la función de ejecución de planes, programas y proyectos.

La función rectora del PANI ya había sido incorporada como tema de preocupación en la propuesta de reforma del año 2002, pero las propuestas trabajadas en ese momento no fueron adoptadas. Nuevamente, en la reforma institucional del 2004, el tema de la rectoría y sus alcances se incorpora como parte de los cambios que debe tener la institución. Este tema venía de una larga discusión y de variadas posiciones respecto al significado de la rectoría, de derechos de niños, niñas y adolescentes o de políticas de la niñez. La discusión se centra en si la rectoría es sobre las políticas referidas a niñez o la rectoría es sobre el cumplimiento de los derechos de la niñez

La gestión de la institución entre el 2002-2006 consideró que la función de rectoría del PANI se plasmaba en la supervisión de todas las políticas públicas generadas en torno a la niñez, de tal manera que la Presidencia Ejecutiva tuvo rango de ministro de estado. Sin embargo, la actual gestión del PANI considera que esta posición es inviable porque no tiene los elementos legales sobre otros sectores, ni recursos técnicos y presupuestales para cumplir una función de esa naturaleza. La actual gestión plantea que la rectoría se traduce en la promoción y articulación de políticas públicas de niños, niñas y adolescentes.

**Tabla 2. Visión y Misión del PANI**

	<b>2003</b>	<b>2004 (vigente)</b>
<b>Misión</b>	“Es la <b>institución rectora en materia de derechos de niñez y adolescencia</b> en el ámbito Nacional, liderando los procesos de promoción y protección establecidos en la Convención de los Derechos del niño y consagrados constitucionalmente.”	“El Patronato Nacional de la Infancia es la <b>institución rectora en políticas de niñez y adolescencia, ejecutora de planes, programas y proyectos orientados a promover y garantizar los derechos y el desarrollo integral de las personas menores de edad y sus familias</b> , en el marco de la doctrina de protección integral, con la participación de las instituciones del Estado y demás actores sociales”
<b>Visión</b>	“El Patronato Nacional de la Infancia <b>ejercerá la rectoría en materia de Niñez y Adolescencia</b> por medio de sus acciones y labores conjuntas con organizaciones públicas, privadas y la sociedad civil, para garantizar el cumplimiento de los derechos de la población menor de edad que habita el país”	“El Patronato Nacional de la Infancia como institución rectora <b>ejerce el liderazgo en la formulación y ejecución de políticas de niñez y adolescencia</b> , articulando y facilitando la participación de los diferentes actores sociales, para lograr una nueva cultura jurídica y social que entienda a las personas menores de edad como sujetos sociales de derechos. Lo realiza como institución moderna, eficiente y eficaz, gerenciando recursos, con funcionarios idóneos y comprometidos, en ambientes adecuados, con tecnología e infraestructura apta, para brindar un servicio de calidad.”

Para observar el cumplimiento de la misión y la visión se requeriría indicadores de desempeño institucional, pero éstos no están identificados en la propuesta. En este sentido, sólo se puede deducir su cumplimiento a partir de las acciones que se realizan y que acercan a los objetivos estratégicos y las acciones con la población objetivo. Se puede concluir que los cambios en la

misión y visión provocaron poco o casi ningún cambio en el tema de la rectoría y cambios modestos con la población objetivo.

Actualmente, la función de rectoría no sólo está en proceso de redefinición sino que no se han dado los elementos políticos ni legales para que el PANI pueda cumplirla. Como opinaron los funcionarios entrevistados, se requeriría que la institución tuviera un mayor rango que los ministerios e instituciones públicas y que estuviera acompañada de normas legales que permitieran el funcionamiento de esta rectoría.

De otro lado, el informe de la niñez y adolescencia reconoce avances en la situación de la población menor de edad y en la protección de los niños de parte del PANI, pero señala que aún existen brechas que cerrar y nuevos temas que afrontar:

*"... se perfila un país que, en gran medida, sostiene su relativo bienestar social en los logros alcanzados en el pasado y, aunque continua construyendo sobre esa base, ésta no se amplía o profundiza de manera significativa y los avances son lentos. Si bien se conforma una tendencia hacia el logro del desarrollo humano, ésta no es suficiente para neutralizar la deuda social que se va acumulando como resultado de los problemas no resueltos (educación, salud, trabajo infantil, no configuración plena de ambientes protectores). Estas mejoras tampoco logran frenar los embates de nuevas amenazas que surgen ante escenarios más recientes, como, por ejemplo, la explotación sexual comercial o el tráfico de drogas"*

UNICEF. Estado de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia en Costa Rica. 2005.

La percepción de los funcionarios del PANI respecto al cumplimiento de la visión y misión institucional es bastante negativa, sobre todo cuando se trata de reconocer los avances luego de la reforma institucional. Consideran que la mayor parte de los cambios institucionales se dieron en el nivel central y no en el operativo y que la reforma solo fue un abordaje teórico sin llegar a operacionalizarse. No se pensó que esos cambios deberían de afectar a los niños, niñas y adolescentes. Las pocas personas que tienen una opinión positiva, consideran que el principal aporte de la reforma fue la oportunidad de que el PANI reflexione sobre el trabajo que venía realizando y la forma de hacerlo, lo cual ha llevado a discusión y mejoramiento de propuestas.

*"Considero que el logro de la misión está en proceso, aún es parcial... en la práctica cotidiana los fines y objetivos no se pueden ver o sentir. La dinámica organizacional y la estructura aún no son lo suficientemente operativas para visibilizar un cambio, considerando lo que realmente significa un enfoque de derechos"*

Funcionario/a del PANI.

*"Si me refiero a la misión, realmente nos hemos quedado muy bajos porque no tenemos políticas de niñez y adolescencia generados por nosotros. No se ha llegado realmente a esa población menor de edad a la que se debe el PANI"*

Funcionario/a de PANI

*"Esa reforma se podría denominar de teórica... No hubo cambios sustanciales, sólo declarativos".*

Funcionario/a del PANI

Asimismo, los cambios en la visión y misión deberían verse reflejados en la estructura organizacional y la forma de actuar de la institución dado que en un sistema de planificación coordinado, los planes, programas y proyectos deberían desprenderse de los objetivos estratégicos institucionales. Sin embargo, los cambios fueron modestos, como se verá más adelante.

## 2.2. AVANCE DEL PROCESO DE REFORMA INSTITUCIONAL EN LOS EJES ESTRATÉGICOS DE LA PROPUESTA DE REFORMA

En este acápite se hace referencia a los avances de la reforma institucional en cuatro ejes estratégicos: modelo de protección integral, organización y estructura, recursos humanos y ambientes de trabajo. El diseño incluía objetivos y actividades específicas para cada uno de ellos.

### a) Avances del proceso de reforma institucional en el Modelo de Desarrollo Integral

Este eje plantea desarrollar un modelo de atención integral que permita implementar procesos de trabajo basados en políticas específicas, normas técnicas y protocolos, para las dos funciones del PANI: la función rectora y la función ejecutora. A la vez, el desarrollo de este modelo constituyó un reto institucional porque significa pasar de los paradigmas de las políticas de corte asistencialista basada en la doctrina de la situación irregular a políticas con enfoque de derechos humanos basada en la doctrina de protección integral. Pero este desafío no era nuevo, sino era un planteamiento discutido en el PANI desde años atrás, a partir de la Convención de los Derechos del Niño (1989) y planteado en los otros intentos de reforma anteriores.

Las actividades de este eje incluyeron el diseño del modelo de desarrollo integral propiamente dicho y su operativización para la implementación en el nivel nacional, regional y local (protocolos y plataforma de servicios), la propuesta de mejoramiento de alternativas de protección y el fortalecimiento del rol rector del PANI. Como se observa en la Tabla 3 los avances son modestos y solo algunas de las propuestas llegaron a implementarse. Esta situación se explica por el largo proceso de formulación del marco conceptual de desarrollo integral, el cual debía plasmar el enfoque de derechos y traducir esa teoría en acciones prácticas.

**Tabla 3. Avances del Eje estratégico: Modelo de desarrollo integral**

<b>Objetivos estratégicos</b>	<b>Avances</b>
a) Dotar de un conjunto de estrategias de intervención	<ul style="list-style-type: none"> <li>Plataforma de servicios en oficinas locales</li> <li>Protocolos elaborados (negligencia, explotación sexual comercial, trata y tráfico, atención en alternativas de protección)</li> </ul>
b) Fortalecer la adopción del enfoque de desarrollo integral NNA en todas las estrategias de intervención (PANI, instituciones públicas y ONGs.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Marco teórico referencial de Modelo de Protección Integral</li> </ul>
c) Fortalecer rol rector de políticas	<ul style="list-style-type: none"> <li>Sin avance</li> </ul>

El modelo de desarrollo integral implicaba la propuesta de marco conceptual, las normas, procedimientos y la plataforma de servicios. La construcción de este modelo conceptual demandó el involucramiento de los equipos técnicos del PANI, quienes después de largas discusiones llegaron a consensuarlo.

Entre el 2005 y 2006 se profundizó en el análisis y construcción teórica del modelo, variando el término de "atención integral" (forma como se menciona en la propuesta de 2004) por la de "protección integral". Este cambio fue producto de la teorización del tema por los funcionarios y técnicos del PANI, quienes se dieron cuenta que el primer término aludía al enfoque de atención, mientras que con el segundo se podía recoger la doctrina de protección. Esta es una primera evidencia del tránsito de un paradigma de la Doctrina de la Situación Irregular a la Doctrina de la Protección Integral. Esta teorización no es nueva del PANI, es un proceso que se inició desde fines de los años 90, cuando se dieron los principios de la Convención de los Derechos del Niño (1989), la Ley Orgánica del PANI (1996) y el Código de la Niñez y Adolescencia (1998).

El modelo traducido en una plataforma de servicios proponía:

- Tres niveles de intervención:
  - Comunitario, cuya población objetivo es toda la población del ámbito de intervención
  - Individual, grupal y colectivo: la población meta es la población en riesgo

- Individual, familiar, grupal y comunitario, con la población vulnerable
- Líneas de trabajo diferenciadas:
  - Promoción y prevención con la población general
  - Atención y protección especial con la población en riesgo
  - Defensa y garantía de derechos con la población vulnerable.
- Forma de abordaje:
  - Comunitario: prevención primaria (diagnóstico comunitario, trabajo en redes para activar el Sistema Nacional de Protección Integral, capacitación a Juntas de Protección y Comités Tutelares, alianzas estratégicas con instituciones estatales). Estas acciones están dirigidas a la población total.
  - Individual, grupal y colectivo: prevención secundaria para la población en riesgo (alianzas estratégicas con otras instituciones que proveen servicios, identificación de situaciones vulnerables, ejecución de proyectos, consultorías grupales).
  - Individual, familiar, grupal y comunitario: atención inmediata, consultoría, atención integral y protección especial, para la población vulnerable.

La principal limitación para el desarrollo de este eje fue su extensión en el tiempo y su limitación a los aspectos conceptuales y teóricos. El proceso duró más de dos años y no se llegó a traducir en herramientas, protocolos y normas. Sólo se avanzó en la formulación de protocolos para la atención de la población en riesgo y vulnerable (protocolos para atención en casos de negligencia, explotación sexual comercial, trata y tráfico de menores), atención en alternativas de protección.

La segunda limitación fue la falta de aprobación del modelo por las instancias de alto nivel del PANI lo que hubiera provocado un mayor respaldo e impulso para su desarrollo. La cual ocurrió por las extensas discusiones de la Junta Directiva del PANI por el contenido de la propuesta.

Los cambios operados hacia la institución aún no se pueden percibir en su cabalidad puesto que es un modelo no acabado y en revisión. Como se observó en los servicios locales, los cambios aun son incipientes.

*"El modelo de atención integral ha sido más teórico conceptual que práctico. No logró aterrizar en planes operativos que corresponden al nivel local, ni en formas de trabajo. Recién se están trabajando los modelos más operativos".*  
Funcionario/a del PANI.

En el momento de la evaluación el modelo de atención integral se encontraba en proceso de revisión y más bien desde finales del 2006, la nueva gestión impulsó un programa de atención integral de niños y niñas en riesgo inminente, el cual integra procesos de atención y protección, de manera articulada a las ONGs e instituciones que prestan ese servicio. Además, enfatiza la coordinación interinstitucional y el liderazgo del PANI para ejercer la función de rectoría. Este programa se implementó en el área metropolitana, lo cual significó los niños, niñas y adolescentes reciban protección especializada en dos albergues.

La adecuación del modelo tiene la finalidad que respondiera al Plan Estratégico 2008-2011. En este sentido se propone una intervención en los ejes de promoción, prevención, atención, protección, defensa y garantía, articulados desde la Gerencia Técnica.

Las repercusiones de este eje hacia los usuarios externos todavía no se observa, porque como se mencionó solamente quedó en una propuesta conceptual y no se aplicó en el campo operativo de las oficinas locales. Los protocolos dirigidos a la población en riesgo se están aplicando en las oficinas locales y, como se verá más adelante, los equipos locales tienen algunas observaciones.

## **b) Avances del proceso de reforma institucional en la Organización y Estructura**

En cuanto a la organización y estructura, la reforma del 2004 proponía cambios en la estructura organizativa con la finalidad de *"ser más horizontal y flexible. Elimina las rigideces de la jerarquía tradicional y busca agilidad en la toma de decisiones y una mayor cercanía entre el*

nivel superior decisorio y el nivel de ejecución u operativo”<sup>2</sup>, equilibrando las funciones técnicas con las administrativas.

Este eje estratégico es el que mayor avance demuestra porque se avanza en la elaboración de diferentes productos como la propuesta de cambios organizacionales para la rectoría del PANI en el nivel nacional, regional y local, la propuesta del sistema de información de niñez y adolescencia y la informatización de procesos. Asimismo, se desarrollaron sistemas informáticos para el área de administración, el fortalecimiento de oficinas regionales y la creación de nuevas oficinas locales (Tabla 4).

**Tabla 4. Avances del Eje estratégico: organización y estructura**

<b>Eje estratégico: Organización y estructura</b>	
<b>Objetivos estratégicos</b>	<b>Avances</b>
1. Asumir como entidad rectora el liderazgo y conducir procesos (internos y externos)	• Propuesta de la rectoría del PANI en el nivel nacional, regional y local
2. Implantar organización y estructura	• Aprobación de estructura en el 2004 • Aprobación de nueva estructura en el 2007
3. Reorganizar e impulsar cambios en unidades	• Propuestas de reorganización y reforzamiento de gerencia técnica, oficina de planificación, adopciones, promoción y prevención, atención y protección especial
4. Mecanismos para control y seguimiento de políticas públicas	• Propuesta de sistema de información de niñez y adolescencia
5. Ajustar marco jurídico	• Plan estratégico institucional
6. Identificar brechas jurídicas entre PANI y su cumplimiento de ente rector	• Sin avance
7. Sistema integrado de administración y finanzas	• Sistema informático: presupuesto, contabilidad y finanzas, suministro de bienes y servicios
8. Procesos administrativos	• Identificación y sistematización de procesos – informatización de procesos
9. Fortalecer procesos administrativos integrados a técnicos	• Sin avance
10. Implementación de modelo de gestión de oficinas regionales y locales	• Sin avance
11. Plan de desconcentración	• Creación de 13 oficinas nuevas y 2 direcciones regionales

### Estructura organizativa

Respecto a los cambios en la estructura organizacional del PANI, éstos se realizan con la finalidad de adaptar la organización al nuevo enfoque de derechos y de atención integral y se hacen en dos momentos: uno, teniendo en cuenta la propuesta de reforma del 2004 y otra con la nueva gestión en el año 2007.

La nueva estructura organizativa propuesta en el 2004 se implementó y fue aprobada por el MIDEPLAN en Junio del 2004 (Oficio DVM-131-2004) y mediante el Oficio DM-330-2005 del 2005. La gestión actual del PANI propuso una nueva estructura organizacional que fue aprobada el año 2007 mediante Oficio DM-581-06-07 que será implementada en el 2008.

La Gerencia Técnica, entonces, pasó de tener cuatro áreas antes de la reforma a cuatro direcciones entre el 2004 al 2007 y finalmente a tres direcciones en la propuesta del 2007.

Las áreas de la gerencia técnica antes del 2004 eran las de protección, promoción, defensa y garantía y atención. La reforma propuso dos direcciones: promoción y prevención (que ya existía) y, atención y protección especial (unifica las áreas de atención y protección especial). Asimismo propone dos áreas operativas: acreditación (que no existía) y adopciones (que antes funcionaba como parte del área de protección). Otro aspecto importante fue unificó el área de defensa y garantía con la de asesoría jurídica, dependiente de la Presidencia Ejecutiva.

<sup>2</sup> PANI. *Propuesta de Reforma del Patronato Nacional de la Infancia. Febrero 2004. Aprobada por MIDEPLAN en Junio 2004.*

Las variaciones en la estructura organizativa en el área técnica permitió algunos cambios técnicos como el avance en el diseño del modelo de atención integral (comentado anteriormente), la elaboración de la plataforma de servicios para las oficinas locales y el desarrollo de protocolos para algunas situaciones de personas menores en riesgo (de parte de la Dirección de Atención y Protección Especial) y cuyos alcances se comentan en la siguiente sección referida a servicios locales.

Otro cambio importante fue en adopciones. Como se mencionó, el cambio consistió el paso de una función a la constitución de una oficina y desde el año 2005 muestra una tendencia creciente del número de adopciones, lo cual está aparejada a un menor tiempo en los trámites. Como puede apreciarse en la Tabla 5 desde el año 2005 en adelante, el número de adopciones se incrementaron respecto a los años 2003 y 2004.

**Tabla 5. Número de adopciones**

<b>Años</b>	<b>Total</b>	<b>Nacional</b>	<b>Internacional</b>
2000	69	42	27
2001	61	45	16
2002	70	56	14
2003	58	32	26
2004	32	27	5
2005	64	50	14
2006	61	46	15
2007 *	94	53	41

\* I Trimestre

Las mayores críticas a este ámbito del PANI han sido sobre el tiempo de demora de los trámites de adopción. En cierta manera este es un efecto no esperado de la reforma, dado que al desconcentrar la función, se genera un cuello de botella en las oficinas locales, quienes son las que tienen que realizar los expedientes de adaptabilidad de cada menor de edad y no tienen los suficientes recursos para realizarlos en el menor tiempo debido a que están sobrecargados por otras actividades. Otro aspecto importante es el seguimiento de los niños y niñas en adopción: el PANI realiza esta actividad por 2 años. Esto supone contar con personal, movilidad y tiempo para realizarlo y muchas oficinas carecen de estos recursos.

Las mejoras en esta Oficina por la Reforma se considera que es el acortamiento del tiempo de trámite, pero, los funcionarios entrevistados consideran que el criterio de tiempo para calificar el rendimiento no puede aplicarse a este campo.

*"en el tema de adopciones no es posible poner tiempos para los trámites, porque hablamos de personas y cada niño o niña es una situación diferente".*  
Funcionario/a del PANI.

En el caso de acreditación, se creó una Oficina cuyas funciones serían las de avalar las intervenciones con las personas menores de edad. Todavía se encuentra en espera de la aprobación de la estructura del departamento por la Junta Directiva. Esta área tiene una propuesta que integra diferentes procesos para la supervisión, capacitación, acreditación de la calidad de todas las instancias públicas y privadas que intervienen con niños y niñas, que aún no han sido aprobadas.

La Oficina de Acreditación no cuenta con registros actualizados de las diversas alternativas de protección y no se han realizado estudios referentes a calidad de servicios de las diferentes alternativas de protección.

De parte de las ONGs entrevistadas, la relación con el PANI, específicamente en relación a la supervisión y evaluación de sus instituciones, no perciben que ha variado en los últimos años y menos aún que se hayan realizado supervisiones y evaluaciones de sus instituciones. Otro aspecto que se destacan las ONGs es que el PANI comparte muy poco su experiencia de trabajo y sus conocimientos en el tema de la niñez. Consideran que la riqueza de la institución no está debidamente difundida y que éste sería un aspecto que podría fortalecer a las ONGs.

De otro lado, la función de defensa y garantía no se implementó en la Oficina de Asesoría Jurídica hasta el 2006. La nueva gestión ha otorgado prioridad a esa función asumiendo algunos aspectos específicos de la defensa.

*"La conceptualización e implementación del tema de Justicia Administrativa como un proceso jurídico formal ajeno a los procesos administrativos de tramitología. Así, la Presidencia como segunda instancia del proceso especial de protección ha garantizado el debido proceso y se ha convertido en un garante de la glaciación adecuada en el plano jurídico-legal de las diferentes acciones legales ejecutadas por nuestras oficinas".*

Funcionario /a del PANI.

La propuesta del 2007 considera en la Gerencia Técnica tres direcciones: atención integral, acreditación y adopciones (todas de nivel operativo) y una instancia asesora de servicios técnicos, asesoría y supervisión nacional). En todas las propuestas organizativas, las oficinas regionales y locales dependen de la Gerencia Técnica.

La Gerencia Administrativa tenía inicialmente dos áreas: la financiera y la administrativa. La propuesta del 2004 era cambiar esas dos áreas a cinco departamentos: financiero contable, recursos humanos, suministros, bienes y servicios, documentación y archivo, administración y presupuesto. Mientras que la propuesta de organización del 2007 propone 6 instancias técnicas operativas, manteniendo las anteriores y creando el departamento de tecnologías de la información que antes estaba como una unidad de asesoría de la Presidencia Ejecutiva.

Los cambios en la estructura organizativa de la totalidad de la institución no han podido ser apreciados por los funcionarios, porque la adaptación hacia la nueva estructura avanzó lentamente y no se dio en la totalidad de direcciones o departamentos. Los cambios estructurales más completos se dieron en el área administrativa, mientras que en el área técnica se avanzó lentamente, por partes y aún no se encuentran consolidados.

De otro lado, esos cambios organizacionales continuos no permiten apreciar los efectos que pueden tener en las formas de trabajo.

*"Se vislumbran cambios en el nivel de las estructuras organizativas, pero esos cambios son muy continuos y no se llega a saber si funcionan o no".*

Funcionario/a PANI.

*"La dinámica organizacional ni la estructura son lo suficientemente operativas para visibilizar un cambio".*

Funcionario/a PANI.

Como los cambios organizativos se dieron con mayor énfasis en el área administrativa es en ésta área donde se observa los mayores efectos de la reforma institucional. Los cambios producidos no sólo fueron organizacionales sino trajo aparejado la sistematización y automatización de los procedimientos de cada uno de los departamentos, lo cual ha redundado en la agilización de los procesos y el ordenamiento de las funciones.

*"Actualmente se cuenta con una estructura administrativa más ágil, eficaz y funcional, debido a los cambios en los procesos de gestión. Se cuenta con manuales actualizados de organización y funciones que permite dar claridad al quehacer de cada instancia administrativa. Actualmente se están desarrollando manuales de procesos y procedimientos con el objetivo de ordenar y direccionar de forma integral la gestión administrativa, especialmente en la parte de respuesta y apoyo a la gestión técnica de la institución".*

Funcionario/a PANI.

Caso contrario ocurre en la Gerencia Técnica, donde los cambios organizacionales no fueron acompañados de lineamientos y herramientas de trabajo que permitieran aplicar la nueva concepción de atención integral. Esta área tuvo un mayor avance conceptual pero no práctico, por eso no se reflejan cambios profundos como producto de la reforma.

*"Los cambios en la estructura no son profundos, si antes se denominaban áreas, ahora son los mismos pero se les llama departamentos. Cambia lo externo, pero no lo sustantivo"*

Funcionario/a PANI.

Las limitaciones de este eje han estado centradas en su diseño y la falta de apoyo político para efectuarlos. Respecto a lo primero, se observa que las propuestas de cambios en la estructura organizacional no partieron de un análisis y delimitación de las competencias y funciones de cada unidad orgánica y las relaciones entre sí, sino sólo se tomó como referencia el análisis de la gestión. Sobre el segundo punto, las autoridades del PANI no tuvieron el pleno convencimiento de realizar los cambios requeridos en la estructura organizacional en el momento que se necesitaban hacerlos, de tal manera que se fueron realizando de a pocos, sobre todo en el área técnica.

### Desconcentración del PANI

Las actividades propuestas por la reforma eran la formulación y ejecución de un plan de desconcentración de los servicios del PANI, lo que llevaría a agilizar el funcionamiento del nivel central y la transferencia de funciones y servicios a los niveles regionales y locales.

El plan de desconcentración del PANI incluyó la apertura de 13 oficinas locales y 2 regionales en el año 2005. Aunque no se tiene claro los criterios que sirvieron para su ubicación geográfica (se desconoce si el criterio que prevaleció fue el tamaño poblacional o las necesidades de la población), la apertura de las nuevas oficinas permitió una cobertura mayor a la población menor de edad lo cual se refleja en el incremento de personas atendidas en los servicios.

Las Direcciones Regionales dependen de la Gerencia Técnica y tienen las funciones de planificación, dirección y control de la ejecución de las tareas técnicas y administrativas de las oficinas locales, así como la ejecución de proyectos y programas especiales de la Gerencia Técnica. El plan de desconcentración permitió la transferencia de algunas funciones del área técnica y administrativa a las direcciones regionales.

Sin embargo, la desconcentración ocasionó la recarga de trabajo administrativo y técnico en las Direcciones, la cual no fue aparejada al número de personal en estas oficinas. Generalmente cuentan con un director, un administrador y un profesional. Este reducido equipo tiene que cumplir tareas técnicas y administrativas para atender a las Oficinas Locales de su jurisdicción, pero también respondiendo a algunas actividades solicitadas por la Gerencia Técnica.

*"Un ejemplo de este caso es con el tema de adopciones. Una sola persona asume cosas que antes era un departamento quien lo asumía. Desde la convocatoria al Consejo Regional de Adopciones, las actas, la valoración de los niños, el seguimiento a familias, todo eso tenemos que atender. No es que no podamos hacerlo, sino que nos desborda en la cantidad de cosas que tenemos que hacer con el mismo número de personas".*

Funcionario de Dirección Regional de PANI.

Lo positivo de estas oficinas es que están muy cerca de las Oficinas Locales y puede planificar e introducir temas de prioridad para los ámbitos locales.

*"Cada región tiene sus particularidades. La atención a la población varía y planificar para nuestras regiones nos permite acercarnos mejor a la población. Algunas regiones tienen más énfasis en algunos temas como explotación sexual comercial o consumo de drogas o trabajo infantil. Otras se caracterizan por su geografía, como algunas son islas, otras del nivel central y la gente es diferente y tiene otras culturas. Trabajar regionalmente permite atender los problemas específicos de manera más cercana".*

Funcionario de Dirección Regional de PANI.

Pero, en el campo administrativo todavía las funciones no se encuentran totalmente desconcentradas y las Direcciones Regionales no tienen una total independencia para realizar algunas actividades locales.

*"Nosotros podemos organizarnos para atender a las oficinas locales (por ejemplo, comprar computadoras o pintar un local), pero en el nivel central son quienes deciden qué comprar".*

Funcionario de Dirección Regional de PANI

Asimismo, el nuevo estilo de trabajo, sobre todo el trabajo de coordinación interinstitucional de las oficinas locales nuevas permitió que el rol rector del PANI pueda ser implementado, asegurando el cumplimiento de los derechos de los niños. Por ejemplo, las oficinas locales coordinan con las escuelas para asegurar el cumplimiento del derecho a la educación, con las municipalidades para asegurar el derecho a la recreación.

De otro lado, la reforma esperaba que las Oficinas Locales tuvieran como *"principal objetivo impulsar un cambio de cultura en su respectiva jurisdicción con miras a garantizar el desarrollo integral de los niños, niñas y adolescentes, así como a sus familias y brindar los servicios requeridos, articulando acciones que van desde la rectoría local hasta acciones de corte asistencial cuando el derecho al desarrollo integral se encuentre en riesgo o haya sido violentado"*<sup>3</sup>.

En este sentido se introdujo una nueva forma de trabajo en las oficinas nuevas creadas distinguiéndolas de las antiguas (a las cuales denominaron "de trayectoria"). En estas oficinas nuevas se puso énfasis en el desarrollo de actividades preventivas y educativas, así como en las actividades de coordinación interinstitucional. La implementación de estas actividades son las que distinguen a las nuevas oficinas de las antiguas, más no los servicios que son similares, como se verá más adelante.

La nueva gestión del PANI, considera que las oficinas regionales y locales deberían tener una nueva forma de gestión por lo que propuso a fines del 2007 la contratación de una consultoría para que diseñe un modelo de gestión de esas oficinas, el cual deberá ponerse en vigencia el 2008.

En el momento de realizar la evaluación esta propuesta estaba en elaboración y no era conocida por los funcionarios del PANI, ni hacia donde estaba orientada. Los funcionarios de las direcciones regionales no fueron consultados para la elaboración de esa propuesta y tampoco conocían su contenido.

*"El nuevo modelo de gestión de las oficinas regionales y locales nos permitirá realmente implementar todo lo que estamos pensando... no sabemos todavía de la propuesta, está en elaboración. La consultoría será concluida dentro de muy poco y se implementará el próximo año".*

Funcionario/ del PANI.

*"Si, nos han mencionado que el modelo de gestión lo están elaborando, pero no lo conocemos. No nos han preguntado que pensamos".*

Funcionario de Dirección Regional de PANI

### Procesos administrativos

Otro aspecto trabajado en este eje estratégico ha sido la identificación y sistematización de los procesos administrativos, que luego fueron automatizados para algunas áreas de la administración. Estas actividades complementan los cambios organizativos del área administrativa, por lo cual los funcionarios del PANI perciben mejoras en los procesos.

Estos avances han permitido acortar tiempos en algunos procesos, pero que aún no se sienten en el nivel regional y local. Por ejemplo, las liquidaciones que realiza el departamento de contabilidad antes duraban hasta 2 meses, con la automatización el mismo procedimiento dura 15 días en la actualidad. Otro procedimiento, de emisión de órdenes de compra realizado por el departamento de suministro de bienes y servicios, antes demoraba hasta 3 días, mientras que en la actualidad la mecanización de los procesos les permite realizar el mismo procedimiento en el mismo día (lo cual puede significar solo horas).

Este último ejemplo, que está vinculado a las solicitudes de las oficinas locales y que causa demandas durante todo el año, aún no se siente en el nivel regional y local. En estas oficinas

---

<sup>3</sup> PANI. *Propuesta de Reforma del Patronato Nacional de la Infancia. Febrero 2004. Aprobada por MIDEPLAN en Junio 2004.*

existe un reclamo frecuente de los atrasos en el cumplimiento de sus solicitudes de bienes y servicios, a pesar de que cumplen planes y cronogramas de compras.

#### Plan estratégico

Otro avance en este eje estratégico, fue la elaboración del Plan Estratégico Institucional en el mes de agosto del 2007 y como una iniciativa de la actual gestión del PANI. El plan es la base sobre la cual se plantea la nueva estructura organizacional, la plataforma de servicios, las herramientas y las estadísticas, entre otros aspectos, que se están volviendo a adecuar.

Esta herramienta de planificación debió ser la orientadora de los cambios institucionales y del proceso de reforma y debió elaborarse al principio de la reforma institucional.

*"El plan estratégico debe ser el norte de la reforma, hacia dónde vamos, qué queremos"*

Funcionario/a del PANI.

*"La reforma fue un proceso que fue concebida sin que existiera un Plan Estratégico Institucional. Recién este año se ha elaborado y es el que nos dará la orientación"*

Funcionario/a del PANI.

### **c) Avances del proceso de reforma institucional en los Recursos Humanos**

Este eje estratégico es el de menor desarrollo, a pesar de constituir una pieza clave en las reformas institucionales. La propuesta de este eje era la generación de un sistema integrado de recursos humanos que incluya la planificación de los recursos humanos, capacitación y desarrollo, incentivos y beneficios, reclutamiento y selección, clasificación y valoración de puestos, compensaciones, seguridad y salud ocupacional, evaluación del desempeño y auditorías de recursos humanos.

De todos estos sub-sistemas sólo se avanzó con la clasificación y valoración de puestos, que deberá ser ajustado a la estructura organizacional aprobada en el 2007. En cuanto al mejoramiento de capacidades, se elaboró un plan de capacitación para el año 2005 y se implementó algunas capacitaciones (Tabla 6).

**Tabla 6. Avances del Eje estratégico: Recursos humanos**

<b>Objetivos estratégicos</b>	<b>Avances</b>
1. Sistema integrado de recursos humanos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reorganización de oficina de recursos humanos: manuales de clases y cargos, valoración de puestos, clasificación de puestos, manual de organización y funciones</li> </ul>
2. Gestión de recursos humanos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sin avance</li> </ul>
3. Selección y capacitación del personal	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sin avance</li> </ul>
4. Mejoramiento continuo del personal	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Plan anual de capacitación 2005</li> <li>• Capacitación al personal</li> </ul>
5. Proyecto de cambio de cultura	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sin avance</li> </ul>

La falta de priorización de las actividades de este eje estratégico es la principal razón por la que no se avanzó en su implementación. El equipo de reforma consideró que primero se debía trabajar los aspectos organizativos estructurales para luego elaborar el sistema de recursos humanos. Es decir, se esperaba la definición de funciones de las áreas para luego definir los puestos. En la actualidad el manual de clases y cargos está siendo ajustado a la nueva estructura organizativa del 2007.

Respecto a la capacitación al personal, si bien se desarrolló un plan de capacitación, éste no fue actualizado con mayor frecuencia, de tal manera que recoja las necesidades del personal y las nuevas orientaciones organizacionales. El personal considera que los procesos formativos han sido insuficientes debido a que no alcanzó a todo el personal ni se tocaron todos los temas en los que el personal necesita actualizarse, sobre todo en aspectos técnicos y de gerencia. Otra crítica sobre la capacitación es sobre los aspectos organizativos, dado que en varias oportunidades

las capacitaciones no se programaron con el suficiente tiempo para que los equipos locales participen en la cantidad y con los perfiles de participantes requeridos.

Un aspecto que en los que hubo pocos cambios fue en el estilo de gestión: algunas gerencias del nivel central, regional o local permanecen con estilos de gerencia de corte vertical, tradicional y sancionador, los cuales constituyen elementos desmotivadores del personal.

*"Muchas veces uno no puede ni opinar, ni proponer algo sin que se corra el riesgo de sanción. Todo debe ser aprobado por la coordinadora, todo lo debe conocer, todo debe pasar por sus manos ... no tenemos independencia de actuar".*  
Funcionario/a del PANI.

Si embargo, los cambios en la estructura organizacional devinieron en algunos cambios en los recursos humanos como producto de la reforma, como son:

- Incremento de personal profesional, sobre todo en oficinas locales y regionales creadas a partir de la reforma (Tabla 7).
- Reducción porcentual de personal de gerencia técnica, oficinas asesoras y gerencia administrativa como producto de los cambios en la estructura organizativa (Tabla 8).
- En el nivel central y en las oficinas regionales y locales disminución porcentual del personal de apoyo e incremento de los profesionales y técnicos lo cual responde a la necesidad de profesionalizar al personal de la institución a fin de que puedan ejercer las funciones institucionales (Tabla 8).

Cabe destacar que las instituciones con las cuales coordina el PANI reconocen el alto profesionalismo y especialidad del personal del PANI de las oficinas locales, sobre todo en el conocimiento y manejo de situaciones de niños y niñas en riesgo o vulnerabilidad.

**Tabla 7. Personal por unidades del PANI**

Unidades	2003		2006	
	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje
Junta Directiva	2	0.3	2	0.3
Presidencia	11	1.7	13	1.7
Oficinas Asesoras	29	4.4	25	3.2
Gerencia Técnica	82	12.6	75	9.6
Gerencia Administrativa	72	11.0	79	10.1
Regiones y Oficinas Locales	456	69.9	588	75.2
<b>Total</b>	<b>652</b>	<b>100.0</b>	<b>782</b>	<b>100.0</b>

**Tabla 8. Personal por categoría ocupacional**

Categoría ocupacional	2003		2006	
	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje
<b>Oficinas centrales</b>				
Profesionales	113	57.9	116	59.8
Técnicos	32	16.4	49	25.3
Personal de apoyo	50	25.6	29	14.9
<b>Total</b>	<b>195</b>	<b>100.0</b>	<b>194</b>	<b>100.0</b>
<b>Oficinas regionales y apoyo</b>				
Profesionales	201	44.0	284	48.3
Técnicos	28	6.1	88	15.0
Personal de apoyo	228	49.9	216	36.7
<b>Total</b>	<b>457</b>	<b>100.0</b>	<b>588</b>	<b>100.0</b>

#### d) Avances del proceso de reforma institucional en los Ambientes de Trabajo

Este eje está constituido por el componente de infraestructura, equipamiento y tecnologías de información, elementos que apoyan la ejecución de funciones de la institución en el nivel nacional, de las oficinas locales y regionales. Los avances se pueden observar en la Tabla 8.

El desarrollo de algunas actividades de este eje provocó algunos cambios positivos en la institución, tal es el caso de la implementación de un plan informático y los ambientes adecuados.

**Tabla 9. Avances del Eje estratégico: Ambientes de trabajo**

<b>Objetivos estratégicos</b>	<b>Avances</b>
1. Plataforma de tecnología informática	<ul style="list-style-type: none"><li>• Plan informático</li><li>• Sistema informático financiero y contable, suministro de bienes y servicios, presupuesto</li><li>• Página Web institucional</li></ul>
2. Conectividad nacional	<ul style="list-style-type: none"><li>• Compra de computadoras, equipo de telecomunicaciones</li></ul>
3. Ambientes adecuados	<ul style="list-style-type: none"><li>• Compra edificio para oficinas centrales, albergues</li><li>• Mejoras en edificios oficinas regionales y locales</li><li>• Compra de vehículos</li><li>• Construcción de casa modelo de aldea</li></ul>
4. Organización y control de inventario	<ul style="list-style-type: none"><li>• Sin avance</li></ul>

#### Infraestructura

En cuanto a los ambientes adecuados, un avance en este campo fue la adquisición de un edificio para las oficinas del nivel central lo cual benefició las coordinaciones entre los distintos departamentos y una mayor coordinación entre las direcciones técnica y administrativa, ahorrando tiempo en los procedimientos que realizan ya que se acortaron los desplazamientos. Como se sabe, con anterioridad a esta compra, las oficinas del PANI se encontraban dispersas.

La calidad de los servicios de las oficinas locales fue mejorada con la adquisición de inmuebles, porque se pudo contar con locales más amplios que permitió tener lugares de atención que resguardan la privacidad de las personas. Estos ambientes han mejorado su ambientación, trasladando calidez en el trato con los usuarios.

*"Antes el local daba miedo ir, hasta ratas yo veía. Ahora no, es un lugar bonito".*  
Niño usuario de los servicios de las Oficinas locales.

Asimismo, los nuevos ambientes también han sido beneficiosos para el personal del PANI porque favorecieron el rendimiento del personal y su autoestima.

*"Hasta cambiamos la idea que se tenía de que el PANI merecía un local pobre y feo por uno bonito y cómodo".*  
Funcionario/a del PANI.

Como se observa en la Tabla 9, los cambios más importantes han sido en la propiedad de los inmuebles. Esta situación favorece la adecuación y adaptación de los locales para mejorar los servicios ofrecidos.

**Tabla 10. Ambientes de trabajo del PANI**

Oficina o Albergue	2003			2007		
	Cantidad en unidades	Propios	Alquilados	Cantidad en unidades	Propios	Alquilados
<b>Edificios en Alternativas de Protección</b>						
Total albergues	<b>34</b>	0	34	<b>32</b>	8	24
Total aldeas	<b>1</b>	1	0	<b>1</b>	1	0
<b>Edificios de Oficinas</b>						
Total Edificios Administrativos	<b>6</b>	2	4	<b>2</b>	1	1
Total Oficinas Locales	<b>26</b>	4	22	<b>51</b>	9	42
Otras Propiedades	<b>4</b>	4	0	<b>8</b>	8	0

### Tecnologías de información

Las acciones de la plataforma informática partieron de la definición de necesidades, objetivos y pasos para lograr los contenidos que fueron recogidos en un Plan de Tecnología de Información que fue implementándose en los años siguientes. La plataforma informática desarrollada da soporte al área administrativa, específicamente a las áreas financiero-contables, suministro de bienes y servicios y presupuesto.

Este sistema permite que estas áreas se encuentren interconectadas en sus procedimientos, de tal manera que se aminoran los tiempos de coordinación y aprobación de procesos. Así, por ejemplo, al realizar una solicitud de compra, se aminora el tiempo de consulta sobre disponibilidad de presupuesto porque el personal de suministros conoce el presupuesto existente y sólo emite órdenes de compra si éste es positivo, evitando retrasos en la aprobación o desaprobación por problemas de presupuesto. Esta plataforma todavía está incompleta, falta desarrollar los módulos de personal (planillas) e inventarios, entre otros procedimientos administrativos. De otro lado, se está elaborando un sistema de registro electrónico de los servicios que prestan las oficinas locales teniendo en cuenta el nuevo enfoque de protección integral.

Otro aspecto en el marco del plan informático fue la dotación de computadoras y sistemas de comunicación a la mayoría de las oficinas regionales y locales, que les facilitó la interconexión con el nivel nacional. Aún faltan algunas oficinas locales que cuenten con Internet y computadoras, lo cual será en beneficio del trabajo que realizan.

### **2.3. IMPACTO DE LA REFORMA EN LOS SERVICIOS QUE PRESTA EL PANI A LA NIÑEZ Y LA ADOLESCENCIA**

Los servicios que presta el PANI a la población los ejecutan directamente las Oficinas Locales. La reforma proponía cuatro responsabilidades de estas Oficinas: la rectoría, los servicios de atención y protección especial y los programas de promoción y prevención.

#### Rectoría

Como se mencionó en un inicio, el tema de la rectoría ha sido recurrente en la vida institucional y si en el nivel nacional ha tenido trabas para ejercerla, en el nivel local fue posible que el PANI ejerza esta función de rectoría a través de la implementación del Sistema Local de Protección que son redes interinstitucionales para el abordaje de problemas locales relacionados con la infancia, lo cual representa un avance importante en el nivel local.

Las redes interinstitucionales están integradas por los gobiernos locales, instituciones estatales, Juntas de Protección, Comités Tutelares y sociedad civil (ONGs o empresas privadas) y tienen muchas posibilidades de actuar localmente para asegurar el cumplimiento de los derechos de niños, niñas y adolescentes, afrontando problemas prioritarios en cada ámbito. Este importante avance se ve complementado con los diagnósticos y planes de intervención desarrollados por las

oficinas locales, lo cual les permite priorizar e intervenir en problemas compartidos. De igual manera, se complementan con los proyectos desarrollados por las Juntas de Protección.

Por ejemplo, existe una valiosa experiencia en la Oficina Local de Los Santos con una red interinstitucional para la prevención del trabajo infantil en la cosecha del café, especialmente de niños y niñas de poblaciones indígenas. Asimismo, en la Oficina Local de Orotina se tiene un trabajo interinstitucional para la prevención de violencia.

Pero, para las Oficinas Locales la generación de esas redes significó un gran esfuerzo debido a que tuvieron que mostrar liderazgo para la convocatoria de las diferentes instituciones, además, cubrir necesidades de las instituciones a fin de que puedan asegurar desde sus instituciones el cumplimiento de los derechos de niños y niñas. De esta manera, generaron herramientas de trabajo para las otras instituciones, proceso de largo aprendizaje. Esta situación demuestra la carencia de metodologías y procedimientos para estas funciones, que deberían ser diseñadas desde el nivel central. Pero tienen necesidades de fortalecimiento de capacidades en liderazgo, facilitación y estrategias de promoción.

Un obstáculo que encontraron algunas Oficinas Locales para implementar los planes locales desarrollados es la fuerte presión desde el nivel central para que las Oficinas Locales desarrollen acciones dirigidas a la población en riesgo y vulnerable. Además el personal de las oficinas locales requieren fortalecer capacidades para la actualización de los diagnósticos, el seguimiento y evaluación de los planes locales de protección de la niñez.

### Servicios de atención

La construcción conceptual de la plataforma de servicios para la población vulnerable y en riesgo no se ha traducido en cambios sustanciales. Se esperaba que las Oficinas Locales nuevas implementen la plataforma de servicios que se derivaría del modelo de atención integral, la cual enfatizaría en acciones de prevención y promoción, pero se observa que la forma de trabajo entre las Oficinas Locales nuevas y las antiguas no se diferencia (Tabla 10 y 11). Aunque, cabe señalar, que una limitación para observar los cambios puede ser las estadísticas de la institución, las cuales continúan registrándose y procesándose con una conceptualización anterior.

*"Hemos variado la forma de trabajo en algunas cosas porque hemos dado énfasis a las acciones preventivas y educativas... sin que eso haya significado que dejemos de lado la atención de casos o situaciones como se denomina. Al contrario, cuando la comunidad conoce más del PANI o de la violación de los derechos hay una demanda mayor de los servicios y nos desbordamos y tenemos una actuación más asistencial".*

Funcionario/a de Oficina Local del PANI.

La modalidad de atención que prevalece en las Oficinas Locales, nuevas o de trayectoria, es la Consultoría, la cual, según la nueva propuesta de modelo integral, debería desarrollarse solo con la población vulnerable y de manera grupal con la población en riesgo (Tabla 11). Pero, al observar los motivos de atención (Tabla 12) se observa que prevalecen los de familia<sup>4</sup> y dentro de este ámbito los conflictos familiares (78% en el I Trimestre del 2007), los cuales no necesariamente se dirigen a la población vulnerable.

**Tabla 11. Servicios ofrecidos por Oficinas Locales de PANI**

Plataforma de Servicios	2004	Oficinas locales de trayectoria			Oficinas locales nuevas		
		2005	2006	2007 *	2005	2006	2007 *
Consultoría	55.0	54.3	52.6	63.3	60.3	63.0	65.6
Atención integral e inmediata	41.6	41.9	43.7	33.7	36.0	33.7	30.9
Servicios legales específicos	3.3	3.8	3.7	3.0	3.7	3.3	3.4
<b>Total</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>

\* I Trimestre

<sup>4</sup> Abarca desde la entrega directa de la persona menor de edad por sus familiares al PANI, pensiones alimentarias, abuso emocional y sexual de parte de los familiares, maltrato físico, hasta reconocimientos y permisos de salida del país.

**Tabla 12. Motivos de atención de las personas menores de edad en las Oficinas Locales de PANI**

Ámbitos	2004	Oficinas locales de trayectoria			Oficinas locales nuevas		
		2005	2006	2007 *	2005	2006	2007 *
Familia	83.8	85.3	83.2	80.5	78.8	82.5	81.9
Comunidad	11.1	9.8	10.4	10.1	10.9	10.4	10.6
Escuela	2.3	2.0	2.1	2.4	6.7	2.8	2.8
Estado	2.9	2.9	4.3	7.1	3.7	4.4	4.7
<b>Total</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>

\* I Trimestre

Para la atención, el nivel central preparó Protocolos de Atención en los temas de abuso físico emocional, negligencia, explotación sexual comercial, trata y tráfico, pero fueron construidos desde el nivel central, sin tener en cuenta la alta especialidad del personal en la atención de población vulnerable y en riesgo de las Oficinas Locales. La mayoría de los protocolos se están aplicando por los equipos de las Oficinas Locales, pero los equipos tienen observaciones en sus contenidos. Hace falta un seguimiento más estrecho de la oficina central del PANI para asegurar su correcta aplicación. Asimismo, se debería hacer una revisión y ajuste de estas herramientas, recogiendo las experiencias de los profesionales de las Oficinas Locales, así como de otras instituciones públicas y privadas, que abordan estos temas.

Una limitación para la implementación de la plataforma de servicios es la continua variación del modelo desde el nivel central, lo cual ocasiona que las Oficinas Locales tengan que adaptarse continuamente a esos cambios e impide la adopción de una línea de trabajo continua y regular. Otra limitación fue la ausencia de mecanismos, directrices, normas y herramientas claras para la implementación de la plataforma de servicios en sus variadas propuestas. Tanto las Oficinas Locales nuevas como las de trayectoria continúan implementando las mismas formas de trabajo de años atrás.

En el caso de las Oficinas Locales de trayectoria esta situación se agudiza por la falta de directrices claras sobre la forma de asumir el pasivo de expedientes abiertos en los años anteriores, lo cual les impide desarrollar nuevas funciones, como las de promoción y prevención, por falta de tiempo. Para las Oficinas Locales nuevas esta situación también es complicada porque cuentan con expedientes antiguos que fueron transferidos por las Oficinas Locales de trayectoria, con lo cual provocaron que las Oficinas Locales nuevas realicen funciones duales: unas que responden al estilo anterior y otras al nuevo propuesto por la reforma.

*"Es imposible dejar de atender las situaciones o los casos como se quería, porque nadie nos dice que dejemos de hacerlo"*

Funcionario/a de Oficina Local de PANI

De otro lado, se percibió que en los equipos de las Oficinas Locales no existe homogeneidad de conceptos, como persona menor de edad en riesgo o situación de vulnerabilidad. Algunos consideran que la vulnerabilidad es la pobreza, otros la violación de derechos. Esta heterogeneidad apertura muchas situaciones para considerar cuándo un niño, niña o adolescente, debe ser "protegido" por el estado. De tal manera que en lugar de focalizar en la población que necesita el apoyo del PANI, el universo de acción se amplía a toda la población.

#### Servicios de protección especial

Las alternativas de protección son acciones que desarrolla el PANI con la finalidad de salvaguardar la integridad física y emocional con niños, niñas y adolescentes en situación de alto riesgo. Como se menciona, la separación de los niños y niñas es el último recurso que se tiene y solo ocurre cuando el riesgo es alto. El PANI trabaja con diferentes modalidades de protección (hogares de acogimiento, albergues y ONGs) y el de adopciones.

La propuesta de reforma preveía elaborar modelos de cada alternativa de protección para su mejoramiento, pero solo se avanzó en la elaboración de una propuesta pero no se implementó porque faltó trabajar herramientas para su operativización. La actual gestión se encuentra elaborando una nueva propuesta de gestión de modalidades de protección para su aprobación el próximo año, la cual no estaba concluida en el momento de la evaluación.

Sin embargo, es posible observar que se han producido algunos cambios en la forma de trabajo del PANI en este tema, como el incremento de personas menores de edad en los hogares de acogimiento familiar y en ONGs. Según lo manifestado por los funcionarios de las Oficinas Locales de PANI nuevas, ellos tienden a privilegiar este tipo de alternativa de protección sobre los albergues porque es más beneficiosa para niños, niñas y adolescentes. Mientras que en las oficinas de mayor antigüedad, no hacen esta diferencia (Tabla 13).

**Tabla 13. Centros de atención**

Años	Albergues PANI		ONG diurnas		ONG residenciales		Hogares de acogimiento familiar		Total	
	Nro.	PME	Nro.	PME	Nro.	PME	Nro**	PME	Nro***	PME
2003	23		44	2883	63	1282	28	1397	130	5562
2004	35	490	26	2648	64	1348	28	1371	125	5857
2005	35	595	39	2858	59	1320	32	1591	133	6364
2006	36	590	39	2966	59	1362	39	1695	134	6613
2007*	36	534	39	2771	57	1283	40	1643	132	6231

**Nota:**

\* Hasta Agosto 2007

\*\* Se refiere a las oficinas que reportan datos

\*\*\* No suma los hogares de acogimiento familiar

PME = personas menores de edad

Una debilidad en esta área es el reducido número de supervisiones que se realiza a las diversas ONGs, albergues y hogares de acogimiento. Esta falta de supervisión no la realiza ni el nivel central ni las Oficinas Locales, debido a que éstas últimas no tienen el tiempo ni personal suficiente para asumir esta función.

Asimismo, se observó la necesidad de mejorar las intervenciones de los albergues, actualizándolos en sus formas de trabajo con los niños, niñas y adolescentes, de tal manera que además de ser un hogar que les brinde alternativas para cubrir sus necesidades básicas, también les ofrezcan alternativas de desarrollo individual pensando en el futuro de esas personas menores de edad fuera del albergue. Una experiencia interesante en este campo lo constituye el trabajo con adolescentes que están realizando en el hogar cristiano de Puntarenas. Allí, a las adolescentes que van a cumplir 17 años se les apoya con alguna capacitación para adquirir habilidades para el trabajo. Asimismo, cuentan con un sistema de padrinos, familias que pueden dar acogida a las adolescentes cuando dejen el albergue. El compromiso es que las jóvenes puedan trabajar y estudiar. Complementariamente, se han establecido relaciones con las empresas locales para que las adolescentes puedan trabajar en esas empresas. Todas esas acciones "protegerán" a la adolescente una vez haya abandonado el albergue.

#### Programas de promoción y prevención

Como se mencionó anteriormente, la reforma planteaba que las Oficinas Locales deberían priorizar en el cambio de la cultura local para garantizar el desarrollo integral de los niños, niñas y adolescentes. La manera de lograr ese cambio era a través de la realización de acciones de prevención y promoción. Estas acciones fueron en la mayor parte de ellas realizadas por la exigencia de las directivas del nivel central, es decir, la concepción de las intervenciones se mantuvieron concentradas en el nivel central. Esta concentración de decisiones hizo que algunas Oficinas Locales no estuvieran más cercanas a los problemas locales y por ende no planifiquen de acuerdo a los diagnósticos elaborados.

No se puede afirmar con certeza la magnitud de la implementación de acciones de prevención y promoción en el nivel comunitario dirigidas a la población general, debido a que el PANI no cuenta con un registro de estas acciones, sin embargo se puede observar algunos avances.

Una actividad en este campo fue la capacitación de las Juntas de Protección de la Niñez y la Adolescencia para que tengan mayor proyección a la comunidad y la incorporación de personas menores de edad en la formulación e implementación de los proyectos. Según los entrevistados, muchas de esas instancias no se encontraban funcionando y fue a raíz de la invitación del PANI que comenzaron a activarlas porque tuvieron mayor conocimiento de sus funciones.

*"En las capacitaciones nos enteramos de lo que es la Junta, cuáles son sus funciones, qué hace"*

Integrante de Junta de Protección.

Otras actividades fueron las campañas contra el castigo físico y psicológico y contra el trabajo infantil. En el nivel local también se diseñaron campañas o actividades que responden a los problemas de las zonas como por ejemplo contra la explotación sexual comercial el trabajo infantil, entre otros. Pero, en ambos casos hace falta contar con diseños de estrategias comunicacionales para que esas campañas logren mayores impactos.

De otro lado, para la implementación de las actividades preventivas y promocionales, en el nivel local se ejecutan proyectos con presupuesto del PANI. Estos proyectos son implementados por las Juntas de Protección, pero los objetivos son concebidos desde el nivel central. Si bien las Juntas de Protección priorizan algunas intervenciones, es el PANI central el que prioriza los temas a desarrollarse en los proyectos de prevención.

Durante el 2005 el total de proyectos desarrollados por las Juntas de Protección fueron 43 y tuvieron un presupuesto de ₡ 128,201,794, mientras que en el año 2007 se incrementó a 59 proyectos con un presupuesto de ₡ 110,708,354.02.

La información disponible<sup>5</sup> (proyectos del año 2005) muestran que la totalidad de actividades realizadas son educativas (8 de cada 10 son talleres, mientras que 2 de 10 son charlas) y tienen como población participante a los padres, madres y docentes de centros educativos.

Cabe señalar que estos proyectos tienen limitaciones en su diseño e implementación: los objetivos que se quieren lograr no se encuentran establecidos claramente, tampoco el diseño de las estrategias o el sistema de monitoreo y evaluación que permita observar los resultados. En todo caso, más que proyectos son actividades de corto plazo las que se desarrollan. Otro tipo de limitaciones para la implementación de los proyectos son de corte administrativo: la transferencia del presupuesto desde el nivel central al local tuvo considerables retrasos, lo cual no permitió una implementación de actividades en los plazos estimados.

Respecto a los resultados de estos proyectos, la lectura de los funcionarios de las Oficinas Locales y del nivel central va por la cantidad de actividades realizadas y la población alcanzada, más que por los efectos o cambios producidos. Lo cual demuestra la falta de herramientas de evaluación de esas intervenciones.

## **2.4. OBSTACULOS PARA EL AVANCE DE LA REFORMA INSTITUCIONAL**

La reforma institucional en su primera fase, entre el 2004 a mediados del 2006, tuvo diferentes obstáculos y limitaciones para su implementación las cuales se presentan a continuación. Para un mejor entendimiento se ha separado entre obstáculos referidos al diseño de la reforma y a la implementación.

### Limitaciones del diseño

Como se señaló al principio de este documento, el diseño del programa de reforma constituye una primera limitante para el logro de sus objetivos.

En el diseño se observó que los ejes estratégicos no están desarrollados de forma similar en cuanto a actividades para alcanzarlos se refiere. Los ejes estratégicos de organización y estructura y ambientes de trabajo tienen actividades concretas y secuenciales que llevarían a lograr los objetivos. Caso contrario ocurre con el eje estratégico del modelo de desarrollo integral y de recursos humanos donde se han planteado un número muy reducido de actividades, que no aseguran el logro del objetivo. Esas limitaciones del diseño reflejan que la institución no tenía muy claro lo que se necesitaba realizar y los pasos secuenciales para llegar a los objetivos propuestos.

---

<sup>5</sup> PANI. *Resumen ejecutivo: Evaluación de Proyectos de las Juntas de Protección a la Niñez y Adolescencia, periodo 2005.* Junio, 2006.

Algunos ejemplos que ilustran lo mencionado: en el eje estratégico de modelo integral se plantea un objetivo referente a la dotación al PANI de estrategias de intervención, pero las actividades están referidas solamente a protocolos. Asimismo, en el objetivo de adopción del enfoque de desarrollo integral solamente se han contemplado actividades análisis de alternativas de protección y elaboración de propuesta de mejoramiento de alternativas, cuando para lograr el objetivo se necesitaría otro tipo de actividades, como análisis de las estrategias del PANI, la formulación de alternativas para incorporar el enfoque, validación, entrenamiento, etc. En recursos humanos sucede algo similar: en el objetivo referido a dotar de un sistema integrado de recursos humanos solamente se plantea una actividad de crear una unidad de recursos humanos, cuando un sistema va más allá de la parte estructural tiene que ver con los perfiles de puestos, procesos de selección y evaluación de personal, fortalecimiento de capacidades, motivación, entre otros. En otro objetivo sobre mejoramiento continuo del personal solo se plantea como actividad la elaboración de un plan de capacitación.

Las dificultades en el diseño se traducen en una inadecuada planificación de actividades y su correlato en el presupuesto. Así, el menor grado de avance de la reforma se da en los dos ejes estratégicos con dificultades en el diseño (modelo integral y recursos humanos), mientras que los otros dos ejes (organización y estructura y ambientes de trabajo) muestran un mayor grado de avance, que está aparejado a un mejor diseño.

Otra limitante, y sin duda, de mayor envergadura, fue la ausencia de un Plan Estratégico Institucional que proporcionase el rumbo hacia donde dirigir los cambios del PANI. Este aspecto hubiera permitido que el diseño responda a esa planificación. El documento de reforma aprobado el 2004 incluía una misión y una visión, pero no está desarrollado un plan en el que se incluya objetivos y actividades para lograr esa visión y misión. Esta ausencia no permitió que las actividades realizadas en el marco de la reforma tuvieran un engranaje orientadas a lograr objetivos de un nivel superior.

La formulación del Plan Estratégico recién ocurre en el año 2007, en la denominada segunda fase de la reforma, pero cronológicamente en una etapa final del proceso.

#### Limitaciones en la implementación

Un primer obstáculo para el éxito de la reforma fue el desarrollo parcial de los elementos estratégicos planteados para la implementación del proceso.

La propuesta de reforma institucional consideró cuatro elementos estratégicos que apoyarían la viabilidad de la reforma: a) el trabajo de las comisiones de reforma, constituidas para atender áreas específicas del proceso; b) una estrategia de comunicación; c) la sensibilización y capacitación del personal involucrado; y d) el presupuesto para la reforma. Pero, la segunda y tercera estrategia se implementaron medianamente y la asignación de presupuesto nunca se implementó.

El PANI se organizó en tres niveles para la implementación de la reforma: una Comisión Central de la Reforma integrada por la Gerencia Técnica, la Gerencia de Administración, las Direcciones Regionales, la Oficinas de Planificación y Asesoría Jurídica. Un segundo nivel estaba conformado por Comisiones de Trabajo integradas por los funcionarios del PANI para el desarrollo de las actividades propuestas en el plan de la reforma institucional. Un tercer nivel fue un grupo de apoyo a la reforma, constituida por dos funcionarios, con el apoyo de una consultora pagada por UNICEF, quienes daban soporte a la Comisión Técnica y hacían seguimiento de las actividades propuestas.

La fortaleza de esta estrategia fue el involucramiento de gran parte del personal en las actividades planificadas, lo cual permitió que se realizaran planteamientos basados en la experiencia del personal del PANI. Pero su debilidad radicó en la sobrecarga de trabajo que significó asumir nuevas actividades y tareas del plan de implementación de la reforma sin dejar de ejecutar las que les correspondían en sus respectivas ubicaciones de trabajo. Esta doble carga de trabajo ocasionó que la implementación fuera perdiendo entusiasmo por los funcionarios y se ocasionaran retrasos en el cumplimiento de las metas.

El grupo de apoyo a la reforma se constituyó en la Oficina de Apoyo a la Reforma con lo cual el PANI reafirmó la voluntad de cambio institucional, pero la debilidad de esta mostrada fue la falta de independencia, liderazgo y autoridad de esta oficina para introducir los cambios necesarios.

La otra estrategia, comunicación, se proponía informar al personal acerca de los avances del proceso, la promoción del cambio y la calidad de los servicios y el fortalecimiento de la imagen interna y externa del PANI. Su desarrollo fue parcial, debido a que no se diseñó los medios y los contenidos de comunicación. Consecuentemente, el personal, especialmente de oficinas regionales y locales, desconocía los objetivos de la reforma y sus avances, lo cual contribuyó a un ambiente de desconcierto e incredulidad respecto a la reforma institucional. Esta situación se observa hasta la actualidad.

Asimismo, la falta de comunicación trajo como consecuencia que el personal del PANI tuviera diversas visiones y expectativas acerca de la reforma institucional. De esta manera, una creencia extendida fue considerar que el proceso de reforma se centraba en los recursos humanos, aspecto que fue reforzado con los talleres de cambio organizacional.

La estrategia de sensibilización y capacitación a los recursos humanos, era considerada como una condición necesaria a la reforma institucional debido a que estaba dirigida al cambio de estilos de trabajo. Se consideró la creación de una cultura de participación y cambios en la cultura organizacional, la sensibilización del personal acerca de la reforma, capacitación del personal sobre nuevas facultades y los procedimientos administrativos.

La estrategia de sensibilización y capacitación al personal fue implementada medianamente. En los primeros años de la reforma, se desarrolló talleres sobre cambio de cultura organizacional, que al no estar complementados con una adecuada información de los objetivos de la reforma, causaban desconcierto en el personal, quienes percibían que la reforma se centraba únicamente en los recursos humanos. Además esos talleres no fueron suficientes para el cambio de cultura, aspecto clave del proceso de reforma que había sido señalado como un obstáculo en los balances de los intentos de reforma anteriores.

Como consecuencia de esos estilos de gerencia, el personal regional y local no fue incluido en las decisiones que se tomaron para la reforma institucional. Como se mencionó, el personal no fue informado ni sensibilizado acerca de los cambios planificados y les llegaban mensajes parciales. Por ejemplo, al personal de las oficinas nuevas se le informó que era mejor no relacionarse con las oficinas antiguas. Mientras que, el personal de las oficinas antiguas leían o les decían que eran resistentes al cambio. En ambos casos ese tipo de mensajes los desmotivaba en el trabajo y se generó un sentimiento de desconfianza de los niveles locales hacia el nivel central.

El personal se sentía que era tratado como personas sin voluntad, sin opinión, que sólo obedecían órdenes.

*"Nos sentíamos como las víctimas de violencia familiar: golpeadas, menospreciadas y que sólo decimos si, sí".*  
Funcionario/a del PANI.

Respecto al presupuesto, la propuesta del 2004 consideró un estimado de ¢ 3.688.940.627,94 para los tres años propuestos y estaba orientado a solventar los gastos que demandaría la reforma. Sin embargo, este presupuesto no fue transferido al PANI por las entidades estatales.

Los costos que demandó las distintas actividades realizadas en el marco de la reforma fueron asumidos con presupuesto institucional proveniente de los superávits anuales y con el apoyo de UNICEF. En la Tabla 14 se presenta la inversión realizada por el PANI para la realización de diferentes actividades en los años 2005 al 2007, la cual asciende a ¢ 2.815.000.000,00.

**Tabla 14. Presupuesto de la Reforma**

<b>Año</b>	<b>Tipo de Inversión</b>	<b>Montos estimados</b>
2007	Plan Informático	¢ 97.000.000
	Consultoría Universidad de Costa Rica para la elaboración del Modelo de Gestión de Gerencia Técnica, Direcciones Regionales y Oficinas Locales	¢ 15.000.000
	Consultoría Universidad de Costa Rica para la elaboración de manuales de Procesos y Procedimientos de todas las unidades del PANI	¢ 22.000.000
	Consultoría Universidad de Costa Rica para la actualización de manuales de Clases, Cargos, Valoración y Clasificación de Puestos de todos los funcionarios PANI	¢ 3.000.000
2006	Compra y construcción de 5 albergues para personas menores de edad a cargo del PANI	¢ 750.000.000
	Plan Informático	¢ 78.000.000
	Compra de 15 vehículos para oficinas locales nuevas	¢ 215.000.000
	Contratación 130 plazas nuevas permanentes (95 para oficinas locales y 35 para albergues) (COSTO ANUAL)	¢ 311.000.000
2005	Compra de edificio para ubicar oficinas centrales	¢ 1.038.000.000
	Plan Informático	¢ 266.000.000
	Consultoría Universidad de Costa Rica para la elaboración de manuales de Procesos y Procedimientos de 7 unidades del PANI, elaboración de manuales de Clases, Cargos, Valoración y Clasificación de Puestos de todos los funcionarios PANI	¢ 15.000.000
	Consultoría ASECAL para la elaboración de Manuales de Procedimientos de la Gerencia de Administración y sus dependencias	¢ 5.000.000
<b>Total en millones de colones</b>		<b>¢ 2.815.000.000</b>

Otro obstáculo durante la implementación de la reforma fue su larga duración. La reforma institucional estaba concebida para ser generada en tres años, iniciando en enero del 2004 y concluyendo en diciembre del 2006. En la práctica, el retraso en el cronograma fue de casi un año debido a que si bien en Junio del 2004 el MIDEPLAN aprobó la reforma institucional, en los seis meses siguientes el PANI organizó las comisiones e inició las primeras discusiones conceptuales de los productos planteados en el plan de actividades. A esta situación se sumó los retrasos en la aprobación de cada actividad propuesta por la Comisión de Reforma o por la Oficina de Reforma de parte de la Junta Directiva del PANI.

La percepción de los funcionarios del PANI es que el proceso fue muy largo y esa extensión en el tiempo traduce una permanente reforma sin concluir y sin resultados concretos, lo cual trae inestabilidad. Si se toma en cuenta la primera reforma del año 1996 hasta la actualidad, son aproximadamente 11 años de un discurso de cambios lo cual da la sensación de un tiempo extendido. Esta extensión en el tiempo también provoca incredulidad en el personal dado que se mencionan cambios pero no se concretan.

*"El proceso de reforma del PANI ha tomado demasiado tiempo... creo que desde que empecé a trabajar se ha hablado de reforma... pero los cambios no se ven todavía ... ¿hasta cuándo va a ser la reforma?"*

Funcionario/a del PANI

Otra limitante identificada para la implementación de la reforma institucional fueron los procesos de decisión y aprobación de las acciones. Como se mencionó, la Oficina de Reforma carecía de autoridad ocasionando que todas las propuestas emanadas por el Programa de Reforma, en un inicio, y la Oficina de Reforma, después, tuvieran que ser aprobadas por la Junta Directiva del PANI. Esto incluía todo tipo de actividades, desde las muy triviales hasta las que requerían un análisis y decisión más profunda.

En consecuencia, todos los procesos se hicieron lentos y engorrosos debido a que la aprobación estaba sujeta a las reuniones de la Junta Directiva y a su agenda. Habría que agregarle también que algunas propuestas no necesariamente eran conocidas por todos los integrantes de la Junta Directiva (por ejemplo aspectos relacionados a recursos humanos o sistemas) o eran polémicas porque existían diferentes concepciones y posiciones sobre como diseñar e implementar algunos aspectos como la función de rectoría (la discusión se centraba en la rectoría de derechos o

políticas, antes mencionada), el modelo de desarrollo integral (la discusión era el diseño de la plataforma de servicios, entre otros). Consecuentemente, las discusiones extensas no provocaban aprobaciones oportunas atrasando el cronograma de implementación.

## **2.5. IDENTIFICACIÓN DE LOS PENDIENTES EN EL PROCESO DE REFORMA**

De cada eje de la propuesta de reforma institucional elaborada en el 2004 no se implementó todas las actividades establecidas para lograr los objetivos previstos, como se mostró en el acápite anterior, pero lo avanzado hasta el año 2006 en los aspectos técnicos y de estructura organizativa, comenzó a revisarse frente a los planteamientos de la nueva gestión. De esta manera, los pendientes en el proceso de reforma son varios y de diferente magnitud, algunos se refieren a actividades o tareas específicas de cada eje estratégico, otros se refieren al replanteamiento y desarrollo de todo el eje estratégico, bajo la nueva concepción de la nueva gerencia como es el caso del modelo de desarrollo integral.

De esta manera, algunos aspectos del proceso de reforma que se encuentran pendientes en relación a la propia organización son:

- En la estructura organizativa, un pendiente es el diseño de la organización descentralizada, la cual también antes de ponerla en marcha, debe pasar por un proceso de validación con las Oficinas Regionales y Locales. En este aspecto deberá tenerse en cuenta que la estructura organizacional deberá estar acompañada de manuales y reglamentos de organización y funciones, en el cual se delimite las competencias y funciones de cada órgano de la institución y de cada funcionario.

Aunado a este proceso se encuentra la finalización del proceso de desconcentración, el cual se inició con la transferencia de algunas funciones, pero que no fue acompañada con la desconcentración de personal del nivel central a las regiones. La importancia de la desconcentración es la autonomía en las decisiones desde el ámbito local, porque se supone que se encuentran más cerca de las necesidades de la población, en este sentido, la desconcentración debe estar orientada al empoderamiento de esos ámbitos locales para darles mayor autonomía en la planificación e implementación de acciones.

- Otro pendiente es completar y ajustar actividades del componente técnico (modelo de atención integral y plataforma de servicios) que responda a la nueva gestión y sobre todo, al plan estratégico institucional. Esta propuesta debe estar acompañada de metodologías, protocolos y procedimientos de intervención, las cuales deberán pasar por un proceso de elaboración participativa a fin de recoger las experiencias de los equipos operativos de las Oficinas Locales, así como validarlas en el campo, antes de aprobarlas.

Un aspecto que el PANI tendrá que poner énfasis, y que en muchos casos estuvo ausente en la reforma, es el de incorporar en sus propuestas técnicas el enfoque de gerencia social, que supone contar con enfoques, estrategias y herramientas para la gestión de políticas, programas y proyectos sociales (por ejemplo, enfoque de derechos, enfoque de género; estrategias participativas y de comunicación; herramientas de planificación y elaboración de proyectos, entre otros).

- Otro elemento ausente en el proceso de reforma es el sistema de planificación institucional, el cual debería estar adaptado a las nuevas concepciones de trabajo del PANI descritas en el plan estratégico institucional, del cual deberá desprenderse todos los programas y proyectos, de tal manera que todas las acciones que se realicen se orienten al logro de objetivos comunes. En este sentido, los planes operativos anuales deberán responder a los ejes de acción del plan estratégico y a sus objetivos específicos de cada uno de ellos. En este sentido, los planes operativos anuales y los informes de cumplimiento de metas de la institución tendrán adaptarse para dar cuenta del logro de los objetivos.

Como complemento del sistema de planificación el PANI debe construir un sistema de monitoreo y evaluación que le permita hacer seguimiento de sus intervenciones y la evaluación de los cambios que va provocando con ellas. Para ello se requiere identificar indicadores de impacto y efectos para el Plan Estratégico Institucional y desde ese nivel identificar los demás indicadores de gestión para las diferentes instancias centrales,

regionales y locales. Asimismo, con el fin de que el sistema de monitoreo y evaluación funcione se requiere contar con un sistema de información (estadístico, estratégico, programático o de procesos) que responda a las necesidades de información de cada unidad o departamento, así como sirvan para la construcción de los indicadores del sistema de monitoreo y evaluación. Este sistema de información debe ser adecuado para recoger la información de acuerdo a las nuevas concepciones de trabajo del PANI.

- Complementar los avances con estrategias novedosas en el área administrativa, por ejemplo cronogramas o planes de compra anual para disminuir los tiempos de adquisición de suministros, solicitudes de compra o liquidaciones a través de sistemas electrónicos.
- El fortalecimiento de las competencias de los recursos humanos es un tema pendiente de la reforma, especialmente en temas relacionados a nuevos estilos de gerencia para los funcionarios de las oficinas del nivel central como regional y local. Otros temas están relacionados a herramientas de gerencia social, los modelos y protocolos elaborados por la gerencia técnica, entre otros.

El desarrollo de las competencias debe responder a los perfiles de puestos y a las necesidades de capacitación de los recursos humanos, para lo cual es necesario elaborar planes de desarrollo de capacidades en base a diagnósticos. La incorporación de las actuales tecnologías de comunicación en el desarrollo de capacidades sería una ventaja para una institución como el PANI que es muy extensa geográficamente.

Las estrategias de capacitación deben ser acordes a las necesidades del personal del PANI (horarios, metodologías, entre otros), pero también se puede implementar estrategias de capacitación que vayan más allá de cursos o talleres, como los intercambios o pasantías entre oficinas del PANI o entre organizaciones fuera del PANI.

- Algunos aspectos a desarrollar o fortalecer en el PANI que fueron medianamente incorporados en la reforma son los estilos de liderazgo, las relaciones interpersonales, la comunicación interna y la cultura organizacional.
- Otros pendientes es la actualización tecnológica del PANI a través de redes, intranet, red telefónica interna, con la finalidad de mejorar las comunicaciones entre los niveles central, regional y local, así como permitir el uso de estas tecnologías para la capacitación permanente.

Para el desarrollo de la institucionalidad del PANI, es decir los aspectos que permiten el relacionamiento del PANI con su entorno y otros actores, algunos aspectos que no fueron considerados en la reforma pero que están pendientes son los siguientes:

- La difusión del Plan Estratégico Institucional en el entorno del PANI del nivel central, regional y local, así como de los propios funcionarios del PANI.
- Buscar un posicionamiento institucional a través de la permanente actualización de la Página Web la cual debería incluir experiencias de trabajo, documentos conceptuales elaborados por la institución, los logros de las Oficinas Locales, etc. Asimismo debería considerarse en incorporar elementos interactivos que permitan recoger opiniones o sugerencias de los servicios de parte de los usuarios.

La elaboración de un plan de comunicación externa para el posicionamiento es un elemento calve para difundir el trabajo institucional. En este sentido, hace falta incorporar procesos de sistematización de experiencias, evaluaciones de intervenciones, módulos de capacitación, etc. que permita compartir con otras instituciones los avances temáticos.

- En cuanto a los servicios, está pendiente la conclusión de protocolos de atención para todos los casos que contempla el modelo de desarrollo integral, un sistema de seguimiento de casos computarizado que permita disminuir tiempos, seguimiento de las instituciones acreditadas, sistemas de supervisión desde el nivel central al regional y de éste al local, evaluación continua de la calidad de servicios.

## **2.6 IMPACTO DE LA CONTRIBUCIÓN DE UNICEF AL PROCESO DE REFORMA INSTITUCIONAL DEL PANI**

El apoyo de UNICEF a la reforma institucional del PANI se inició en el año 2001, con la finalidad de reflexionar y esclarecer el rol de rectoría de la institución. Posteriormente, en el año 2002, UNICEF proporciona apoyo técnico para la elaboración de la propuesta de reforma institucional del PANI, que sería aprobada por MIDEPLAN. Desde el 2004 hasta la fecha, UNICEF apoyó todo el proceso de reforma institucional del PANI.

*"un proyecto de reforma institucional que abarcara el desarrollo de la rectoría y el mejoramiento de los programas de atención a la niñez en condiciones de vulnerabilidad". A fines del 2001, se creó una Unidad Ejecutora del PANI con apoyo de UNICEF y el PNUD, con el objetivo de diseñar una nueva propuesta de reforma institucional".*

UNICEF. IV Informe del estado de los derechos de la niñez y la adolescencia en Costa Rica. 2004.

El aporte de UNICEF a la reforma institucional del PANI durante los años 2004 al 2007 asciende a ₡ 38, 446,960.99, el cual abarcó consultorías técnicas, capacitación, apoyo a proyectos de Juntas de Protección, viáticos, entre otros.

### **Relevancia**

El apoyo a la reforma institucional del PANI de UNICEF se enmarca en el Programa de Cooperación 2004-2006, específicamente responde al programa 1, Gerencia Social y Administración de la Justicia con Enfoque de Derechos. En este marco, la cooperación de UNICEF a la reforma institucional del PANI responde al objetivo de *"contribuir a que el PANI ejerza sus funciones de rectoría y ponga en funcionamiento instancias técnico administrativas para el diseño, seguimiento y evaluación de políticas públicas sobre niñez y adolescencia"*<sup>6</sup>.

Los objetivos y productos establecidos en cada uno de los planes de acción anuales para la cooperación entre UNICEF y el PANI se enmarcan en el Programa de Reforma Institucional con lo cual se muestra que no existe ningún desvío programático. Sin embargo, se observa cierta contradicción entre los planes de acción y los objetivos del Programa de Cooperación, debido a que la mayor parte de las acciones definidas se orientan a la modernización institucional y casi ninguna al diseño, seguimiento y evaluación de políticas públicas. Sólo cuando se refiere al tema de la rectoría se acerca al tema de políticas.

En buena cuenta, la Cooperación de UNICEF se centró en términos de estructura (la organización) pero se avanzó muy poco en términos de políticas o intervenciones hacia la población.

### **Efectividad**

Nos referiremos a los impactos de corto plazo (denominados efectos) de la Cooperación de UNICEF a la reforma institucional, puesto que hablar de impactos a largo plazo supondría observar los cambios obtenidos en las políticas públicas generadas en el nivel central, regional y local a partir de la reforma institucional, lo cual no es un hecho concreto en la institución.

La Cooperación de UNICEF influyó en varios aspectos de la reforma institucional, que se señalan a continuación, lo cual constituye un éxito en la incorporación de enfoques en la institución rectora del tema de la niñez. Lo que no está claro es su incidencia en el tema de políticas públicas puesto que el apoyo a la reforma institucional del PANI sólo es un medio para lograr cambios en políticas públicas. Y este paso no se visualiza aún.

El principal impacto de corto plazo de la cooperación de UNICEF en la reforma del PANI está constituido por la propia reforma, con lo cual mostró su capacidad de influir en políticas públicas de la niñez. Como se mencionó. UNICEF impulsó desde años anteriores de la reforma algunos cambios institucionales orientados a incorporar el enfoque de derechos. La mayor oportunidad de generar esos cambios se concretó con la aprobación de la propuesta de reforma institucional

---

<sup>6</sup> UNICEF. Plan Maestro de Operaciones del Programa de Cooperación UNICEF – Gobierno de Costa Rica 2002 – 2006.

por el MIDEPLAN. Esta oportunidad fue beneficiosa para el PANI, puesto que pocas instituciones tienen la oportunidad de cuestionar y revisar sus formas de trabajo para hacerse más eficientes y eficaces.

Otro efecto de la Cooperación de UNICEF a la reforma institucional fue en la concepción de la rectoría del PANI. Como se mencionó, este debate fue largo e impulsado desde UNICEF y, luego de varias posiciones, quedó plasmado en el plan Estratégico institucional como la promoción de políticas públicas de protección integral y de promoción y, articulador de los actores. Como consecuencia de esta concepción, el PANI está elaborando una estructura organizacional para los diferentes niveles (central regional y local) el cual permitirá el ejercicio de la función de rectoría, lo cual llevará a concordar, impulsar y hacer seguimiento políticas para la niñez.

La adopción del término de "protección integral" en lugar de "atención integral" de parte de los equipos técnicos del PANI es un efecto de la incorporación del enfoque de derechos impulsada desde UNICEF. Este importante aporte de UNICEF se tradujo no sólo en la construcción teórica del modelo de protección integral, sino en la plataforma de servicios de las oficinas locales.

Otro efecto de la Cooperación de UNICEF se observa en el fortalecimiento de las capacidades locales con lo cual se apuesta a la desconcentración del estado para alcanzar a la población más vulnerable. Ese fortalecimiento de capacidades se evidencia en las Juntas de Protección las cuales conforman el Sistema Nacional de Protección de la Infancia y están adscritas al PANI y el impulso a la formación de redes locales interinstitucionales.

Los logros específicos obtenidos en cada plan de acción anual se pueden observar en la Tabla 15, lo cual muestra que todavía son logros de procesos.

### **Sostenibilidad**

La continuidad del proceso de reforma está garantizada porque existe voluntad política de proseguirla y en plazos cortos, rescatando los cambios obtenidos, ajustándolos a la nueva gestión y extendiéndolos en toda la institución. Asimismo, con la finalidad de que las acciones de reforma sean institucionalizadas, el PANI tiene la propuesta de transferirlas a la Unidad de Planificación, dependiente de la Presidencia del PANI, con lo cual sería una función regular.

Sin embargo, los recursos presupuestales para la continuidad de la reforma es un obstáculo que no fue superado desde la primera fase con recursos del estado, por lo que el aporte de la cooperación internacional (específicamente de UNICEF) fue el que otorgó el soporte para la implementación del programa de reforma.

**Tabla 15. Objetivos del Plan de Acción del proyecto de UNICEF y logros**

Objetivos específicos	Logros
<b>2004</b>	
1) Apoyar en el diseño, aprobación e implementación de la Reforma Institucional del PANI	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Documento de Reforma Institucional del PANI aprobado por MIDEPLAN</li> </ul>
2) Apoyar a la desconcentración y fortalecimiento de las oficinas locales del PANI en lo relativo a las funciones de promoción, prevención, monitoreo y evaluación de los derechos de la niñez y adolescencia	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Propuesta de creación de nuevas oficinas locales</li> </ul>
<b>2005</b>	
1) Dar seguimiento al proceso general de implementación de la Reforma Institucional del PANI a través de la Comisión Central de Reforma	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Contratación de consultores para la Oficina de Reforma</li> </ul>
2) Continuar con el proceso de fortalecimiento de la función de Rectoría del PANI y elaboración de propuesta metodológica para construir un espacio de análisis sobre el tema con las autoridades del Patronato y con al menos otros veinte funcionarios de nivel técnico	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Talleres de discusión</li> </ul>
3) Apoyar al PANI en la implementación de la nueva Plataforma de Servicios con la apertura de nuevas oficinas locales en el marco de los procesos de desconcentración administrativa y técnica que impulsa la reforma institucional	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 13 oficinas locales nuevas creadas</li> <li>• Propuesta de plataforma de servicios</li> </ul>
4) Apoyar la formulación conceptual, estratégica y el plan de trabajo de la Dirección de Promoción y Prevención propuesta por la reforma institucional del PANI	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Propuesta de reorganización</li> </ul>
5) Fortalecer el Sistema Nacional de Protección de la niñez y adolescencia en el nivel local integrando el accionar de la institucionalidad pública y las organizaciones sociales	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sin avance</li> </ul>
6) Contar con una estrategia de comunicación institucional sobre la Reforma a lo interno del PANI y hacia el conjunto de la sociedad costarricense	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sin avance</li> </ul>
<b>2006</b>	
1) Asegurar la continuidad y sostenibilidad del proceso de reforma institucional del PANI orientado a constituir una institución moderna y eficiente, que permita mejorar la calidad de los servicios dirigidos a la Niñez y Adolescencia	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Plan de actividades de la reforma anualizado</li> <li>• Contratación de consultores para la Oficina de Reforma</li> </ul>
2) Fortalecer función rectora del PANI, con atribuciones y acciones en los tres niveles de atención: nacional, regional y local, en el marco del Sistema Nacional de Protección Integral de los niños, Niñas y Adolescentes.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Propuesta de la rectoría del PANI en el nivel nacional, regional y local en el 2006.</li> </ul>
3) Apoyar al PANI en el mejoramiento y operacionalización de la nueva Plataforma de Servicios en las 13 oficinas locales recién abiertas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Plataforma de servicios en oficinas locales elaborados en 2005 y revisión en 2007. Implementación en el 2008.</li> <li>• Protocolos elaborados (negligencia, explotación sexual comercial, trata y tráfico, atención en alternativas de protección) en 2006. Aplicación en el 2006 y 2007.</li> </ul>
4) Fortalecer las capacidades de las Juntas de Protección Local para trabajar en redes locales de protección de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 27 Juntas de Protección capacitadas</li> </ul>
5) Apoyar el diseño de un sistema de información y seguimiento de la nueva plataforma de servicios en el nivel nacional, regional y local	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Propuesta de sistema de información de niñez y adolescencia sin implementar</li> <li>• Diseño de un sistema de registro de los servicios de oficinas locales (en proceso en 2007)</li> </ul>
<b>2007</b>	
1) Contribuir con la sostenibilidad e institucionalización del proceso de Reforma Institucional del PANI, orientado a construir una moderna y eficiente organización, que permita mejorar la calidad de los servicios dirigidos a la Niñez y la Adolescencia.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Conformación de Oficina de Reforma</li> </ul>
2) Apoyar a la implementación de la nueva estructura organizativa adaptada a los lineamientos de política de la nueva administración 2006-2010.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nueva estructura organizativa aprobada en concordancia de los objetivos de la nueva gestión</li> <li>• Propuestas de reforma de oficinas de adopciones, acreditación en proceso</li> </ul>
3) Apoyar al PANI en el mejoramiento y operacionalización de la nueva Plataforma de servicios en el nivel regional y local, en el marco del nuevo modelo de gestión de la Gerencia Técnica.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Plataforma de servicios en revisión</li> <li>• Avances en la capacitación a Juntas de Protección</li> </ul>
4) Que el PANI cuente con objetivos, metas y resultados claros durante el periodo 2007-2011 para la atención, protección, defensa y garantía de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, de manera que la institución oriente su accionar en el marco de la rendición de cuentas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Plan Estratégico Institucional 2008-2012 elaborado</li> <li>• Implementación de sistema informático en la mayor parte de las áreas administrativas</li> </ul>
5) Seguimiento a compromisos internacionales del país en el cumplimiento de los derechos de la niñez	<ul style="list-style-type: none"> <li>• En proceso</li> </ul>

### III. CONCLUSIONES

- a) La Reforma institucional del PANI se inicia en el año 2004 con el cambio de los objetivos estratégicos institucionales, puesto que la misión recoge el concepto de la función rectora de políticas en materia de la niñez y adolescencia, superando el concepto de rectoría en el tema de niñez y adolescencia. Actualmente, la función de rectoría no sólo está en proceso de redefinición sino que no se han dado los elementos políticos ni legales para que el PANI pueda cumplirla.
- b) Los avances de la reforma en el eje de Modelo de protección integral son modestos y solo algunas de las actividades de éste eje llegaron a implementarse. Esta situación se explica por el largo proceso de formulación, los avances limitados a los aspectos conceptuales y teóricos y a la falta de aprobación del modelo por las instancias de alto nivel del PANI. En el momento de la evaluación el modelo de atención integral se encontraba en proceso de revisión para su adecuación del modelo tiene la finalidad que respondiera al Plan Estratégico 2008-2011.
- c) En cuanto al eje de organización y estructura, presenta el mayor avance, pese a que entre el 2004 a la actualidad se han sometido a dos propuestas organizativas y los avances entre el área técnica y la administrativa no son homogéneos. Las variaciones en la estructura organizativa en el área técnica permitieron cambios importantes como el diseño del modelo de atención integral, la elaboración de la plataforma de servicios para las oficinas locales y el desarrollo de protocolos para algunas situaciones de personas menores en riesgo. Asimismo, se generó la Oficina de Adopciones y la Oficina de Acreditaciones, ambas con importantes avances en su nueva forma de trabajo, pero con debilidades en el tiempo de respuesta y la supervisión, respectivamente. Los cambios en el área administrativa han permitido la sistematización y automatización de los procedimientos de cada departamento lo cual ha redundado en la agilización de los procesos y el ordenamiento de las funciones.

Los cambios en la estructura organizativa de la totalidad de la institución no han podido ser apreciados por los funcionarios, porque la adaptación hacia la nueva estructura avanzó lentamente y no se dio en la totalidad de direcciones o departamentos. Los cambios estructurales más completos se dieron en el área administrativa, mientras que en el área técnica se avanzó lentamente, por partes y aún se encuentran consolidados. De otro lado, esos cambios organizacionales continuos no permiten apreciar los efectos que pueden tener en las formas de trabajo.

El plan de desconcentración del PANI incluyó la apertura de 13 oficinas locales y 2 regionales en el año 2005. Aunque no se tiene claro los criterios que sirvieron para su ubicación geográfica la apertura de las nuevas oficinas permitió una cobertura mayor a la población menor de edad lo cual se refleja en el incremento de personas atendidas en los servicios. Sin embargo, la desconcentración ocasionó la recarga de trabajo administrativo y técnico en las Direcciones, la cual no fue aparejada al número de personal en estas oficinas.

El nuevo estilo de trabajo, de promoción, prevención y coordinación interinstitucional de las Oficinas Locales nuevas permitió que el rol rector del PANI pueda ser implementado, asegurando el cumplimiento de los derechos de los niños.

La nueva gestión del PANI propuso a fines del 2007 la contratación de una consultoría para que diseñe un modelo de gestión de esas oficinas, el cual deberá ponerse en vigencia el 2008. En el momento de realizar la evaluación esta propuesta estaba en elaboración y no era conocida por los funcionarios del PANI, ni hacia donde estaba orientada. Los funcionarios de las direcciones regionales no fueron consultados para la elaboración de esa propuesta y tampoco conocían su contenido.

Otro aspecto trabajado en este eje estratégico ha sido la identificación y sistematización de los procesos administrativos, que luego fueron automatizados para algunas áreas de la administración. Estas actividades complementan los cambios organizativos del área administrativa, por lo cual los funcionarios del PANI perciben mejoras en los procesos.

Estos avances han permitido acortar tiempos en algunos procesos, pero que aún no se sienten en el nivel regional y local.

Otro avance en este eje estratégico, fue la elaboración del Plan Estratégico Institucional en el mes de agosto del 2007 y como una iniciativa de la actual gestión del PANI. El plan es la base sobre la cual se plantea la nueva estructura organizacional, la plataforma de servicios, las herramientas y las estadísticas, entre otros aspectos, que se están volviendo a adecuar.

- d) El eje estratégico de recursos humanos es el de menor desarrollo y sólo se avanzó en la clasificación y valoración de puestos, el cual deberá ser ajustado a la estructura organizacional aprobada en el 2007. En cuanto al mejoramiento de capacidades, solo se elaboró un plan de capacitación para el año 2005 y se desarrolló algunas capacitaciones.

Los cambios en la estructura organizacional provocaron el incremento de personal profesional, sobre todo en oficinas locales y regionales, la reducción porcentual de personal de la gerencia técnica, oficinas asesoras y gerencia administrativa y la disminución porcentual del personal de apoyo.

Un aspecto que en los que hubo pocos cambios fue en el estilo de gestión: algunas gerencias del nivel central, regional o local permanecen con estilos de gerencia de corte vertical, tradicional y sancionador, los cuales constituyen elementos desmotivadores del personal.

- e) En cuanto al eje estratégico de ambientes de trabajo, un avance en este campo fue la adquisición de un edificio para las oficinas del nivel central lo cual benefició las coordinaciones entre los distintos departamentos y una mayor coordinación entre las direcciones técnica y administrativa, ahorrando tiempo en los procedimientos que realizan ya que se acortaron los desplazamientos.

La calidad de los servicios de las oficinas locales fue mejorada con la adquisición de inmuebles, porque se pudo contar con locales más amplios que permitió tener lugares de atención que resguardan la privacidad de las personas. Estos ambientes han mejorado su ambientación, trasladando calidez en el trato con los usuarios.

La plataforma informática desarrollada da soporte al área administrativa, específicamente a las áreas financiero-contables, suministro de bienes y servicios y presupuesto. Este sistema permite que estas áreas se encuentren interconectadas en sus procedimientos, de tal manera que se aminoran los tiempos de coordinación y aprobación de procesos. Otro aspecto en el marco del plan informático fue la dotación de computadoras y sistemas de comunicación a la mayoría de las oficinas regionales y locales que les facilitó la interconexión con el nivel nacional.

- f) En cuanto a los servicios que presta el PANI en el nivel local, se observa que la función de rectoría fue posible ejercerla a través de la implementación del Sistema Local de Protección que son redes interinstitucionales para el abordaje de problemas locales relacionados con la infancia, complementado con la ejecución de proyectos por las Juntas de Protección.

La constitución de las redes significó un gran esfuerzo para las Oficinas Locales debido a que tuvieron que mostrar liderazgo para la convocatoria de las diferentes instituciones, además, generar herramientas de trabajo para las otras instituciones, lo cual demuestra la carencia de metodologías y procedimientos para estas funciones, que deberían ser diseñadas desde el nivel central.

Un obstáculo que encontraron algunas Oficinas Locales para implementar los planes locales desarrollados es la fuerte presión desde el nivel central para que las Oficinas Locales desarrollen acciones dirigidas a la población en riesgo y vulnerable.

- g) La construcción conceptual de la plataforma de servicios para la población vulnerable y en riesgo no se ha traducido en cambios sustanciales. La forma de trabajo entre las Oficinas Locales nuevas y las denominadas de trayectoria no se diferencia, prevaleciendo los servicios de Consultoría. Una limitación para la implementación de la plataforma de servicios es la continua variación del modelo de servicios desde el nivel central, lo cual

ocasiona que las Oficinas Locales tengan que adaptarse a esos cambios e impide la adopción de una línea de trabajo continua y regular. Otra limitación fue la ausencia de mecanismos, directrices, normas y herramientas claras para la implementación de la plataforma de servicios en sus variadas propuestas.

De otro lado, se percibió que en los equipos de las Oficinas Locales no existe homogeneidad de conceptos, como persona menor de edad en riesgo o situación de vulnerabilidad.

- h) La propuesta de reforma preveía elaborar modelos de cada alternativa de protección para su mejoramiento, pero solo se avanzó en la elaboración de una propuesta la cual no se implementó porque faltó trabajar herramientas para su operativización. La actual gestión se encuentra elaborando una nueva propuesta de gestión de modalidades de protección para su aprobación el próximo año, la cual no estaba concluida en el momento de la evaluación. Una debilidad en esta área es el reducido número de supervisiones que se realiza a las diversas ONGs, albergues y hogares de acogimiento. Esta falta de supervisión no la realiza ni el nivel central ni las Oficinas Locales, debido a que éstas últimas no tienen el tiempo ni personal suficiente para asumir esta función.
- i) La reforma planteaba que las Oficinas Locales deberían priorizar en el cambio de la cultura local para garantizar el desarrollo integral de los niños, niñas y adolescentes. La manera de lograr ese cambio era a través de la realización de acciones de prevención y promoción. Estas acciones fueron en la mayor parte de ellas realizadas por la exigencia de las directivas del nivel central, es decir, la concepción de las intervenciones se mantuvieron concentradas en el nivel central. Esta concentración de decisiones hizo que algunas Oficinas Locales no estuvieran más cercanas a los problemas locales y por ende no planifiquen de acuerdo a los diagnósticos elaborados.
- j) Las principales limitaciones para la implementación de la reforma institucional del PANI estuvieron centradas en el diseño de la propuesta. Se observó que los ejes estratégicos no están desarrollados de forma similar en cuanto a actividades para alcanzarlos se refiere, la inadecuada planificación de actividades y de presupuesto.

Otras limitantes se ubican en las estrategias de implementación, especialmente referidas al trabajo de las comisiones de reforma, constituidas para atender áreas específicas del proceso, la ausencia de una estrategia de comunicación, la limitada sensibilización y capacitación del personal y la falta de presupuesto de parte del estado.

## **IV. RECOMENDACIONES**

### **• El Proceso de reforma institucional del PANI**

- r) Completar las acciones previstas de cada eje de la reforma (modelo de desarrollo integral, organización y estructura, recursos humanos y ambientes de trabajo) pero de manera articulada al plan estratégico institucional, en el corto plazo y con cronogramas similares para que los avances se observen en tiempos similares.
- s) Consolidar los avances y logros obtenidos por el proceso de reforma, ajustándolos al plan estratégico institucional. Es más conveniente probar la validez de la propuesta una vez implementada que seguir buscando perfeccionarla antes de ser implementada.
- t) Completar la reforma con los temas pendientes señalados en cuanto al desarrollo de la organización en si y al desarrollo de la institucionalidad.
- u) Establecer un órgano institucional que tenga el suficiente poder para tomar decisiones para implementar los cambios requeridos, el cual debería tener el total respaldo de los niveles políticos de la institución.
- v) Compartir y validar la propuesta (en elaboración) de estructura organizativa descentralizada, involucrando al personal de las Oficinas regionales y Locales.
- w) Fortalecer las competencias de los recursos humanos en aspectos de gestión, gerencia social y aspectos técnicos para la implementación de los servicios y para el personal de las Oficinas Locales del PANI, priorizar temas de liderazgo, facilitación, estrategias de promoción.
- x) Promover el fortalecimiento de capacidades mediante estrategias novedosas como intercambio de experiencias (entre oficinas del PANI u otras instituciones), pasantías, capacitación con uso de las tecnologías de información.

### **• Los servicios del PANI**

- y) Proporcionar lineamientos, normativas y protocolos para empoderar a las Oficinas Locales en su rol rector, para fortalecer las redes interinstitucionales.
- z) Proporcionar autonomía a las Oficinas Locales para que puedan implementar los planes desarrollados en base a los diagnósticos locales, así como el diseño de los proyectos, a fin de que respondan a las necesidades locales.
- aa) Validar la propuesta de plataforma de servicios y modalidades de protección antes de su implementación y hacer los ajustes que corresponde en base a una evaluación participativa con las oficinas locales.
- bb) Elaborar un plan de supervisión desde el nivel central al regional y de éste al local para observar la calidad de los servicios locales y de las instituciones que prestan servicios de protección.
- cc) Actualizar las estrategias de abordaje de protección a través de albergues especialmente cuando se refiere a adolescentes, a fin de que sean más integrales y permitan que los y las adolescentes adquieran habilidades para la vida cuando egresen de esos lugares.
- dd) Revisar y completar los sistemas de información de las intervenciones a fin de que respondan a los nuevos enfoques.

### **• La cooperación futura de UNICEF hacia el PANI.**

- ee) Orientar su cooperación para lograr una incidencia en políticas públicas que favorezcan a la niñez. En este sentido el ámbito local constituye un espacio que ha demostrado la

posibilidad de coordinación y actuación frente a problemas de niños, niñas y adolescentes.

- ff) El fortalecimiento de los procesos del nivel local suponen: a) involucrar al Gobierno Local en los Sistemas de Protección de la Infancia a fin de que los lideren, b) fortalecer capacidades para promover la formulación, implementación, seguimiento y evaluación de políticas públicas locales acordes a los diagnósticos locales, c) apoyar la actualización de los planes de intervención locales elaborados como orientadores de las intervenciones locales acordes, d) fortalecer a las Juntas de Protección para que tengan autonomía y capacidad de propuesta en sus intervenciones.
- gg) Promover el intercambio de experiencias entre las organizaciones del Estado, ONGs y universidades para el mejoramiento de los servicios que presta el PANI, especialmente los referentes a la población vulnerable.
- hh) Apoyar el conocimiento de experiencias de otros países en tema de importancia para las intervenciones de las oficinas locales como intervenciones con poblaciones indígenas, trabajo infantil, explotación sexual comercial, responsabilidad social empresarial con la infancia, sistemas de adopciones, sistemas de protección.

## V. LECCIONES APRENDIDAS

- a) La principal lección aprendida de la implementación de la misma es que para iniciar un proceso de cambio institucional se necesita tener definidos los objetivos institucionales hacia donde se quiere llegar y lo que se intenta lograr para facilitar la conducción del proceso, lo cual se logra al formular el plan estratégico institucional
- b) Otra lección aprendida es que la reforma institucional debe iniciarse por los niveles operativos de la institución (oficinas locales y regionales) que son las que directamente trabajan con la población objetivo, de tal manera que no se pierda de vista la población objetivo del PANI (niños, niñas y adolescentes) en toda la discusión de reforma.
- c) Otra lección aprendida es que la reforma institucional debe realizarse en base a un análisis de fortalezas y debilidades institucionales para afrontar las necesidades de la población infantil a la cual se dirige, con lo cual se tendrían propuestas de reforma institucional más equilibradas.
- d) La implementación de la reforma debe estar conducida por un equipo que cuente con la suficiente autoridad para aprobar e implementar los cambios, asimismo debe estar dedicado a tiempo completo de tal manera que no distraiga las funciones asignadas.
- e) Todo cambio, grande o pequeño, necesita ser consensuado y validado en tiempos pertinentes, antes de ser implementado. Asimismo, es necesario la implementación de un sistema de seguimiento de los cambios incorporados para hacer las correcciones y ajustes necesarios.
- f) Una lección de la implementación de la reforma es la necesidad de contar con planes operativos de todo el proceso, que tenga cronogramas actualizados y etapas definidas, para que no se ejecuten actividades sueltas, no relacionadas a los objetivos e incompletas.
- g) La ejecución de los cambios de toda un área (técnica o administrativa hubiera permitido hacer un balance de lo que funciona o no. Tal como se encuentra la reforma actual no lo permite hacer porque se a producido cambios parciales.

## ANEXO: Metodología de la evaluación

### a) Aspectos conceptuales

#### Gestión por resultados

Desde el año 2000, en América Latina y el Caribe se ha ido incorporado en forma paulatina una nueva gestión en los organismos gubernamentales. Esta nueva mirada, denominada gestión por resultados deriva de la constatación del elevado gasto en los programas sociales y su poca efectividad en la reducción de la pobreza. Surge entonces la necesidad de tener un Estado eficiente, que promueva la eficiencia técnica y la participación ciudadana.

Como se cita en ILPES, "... surge la necesidad de una práctica gerencial que sea parte de una cultura de desempeño centrada en los resultados y que se oriente en beneficio directo del ciudadano, con alto grado de compromiso de cumplimiento y esquemas apropiados de incentivos y evaluación"<sup>7</sup>.

Este nuevo modelo de gestión orientada a los resultados se enfoca en los impactos de las intervenciones públicas, donde lo relevante son los impactos, resultados, las metas, los indicadores de desempeño y los estándares. Además, este nuevo enfoque hace hincapié en las dimensiones de carácter más cualitativas de la gestión.

Para la evaluación de la gestión del desempeño se han desarrollado diferentes herramientas, nosotros proponemos una herramienta que relaciona el planeamiento estratégico con el marco lógico. Esta herramienta no es nueva, fue planteada por CEPAL y ACDI<sup>8</sup>.

Este modelo utiliza los elementos del Marco Lógico aplicándolo al Planeamiento Estratégico. Como se observa en el gráfico, para el nivel de impacto se parte de la identificación de la Visión y Misión de la institución. Los efectos se relacionan con los Objetivos Estratégicos, los productos se relacionan con los Objetivos Estratégicos Específicos y los procesos con las Actividades Permanentes y Temporales (Proyectos).

Marco lógico		Planeamiento estratégico
Tipo de objetivo	Dimensión del indicador	Dimensión
Fin	Impacto	Visión – Misión
Propósito	Efectos	Objetivos estratégicos
Resultado	Productos	Objetivos estratégicos específicos
Actividades	Procesos	Actividades

De este modo, al relacionar el planeamiento estratégico con la estructura funcional programática de las instituciones públicas, se pueden identificar indicadores que permitan medir el rendimiento de la institución.

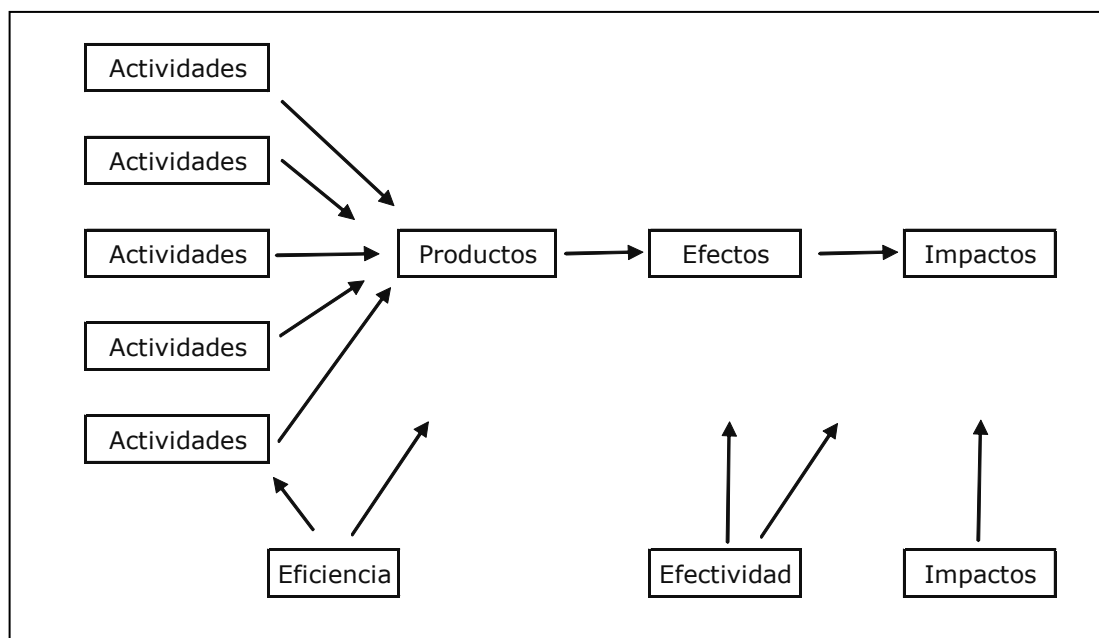
Los impactos muestran los cambios ocurridos como consecuencia de una o varias intervenciones. Usualmente los impactos sólo pueden observarse en el mediano y largo plazo. Los efectos (directos o indirectos) son los cambios producidos como consecuencia de los productos y logros de las acciones sobre un determinado grupo de población. Los productos

<sup>7</sup> ILPES/CEPAL. *Los indicadores de evaluación del desempeño: una herramienta para la gestión por resultados en América Latina*. Boletín Nro. 13. Santiago de Chile, 2003.

<sup>8</sup> CEPAL/ILPES. *Gestión pública por resultados y programación plurianual*. Santiago de Chile, 2003. En: PREVAL. *Gestión orientada a resultados e impacto*. Biblioteca electrónica. Lima, 2005. ACDI. *La gestión por resultados en la ACDI: Guía de introducción a los conceptos y principios*. 1999. En: PREVAL. *Gestión orientada a resultados e impacto*. Biblioteca electrónica. Lima, 2005.

reflejan los bienes y servicios cuantificables, producidos y/o provistos por una determinada intervención, y en consecuencia, por una determinada intervención, programa o proyecto. Los procesos son las actividades que resultan de la combinación y uso de los insumos.

La lógica interna de la gestión por resultados se basa en la relación de causa y efecto entre los insumos, actividades y resultados (ver gráfico siguiente). De tal manera que la eficiencia se observa al relacionar las actividades y productos con el uso de recursos, la efectividad con el logro de los objetivos de efectos e impactos.



### **Evaluación de impacto**

Se considera la evaluación de impacto a una evaluación ex-post que se realiza después de un tiempo determinado cuando concluye una intervención (proyecto o programa). Los impactos se refieren a los cambios en la vida de la población.

En la presente propuesta se utiliza el concepto de medición de impacto a una medición de la reforma institucional del PANI en los resultados obtenidos, para lo cual se buscará comparar la situación inicial (previa a la Reforma Institucional) y la situación final (actual).

Esta medición permitirá observar el nivel del logro de la Visión y Misión y de sus Objetivos Estratégicos, como se observa en el gráfico siguiente:

De otro lado, para observar la contribución de UNICEF se utilizará la definición de impacto en el desarrollo institucional, definida como: "Medida en que una intervención mejora o debilita la capacidad de un país o región de hacer uso más eficiente, equitativo y sostenible de sus recursos humanos, financieros y naturales, por ejemplo, a través de: i) mecanismos institucionales mejor definidos, más estables, transparentes y aplicados de manera eficaz y previsible y/o, ii) mejor ajuste de la misión y la capacidad de una organización con su mandato, que se deriva de estos mecanismos institucionales. Estos impactos pueden incluir cambios intencionales o no intencionales".<sup>9</sup>

### **Modelo de evaluación propuesta**

Para la evaluación de impactos se contrastó los logros de la Visión y Misión institucional en dos momentos: en el año 2003 y 2007 antes y después de la reforma institucional. Para la

<sup>9</sup> Citado en: PREVAL. *Conceptos clave de seguimiento y evaluación de programas y proyectos. Breve guía*. Lima, 2006.

medición de los efectos se observó los avances y logros de los cuatro ejes estratégicos: modelo de protección integral, organización y estructura, recursos humanos y ambiente de trabajo, comparando en los dos momentos señalados (2003 y 2007).

Para medir el impacto de la cooperación de UNICEF al proceso de reforma se analizó la efectividad en cuanto al fortalecimiento del PANI en sus mecanismos organizacionales y una mejor definición del planeamiento estratégico. La eficiencia se observó a través de los recursos aportados y su relación con el presupuesto institucional para el desarrollo de los ejes estratégicos, la relación de los objetivos del PANI respecto a las políticas nacionales y los acuerdos internacionales, así como la importancia del aporte de UNICEF. Asimismo, la relación entre la cooperación de UNICEF y el aporte del gobierno y otras fuentes, con lo cual se verá la sostenibilidad de la institución.

El cuadro siguiente presenta las ideas señaladas para la evaluación del impacto de la reforma institucional en el PANI:

<b>Dimensión del indicador</b>	<b>Dimensión del Planeamiento Estratégico</b>	<b>Aspectos a evaluar</b>
Impacto	Visión – Misión	<ul style="list-style-type: none"> <li>Avances y comparación 2003 y 2007 (antes y después de la reforma institucional)</li> </ul>
Efectos	Objetivos estratégicos	<ul style="list-style-type: none"> <li>Avances y logros en ejes estratégicos (antes y después de la reforma institucional)</li> <li>Efectividad</li> </ul>
Productos	Objetivos estratégicos específicos	<ul style="list-style-type: none"> <li>Avances y logros en objetivos y su relación con los ejes estratégicos</li> <li>Eficiencia</li> </ul>
Procesos	Actividades	<ul style="list-style-type: none"> <li>Actividades y su relación con ejes estratégicos</li> <li>Eficiencia</li> </ul>

A continuación, en el cuadro se esquematiza las ideas presentadas en relación al impacto de la contribución de UNICEF al proceso de la reforma:

<b>Dimensión de la evaluación</b>	<b>Aspectos a evaluar</b>
Efectividad	<ul style="list-style-type: none"> <li>Fortalecimiento institucional del PANI (antes del 2004 y después del 2004) en organización</li> <li>Fortalecimiento institucional del PANI en el planteamiento de misión y visión</li> </ul>
Eficiencia	<ul style="list-style-type: none"> <li>Recursos aportados</li> <li>Presupuesto del PANI</li> </ul>
Relevancia	<ul style="list-style-type: none"> <li>Relación de objetivos de PANI y las políticas nacionales</li> <li>Relación del aporte de UNICEF y las políticas nacionales</li> </ul>
Sostenibilidad	<ul style="list-style-type: none"> <li>Aporte de UNICEF respecto a los aportes del gobierno y de otras fuentes de cooperación</li> </ul>

## **b) Metodología**

La propuesta contempla el uso del uso de métodos cualitativos para el cumplimiento de los objetivos. El detalle de las técnicas aplicadas se encuentra en el siguiente cuadro:



Tema	Preguntas de evaluación	Metodología		
		Grupo Objetivo	Método de análisis	Técnica de recolección de información
		Funcionarios de otros sectores de gobierno (cooperación externa)		
Efectividad	<ul style="list-style-type: none"> <li>¿Cuál ha sido el aporte de recursos?</li> <li>¿Cuál es la proporción del aporte de UNICEF respecto al presupuesto del PANI?</li> <li>¿Qué líneas organizacionales son las que UNICEF ha aportado?</li> </ul>	Funcionarios del PANI nivel central  Funcionarios de UNICEF  Funcionarios de otros sectores de gobierno (cooperación externa)	Análisis cualitativo	Entrevistas en profundidad  Análisis documental
Relevancia	<ul style="list-style-type: none"> <li>¿Cuál es la relación entre los objetivos del PANI y las políticas nacionales?</li> <li>¿El aporte de UNICEF está acorde a las políticas nacionales?</li> </ul>	Funcionarios del PANI nivel central  Funcionarios de UNICEF  Funcionarios de otros sectores de gobierno (cooperación externa)	Análisis cualitativo	Entrevistas en profundidad  Análisis documental
Sostenibilidad	<ul style="list-style-type: none"> <li>¿Cuál es la proporción del aporte de UNICEF respecto a los aportes del gobierno y de otras fuentes de cooperación?</li> <li>¿Qué medidas se han tomado para</li> </ul>	Funcionarios del PANI nivel central  Funcionarios de UNICEF  Funcionarios de otros sectores de gobierno (cooperación externa)	Análisis cualitativo	Entrevistas en profundidad  Análisis documental

Herramientas que se utilizaron:

Análisis documental. Los documentos básicos del PANI, UNICEF y de información secundaria proveniente de fuentes oficiales revisados fueron:

- PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA DE COSTA RICA. JUNTA DE NOTABLES. *La impostergable transformación del Patronato Nacional de la Infancia: ejes estratégicos.* Abril 2002.
- Unidad Ejecutora Convenio PANI-PNUD-UNICEF. Propuesta de Reforma Institucional del Sistema Nacional de Protección Integral de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia del Patronato Nacional de la Infancia. 2002.

**PANI**

- Propuesta de Reforma del Patronato Nacional de la Infancia- Febrero 2004. Aprobada por MIDEPLAN en Junio 2004.
- Propuesta de ajustes a la estructura organizativa del Patronato Nacional de la Infancia. Marzo 2007
- Planes de trabajo detallados de la Oficina de Reforma:
- Acciones Inmediatas Agosto 2005 – Junio 2006
- Revisión y redefinición de roles de la Comisión Central de Reforma y de la Oficina de Reforma
- Cronograma de Actividades Noviembre 2005 – Mayo 2006
- Relanzamiento de la Reforma Institucional del PANI - Julio 2006
- Acciones prioritarias 2006 -2007 según Ejes Estratégicos de la Reforma PANI – Julio 2006
- Acciones prioritarias Setiembre – Diciembre 2006 para el Comité Gerencial
- Acciones prioritarias según Ejes Estratégicos de la Reforma 2007
- Proceso de Reforma Institucional - Informe de Logros 2005
- Informe de actividades realizadas - Enero y Febrero 2006
- Matriz productos esperados, avances, logros y actividades pendientes de ejecutar – 31 de marzo 2006
- Reforma Institucional del PANI – Avances, Limitaciones y Desafíos – Abril 2006
- Reforma Institucional del PANI: Avances, limitaciones y desafíos – Abril 2006
- Informe de avance del Proceso de Reforma Institucional – Diciembre 2006
- Informe de resultados obtenidos en los programas que ejecuta el PANI con el apoyo de UNICEF – año 2006
- Los Procesos de la Reforma Institucional durante el 2007

- Presentación Avances de Reforma para Junta Directiva PANI – Agosto 2007
- Plan estratégico institucional 2008 – 2012. Agosto 2007.
- Plan Anual Operativo 2005.
- Plan Anual Operativo 2006.
- Plan Anual Operativo 2007.
- Informe de cumplimiento de metas 2004.
- Informe de cumplimiento de metas 2005.
- Informe de cumplimiento de metas 2006

#### UNICEF

- Evaluación de medio periodo, Programa de Cooperación UNICEF – Gobierno de Costa Rica 2002 – 2006. Plan de Trabajo. Febrero 2004.
  - Recomendaciones para la segunda mitad del Programa de Cooperación Gobierno de Costa Rica – UNICEF. Periodo 2004 – 2006. Agosto 2004.
  - Contrato entre la Embajada de Suiza en Costa Rica y UNICEF Costa Rica.
  - Plan Maestro de Operaciones del Programa de Cooperación UNICEF – Gobierno de Costa Rica 2002 – 2006.
  - IV Estado de los derechos de la niñez y la adolescencia en Costa Rica.
  - V Estado de los derechos de la niñez y la adolescencia en Costa Rica.
  - Short duration country programme document. Julio 2006.
  - Plan de acción del proyecto. 2004.
  - Plan de acción del proyecto. 2005.
  - Plan de acción del proyecto. Febrero 2006.
  - Plan de acción del proyecto. Marzo 2007.
- Entrevistas individuales y grupales. Sirvió para recoger información cualitativa sobre las percepciones respecto a los cambios observados, los logros obtenidos, limitaciones y fortalezas, asimismo, cobertura y focalización. Para la realización de las entrevistas se elaboró una guía de preguntas la cual contenía preguntas relacionadas a los aspectos señalados en la matriz metodológica.

Se entrevistó a las siguientes personas:

- Mario Viques – Presidente Ejecutivo – PANI

#### Gerencia de Reforma (entrevista grupal)

- Marvin Gonzáles – Coordinador
- Norma Aguilar
- Carmen María Romero – Ex – consultora UNICEF para Reforma

#### Departamento de adopciones

- Luz María Lee - Coordinadora

#### Departamento financiero – contable (entrevista grupal)

- Yamilette Masís
- Oscar Cascante

#### Departamento de suministro de bienes y servicios (entrevista grupal)

- Giselle Zúñiga
- Ana Mayda Corrales

#### Oficina Local de PANI de San José Oeste (entrevista grupal)

- Ana María Rojas - Coordinadora
- Jhonny Chavarria – Promoción y prevención

Entrevistas individuales:

- Nora Hernández, Kenery Villegas, Guillermo Esquirel – Junta de Protección
- Norma Pereyra, Natalia Bedoya – ONG CEFEMINA
- Rita Galliani – ONG Hogarcito de Pavas

#### Oficina Local de PANI de Los Santos (entrevista grupal)

- Dora Emilia Masís - Coordinadora
- Guadalupe Mora

- Víctor Segura
- Ingrid Quezada
- Eduardo Arrieta – Director regional

Entrevista individual:

- Joana Guzmán, Magaly Delgado – Junta de Protección

Oficina Local PANI de Orotina (entrevista grupal)

- Marny Alfaro
- Eilen Flores
- Francis Cruz

Entrevista individual:

- Teresita Navarro – Junta de Protección
- Onidas Gonzáles – Director Escuela Primo Vargas

Oficina Regional PANI de Puntarenas (entrevista grupal)

- Flor Jara – Directora Regional
- Maryuri Araya
- William Ramírez

- Entrevistas grupales con usuarias de servicios. Sirvió para recoger información cualitativa con respecto a calidad de servicios y su satisfacción con los mismos. Se entrevistó a madres y adolescentes usuarios de los servicios. Se realizó las siguientes entrevistas grupales:

Oficina de San José Oeste

- Tatiana Herrera, Ana Miranda y Alicia Díaz – Taller para padres
- Gloria - Albergue

Oficina de los Santos

- Chelley – Atención integral
- Fernanda – Atención integral
- Sonia – Consultoría
- Liliana – Consultoría

Oficina de Orotina

- Marcela – Hogar solidario
- Edgard – Hogar solidario
- Iris – Hogar solidario

Oficina de Puntarenas

- Catia
- Luz
- Aracelli
- Hilda
- María
- Ana
- Juanita

- Taller de evaluación participativa. Esta herramienta intentó construir un conocimiento colectivo luego del debate y aporte de ideas. Este taller se realizará con funcionarios del PANI del nivel central involucrados en los 4 ejes estratégicos. Se orientó a obtener información sobre los cambios institucionales a través de una construcción de línea de tiempo, mejores prácticas y lecciones aprendidas.

Las personas que participaron en ese taller fueron:

- María Chávez – Auditoría Interna
- Cristian Carvajal – Asesoría jurídica
- Luz María Lee – Departamento de adopciones
- Giovanni Leyva – Departamento de recursos humanos
- Guiselle Zúñiga – Departamento de suministros de bienes y servicios

- Carlos Arce – Gerencia administrativa
- Marvin Gonzáles – Oficina de reforma
- Yolanda Rojas – Oficina de planificación
- Jorge Urbina – Presidencia Ejecutiva
- Mauricio Medrano – Gerencia Técnica
- Jalila Meza – Departamento de acreditación
- Geovanny Gonzáles – Departamento de atención integral
- Yamilette Masís – Departamento Financiero contable