

Proyecto

Evaluación del diseño, gestión y ejecución del beneficio “Alternativas de Atención y Desarrollo de la Niñez”, que atienden a los niños y a las niñas que reciben el subsidio del IMAS en el marco del Programa Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil

Período 2014 y 2015

Informe de Evaluación I Fase



Junio, 2016



UCR-CICAP-ESP (2016). Informe Final. Evaluación del diseño, gestión y ejecución del beneficio “Alternativas de Atención y Desarrollo de la Niñez”, que atienden a los niños y a las niñas que reciben el subsidio del IMAS en el marco del Programa Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil. En el período 2014-2015. San José, Costa Rica.

Equipo Evaluador

Agustín Gómez
Carmen Marín
Evelyn Zamora
Graciela Fuentes
Leonardo Castellón
Priscilla Hurtado
Victoria Hernández

Equipo Directivo UCR

Mayela Cubillo Mora, Directora CICAP

UCR | Universidad de Costa Rica

CICAP | Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública



Este documento se escribió con un uso inclusivo del lenguaje de género y se publica con una [Licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/).

Junio 2016, Costa Rica



Glosario

AADN: Alternativas de atención y desarrollo de la niñez.

ARDS: Áreas Regionales de Desarrollo Social.

Beneficiarios: Familias y comunidad en general que se benefician con acciones brindadas por la Red Nacional de Cuido.

CAI: Centro de Atención Integral

CCSS: Caja Costarricense de Seguro Social

CECUDI: Centros de Cuidado y Desarrollo Integral

CICAP: Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública.

CIP: Centros Infantiles Privados.

CFIA: Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos

CGR: Contraloría General de la República.

CONAPDIS: Consejo Nacional de Personas con Discapacidad

DINADECO: Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad.

DIT: Desarrollo Infantil temprano.

FIS: Ficha de información Social.

FODESAF: Fondo de Desarrollo y Asignaciones Familiares.

HC: Hogares Comunitarios.

IAFA: Instituto de Alcoholismo y Farmacodependencia

INA: Instituto Nacional de Aprendizaje.

INDER: Instituto de Desarrollo Rural

INEC: Instituto Nacional de Estadística y Censos.

IMAS: Instituto Mixto de Ayuda Social

INAMU: Instituto Nacional de las Mujeres

MEP: Ministerio de Educación Pública



MIDEPLAN: Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.

MTSS: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

OIT: Organización Internacional del Trabajo.

PANI: Patronato Nacional de la Infancia.

PIEG: Política de Igualdad y Equidad de Género.

PND: Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014.

REDCUDI: Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil

SABEN: Sistema de Atención de Beneficiarios

SIPO: Sistema de Información de la Población Objetivo

UCR: Universidad de Costa Rica

UNICEF: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia.

UNIPRIN: Unión de Instituciones Privadas de Atención a la Niñez



Tabla de contenido

1. Resumen ejecutivo	16
2. Introducción	28
3. Diseño y proceso de la evaluación.....	31
3.1. Descripción del abordaje evaluativo.....	31
3.2. Procedimiento metodológico	37
3.2.1. Descripción del proceso.....	37
3.2.2. Metodología de análisis y comparación	41
3.2.3. Estructura de Análisis de la Información.....	45
4. Contexto y origen de la intervención evaluada	48
4.1. Contexto.....	48
4.2. Problemática	53
4.3. Mapeo de actores	62
4.3.1. Análisis del nivel de influencia y capacidad de acción de actores	67
4.3.2. Análisis del nivel de operación de los diversos actores	71
5. Teorías de la Intervención de las modalidades Alternativas de Atención y Desarrollo de la Niñez	74
5.1. Bases normativas y políticas de las Alternativas de Atención y Desarrollo de la Niñez evaluadas.....	77
5.2. Teoría de la Intervención de Hogares Comunitarios	82
5.3. Teoría de la Intervención de Centros Infantiles Privados.....	89
5.4. Teoría de la Intervención de Centros de Cuidado y Desarrollo Integral (CECUDI).....	96
5.5. Teoría de la Intervención de la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil (REDCUDI)	103
5.6. Macro proceso de la gestión y ejecución de la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil	112
6. Hallazgos.....	114
6.1. Análisis de la pertinencia de las AADN en el marco de la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil	114



6.1.1.	Pertinencia con respecto a las necesidades de la población y las políticas del país	114
6.1.2.	Pertinencia con respecto a la Teoría de la intervención de la REDCUDI	117
6.1.3.	Pertinencia de la planificación institucional.....	118
6.1.4.	Pertinencia entre los objetivos de las Alternativas, los objetivos institucionales del IMAS y los objetivos del Programa Nacional REDCUDI..	119
6.2.	Análisis de la pertinencia, eficiencia y eficacia de los servicios brindados por las AADN	124
6.2.1.	Análisis de la Atención.....	124
6.2.2.	Análisis de la infraestructura y equipamiento	152
6.2.3.	Análisis del Recurso Humano.....	167
6.2.4.	Análisis de la Capacitación	178
6.2.5.	Análisis del Costo	190
6.3.	Análisis de la pertinencia, eficacia, eficiencia y sostenibilidad de los procesos relacionados con el subsidio económico	210
6.3.1.	El proceso subsidio desde la óptica institucional	212
6.3.2.	Análisis del comportamiento de los procesos: limitantes y ruta crítica	225
6.3.3.	Pertinencia del proceso	228
6.3.4.	Eficacia del proceso.....	233
6.3.5.	Eficiencia del proceso	237
6.3.6.	Sostenibilidad del proceso	245
6.3.7.	Análisis de la calidad del servicio en el proceso de gestión del subsidio.....	248
6.3.8.	Propuesta de mejora en la gestión y ejecución del subsidio IMAS..	272
7.	Conclusiones	274
7.1.	Pertinencia de las AADN en el marco de la REDCUDI	274
7.2.	Pertinencia, eficiencia y eficacia de los servicios brindados por las AADN	278
7.2.1.	Atención.....	278



7.2.2. Infraestructura y equipamiento	280
7.2.3. Recurso Humano	282
7.2.4. Capacitación	284
7.2.5. Costo	286
7.3. Pertinencia, eficacia, eficiencia y sostenibilidad de los procesos relacionados con el subsidio económico	288
8. Recomendaciones	291
8.1. Pertinencia de las AADN en el marco de la REDCUDI	291
8.2. Pertinencia, eficiencia y eficacia de los servicios brindados por las AADN 293	
8.2.1. Atención	293
8.2.2. Infraestructura y equipamiento	294
8.2.3. Recurso Humano	294
8.2.4. Capacitación	296
8.2.5. Costo	297
8.3. Pertinencia, eficacia, eficiencia y sostenibilidad de los procesos relacionados con el subsidio económico	297
Referencias	299



Índice de tablas, figuras, y esquemas

Tabla 1 Objetivos, interrogantes y criterios de evaluación a ser abordados en la evaluación.	38
Tabla 2 Ubicación de las Alternativas según cantón	59
Tabla 3 El centro garantiza servicios profesionales, de forma que los niños y niñas atendidas, tengan acceso a estos servicios, de acuerdo con las necesidades que presenten a nivel personal y familiar (porcentaje)	197
Tabla 4 Opinión de enlaces respecto al proceso para seleccionar a las familia..	229
Tabla 5 Opinión de gerentes respecto a dificultades en el otorgamiento del subsidio	232
Tabla 6. ¿Considera usted que el proceso de asignación de subsidios es el mismo en todas las Áreas Regionales de Desarrollo Social? Sí o no y ¿Por qué?	239

Figura N° 1 . Etapas del proceso de evaluación.....	18
Figura N° 2 Metodología de Intervención para las AADN	41
Figura N° 3 Metodología de análisis cualitativa.....	45
Figura N° 4 Estructura de análisis de información.....	46
Figura N° 5 Niveles de operación de los diversos actores	71

Esquema 1. Cadena de resultados de la Alternativa de Atención y Desarrollo de la Niñez Hogares Comunitarios.....	89
Esquema 2 Cadena de resultados de la Alternativa de Centros Infantiles Privados	95
Esquema 3. Cadena de resultados de la Alternativa Centros de Cuidado y Desarrollo Integral (CECUDI)	102
Esquema 4. Cadena de resultados de la REDCUDI	109
Esquema 5 Organización general y bases operativas de la REDCUDI, 2014-2015	112
Esquema 6 Macro proceso de la gestión y ejecución de la REDCUDI	113

Índice de Cuadros

Cuadro N° 1 Elementos valorados y áreas de análisis según los criterios de evaluación	36
Cuadro N° 2 Nivel de influencia y capacidad de acción de actores	67



Cuadro N° 3: Cantidad de AADN que no cumplen con requerimientos infraestructurales básicos para la atención de personas con discapacidad, según ARDS del IMAS, 2014-2015.....	157
Cuadro N° 4 Aval del Ministerio de Educación Pública según tipo de Alternativa y ARDS evaluada.....	162
Cuadro N° 5 Cuestionario de Infraestructura Habilitación y Permiso de Funcionamiento del CAI-MINSA, según tipo de Alternativa y ARDS evaluada ...	164
Cuadro N° 6 Grupo de preguntas que generan insumos para responder la interrogante general de evaluación	191
Cuadro N° 7 Variables y condiciones para la estimación del subsidio por Alternativa	192
Cuadro N° 8 ¿De qué manera los procesos para el otorgamiento del subsidio a las familias de los niños y las niñas que asisten a las alternativas son pertinentes, eficaces, eficientes y sostenibles, en relación con los procedimientos institucionales del IMAS?	210
Cuadro N° 9 ¿Existen controles para el otorgamiento del subsidio? ¿Cuáles? ..	244
Cuadro N° 10 ¿Considera usted que su Área Regional de Desarrollo Social ha realizado innovaciones en el proceso de otorgamiento de subsidios a las familias de los niños y niñas que asisten a las alternativas, que les permite ser más eficientes?	247

Índice de Gráficos

Gráfico N° 1 Nivel de satisfacción de las madres, padres y encargados/as de las personas menores de edad sobre la calidad del servicio que reciben los niños y niñas en la Alternativa de acuerdo con la percepción de las personas responsables de la dirección de las AADN.....	127
Gráfico N° 2 Nivel de satisfacción de las madres, padres y encargados/as de las personas menores de edad sobre la calidad de la atención que reciben los niños y niñas en la Alternativa de acuerdo con la percepción de las personas responsables de la dirección de las AADN por tipo de AADN	128
Gráfico N° 3: Nota promedio asignada a cada una de las diferentes dimensiones de la atención recibida por los niños y niñas en el Centro Infantil de acuerdo con la percepción de las personas a cargo de los niños y niñas	129
Gráfico N° 4 Nota promedio asignada a cada una de las diferentes dimensiones de la calidad de la atención recibida por los niños y niñas en el CECUDI de acuerdo con la percepción de las personas a cargo de los niños y niñas.....	130



Gráfico N° 5 Nota promedio asignada a cada una de las diferentes dimensiones del servicio recibido por los niños y niñas en el Hogar Comunitario de acuerdo con la percepción de las personas a cargo de los niños y niñas	131
Gráfico N° 6 Uno de los aspectos medulares de la Alternativa es la correcta atención y educación de los niños(as) durante su horario de cuidado, en aras de recolectar su opinión le queremos consultar si de acuerdo a la edad que tiene su niño/a o niños/as, usted considera	132
Gráfico N° 7 Valoración de los padres de familia a la pregunta, ¿Considera que durante esta jornada de atención se pueden desarrollar múltiples actividades que garanticen la atención integral de los niños y las niñas?	133
Gráfico N° 8 Valoración de los padres de familia a la pregunta ¿Considera que durante esta jornada de atención se pueden desarrollar múltiples actividades que garanticen la atención integral de los niños y las niñas? CECUDIS.....	134
Gráfico N° 9 Valoración de los directores a la pregunta. ¿Considera que durante esta jornada de atención se pueden desarrollar múltiples actividades que garanticen la atención integral de los niños y las niñas?	135
Gráfico N° 10 Valoración de los directores a la pregunta, ¿La Alternativa cuenta con:	136
Gráfico N° 11 Valoración de los directores a la pregunta, ¿La Alternativa cuenta con:	137
Gráfico N° 12 Valoración de las familias a la pregunta, ¿A continuación le voy a mencionar varias afirmaciones y me gustaría que me indique el grado de cumplimiento de parte de la Alternativa, para cada uno de ellos, en una escala de 0 a 10 donde los valores más cercanos a 10 indican un alto grado de cumplimiento	138
Gráfico N° 13 Valoración de las familias a la pregunta, ¿Porcentaje de familias según su percepción sobre la afirmación: “el niño(a) se siente feliz y contento en el centro infantil”	139
Gráfico N° 14 Porcentaje de familias según su percepción sobre la afirmación: “el niño(a) se siente feliz y contento en el centro infantil” según AADN	140
Gráfico N° 15 Valoración de las familias a la pregunta, ¿Tomando en cuenta el tiempo que tiene a su hijo o hija en la alternativa, que percepción tiene usted con respecto a los resultados del cuidado que en la alternativa se le da a su niño(a)....	141
Gráfico N° 16 Valoración de las familias a la pregunta ¿Qué aspecto considera usted que se debería de mejorar del servicio brindado por la alternativa?	142
Gráfico N° 17 Distribución porcentual de familias que indican que las AADN se comunican con ellos para informarle sobre los progresos y aspectos por fortalecer, por AADN	143



Gráfico N° 18 Distribución porcentual de familias que indican que las AADN si se comunican con ellos para conversar sobre el avance del niño(a), por AADN.....	143
Gráfico N° 19 Distribución porcentual de las familias por grado de satisfacción con la comunicación para informarles sobre los progresos y aspectos por fortalecer, por AADN	144
Gráfico N° 20 Distribución porcentual de las familias por grado de satisfacción con la convocatoria a reuniones para conversar sobre el avance del niño(a), por AADN	145
Gráfico N° 21 Porcentaje de familias que indicaron su nivel de percepción sobre la afirmación de la necesidad de una buena comunicación entre las AADN y las familias	146
Gráfico N° 22 Valoración de las familias a la pregunta ¿Cuál es la jornada de atención diaria de la Alternativa?	147
Gráfico N° 23 Valoración de los Directores a la pregunta¿Cuál es la jornada de atención diaria de la Alternativa según las AADN?	148
Gráfico N° 24 Valoración de los directores a la pregunta, En relación con la jornada de atención de la Alternativa, las madres, padres o encargadas/os de las personas menores de edad, se han mostrado:	149
Gráfico N° 25 Valoración de los directores a la pregunta, ¿Según las AADN, en relación con la jornada de atención de la Alternativa, las madres, padres o encargadas/os de las personas menores de edad, se han mostrado:	150
Gráfico N° 26 Porcentaje de familias que indican que conocen el horario de la AADN para las distintas actividades que se desarrollan en ellas para los y las niñas.....	151
Gráfico N° 27 Valoración de las familias a la pregunta, ¿Me podría indicar si usted está muy satisfecho, algo, poco o nada con el horario de las actividades que involucran a los y las niñas.....	152
Gráfico N° 28 . Porcentaje de conocimiento de las personas directoras de las AADN sobre los requisitos del personal de la AADN, según el puesto que ocupa	172
Gráfico N° 29 . Personal que trabajan en la AADN que no cuentan con los requisitos correspondientes.....	173
Gráfico N° 30 Porcentaje de conocimiento de las personas directoras sobre los requisitos del personal, según el tipo de alternativa.....	175
Gráfico N° 31 . Valoración de los Funcionarios(as) de las alternativas a la pregunta, ¿Nivel de escolaridad de las personas que trabajan por tipo de AADN	177



Gráfico N° 32 Valoración de los Funcionarios(as) a la pregunta ¿ Entidades que brindan capacitaciones a las personas que trabajan en la alternativa Centro Infantil Privado (Porcentaje).....	181
Gráfico N° 33 Valoración de los funcionarios(as) a la pregunta, ¿Entidades que brindan capacitaciones a las personas que trabajan en la alternativa CECUDI (Porcentaje).....	182
Gráfico N° 34 . Valoración de los funcionarios(as) a la pregunta entidades que brindan capacitaciones a las personas que trabajan en la alternativa Hogar Comunitario (Porcentaje)	183
Gráfico N° 35 Valoración de los directores a la pregunta, Percepción de las personas directoras sobre la utilidad de las capacitaciones en las que participa el personal de la Alternativa	185
Gráfico N° 36 Porcentaje de respuestas a la pregunta: Tipo de supervisión realizada para corroborar la aplicación de conocimientos adquiridos a partir de los procesos formativos, en el área de experiencia en el trabajo diario	186
Gráfico N° 37 Con qué periodicidad realizan la supervisión de las capacitaciones recibidas por el personal (Porcentaje).....	190
Gráfico N° 38 Valoración de los directores a la pregunta, ¿Servicios Profesionales ofrecidos en las AADN a los niños y las niñas	194
Gráfico N° 39 Valoración de los directores a la pregunta ¿La Alternativa coordina el acceso de los siguientes servicios para los niños(as) que atiende.....	195
Gráfico N° 40 Valoración de los directores a la pregunta, ¿El centro garantiza servicios profesionales de forma que los niños(as) atendidas, tengan acceso a estos servicios.....	195
Gráfico N° 41 Valoración de los directores a la pregunta ¿Me podría indicar cuántos profesionales tiene disponibles para la atención de los niños(as)	198
Gráfico N° 42 Valoración de los directores a la pregunta, Los Salarios de las y los funcionarios a su cargo, son los establecidos por el Ministerio de Trabajo, según la clase de puesto requerida?	200
Gráfico N° 43 Valoración de los directores a la pregunta, Cambiando de tema, cuenta la alternativa con un estudio de costos de atención?	201
Gráfico N° 44 Valoración de los directores a la pregunta, ¿Por que no se cuenta con un estudio de costos de atención?	201
Gráfico N° 45 Valoración de los directores a la pregunta, ¿Podría explicar en qué consiste ese estudio, cuales aspectos contempla?	202
Gráfico N° 46 Valoración de los directores a la pregunta, Desde su perspectiva, ¿considera que los costos de operación son diferentes según área geográfica?	203



Gráfico N° 47 Valoración de los directores a la pregunta, ¿Conoce usted cómo define el IMAS el monto del Subsidio?	204
Gráfico N° 48 Valoración de los directores a la pregunta, ¿Considera usted que el subsidio que brinda el IMAS es suficiente para el cuidado de los niños(as)?	205
Gráfico N° 49 Cómo informan al IMAS sobre el uso de los recursos financieros que reciben por transferencias para la atención de los niños(as)	206
Gráfico N° 50 Valoración de los directores a la pregunta ¿Actualmente dentro de la alternativa tiene niños(as) que son financiados por fuentes ajenas al IMAS?.....	207
Gráfico N° 51 Valoración de los directores a la pregunta ¿Se ha realizado alguna remodelación o mejoras en los últimos 2 años en la alternativa?	208
Gráfico N° 52 Valoración de los directores a la pregunta ¿Ha solicitado apoyo a la Oficina Regional del IMAS para adquirir o renovar equipo?.....	209
Gráfico N° 53 Valoración de los directores a la pregunta ¿Cuáles fueron los resultados de dicha gestión?.....	209
Gráfico N° 54. Promedio de Niños atendidos por las AADN de acuerdo con las respuestas de los directores.....	236
Gráfico N° 55 Valoración de los directores a la pregunta, ¿Cómo se realiza el reporte mensual de los niños y niñas atendidas?.....	241
Gráfico N° 56 Valoración de los directores a la pregunta, ¿Cómo informan al IMAS sobre el uso de los recursos financieros que reciben por transferencias para la atención de los niños y niñas?	242
Gráfico N° 57 Valoración de los directores a la pregunta, ¿Cómo informan al IMAS sobre el uso de los recursos financieros que reciben por transferencias para la atención de los niños y niñas?	243
Gráfico N° 58 Valoración de las familias a la pregunta, ¿Cuánto tiempo duró usted para que le aplicaran la FIS?.....	249
Gráfico N° 59 Valoración de las familias a la pregunta, ¿Cuánto tiempo duró usted para que le aplicaran la Ficha de información Social (FIS)?	250
Gráfico N° 60 Valoración de las familias, a la pregunta, Una vez aplicada la Ficha, ¿cuánto tiempo duró para que se le resolviera el ingreso a la alternativa?.....	251
Gráfico N° 57 Valoración de las familias a la pregunta, Una vez aplicada la ficha, ¿cuánto tiempo duró para que se le resolviera el ingreso a la alternativa? desagregado por alternativa.....	251
Gráfico N° 62 Valoración de las familias a la pregunta, posterior a la aplicación de la FIS ¿se realizó alguna otra gestión?	252
Gráfico N° 63 Valoración de las familias a la pregunta, Posterior a la aplicación de la FIS se le realizó alguna otra gestión, desagregado por Alternativa.....	253



Gráfico N° 64 Valoración de las familias a la pregunta ¿Cuando usted fue por primera vez a solicitarle el subsidio para las alternativas de cuidado, qué orientación le dieron?.....	254
Gráfico N° 65 Valoración de las familias a la pregunta, Cuando usted fue por primera vez a solicitar el subsidio para las alternativas de cuidado, ¿qué orientación le dieron?.....	255
Gráfico N° 66 Valoración de las familias a la pregunta, Cuando le indicaron los requisitos, ¿cuáles de los siguientes documentos le pidieron? (puede marcar varias)	256
Gráfico N° 67 Valoración de las familias a la pregunta, Porcentaje de familias que indicaron si les indicaron o no el monto que le corresponde de subsidio al niño(a)	257
Gráfico N° 68 Valoración de las familias a la pregunta, ¿Le comentaron cuánto monto correspondió al subsidio para el niño(a).....	258
Gráfico N° 69 Valoración de las familias a la pregunta, Le explicaron cuál era el procedimiento para realizar el pago de los servicios de la alternativa.....	259
Gráfico N° 70 Valoración de las familias a la pregunta, Le explicaron cuál era el procedimiento para realizar el pago de los servicios de la alternativa.....	260
Gráfico N° 71 Valoración de las familias a la pregunta, ¿Firmo usted algún documento autorizando que el subsidio se le depositara a la alternativa?	261
Gráfico N° 72 Valoración de las familias a la pregunta, ¿Firmó usted algún documento autorizando que el subsidio se le depositara a la alternativa?	262
Gráfico N° 73 Valoración de las familias a la pregunta, Primer requerimiento que debe seguir para el otorgamiento de subsidio	263
Gráfico N° 74 ¿Cuál es el procedimiento que se sigue para el otorgamiento del subsidio (Pago)?	264
Gráfico N° 75 Valoración de las familias a la pregunta ¿Considera que el subsidio (pago) que brinda el IMAS es suficiente para el cuidado del niño(a)	265
Gráfico N° 76 Valoración de las familias a la pregunta ¿Considera que el subsidio (pago) que brinda el IMAS es suficiente para el cuidado del niño(a)	265
Gráfico N° 77 Valoración de las familias a la pregunta ¿Comparando con el año pasado usted cree que el IMAS, ha tomado medidas para hacer el trámite de otorgamiento del subsidio, más eficiente y oportuno?.....	266
Gráfico N° 78 Valoración de las familias a la pregunta ¿Comparando con el año pasado usted cree que el IMAS, ha tomado medidas para hacer el trámite de otorgamiento del subsidio, más eficiente y oportuno?.....	267



Gráfico N° 79 Valoración de las familias a la pregunta ¿En una escala de 0 a 10 que nota le podrá usted al trámite que tiene para realizar en el IMAS para la obtención del subsidio?	268
Gráfico N° 80 Valoración de las familias a la pregunta ¿Considera que el trámite del subsidio debería ser mejorado?	269
Gráfico N° 81 Valoración de las familias a la pregunta ¿Considera que el trámite del subsidio debería ser mejorado?	269
Gráfico N° 82 Valoración de las familias a la pregunta ¿Qué aspecto considera usted que se debería de mejorar del trámite del subsidio?	270
Gráfico N° 83 Valoración de las familias a la pregunta ¿Qué aspecto considera usted que se debería de mejorar del trámite del Subsidio (Pago)?	271



1. Resumen ejecutivo

La evaluación del diseño, gestión y ejecución del beneficio “Alternativas de Atención y Desarrollo de la Niñez”¹, que atiende a los niños y a las niñas que reciben el subsidio del IMAS en el marco del Programa Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil, 2014 y 2015; se ha desarrollado con el objetivo de contribuir a la toma de decisiones oportunas para el mejoramiento de la gestión de este beneficio.

La evaluación forma parte de la Agenda Nacional de Evaluaciones (ANE) del Plan Nacional de Desarrollo 2015 – 2018 “Alberto Cañas Escalante”, en la que el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN), como ente encargado de coordinar la evaluación en el sector público costarricense, ha incluido una serie de intervenciones públicas con carácter estratégico para el Gobierno; siendo una de ellas el Programa Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil (REDCUDI), el cual contempla el beneficio de **Alternativas de Atención y Desarrollo de la Niñez (AADN)**.

El beneficio del IMAS consiste en la entrega de un subsidio a las familias para que sus hijos asistan a las AADN, prioritariamente niños y niñas de cero a siete años, que viven en condiciones de pobreza, pobreza extrema y con vulnerabilidad social; no obstante, de acuerdo con las necesidades específicas de las comunidades y familias atendidas, y la disponibilidad presupuestaria, se pueden incluir niños y niñas hasta de doce años de edad que se encuentran en pobreza extrema y pobreza.

Es así como, desde 1991 se crea por decreto el Programa de Hogares Comunitarios, cuya ejecución estuvo a cargo del IMAS con la participación de los sectores público y privado y con sujeción a las políticas de Bienestar Social del Gobierno de la República, sumándose a esta modalidad de atención otras modalidades o alternativas en las que han podido recibir atención niños y niñas de familias población meta IMAS. En el 2012 se crea el programa Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil (REDCUDI) y operacionalizado por medio de la Secretaría Técnica de esta Red, adscrita al Ministerio que ejerza la rectoría del sector social o, en ausencia de este, al Instituto Mixto de Ayuda Social, según ley 9220.

La evaluación consiste por lo tanto en, analizar la pertinencia, eficiencia y eficacia de estas Alternativas de Atención y Desarrollo de la Niñez en términos de infraestructura, equipamiento, capacitación, recurso humano, costo y atención y del proceso relacionado con el subsidio económico, contemplando el periodo comprendido de enero del 2014 y hasta mayo 2015.

Es decir, los criterios de evaluación utilizados fueron el de: pertinencia, eficacia, eficiencia y sostenibilidad. Valorando la **pertinencia** del recurso humano, capacitación, costo y

¹ Hogares Comunitarios (HC), Centros Infantiles Privados (CIP) y Centros de Cuidado y Desarrollo Integral (CECUDIS).



procesos para el otorgamiento del subsidio, de acuerdo con la normativa establecida. Definiendo la **eficacia** de las Alternativas para lograr sus objetivos; analizando la **eficiencia** como la capacidad para desarrollar el proceso del subsidio; y evaluando la **sostenibilidad** con la que cuentan los procesos que intervienen en la prestación del servicio.

Las interrogantes de evaluación planteadas fueron:

- ¿En qué medida el diseño y la planificación de los procesos de las Alternativas de Atención y Desarrollo de la Niñez, son coherentes² y pertinentes, en relación con la teoría del Programa Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil (REDCUDI)?
- ¿En qué medida los servicios de infraestructura y equipamiento, de las Alternativas de Atención y Desarrollo a la Niñez que atienden niños y niñas con subsidio del IMAS, son eficaces en relación al marco del Programa Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil?
- ¿En qué medida el Recurso Humano, la Capacitación, la Atención brindada a las personas menores de edad y el Costo de las Alternativas de Atención y Desarrollo a la Niñez que atienden niños y niñas con subsidio del IMAS, son pertinentes y eficaces en relación con el marco del Programa Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil?
- ¿De qué manera los procesos para el otorgamiento del subsidio a las familias de los niños y las niñas que asisten a las alternativas son pertinentes, eficaces, eficientes y sostenibles, en relación con los procedimientos institucionales del IMAS?

Esta evaluación del tipo **formativa**, se desarrolló por medio de una metodología participativa, con un enfoque mixto (cualitativo y cuantitativo) por medio de un equipo multidisciplinario de expertos y asesores del Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública (CICAP) de la Universidad de Costa Rica (UCR). Incluyó la elaboración del plan de trabajo, la reconstrucción de la Teoría de la Intervención de cada Alternativa y de la REDCUDI, así como el análisis de la pertinencia, eficiencia y eficacia de los servicios y procesos de las Alternativas.

Para lograrlo, se desarrolló un proceso valorativo que abarcó:

- Una revisión bibliográfica y documental sobre el diseño del programa y de las alternativas, tales como leyes, reglamentos, decretos, del IMAS y otras fuentes consultadas para contextualizar el objeto de evaluación.

² Los criterios de pertinencia y coherencia se fusionaron en uno solo, pues las subinterrogantes de evaluación presentadas en el anexo 4 de los TDR unifican ambos criterios, por lo que el análisis se hizo interrelacionandolos.

- También se efectuaron 7 talleres con diversos públicos meta, entre los que destacaron enlaces regionales de Infancia de ARDS, funcionarios/as vinculados a la gestión de la Secretaría Técnica REDCUDI durante 2011-2015, funcionarios/as de ARDS vinculados con la ejecución de las AADN y del Área Programática de Bienestar Familiar vinculados con la gestión del beneficio.
- Entrevistas semi estructuradas con informantes clave (6).
- Cuestionario auto administrado a 6 personas del Área Programática de Bienestar Familiar del IMAS.
- Encuesta a 143 funcionarios, 65 cocineras, 111 directoras(es), 368 representantes de las familias y 111 representantes de las instalaciones.

La evaluación estuvo guiada por cuatro etapas: la del diseño de evaluación, que incluyó la preparación del contexto y elaboración de instrumentos cualitativos y cuantitativos; la de ejecución del trabajo de campo y de recolección de información; la del procesamiento y análisis de la información y la del levantamiento del análisis en un informe de evaluación, tal y como se representa a continuación.

Figura N° 1 . Etapas del proceso de evaluación



Fuente: elaboración propia (2016)

Resumen de los principales hallazgos, conclusiones y recomendaciones

Pertinencia de las AADN en el marco de la REDCUDI

Las Alternativas de Atención y Desarrollo de la Niñez (AADN) son pertinentes respecto a las necesidades de la población infantil costarricense, pues contribuyen a superar la carencia de opciones de cuidado y de atención integral de los niños y las niñas. Los objetivos de las tres modalidades de Alternativas son consistentes con la problemática social. Por su parte, también se concluye que existe pertinencia entre los objetivos de la intervención de las distintas AADN evaluadas y la política del país dirigida a la inclusión y desarrollo social de la niñez.



Las Alternativas son pertinentes con respecto a la Teoría de la intervención de la REDCUDI hasta cierto nivel, pues son congruentes con las políticas públicas que brindan direccionalidad a las acciones emprendidas por la REDCUDI, y son pertinentes con aspectos de la teoría del proceso, especialmente en cuanto a insumos y actividades. Sin embargo, la programación de cada Alternativa se realiza de manera independiente y desvinculada y aún falta armonizar la programación de cada Alternativa con la meta de la REDCUDI que propone propiciar la universalidad en el acceso del servicio a toda la población que lo requiera sin distinción de su condición económica, y la meta de las Alternativas, las cuales otorgan prioridad a la población en pobreza o en extrema pobreza.

Existe pertinencia entre los objetivos de las AADN y los objetivos institucionales del IMAS y del Programa REDCUDI, pero esta pertinencia no necesariamente se está trasladando a un cumplimiento real de los objetivos, debido a la carencia de homologación de criterios de calidad con que se brinda el subsidio por parte de todas las AADN, resultado en parte de, la independencia con la que goza cada región para establecer sus propios procedimientos. Por otra parte, se identifica una limitada posibilidad de incidencia de la REDCUDI sobre el funcionamiento de las distintas alternativas y servicios de cuidado del país, en la medida en que no goza de la potestad para ejercer su rol articulador por el cual ha sido creada.

La planificación institucional no es pertinente con las particularidades del servicio pues no se constituye en un proceso institucionalizado para quienes ejecutan el subsidio en cada una de las regiones. Existe desconocimiento del proceso de planificación y de sus instrumentos, por parte de los enlaces regionales y los esfuerzos de planificación existentes no son sistemáticos ni constantes. Además, los instrumentos de planificación existentes no son útiles a este proceso, pues no aportan a la programación, ejecución, medición y toma de decisiones con respecto al cumplimiento de los objetivos propuestos y en el marco de la REDCUDI.

La pertinencia de la programación también se ve afectada por la insuficiencia de estudios de oferta y demanda que justifiquen la apertura de alternativas y por la desvinculación entre las AADN y el nivel institucional, en la medida en que el Área Programática de Bienestar Familiar mantiene una relación directa con las familias que gozan de este beneficio pero no con las Alternativas.

Pertinencia y eficacia de los servicios brindados por las AADN

La pertinencia y eficacia de los servicios brindados por las AADN fueron valoradas de forma particular para cada uno de los aspectos relacionados con la atención, infraestructura y equipamiento (valorados solamente a través del criterio de eficacia), recurso humano, capacitación y costo del servicio en el marco del Programa Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil. Por lo que a continuación se detallan las conclusiones generales según corresponda.

- **Atención**

El servicio de atención es pertinente en la medida en que promueve el desarrollo integral de los niños y niñas, genera confianza y seguridad entre los responsables de esta población infantil cuando dejan sus hijos en las alternativas y repercute sobre aspectos emocionales de los niños al generar elementos de entorno físico, material y de seguridad emocional, que los hace estar tranquilos durante su tiempo de permanencia en la Alternativa.

El servicio de atención también es eficaz, al cumplir con los objetivos definidos de cuidado de las y los niños, lo cual es respaldado por las madres, padres o encargados al declarar que se encuentran satisfechos con la calidad del servicio que reciben en términos de cumplimiento de la jornada, seguridad al dejar al niño/a en el centro infantil, trato del personal, alimentación, aprendizaje y nivel de comunicación entre la Alternativa y los tutores.

- **Infraestructura y equipamiento**

La planta física y el equipamiento con que cuentan las AADN son eficaces por cuanto cumplen con los requerimientos mínimos para la prestación del servicio a la población de niños y niñas usuarias. Sin embargo, existen algunos elementos que deben mejorarse, especialmente en términos de condiciones de salubridad y requerimientos generales de habilitación y funcionamiento, pues un porcentaje considerable de AADN no cuenta con autorizaciones, avales técnicos y permisos básicos para su funcionamiento (54.6% de las Alternativas no cuenta con el aval técnico que otorga el Instituto sobre Alcoholismo y Farmacodependencia, 78.8% de las AADN no cuenta con el aval del MEP y el 13% no cuenta con patente municipal).

Además, en términos de seguridad hay debilidades en cuanto al manejo adecuado de los cilindros de gas en los centros que garantice la protección tanto de las personas menores de edad atendidas como del personal encargado; y en cuanto al resguardo de los medicamentos prescritos a la población usuaria en un mobiliario adecuado con el fin de proteger a la población menor de edad atendida y evitar eventuales situaciones de riesgo.

- **Recurso Humano**

Los lineamientos para la contratación de personal descritos en la normativa del IMAS son pertinentes con los aspectos requeridos para llevar a cabo una adecuada atención integral a las niñas y los niños. Sin embargo, existen vacíos en las directrices pues no se

establece el perfil profesional que deben tener los funcionarios de los Centros Infantiles Privados (CIP) y los de Hogares Comunitarios.

Por otra parte, el cumplimiento de requisitos se ve amenazado por la falta de acciones de supervisión, el desconocimiento sobre los requisitos que debe cumplir el personal para trabajar en las AADN y la falta de titulación profesional en algunos casos, lo cual afecta la pertinencia del perfil del recurso humano que está trabajando con el puesto que ocupa.

En materia de eficacia, el recurso humano de los Hogares Comunitarios no está siendo eficaz en la medida en que su gestión resulta insuficiente para lograr la atención integral, limitándose al ofrecimiento del cuidado. Esto se ve potenciado por el insuficiente cumplimiento de garantías sociales entre el personal de las Alternativas, la diversidad en el perfil que poseen las personas que prestan sus servicios y la diversidad en cuanto a la cantidad de personal que atiende en las diferentes Alternativas de Atención y Desarrollo de la Niñez.

- **Capacitación**

El servicio de Capacitación es pertinente en tanto que las acciones formativas van dirigidas a que el personal de atención de las personas menores de edad en las AADN, adquiera los conocimientos que le permitan responder a las diversas necesidades de la niñez. Además, el personal de las AADN es capacitado y actualizado según el puesto que ocupa. Sin embargo, las acciones formativas no han alcanzado la totalidad de las AADN y se desconoce la programación de las acciones formativas, lo cual afecta la pertinencia de la capacitación.

Por otra parte, la capacitación recibida es eficaz al favorecer el trato que ofrece el recurso humano a la población infantil, trato que fue bien calificado por las familias. Sin embargo, esta eficacia es limitada por la insuficiente ejecución del plan de capacitación y su consecuente falta de actividades de capacitación requeridas para desempeñar el trabajo en las AADN. Además, no se desarrolla un proceso de supervisión sobre la implementación de la programación de capacitación o se aplica de manera diferente en cada región y modalidad.

- **Costo**

A partir de las dimensiones consideradas para analizar la pertinencia de los costos, se puede determinar que, existen desafíos para que estos sean pertinentes con respecto al cumplimiento de objetivos de las Alternativas, pues no se conoce el número de veces con las que se cuenta con una unidad de servicios profesionales; ni la cantidad de servicios por alternativa; la oferta, el acceso de servicios y la cantidad de profesionales que están trabajando en las Alternativas para la atención de los y las niñas es muy variada. Es decir, los costos de operación son diferentes según el área geográfica por lo que no se cuenta con una estimación de los mismos.



Por su parte, existen factores como el desconocimiento acerca de cómo se define el monto de subsidio que el IMAS brinda a las familias; la insuficiencia del monto; y la falta de seguimiento y reporte sobre la distribución de los recursos; que no permiten afirmar que se está haciendo un uso óptimo de los mismos, lo cual atenta contra la eficiencia en términos de costos.

En materia de eficacia del costo, algunas limitantes que la estarían afectando serían: el cumplimiento total de la responsabilidad en términos salariales y de garantías sociales con los y las trabajadoras de las Alternativas, pues en algunas de ellas no se está cumpliendo con la normativa salarial.

Pertinencia, eficacia, eficiencia y sostenibilidad de los procesos relacionados con el subsidio económico

Los procesos relacionados con el subsidio económico tienen dificultades para ser pertinentes y eficaces, esto dado a que en general, se deben ajustar las metas para que respondan más a criterios cualitativos y no cuantitativos, de forma que se mejore la calidad de los procesos y con ello la del servicio ofrecido. Además, se debe mejorar en cuanto al seguimiento de la aplicación de la normativa y de procedimientos más claros cuando se visita la alternativa para controlar el impacto del subsidio en la familia.

No se puede afirmar que el proceso del subsidio cumpla el criterio de pertinencia, pues si bien es cierto el proceso está definido con claridad en un Manual, falta apropiamiento por parte de las familias del mismo. El flujograma establecido en el Manual de Otorgamiento de beneficios, no ha sido apropiado por las rutinas cotidianas de las y los trabajadores de las Alternativas y no se hace sobre la base de un proceso ordenado y estandarizado.

El proceso es eficaz en tanto a que, contribuye a alcanzar la población objetivo a la cual la institución se ha comprometido, pues se puede afirmar que los niños y niñas incluidos dentro del proceso subsidio, pertenecen efectivamente a los sectores que se necesita abordar como parte de la política social del país. Además, desde la gerencia y la dirección las metas se cumplen o se alcanzan, pero desde el punto de vista de los enlaces regionales existe una necesidad de estandarizar procesos, de reforzar con recurso humano las regionales y no sobreponer número de niños incluidos en las alternativas.

Por otra parte, el proceso no es eficiente, puesto que la no apropiación y estandarización de los trámites, así como la no apropiación del proceso oficial o institucional (IMAS), genera duplicación de esfuerzos, inconsistencia de acciones, tardanza en tiempos, y un lamentable desgaste en la gestión. La no existencia de registro y control de la cantidad de los niños y niñas que asisten permanentemente a los centros de cuidado no permite garantizar que el monto que se gira a cada alternativa sea congruente con la cantidad real de niños y niñas que se atienden, lo cual pone en riesgo el uso óptimo de los fondos girados. La falta de claridad sobre los tiempos asignados para la ejecución de las tareas

que involucra el proceso, debilita la posibilidad de definir una ruta crítica que permita valorar o medir cuellos de botella, lo cual también limita la eficiencia.

Tampoco se considera que el proceso sea sostenible debido a que la falta de estandarización en la gestión y asignación del subsidio dificulta la capacidad para seguir cumpliendo con calidad. Atenta también contra la sostenibilidad la imposibilidad jurídica y material que tienen las oficinas regionales de poder cogestionar y/o coadministrar el esquema de las alternativas. Además, la insuficiencia de recurso humano para hacer visitas de campo afecta la detección e implementación oportuna de mejoras, así como otros aspectos ya mencionados tales como la insuficiencia en los mecanismos de control y la falta de coordinación y articulación o la poca presencia de opciones de innovación, repercuten de forma negativa sobre la sostenibilidad.

Se deben realizar mejoras para que el monto del subsidio sea pertinente, pues las familias no tienen claro el monto del subsidio, ni el procedimiento a seguir en su aplicación, aunque sí reconoce la necesidad de definir mejor el proceso que se ejecuta para la prestación de este servicio.

El servicio tampoco resulta ser totalmente eficiente, pues hay rezagos en la aplicación de la FIS y en la resolución del ingreso a la alternativa. Además, el proceso de entrega del subsidio no es eficaz pues se requieren de mejoras en la tramitación del beneficio y en la claridad de los requisitos que se deben presentar. Es decir, la falta de estandarización sobre el proceso de adjudicación y entrega del subsidio repercute sobre la eficacia del mismo.

Recomendaciones

Pertinencia de las AADN en el marco de la REDCUDI

Se plantean varias sugerencias para mejorar la pertinencia de las AADN en el marco de la REDCUDI, entre ellas, se recomienda desarrollar procedimientos que unifiquen y vinculen la programación de las diferentes modalidades con la planificación estratégica de la REDCUDI. Que la programación se desarrolle de manera coordinada con cada Área Regional de Desarrollo Social (ARDS). Y que se readecuen los criterios de selección de las personas menores de edad, debido a que uno de los propósitos de la REDCUDI es fomentar la universalidad en el acceso del servicio a toda la población que lo requiera, sin distinción de su condición económica.

Para hacer más pertinentes los objetivos de las AADN a los objetivos institucionales del IMAS y del Programa REDCUDI se recomienda que el Área Programática de Bienestar Familiar del IMAS trabaje más de la mano con las diversas modalidades de AADN, homologando los criterios de calidad con los cuales se brinda el subsidio. Además de dotar a la REDCUDI de herramientas legales que le permitan incidir de manera efectiva en las AADN mediante recomendaciones de carácter vinculante.



Se recomienda consolidar los procesos de planificación empezando por la elaboración de un Plan estratégico de la REDCUDI, ofreciendo lineamientos claros e instrumentos concretos a los enlaces regionales y mejorando la articulación en los ámbitos local, regional y nacional, de manera tal que se incluya una constante actualización de información. También se deben articular los enfoques y metodologías pedagógicas de las distintas AADN con el fin de que los procesos de enseñanza-aprendizaje de las personas menores de edad, contengan elementos comunes, para lo cual serán necesarios mayores esfuerzos de capacitación y asesoría en mediación pedagógica.

Se deben construir instrumentos de planificación bajo el enfoque de gestión por resultados para promover el seguimiento y la evaluación de las metas y objetivos que estos instrumentos incluyan, así como los mecanismos de control que sean necesarios. La gestión por resultados es útil para mejorar la eficacia y rendición de cuentas en el sector público, pues es una estrategia de gestión que abarca los procesos de planificación, seguimiento y evaluación y que propicia el logro de los resultados esperados (productos, efectos y metas de más alto nivel o impactos), por lo que los instrumentos construidos bajo este enfoque podrán abarcar la cadena de resultados de las Alternativas y de la REDCUDI.

Es importante que se elabore un estudio de oferta y demanda para justificar la apertura de alternativas en lugares en los que tengan mayor necesidad de opciones de cuidado y atención. Aunado a que se sugiere que se siga aumentando la cobertura del servicio y con ello disminuir las condiciones de vulnerabilidad social de las niñas y los niños.

La programación de las AADN debe estar vinculada con el nivel institucional del IMAS y con otras instancias estatales que brindan diversos tipos de servicios a las niñas y los niños.

Pertinencia, eficiencia y eficacia de los servicios brindados por las AADN

Las recomendaciones respecto a la pertinencia, eficiencia y eficacia de las modalidades de Atención y Desarrollo de la Niñez, se ofrecen a continuación organizadas según los aspectos relacionados con: la atención, infraestructura, equipamiento, recurso humano, capacitación, costo y calidad del servicio en el marco del Programa Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil.

- Atención

Se sugiere que las AADN profundicen en la estimulación temprana y la motora fina, así como que amplíe la oferta de juegos, de acuerdo a lo dicho por las familias.

Además, el Centro de Atención Integral (CAI) debe procurar, dentro del ámbito de su competencia y su papel dentro de la Red de Cuido, que las AADN mejoren la

infraestructura de las alternativas, en cuanto a mayor espacio, más juegos y juguetes para el disfrute de los y las niñas.

- **Infraestructura y equipamiento**

Se recomienda el desarrollo de un protocolo para ejecutar procesos de seguimiento y asesoría a las AADN en cuanto a condiciones infraestructurales y de equipamiento. La Secretaría Técnica de la REDCUDI debe brindar asesoría técnica a las Alternativas en temas de diseño, construcción, ampliación, remodelación, búsqueda de financiamiento para efectos constructivos y compra de equipo.

Se sugiere que la REDCUDI formalice los procesos de coordinación interinstitucional con otras entidades e instituciones encargadas de velar por el funcionamiento de las distintas Alternativas en el país, con el fin de garantizar la habilitación permanente y el funcionamiento eficaz de las Alternativas.

- **Recurso Humano**

Para aportar a la pertinencia del Recurso Humano, se aportan varias sugerencias, entre ellas, divulgar entre las personas directoras y personal de las AADN, el marco normativo sobre el cual se sustenta la gestión de las mismas. Se recomienda también analizar la cantidad de trabajadores en cada AADN en función de la cantidad de niños y niñas que se atiende, así como mejorar la divulgación de los requisitos que deben cumplir las personas que se desempeñan en los diferentes puestos de trabajo.

Para favorecer la eficacia del recurso humano se recomienda tomar acciones que garanticen la incorporación de la totalidad de las personas que laboran en las AADN a los servicios estatales de salud, seguro para accidentes y enfermedades causadas por riesgos laborales y revisar el cumplimiento de salarios mínimos. Es también importante mejorar los mecanismos de supervisión que verifiquen que el personal de las AADN cumpla con los requerimientos solicitados en la normativa, así como poner al día al personal de las alternativas, en cuanto a cualquier modificación que surja en las normas y políticas a este respecto. Se debe analizar los salarios que recibe el personal de AADN, con el fin de promover honorarios justos y acordes con lo establecido por el Ministerio de Trabajo y en relación con el puesto que se desempeña e implementar evaluaciones de desempeño al personal.

- **Capacitación**

Se recomienda aumentar la cobertura del servicio de capacitación, con el fin de que llegue a la mayor cantidad de personas que laboran en cada AADN y con ello se impacte positivamente sobre la calidad del servicio de atención integral que reciben las personas menores de edad.



Además, se sugiere estandarizar los procedimientos utilizados en la supervisión de las AADN, con la finalidad de garantizar los resultados esperados de la intervención propuestos por cada una de las AADN y analizar los procedimientos de supervisión con el personal de las AADN y las ARDS para determinar la mejor forma en que pueden llevarse a cabo las supervisiones. Este procedimiento se debe actualizar toda vez que se requiera y formalizarlo mediante los lineamientos que corresponda. También se sugiere establecer una mejor articulación entre las instancias que conforman la REDCUDI para actualizar el plan de capacitación.

- **Costo**

Se sugiere establecer y legalizar un Acuerdo entre el IMAS y las AADN de tal manera que queden claramente establecidas las condiciones mínimas de operación de las Alternativas. Además, es importante reforzar las capacidades de las áreas regionales para poder realizar fiscalización sobre el buen uso de los fondos públicos.

Se recomienda desarrollar un estudio de costos en el que se cuantifiquen las variables que componen el modelo de costos. Levantar un costeo por resultados considerando las particularidades de cada una de las regiones y de las modalidades. Para todo ello es necesario fortalecer las competencias y capacidades de la Secretaría de la REDCUDI con el objetivo de lograr una intervención integral de las instituciones conformantes.

Pertinencia, eficacia, eficiencia y sostenibilidad de los procesos relacionados con el subsidio económico

Se recomienda el diseño de un proceso más certero en cuanto a la realidad de la gestión, otorgamiento, seguimiento y evaluación del subsidio. Este diseño debe realizarse en forma conjunta con los distintos actores que intervienen y debe ser estandarizado para todas las oficinas, con plazos y responsables definidos.

Se recomienda conceptualizar y poner en marcha, mecanismos de control sobre los procesos, sobre el manejo de los recursos y sobre temas que afectan el bienestar de la familia.

Es importante que la institución encargada de la coordinación y articulación de las AADN, tal como la Secretaría Técnica de la REDCUDI, norme con claridad cuál es la relación que puede o debe tener el IMAS con cada una de las modalidades de alternativas. Así como plantear desde el más alto nivel, un apoyo directo a la administración central en el tema de mejora continua e innovación del proceso.

Se debe socializar el proceso de definición del subsidio por parte IMAS y FODESAF, esto a partir del estudio a profundidad de los costos reales de las AADN. También se



recomienda revisar el tiempo tanto para la aplicación de la FIS, como para la resolución de ingreso a la alternativa, estandarizar la solicitud de documentos para el ingreso, explicar con mayor detalle el trámite del subsidio, así como el monto otorgado, de tal manera que las familias comprendan no sólo cada paso del proceso, sino la cantidad exacta aportada; y con ello contribuir a la transparencia y fiscalización de los recursos.

2. Introducción

La evaluación del diseño, gestión y ejecución del beneficio “Alternativas de Atención y Desarrollo de la Niñez”, que atienden a los niños y a las niñas que reciben el subsidio del IMAS, en el marco de la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil, período 2014 y 2015 es una de las intervenciones públicas con carácter estratégico para el Gobierno, incluidas en el Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018, Alberto Cañas Escalante, y en la Agenda Nacional de Evaluación del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) de Costa Rica, ente encargado de coordinar la evaluación en el sector público costarricense, según la Ley No. 5525 de Planificación Nacional.

La Ley No. 9290 de Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil y el Decreto Ejecutivo No. 36916-MP-MBSF Organización General y bases operativas de la REDCUDI se crearon para establecer un sistema de acceso público que garantizara el derecho de todos los niños y niñas, prioritariamente con énfasis en la primera infancia, financiado por medio de un esquema solidario.

En este sentido, el presente documento realiza un análisis desde la evaluación de procesos conducida por el equipo evaluador del Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública (CICAP) de la Universidad de Costa Rica (UCR) en cuanto al diseño, gestión y ejecución del beneficio “Alternativas de Atención y Desarrollo de la Niñez”, que atienden a los niños y a las niñas que reciben el subsidio del IMAS en el marco del Programa Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil, para sustentar la toma de decisiones oportunas en el mejoramiento de su gestión y el cumplimiento de sus objetivos.

El presente documento contiene un análisis dirigido a responder las siguientes preguntas de evaluación:

- ¿En qué medida el diseño y la planificación de los procesos de las Alternativas de Atención y Desarrollo de la Niñez, son coherentes y pertinentes, en relación con la teoría del Programa Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil (REDCUDI)?
- ¿En qué medida los servicios de infraestructura y equipamiento, de las Alternativas de Atención y Desarrollo a la Niñez que atienden niños y niñas con subsidio del IMAS, son eficaces en relación al marco del Programa Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil?
- ¿En qué medida el Recurso Humano, la Capacitación, el Costo y la Atención Brindada a las personas menores de edad y el Modelo Financiero de las Alternativas de Atención y Desarrollo a la Niñez que atienden niños y niñas con subsidio del IMAS, son pertinentes y eficaces en relación con el marco del Programa Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil?
- ¿De qué manera los procesos para el otorgamiento del subsidio a las familias de los niños y las niñas que asisten a las alternativas son pertinentes, eficaces,



eficientes y sostenibles, en relación con los procedimientos institucionales del IMAS?

El proceso consideró la aplicación de diversas técnicas que arrojaron 3,000 páginas de resultados estadísticos, que propician cruces específicos de variables para cada criterio de evaluación. A manera de información que permita dimensionar el alcance de lo que se está por analizar, esas tres mil páginas de resultados, son producto de haber realizado 721 preguntas, en 5 instrumentos que fueron aplicados en total a 798 personas entre Funcionarios(as), Directores(as), Familias, Nutricionistas e Infraestructura, las cuales responden a 5 indagatorias diferentes.

Adicional a esto se cuenta con información de más de 7 talleres, cerca de 15 entrevistas individuales que han sido sistematizadas y tabuladas para el análisis integral de la información.

Es importante resaltar que los resultados indicados son un reflejo del trabajo de campo efectuado, el cual ha incluido: revisión bibliográfica; entrevistas con informantes clave; elaboración y aplicación de instrumentos cualitativos y cuantitativos; entrevistas semiestructuradas aplicadas a informantes clave, talleres de trabajo; sistematización y análisis de datos.

Para el análisis de datos, el equipo evaluador realizó un proceso exhaustivo de revisión que permitió extraer los principales hallazgos que responden a los criterios de pertinencia, eficiencia, eficacia y sostenibilidad.

En la primera parte del documento, el lector encontrará el diseño del proceso de evaluación, en el cual se delimita el abordaje evaluativo y el procedimiento metodológico, donde se explica la descripción del proceso de evaluación, la metodología de análisis y comparación y la estructura de análisis de la información. Luego se describe el contexto y origen de la intervención evaluada, la problemática y el mapeo de actores.

Posteriormente, se presenta la construcción de la teoría de la intervención de las Alternativas de Atención y Desarrollo de la Niñez y de la propia REDCUDI. Reconstrucción desarrollada con base en la técnica Cadena de Resultados. De tal forma que, se presentan las cadenas de resultados de cada una de las Alternativas de Atención y Desarrollo de la Niñez evaluadas (Hogares Comunitarios, Centros Infantiles Privados y Centros de Cuido y Desarrollo Infantil (CECUDI) y de la REDCUDI. Así como del macroproceso de la gestión y ejecución de dicha Red, a partir del enfoque destinatario – beneficiario.

En los hallazgos, se realiza un análisis sobre la pertinencia de las distintas Alternativas de Atención y Desarrollo la de la Niñez, que atienden a los niños y a las niñas que reciben el subsidio del IMAS con la teoría del Programa Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil (REDCUDI).



Más adelante, se desarrolla el análisis de pertinencia, eficiencia y eficacia de los servicios Alternativas de Atención y Desarrollo de la Niñez (AADN) en el marco de la Red Nacional de Cuido y Desarrollo de la Niñez (REDCUDI), esto, en términos de los siguientes elementos: atención, infraestructura, equipamiento, capacitación, recurso humano y costo.

Luego se incluye el análisis de pertinencia, eficacia, eficiencia y sostenibilidad de los procesos para el otorgamiento del subsidio a las familias de los niños y las niñas que asisten a las alternativas, proceso que se analiza en función de la asignación presupuestaria, la solicitud, trámite, estudio, otorgamiento y control que brinda el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) para que los niños y las niñas reciban los servicios de las modalidades AADN.

Finalmente, se presentan una serie de conclusiones y recomendaciones relacionadas con el diseño, gestión y ejecución del beneficio AADN, que atienden a los niños y a las niñas que reciben el subsidio del IMAS en el marco de la REDCUDI para el periodo de estudio 2014 y 2015.

3. Diseño y proceso de la evaluación

3.1. Descripción del abordaje evaluativo

Objetivos de la evaluación

La evaluación del diseño, gestión y ejecución del beneficio “Alternativas de Atención y Desarrollo de la Niñez”, que atienden a los niños y a las niñas que reciben el subsidio del IMAS en el marco del Programa Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil, período 2014 y 2015, tiene los siguientes objetivos:

Objetivo general

Evaluar el diseño, gestión y ejecución del beneficio “Alternativas de Atención y Desarrollo de la Niñez”, que atienden a los niños y a las niñas que reciben el subsidio del IMAS en el marco de la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil, para sustentar la toma de decisiones oportunas en el mejoramiento de su gestión y el cumplimiento de sus objetivos.

Objetivos específicos

- Analizar la coherencia y pertinencia de las modalidades Alternativas de Atención y Desarrollo de la Niñez, que atienden a los niños y a las niñas que reciben el subsidio del IMAS con la Teoría del Programa Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil (REDCUDI).
- Analizar la pertinencia, eficiencia y eficacia de las modalidades de Atención y Desarrollo de la Niñez que atienden a los niños y a las niñas con subsidio del IMAS (Infraestructura, equipamiento, capacitación, recurso humano, costo y atención), en el marco del Programa Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil.
- Determinar la pertinencia, eficacia, eficiencia y sostenibilidad de los procesos relacionados con el subsidio económico (solicitud, trámite, estudio, otorgamiento y control) que brinda el IMAS para que los niños y las niñas reciban los servicios de las Modalidades Alternativas de Atención y Desarrollo de la Niñez, en relación con los procedimientos institucionales IMAS.

Para lograr estos objetivos, se respondieron las interrogantes de evaluación, de las cuales, cabe destacar que, se realizaron ajustes con base en una justificación técnica, atendiendo al pliego de observaciones realizado a la segunda versión del Plan de Trabajo enviada al Equipo Evaluador en fecha 30 de octubre de 2015.

Es decir, la redacción de objetivos e interrogantes de evaluación planteados en los Términos de Referencia de la evaluación fueron ajustados y modificados mediante la incorporación de recomendaciones de planteamiento y contenido de las interrogantes de evaluación, acompañadas por su debida justificación técnica. Esto con el fin de cumplir



con las premisas de la evaluación de programas, planes, proyectos y políticas de desarrollo.

Por ejemplo, la primer interrogante que correspondía a: ¿En qué medida el diseño y la planificación de los procesos de las Alternativas de Atención y Desarrollo de la Niñez, son pertinentes, en relación con la teoría del Programa Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil (REDCUDI)?; la evaluación enfatizó en el análisis de la coherencia de cada modalidad de las AADN en el marco de la REDCUDI, determinando en qué medida la planificación de las Alternativas de Atención y Desarrollo de la Niñez, es coherente en relación con la teoría del Programa Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil (REDCUDI) y de qué forma los objetivos de las Alternativas, los objetivos institucionales del IMAS y los objetivos del Programa Nacional REDCUDI son coherentes. No se contrastaron las Teorías de la Intervención con lo que sucede en la práctica de las Alternativas porque:

- a. No se reflejaba consistencia entre el objetivo de evaluación que refería a: “Analizar la coherencia y pertinencia de las modalidades Alternativas de Atención y Desarrollo de la Niñez, que atienden a los niños y a las niñas que reciben el subsidio del IMAS con la Teoría del Programa Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil (REDCUDI)”; y la interrogante de evaluación planteada para este objetivo que cuestiona: ¿En qué medida el diseño y la planificación de los procesos de las Alternativas de Atención y Desarrollo de la Niñez, son pertinentes, en relación con la teoría del Programa Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil (REDCUDI)??. El primero relaciona la coherencia y pertinencia de las Alternativas con la Teoría de Intervención de la REDCUDI, mientras que la interrogante relaciona la pertinencia de la planificación de las Alternativas con la Teoría de Intervención de la REDCUDI, y esto último fue a lo que se abocó la evaluación.
- b. Si la interpretación, tanto del objetivo como de la interrogante, hubiera sido el de contrastar las Teorías de la Intervención con lo que sucede en la práctica de las Alternativas, ello hubiera requerido realizar cuatro evaluaciones (una para cada Alternativa y otra para la REDCUDI), lo cual no es coherente con el objetivo de este trabajo en cuanto a: “Evaluar el diseño, gestión y ejecución del beneficio Alternativas de Atención y Desarrollo de la Niñez”; sino que más bien escapa en todo sentido al alcance y al tipo de evaluación programados.

Por lo tanto, destaca que el proceso de evaluación ha sido dinámico, de manera que conforme se ha avanzado en el conocimiento del objeto de evaluación, las relaciones causales de la Teoría de la Intervención, las preguntas y criterios de evaluación propuestos en el anexo 4 de los Términos de Referencia, se han revisado y algunos han variado. La validación de la cadena de resultados de las AADN objeto de esta evaluación, así como de la REDCUDI, por parte de actores estratégicos vinculados con su funcionamiento, ha resultado fundamental en la definición del “deber ser” de la

intervención evaluada y que constituye un importante insumo para el análisis de los servicios brindados por las AADN y los procedimientos de otorgamiento del subsidio, que competen a esta fase de la evaluación. De esta forma, las interrogantes ya adaptadas que guiaron este proceso de evaluación se describen en el apartado 3.2.1.

Tipo de evaluación

De acuerdo con la funcionalidad requerida para esta evaluación, se considera de tipo **formativa** debido a que su finalidad es la obtención de información para ser utilizada en la toma de decisiones que permita la mejora de las AADN, en el marco de la REDCUDI. Esta evaluación identifica las fortalezas y las debilidades de esta intervención, con el fin de que sean empleadas como un importante insumo para establecer las medidas correctivas pertinentes, según el Manual Gerencial para el Diseño y Ejecución de Evaluaciones Estratégicas de Gobierno de MIDEPLAN (2014, documento sin publicar).

Enfoque de evaluación

El análisis evaluativo correspondiente a este entregable, se desarrolló desde el enfoque de evaluación conocido como **Evaluación centrada en la utilización**, el cual pretende que la misma disponga de un uso orientado a la toma de decisiones a nivel institucional y el desarrollo de capacidades en actores claves (Patton 2000).

De acuerdo con este enfoque, la evaluación se encuentra orientada hacia una utilización específica, definida por el grupo de actores que le dará uso a los resultados de la evaluación. El equipo evaluador funge como un facilitador del proceso evaluativo, en el que participan de manera activa las personas que posteriormente tendrán la potestad de utilizar los resultados (Patton, 2000). Por otro lado, posibilita un aprendizaje por parte de los actores del proceso de evaluación, en cuanto al desarrollo de un pensamiento evaluativo, que posteriormente se espera que incida en el diseño de los programas, la valoración de necesidades, entre otras. Esto es lo que se conoce como “uso del proceso”, y representa una forma de creación de capacidades en los equipos con que se trabaja.

Se ha seleccionado este enfoque debido a que concuerda con dos de las normas de evaluación contempladas en el *Manual para el Diseño y Ejecución de Evaluaciones* (MIDEPLAN, 2014). La primera de ellas se denomina **Utilidad** y plantea que las evaluaciones deben ser útiles para tomar decisiones basadas en evidencias, a fin de aumentar la utilidad de las conclusiones y las recomendaciones, para lo cual los principales actores deben estar involucrados de diferentes formas, en la realización de la evaluación.

La segunda norma del Manual Gerencial para el Diseño y Ejecución de Evaluaciones Estratégicas de Gobierno de MIDEPLAN (2014, documento sin publicar) se encuentra alineada a este enfoque y es llamada **Orientación al aprendizaje**. Esta norma estipula que las evaluaciones deben extraer lecciones aprendidas en relación no solo con

aspectos metodológicos de la intervención (diseño, ejecución, resultados), sino también a partir del proceso mismo de la evaluación, permitiendo incorporar conocimientos que favorezcan la mejora en la toma de decisiones y la gestión de las intervenciones.

De esta forma, mediante este enfoque de evaluación se promueve la ejecución de evaluaciones de utilidad para los clientes, la mejora de las intervenciones públicas basadas en una toma de decisiones informada y el desarrollo de capacidades para la implementación de prácticas evaluativas constantes en las instituciones públicas.

Análisis evaluativo

Los productos contenidos en este entregable de la evaluación, se enfocan en analizar los servicios de las Alternativas de Atención y Desarrollo de la Niñez que atienden niños y niñas con subsidio del IMAS (Atención, Infraestructura, Equipamiento, Recurso Humano, Capacitación y Costo), en el marco del Programa Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil, así como los procesos para el otorgamiento del subsidio a las familias desde un conjunto de criterios de evaluación, partiendo de un abordaje metodológico, que combina tanto técnicas cualitativas como cuantitativas, por lo que se trata de una evaluación mixta.

Criterios de evaluación

Dichos procesos se analizarán a la luz de los criterios de evaluación. Los criterios de evaluación consisten en el conjunto de elementos críticos con que se juzga y fundamenta una situación, decisión o se emite un juicio, ya que son empleados para discernir, analizar y tomar decisiones (Picado, 2002). De acuerdo con esta autora, poseen una función iluminativa y acompañan la acción de discernir, de manera que estas dos acciones se acompañan y se complementan.

De acuerdo con Stockmann (2011), los criterios de evaluación son normas utilizadas para valorar las interrogantes que direccionan la evaluación, y requieren ser seleccionados previamente a la realización de la misma. Esta conceptualización complementa la definición de MIDEPLAN (2014), según la cual los criterios de evaluación son conceptualizados como diferentes elementos que se estudian en relación con lo que se desea evaluar, y poseen el propósito de mostrar una perspectiva específica en relación con aspectos determinados vinculados con el objeto de evaluación.

Las consideraciones anteriores armonizan con la conveniencia y la necesidad de definir los criterios de evaluación a ser utilizados en una evaluación de manera estratégica, debido a que orientan el razonamiento e imprimen la racionalidad a la evaluación, en función de los recursos disponibles para ella.

En este caso, se utilizarán los siguientes criterios de evaluación:



- **Pertinencia:** Este criterio de evaluación brinda información sobre si la intervención se encuentra realizando lo correcto, al determinar la medida en que los objetivos de dicho plan, programa, proyecto o política pública son congruentes con las necesidades de la población objetivo y las políticas del país, inclusive al variar las condiciones del entorno de la intervención.
- **Eficacia:** Este criterio de evaluación posibilita establecer si se logran los objetivos de la intervención a la vez que brinda información sobre la medida en que se lograron o se espera lograr los objetivos de la intervención
- **Eficiencia:** Permite determinar si el plan, programa, proyecto o política pública logra alcanzar los objetivos propuestos en su planteamiento, mediante el uso óptimo de los recursos. De esta forma, establece la medida en que la intervención posee la capacidad de alcanzar los objetivos y metas programadas, con el mínimo de recursos disponibles y tiempo, logrando su optimización.
- **Sostenibilidad:** Medida en la que los procesos permiten alcanzar resultados que se mantengan posterior a la finalización de la intervención considerando los ámbitos social, político, económico e institucional.³

En relación con el criterio de **eficiencia**, se aclara que no se cuenta con información relativa a la inversión de las distintas instancias, a saber, AADN, IMAS y Secretaría Técnica de la REDCUDI, en cuanto a los servicios de infraestructura, equipamiento, recursos humanos, capacitación y costos. Los datos financieros institucionales no permiten realizar un análisis particularizado respecto a la inversión realizada por parte de los diferentes actores mencionados, en relación con los distintos servicios. Así mismo, el proceso de reconstrucción del otorgamiento del subsidio tampoco brinda información al respecto, de tal manera que el criterio de eficiencia no podrá ser desarrollado para el análisis de dichos servicios. Esta limitante se explicita para clarificar los alcances del documento y para fortalecer la rigurosidad y validez del análisis evaluativo, de acuerdo con Scriven (Picado, 2014). En esta misma línea, debe indicarse que para los servicios de infraestructura y equipamiento, los resultados del Bloque A⁴ de la encuesta aplicada, solo

³ Fuente: Elaboración propia a partir de MIDEPLAN (2014). Manual gerencial para el diseño y ejecución de evaluaciones estratégicas de gobierno. Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. San José, CR; pág. 14-15, Tabla 3

⁴ Los hallazgos recabados para la caracterización de los servicios de infraestructura y equipamiento proceden, exclusivamente, de la técnica encuesta probabilística, mediante un instrumento de cuestionario para valorar este servicio, el cual fue elaborado en dos bloques (Bloque A y Bloque B). Se reitera que las interrogantes del Bloque A sólo se aplicaron a las Alternativas Centros Infantiles Privados (CIP) y Centros de Cuido y Desarrollo Infantil (CECUDI) con base en una decisión tomada entre el Equipo Gestor y el Equipo Evaluador en octubre 2015, durante la revisión y aprobación del instrumento diseñado.



serán generalizables para las alternativas CIP y CECUDI, no así para los hogares comunitarios, atendiendo el acuerdo realizado entre los equipos Gestor y Evaluador, durante la reunión realizada en el mes de octubre del año 2015.

A continuación, se mencionan los elementos a valorar y las áreas de análisis según los criterios de evaluación, previamente definidos:

Cuadro N° 1 Elementos valorados y áreas de análisis según los criterios de evaluación

Elementos valorados	Criterios de evaluación	Área de análisis
Infraestructura	Eficacia	- Cumplimiento de la Normativa.
Equipamiento	Eficacia	- Cumplimiento de la Normativa.
Atención	Pertinencia	- Actividades de estimulación - Horarios de atención de las niñas y los niños
	Eficacia	- Cumplimiento de parte de las AADN de la entrega del servicio - Percepción sobre el cuidado - Sugerencia de mejora en los servicios - Comunicación – reuniones entre AADN y personas encargadas - Horarios
Recurso humano	Pertinencia	- Cumplimiento de la Normativa. • Requisitos del personal que trabaja en las AADN • Evaluaciones de desempeño de personal y su percepción
	Eficacia	- Perfil del personal de la AADN. • Caracterización general • Derechos y garantías laborales
Capacitación	Pertinencia	- Estructura de la capacitación. • Áreas temáticas de las acciones formativas • Aplicación de conocimientos adquiridos en las capacitaciones.
	Eficacia	- Estructura de la capacitación. • Plan de Capacitación



Elementos valorados	Criterios de evaluación	Área de análisis
		Supervisión de las capacitaciones recibidas por el personal
Costo	Pertinencia Eficacia	-Tiempo en las etapas del proceso. - Información sobre el proceso. - Monto del subsidio
Procesos para el otorgamiento del subsidio a las familias	Pertinencia Eficacia Eficiencia Sostenibilidad	- Método de otorgamiento -Tiempos -Procedimientos

Elaboración propia con base en Términos de Referencia, Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN), 31 de agosto 2015.⁵

3.2. Procedimiento metodológico

El presente apartado presenta un resumen del proceso metodológico seguido por el equipo evaluador, consta de tres apartados, el primero hace alusión al proceso metodológico seguido por el equipo y aprobado en el Plan de Trabajo de esta consultoría, la sección hace referencia a la metodología de análisis de información, la cual está dividida en dos secciones: la primera hace referencia a las fichas técnicas del proceso de investigación y la otra hace referencia al esquema comparado de análisis. Por último se presenta la sección que describe el proceso evaluativo.

3.2.1. Descripción del proceso

De acuerdo con el Plan de Trabajo aprobado, el equipo evaluar definió los insumos básicos del Marco de evaluación sobre el diseño, gestión y ejecución del beneficio “Alternativas de Atención y Desarrollo de la Niñez”, que atienden a los niños y a las niñas que reciben el subsidio del IMAS en el marco del Programa REDCUDI, periodo 2014 y 2015.

⁵En el apartado 6. “Preguntas de evaluación” de los Términos de Referencia, también se propone una redacción acorde con el planteamiento de la evaluación programática, debido a que todas las interrogantes planteadas originalmente en los Términos de Referencia son dicotómicas; es decir, solamente pueden ser respondidas con un “sí” o un “no”, lo cual sería insuficiente para cumplir con el tipo de análisis esperado para esta evaluación.



Tabla 1 Objetivos, interrogantes y criterios de evaluación a ser abordados en la evaluación.

Objetivo general: Evaluar el diseño, gestión y ejecución del beneficio “Alternativas de Atención y Desarrollo de la Niñez”, que atienden a los niños y a las niñas que reciben el subsidio del IMAS en el marco del Programa Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil, para sustentar la toma de decisiones oportunas en el mejoramiento de su gestión y el cumplimiento de sus objetivos.		
Objetivos específicos	Interrogantes secundarias	Criterios de evaluación
Valorar la coherencia y la pertinencia de las Alternativas de Atención y Desarrollo de la Niñez, que atienden a los niños y a las niñas que reciben el subsidio del IMAS con respecto a la teoría del Programa Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil (REDCUDI).	¿En qué medida el diseño y la planificación de los procesos de las Alternativas de Atención y Desarrollo de la Niñez, son coherentes y pertinentes, en relación con la teoría del Programa Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil (REDCUDI)?	Coherencia Pertinencia
Evaluar la pertinencia, eficiencia y eficacia de la infraestructura, el equipamiento, la capacitación del personal de atención, el costo y las características de las modalidades de atención. ⁶	¿En qué medida los servicios de infraestructura y equipamiento, de las Alternativas de Atención y Desarrollo a la Niñez que atienden niños y niñas con subsidio del IMAS, son eficaces en relación al marco del Programa Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil?	Eficacia
	¿En qué medida el Recurso Humano, la Capacitación, la Atención Brindada a las personas menores de edad y el Modelo Financiero de las Alternativas de Atención y Desarrollo a la Niñez que atienden niños y niñas con	Eficacia Pertinencia

⁶ La segunda interrogante vinculada con los servicios de las Alternativas de Atención y Desarrollo de la Niñez, se subdivide en dos, debido a que es más conveniente valorar los servicios "Infraestructura" y "equipamiento", específicamente desde los criterios eficiencia y eficacia, pues el otro criterio planteado que es la "pertinencia", se asociaría más con "la medida en que los objetivos del Programa Bienestar y Promoción Familiar son congruentes con las necesidades de la población meta", por lo que no se considera recomendable a nivel evaluativo vincular este último criterio con la "Infraestructura" y el "equipamiento".

Objetivo general: Evaluar el diseño, gestión y ejecución del beneficio “Alternativas de Atención y Desarrollo de la Niñez”, que atienden a los niños y a las niñas que reciben el subsidio del IMAS en el marco del Programa Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil, para sustentar la toma de decisiones oportunas en el mejoramiento de su gestión y el cumplimiento de sus objetivos.

Objetivos específicos	Interrogantes secundarias	Criterios de evaluación
	subsidio del IMAS, son pertinentes y eficaces en relación con el marco del Programa Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil?	
Determinar la pertinencia, eficacia, eficiencia y sostenibilidad de los procesos relacionados con el subsidio económico (solicitud, trámite, estudio, otorgamiento y control) que brinda el IMAS para que los niños y las niñas reciban los servicios de Alternativas de Atención y Desarrollo de la Niñez, en relación con los procedimientos institucionales IMAS.	¿De qué manera los procesos para el otorgamiento del subsidio a las familias de los niños y las niñas que asisten a las alternativas son pertinentes, eficaces, eficientes y sostenibles, en relación con los procedimientos institucionales del IMAS?	Pertinencia Eficacia Eficiencia Sostenibilidad

Fuente: Elaboración propia con base en Términos de Referencia, Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN), 31 de agosto 2015.⁷

Nota: Esta tabla contiene los objetivos, interrogantes y criterios de evaluación a ser abordados en la evaluación.

A nivel metodológico es relevante destacar que el objeto de evaluación se valorará desde tres perspectivas específicas:

- Una **perspectiva estratégica** en el marco del Programa REDCUDI, como instancia encargada de la definición de políticas en materia de cuidado y desarrollo infantil, a nivel nacional, dirigidas a las distintas Alternativas de Atención

⁷En el apartado 6. “Preguntas de evaluación” de los Términos de Referencia, también se propone una redacción acorde con el planteamiento de la evaluación programática, debido a que todas las interrogantes planteadas originalmente en los Términos de Referencia son dicotómicas; es decir, solamente pueden ser respondidas con un “sí” o un “no”, lo cual sería insuficiente para cumplir con el tipo de análisis esperado para esta evaluación.



y Desarrollo a la Niñez (AADN), objeto de evaluación y a otros actores institucionales y organizacionales.

- Una **perspectiva de gestión** representado en este caso por el Área Programática de Bienestar Familiar, instancia encargada de gestionar el “Subsidio Alternativas de Atención”, dirigido a familias beneficiarias del Programa Bienestar y Promoción Familiar del IMAS.
- Una **perspectiva operativa**, constituido por las AADN, objeto de evaluación (Hogares Comunitarios, Centros Infantiles y CECUDI), quienes brindan la **atención directa** a las personas menores de edad que acceden a sus servicios, mediante el subsidio mencionado.

Tomando en cuenta los aspectos mencionados el equipo diseño una estrategia para la recolección de información a seis niveles,

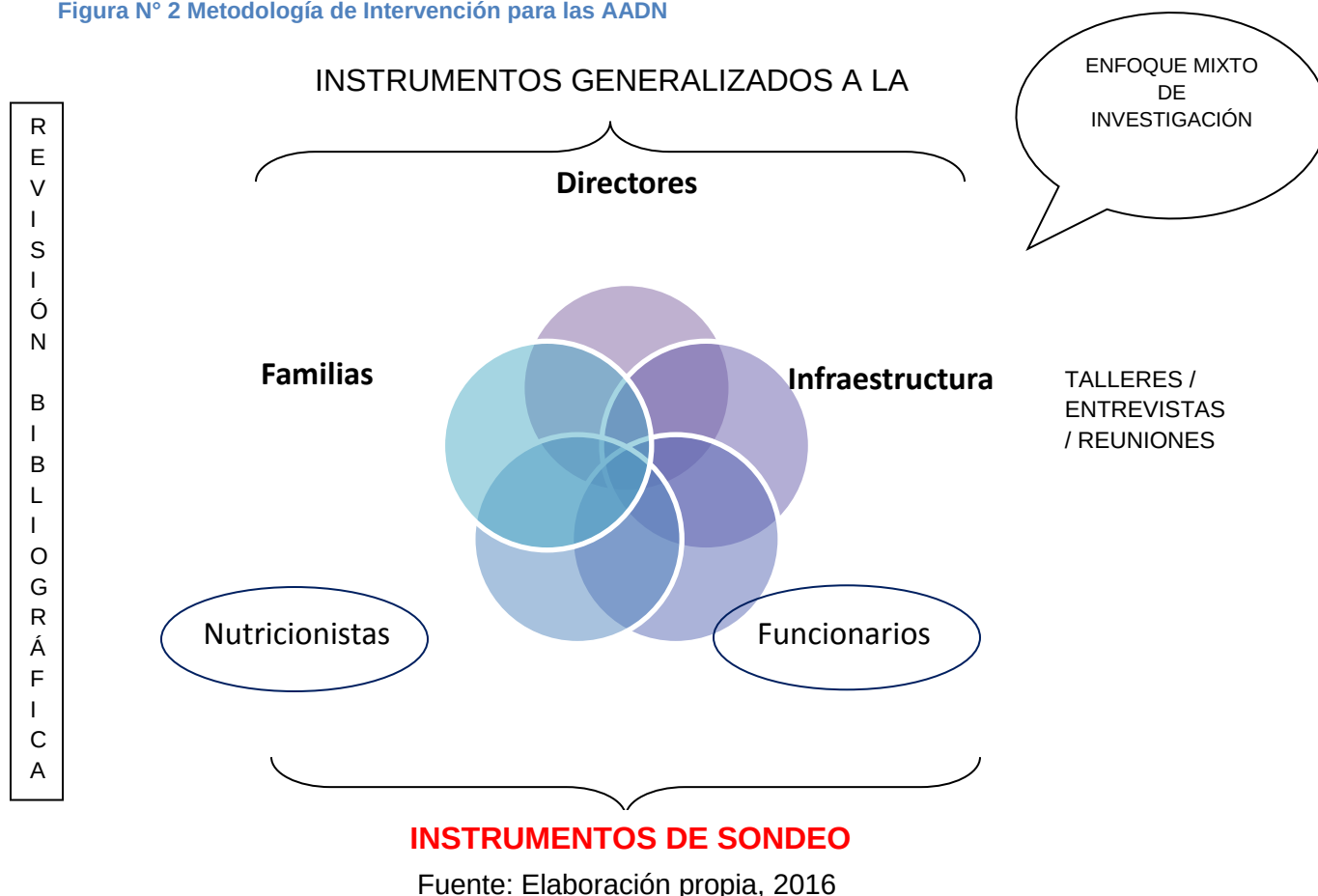
1. Revisión bibliográfica (más de 80 documentos)
2. Talleres de trabajo (7 en total)
3. Entrevistas semiestructuradas (13 en total)
4. Minutas de trabajo de equipo evaluador -aproximado a 1 reunión c/15 días = 17 reuniones entre 01 julio 2015 a 14 de marzo 2016.
5. Cuestionario auto-administrado que fue enviado a 6 personas del Área Programática de Bienestar Familiar del IMAS, pero solamente 4 lo llenaron
6. Trabajo de Campo
 - 6.1. Funcionarios (143 Funcionarios)
 - 6.2. Nutricionistas (65 Cocineras)
 - 6.3. Directores (111 Directores(as))
 - 6.4. Infraestructura (111 Instalaciones)
 - 6.5. Familias (368 Familias)

Para cada uno de estos aspectos se desarrolló una guía metodológica la cual fue validada por el equipo Contraparte MIDEPLAN-IMAS.

3.2.2. Metodología de análisis y comparación

Para fines de esta evaluación se desarrolló una metodología de intervención que toma en cuenta diferentes fuentes de información, así como informantes, en la ilustración 1, se resumen los diferentes actores abordados durante todo el enfoque evaluativo.

Figura N° 2 Metodología de Intervención para las AADN



Como se aprecia existe un componente de análisis transversal asociado a un componente de revisión bibliográfica en donde se analizaron más de 80 documentos asociados con la creación, funcionamiento y/o operación de las Alternativas, REDCUDI y el IMAS.

Un segundo componente está asociado a la información recopilada de los talleres, entrevistas o reuniones sostenidas, para esto el equipo Consultor desarrollo una serie de guías, cuestionarios y actividades para sistematización de información. Un dato importante como se explicará en la sección 2.2.1.2 radica en que la información recopilada en este apartado responde a instrumentos y metodologías cuantitativas y no cualitativas, para estas últimas se desarrolló todo un proceso de investigación específico.



Por último, se presenta los grupos metas, Directores, Familias, Infraestructura, Nutricionistas y Funcionarios(as) que serían abordados de acuerdo al plan de trabajo mediante una encuesta, a continuación se presentan los resultados asociados al componente cualitativo.

Fichas Técnicas de las encuestas o instrumentos aplicados a los diferentes actores

En el siguiente apartado se hace alusión al proceso metodológico seguido, así como los resultados generales obtenidos.

- Información Cuantitativa

Dentro de los requisitos específicos que incluía la evaluación se encontraba el de una encuesta probabilística que recopilara las impresiones de los beneficiarios directos de las alternativas. En este caso a las familias de los niños(as) que se encuentran en cada una de las tres alternativas. Para esto se trabajó con el marco muestral del IMAS para la construcción de la muestra del primer componente de evaluación.

Es importante señalar que debido a los requerimientos solicitados fue necesario unificar dos bases de datos provenientes de distintas fuentes el IMAS, una proveniente de la Dirección Financiera del IMAS, donde se realiza los pagos a las Familias, y la otra base administrada por la Dirección de Tecnologías de Información, ya que los datos proporcionados por el SIPO contenían serias inconsistencias, siendo la más grave la inclusión de familias que ya no están recibiendo el beneficio, dentro de las cuales la más importante era que, existían personas en las listas proporcionadas que, una vez verificadas con los enlaces regionales, se corroboró que dichas personas no estaban vinculadas en las alternativas.

Una vez solventados dichos problemas se procedió a seleccionar una muestra sistemática y estratificada por área regional y por tipo de alternativa. En la siguiente sección se presenta un resumen del proceso de aplicación de la encuesta.

Es importante señalar que para el diseño de la encuesta todos los resultados obtenidos de este componente pueden ser generalizados a la población total.



Proceso de selección y análisis del componente Familia

- Encuesta Probabilista
- Tamaño de Muestra Propuesto: $N = 463$, Muestra Final $N_1 = 368$
- Tasa de Respuesta: 79.5 %
- Porcentaje de No respuesta: 20,5% De estos una mayoría se debe a que no llegó a la entrevista y/o ya no tenía al niño en el centro.
- Sub Universo Expandible: 2617 Error de Muestreo: 4.6%
- Universo Total: 8724 Error de Muestreo: 9.3%

Un segundo rubro a analizar corresponde a la evaluación de la infraestructura de cada una de las alternativas. Para la selección de éstas se contó con un marco muestral de 511 alternativas proporcionado por el IMAS para estos fines. La técnica de muestreo aplicado fue sistemático y estratificado por área regional y por tipo de alternativa, la muestra acordada para dichos fines fue de 121 alternativas.

Es importante señalar que por el diseño de la encuesta todos los resultados obtenidos de este componente pueden ser generalizados a la población total

Proceso de selección y análisis del componente Infraestructura

- Encuesta Probabilista
- Tamaño de Muestra Propuesto: $N = 121$, Muestra Final $N_1 = 111$
- Tasa de Respuesta : 91.73%
- Error de Muestreo: 8 puntos porcentuales
- Porcentaje de No Cobertura: 0.08%
- Universo Total: 511

Otro de los grupos de análisis corresponde a los Directores de las diferentes alternativas, para la selección de estos se utilizó el diseño muestral empleado para la evaluación de la infraestructura, esto quiere decir que una vez seleccionadas las alternativas, se toma la misma para aplicar el instrumento de Infraestructura y Directores, esto porque era inviable económicamente hacer una selección independiente de Directores y de Alternativas.

Es importante señalar que por el diseño de la encuesta todos los resultados obtenidos de este componente pueden ser generalizados a la población total.



Proceso de selección y análisis del componente Directores

- Encuesta Probabilista
- Tamaño de Muestra Propuesto: $N = 121$, Muestra Final $N_1 = 111$
- Tasa de Respuesta : 91.73%
- Error de Muestreo: 8 puntos porcentuales
- Porcentaje de No Cobertura: 0.08%
- Universo Total: 511

Un grupo importante a analizar responde a los funcionarios(as). Para estos fines y de acuerdo a los Términos de Referencia, se tenían que entrevistar dos personas por Alternativa identificada, debido a esto y a la imposibilidad económica de realizar un estudio independiente, se entrevistó a los y las funcionarios(as) que estuvieron presentes en el momento de aplicar la entrevista de infraestructura y directores.

Debido a los requerimientos específicos de los términos de referencia y debido a la imposibilidad económica, los resultados de los funcionarios sólo se pueden analizar a nivel de sondeo, esto quiere decir que no son generalizables.

Proceso de selección y análisis del componente Funcionarios(as)

- Encuesta No probabilística
- Muestra recolectada: 143 de 111 Alternativas

El último grupo de interés a analizar comprende los nutricionistas o cocineros que de cada una de las alternativas, debido a que no se contaban con los recursos económicos para hacer un sondeo independiente, se procedió a entrevistar a aquellos nutricionistas o cocineros presentes en el momento de la entrevista de los directores y alternativas, debido a esto y a que no es posible contar con un universo finito para este grupo en específico, los resultados no son generalizables a toda la población.

Proceso de selección y análisis del componente Nutricionistas y Cocineras

- Encuesta No probabilística
- Muestra recolectada: 65 de 111 Alternativas

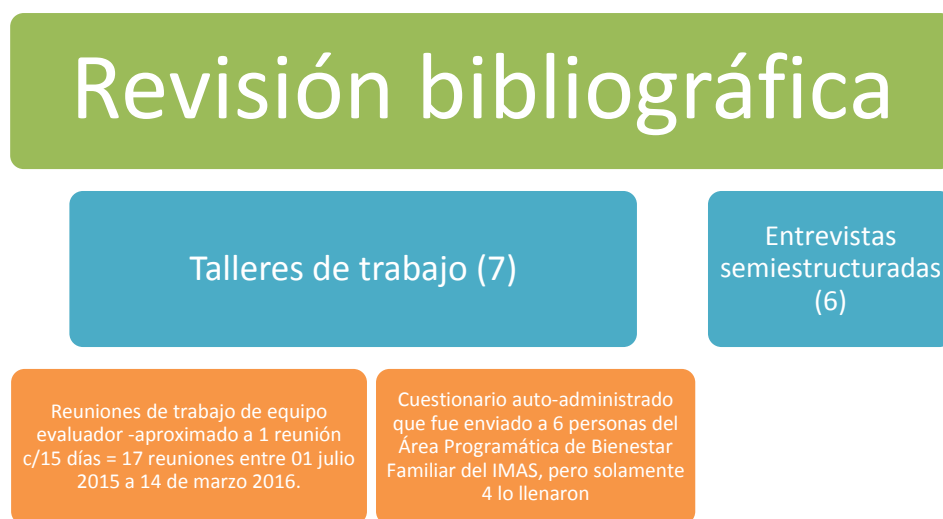
A manera de resumen se trabajó con: tres encuestas probabilísticas generalizables a la población, Familias, Directores e Infraestructura, dos encuestas de opinión aplicadas a Nutricionistas o cocineros y a los funcionarios(as). Es importante señalar que no es

posible realizar un análisis generalizable a todos los grupos de interés, en otras palabras, los resultados que se presenten de familia, infraestructura y Directores sí son generalizables al universo de población que atiende el IMAS, mientras que cuando se discuten los resultados de Funcionarios(as) y Nutricionistas o Cocineros(as), se referirá sólo a las personas que contestaron dichos instrumentos.

- Información Cualitativa

Dentro del enfoque cualitativo, como se mencionó en las secciones anteriores, se desarrolló una metodología que abarcó cinco componentes, los cuales se describen a continuación:

Figura N° 3 Metodología de análisis cualitativa



Fuente: Elaboración propia, 2016

De esta sección es importante mencionar que los resultados y el análisis cualitativo se basó en técnicas de análisis de contenido y ayudas memorias de las reuniones, con el objetivo de identificar puntos claves dentro de cada abordaje metodológico.

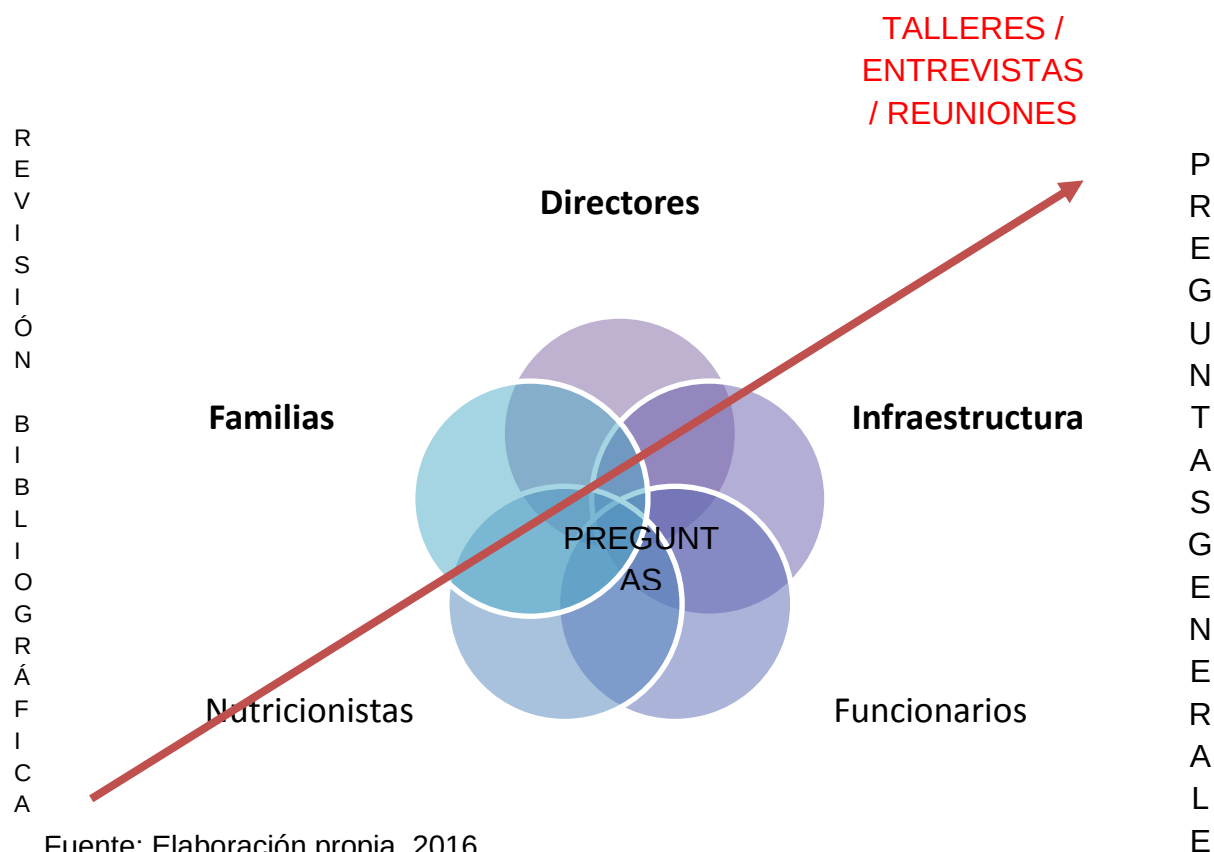
Otro aspecto importante a señalar es que los resultados obtenidos de cada taller o grupo de análisis son vinculantes en vista de que la asistencia a dichos eventos fue del 100%, lo que garantiza que todas las opiniones, posiciones y demás son consensuadas, esto permitió analizar los resultados de una forma oportuna.

3.2.3. Estructura de Análisis de la Información

El siguiente apartado apunta a cuáles son los niveles posibles de análisis que permite visualizar la información recopilada por el equipo consultor CICAP-UCR. Es importante tomar en consideración que el proceso metodológico seguido y aprobado por el equipo

Gestor, brinda puntos comunes de análisis y permite realizar contraste de información, en la siguiente ilustración se presentan un detalle general de este alcance.

Figura N° 4 Estructura de análisis de información



Fuente: Elaboración propia, 2016

Como se indicó en las secciones anteriores, el proceso de obtención de información cubrió varios aspectos, desde el marco legal, pasando por entrevistas y encuestas, hasta terminar con talleres o grupos focales. Por esta razón es importante explicar que los niveles de análisis van a estar en función de la fuente de información, el nivel de desagregación y el tipo de análisis que se quiere realizar, así por ejemplo, las entrevistas aplicadas a los diferentes actores, denotadas por los círculos de colores, contienen preguntas comunes que permiten generar un contraste de opinión entre cada actor y dan la posibilidad de identificar brechas u oportunidades de mejoras en algunos aspectos, pero también por su lado, cada instrumento brinda un sin número de preguntas que permiten analizar de forma independiente el parecer de los Directores, Familias, Nutricionistas y Funcionarios sobre una temática en específico, se deja por aparte el cuestionario de infraestructura porque el mismo estuvo orientado a verificar el cumplimiento de normas y/o requisitos de funcionamiento.



Por otro lado, las respuestas obtenidas vía taller, o grupo focal, pueden llegar a complementar o contrastar alguna percepción medida vía encuesta, con esto se quiere decir que, el análisis que se presentará a continuación, contiene un componente de triangulación de varias fuentes de información.

En cuanto a los niveles de desagregación de la información es importante tomar en cuenta que dependiendo de los cruces de variables que se vayan a realizar, el tamaño de la muestra para los cuestionarios de Infraestructura, Directores y Familia, puede que no sea el suficiente, por lo que los datos analizados pueden tener un error de medición muy alto. Esto lo deberá tener en cuenta el equipo Gestor una vez que se requiera realizar un análisis con más detalle.

Un último aspecto a considerar consiste en la elaboración de la información por alternativa o por área regional, debido a que el IMAS cuenta con 10 áreas regionales y 3 tipos de alternativas, el generar cruces de más de tres o cuatro variables al mismo tiempo compromete el análisis y dificulta el nivel de comprensión de los datos, para evitar esto el equipo consultor, siguiendo las recomendaciones del equipo Gestor, realizó cruces independientes de las variables es decir, se analiza una misma pregunta desde la óptica de las alternativas y posterior se contrasta desde la óptica de las regionales, esto para los casos en los cuales aplica este criterio, el resto de la información se maneja a nivel general.

En aras de ejemplificar un poco más este apartado, en el Anexo 1 se presentan algunos ejemplos, con datos obtenidos del proceso de consulta, con el objetivo de aclarar los diferentes niveles de presentación de información que se pueden realizar y cuales se sugiere no se realicen por la imposibilidad metodológica de llegar a conclusiones válidas.

4. Contexto y origen de la intervención evaluada

4.1. Contexto

El Gobierno de Costa Rica ha brindado especial atención al cumplimiento de los derechos humanos, la igualdad de oportunidades, la lucha contra la pobreza, la exclusión social, el riesgo y la vulnerabilidad de sus ciudadanos, a partir de acciones concertadas realizadas por diferentes instancias públicas y privadas.

Los niños, niñas y adolescentes forman parte de la población a la cual se pretende brindar una protección integral, ya que son sujetos de derechos civiles, sociales y políticos y que, por lo tanto, deben ser considerados como ciudadanos (Política Nacional para la Niñez y la Adolescencia de Costa Rica 2009 – 2021)

No obstante, el mayor impulso en la atención integral dirigida a niños, niñas y adolescentes, nace a partir de la aprobación de la Convención de los Derechos de los Niños y las Niñas en el año 1989, la cual es ratificada por el país en 1990. Estas acciones posteriormente, inciden en la aprobación de legislación nacional vinculada con este tema, cuyo referente principal es el Código de la Niñez y la Adolescencia (1998).

En Costa Rica, se han desarrollado una serie de instrumentos jurídicos que expresan un salto cualitativo fundamental en la concepción de la infancia; cambio paradigmático que supuso el cuestionamiento de la Doctrina de Situación Irregular y, paralelamente, el posicionamiento de la Doctrina de Protección Integral, en donde las personas menores de edad son concebidas como sujetos de derechos.

Desde este marco filosófico y jurídico, se declara el Interés Superior del niño o la niña, el cual establece que se deben favorecer los derechos de este grupo etario sobre cualquier otra situación. Este principio debe ser entendido como la garantía para el cumplimiento de todos los derechos, eliminando la arbitrariedad, la discrecionalidad y la postergación de las prioridades de la niñez y la adolescencia, por parte de las autoridades públicas o privadas y de las personas adultas.

La Convención de los Derechos de los Niños y las Niñas señala, también, que la persona menor de edad como sujeto integral debe contar con las condiciones económicas, sociales, políticas y socio psicológicas que le permitan su crecimiento y desarrollo integral.

De esta forma, el Estado costarricense está comprometido a desarrollar iniciativas que tengan como finalidad la disminución de las condiciones de pobreza imperantes en una porción significativa de la población costarricense mediante diferentes programas y estrategias.

Específicamente, en materia de atención, cuidado y desarrollo infantil, se plantean como objetivos: garantizar el derecho de todos los niños y las niñas, prioritariamente los de cero



a siete años, a participar en programas de cuido, en procura de su desarrollo integral, según las distintas necesidades y de conformidad con las diferentes modalidades de atención que requieran; promover la corresponsabilidad social en el cuido mediante la participación de los diversos sectores sociales; articular los diferentes actores, alternativas y servicios de cuido y desarrollo infantil; y procurar que los servicios de cuido y desarrollo infantil permitan la inserción laboral y educativa de los padres y las madres.

Una de estas estrategias, consiste en aumentar la cobertura y la calidad de los programas de atención y cuido de las personas menores de edad, debido al elevado costo de algunas modalidades de cuido convencional y la escasez de recursos humanos y económicos con que cuentan los programas existentes.

Lo anterior, paralelo a la consolidación de mecanismos que promuevan la incorporación de la mujer al mercado laboral o generando condiciones para que puedan estudiar y prepararse para su incorporación en el mundo del trabajo.

En este contexto, las distintas Alternativas de Atención y Desarrollo de la Niñez (AADN) se constituyen en espacios estratégicos que posibilitan a los niños y niñas su atención y cuidado en centros especializados mientras sus progenitoras (es) se capacitan o se desempeñan en el mercado laboral.

Debe indicarse que los centros de atención integral para niños y niñas se encuentran conformados por diferentes actores sociales, públicos y privados, que tienen un mandato legal y un interés legítimo en materia de atención, protección y desarrollo integral de los niños y niñas.

En el caso de las Alternativas de Atención y Desarrollo de la Niñez (AADN) evaluadas, debe considerarse que cada una de ellas surge en un contexto nacional, político e institucional distinto y que la reconstrucción de su Teoría de la Intervención supone, por tanto, considerar dichos aspectos.

A continuación, se presenta un breve esbozo, en orden cronológico, sobre el origen de cada una de las AADN evaluadas, como parte de la presente contextualización.

Debe destacarse que tanto el Programa de Hogares Comunitarios como los Centros Infantiles Privados, se crean como una estrategia de gobierno en la Administración Calderón Fournier (1990-1994).

Según Barahona y Pizsk (2003), dicha estrategia respondía a los planteamientos del Plan Nacional de Desarrollo “Desarrollo Sostenible con Justicia Social”, en donde los grandes objetivos y directrices de política social pretendían: aumentar la producción y generar mecanismos de redistribución de la riqueza más equitativos, mediante la participación de una sociedad solidaria; brindar atención integral a la mujer, la juventud y la familia; superar la pobreza utilizando componentes de prevención, promoción, trabajo productivo



y desarrollo social y, compensar los efectos de la política de estabilización y ajuste estructural en los sectores de menores ingresos. Todo ello, partiendo de un rol subsidiario del Estado y de focalización de la política social.

Para lograr lo anterior, se definieron programas y proyectos prioritarios en tres áreas principales:

- Área de asistencia y bienestar social: cupón alimentario, bono de vivienda, uniformes y útiles escolares, comedores escolares, becas y subsidios para la formación técnica, reorganización del servicio de guardería, adecuación de los sistemas de pensión.
- Área de desarrollo social: sector productivo, programa de modernización del movimiento cooperativo, fondo para el financiamiento del Sector Social Productivo, Bolsa nacional y regional de empleo, generación de empleo permanente, auxilio temporal de empleo.
- Área de mujer y familia: fortalecimiento del núcleo familiar, prevención integral de la delincuencia, capacitación para la mujer.

Dichas programas y proyectos se concretaron por medio de transferencias y subsidios, tales como el subsidio gratuito del Bono Familiar de la Vivienda, el Bono Escolar y el Bono Alimentario.

Asimismo, en este período se establece – con el apoyo de organismos financieros internacionales - el sistema de Selección de Beneficiarios de la Política Social (SISBEN), a cargo de Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), basado en la aplicación de un censo a la población en situaciones de pobreza para seleccionar los beneficiarios de la política, y asegurar así la focalización de los programas en los sectores más pobres de la sociedad.

En esta coyuntura, se produce el surgimiento de las dos Alternativas de Atención y Desarrollo de la Niñez anteriormente mencionadas.

En primer término, se crean los Hogares Comunitarios en el año 1991, mediante Decreto Ejecutivo No. 21391-TSS-MEP-S con el nombre de Programa de “Microempresas para la Atención Infantil: Hogares Comunitarios”. De acuerdo con Hodgson (2001, P. 7), los orígenes del Programa Hogares Comunitarios contemplan como una de las estrategias la participación de las comunidades como política de Estado, orientada a que la sociedad civil sea protagonista en la búsqueda de la satisfacción de sus propias necesidades.

Según destaca Sauma (2014), en sus orígenes, este programa fue promovido por el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) pero ha sido de ejecución privada.



Su objetivo inicial fue promover la creación de microempresas especializadas en cuidado infantil constituidas por madres de familia que pudieran brindar el servicio a números reducidos de niños o niñas en sus respectivas casas de habitación (“madres comunitarias”), facilitando la inserción laboral de las progenitoras/es o encargados (as) de las personas menores de edad (Hodgson, 2001, P.7).

Aunque es una iniciativa que ha sido impulsada por el sector público y que cuenta con financiamiento público, se considera una iniciativa mixta porque los ejecutores, es decir, las “madres comunitarias”, pertenecen al sector privado.

Las Comunidades por su parte, desempeñaron un papel más protagónico, en específico, al inicio del Programa Hogares Comunitarios, pero su participación no fue sostenible en el tiempo. Las madres y padres de familia, al ser las personas que reciben los beneficios de las AADN, tienen poca influencia en las decisiones relacionadas con los servicios brindados por las AADN y por lo tanto, también poseen una reducida capacidad de acción.

Sin embargo, según estos autores, la forma de ejecución del programa y su relación de dependencia con el IMAS fue cambiando, principalmente con la entrada en vigencia de la Ley N° 8017 del año 2000, “Ley General de Centros de Atención Integral”- y, al igual que otras alternativas, los Hogares Comunitarios comienzan a ser regulados por el Consejo de Atención Integral (CAI), órgano adscrito al Ministerio de Salud, encargado de autorizar, supervisar, fiscalizar y coordinar el adecuado funcionamiento de las modalidades de atención integral de las personas menores hasta de doce años de edad.

Según la Directriz de subsidios a familias que utilizan los servicios de las alternativas de cuidado y desarrollo infantil 02-2015, en la actualidad los Hogares Comunitarios (HC) constituyen una oferta de servicios que presta una Madre Comunitaria a los padres, madres o encargados legales de niños y niñas, prioritariamente, en condiciones de pobreza y que consiste en apoyo, alimentación, cuidado, estímulo y seguridad, en un horario de al menos 10 horas diarias, durante los 5 días de la semana, a un máximo de 10 niños menores de siete años, o de 7 a 12 años (IMAS, 2015).

Por su parte, los Centros Infantiles Privados (CIP) surgen en el año 2000, también en la Administración Rodríguez Echeverría, mediante la Ley 8017, Ley General de Centros de Atención Integral y normativa conexas relacionadas con centros de atención integral, públicos, privados y mixtos, para personas hasta de 12 años de edad. Dicho surgimiento, se da en el marco de las acciones desplegadas por dicho gobierno en el Área de Asistencia y Bienestar Social, en donde se incluía la reorganización y regulación de los servicios que, en ese momento, eran denominados “guarderías”.

Sauma (2014) señala que en el país existe un gran número de centros infantiles privados que atienden a la población de interés y que, con base en su marco jurídico, son regulados por el Consejo de Atención Integral del Ministerio de Salud.



Refiere que estos establecimientos funcionan con un sentido comercial, en algunos casos, pero que en otros, se evidencia un carácter más social, administradas por Organizaciones No Gubernamentales, iglesias, grupos comunales, entre otros. De allí que la población que recibe los servicios de este tipo de Alternativa, a diferencia de la atendida en el Programa de Hogares Comunitarios, sea más heterogénea en cuanto a su condición socioeconómica.

Asimismo, el investigador referenciado anteriormente señala que, hasta la fecha, no existe registro del número total de estos establecimientos en el país, los horarios de atención, la cantidad de niños y niñas que atienden y la calidad de los servicios que prestan.

Al respecto, la Directriz 02-2015, indica que los Centros Infantiles Privados (CIP) constituyen una oferta de servicio prestada a los padres, madres o encargados legales de niños y niñas por alternativas de cuidado privadas o mixtas, incluidas cooperativas, asociaciones de desarrollo, asociaciones solidaristas y pequeñas empresas. Se atienden niños y niñas desde 3 meses hasta los 12 años de edad, el servicio prestado por parte del Centro Infantil es de 10 horas o más diarias, durante 5 días a la semana, donde se ofertan cuatro tiempos de alimentación, el tamaño de los grupos es pequeño para efectos de dotar de una atención más individualizada y se cuenta con personal profesional en distintas áreas.

Por último, los Centros de Cuido y Desarrollo Infantil (CECUDI) constituyen un tipo de Alternativa de reciente data. Surgen en el año 2012, en el marco de creación de la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil (REDCUDI), estrategia de gobierno prioritaria en la Administración Chinchilla Miranda (2010-2014), que responde al eje de acción “Bienestar Social y Familia”, contenido en el Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014 “María Teresa Obregón Zamora”. Dicho eje plantea como objetivos estratégicos: el cuidado y atención de la niñez y la tercera edad, así como el mejoramiento de la empleabilidad de la población femenina (entre otros grupos vulnerables).

De manera coincidente, Brenes (2015) señala que los CECUDI emergen como una respuesta a la alta demanda existente de más y mejores servicios para la atención de niños y niñas de familias en condición de pobreza, riesgo y vulnerabilidad social. En este sentido, no solo se consideró prioritaria la ampliación de la oferta de servicios de atención y cuidado infantil en el país, sino también el establecer y/o fortalecer las condiciones sociales para la incorporación de la población femenina en el mercado de trabajo.

En este sentido, los CECUDI se concibieron como una nueva modalidad de prestación de servicios de atención integral infantil, que se concreta mediante una alianza estratégica entre el IMAS, FODESAF y los gobiernos locales de los 81 cantones del país. Teniendo como expectativa el fomentar en las municipalidades procesos decisorios para asumir el compromiso social de contribuir con la meta-país de incrementar la cobertura en la



prestación de servicios a la población infantil, especialmente a aquella cuyas familias están en condiciones de pobreza, vulnerabilidad o riesgo social.

Es así como los CECUDI se crean mediante el Decreto No. 36916 sobre la “Organización General y Bases Operativas de la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil”, del 28 de noviembre del año 2011 y la Ley No. 9220, “Creación de la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil”, del 24 de abril del 2014.

Según datos de la Presidencia de la República (2015), hasta el mes de agosto del año 2015, se habían abierto un total de 47 establecimientos de este tipo en todo el país, los cuales atienden dentro su población usuaria, a personas menores de edad que proceden de familias que reciben un subsidio por parte del IMAS.

Dicha fuente agrega que, en total, los proyectos que se han desarrollado son 120, de los cuales 67 se encuentran ya construidos y, de estos, 47 ya están operando.

Al respecto, la Directriz 02-2015 refiere que los Centros de Cuido y Desarrollo Infantil (CECUDI) son una oferta de servicio prestada a los padres, madres o encargados legales de niños y niñas, prioritariamente en condiciones de pobreza, por alternativas de cuido municipales. Se atienden niños y niñas desde 3 meses hasta los 12 años de edad, el servicio prestado por parte del Centro Infantil es de 10 horas o más diarias, durante 5 días a la semana, con cuatro tiempos de alimentación, el tamaño de los grupos es pequeño para efectos de dotar de una atención más individualizada y se cuenta con personal profesional en distintas áreas.

4.2. Problemática

Una sociedad que promueve los derechos de las niñas y los niños, presta cada vez mayor atención a la toma de acciones concretas que contribuyen a su desarrollo físico, cognitivo y emocional, con la finalidad de propiciar la adecuada inserción de los niños y niñas en la colectividad, resguardando al mismo tiempo, la integridad física de las personas menores de edad.

No obstante, a pesar de las numerosas iniciativas públicas y privadas implementadas desde hace décadas en Costa Rica a favor de los derechos y la satisfacción de las necesidades de cuido y protección de la niñez, la cobertura de los servicios públicos en este campo, no superaba el 5% de la población infantil menor de 7 años de edad para el año 2010 (Secretaría Técnica de la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil, 2014, p.9). Así mismo, al 01 de enero del año 2015, la Contraloría General de la República confirma la existencia de 999 centros infantiles de la REDCUDI (2015)⁸.

⁸ Ver Cuadro No. 1 Informe Nro. DFOE-SOC-IF-18-2015 de la
CGR:https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/jaguar/Documentos/informes_rec/DFOE-SOC-IF-18-2015.pdf



Por su parte, según lo cita el VII Estado de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia en Costa Rica, a partir de un estudio realizado en el 2010, cerca de 43.000 mujeres en el país, requieren el servicio de cuidado de sus hijos para posibilitarles trabajar o trabajar más horas. Declara el estudio que, la mayor incidencia de pobreza en los niños y niñas se da en los hogares monoparentales con jefatura femenina (39,9%), seguidos de biparental con ama de casa (33,7% y, finalmente, biparentales con ambos proveedores (18,7%). Además, calcula que solo 20.000 niños y niñas aproximadamente están siendo atendidos(as), lo cual representa una proporción mínima de la población que potencialmente parece requerir los servicios de cuidado y desarrollo infantil (132.354), es decir, un 15.11% del total de niños y niñas que requieren dichos servicios. Si comparamos este 15.11% con el 5% mencionado en el párrafo anterior se puede deducir que el Estado costarricense, cuenta con una baja cobertura de la población meta, que no permite cubrir toda la demanda de opciones de cuidado y de atención integral necesarias para brindar atención a la mayor parte de la población infantil cuyas familias se encuentran en condición de pobreza, pobreza extrema y vulnerabilidad social.

Estos datos reflejan un vacío en la oferta de los servicios de cuidado y atención integral pues no se está garantizando la tan deseada universalidad, que proclama la atención de la mayor parte de la población infantil, independientemente de su condición socioeconómica. Esta situación es el resultado, entre otros factores, de la falta de fuentes de financiamiento que permitan asegurar dicha universalidad. Es importante aclarar que los programas sociales del IMAS, se encuentran focalizados hacia la atención de la población en condición de pobreza y pobreza extrema, mientras que las AADN están orientadas a una población más amplia.

La necesidad de contar con opciones de cuidado y atención integral, se vuelve relevante en una sociedad en la que las niñas y los niños se encuentran más expuestos a la pobreza, la discriminación y la exclusión, lo cual les hace más vulnerables ante el abuso, la explotación y el abandono (Red Latinoamericana de Acogimiento Familiar y Aldeas Infantiles SOS Internacional, 2010). Según estadísticas del PANI, en Costa Rica son atendidos más de 30 mil niños y niñas cada año, por agresiones físicas o psicológicas, de los cuales 420 se encuentran en albergues del Patronato. Las principales causas de agresión son derivadas de conflictos familiares con 13.352, luego negligencia por parte de los padres con 6.424 y el maltrato físico con 2.992 casos atendidos⁹. Por otra parte, el total de violencia sexual en niños es alarmante: en el 2009 se denunciaron más de 700 casos, y esto es más o menos la misma cantidad de los que no se denuncian.¹⁰ Por lo

⁹ CRHoy.com Noticias, 30.640 son niños atendidos por violencia infantil en Costa Rica, martes 15 de setiembre del 2015, <http://www.crhoy.com/30-640-ninos-son-atendidos-por-violencia-infantil-en-costa-rica/>

¹⁰ Humanium, Niños de Costa Rica ¡Haz que los derechos infantiles en Costa Rica sean una realidad!, consulta vía internet: <http://www.humanium.org/es/costa-rica/>



que, contar con una opción de cuidado y atención podría contribuir a disminuir esta problemática y paralelamente, mejorar el desarrollo físico, cognitivo y emocional, de la población infantil y más adelante su rendimiento académico y su paso exitoso a la vida adulta. De esta forma, los niños y las niñas pueden romper la transmisión intergeneracional de la pobreza, garantizando su inclusión social.

La necesidad de cuidado y atención infantil también está relacionada con la realidad de que muchas familias están constituidas por mujeres jefas de hogar que necesitan insertarse al mercado laboral o al sistema educativo para mejorar sus capacidades económicas. Según la Encuesta Nacional de Hogares del INEC, el porcentaje de hogares en el país con jefatura femenina y en pobreza extrema, corresponde al 45,9%.

Aunque la condición de los hombres jefes de hogar que carecen de recursos de apoyo para el cuidado y atención de sus hijos, podría limitar su incorporación en el mercado laboral y en procesos educativos, esta situación resulta más palpable en las mujeres, debido a la feminización de la pobreza y a patrones culturales enraizados que depositan toda la responsabilidad de la crianza de los hijos y las hijas en las madres.

De esta forma, continúan siendo evidentes las brechas económicas, sociales y culturales entre los distintos grupos sociales, ya que no se logra una verdadera inclusión de las personas menores de edad, ni de las mujeres, principalmente en condiciones de pobreza, a la vez que se limita su movilidad social.

No obstante, el Estado costarricense ha asumido una serie de compromisos encaminados a dar respuesta a la problemática planteada. Al respecto, la Política Nacional de la Niñez y la Adolescencia 2009 – 2021 plantea su responsabilidad para promover y hacer posible el desarrollo integral de las niñas, los niños y los adolescentes, complementando los esfuerzos familiares y comunitarios para garantizar su protección. Uno de los lineamientos de esta política, postula la promoción y el fortalecimiento de las alternativas de cuidado para niños y niñas, así como la coordinación de las diferentes modalidades de cuidado con el fin de velar por la calidad de los servicios brindados y definir estrategias de mejoramiento continuo, en correspondencia con los derechos de la población menor de edad.

Por otra parte, la Política Nacional para la Igualdad y Equidad de Género (PIEG) 2007 – 2017 propone avanzar en el cuidado de niños y niñas de cero a doce años, dado que es una población prioritaria para las mujeres y altamente descuidada por parte de los servicios públicos, más allá de los de salud. Además, el priorizar el cuidado de esta población, facilita el avance en torno a un abordaje social y no solo privado o femenino del cuidado de los niños y las niñas. En este sentido, la PIEG plantea un objetivo relativo al cuidado como responsabilidad social, en el cual se destaca:



Que en el 2017 toda mujer que requiera de servicios de cuidado de niños y niñas para desempeñarse en un trabajo remunerado, cuente con al menos una alternativa de cuidado pública, privada o mixta de calidad, dando así pasos concretos en la responsabilidad en el cuidado y la valoración del trabajo doméstico.¹¹

Esto por cuanto:

- La creciente incorporación femenina al mercado laboral ha provocado que, cada vez más, las mujeres y sus familias se enfrenten a la necesidad de hacer arreglos para poder cumplir con sus responsabilidades familiares y laborales.
- Los roles de género asignados tradicionalmente a las mujeres provocan desigualdad en la distribución de las responsabilidades familiares y domésticas, que se traduce en una doble o triple jornada para ellas ya que, además de trabajar fuera del hogar, la gran mayoría se encarga de la crianza de hijas e hijos y otros dependientes, así como de los trabajos domésticos, lo cual afecta su salud y reduce sus posibilidades de incorporación al mercado de trabajo remunerado.
- La falta de alternativas para el cuidado de niñas y niños constituye una de las barreras para el acceso y la permanencia de las mujeres en el mercado laboral que, de no atenderse, afecta directamente su autonomía económica, así como la productividad y competitividad del país.
- El ingreso masivo de mujeres al mercado laboral sin el apoyo de servicios de cuidado y sin corresponsabilidad de los hombres, aumenta las condiciones de vulnerabilidad de niñas y niños, así como la demanda de trabajo no remunerado hacia otras mujeres y personas adultas mayores.
- Las tensiones crecientes entre trabajo- remunerado y no remunerado, o entre vida familiar y laboral, colocan en un lugar prioritario de la agenda pública el tema de un mayor y mejor reparto de las tareas de cuidado y el trabajo doméstico.
- La promoción de la responsabilidad social del cuidado permitirá que la sociedad costarricense incorpore elementos para la construcción de una nueva masculinidad.
- Posicionar el cuidado como responsabilidad social en la agenda pública contribuirá a dar mayor visibilidad y valor social al trabajo doméstico y, por lo tanto, a las mujeres que trabajan de manera no remunerada en el hogar.

¹¹ PEIG, 2007. P. 67



- La incorporación de niñas y niños en centros de cuidado es una oportunidad para influir en los procesos de socialización temprana a favor de la igualdad de género, oportunidad que en la sociedad costarricense actual tiende a reducirse en etapas posteriores del proceso educativo.

Por lo anterior, dicha política plantea:

Crear una infraestructura social de cuidado mediante: la expansión de la cobertura y mejoramiento de la calidad de la oferta actual de servicios públicos de cuidado en áreas urbanas y rurales; el diseño de opciones de subvención a instituciones, familias y madres adolescentes para facilitar el acceso a servicios de calidad, privados o asociativos de cuidado infantil.

Es así como las AADN surgen como una opción para brindar atención y desarrollo integral a la población de niños y niñas, a la vez que pretenden mitigar una de las problemáticas más difíciles como lo es la pobreza extrema y, facilitar la incorporación de la fuerza laboral femenina al proceso productivo, al contar con un recurso de cuidado para sus hijos e hijas.

Una de las estrategias planteadas por las AADN, es el suministro de los servicios sociales de apoyo necesarios para permitir que los padres combinen las obligaciones para con su familia con las responsabilidades del trabajo y la participación en la vida pública, especialmente mediante el fomento de la creación y desarrollo de una red de servicios destinados al cuidado de los niños y las niñas.

Como parte de esta estrategia, se plantean las transferencias económicas acompañadas por acciones de promoción y orientación individual o familiar, que promuevan la movilidad social ascendente. Se incentiva la elaboración y articulación de planes familiares de promoción integral, en el marco del reconocimiento de que en la atención de la pobreza deben complementarse los aspectos materiales y no materiales, y para ello la participación de la familia, como objeto-sujeto de intervención, así como la articulación con la propuesta gubernamental, organizaciones sociales, grupos de organizaciones no gubernamentales y empresas privadas, bajo el principio de corresponsabilidad social de las personas usuarias y de solidaridad y compromiso con las familias de la población objetivo.

De esta forma, cuando los hogares tienen acceso a un servicio de cuidado y atención infantil, se empiezan a desencadenar una serie de resultados no solo entre los niños y niñas, como el aseguramiento de su desarrollo e integridad física así como la disminución de situaciones de riesgo social; sino también en la condición económica de sus padres y en especial de las madres, quienes pueden optar por mejorar su educación o insertarse al mercado laboral, mejorando con ello su desarrollo personal, así como el nivel de ingresos familiares.



El reconocimiento de esta problemática es importante, debido a que la situación de pobreza y la desigualdad social son catalogadas como una de las principales razones por las cuales las personas menores de edad ven disminuidas su calidad de vida, al carecer de los cuidados y atención idóneos por parte de las personas encargadas (Red Latinoamericana de Acogimiento Familiar y Aldeas Infantiles SOS Internacional, 2010). Debido a esto, los integrantes de familias con estas características, son quienes recurren a los mecanismos estatales para lograr algún tipo de ayuda que les permita salir de tales situaciones.

La evidencia también señala que intervenciones de Desarrollo Infantil Temprano (DIT) de calidad, focalizadas en las personas menores de edad más pobres y durante los primeros años de vida, son beneficiosas y permiten, inclusive, romper la transmisión intergeneracional de la pobreza. Por otra parte, se ha demostrado que las intervenciones de DIT facilitan a su vez la inserción femenina al mercado laboral, siendo herramientas poderosas para combatir la pobreza en el corto plazo, al permitir a las mujeres la consecución de ingresos para sus familias (Secretaría Técnica de la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil, 2014).

Todas las condiciones mencionadas anteriormente justifican el surgimiento de las AADN, pero además, se reconoce que aún existen retos que superar, para abarcar toda la problemática.

Aunque la apertura de las AADN no responde a un estudio formal sobre la demanda real de las necesidades de servicios de cuido y atención integral, que permita asignar prioridades a las zonas donde existen mayores requerimientos por parte de la sociedad, hace probable que algunas AADN se ubiquen en zonas del país que no necesariamente presentan una alta demanda de servicios de cuido y atención integral para las personas menores de edad¹².

De acuerdo con el Índice de Bienestar de la Niñez y la Adolescencia (IBINA), desarrollado por MIDEPLAN, se determina que los siguientes cantones exhiben las condiciones de calidad de vida menos propicias para las personas menores de edad, en relación con el resto del país: Los Chiles, Guatuso, Sarapiquí, Buenos Aires y Talamanca. Sin embargo, al carecer de un estudio formal de demanda de estos servicios, se desconoce si se ha establecido la cantidad adecuada de AADN en estos cantones. En la tabla 1 se detalla la existencia de 2 Hogares Comunitarios en Los Chiles, 3 Alternativas en Sarapiquí, 17 en Buenos Aires y 1 en Talamanca, mientras que en Guatuso no se registra ninguna. Estos datos revelan inconsistencia en cuanto a si el criterio de apertura de Alternativas se basa en el nivel de pobreza o en la cantidad de población pobre, en la cantidad de población general, o en una combinación entre todas ellas.

¹² Contraloría General de la República (2015).



Por ejemplo, si el criterio a considerar fuera cantones con mayor prevalencia de hogares pobres, se deberían considerar los datos del censo del 2011 del INEC¹³, los cuales determinan que los cantones que cuentan con mayor porcentaje de hogares pobres son: Pérez Zeledón (4,88% del total de hogares), Alajuela (4,60%), Pococí (4,40%), San Carlos (4,37%), San José (4,35%) y Desamparados (3,45%) y Puntarenas (3,45%). En estos cantones se cuenta con la disposición de ADDN, tal y como se muestra en la siguiente tabla, en la que se detallan 6 Alternativas en Pérez Zeledón, 19 en Alajuela, 5 en Pococí, 16 en San Carlos, 60 en San José, 36 en Desamparados y 28 en Puntarenas.

Tabla 2 Ubicación de las Alternativas según cantón

Cantón	Centro infantil	Centro Infantil Municipales (CECUDI)	Hogar comunitario	Total general
Acosta		1		1
Aguirre		1		1
Alajuela	14		5	19
Alajuelita	6		9	15
Alvarado	2			2
Aserri	5			5
Atenas	1	1		2
Barva	3	1	1	5
Belén	3			3
Buenos Aires			17	17
Cañas	1	1		2
Carrillo	6			6
Cartago	12	8	3	23
Corredores			1	1
Curridabat	3		4	7
Desamparados	21	2	13	36
El Guarco	4			4
Escazú	3		4	7
Esparza	2	1	1	4
Flores	3			3
Goicoechea	33		6	39
Grecia	10			10
Heredia	9		12	21
La cruz	1			1
La Union	8		7	15

¹³ Instituto Nacional de Estadística y Censos de Costa Rica.



Cantón	Centro infantil	Centro Infantil Municipales (CECUDI)	Hogar comunitario	Total general
Liberia	18		4	22
Limón	4		1	5
Los Chiles			2	2
Montes de Oca	7	1	1	9
Montes de Oro	1	1		2
Mora	2			2
Moravia	1		1	2
Nicoya	3			3
Oreamuno	1			1
Orotina	1			1
Palmares	3			3
Paraíso	9	1		10
Pérez Zeledón	2		4	6
Poás	2			2
Pococí	3	1	1	5
Puntarenas	4		24	28
San Carlos	14		2	16
San Isidro	1			1
San José	31		29	60
San Mateo		1		1
San Pablo	3	1	4	8
San Rafael	4		4	8
San Ramón	8	1	5	14
Santa Ana	2			2
Santa Bárbara	1			1
Santa Cruz	9		1	10
Santo Domingo			2	2
Sarapiquí		2	1	3
Siquirres			1	1
Talamanca	1			1
Tibás	7	1	2	10
Tilarán	3			3
Turrialba	4		4	8
Valverde Vega	1			1
Vázquez de Coronado	5		2	7
Zarcero	1			1



Cantón	Centro infantil	Centro Infantil Municipales (CECUDI)	Hogar comunitario	Total general
Total general	306	26	178	510

Fuente: Departamento de Informática, IMAS, 2015

De acuerdo con los resultados de la Auditoría de Carácter Especial sobre la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil, realizada por la Contraloría General de la República (2015), existe una carencia de una estrategia integral, definida y oficializada en materia de inserción laboral o educativa dirigida a los padres y madres de familia beneficiarios.

Adicionalmente, existe una evidente desarticulación entre los diferentes actores y modalidades de prestación pública y privada de servicios en materia de cuidado y desarrollo infantil (Contraloría General de la República, 2015), debido a la falta de una estrategia de articulación institucional.

Todas estas condiciones traen como consecuencia que la población beneficiaria no reciba un adecuado cuidado y atención integral, lo cual, a su vez implica que no se logrará un desarrollo integral que incida de manera positiva en el crecimiento físico, los procesos de aprendizaje, desarrollo social y afectivo de las personas menores de edad.

Enunciado del problema y sus efectos

De acuerdo con Costa Pinto (2004), se requiere identificar el problema central que afecta a la población beneficiaria, el cual puede ser multicausal. El mismo es concebido como aquel que afecta las condiciones de vida y la integración social de los sectores más pobres en la sociedad (Martinic, 1997).

En el caso que nos compete, el problema central se conceptualiza como la insuficiencia de opciones de cuidado y atención integral para personas menores de edad que, a su vez, limita el apoyo a mujeres jefas de hogar que carecen de recursos de contención familiar y social para el cuidado y atención de sus hijos e hijas; lo que dificulta su incorporación en el mercado laboral y en procesos educativos. Todo lo anterior, disminuye las posibilidades de que estas personas menores de edad puedan desarrollarse integralmente, desde una perspectiva familiar, esta situación incide en la agudización de condiciones de pobreza y pobreza extrema, tanto para los niños y niñas, como para las personas encargadas. Este es el problema al cual las Alternativas de Atención y Desarrollo de la Niñez en el marco de la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil, pretenden dar solución, la cual va dirigida a una población de niños y niñas hasta los doce años de edad, que se encuentran en condición de pobreza y/o pobreza extrema.

4.3. Mapeo de actores

Para Pozo (2007), el mapeo de actores se basa en el supuesto de que es importante destacar que las redes sociales establecidas en torno a una intervención, permiten identificar los roles y el nivel de influencia que posee cada actor. El mapeo de actores posibilita profundizar el panorama general de roles de los diferentes actores: ¿Quién presiona por qué? ¿Quién no es escuchado? ¿Quiénes son los afines y quiénes los opuestos? De esta forma, es factible que no todos los actores dentro de una misma categoría sean homogéneos en cuanto a sus percepciones e intereses.

En el caso de las Alternativas de Atención y Desarrollo de la Niñez, así como con el accionar de la REDCUDI, existe un número importante de actores vinculado con su gestión, por lo que este análisis es fundamental para identificar su posición frente a los problemas que la intervención pretende responder, así como ante las estrategias posibles de acción de distintos actores relevantes o grupos de interés (Martinic 1997).

Con la finalidad de establecer las relaciones existentes entre estos actores, se realizó un proceso metodológico que incluyó la revisión documental de diversas fuentes de información institucional, así como de la normativa relevante; adicionalmente, se partió de un enfoque de evaluación participativa, que permitió recopilar el punto de vista de los actores estratégicos, vinculados al funcionamiento de las AADN y de la REDCUDI.

A continuación, se realiza una descripción y caracterización de los actores principales vinculados con la gestión de las AADN, en el marco de la REDCUDI, sus funciones y roles dentro del proyecto, como un primer acercamiento:

- **Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS):** Esta instancia fue creada mediante la Ley 4760 del 30 de abril de 1971, y su finalidad es resolver el problema de la pobreza extrema en el país, para lo cual deberá planear, dirigir, ejecutar y controlar un plan nacional destinado a dicho fin. Coordina y preside la Comisión Consultiva de la REDCUDI.
- **Área Programática Bienestar Familiar:** Entidad estatal que coordina la ejecución de los diferentes servicios que ofrece el Programa Bienestar y Promoción Familiar del IMAS, a nivel nacional, de acuerdo con la normativa vigente. Se dedica a proponer estrategias, acciones y metas orientadas a la atención de la población en pobreza, siendo una de ellas el otorgamiento del beneficio de las AADN.
- **Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF):** Constituye una de las fuentes de financiamiento proveniente de fondos públicos para la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil. El Fondo transfiere el 4% de su presupuesto a las iniciativas dirigidas a las niñas y los niños que se encuentren en situación de pobreza o pobreza extrema, por lo que no es exclusivo para las AADN.



- **Contraloría General de la República (CGR):** Actor gubernamental de influencia directa en el caso de los CECUDIS municipales, ya que tiene la capacidad de aprobar o desaprobar los permisos para llevar a cabo licitaciones para centros municipales. No obstante, la CGR podría tener injerencia en otros centros infantiles, mediante la directriz 14299 que tiene que ver con el manejo de fondos públicos por parte de organizaciones privadas, vinculadas a Hogares Comunitarios y Centros Infantiles Privados.
- **Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil (REDCUDI):** Es creada mediante el Decreto Ejecutivo N.º 36020 y en el año 2014 se emite la Ley N.º 9220, a través de la cual se indica que dicha Red tendrá como finalidad el establecer un sistema de cuido y desarrollo infantil, universal y de financiamiento solidario que articule las diferentes modalidades de prestación pública y privada de servicios en materia de cuido y desarrollo infantil, para fortalecer y ampliar las alternativas de atención integral.
- **Secretaría Técnica de la REDCUDI:** Responsable de promover la articulación de los diferentes actores y actividades que se desarrollan en materia de cuido y desarrollo infantil, siendo así, la ejecutora de las actividades que le sean encomendadas por la Comisión Consultiva. Es un órgano adscrito al Ministerio que ejerza la rectoría del sector social, o en su defecto al IMAS.
- **Comisión Técnica Interinstitucional (CTI):** Se crea la Comisión Técnica Interinstitucional para el fortalecimiento de la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil. Por ley se establece que esta instancia trabaja desde el nivel técnico, mediante la coordinación de todas las acciones gubernamentales en materia de cuido, para lo cual cuenta con un plan de acción interinstitucional que incluye a las instituciones que integran la REDCUDI.
- **Comisión Consultiva (CC):** Trabaja desde el ámbito político en la recomendación de las políticas generales y los lineamientos estratégicos del sistema de cuido y desarrollo infantil, de la coordinación competencial interinstitucional y las relativas a las diversas modalidades de prestación de servicios de la red de cuido
- **Ministerio de Salud (MINSALUD):** Es la entidad encargada de velar por el correcto funcionamiento de las Alternativas de Atención y Desarrollo de la Niñez, específicamente de las medidas sanitarias especiales previstas en la Ley General de Salud. El Consejo de Atención Integral está suscrito a este ministerio, y es el encargado de velar por el cumplimiento de las normas de habilitación por parte de las AADN.
- **Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos de Costa Rica (CFIA):** Brinda su visto bueno a los planos para el trámite correspondiente a construcción (como a



cualquier otra construcción). Esa es la única inferencia que esta entidad tiene con respecto a la construcción de edificaciones destinadas al cuidado y atención integral de niños y niñas que tienen relación con las AADN.

- **Dirección Nacional de Centros de Educación y Nutrición y de Centros Infantiles de Atención Integral (CEN-CINAI):** Esta entidad se encuentra adscrita al Ministerio de Salud. Implementa el programa CEN CINAI, que tiene como finalidad contribuir a la mejora del estado nutricional y el desarrollo de la población materno-infantil, que vive en condiciones de pobreza y/o riesgo social, mediante los servicios de nutrición preventiva; atención y protección infantil; y promoción del crecimiento y desarrollo; ofrecidos a escala nacional. Se trata entonces de una opción más de cuidado y atención, que no tiene una vinculación directa con las AADN que forman parte de esta evaluación pero que forma parte de la REDCUDI.
- **Ministerio de Educación Pública (MEP):** Apoya los procesos de enseñanza aprendizaje del componente pedagógico de las AADN, mediante diversos programas.
- **Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS):** Esta instancia gubernamental desarrolla las medidas correspondientes para que las personas menores de edad disfruten el derecho a la seguridad social. Se encarga de brindar atención de las niñas y los niños referidos por las AADN, con el fin de que accedan a servicios de salud de diversa índole. Por su parte, los centros de salud mantienen registros actualizados del ingreso y el egreso de personas menores de edad, donde conste el tratamiento y la atención médica que se le brindó.
- **Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU):** Esta instancia promueve políticas, planes y mecanismos para consolidar la igualdad y la equidad de género. Es actor primordial en la promulgación e impulso de la Política Nacional para la Igualdad y Equidad de Género (PIEG), lo cual se vincula directamente con la intervención objeto de esta evaluación, en tanto plantea dentro de sus objetivos, el cuidado como responsabilidad social y mejoras en las condiciones de trabajo para las mujeres.
- **El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS):** Es responsable de supervisar que las AADN contraten a su personal en cumplimiento de la legislación laboral nacional pertinente.
- **Patronato Nacional de la Infancia (PANI):** Es la institución rectora en materia de derechos de la niñez y la adolescencia, creada en 1930. Es responsable de brindar el adecuado seguimiento a las denuncias sobre violación de derechos de las personas menores de edad atendidas en las AADN. Adicionalmente, el PANI administra algunas de las AADN y además, está autorizada para destinar recursos a la construcción, remodelación, ampliación, compra de edificaciones y terrenos,



alquiler, equipamiento, apertura y operación de centros de cuidado y desarrollo infantil.

- **El Instituto Nacional de Aprendizaje (INA):** En virtud de la Ley N°9220, esta entidad tiene la capacidad de financiar y ejecutar la capacitación técnico-laboral, elaborada en coordinación con la Secretaría Técnica de la REDCUDI, dirigida a las personas que se desempeñen como cuidadoras y promotoras de cuidado y desarrollo infantil, tales como el Técnico en Atención Integral de las personas menores de edad, desarrollado en conjunto con la Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- **Municipalidades:** Las municipalidades están adscritas al tema de los CECUDI y reciben acompañamiento y asesoría de parte de la Secretaría Técnica de la REDCUDI. A pesar de que todos los CECUDI son municipales, algunos de ellos son operados mediante la administración privada, de manera que aproximadamente 70% CECUDI ha tenido lugar desde el ámbito privado, en tanto el 30% restante corresponde a administración municipal.
- **Unión de Instituciones Privadas de Atención a la Niñez (UNIPRIN):** Organización privada sin fines de lucro y de bienestar social, conformada por más de 30 organizaciones no gubernamentales y asociaciones privadas, cuyo objetivo fundamental es ofrecer variadas opciones de atención a las demandas y problemas que enfrenta una gran parte de los niños, niñas y adolescentes en gran riesgo social, en Costa Rica. Su labor se enfoca en propiciar y fortalecer la unión entre las organizaciones afiliadas, mediante el apoyo mutuo, el mejoramiento de los servicios, intercambio de experiencias y conocimientos, así como el apoyo a nuevas iniciativas. Así mismo, UNIPRIN brinda educación y capacitación al personal dedicado a la atención directa de los niños, niñas y adolescentes en instituciones públicas y privadas, a la vez que propicia y promueve la creación de leyes y reglamentos en búsqueda del beneficio de esta población.
- **Dirección Nacional de Desarrollo Comunal (DINADECO):** Institución del Poder Ejecutivo de Costa Rica, encargada de fomentar, orientar, coordinar y evaluar el proceso de organización de las comunidades, para lograr su participación activa y consciente en el desarrollo económico, social, cultural y ambiental del país. Tiene representación en la Comisión Técnica Interinstitucional.
- **Consejo Nacional de Personas con Discapacidad (CONAPDIS):** Ente rector en materia de discapacidad, llamado anteriormente Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial (CNREE). Se encarga de brindar asistencia en la atención de niños y niñas que se encuentren en las AADN, que presenten esta condición y tiene representación en la Comisión Técnica Interinstitucional.



- **Instituto de Desarrollo Rural (INDER):** Ente promotor y facilitador del desarrollo de las comunidades rurales.
- **Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF):** Ha desempeñado un papel fundamental en el apoyo a la atención integral de la primera infancia, la protección de las personas menores de edad, el fomento de la niñez y la interculturalidad, el apoyo al desarrollo de política pública vinculada con la niñez y el deporte, de manera conjunta con el Estado y la sociedad civil costarricense. UNICEF apoyó la preparación del decreto ejecutivo que constituyó la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil (REDCUDI), definiendo los servicios de atención a la primera infancia como una de las prioridades nacionales en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2010-2014. También contribuyó a apoyar la formación del perfil de personas técnicas operadoras de servicios de cuidado. Trabajó conjuntamente con CEN-CINAI en materia de normativa para facilitar la operatividad del proyecto de centro de atención integral en el marco de los derechos a la diversidad cultural de las comunidades indígenas.
- **Alternativas de Atención y Desarrollo de la Niñez (AADN):** Están conformadas por tres modalidades de atención infantil: Hogares Comunitarios, los Centros Infantiles Privados y los Centros de Cuido y Desarrollo Infantil (CECUDI). Cada una de estas modalidades tiene sus propias características y se diferencian en diversos aspectos, como los servicios que se brindan, la infraestructura que poseen, los espacios dedicados a los distintos servicios que se dan a las niñas y a los niños, el mobiliario utilizado, así como en el nivel académico de quienes tienen a su cargo los centros.
- **Empresa Privada (EP):** La empresa privada se encuentra ampliamente representada en las AADN, en tanto su interés radica en la obtención de utilidades, mediante la participación en el mercado de bienes y servicios, al igual que otras iniciativas particulares presentes en diversos ámbitos de la economía del país. Cumple un papel como agente facilitador y ejecutor de servicios de atención y cuidado infantil, en tanto coadyuva al Estado a promover alianzas para la cooperación entre diferentes entidades estatales y las mismas AADN, así como el apoyo a redes locales.
- **Comunidad (C):** El papel de las comunidades en las cuales se circunscriben las AADN es muy variado, y es imposible encasillarlo en intereses y relaciones particularizadas. En el marco de este rol flexible que juegan las comunidades, destaca que, en los orígenes del Programa Hogares Comunitarios, una de las estrategias consideradas fue la participación de las comunidades como política de Estado, orientada a que la sociedad civil sea protagonista en la búsqueda de la satisfacción de sus propias necesidades.

- **Madres y padres de familia (MP):** Constituyen los padres, madres o personas encargadas de la intervención, quienes requieren de opciones de cuidado y atención integral con el fin de acceder al mercado laboral y educativo del país.
- **Personal administrativo de las AADN:** son las personas que se desempeñan en los diversos puestos, en las AADN.
- **Personas menores de edad:** Corresponde principalmente a la población usuaria de los servicios que brindan las Alternativas de Atención y Desarrollo de la Niñez; es decir, todos los niños y las niñas entre los tres meses hasta los doce años de edad, cuyas familias califican dentro de los parámetros institucionales vigentes del IMAS, en atención a los términos de referencia de la evaluación y al Plan de Trabajo acordado.

4.3.1 Análisis del nivel de influencia y capacidad de acción de actores

El nivel de influencia y la capacidad de acción con la que cuentan cada uno de los actores descritos en el apartado anterior son muy variados. La siguiente figura muestra una clasificación, que se hace en función del otorgamiento de recursos (en unos casos) o en función de su injerencia a lo interno de las AADN (en otros casos). En la clasificación se denota que algunos de ellos cuentan con un nivel de influencia sobre las alternativas directo, pero con una capacidad baja de acción (cuadrante 1), otros se ubican en el cuadrante de influencia directa y capacidad de acción alta (2), existen los que tienen una influencia indirecta y una baja capacidad de acción (3) y los que influyen indirectamente, pero cuentan con una alta capacidad de acción (4).

Cuadro N° 2 Nivel de influencia y capacidad de acción de actores

Nivel de influencia	1. Directa - Baja • Municipalidades • Ministerio de Trabajo y Seguridad Social • CFIA • Madres y padres de familia • Encargados de los niños y niñas	2. Directa – Alta • CGR • PNI • FODESAF • Ministerio de Salud, Centro de Atención Integral CAI • IMAS que incluye al Área de Bienestar Familiar. • REDCUDI. • Secretaria Técnica REDCUDI. • Comisión Técnica Interinstitucional. • Comisión Consultiva • AADN (HC, CIP y CECUDI)

3. Indirecta - Baja • INA • MEP • CCSS • INAMU • INDER • UNICEF • CONAPDIS • DINADECO • Comunidades. • Dirección CEN -CINAI • Personas menores de edad. • UNIPRIN • Empresas Privadas	4. Indirecta – Alta • Personal administrativo de las AADN
--	--

Capacidad de acción

Fuente: IMAS (2016).

Como se observa en la figura anterior, en el **primer cuadrante** se encuentran los actores que influyen de manera directa a las alternativas, pero su capacidad de acción es baja, debido a diversos motivos. En esta situación se encuentra el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, entidad responsable de garantizar que las personas sean contratadas por las AADN en cumplimiento de la legislación nacional pertinente, como lo es el Código de Trabajo y sus reformas, de manera que es el garante de que se brinde un seguro de riesgos de trabajo a estas personas. Este es un derecho de toda persona trabajadora, por cuanto les permite recibir asistencia médico-quirúrgica, hospitalaria, farmacéutica y de rehabilitación, entre otros beneficios.

Por su parte, el Consejo de Atención Integral del Ministerio de Salud, tiene como interés velar por el cumplimiento de las medidas sanitarias que forman parte de las normas de habilitación que deben cumplir las AADN, previstas en la Ley General de Salud. Se ha catalogado como un actor de influencia directa, debido a que tiene la potestad de otorgar o denegar el permiso de funcionamiento o habilitación, garantizando que la AADN cumple con los requisitos y condiciones mínimas. Su alcance cubre a todos los establecimientos de atención integral infantil, ya sean de carácter público, privado y mixto.

Las municipalidades constituyen también entidades con fuerte nivel de influencia, debido a que algunas de ellas, cuentan con espacios geográficos destinados a la construcción de alternativas CECUDI y garantizan la infraestructura y el equipamiento de estos CECUDI. Debe aclararse que aunque el rol de las municipalidades es diverso, algunas de ellas realizan las funciones mencionadas, mientras que otras administran la Alternativa, ya sea de forma directa o mediante la contratación de una empresa para tal fin.

El Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos (CFIA) también se ubica en este cuadrante debido a que su relación con las AADN se restringe a otorgar el visto bueno a los planos para el trámite correspondiente a construcción, al igual que realiza esta gestión para cualquier otra construcción.

La baja capacidad de acción de estas tres instancias gubernamentales, se encuentra relacionada con las limitaciones que enfrentan para supervisar de manera efectiva, el cumplimiento de la legislación nacional.

Por su parte, las madres y padres de familia así como las personas encargadas de los niños y niñas que requieren de opciones de cuidado y atención integral con el fin de acceder al mercado laboral y educativo del país, también se ubican en este cuadrante.

En el **segundo cuadrante**, se encuentran actores que poseen una influencia directa sobre las AADN a la vez que su capacidad de acción es alta. Dentro de esta clasificación destaca el papel de la Contraloría General de la República (CGR), el Patronato Nacional de la Infancia (PANI), el Fondo (FODESAF), el Ministerio de Salud, Centro de Atención Integral (CAI), el IMAS que incluye al Área de Bienestar Familiar, la REDCUDI y su Secretaría Técnica, la Comisión Técnica Interinstitucional, la Comisión Consultiva y las mismas AADN (HC, CIP y CECUDI).

El Consejo de Atención Integral del Ministerio de Salud (CAI), tiene como interés velar por el cumplimiento de las medidas sanitarias que forman parte de las normas de habilitación que deben cumplir las AADN, previstas en la Ley General de Salud. Se ha catalogado como un actor de influencia directa alta, debido a que tiene la potestad de otorgar o denegar el permiso de funcionamiento o habilitación, garantizando que la AADN cumple con los requisitos y condiciones mínimas. Su alcance cubre a todos los establecimientos de atención integral infantil, ya sean de carácter público, privado y mixto.

La CGR es un actor gubernamental de influencia directa para la alternativa CEDUCI específicamente, administrada por la Municipalidad, debido a que aprueba o desaprueba los permisos para llevar a cabo licitaciones dirigidas a centros municipales. El CFIA también tiene influencia directa, pero en todas las AADN, las cuales dependen del resultado de las inspecciones realizadas por este colegio, para garantizar el cumplimiento de requisitos relacionados con su infraestructura, lo cual a su vez es un requerimiento para obtener la habilitación por parte del CAI. Por su parte, el PANI tiene una influencia directa sobre algunas de las AADN, porque tiene la capacidad de destinar recursos a la construcción, remodelación, ampliación, compra de edificaciones y terrenos, alquiler, equipamiento, apertura y operación de centros de cuidado y desarrollo infantil. Finalmente, FODESAF consiste en la principal fuente de financiamiento para la Red Nacional de Cuidado y Desarrollo Infantil. Aunque el 4% de su presupuesto transferido a las iniciativas dirigidas a las personas menores de edad en situación de pobreza o pobreza extrema, no es exclusivo para las AADN, este porcentaje aportado por FODESAF, a la fecha se ha dedicado para el financiamiento del subsidio que se le brinda a las familias de los niños y niñas que asisten a dichas alternativas.

De acuerdo con el mismo IMAS, esta instancia así como el Área Programática de Bienestar Familiar, tienen influencia directa en las AADN, a pesar de que desde el punto

de vista legal, las modalidades de atención, son entidades independientes y no están supeditadas a las recomendaciones brindadas por el IMAS en los respectivos procesos de supervisión. Esta situación, incide en que sus acciones de ejecución y coordinación se vean afectadas. No obstante, se explicita que en algunas áreas regionales, el personal del IMAS realiza supervisiones de campo en las alternativas.

Evidentemente, las mismas AADN, ya sean Hogares Comunitarios, Centros Infantiles Privados y CECUDI, tienen una gran influencia en su propio accionar, debido a la autonomía que les confiere el actuar desde el ámbito privado. Al constituir en su mayoría, empresas privadas de diversa índole, tanto su grado de influencia como su capacidad de acción son altas.

Otras instancias consideradas en este cuadrante son el PANI, la REDCUDI y su Secretaria Técnica, así como la Comisión Técnica Interinstitucional y la Comisión Consultiva.

Se considera que las instancias supra citadas poseen una alta capacidad de acción en torno a las AADN, debido a que cuentan con los recursos, así como los mecanismos necesarios para implementar las diversas acciones conferidas en virtud de la legislación nacional aplicable que les compete,

En el **tercer cuadrante** se ubica una importante cantidad de los actores vinculados con el accionar de las AADN, dado que todos ellos influyen indirectamente a las AADN, pero cuentan con una baja capacidad de acción.

Destaca el hecho de que varios de estos actores corresponden a instancias gubernamentales u organizaciones de la sociedad civil sin fines de lucro, que realizan acciones que complementan y fortalecen el accionar de las AADN, en búsqueda de garantizar una atención integral a las personas menores de edad. Sin embargo, no todas ellas realizan acciones concretas sostenidas en el tiempo, ya que se ha identificado una débil articulación entre las mismas, lo que a su vez dificulta la consecución de fines comunes. Este es el caso de entidades que a su vez, forman parte de la Comisión Técnica Interinstitucional (CTI), tales como el INA, MEP, CCSS, INAMU, INDER, CONAPDIS y DINADECO.

Por su parte, organizaciones internacionales como UNICEF y OIT, han apoyado y continúan aportando a las iniciativas de atención integral de la primera infancia, la protección de las personas menores de edad y el desarrollo de procesos formativos dirigidos quienes brindan atención directa a las niñas y niños, entre otros. Sin embargo, sus aportes específicos también han sido aislados.

Las Comunidades por su parte, desempeñaron un papel más protagónico, en específico, al inicio del Programa Hogares Comunitarios, pero su participación no fue sostenible en el tiempo.



Si bien la Dirección Nacional de Centros de Educación y Nutrición y de Centros Infantiles de Atención Integral, a cargo del programa CEN CINAI, coadyuva a mejorar la calidad de vida de la población meta del beneficio AADN, en tanto su finalidad consiste en contribuir a la mejora del estado nutricional y el desarrollo de la población materno-infantil, que vive en condiciones de pobreza y/o riesgo social, tiene influencia limitada y capacidad de acción baja en relación con las AADN del IMAS.

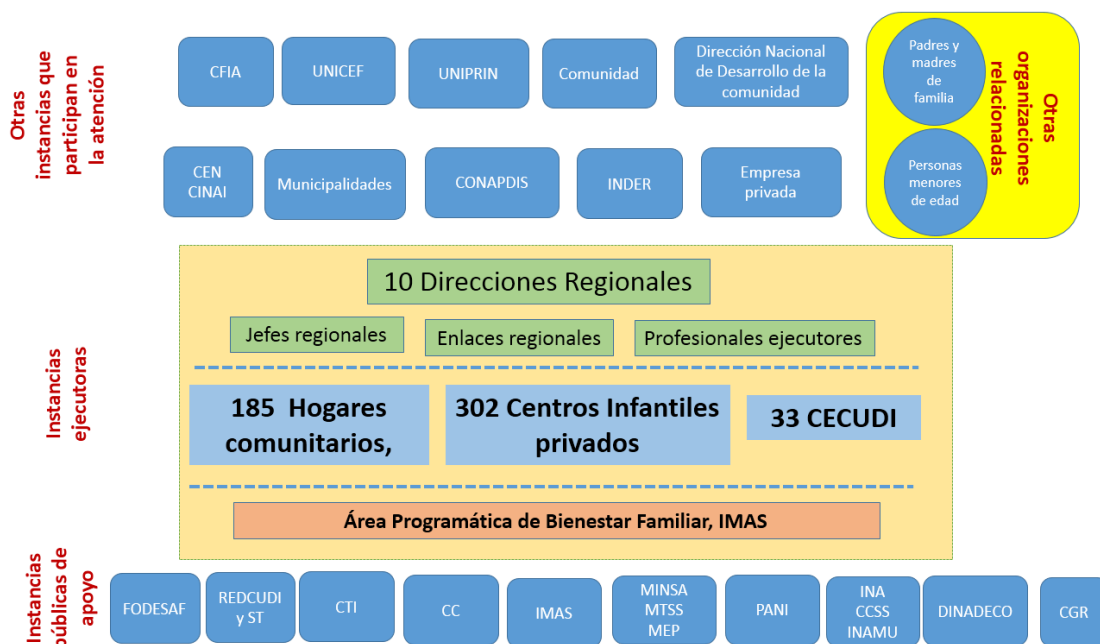
En este cuadrante, también se ubica la Unión de Instituciones Privadas de Atención a la Niñez (UNIPRIN), organización privada sin fines de lucro que integra un número considerable de organizaciones no gubernamentales y asociaciones privadas; de acuerdo con el conocimiento técnico y regional aportado por el IMAS, UNIPRIN, no ha tenido ninguna participación en el desarrollo de las AADN, pese a las competencias de este actor. También las empresas privadas, las cuales muestran una relación más directa con la REDCUDI, pero no con las AADN. Finalmente, las personas menores de edad se ubican en este cuadrante debido a que su capacidad de ejercer influencia es muy limitada.

Por último, en el **cuarto cuadrante**, se ubican los actores que influyen indirectamente a las AADN, pero cuentan con una alta capacidad de acción. Tal es el caso del personal administrativo de las AADN.

4.3.2. Análisis del nivel de operación de los diversos actores

El propósito de este análisis es establecer la ubicación de los actores que participan o se relacionan con las AADN, en diversos niveles de operación, ya sea como instancias públicas de apoyo, instancias ejecutoras u otras instancias que participan en la atención de la población infantil, tal y como se representa en el siguiente diagrama.

Figura N° 5 Niveles de operación de los diversos actores



Fuente: Elaboración propia (2016).

De esta figura se desprende que los siguientes actores corresponden a organizaciones públicas que brindan apoyo al accionar de las AADN: FODESAF, REDUDI y su Secretaría Técnica, el Comité Técnico Interinstitucional, la Comisión Consultiva, el IMAS, el Ministerio de Trabajo, el Ministerio de Salud, el Ministerio de Educación Pública, el Patronato Nacional de la Infancia, el INA, la CCSS, el INAMU, DINADECO y la Contraloría General de la República.

Otras instancias que participan en la atención de la población infantil vinculada con las AADN están conformadas por el CFIA, UNIPRIN, la Dirección Nacional de Desarrollo, los CEN-CINAI, las municipalidades, CONAPDIS, INDER y la Empresa privada.

Las instancias ejecutoras están representadas por diez Área Regionales de Desarrollo Social ARDS, ubicadas a lo largo del país, dirigidas por las jefas regionales, las cuales tienen a un profesional ejecutor designado como enlace regional para el tema de niñez.

Las ARDS tienen como principal función la atención de la demanda de los servicios institucionales, donde está el beneficio a “alternativas de cuidado y desarrollo Infantil”, el cual consiste en brindar un subsidio a las familias para el pago de los servicios que recibe su niño o niña en la AADN.

El Área Programática de Bienestar Familiar tiene como función distribuir el presupuesto otorgado para el beneficio “alternativas de cuidado y desarrollo Infantil” entre las 10 Área Regionales de Desarrollo Social ARDS, según línea base y proyección realizadas



conjuntamente entre el Área de Planificación y la unidad de Presupuesto. Además, asesorar a los enlaces regionales sobre su función en torno al AADN, entre otras funciones.

Adicionalmente, la misma comunidad, los padres y madres de familia, así como las niñas y los niños que reciben el beneficio, son actores importantes a considerar en todos los procesos que tienen lugar en las AADN.



5. Teorías de la Intervención de las modalidades Alternativas de Atención y Desarrollo de la Niñez

En este apartado, se detalla el proceso seguido por el Equipo Consultor para la reconstrucción de la Teoría de la Intervención de las Alternativas de Atención y Desarrollo de la Niñez (AADN), objeto de evaluación, así como de la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil (REDCUDI).

En primera instancia, es relevante destacar que la Teoría de la Intervención es una descripción sobre lo que un programa, proyecto, o política pública plantea lograr. Es un modelo teórico que, desde el nivel prescriptivo (“el deber ser”), pretende plasmar las formas en que dicha intervención pretende lograr los resultados esperados en el corto, mediano y largo plazo.

La teoría del programa es el momento de diseño de la intervención, la génesis del programa, su espíritu y la base que permite posteriormente la comparación entre lo diseñado y lo ejecutado. En ese sentido, se constituye específicamente en una herramienta que posibilita ese punto de partida.

Según Ligeró (2011), la Teoría de la Intervención permite, entre otras cosas, pensar o repensar la lógica de la intervención propiciando un incremento en la comprensión de los mecanismos por los cuales un programa o proyecto produce sus efectos. Asimismo, contribuye a reducir el disenso y las contradicciones entre los diferentes actores implicados, mediante la búsqueda de denominadores comunes sobre la acción.

En el caso de que la teoría sea congruente, desde la perspectiva de los actores clave, se está ante una lógica de intervención válida al menos en el contexto donde se ha evaluado.

Una vez elaborada y validada colectivamente, la Teoría de la Intervención posibilita a dichos actores identificar dónde las cadenas causales no están funcionando o se han roto con el fin de incorporar medidas correctivas a corto, mediano y largo plazo.

También se considera que, el hecho de que los diferentes actores implicados incrementen su conocimiento sobre el programa, cambien la percepción y/o tomen conciencia sobre lo que ocurre, es un fin en sí mismo. No sólo desde algunos enfoques de evaluación sino también desde otras metodologías como la Investigación Acción – Participativa. Se parte del principio de que los cambios tienen que ser endógenos y que no hay posibilidades de cambio, sin un convencimiento previo de que esto es necesario.

En este punto, es fundamental afirmar que existen distintas formas de nombrar la Teoría de la Intervención, según el fundamento epistemológico y teórico de partida. De allí que reciba otros nombres tales como Teoría del Programa, Teoría del Cambio, Teoría del Proceso, Teoría del Impacto, entre otros.



Asimismo, existen diferentes técnicas para su re-construcción y representación gráfica. Sobresalen entre ellas: el Árbol de Problemas y el Árbol de Soluciones, la Línea de Tiempo o el Marco Lógico.

Con base en lo anterior, se destaca que para la reconstrucción y representación gráfica de la Teoría de la Intervención de las Alternativas de Atención y Desarrollo de la Niñez (AADN) y de la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil (REDCUDI), el Equipo Consultor, acogiendo los requerimientos de los Términos de Referencia de la presente Evaluación y con base en un criterio de pertinencia, utilizó la técnica de “Cadena de Resultados”.

Según el Manual Gerencial para el Diseño y Ejecución de Evaluaciones Estratégicas de Gobierno de MIDEPLAN (2014, documento sin publicar), “... una cadena de resultados da una definición lógica de cómo una secuencia de insumos, actividades y productos relacionados directamente con la intervención, interactúan y establecen las vías por las que se logran los impactos. La cadena de resultados define la lógica causal desde el comienzo de la intervención, empezando por los recursos disponibles hasta los objetivos a largo plazo (Jacoby, 2007). Conforme con la definición de la OCDE, el término “resultados” se entiende de manera transversal, no relacionado con un nivel específico de la cadena: resultados son “el producto, efecto o impacto (intencional o no, positivo o negativo) de una intervención” (OCDE, 2002, p. 33).” (2012:20, el encomillado no es del original).

En el contexto de la presente evaluación, la Cadena de Resultados se utilizará como una herramienta metodológica para establecer las relaciones causales propuestas por una intervención, desde su inicio hasta su etapa final. En este caso, la intervención la constituyen las distintas Alternativas de Atención y Desarrollo a la Niñez evaluadas y de la REDCUDI.

Dicha herramienta está compuesta por los siguientes elementos:

- **INSUMOS:** Recursos humanos, financieros, materiales, tecnológicos y de información que se utilizan en el proceso de producción de un bien o servicio.
- **ACTIVIDADES:** Conjunto de acciones sistemáticamente programadas que conforman la intervención, con las cuales se prevé alcanzar la situación deseada.
- **PRODUCTOS:** Bien o servicio que se brinda resultante de una intervención comprometido a la población beneficiaria. A esta categoría se le asocia con los objetivos específicos de la intervención.
- **APROVECHAMIENTO DE PRODUCTOS:** Representa la medida y la manera en que la población beneficiaria recibe, usa y aprovecha los bienes y servicios puestos a disposición.



- **EFFECTO:** Representa el conjunto de resultados a corto y mediano plazo logrados por los productos de una intervención. A esta categoría se le asocia con el objetivo general o propósito de la intervención
- **IMPACTO:** Cambios de largo plazo producidos por una intervención en la población objetivo. A esta categoría se le asocia con el objetivo de desarrollo o fin de la intervención que suelen formularse en la administración pública costarricense.
- **SUPUESTOS:** Todas las condiciones ideales institucionales, nacionales y del entorno en general, que deberían darse para que la intervención concrete sus actividades y produzca los resultados deseados, en respuesta a una necesidad social. (MIDEPLAN, 2014, p.14) (documento sin publicar).

Aparte de lo anterior, desde el proceso mismo de reconstrucción de la teoría de la intervención, se partió de un enfoque de evaluación que incluyera la participación de los y las involucradas, en donde el punto de vista de los actores estratégicos vinculados al funcionamiento de las AADN y de la REDCUDI fue fundamental en la definición del “deber ser” de la intervención evaluada.

Para ello se utilizaron las siguientes técnicas: análisis documental, entrevistas semiestructuradas, sesiones de trabajo (modalidad taller) para recopilar información (ver anexos del Plan de Trabajo aprobado, en entregable 1).

Con base en el proceso de recolección de información, en el mes de diciembre del 2015, el Equipo Consultor presentó una primera propuesta de las teorías de la intervención mencionadas. Dicha propuesta fue revisada por integrantes del Equipo Gestor y del Equipo Tomador de Decisiones, quienes emitieron observaciones que fueron analizadas e incorporadas según su pertinencia.

Paralelamente, se desarrolló una fructífera sesión de trabajo denominado “Taller de Validación de la Teoría de la Intervención de las Alternativas de Atención y Desarrollo de la Niñez” (ver Anexo 8.3), donde funcionarios y funcionarias del IMAS revisaron el contenido de las distintas cadenas de resultados elaboradas por el Equipo Consultor y, a partir de su criterio técnico, por una parte, aprobaron los elementos contenidos en los distintos niveles de las cadenas de resultados, y por otra, plantearon observaciones puntuales para garantizar una mayor precisión y claridad en las mismas. Todas las propuestas realizadas por las y los participantes en dicho taller fueron discutidas y clarificadas con ellos/as. Luego, fueron incorporadas en el presente entregable.

Antes de exponer las propuestas reelaboradas y validadas de la teoría de la intervención de las AADN y la REDCUDI, se hace referencia a las bases normativas y políticas asociadas al funcionamiento de las AADN evaluadas. Para presentar, posteriormente, la reconstrucción y diagramación de cada una de las Teorías de la Intervención, a partir de la técnica Cadena de Resultados, tal y como se indicó en el apartado anterior. En dicha

reconstrucción se presenta la relación causal de los siguientes diferentes niveles: insumo, actividad, producto, aprovechamiento del producto, efecto, impacto y supuestos.

5.1. Bases normativas y políticas de las Alternativas de Atención y Desarrollo de la Niñez evaluadas

La gestión de las Alternativas de Atención y Desarrollo de la Niñez, se sustenta en un conjunto de bases normativas y políticas comunes a todas las modalidades, las cuales plantean lineamientos y acciones concretas a seguir en beneficio del fortalecimiento del desarrollo integral y los derechos de las niñas y los niños, así como de sus familias. Estas bases normativas y políticas representan un componente importante dentro de la Cadena de Resultados, al ser uno de los diferentes insumos utilizados en la producción del servicio de cuidado y en la atención integral de la niñez.

Con la finalidad de comprender la forma en la que inciden estas normativas y políticas en el funcionamiento de las distintas alternativas de atención y desarrollo a la niñez, objeto de la presente evaluación, se describen a continuación los principales aspectos contenidos en ellas, para vincularlos con la operación de las AADN:

Código de la Niñez y la Adolescencia (1998), artículos 13 y 31.

Costa Rica suscribe el Código de la Niñez y la Adolescencia en el año 1998, con la finalidad de garantizar un marco jurídico que incorpore los aspectos mínimos mediante los cuales se asegurará la protección integral de los derechos de las niñas y los niños. Se determinan de esta forma, los principios esenciales relacionados con la participación social o comunitaria, así como de los procesos administrativo y judicial que involucra los derechos y las obligaciones de esta población. Se debe tener en consideración que las normas de cualquier rango que brinden mayor protección o beneficios a las personas menores de edad, prevalecen sobre las disposiciones de este Código.

De acuerdo con su artículo 13, el Estado es la figura responsable de proteger a la persona menor de edad, como un derecho establecido en contra de cualquier forma de abandono o abuso intencional o debido a negligencia, de carácter cruel, inhumano, degradante o humillante que afecte el desarrollo integral. Adicionalmente, este código menciona que el PANI, el IMAS y el MTSS son las entidades llamadas a crear las oportunidades para la promoción y el desarrollo humano social, mediante programas.

Estas instancias también requieren fortalecer la creación de redes interinstitucionales, así como con las organizaciones de la sociedad civil que desincentiven y prevengan el abuso, el maltrato y la explotación contra las personas menores de edad, en sus distintas modalidades.

Además, el artículo 31 de este código destaca el deber de las siguientes instancias gubernamentales, encargadas de garantizar a las madres trabajadoras, el acceso a

programas de atención integral para el cuidado de sus hijos durante la niñez: Patronato Nacional de la Infancia, el Instituto Mixto de Ayuda Social y el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Política Nacional de la Niñez y la Adolescencia 2009-2021

La Política Nacional de la Niñez y la Adolescencia para el periodo 2009-2021, promueve, coordina y fortalece todas las alternativas de atención y desarrollo de la niñez, por medio de un sistema nacional de protección que define las estrategias de mejoramiento continuo y supervisa la calidad de los servicios prestados por las alternativas, en concordancia con los derechos y requerimientos de los niños y niñas beneficiarios.

Esta política reconoce los cambios que ocurren a lo largo de la vida de un individuo en cuanto a sus características físicas y anímicas, por lo que propone considerar una diferenciación por edades en el diseño de cualquier política sobre niñez y adolescencia. Asimismo, reconoce la importancia de las diferentes etapas en que se clasifica la infancia, destacando el valor de la primera infancia, periodo que inicia con el nacimiento hasta los 2 años de edad, ya que los vínculos afectivos, la nutrición adecuada, la estimulación temprana y todas las acciones relacionadas con salud mental e integral preventiva, son esenciales en esta fase.

Esta política reconoce los derechos relacionados con el desarrollo integral de los niños, niñas y adolescentes, quienes dependen de sus progenitores o personas responsables para satisfacer sus necesidades, recibir los cuidados básicos y asegurar su desarrollo integral y pleno; de ahí que toda persona menor tiene derecho a crecer y formarse en el seno de una familia. Forman parte también de este grupo de derechos la educación, el disfrute de los bienes y servicios de la cultura, el juego, el descanso, la recreación y el esparcimiento.

Mediante esta política, también se agrupan los derechos vinculados con la prestación de las condiciones que aseguren el desarrollo integral de las personas menores de edad, lo que incluye la supervivencia, salud y desarrollo, así como su crecimiento intelectual.

Uno de los lineamientos de los ejes de la política, promueve y fortalece las alternativas de cuidado para niños y niñas, mediante la coordinación de las distintas modalidades de cuidado de los niños, niñas y adolescentes a través de la organización de un sistema nacional de protección bajo la coordinación de un órgano colegiado paritario. Dicha coordinación se encarga de velar por la calidad de los servicios brindados sobre las alternativas de cuidado, definir estrategias de mejoramiento continuo, promover convenios entre las organizaciones de la sociedad civil y las instituciones públicas, entre otras funciones.

De esta forma, el Estado determina los criterios técnicos para el funcionamiento óptimo de las AADN, así como de la supervisión necesaria para garantizar la calidad del servicio prestado; en correspondencia con los derechos y las necesidades de la población menor de edad beneficiaria.

El Estado y el PANI, por mandato especial, deben revisar permanentemente las condiciones de los niños, niñas y adolescentes en albergues o alternativas de protección y los tiempos de la medida de protección, con el fin de que permanezcan el menor tiempo posible y se ajuste a las estipulaciones legales, principalmente cuando exista separación del grupo familiar.

Política de Igualdad y Equidad de Género (PIEG) 2007-2017

Esta política también respalda la implementación de las AADN, debido a que propicia la implementación de acciones vinculadas con el cuidado de la población infantil de 0 a 12 años, lo cual trae consecuencias positivas en las condiciones de igualdad requeridas para la población femenina, ante la carencia evidente en muchos de los servicios brindados por el Estado.

Mediante la priorización del cuidado de la población infantil, se pretende que la población femenina que requiera de servicios de cuidado de sus hijos e hijas, disponga de una alternativa de cuidado pública, privada o mixta, de calidad, que le permita incorporarse a la fuerza laboral remunerada. Esto por cuanto el ingreso masivo de mujeres al mercado laboral, sin el debido apoyo de servicios de cuidado y sin corresponsabilidad de los hombres, aumenta las condiciones de vulnerabilidad de niñas y niños, así como la demanda de trabajo no remunerado hacia otras mujeres y personas adultas mayores.

La PIEG también trata de consolidar la responsabilidad que posee la sociedad en general, vinculada con el cuidado y la valoración del trabajo doméstico, de manera que rompe el paradigma que ha imperado en la colectividad e imprime un abordaje social que trasciende lo privado o femenino del cuidado.

A través de esta política, el cuidado es considerado como responsabilidad social, por lo que se plantea que al 2017, toda mujer que requiriera de servicios de cuidado de niñas y niños para desempeñarse en un trabajo remunerado, cuente al menos con una alternativa de cuidado pública, privada o mixta, de calidad. De esta forma, la creación de infraestructura social asociada con el cuidado en áreas urbanas y rurales, consiste en una de las acciones generales planteadas desde esta política.

La PIEG aboga por un cambio cultural con miras a que la responsabilidad del cuidado de los niños y las niñas deje de ser un asunto propio del ámbito privado de los hogares, asignado y encomendado a las mujeres, para pasar a involucrar activamente a los hombres y a ser reconocido como un asunto público que compete al Estado y al sector empresarial. Se reconoce que los roles de género asignados tradicionalmente a las



mujeres provocan desigualdad en la distribución de las responsabilidades familiares y domésticas. Esta situación ha generado que algunas mujeres tengan una doble o triple jornada, debido a que al trabajar fuera del hogar, la gran mayoría se encarga de la crianza de hijas e hijos y otros dependientes, así como de los trabajos domésticos, lo cual afecta su salud y reduce sus posibilidades de incorporación al mercado de trabajo remunerado.

La PIEG se propone avanzar en el cuidado de niñas y niños de 0 a 12 años, dado que es una población prioritaria para las mujeres y altamente descuidada por parte de los servicios públicos, más allá de los de salud. Además, el priorizar el cuidado de esta población facilita el avance en torno a un abordaje social y no solo privado o femenino del cuidado que facilitará luego la ampliación de la población “sujeta” de cuidado (población con discapacidad, por ejemplo).

Particularidades de la normativa y políticas asociadas al funcionamiento de las AADN

Al analizar las particularidades de cada alternativa, tanto los Hogares Comunitarios como los Centros Infantiles Privados, fueron creados previo a la base normativa y políticas vinculadas con el funcionamiento de las AADN, mencionadas anteriormente.

Los Hogares Comunitarios fueron creados en el año 1992 mediante el Decreto Ejecutivo N° 21391-TSS-MEP-S de fecha julio 1992 que formaliza la creación del Programa de “Microempresas para la Atención Infantil: Hogares Comunitarios”, mientras que los Centros Infantiles Privados fueron creados en 1993, mediante la Ley No. 8017 - Ley General de Centros de Atención Integral y normativa conexa relacionada con centros de atención integral, públicos, privados y mixtos, para personas hasta de 12 años de edad.

Ambas modalidades fueron creadas antes de la promulgación del Código de la Niñez y la Adolescencia, que entró en vigor a partir del año 1998, la Política Nacional de la Niñez y la Adolescencia que rige para el periodo 2009-2021 y la Política de Igualdad y Equidad de Género para el periodo 2007-2017.

Por su parte, los Centros de Cuido y Desarrollo Infantil (CECUDI), nacen en el año 2012, por medio del Decreto No. 36916 sobre la Organización General y Bases Operativas de la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil, del 28 de noviembre del año 2011 así como la Ley No. 9220 sobre la creación de la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil (24 de abril de 2014), posterior a la entrada en vigor de toda la normativa que lo sustenta. De esta forma, la alternativa CECUDI se encuentra regulada y respaldada desde el ámbito legal, desde su creación.

No obstante, los lineamientos emitidos a partir de las normativas y políticas mencionadas anteriormente, sustentan el accionar de Hogares Comunitarios y los Centros Infantiles Privados, por lo que representan importantes insumos para todas las modalidades.

Seguidamente se presenta la normativa específica asociada a cada una de las modalidades que son objeto de esta evaluación:

Hogares Comunitarios

Como Programa Microempresas para la Atención Infantil Hogares Comunitarios, surgen en agosto del año 1992, a pesar de que su operación inicia desde octubre del año anterior.

Esta alternativa tiene como principal referente normativo el Decreto Ejecutivo No. 21391-TSS-MEP-S del mes de julio 1992, el cual formaliza la creación del Programa de “Microempresas para la Atención Infantil: Hogares Comunitarios”. Este decreto establece la responsabilidad del Estado en cuanto al desarrollo de los mecanismos necesarios para propiciar empleo remunerado independiente del sector público, e incorporar a la familia en los procesos productivos. De esta forma, se propicia que la comunidad participe en la corresponsabilidad social de la atención de las personas menores de edad, mientras que se genera una ocupación y un ingreso para aquellas madres que se encarguen directamente del cuidado de los niños (Hodgson, 2001).

Centros Infantiles Privados

El referente normativo más relevante para esta alternativa se encuentra en la Ley No. 8017 - Ley General de Centros de Atención Integral y la normativa conexa relacionada con centros de atención integral, públicos, privados y mixtos, para personas hasta de 12 años de edad. Mediante esta ley se promueve la creación, el desarrollo y el adecuado funcionamiento de los centros de atención integral públicos, privados y mixtos, dirigidos a personas menores de edad hasta de doce años, en concordancia con la Convención de los Derechos del Niño y los alcances del Código de la Niñez y la Adolescencia. Se destaca el papel fundamental que poseen los centros de atención integral, en cuanto al estímulo del desarrollo de las personas menores en un ambiente de libertad y seguridad, que les facilite el proceso de aprendizaje, a la vez que reconoce su importancia en la recreación y el desarrollo psicosocial de las personas menores, y como garantes de las necesidades primarias de salud y nutrición de las personas menores.

CECUDI

Los Centros de Cuido y Desarrollo Integral (CECUDI), surgen en el año 2012 en el contexto de la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil, a partir de una iniciativa gubernamental que pretende consolidar una alianza estratégica entre los sectores municipal estatal y privado, cuya finalidad es brindar el servicio de cuidado y atención integral a los niños y las niñas principalmente en su primera infancia.

El Estado ha desarrollado un amplio marco normativo que respalda el accionar de esta alternativa, siendo uno de los referentes normativos más relevantes, el Decreto No. 36916



sobre la Organización General y Bases Operativas del Programa Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil, establecido el 28 de noviembre del año 2011.

El mismo consolida el establecimiento de una alianza estratégica entre los esfuerzos públicos y privados para brindar una atención integral a la población infantil de manera articulada, basada en el enfoque de derechos y no solamente en consideraciones de tipo socioeconómico o laboral, de acuerdo con lo establecido en la Convención de los Derechos del Niño y el Código de la Niñez y la Adolescencia.

5.2. Teoría de la Intervención de Hogares Comunitarios

A continuación, se explicita la Teoría de la Intervención de la alternativa Hogares Comunitarios, primera alternativa de atención y desarrollo infantil desarrollada por el Estado a partir de una estrategia que vincula el ámbito público y privado.

Teoría del Proceso

Considerando que la Teoría del Proceso se basa en la planificación estratégica y operativa de todos los procesos requeridos para producir y entregar el beneficio AADN a la población, se abordarán sus dos componentes a continuación.

Plan organizacional sobre el proceso de producción y disposición de bienes y servicios

La alternativa Hogares Comunitarios sustenta su quehacer, a partir de un conjunto de elementos que determinan el cumplimiento de los siguientes objetivos estratégicos¹⁴:

- 1) Ofrecer en las comunidades el servicio de cuido de niñas y niños desde los tres meses hasta los doce años, con énfasis en la primera infancia, de manera que los padres de familia usuarios de este programa logren mayores oportunidades para acceder a la educación y al sector laboral.
- 2) Apoyar el proceso de socialización y mejorar la nutrición y las condiciones de vida de los niños y las niñas, mediante acciones realizadas por las madres comunitarias encargadas de estas microempresas.
- 3) Propiciar mecanismos alternativos para ampliar la cobertura y la calidad de los servicios a las familias, mediante sistemas de cooperación entre estas, las comunidades, las instituciones públicas y privadas, a fin de consolidar un sistema de solidaridad social.
- 4) Facilitar el sano crecimiento y el desarrollo de los niños y las niñas menores de siete años, con énfasis en su nutrición y estimulación temprana (en algunos casos).

¹⁴ Decreto Ejecutivo N° 21391-TSS-MEP-S de fecha julio 1992 que formaliza la creación del Programa de "Microempresas para la Atención Infantil: Hogares Comunitarios". Código de la Niñez y la Adolescencia (1998), artículos 13 y 31. Proyecto N° 17862 Microempresas de Bienestar Social: Hogares Comunitarios fecha 8 de noviembre 2010.

5) Generar ocupación e ingresos para las familias que se encargan directamente del cuidado de las niñas y los niños, y permitir que los padres beneficiados con este programa se incorporen a la fuerza laboral del país.

Con el logro de estos objetivos, se brinda el producto denominado cuidado y atención de las personas menores de edad, mediante el cuidado diario.

En cuanto a las características de este servicio, se enfoca en la población de las niñas y niños desde los tres meses hasta los siete años de edad, pero incluso hasta los 12 años, cuyas familias se encuentran en condiciones de pobreza, pobreza extrema o vulnerabilidad. El tamaño de grupo adecuado es de alrededor de 10 niñas o niños.

El capital humano que trabaja en Hogares Comunitarios, está conformado por una madre comunitaria y en ocasiones, se cuenta con el apoyo de una asistente. Si bien la madre comunitaria requiere capacitación básica para brindar el cuidado y atención a las personas menores de edad, no es obligación que se encuentre capacitada, como lo indica su ley de creación. Es por este motivo que solamente el 12,5% de las personas que trabajan en Hogares Comunitarios consultadas en la encuesta aplicada a Funcionarios, manifestó que conoce la existencia de algún plan de capacitación. El 37.5% de las personas entrevistadas manifestó no haber recibido capacitaciones mientras que el 25% ha llevado al menos 2 capacitaciones. En el taller de validación de la Teoría de la Intervención, las personas participantes indicaron que las madres comunitarias carecen de acceso a las capacitaciones de la REDCUDI porque se enfocan CIP y CECUDI ya que los temas que tocan no competen a los HC, como por ejemplo, las normas de calidad. En la normativa, no se establece que las madres comunitarias de los HG deban tener una asistente.

Este servicio se brinda a la población beneficiaria, mediante una jornada de cinco días semanales, 12 horas diarias y asistencia al menos 30 horas por semana. Durante este periodo de tiempo, las personas menores de edad, reciben el servicio de alimentación mediante un menú diseñado por una persona profesional en nutrición, donde se otorgan cuatro tiempos de comida.

La alternativa Hogares Comunitarios desarrolla sus actividades mediante una infraestructura, que consiste en el hogar de la madre comunitaria, el cual posee características diferentes, en relación con las otras dos AADN.

A continuación, se abordará los recursos y las funciones previas requeridas para la puesta en marcha de las actividades vinculadas con la alternativa Hogares Comunitarios. En el ámbito político, se identifica un importante insumo en las diversas **normativas** desarrolladas desde el Estado costarricense en cuanto al desarrollo integral de las

personas menores de edad, así como la protección de sus derechos, como se detalló en el apartado previo 3.4. Bases normativas y políticas asociadas al funcionamiento de las AADN.

Resulta de especial atención el Decreto Ejecutivo No. 21391-TSS-MEP-S del mes de julio 1992, el cual formaliza la creación del Programa de “Microempresas para la Atención Infantil: Hogares Comunitarios”. El fortalecimiento del marco jurídico posterior a la creación de los Hogares Comunitarios ha permitido el reforzamiento de su accionar, ya que les brinda mayor margen de actuación para el cumplimiento de las finalidades para las cuales fueron concebidos.

En cuanto a los **recursos económicos**, los mismos provienen del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF), los cuales constituyen al menos un 4% de todos los ingresos anuales, ordinarios y extraordinarios de dicho fondo, es decir 22.234 millones de colones (según datos del 2015)¹⁵. FODESAF transfiere los recursos económicos al IMAS, pero es a nivel interno entre la Subgerencia de Desarrollo Social, donde se encuentra ubicada el Área Programática de Bienestar Familiar y el Área de Planificación, que se distribuye el presupuesto, con base en una línea base y proyecciones realizadas, considerando la demanda existente de servicios. Con base en el presupuesto otorgado, las Áreas Regionales de Desarrollo Social (ARDS), realizan la distribución presupuestaria, tomando como base las solicitudes aprobadas para el beneficio “Alternativas de Cuido y Desarrollo Infantil”, así como las comprometidas, a saber, aquellas que se encuentran pendientes de aprobar o la proyección en tiempo con base en las aprobadas). El mecanismo para realizar el pago consiste en que de las solicitudes aprobadas, el padre, la madre o la persona encargada de la niña o niño, firma un “páguese a” en favor de la AADN; la alternativa elabora un listado de niños y niñas subvencionados con recurso IMAS mensualmente, y es sobre éste informe, que el enlace regional tramita el pago a la AADN respectiva.

Este recurso económico es utilizado para la operación, construcción, ampliación y mejora de la infraestructura de los centros de cuido y desarrollo infantil localizados en el país, para lo cual son transferidos de FODESAF a las unidades ejecutoras de la REDCUDI: el Instituto Mixto de Ayuda Social, el Patronato Nacional de la Infancia y el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA).

Recursos de otra índole son aportados por el Ministerio de Salud y el Patronato Nacional de la Infancia (PANI). El PANI administra algunos de los hogares comunitarios, y se encuentra autorizada para destinar recursos a construcción, remodelación, ampliación, compra de edificaciones y terrenos, alquiler, equipamiento, apertura y operación de

¹⁵ FODESAF, “Liquidación presupuestaria al 31 de diciembre del 2015”.

centros de cuidado y desarrollo infantil, por lo que representa una oportunidad para mejorar el accionar de esta alternativa.

Adicionalmente, para el trabajo que se realiza en las AADN, es fundamental el cumplimiento de las **Normas de habilitación del Consejo de Atención Integral** adscrito al Ministerio de Salud, con el fin de garantizar las medidas sanitarias especiales previstas en la Ley General de Salud así como condiciones de infraestructura y equipamiento idóneos para el cuidado y la atención de las niñas y los niños. La Normativa del CAI no cubre a la Alternativa de Hogares Comunitarios, sino que existe una normativa específica aplica a esta alternativa, debido a su naturaleza y características, la cual se basa en una lógica de fomentar las economías locales, a cargo de una madre comunitaria.

Otro insumo de especial relevancia para la adecuada operación de los Hogares Comunitarios, lo constituye la **madre comunitaria**, quien puede o no contar con capacitación formal en el cuidado y la atención integral de las personas menores de edad. El Ministerio de Educación Pública, el Ministerio de Salud, el IMAS y el INA están vinculados con el fortalecimiento del capital humano mediante diversas acciones formativas, relacionadas con el cuidado y desarrollo infantil, dirigidos a todas las alternativas, lo cual incluye a los hogares comunitarios.

Las **organizaciones comunales** también son consideradas como un elemento coadyuvante en la gestión de esta alternativa, ya que al inicio del programa, se esperaba que las relaciones entre todos los integrantes de las comunidades propiciaran formas de vida más justas, procesos de articulación descentralizados y la corresponsabilidad social en el cuidado de personas menores de edad. Específicamente, el IMAS brindó apoyo a la organización comunal en los inicios del programa, mediante el otorgamiento de un estipendio mensual, que le permitía cubrir los costos administrativos vinculados con la **supervisión y el seguimiento** de los Hogares Comunitarios bajo su responsabilidad, así como para que la organización pagara los servicios de un supervisor que visitará cada Hogar Comunitario de manera bimensual.

Los insumos mencionados alimentan y posibilitan el desarrollo de las actividades centrales de la alternativa Hogares Comunitarios, así como la consecución de productos a corto, mediano y largo plazo.

Como parte de las **actividades** llevadas a cabo en esta alternativa, se debería contar con expedientes actualizados para cada niño y niña, así como con actividades diarias planificadas.

Esta modalidad vela por las necesidades primarias de nutrición de las personas menores de edad, otorgando cuatro tiempos de alimentación, el cual es diseñado por un profesional en esta área, al igual que el resto de las otras alternativas.

Los Hogares Comunitarios ofrecen sus servicios en el hogar de la madre comunitaria, por lo que su infraestructura y equipamiento son básicos para el cuidado y la atención integral de los niños y las niñas. La jornada en que se brinda el servicio es de 12 horas diarias, 5 días a la semana; las personas menores de edad deben asistir al menos a 30 horas semanales.

Los Hogares Comunitarios alcanzan el **producto** esperado mediante la puesta en práctica de acciones personalizadas de cuidado y atención de los niños y las niñas, por parte de la madre comunitaria, la cual puede contar con una persona asistente, quienes requieren de capacitación básica.

Todas estas actividades tienen como consecuencias esperadas que los niños y las niñas menores de 12 años de edad, reciban acciones de cuidado, como uno de los productos. Adicionalmente, se espera propiciar que las madres comunitarias desarrollen su propia microempresa, basada en el cuidado y la atención de personas menores de edad, mientras que las personas a cargo de las niñas y los niños, principalmente la población femenina, dispongan de mayor tiempo, para ser destinado a otros asuntos.

Los productos generados a partir de la modalidad Hogares Comunitarios a su vez implican un **aprovechamiento del producto** donde la población menor de edad beneficiaria se encuentra cuidada y atendida en sus necesidades básicas, lo que implica cuidado y alimentación, sin estimulación temprana.

Además, se crean mayores oportunidades de inserción de la población femenina en el trabajo y procesos educativos, a la vez que las madres comunitarias reciben un aporte económico debido a la actividad de cuidar y atender personas menores de edad.

Teoría del impacto

En esta sección se explicitan los supuestos que sustentan el accionar de la alternativa Hogares Comunitarios en cuanto a los resultados que pretende, y los resultados que se esperan en función de las condiciones de las niñas y niños menores de 12 años de edad.

Es así como se producen una serie de **efectos directos** a partir del aprovechamiento de estos productos, donde el Hogar Comunitario, propicia un sano crecimiento y desarrollo físico, social y afectivo de los niños y las niñas. El hecho de que las niñas y los niños reciban cuidado en los Hogares Comunitarios, podría implicar una disminución de la

exposición de las personas menores de edad a eventuales situaciones de riesgo, tales como la delincuencia y la drogadicción.

Otro efecto directo producido por la intervención, es el aumento de la cobertura del servicio para alcanzar la universalidad, lo cual permitiría atender la mayor parte de la población infantil en condiciones de pobreza y pobreza extrema.

Un efecto indirecto que podría sumarse a estos elementos son las mujeres incorporadas en procesos educativos y la fuerza laboral del país. En última instancia, la puesta en práctica de esta modalidad brinda mayores oportunidades de inserción laboral y estudiantil a las personas encargadas del cuidado de los niños y las niñas beneficiadas, principalmente a las mujeres, quienes generalmente asumen las labores de cuidado de éstos en el hogar. De esta forma, esta alternativa de atención proporciona mayores condiciones para el disfrute de los derechos de la población femenina, de manera que trabajaren condiciones de igualdad con los hombres.

En el caso de los Hogares Comunitarios, la atención de las personas menores de 12 años es compartida por los diversos sectores de la sociedad costarricense, mediante el otorgamiento por parte del IMAS, de un ingreso económico para garantizar el seguimiento y la supervisión de esta alternativa. La apertura de Hogares Comunitarios dinamiza las economías locales, debido a que la gestión de microempresas privadas dedicadas al cuidado, atención y desarrollo integral de las personas menores de edad, utiliza capital humano y de otra índole, de procedencia local. En ambos casos, se amplía la cobertura del beneficio para alcanzar la universalidad, para atender la mayor parte de la población infantil en condiciones de pobreza, pobreza extrema y vulnerabilidad social.

El **impacto** en la calidad de vida de los niños y niñas con mayor desarrollo integral, es comprendido como el conjunto de programas, proyectos y actividades que se ofrecen a nivel de un grupo etario, para promover el desarrollo humano óptimo en diferentes áreas.

La totalidad de los efectos directos también propicia el decrecimiento de las brechas económicas, sociales y culturales entre las distintas agrupaciones sociales, mediante la inclusión de las personas menores de edad y la población femenina.

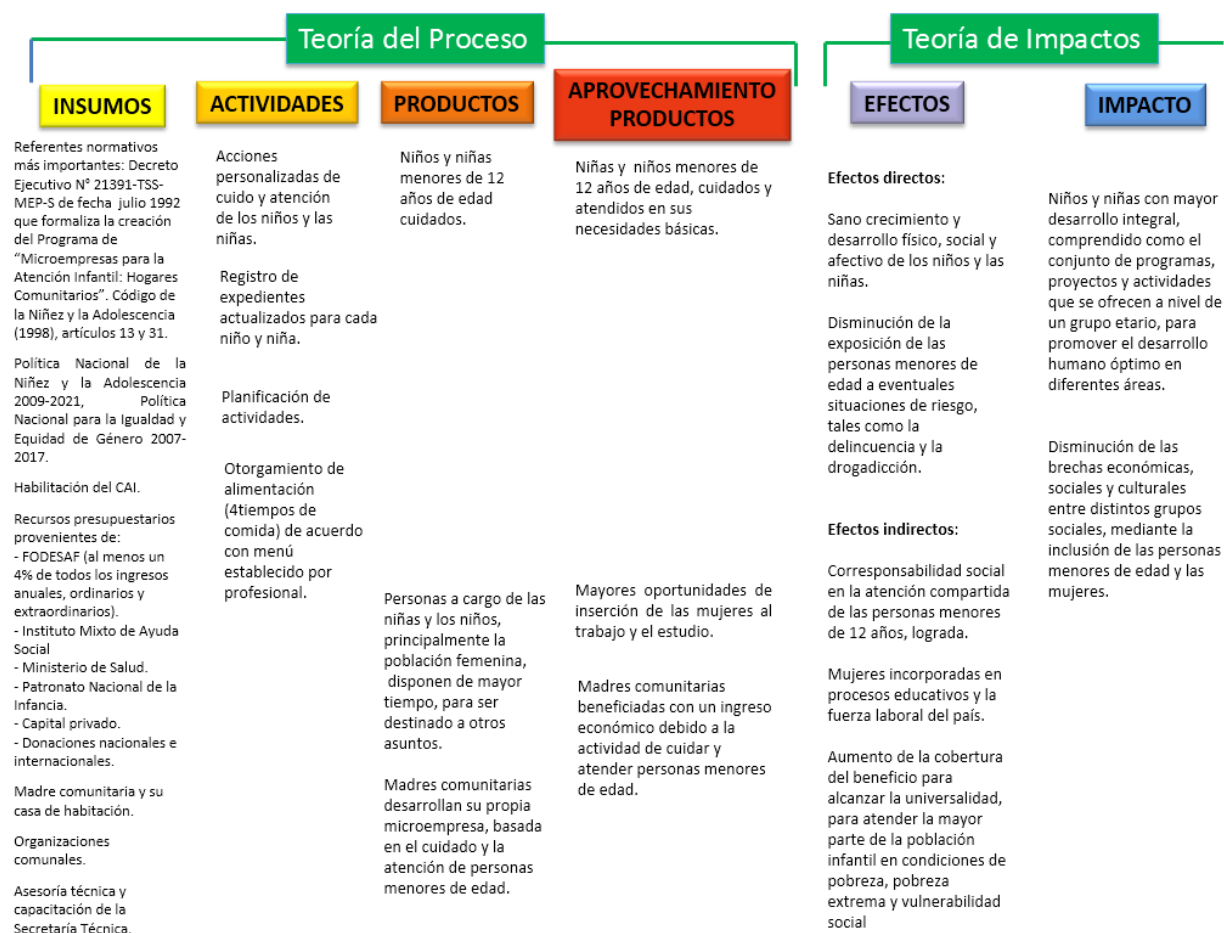
En relación con los **supuestos** determinados por el grupo de trabajo mediante el Taller de Validación, se ha identificado que la alternativa Hogares Comunitarios depende en gran medida de la voluntad política para su accionar, lo que a su vez incidirá en la disponibilidad presupuestaria, de acuerdo con el modelo económico de la REDCUDI. Otro supuesto identificado por los actores clave que participaron en el Taller de Validación es la atención, el apoyo y el seguimiento continuo que debe ser brindado por parte de las instancias institucionales, con el fin de que se fortalezca a esta alternativa, en términos de



brindar capacitación permanente a su personal y dar seguimiento al estado de la infraestructura, entre otros temas, de manera que puedan ofrecer servicios en condiciones similares a los brindados por otras alternativas, para poder competir con ellas.

Esquema 1. Cadena de resultados de la Alternativa de Atención y Desarrollo de la Niñez Hogares Comunitarios.

Objetivo general: Brindar el servicio de cuidado y alimentación a niñas y niños menores de 12 años de edad para contribuir tanto a su sano crecimiento y desarrollo como a mejorar las condiciones educativas y de empleo de sus padres.



Fuente: Elaboración propia.

5.3. Teoría de la Intervención de Centros Infantiles Privados

A continuación, se explicita la Teoría de la Intervención de la alternativa Centros Infantiles Privados, la cual brinda una atención a los niños y las niñas que estimula su desarrollo en un ambiente de libertad y seguridad, que facilita su proceso de aprendizaje, la recreación y el desarrollo psicosocial, mediante personal calificado.

Teoría del proceso

Considerando que la Teoría del Proceso se basa en la planificación estratégica y operativa de todos los procesos requeridos para producir y entregar el beneficio AADN a la población, se abordarán sus dos componentes a continuación.

Plan organizacional sobre el proceso de producción y disposición de bienes y servicios

La alternativa Centros Infantiles Privados se propone los siguientes objetivos estratégicos¹⁶:

- 1) Estimular el desarrollo de las personas menores de edad en un ambiente de libertad y seguridad, que les facilite el proceso de aprendizaje.
- 2) Facilitar la recreación y el desarrollo psicosocial de las personas menores de edad.
- 3) Velar por las necesidades primarias de salud y nutrición de las personas menores de edad.

La puesta en práctica de estos objetivos brindan como resultado, servicios de cuidado, atención y desarrollo infantil dirigidos a la población de niñas y niños desde los tres meses hasta los doce años, con énfasis en la primera infancia, en acatamiento de la Convención de los Derechos del Niño y los alcances del Código de la Niñez y la Adolescencia.

Los Centros Infantiles Privados se caracterizan porque basan su trabajo en un programa pedagógico, mediante el cual se brinda estimulación temprana y apoyo educativo a las niñas y los niños, mediante equipos interdisciplinarios para atender las diversas situaciones que puedan presentarse, entre ellas, casos de riesgo.

El capital humano que trabaja en los Centros Infantiles Privados se caracteriza por estar conformados por profesionales en áreas vinculadas con la atención directa de personas menores de edad, así como una asistente calificada. La capacitación que reciben las personas a cargo de las personas menores de edad, queda a criterio de quienes dirigen cada alternativa.

Entre los servicios que brindan los Centros Infantiles Privados, se encuentra la alimentación, mediante cuatro tiempos de comida y un menú diseñado por un profesional en nutrición.

¹⁶ Ley N. 8017 - Ley General de Centros de Atención Integral y normativa conexa relacionada con centros de atención integral, públicos, privados y mixtos, para personas hasta de 12 años de edad.

La población atendida por los CIP está conformada por personas hasta de 12 años de edad, quienes son atendidos en una jornada de cinco días semanales, 10 a 12 horas diarias. El tamaño de grupo adecuado es variable, ya que la capacidad depende de lo establecido por el CAI, del Ministerio de Salud.

Por otra parte, el diseño y el equipamiento de los CIP, es concebido especialmente para brindar el servicio de cuidado y atención integral de las personas menores de edad.

A continuación, se abordarán los recursos y las funciones previas requeridas para la puesta en marcha de las actividades vinculadas con la alternativa Centros Infantiles Comunitarios. En el ámbito político, al igual que en el caso previamente analizado de la alternativa Hogares Comunitarios, existen las diversas **normativas** desarrolladas desde el Estado costarricense que representan un importante insumo, que tratan sobre el desarrollo integral de las personas menores de edad, así como la protección de sus derechos, tal y como se detalló en el apartado previo 3.4. Bases normativas y políticas asociadas al funcionamiento de las AADN.

Resulta de especial atención la Ley N. 8017 - Ley General de Centros de Atención Integral y normativa conexas relacionadas con centros de atención integral, públicos, privados y mixtos, para personas hasta de 12 años de edad. Es mediante esta ley que se promueve la creación, el desarrollo y el funcionamiento adecuado de los centros de atención integral dirigidos a niños y niñas menores de doce años de edad. Se destaca el papel fundamental que poseen los centros de atención integral, en cuanto al estímulo del desarrollo de las personas menores en un ambiente de libertad y seguridad, que les facilite el proceso de aprendizaje, a la vez que reconoce su importancia en la recreación y el desarrollo psicosocial de las personas menores, y como garantes de las necesidades primarias de salud y nutrición de las personas menores. De lo expresado anteriormente, se define al **desarrollo integral**, como el conjunto de programas, proyectos y actividades que se ofrecen a nivel de un grupo etario, para promover el desarrollo humano óptimo en diferentes áreas.

El marco jurídico que aplica a esta AADN explicita las responsabilidades de las distintas instancias estatales en el abordaje del cuidado y atención integral de las personas menores de edad, que forman parte de su población beneficiaria, lo que incide en un mayor margen de actuación para el cumplimiento de las finalidades para las cuales fueron concebidos.

Los **recursos económicos** de los Centros Infantiles Privados provienen de diversas fuentes. No obstante, la principal fuente de financiamiento la constituye el capital privado, al tratarse de alternativas lideradas en un alto porcentaje desde este ámbito, que atienden principalmente poblaciones que poseen recursos para pagar el costo completo de los servicios. Esto incide en que se cuente con infraestructura y equipamiento con



características muy diversas, las cuales son utilizadas para el otorgamiento de los servicios de cuidado y atención integral a la población atendida. Algunos de los Centros Infantiles Privados constituyen fundaciones y otras instancias que son sujeto de recursos económicos provenientes del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF).

Al igual que en el caso de la alternativa Hogares Comunitarios, FODESAF transfiere los recursos económicos al IMAS, pero es a nivel interno entre la Sugerencia de Desarrollo Social, donde se encuentra ubicada el Área Programática de Bienestar Familiar, del Área de Planificación, que se distribuye el presupuesto, con base en una línea base y proyecciones realizadas, considerando la demanda existente de servicios. Con base en el presupuesto otorgado, las Áreas Regionales de Desarrollo Social (ARDS), realizan la distribución presupuestaria, tomando como base las solicitudes aprobadas para el beneficio “Alternativas de Cuido y Desarrollo Infantil”, así como las comprometidas, a saber, aquellas que se encuentran pendientes de aprobar o la proyección en tiempo con base en las aprobadas. El mecanismo para realizar el pago consiste en que de las solicitudes aprobadas, el padre, la madre o la persona encargada de la niña o niño, firma un “páguese a” en favor de la AADN. De esta forma, la alternativa elabora un listado de niños y niñas subvencionados con recurso IMAS mensualmente, y es sobre éste informe, que el enlace regional tramita el pago a la AADN respectiva. De la misma forma en que se aclaró para el caso de la alternativa Hogares Comunitarios, aunque el 4% de su presupuesto transferido a las iniciativas dirigidas a las personas menores de edad en situación de pobreza o pobreza extrema, no es exclusivo para las AADN, este porcentaje aportado por FODESAF, se ha dedicado para el financiamiento del subsidio que se le brinda a las familias de los niños y niñas que asisten a dichas alternativas, a la fecha.

Aunado a las fuentes de financiamiento anteriores, algunos Centros Infantiles Privados perciben donaciones de fuentes nacionales e internacionales, que apoyan el cuidado y la atención integral de las personas menores de edad. Estas instancias apuestan a potenciar el desarrollo físico y socio-emocional de las niñas y los niños, a la vez que se brindan mejores condiciones a las personas encargadas, para dedicarse a sus actividades laborales o educativas.

Así mismo, recursos de otra índole son aportados por diversas instancias. Por ejemplo, el Patronato Nacional de la Infancia (PANI) brinda un **subsidio** a la alternativa Centros Infantiles Privados, a través del Programa de Hogares Solidarios del PANI, a diferencia de los Hogares Comunitarios. Este programa consiste en un grupo de alternativas que brinda protección temporal a las personas menores de edad que han sido separadas de su familia debido a que sus padres y madres, han incumplido en salvaguardar sus derechos. De esta forma, a partir de recursos familiares se ofrecen las condiciones necesarias para el desarrollo integral y respeto de los derechos de la niñez y la adolescencia.

Otro de los importantes insumos que permite brindar el servicio de cuidado y atención integral en el caso de los Centros Infantiles Privados, es la **infraestructura y el equipamiento**. El diseño de la infraestructura debe cumplir con las características idóneas para el cuidado y atención integral que deben brindarse a los niños y las niñas; lo cual también aplica para el equipamiento utilizado en las alternativas, el cual puede variar de acuerdo a las características de los Centros Infantiles.

Vinculado al insumo anterior, se encuentra el cumplimiento de las **Normas de habilitación del Consejo de Atención Integral (CAI)** adscrito al Ministerio de Salud, indispensable para el trabajo realizado en esta AADN. Estas acciones tienen la finalidad de garantizar las medidas sanitarias especiales previstas en la Ley General de Salud así como condiciones de infraestructura y equipamiento idóneos para el cuidado y la atención integral de las niñas y los niños. Esta supervisión sigue los mismos lineamientos para las tres alternativas de atención.

Otro insumo de especial relevancia para la adecuada operación de los Centros Infantiles Privados, lo constituye el **talento humano calificado y capacitado**, bajo la figura de una persona profesional y asistente. Esta condición, es fortalecida por medio de la asesoría y la capacitación al personal de estas alternativas, brindada por parte de la Secretaría Técnica de la REDCUDI. De esta forma, la Secretaría Técnica capacita a las personas encargadas de esta alternativa en materia de desarrollo infantil y homologación de servicios mediante el establecimiento de criterios de calidad en cuanto al modelo pedagógico que incluye los procesos de enseñanza - aprendizaje, infraestructura y seguridad, nutrición y, talento humano, con el fin de velar por el cumplimiento de las normas de calidad con que es atendida la población infantil.

Los Centros Infantiles Privados se desenvuelven en un marco de legalidad laboral, por lo que tanto la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) como el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), son las entidades encargadas de garantizar el cumplimiento de la contratación legal de personal por parte de esta alternativa, son las entidades responsables de verificar derechos laborales.

Todos estos insumos descritos anteriormente, hacen posible el desarrollo de las actividades llevadas a cabo en los Centros Infantiles Privados, así como la obtención de productos a corto, mediano y largo plazo.

Los Centros Infantiles Privados logran el **producto** esperado mediante la puesta en práctica de acciones personalizadas de cuidado y atención de los niños y las niñas, por parte de equipos interdisciplinarios, quienes ponen en práctica protocolos definidos para evitar la improvisación en la atención de esta población. Para ello, la población es



atendida mediante un programa pedagógico dirigido a niños y niñas menores de 12 años, que brinda apoyo educativo y se cuenta con expedientes actualizados para cada niño y niña.

Otro de los productos de esta modalidad es velar por las necesidades primarias de salud y nutrición de las personas menores de edad, otorgando cuatro tiempos de alimentación, de acuerdo con menú establecido por profesional. Destaca el hecho de que se realizan acciones personalizadas de cuidado y atención de los niños y las niñas, mediante la atención de equipos interdisciplinarios, en casos de detectarse o sospecharse riesgo infantil.

Todas estas actividades dan como producto niños y niñas menores de 12 años de edad, atendidos integralmente y cuidados, en un ambiente de libertad y seguridad. Adicionalmente, la alternativa CIP coadyuva a lograr un aumento de la cobertura del beneficio, con la finalidad de brindar atención a la mayor parte de la población infantil, independientemente de la condición socioeconómica de la familia de procedencia.

Estos productos generados a partir de la modalidad Centros Infantiles Privados a su vez implican un **aprovechamiento del producto** donde la población menor de edad, beneficiaria se encuentra cuidada y atendida de manera integral.

Otra de las formas de aprovechamiento del producto para esta alternativa, es la apertura de cada vez mayores oportunidades de inserción de las mujeres al trabajo y el estudio.

Teoría del Impacto

Es así como se produce una serie de **efectos directos** a partir del aprovechamiento de los productos, donde el Centro Infantil Privado, propicia que los niños y niñas logren un desarrollo integral, el cual incide en su crecimiento físico, procesos de aprendizaje, desarrollo psicomotor, social y afectivo. Así como una disminución de la exposición de las personas menores de edad a eventuales situaciones de riesgo, tales como la delincuencia y la drogadicción.

La atención de las personas menores de 12 años, es compartida por los diversos sectores de la sociedad costarricense, mediante su contribución a partir de los recursos que poseen, particularmente las iniciativas privadas. De esta forma, se espera que las economías locales se dinamizan mediante la gestión de microempresas privadas dedicadas al cuidado, atención y desarrollo integral de las personas menores de edad, utiliza capital humano y de otra índole, de procedencia local.

En última instancia, la puesta en práctica de esta modalidad brinda mayores oportunidades de inserción laboral y estudiantil a las personas encargadas del cuidado de

los niños y las niñas beneficiadas, principalmente a las mujeres, quienes generalmente asumen las labores de cuidado de éstos en el hogar. De esta forma, esta alternativa de atención proporciona mayores condiciones para que las mujeres se incorporen a procesos educativos y la fuerza laboral del país.

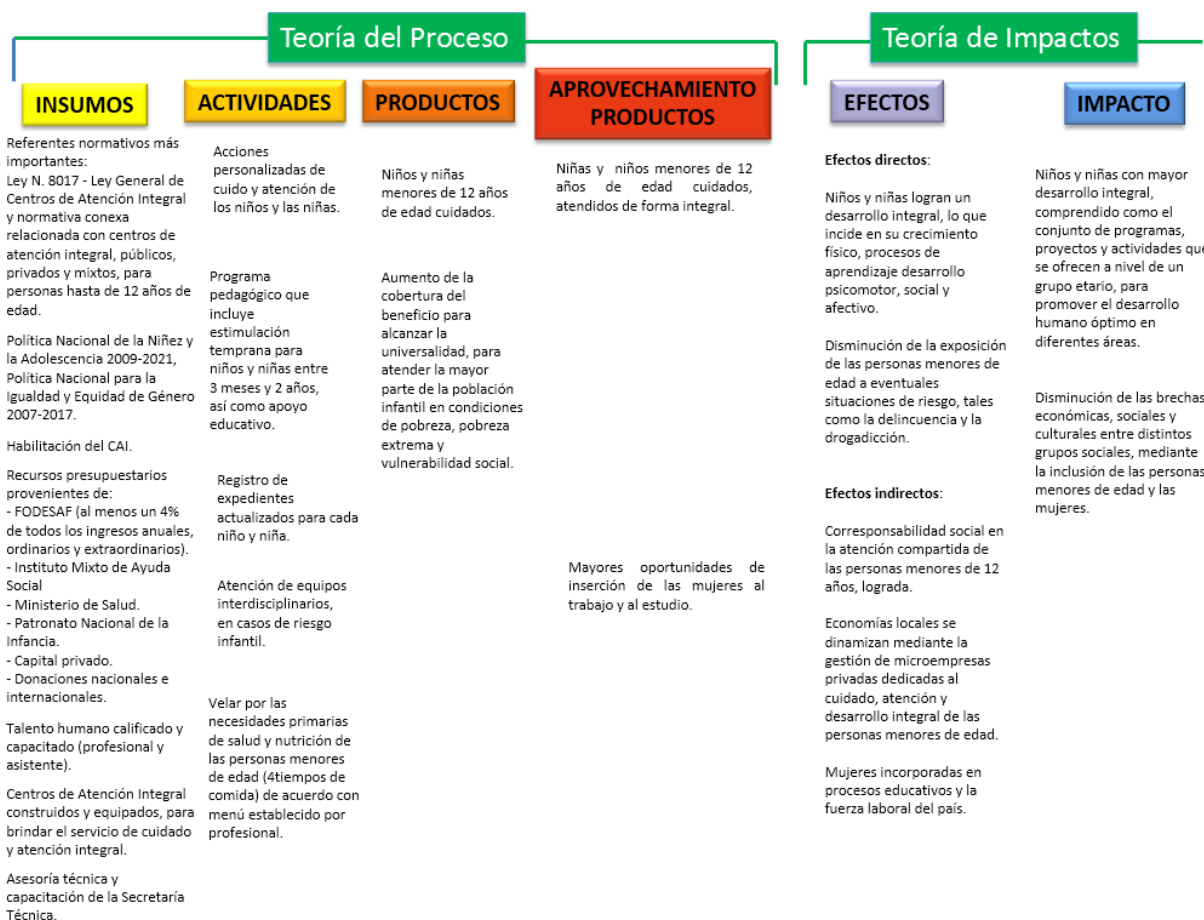
Desde una perspectiva más amplia, como consecuencia de los efectos directos indicados previamente, esta alternativa de atención pretende que los niños y las niñas mejoren su calidad de vida mediante un mayor desarrollo integral, comprendido como el conjunto de programas, proyectos y actividades que se ofrecen a nivel de un grupo etario, para promover el desarrollo humano óptimo en diferentes áreas.

Los precedentes descritos en los párrafos previos, también favorecen la disminución de las brechas económicas, sociales y culturales entre distintos grupos sociales, mediante la inclusión de las personas menores de edad y las mujeres, en última instancia.

El grupo de trabajo que participó en el Taller de Validación, ha manifestado que los **supuestos** que aplican a la alternativa Hogares Comunitarios también aplican a los Centros Infantiles Privados. Supuestos importantes están conformados por la voluntad política y su incidencia en la disponibilidad presupuestaria, de acuerdo con el modelo económico de la REDCUDI. Los Centros Infantiles Privados también requieren de atención, el apoyo y el seguimiento continuo por parte de las instancias institucionales, para garantizar su adecuado accionar. Como parte de este requerimiento, se encuentra la capacitación permanente a su personal, así como el brindar seguimiento al estado de la infraestructura por parte del CAI, entre otros temas, de manera que puedan ofrecer servicios en condiciones similares a los brindados por otras alternativas, para poder competir con ellas.

Esquema 2 Cadena de resultados de la Alternativa de Centros Infantiles Privados

Objetivo: Ofrecer un servicio personalizado de cuido, atención, alimentación y de acciones educativas, a los niños y las niñas menores de 12 años de edad, por parte de equipos interdisciplinarios, de forma tal que, se propicie su desarrollo físico, cognitivo y psicosocial.



Fuente: Elaboración propia.

5.4. Teoría de la Intervención de Centros de Cuidado y Desarrollo Integral (CECUDI)

A continuación se explicita la Teoría de la Intervención de la alternativa Centros de Cuidado y Desarrollo Integral (CECUDI), la cual se consolida como una opción de cuidado, atención y desarrollo infantil, desarrollada a través de una alianza estratégica entre el IMAS, FODESAF y las Municipalidades, que promueve la universalidad del beneficio de manera que se atienda a la mayor parte de la población infantil en condiciones de pobreza, pobreza extrema y vulnerabilidad social, de acuerdo con los recursos disponibles por el Estado y la valoración de necesidades real de la población.

Teoría del proceso

Considerando que la Teoría del Proceso se basa en la planificación estratégica y operativa de todos los procesos requeridos para producir y entregar el beneficio AADN a la población, se abordarán sus dos componentes a continuación.

Plan organizacional sobre el proceso de producción y disposición de bienes y servicios

La alternativa Centros de Cuidado y Desarrollo Integral, cuenta con los siguientes objetivos estratégicos¹⁷, que guían su accionar:

- 1) Ampliar la cobertura, mediante más y mejores servicios para la atención de niños y niñas pertenecientes a familias en condición de pobreza o que enfrentan situaciones de riesgo o vulnerabilidad social, que limitan su desarrollo infantil.
- 2) Constituir una oferta de servicio prestada a los padres, madres o encargados de los niños y niñas, desde gobiernos municipales o iniciativas privadas.
- 3) Atender niños y niñas desde los tres meses hasta los 12 años de edad, en horarios de 10 horas o más diarias, durante cinco días a la semana, brindando cuatro tiempos de alimentación.
- 4) Contar con recurso humano calificado y capacitado con base en perfiles profesionales establecidos y en respuesta a las necesidades y requerimientos de los grupos de las personas menores de edad.

La puesta en práctica de estos objetivos brinda como resultado, servicios de cuidado, atención y desarrollo infantil para la población de las niñas y niños desde los tres meses hasta los doce años, con énfasis en la primera infancia.

Este servicio se caracteriza porque cuentan con programa pedagógico, mediante el cual se brinda estimulación temprana y apoyo educativo, así como atención de equipos interdisciplinarios, en algunos casos.

Mediante esta alternativa se brinda atención a la población de las niñas y niños desde los tres meses hasta los doce años, con énfasis en la primera infancia, en una jornada de cinco días semanales, durante 10 a 12 horas diarias. Esta modalidad de atención trabaja con grupos máximos de 25 niños, quienes son atendidos por profesionales y asistentes, pero cuya capacidad es variable dependiendo de lo establecido por el CAI, del Ministerio de Salud.

¹⁷ Directriz de subsidios a familias que utilizan los servicios de las AADN, 02-2015.

Los CECUDI son liderados por capital humano que está conformado por una directora y personal docente calificado, el cual se capacita de acuerdo con el criterio de los encargados de cada alternativa.

Dentro de los servicios brindados por los CECUDI, se encuentra el de alimentación, a través del cual las niñas y los niños reciben cuatro tiempos de comida, así como un menú elaborado por un profesional en nutrición. Adicionalmente, la infraestructura y equipamiento de los CECUDI cuenta con un diseño especialmente elaborado, para brindar el servicio de cuidado y atención integral.

En el ámbito político, al igual que en los casos previamente analizados, esta alternativa se sustenta en **normativas** desarrolladas desde el Estado costarricense que representan un importante insumo, las cuales tratan sobre el desarrollo integral de las personas menores de edad, así como la protección de sus derechos, tal y como se detalló en el apartado previo 3.4 Bases normativas y políticas asociadas al funcionamiento de las AADN.

Los Centros de Cuido y Desarrollo Integral (CECUDI), surgen en el año 2012 en el contexto de la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil. El Estado costarricense ha desarrollado un amplio marco normativo que respalda el accionar de esta alternativa, siendo los referentes normativos más relevantes el Decreto No. 36916 sobre la Organización General y Bases Operativas del Programa Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil, establecido el 28 de noviembre del año 2011 así como la Ley N°9220 sobre la creación del Programa Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil, del 24 de abril de 2014. Mediante el Decreto No. 36916 se consolida el establecimiento de una alianza estratégica entre los esfuerzos públicos y privados para brindar una atención integral a la población infantil de manera articulada, basada en el enfoque de derechos y no solamente en consideraciones de tipo socioeconómico o laboral, de acuerdo con lo establecido en la Convención de los Derechos del Niño y el Código de la Niñez y la Adolescencia.

Este marco jurídico fortalece el accionar de los Centros de Cuido y Desarrollo Integral debido a que establece lineamientos para el accionar de esta alternativa.

En materia presupuestaria, los CECUDI se nutren de los **recursos económicos** provenientes del 4% de todos los ingresos anuales, ordinarios y extraordinarios del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF). Como se ha mencionado en párrafos anteriores, este recurso económico posibilitan la operación, construcción, ampliación y mejora de la infraestructura de los centros de cuido y desarrollo infantil localizados en el país, para lo cual son transferidos de FODESAF a las unidades ejecutoras de la REDCUDI: el Instituto Mixto de Ayuda Social y el Patronato Nacional de la Infancia. Otros recursos financieros destacados en la Ley provienen de fuentes nacionales e internacionales, que se le asignen a los entes, los órganos y las instituciones

que formen parte de la REDCUDI, mediante convenio, directriz presidencial, decreto o ley de la República. No obstante, este 4% no es exclusivo de esta alternativa, como se ha mencionado anteriormente.

Por su parte, la Ley No. 9220 responsable de la creación de la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil, adiciona a las **fuentes de financiamiento** mencionadas en el párrafo anterior, otro actor clave para los Centros de Cuido y Desarrollo Infantil (CECUDI): las municipalidades. Por ejemplo, en algunos casos, los espacios geográficos que disponen algunas municipales del país son destinados a la construcción de alternativas CECUDI, los cuales garantizan que la infraestructura y el equipamiento de los CECUDI. Aunado a las fuentes de financiamiento anteriores, algunos CECUDI perciben recursos del ámbito privado, como otro de los insumos de esta alternativa.

Al igual que en el caso de los Centros Infantiles Privados, el Patronato Nacional de la Infancia (PANI) brinda un **subsidio** a esta alternativa.

Otro de los importantes insumos que permite brindar el servicio de cuidado y atención integral, es la **infraestructura y el equipamiento** de acuerdo con estándares de calidad específicos, destinados a brindar el servicio de cuidado y atención integral de personas menores de edad. Adicionalmente, un insumo importante es el cumplimiento de las **Normas de habilitación del Consejo de Atención Integral (CAI)** adscrito al Ministerio de Salud, el cual tiene la finalidad de garantizar las medidas sanitarias especiales previstas en la Ley General de Salud así como condiciones de infraestructura y equipamiento idóneos para el cuidado y la atención integral de las niñas y los niños. Esta supervisión sigue los mismos lineamientos para las tres alternativas de atención.

Por su parte, la Secretaría Técnica de la REDCUDI, brinda **asesoría y capacitación** al personal de los CECUDI, como un insumo clave. Las áreas temáticas que fortalece la Secretaría Técnica de la REDCUDI están asociadas con el desarrollo infantil y homologación de servicios mediante el establecimiento de criterios de calidad del modelo pedagógico que incorpora procesos de enseñanza - aprendizaje, infraestructura y seguridad, nutrición y, talento humano. Estos elementos tienen la finalidad de garantizar el cumplimiento de las normas de calidad con que es atendida la población infantil. De esta forma, se contribuye con el fortalecimiento del talento humano, el cual posee las competencias para brindar la atención integral en los CECUDI.

De esta forma, la Secretaría Técnica capacita a las personas encargadas de esta alternativa en materia de desarrollo infantil y homologación de servicios mediante el establecimiento de criterios de calidad en cuanto al modelo pedagógico que incluye los procesos de enseñanza - aprendizaje, infraestructura y seguridad, nutrición y, talento humano, con el fin de velar por el cumplimiento de las normas de calidad con que es

atendida la población infantil. De esta forma, se promueve el talento humano calificado y capacitado, específicamente en el caso de la persona directora y del personal docente.

Por su parte, tanto la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) como el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), son las entidades encargadas de garantizar el cumplimiento de la contratación legal de personal por parte de esta alternativa, a fin de verificar el cumplimiento de los derechos laborales.

Todos estos insumos descritos anteriormente, hacen posible el desarrollo de las actividades llevadas a cabo en los CECUDI, así como la obtención de productos a corto, mediano y largo plazo.

Además, en esta alternativa se ponen en práctica acciones personalizadas de cuidado y atención de los niños y las niñas, por parte de equipos interdisciplinarios (en algunos casos), quienes ejecutan protocolos definidos para tal fin, cuya finalidad es evitar la improvisación en la atención de esta población. Para ello, la población atendida cuenta con un programa pedagógico diversificado de acuerdo con los distintos rangos de edad que conforman la población atendida. Es así que se cuenta con un programa dirigido a personas menores de edad entre 3 meses y 2 años para el fortalecimiento en su primera infancia. Así mismo, existe otro programa el cual brinda apoyo educativo dirigido a niños y niñas mayores de 2 años de edad hasta los 12 años de edad. Adicionalmente, se cuenta con expedientes actualizados para cada niño y niña.

Como parte de las actividades que realiza esta modalidad, también se vela por las necesidades primarias de salud y nutrición de las personas menores de edad, otorgando cuatro tiempos de alimentación, de acuerdo con menú establecido por profesional.

Destaca el hecho de que se deben realizar acciones personalizadas de cuidado y atención de los niños y las niñas, mediante la atención de equipos interdisciplinarios; no obstante, esto sucede en algunos casos.

Todas estas actividades traen como **producto** niños y niñas menores de 12 años de edad, atendidos integralmente y cuidados, en un ambiente de libertad y seguridad. Adicionalmente, aumenta la cobertura del beneficio para alcanzar la universalidad, con la finalidad de brindar atención a la mayor parte de la población infantil, independientemente de la condición socioeconómica de la familia de procedencia.

Estos productos generados a partir de la modalidad CECUDI implican a su vez, un aprovechamiento del producto donde se garantiza el desarrollo infantil integral a la población objetivo.

Otra de las formas de aprovechamiento del producto para esta alternativa, es la apertura de cada vez mayores oportunidades de inserción de las mujeres al trabajo y el estudio.

Adicionalmente, la construcción y el equipamiento de los CECUDI son considerados como otro aprovechamiento del producto. A esto se adicional el contar con personal idóneo y con experiencia en el cuidado, atención y desarrollo integral de las personas menores de edad, que requieren el servicio de cuidado.

Teoría del impacto

Es así como se produce una serie de **efectos directos** a partir del aprovechamiento de los productos, donde el CECUDI, posibilita que la población meta logre un desarrollo integral, el cual incide en su crecimiento físico, procesos de aprendizaje, desarrollo psicomotor, social y afectivo, al igual que en el caso de los Centros Infantiles Privados. También se propicia una disminución de la exposición de las personas menores de edad a eventuales situaciones de riesgo, tales como la delincuencia y la drogadicción.

La atención de las personas menores de 12 años, es compartida por los diversos sectores de la sociedad costarricense, mediante su contribución a partir de los recursos que poseen, particularmente las iniciativas privadas. De esta forma, se espera que las economías locales se dinamizan mediante la gestión de microempresas privadas dedicadas al cuidado, atención y desarrollo integral de las personas menores de edad, utiliza capital humano y de otra índole, de procedencia local.

En última instancia, la puesta en práctica de esta modalidad brinda **mayores oportunidades de inserción laboral y estudiantil** a las personas encargadas del cuidado de los niños y las niñas beneficiadas, principalmente a las mujeres, quienes generalmente asumen las labores de cuidado de éstos en el hogar. De esta forma, esta alternativa de atención proporciona mayores condiciones para que las mujeres se incorporen a procesos educativos y la fuerza laboral del país.

La apertura de nuevos CECUDI también **dinamiza las economías locales**, mediante la gestión de microempresas privadas dedicadas al cuidado, atención y desarrollo integral de las personas menores de edad.

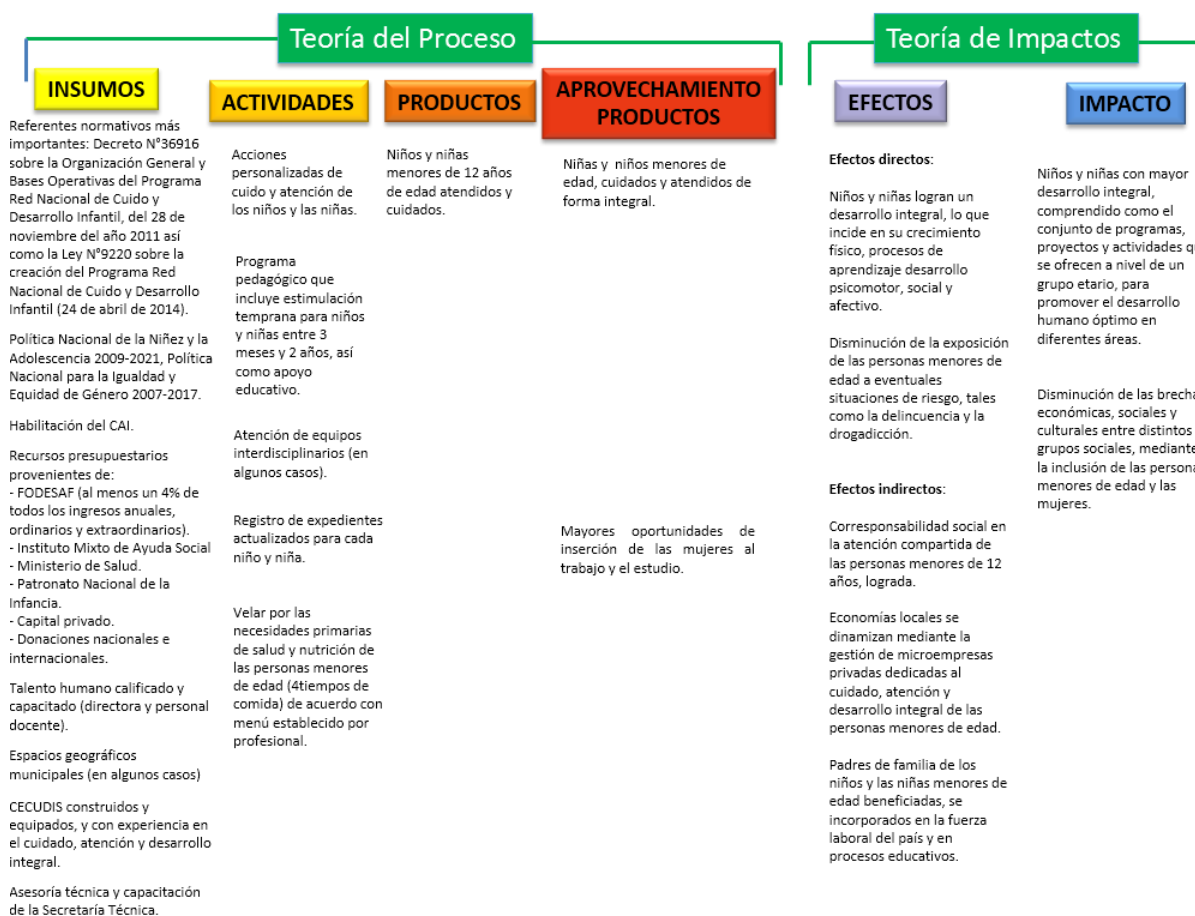
En un plano general, **como resultado de los efectos directos** anteriormente descritos, esta alternativa de atención pretende que los niños y las niñas mejoren sus posibilidades de inserción en el mercado laboral en su vida adulta y con ello su nivel de ingresos.

Los antecedentes mencionados previamente, propician en última instancia la disminución de las brechas económicas, sociales y culturales entre distintos grupos sociales, mediante la inclusión de las personas menores de edad y las mujeres.

En cuanto a los principales **supuestos** para el accionar de los CECUDI, el grupo de trabajo que participó en el Taller de Validación, ha manifestado que aplican los mismos que a las alternativas Hogares Comunitarios y Centros Infantiles Privados.

Esquema 3. Cadena de resultados de la Alternativa Centros de Cuidado y Desarrollo Integral (CECUDI)

Objetivo: Prestar el servicio de atención, alimentación y educación, tanto a la primera infancia, como a niños y niñas hasta los 12 años de edad, con el fin de facilitar su desarrollo físico, cognitivo y psicosocial.



Fuente: Elaboración propia (2016)



5.5. Teoría de la Intervención de la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil (REDCUDI)

Según Brenes (2015), la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil (REDCUDI) fue establecida como la principal iniciativa de la administración Chinchilla Miranda 2010-2014, en el sector social. Prioridad que se evidenció desde el 8 de mayo de 2010, cuando la Presidenta de la República, Laura Chinchilla Miranda, firma el **Decreto Ejecutivo N° 36020MP**, el cual declara “de interés público” la conformación y desarrollo de la REDCUDI, instando a la institucionalidad pública a destinar recursos humanos y económicos para su proceso de establecimiento y consolidación.

Al momento de su surgimiento, la REDCUDI fue concebida como una estrategia de inversión pública, dirigida primordialmente a la población de 0 a 7 años de edad pues, para el año 2010, Costa Rica presentaba tan solo una cobertura del 5% de la población infantil, en centros de atención y cuidado de la población menor de 7 años de edad.

Aparte de la escasa cobertura, se identificaron otras necesidades sociales a las que la REDCUDI buscaba brindar respuesta: la desarticulación existente entre los distintos actores públicos, privados o mixtos que brindaban servicios de atención y cuidado a la población menor de edad; la falta de procedimientos estandarizados entre las distintas AADN del país para la intervención con este grupo etario y, además, la ausencia de información homogeneizada sobre la cantidad de alternativas en el país, la oferta de servicios brindada, el número de niños y niñas atendidos(as) así como su población potencial.

Teoría del proceso

En el contexto de la REDCUDI, la teoría del proceso se observa en la planificación estratégica y operativa de los procesos que permiten la consecución de su fin último, a saber: la consolidación de un sistema público universal de cuidado y desarrollo infantil, con énfasis en la primera infancia, financiado por medio de un esquema solidario, en el cual se enmarca como población objetivo prioritaria, los niños y niñas menores de 7 años de edad que viven en condiciones de pobreza, riesgo o vulnerabilidad social.

En la teoría del proceso, se abordarán sus dos componentes centrales: el plan organizacional sobre el proceso de producción de bienes y servicios y el plan para la puesta a disposición de los bienes y servicios.

Plan organizacional sobre el proceso de producción y disposición de bienes y servicios

La REDCUDI se sustenta en principios de universalidad y corresponsabilidad social que son evidentes en todo su marco estratégico (misión, visión, estrategia, objetivos).

Es así como su misión declara: “Articular de manera efectiva a las diferentes entidades que prestan atención integral a niños y niñas menores de siete años en los contextos familiar, educativo, comunitario e institucional” (Ministerio de Bienestar Social y Familia, 2014, p.14), mientras su visión apunta a: “Lograr la consolidación de un sistema público universal de protección, atención y desarrollo integral con calidad para la población infantil del país que así lo requiera (Ministerio de Bienestar Social y Familia, 2014, p.14).

Como estrategia, propone: “La conformación de una red funcional de organizaciones públicas, sociales y privadas que promueva la corresponsabilidad social en materia de cuidado y desarrollo infantil; que logre establecer un sistema de financiamiento solidario para alcanzar una cobertura universal, incorporando de forma activa la oferta pública y de carácter mixto, para satisfacer tan importante necesidad social del cuidado para la primera infancia” (Ministerio de Bienestar Social y Familia, 2014, p.14).

Asimismo, sus objetivos establecen:

1. Garantizar el derecho de todos los niños y las niñas, prioritariamente los de cero a seis años, a participar en programas de cuidado, en procura de su desarrollo integral, según las distintas necesidades y de conformidad con las diferentes modalidades de atención que requieran.
2. Promover la corresponsabilidad social en el cuidado mediante la participación de los diversos sectores sociales.
3. Articular los diferentes actores, alternativas y servicios de cuidado y desarrollo infantil.
4. Procurar que los servicios de cuidado y desarrollo infantil permitan la inserción laboral y educativa de los padres y las madres.

De tal manera, la REDCUDI constituye una iniciativa gubernamental diseñada para respaldar y legitimar intervenciones estatales que potencian el desarrollo humano integral de la población menor de edad del país, principalmente en su primera infancia, a partir de un conjunto de elementos que median y determinan la consecución de su razón de ser y el cumplimiento de sus objetivos.

Estos elementos se constituyen en **insumos** del proceso de trabajo y poseen múltiples naturalezas (política, jurídica, presupuestaria, institucional, tecnológica, entre otros) así como niveles de incidencia diferenciados en su gestión.

En el ámbito político, se identifican dos **políticas públicas** desplegadas por el Estado costarricense que brindan direccionalidad a las acciones emprendidas por la REDCUDI. Estas son la Política Nacional de la Niñez y la Adolescencia 2009-2021 y la Política Nacional para la Igualdad y Equidad de Género (PIEG) 2007-2017.

En la primera, se postula la promoción, coordinación y fortalecimiento de distintas modalidades de cuidado para niños y niñas mediante la organización de un sistema nacional de protección encargado de definir estrategias de mejoramiento continuo para su óptimo funcionamiento y de brindar la supervisión necesaria para garantizar la calidad del servicio prestado por las distintas alternativas, en correspondencia con los derechos y necesidades de la población menor de edad beneficiaria.

Por su parte, la PIEG plantea como una de sus prioridades avanzar en el cuidado de niñas y niños de 0 a 12 años, debido a que es una población prioritaria para las mujeres pero altamente descuidada por parte de los servicios públicos. Indica que el priorizar el cuidado de esta población facilita el avance en torno a un abordaje social y no solo privado o femenino del cuidado. Se propone como meta que toda mujer que requiera de servicios de cuidado de niñas y niños para desempeñarse en un trabajo remunerado, cuente con, al menos, una alternativa de cuidado pública, privada o mixta, de calidad, dando así pasos concretos hacia la corresponsabilidad social en el cuidado y la valoración del trabajo doméstico.

A lo anterior, se suma el **marco jurídico** que da sustento al funcionamiento de la REDCUDI. Sobresalen como relevantes los siguientes instrumentos: Decreto Ejecutivo No. 36020-MP, Declaratoria de Interés Público sobre la conformación y desarrollo de la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil, publicada en La Gaceta No. 88, el 11 de mayo del 2010; Decreto Ejecutivo No. 36916-MP-MBSF, Organización General y Bases Operativas de la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil, publicado en La Gaceta No. 15, el 20 de enero del 2012; Modificación del Decreto Ejecutivo No. 36916-MP-MBSF, "Organización General y Bases Operativas de la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil", publicada en La Gaceta No. 167, el 30 de agosto del 2012, y Ley No. 9220, Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil, publicada en la Gaceta No. 78, el 24 de abril del 2014.

El marco jurídico destacado posibilita que la REDCUDI cuente con varias **fuentes presupuestarias**, que le otorgan un importante margen de actuación para el cumplimiento de sus objetivos. Se destaca que, además, de los recursos que perciben las entidades integrantes de la red, la misma cuenta con recursos provenientes de las siguientes fuentes: al menos un cuatro por ciento (4%) de todos los ingresos anuales, ordinarios y extraordinarios del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF), los cuales se destinan a la operación, construcción, ampliación y mejora de infraestructura de los centros de cuidado y desarrollo infantil del país; así como con recursos provenientes de fuentes nacionales e internacionales que se le asignen a los entes, los órganos y las instituciones que formen parte de la REDCUDI, mediante convenio, directriz presidencial, decreto o ley de la República.

En este tema, sobresalen como instituciones proveedoras de recursos financieros propios: el IMAS, el Ministerio de Salud y el PANI.

Paralelamente, la red cuenta, en sus distintos órganos constitutivos, con recurso humano especializado en el tema de derechos humanos de la niñez y la adolescencia, desde distintas áreas profesionales, lo cual facilita la creación de un ambiente propicio para la construcción de propuestas de trabajo interdisciplinarias, con visiones más holísticas e integradoras.

Otro aspecto importante para la REDCUDI es poder acceder a distintos **sistemas de información** disponibles (SIPO, SABEN, Sistema Georreferenciado de oferta y demanda, Sistema de Información de Beneficiarios IMAS), que se constituyen en instrumentos de apoyo para la toma de decisiones y el desarrollo de procesos.

Asimismo, la REDCUDI cuenta con múltiples actores sociales públicos, mixtos o privados que desarrollan actividades en materia de atención integral, protección y desarrollo infantil.

Sobresalen los **servicios de cuidado y desarrollo infantil** prestados por instituciones públicas como el Programa CEN-CINAI del Ministerio de Salud, los centros del Patronato Nacional de la Infancia y los Centros de Cuido y Desarrollo Infantil (CECUDI), gestionados por las municipalidades; así como los ofrecidos por medio de modalidades que combinan lo público y lo privado, Hogares Comunitarios y los centros infantiles administrados por Organizaciones de Bienestar Social (OBS), asociaciones de desarrollo, asociaciones solidaristas, cooperativas o empresas privadas.

Todos los insumos mencionados alimentan y posibilitan el desarrollo de las actividades centrales de la REDCUDI en sus distintos niveles de ejecución, así como la consecución de resultados a corto, mediano y largo plazo.

Desde una lógica prescriptiva y tomando como base su naturaleza vincular, la REDCUDI utiliza como estrategia central la articulación de funciones públicas que, anteriormente, las instituciones responsables del cuidado infantil del país, venían asumiendo de forma aislada.

Esta noción articuladora no supone solamente la idea de financiamiento solidario, sino que otorga un papel predominante al diseño de un marco acordado y compartido de objetivos, valores, principios y reglas comunes que permitan velar por la pertinencia, integralidad y calidad de las prestaciones sociales dirigidas a los niños y niñas que reciben los servicios de las distintas Alternativas de Atención y Desarrollo Infantil.



Al respecto, la REDCUDI cuenta con tres órganos, en distintos niveles de su estructura, con competencias complementarias y funcionamiento simultáneo, a saber:

1. El Consejo Consultivo¹⁸, órgano de coordinación política, que se orienta a proponer políticas y lineamientos estratégicos sobre el sistema de cuidado y desarrollo infantil del país, la coordinación competencial interinstitucional y las diversas modalidades de prestación de servicios de la Red. Lo anterior genera como productos, un conjunto de políticas y lineamientos estratégicos formulados a nivel país, en materia de cuidado y desarrollo infantil.
2. El Comité Técnico Interinstitucional¹⁹ como órgano de coordinación técnica, se encarga de proponer políticas y programas para el adecuado funcionamiento y desarrollo de la REDCUDI; coordinar acciones técnicas y operativas interinstitucionales relacionadas con la Red; participar en la elaboración de planes de acción interinstitucionales, brindar seguimiento a las acciones institucionales e interinstitucionales; conocer y pronunciarse sobre evaluaciones e informes de seguimiento que se realicen sobre la REDCUDI. Dichas actividades forjan como productos concretos: políticas, programas y acciones interinstitucionales para el adecuado funcionamiento y desarrollo de la red formuladas, coordinadas, operacionalizadas y monitoreadas.
3. La Secretaría Técnica como órgano de gestión técnica y unidad ejecutora de las actividades que le son encomendadas por la Comisión Consultiva se encarga, entre otras cosas, de proponer y coordinar el desarrollo de nuevas alternativas para la prestación de servicios de cuidado y desarrollo infantil; sugerir a las autoridades públicas, políticas para favorecer el logro de los objetivos de la REDCUDI, involucrando a los diferentes participantes que conforman la red; participar en procesos de capacitación de personal y de acreditación de establecimientos y personal de cuidado y desarrollo infantil; realizar recomendaciones en materia de infraestructura, aspectos pedagógicos y otros,

¹⁸ Este Consejo está conformado por: El/la Ministro(a) de Bienestar Social y Familia y Presidente(a) Ejecutivo(a) del Instituto Mixto de Ayuda Social, quien la presidirá; • El/la Ministro(a) de Salud o su viceministro(a); quien ejercerá la función de vicepresidente(a) de la Comisión; • El/la Ministro(a) de Educación Pública o su viceministro(a); • El/la Ministro(a) de Trabajo y Seguridad Social o el/la Directora de la Dirección General de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares; • El/la Presidente(a) Ejecutivo(a) del Patronato Nacional de la Infancia. • El/la Presidente(a) Ejecutivo(a) del Instituto Nacional de las Mujeres; • El/la Presidente(a) Ejecutivo(a) de la Caja Costarricense del Seguro Social; • El/la Director(a) Ejecutivo(a) de la Secretaría Técnica de la REDCUDI y, • Otros que se incorporen por invitación del/la Ministro(a) de Bienestar Social y Familia (Ley 9220, 2014).

¹⁹ Este Comité se encuentra integrado por: El/la Director(a) Ejecutivo(a) de la Secretaría Técnica de la REDCUDI, quien la presidirá; b) El/la director(a) de la Dirección General de Nutrición y Desarrollo Infantil, del Ministerio de Salud, quien fungirá como primer(a) vicepresidente(a) de la Comisión; c) El/la Jefe(a) del Área de Educación Preescolar, del Ministerio de Educación Pública; d) Una persona representante del/la Presidente(a) Ejecutivo(a) del Patronato Nacional de la Infancia, quien fungirá como secretario(a) de la Comisión; e) Una persona representante del Instituto Mixto de Ayuda Social, relacionado(a) con el Programa de Hogares Comunitarios u otras microempresas de cuidado, designado(a) por la Gerencia General del IMAS; f) Una persona representante de la Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad; g) Una persona representante del Instituto Nacional de Aprendizaje; h) Una persona representante del Instituto Nacional de las Mujeres; i) Una persona representante de la Caja Costarricense del Seguro Social y, j) Otros que se incorporen por invitación de la Dirección Ejecutiva de la Secretaría Técnica de la REDCUDI.



que mejoren la calidad de los servicios de cuidado y desarrollo infantil; llevar un registro georreferenciado de establecimientos públicos y privados que prestan servicios de cuidado y desarrollo infantil; consolidar un sistema de información sobre las características de la población beneficiaria de servicios de cuidado y desarrollo infantil prestados directamente por el Estado o con financiamiento estatal; realizar estudios de costos de prestación de los servicios de cuidado y desarrollo infantil en las diferentes modalidades y realizar recomendaciones para la actualización del monto de los subsidios a las entidades responsables; impulsar la investigación en las áreas relacionadas con el desarrollo infantil; participar, dentro del ámbito de su competencia, en la gestión de los recursos provenientes de fuentes nacionales e internacionales para la consolidación y expansión de la REDCUDI y, de ser necesario, actuar como unidad ejecutora de tales recursos; coordinar y generar articulaciones con los gobiernos locales del país.

Estas acciones que se desarrollan desde la Secretaría Técnica de la REDCUDI generan los siguientes **productos**:

- La creación y fortalecimiento de las distintas alternativas para la prestación de servicios de cuidado y desarrollo infantil del país.
- Un personal de las Alternativas de Atención y Desarrollo Infantil capacitado.
- Alternativas de Atención y Desarrollo Infantil recibiendo recomendaciones en materia de infraestructura, equipamiento, procesos pedagógicos, entre otros.
- Un sistema de información sobre población beneficiaria y Alternativas consolidado, orientando las decisiones y acciones de la REDCUDI.
- Estudios de costos efectuados sobre prestación de servicios de las distintas modalidades.
- Montos de subsidios actualizados.
- Recursos financieros transferidos para la atención de la niñez en las distintas AADN existentes.

Todas las actividades desempeñadas por cada uno de los órganos constitutivos de la REDCUDI y los productos generados respectivamente, permiten identificar tres elementos claves como **aprovechamiento de esos productos**:

- La articulación entre los diferentes actores públicos y privados y las diferentes actividades que se desarrollan en el país en materia de cuidado y desarrollo infantil y la expansión de la cobertura de los servicios a nivel nacional.
- La incorporación de los niños y las niñas en Alternativas de Atención y Desarrollo Infantil fortalecidas, que brindan servicios integrales y de calidad en pro de su interés superior.



- Mayores oportunidades de inserción de las mujeres madres (principalmente de las jefas de hogar) al trabajo y al estudio.

Teoría del impacto

Todo lo anterior permite alcanzar tres **efectos directos**: la consolidación de un sistema nacional de cuidado y desarrollo infantil público, universal y de financiamiento solidario; el desarrollo integral de los niños y las niñas que incide en su crecimiento físico, los procesos de aprendizaje, el desarrollo psicomotor, social y afectivo y, por último, la efectiva incorporación de las mujeres en procesos educativos y/o en la fuerza laboral del país.

En este marco de relaciones causales progresivas, el **impacto** que espera alcanzar la REDCUDI a largo plazo se vincula con lograr que estas personas menores de edad, en su adultez, cuenten con mejores condiciones materiales y simbólicas de vida, contribuyendo en la disminución de brechas económicas, sociales y culturales entre distintos grupos sociales y propiciando un desarrollo más igualitario y equitativo.

Para finalizar la presentación de la Teoría de la Intervención de la REDCUDI, mediante la técnica Cadena de Resultados, se presentan **los supuestos de la intervención**, es decir, aquellas **condiciones ideales** institucionales y nacionales que, según las fuentes consultadas, deben producirse para que la Red concrete sus actividades y produzca los resultados deseados, en respuesta a las necesidades sociales identificadas anteriormente.

Al respecto, se identifican tres supuestos que deberían transversalizar la gestión de la REDCUDI: en primer lugar, que la REDCUDI cuente con independencia presupuestaria, administrativa, jurídica y política; que todos los actores involucrados en el funcionamiento de la Red asuman las competencias establecidas y bajen las directrices a las instancias locales (sean institucionales, organizacionales, municipales, etc.). Y, por último, que los lineamientos y directrices que emanan de la Red posean un carácter vinculante (no recomendativo, como en la actualidad).

La Teoría de la Intervención de la REDCUDI, explicitada anteriormente mediante la técnica cadena de resultados, puede diagramarse de la siguiente manera:

Esquema 4. Cadena de resultados de la REDCUDI

Objetivo: Fortalecer a los diferentes actores, alternativas y servicios de cuidado y atención infantil a nivel nacional, mediante una articulación que permita garantizar el desarrollo integral de todos los niños y las niñas del país



TEORÍA DEL PROCESO

TEORÍA DEL IMPACTO





TEORÍA DEL PROCESO

TEORÍA DEL IMPACTO

INSUMOS

ACTIVIDADES

PRODUCTOS

APROVECHAMIENTO DE PRODUCTOS

EFFECTO DIRECTO

IMPACTO

Secretaría Técnica / Órgano
Técnico:

Proponer y coordinar nuevas
alternativas para la prestación
de servicios de cuidado y
desarrollo infantil.

Participar en los procesos de
capacitación de personal y de
acreditación de
establecimientos y personal de
cuidado y desarrollo infantil.

Realizar recomendaciones en
materia de infraestructura,
aspectos pedagógicos y otros
que mejoren la calidad de los
servicios de cuidado y desarrollo
infantil.

Consolidar un sistema de
información sobre las
características de la población
beneficiaria y de los servicios de
cuidado y desarrollo infantil
prestados directamente por el
Estado o con financiamiento
estatal.

Realizar estudios de costos de
prestación de los servicios de
cuidado y desarrollo infantil en las
diferentes modalidades y emitir
recomendaciones para la
actualización del monto de los
subsídios a las entidades
responsables.

Gestionar recursos financieros
provenientes de fuentes
nacionales e internacionales
para expansión de la REDCUDI.

Nuevas alternativas para la
prestación de servicios de
cuidado y desarrollo infantil en
funcionamiento.

Personal de las
Alternativas de Atención y
Desarrollo Infantil
capacitado.

Alternativas de Atención y
Desarrollo Infantil recibiendo
recomendaciones en materia
de infraestructura,
equipamiento, procesos
pedagógicos, entre otros.

Sistema de Información
sobre población beneficiaria
y Alternativas consolidado
orientando las decisiones y
acciones de la REDCUDI.

Estudios de costos
efectuados sobre
prestación de servicios de
las distintas modalidades.

Montos de subsidios
actualizados.

Recursos financieros
transferidos para la
atención de la niñez en las
distintas AADN existentes.

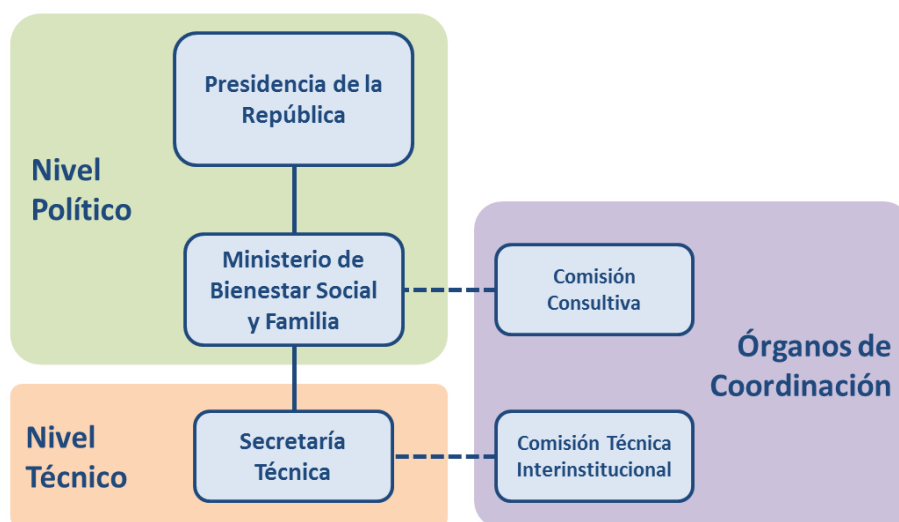
5.6. Macro proceso de la gestión y ejecución de la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil

La reconstrucción de la teoría de la intervención de la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil (REDCUDI), permite identificar la estructura y las funciones generales desarrolladas por las distintas instancias que, según su marco jurídico, le conforman.

Para visualizar lo anterior, se presenta un diagrama relacionado con la organización general y las bases operativas de la REDCUDI correspondiente al periodo 2014-2015 (Esquema 5) donde se evidencia la estructura organizativa de la REDCUDI con sus respectivas relaciones de jerarquía y coordinación.

Posteriormente, se presenta un macro proceso (Esquema 6), es decir, una representación gráfica que define y refleja no sólo la estructura y la relación de los diferentes niveles, sino también las principales funciones por nivel, con un enfoque destinatario-beneficiario, donde se visualiza la población objetivo o los destinatarios de la REDCUDI; en este caso, las distintas alternativas de atención y desarrollo infantil del país quienes, en conjunto con la ejecución de funciones de los tres niveles de la red, generan los resultados esperados para la población beneficiaria, es decir, los niños y niñas efectivamente atendidos(as).

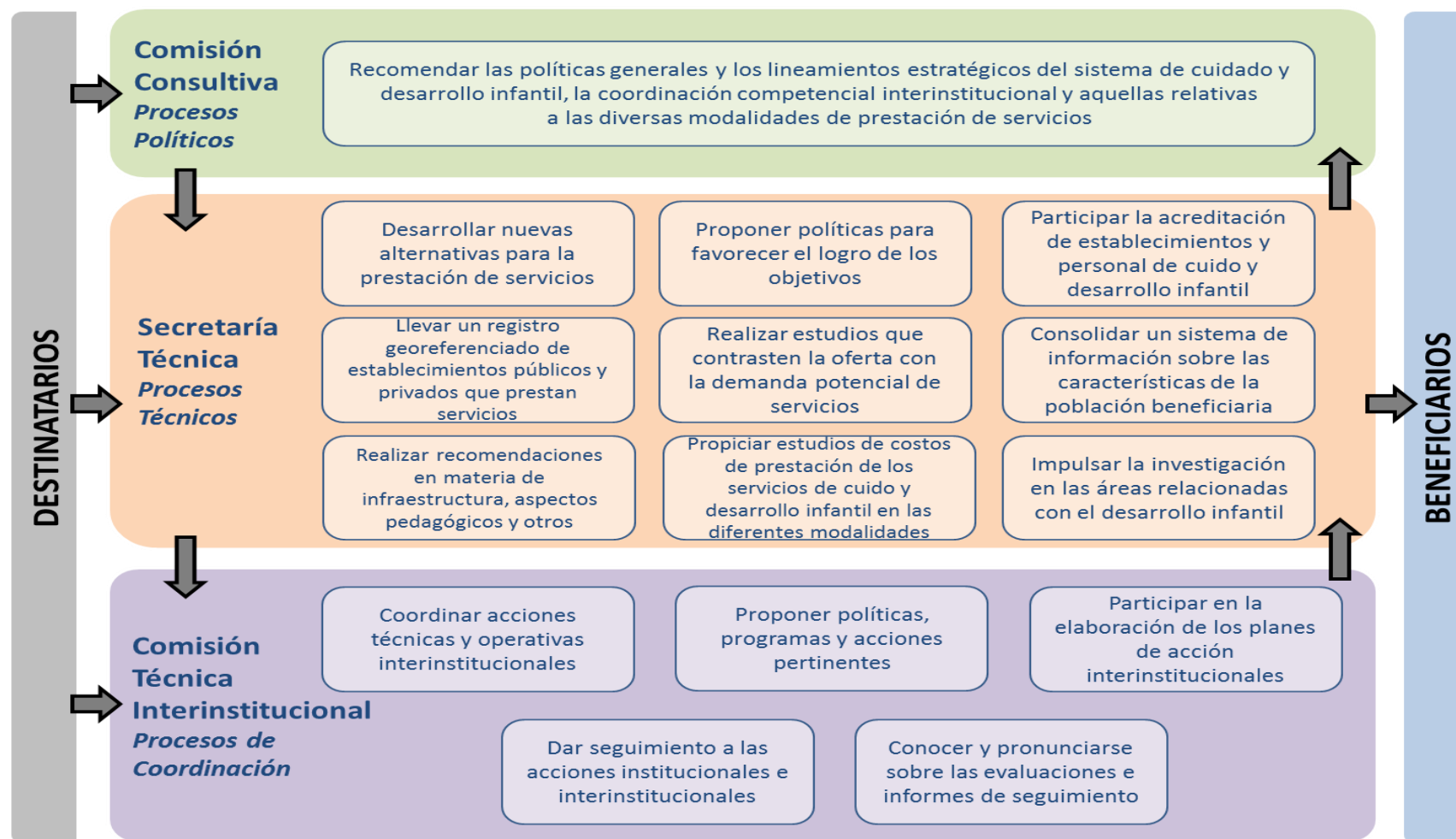
Esquema 5 Organización general y bases operativas de la REDCUDI, 2014-2015



Fuente: Elaboración propia.



Esquema 6 Macro proceso de la gestión y ejecución de la REDCUDI



Fuente: Elaboración propia.

6. Hallazgos

6.1. Análisis de la pertinencia de las AADN en el marco de la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil

Los hallazgos obtenidos en la primera etapa de evaluación realizada durante el año 2015, se presentan de acuerdo con las interrogantes y los criterios de evaluación²⁰ que guían este análisis.

Con la finalidad de responder cada interrogante se desarrollaron técnicas cualitativas y cuantitativas, como parte del procedimiento metodológico de esta evaluación. Este abordaje posibilitó la triangulación de la información, a fin de garantizar un panorama más amplio de los resultados en función de los juicios de valor realizado por el equipo de evaluación.

La interrogante que guía el análisis de este apartado es la siguiente:

¿En qué medida la planificación de las Alternativas de Atención y Desarrollo de la Niñez, son coherentes y pertinentes en relación con la teoría del Programa Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil (REDCUDI)?

6.1.1. Pertinencia con respecto a las necesidades de la población y las políticas del país

Según el Manual para el diseño y ejecución de evaluaciones estratégicas de Gobierno de MIDEPLAN, el criterio de pertinencia comprende la medida en que los objetivos de una intervención son congruentes con las necesidades de la población objetivo y las políticas de un país, aun cuando haya cambiado el entorno de la intervención.

En el contexto de este apartado del informe de evaluación, se entenderá por pertinencia la medida en que los objetivos de las Alternativas de Atención y Desarrollo Infantil (AADI) evaluadas (Hogares Comunitarios, Centros Infantiles Privados y Centros de Cuido y Desarrollo Infantil), son congruentes con las necesidades de su población objetivo, a saber, los niños y las niñas que reciben los servicios brindados por dichas Alternativas y las mujeres madres (principalmente, las jefas de hogar), que cuentan con una alternativa de atención para el cuidado de sus hijos e hijas, que viabiliza su incorporación a procesos educativos y al mercado laboral costarricense. La pertinencia también estará asociada a la congruencia entre los objetivos de las AADN y las políticas del país, principalmente aquellas relacionadas con la población objetivo.

²⁰ En el análisis de los criterios de coherencia y pertinencia, se aportan los elementos esenciales vinculados con el Área Programática de Bienestar Familiar del Programa Bienestar y Promoción Familiar del IMAS; sin embargo, dichos elementos no son exhaustivos por cuanto dicha entidad no constituye el objeto de evaluación, sino que son abordados desde una perspectiva de análisis de contexto.



Las necesidades sociales más relevantes que justifican la existencia de servicios públicos, privados o mixtos orientados al cuidado y atención de personas menores de edad, se vinculan con la carencia de opciones de cuidado y atención integral para los niños y las niñas, que impacta no sólo a la población menor de edad del país, sino también a las mujeres que pretenden incorporarse al mercado de trabajo y a procesos educativos.

Al respecto, Brenes (2015) destaca que, por ejemplo, para el año 2012 la cobertura nacional de las distintas alternativas de atención y desarrollo infantil del país era solamente de un 4.5% del total de población de niños y niñas de 0 a 6 años (en total 482.000 personas). Cifra que, según la entrevistada, ha ido aumentando, pero de forma lenta y desproporcional a la cantidad de población infantil y a las demandas de la población femenina en el mercado laboral.

Datos como los destacados permiten vislumbrar un panorama incierto en términos del cuidado y atención recibidos por los niños y niñas del país, en una etapa tan trascendental de su desarrollo, y en cuanto a las dificultades experimentadas por las mujeres para incorporarse al mercado laboral y a procesos educativos, ante la falta de recursos de apoyo familiar, comunal e institucional para el cuidado de sus hijos e hijas.

Esta situación, a su vez, se constituye en caldo de cultivo para el deterioro en las condiciones de vida de las mujeres y de las personas menores de edad, quienes se ven expuestos a situaciones de vulnerabilidad o exclusión social, que permiten comprender el denominado “rostro femenino” e “infantil” de la pobreza.

Al respecto, se ha comprobado que la falta de alternativas para el cuidado de los niños y las niñas no sólo constituye una de las barreras más significativas para el acceso y permanencia de las mujeres en el mercado laboral, sino que afecta directamente su autonomía y capacidad económica, así como la productividad y competitividad del país.

Se suma el hecho de que, el ingreso de las mujeres al mercado laboral sin contar con servicios de cuidado idóneos, aumenta las condiciones de vulnerabilidad de las niñas y los niños, así como la demanda de trabajo no remunerado hacia otras personas, generalmente, mujeres y personas adultas mayores.

En este contexto, las distintas Alternativas de Atención y Desarrollo de la Niñez pretenden constituirse en una opción para brindar atención y desarrollo integral a los niños y niñas, a la vez que se busca mitigar la pobreza y la pobreza extrema, mediante la incorporación de la fuerza laboral femenina al proceso productivo.

A partir del análisis de los objetivos formalmente establecidos para cada una de las AADN evaluadas, se identifican tres elementos centrales que, no sólo direccionan los servicios brindados, sino que buscan dar respuesta a las necesidades sociales planteadas anteriormente.



El primero de ellos, coloca el tema del desarrollo integral de los niños y las niñas mediante la atención de necesidades primarias de salud y nutrición, el acceso a la recreación y el juego como estrategia de desarrollo físico, psíquico y social, en un ambiente de libertad y seguridad que facilite los procesos de aprendizaje y socialización, considerando siempre las necesidades y requerimientos particulares de las personas menores de edad.

El segundo elemento, plantea el desafío permanente de ampliar la cobertura y la calidad de los servicios a las familias, mediante sistemas de cooperación entre estas, las comunidades, las instituciones públicas y privadas, a fin de consolidar un sistema de solidaridad social. Se pone especial énfasis en la relevancia de contar con más y mejores servicios para la atención de niños y niñas pertenecientes a familias en condición de pobreza o que enfrentan situaciones de riesgo o vulnerabilidad social.

El tercer componente posiciona el componente empleo en dos sentidos: mediante la incorporación de la población adulta, principalmente la femenina, a la fuerza laboral del país y generando ocupación e ingresos a las mujeres, familias y organizaciones que se encargan directamente del cuidado de las niñas y los niños.

Se visualiza entonces, una correspondencia entre los objetivos formalmente establecidos por las Alternativas de Atención y Desarrollo Infantil evaluadas, y las principales necesidades sociales que impactan las condiciones de vida de la población sujeta de la intervención.

Además, esta correspondencia también puede observarse al vincular los objetivos de la intervención de las AADN con el marco jurídico y político vigente en nuestro país.

En el ámbito jurídico se observa que los artículos 3 y 18 de la Convención de los Derechos del Niño y la Niña (1989), establecen la responsabilidad de los Estados Partes de velar por la creación de instituciones, instalaciones y servicios para el cuidado de los niños y las niñas, asegurándose de que estos establecimientos cumplan las normas establecidas por las autoridades competentes, especialmente en materia de seguridad, sanidad, número y competencia de su personal, así como en relación con la existencia de una supervisión adecuada.

Asimismo, el Código de la Niñez y la Adolescencia en sus artículos 4 y 5 plantean la responsabilidad del Estado por adoptar las medidas administrativas, legislativas, presupuestarias y de cualquier índole, para garantizar la plena efectividad de los derechos fundamentales de las personas menores de edad, así como su interés superior. El Estado también se constituye en la figura responsable de proteger a la persona menor de edad en contra de cualquier forma de abandono o abuso intencional o debido a negligencia, de carácter cruel, inhumano, degradante o humillante que afecte su desarrollo integral, de acuerdo con el artículo 13 del mismo código, mientras que en artículo 31 se señala que se debe garantizar a las madres trabajadoras el acceso a programas de atención integral para el cuidado de sus hijos e hijas.

De forma coincidente, a nivel político, la Política Nacional de Niñez y Adolescencia 2009-2021, postula en uno de sus ejes estratégicos: la promoción y fortalecimiento de las alternativas de cuidado para niños y niñas, enfatizando en la coordinación entre las distintas modalidades de cuidado de los niños y las niñas y el establecimiento de criterios técnicos para el funcionamiento óptimo de estos centros, velando por la calidad de los servicios brindados por las alternativas y su mejoramiento continuo.

Por su parte, la Política de Igualdad y Equidad de Género 2007-2017, plantea el cuidado como responsabilidad social, afirmando que toda mujer que requiera de servicios de cuidado de niñas y niños para desempeñarse en un trabajo remunerado, debe contar con, al menos, una alternativa de cuidado pública, privada o mixta, de calidad, dando así pasos concretos hacia la responsabilidad social en el cuidado y la valoración del trabajo doméstico.

En esta misma línea, la PIEG propone la creación de una infraestructura social de cuidado mediante la expansión de la cobertura y el mejoramiento de la calidad de la oferta actual de los servicios de cuidado en áreas urbanas y rurales.

De esta forma, se observa la correspondencia entre los objetivos de la intervención de las AADN y los compromisos asumidos por el Estado costarricense no sólo en términos de las políticas mencionadas sino también en relación con los planteamientos del Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014 “María Teresa Obregón”, donde se colocan las estrategias de aumento de cobertura y la calidad de los programas de atención de personas menores de edad y la consolidación de mecanismos que promuevan la incorporación de la mujer al mercado laboral del país, como factores para la disminución en las condiciones de pobreza imperantes en una porción significativa de la población costarricense. Y en donde, además, se establece la creación de la Red Nacional de Cuidado y Desarrollo Infantil.

6.1.2. Pertinencia con respecto a la Teoría de la intervención de la REDCUDI

La comparación con el planteamiento teórico del Programa REDCUDI, se ve limitado en tanto que, ésta es una instancia de coordinación interinstitucional, cuyo accionar debería centrarse en potenciar el trabajo articulado de las diversas instituciones y organizaciones que la integran. Aunque posee algunos puntos de encuentro vinculados con el funcionamiento de las ADDN, como el aumento en la cobertura de alternativas en el país y la gestión de recursos, tales como acciones formativas para algunas de las alternativas que integran la red, las AADN son instancias de atención directa de las personas menores de edad, beneficiarias del subsidio del IMAS, que poseen insumos y actividades independientes a las de la REDCUDI (como se puede apreciar en la aplicación de las cadenas de valor para la reconstrucción de la Teoría de la Intervención, desarrollada en las primeras secciones de este documento).

Sin embargo, sí se puede afirmar que la creación de la REDCUDI marca un punto de inflexión en materia de cuidado y desarrollo infantil en el país, pues se constituye en una

iniciativa gubernamental diseñada para respaldar y legitimar todas las intervenciones estatales y los servicios que potencian el desarrollo humano de la primera infancia.

La REDCUDI plantea como un pilar fundamental la universalización de un sistema de atención y desarrollo infantil que pueda responder adecuadamente a las necesidades de los niños y niñas, principalmente de aquéllos(as) que se encuentran en condición de pobreza, vulnerabilidad y riesgo social.

Asimismo, explicita la importancia de la atención integral y el desarrollo en la primera infancia, como un factor fundamental que permite cerrar brechas sociales, económicas y culturales. A su vez, pretende constituirse en un mecanismo de apoyo para aquellas mujeres jefas de hogar que pretenden incorporarse en procesos educativos y/o en el mercado laboral.

Estas premisas plasmadas en la teoría de la intervención de la REDCUDI encuentran correspondencia con lo planteado en los objetivos de la intervención de las AADN evaluadas.

En este sentido, es preciso afirmar que las AADN encuentran en la REDCUDI un espacio de articulación en donde diferentes actores sociales públicos, mixtos o privados que, por mandato legal ostentan competencia, o por iniciativa privada, desarrollan actividades en material de atención integral, protección y desarrollo infantil, diseñen un marco compartido de objetivos, valores, principios y reglas comunes que les permita velar por la pertinencia, integralidad y calidad de las prestaciones sociales dirigidas a los niños y niñas que reciben los servicios de las distintas Alternativas de Atención y Desarrollo de la Niñez a nivel país.

6.1.3. Pertinencia de la planificación institucional

Por otra parte, la planificación de actividades, incide directamente en el funcionamiento de las alternativas, por lo que una débil ejecución podría afectar de manera negativa el accionar de las AADN. Durante el Taller dirigido a enlaces regionales que tuvo lugar el 07/10/2015, un 34,84% manifestó que no existe planificación y que desconocen de instrumentos ligados a ella; otro 34,84% indicó que la normativa existente no es clara y en algunos casos es ambigua, y un 10,52% comentó que la normativa vigente es antigua y no se encuentra actualizada ni responde a las necesidades actuales.

En el tema de planificación, la alternativa con el menor desempeño es Hogares Comunitarios, ya que desde la teoría, deberían realizar la planificación de actividades; no obstante, durante los talleres realizados en el mes de octubre de 2015, con diferentes informantes clave, se evidenció que dicha planificación ocurre esporádicamente. En el caso de los Centros Infantiles Privados y los CECUDI, la planificación requiere del diseño de un Programa pedagógico para niños y niñas menores de 12 años, así como apoyo educativo; sin embargo, en la realidad nuevamente esto no ocurre en todas las alternativas donde fueron aplicados los instrumentos durante la fase de campo (Taller de

validación de las cadenas de resultados de las AADN, 2016). Desde la teoría, cada una de las tres alternativas debería contar con un registro de expedientes actualizados para cada niño y niña; no obstante, en la realidad no se cumple con este requerimiento siempre, evidenciando un posible efecto en el funcionamiento de las AADN que no cumplen con estos requerimientos.

En cuanto a las estrategias vinculadas con la planificación pedagógica, tanto los Centros Privados Infantiles como los CECUDI, deben desarrollar un Programa pedagógico para niños y niñas menores de 12 años, así como apoyo educativo; adicionalmente, se espera que la alternativa Centros Infantiles Privados brinde atención de equipos interdisciplinarios, en casos de sospecharse o detectarse situaciones que arriesguen a las niñas y los niños. Nuevamente, algunos de las alternativas carecen de esta planificación en la práctica, de acuerdo con lo manifestado en el Taller de Validación de las cadenas de valor de las AADN realizado el 12/02/2016.

6.1.4. Pertinencia entre los objetivos de las Alternativas, los objetivos institucionales del IMAS y los objetivos del Programa Nacional REDCUDI

El análisis que se presenta a continuación fue realizado para determinar la congruencia existente entre las bases teóricas que sustentan las Alternativas evaluadas (Hogares Comunitarios, Centros Infantiles Privados y CECUDI), la teoría que respalda la intervención del IMAS: Programa Bienestar y Promoción Familiar, específicamente con el Área Programática de Bienestar Familiar y la teoría que sustenta la REDCUDI. Con la finalidad de valorar dicha correspondencia, se realiza un análisis de contenido de diversas fuentes documentales, el cual es complementado con los hallazgos de las entrevistas realizadas a informantes clave, como las profesionales asesoras del Área Programática de Bienestar Familiar, del Programa de Bienestar Familiar del IMAS, en cuanto a los elementos esenciales vinculados con el diseño y la formulación de estos tres niveles y personal de la Secretaría Técnica de la REDCUDI, laborando en la actualidad o en el pasado.

En el caso de las Alternativas de Atención y Desarrollo de la Niñez, cada una se origina en un contexto nacional, político e institucional distinto, y a la vez presentan variaciones en cuanto a los insumos utilizados para brindar sus servicios. Con base en los hallazgos recopilados mediante la Teoría de la Intervención de las AADN validada por personal vinculado con la ejecución de este beneficio, el aprovechamiento de producto correspondiente a cada alternativa difiere. Con la finalidad de garantizar una comprensión integral de los fines que persigue cada AADN, se detallan los objetivos generales de cada AADN a continuación:

Hogar Comunitario: Brindar el servicio de cuidado y alimentación a niñas y niños menores de 12 años de edad para contribuir tanto a su sano crecimiento y desarrollo como a mejorar las condiciones educativas y de empleo de sus padres.

Centro Infantil Privado: Ofrecer un servicio personalizado de cuidado, atención, alimentación y de acciones educativas, a los niños y las niñas menores de 12 años de edad, por parte de equipos interdisciplinarios, de forma tal que, se propicie su desarrollo físico, cognitivo y psicosocial.

CECUDI: Prestar el servicio de atención, alimentación y educación, tanto a la primera infancia, como a niños y niñas hasta los 12 años de edad, con el fin de facilitar su desarrollo físico, cognitivo y psicosocial.

A partir de lo anterior, se extrae que las alternativas en general, ofrecen la atención de las necesidades primarias de salud y nutrición de la población infantil menor de 12 años, en diversos grados, lo cual potencia la inteligencia y mejora el desarrollo biopsicosocial de las personas menores de edad; además, promueven la incorporación de las mujeres en el ámbito laboral y se incentiva una dinamización económica desde acciones llevadas a cabo en el ámbito local.

No obstante, las alternativas que realizan acciones dirigidas a la atención integral, ratificadas desde su decreto y ley de creación respectivamente, son los Centros Infantiles Privados, CIP, (Ley N° 8017 - Ley General de Centros de Atención Integral) y los Centros de Cuido y Desarrollo Infantil, CECUDI, (Decreto N°36916 sobre la Organización General y Bases Operativas de la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil); esta situación fue corroborada por medio del Taller de Validación de la Cadena de Resultados. Ambas alternativas deben garantizar la atención a los niños y las niñas de acuerdo con la normativa de creación, y promueven la estimulación del desarrollo de la población infantil menor de 12 años, en un ambiente de libertad y seguridad, que facilita su proceso de aprendizaje, la recreación y el desarrollo psicosocial, velando por sus necesidades primarias de salud y nutrición. Además, ambas alternativas están llamadas a consolidar mayores oportunidades de inserción de las mujeres al trabajo y el estudio, con la finalidad de lograr su incorporación en los procesos educativos y en el mercado laboral del país, con la participación de diversos sectores de la sociedad costarricense: estatal, privado y comunal.

Si bien los Hogares Comunitarios desde su creación, garantizan el cuidado y la atención de los niños y niñas menores de 12 años, las madres comunitarias y las asistentes a cargo de brindar estos servicios, en algunos casos carecen de la formación en aspectos pedagógicos, que les permita trascender el ámbito de los cuidados del niño o la niña. Aunado a esta situación, mediante la validación de las cadenas de resultados, se evidenció que estas alternativas no son sujeto de acciones de capacitación brindadas por la Secretaría Técnica de la REDCUDI, lo cual limita aún más el acceso a un proceso formativo que les posibilite realizar mejor su trabajo. Es necesario aclarar que de acuerdo con la legislación vigente, las madres comunitarias y asistentes, no requieren capacitación formal para la atención de las personas menores de edad.



En el caso de la alternativa Hogar Comunitario, la madre comunitaria ofrece sus servicios en el propio hogar a partir de una infraestructura y equipamiento básicos, lo cual imprime ciertas limitaciones a los alcances de la aplicación de acciones en materia de atención integral de personas menores de edad.²¹ Solamente el 10.50% de las personas que participaron en el taller de validación realizado el 07/10/2016, manifiesta que no existe un proceso establecido para la capacitación del personal de las AADN. Dos de las personas que llenaron el cuestionario aplicado en este taller manifestaron que la alternativa Hogar Comunitario no es objeto de recursos dirigidos a mejorar las condiciones de infraestructura y equipamiento, mientras que otras dos personas comentaron que la alternativa CECUDI es la que capta mayor cantidad de presupuesto para mejorar su infraestructura y equipamiento.

Por otra parte, las alternativas en general, han sido planificadas y creadas mediante diversas estrategias desde el ámbito gubernamental que evidencian coherencia en sus planteamientos. No obstante, se han encontrado algunas limitaciones.

En el caso de la alternativa CECUDI, ésta impulsa una alianza estratégica con el sector municipal estatal y privado, de acuerdo con su decreto de creación²², donde se vincula con un aumento en la cobertura, a fin de propiciar la universalidad del servicio de cuido y atención integral. En este sentido, la Contraloría General de la República (2015) encontró en su auditoría la carencia de una planificación que oriente la inversión pública relacionada con la construcción de los CECUDI. El mismo informe indica que se carece de estudios de oferta y demanda que justifiquen la apertura de alternativas en las diferentes zonas del país.

Por su parte, la alternativa Centro Infantil Privado se basa en un abordaje público – privado²³, por lo que la planificación está circunscrita a las estrategias de planificación y asignación de recursos de cada alternativa.

Por su parte, la alternativa Hogar Comunitario, se apuesta por la corresponsabilidad social entre el estado y las comunidades, donde los servicios son brindados por una madre comunitaria, quien se beneficia económicamente con base en el cuidado y la atención de personas menores de edad²⁴.

En cuanto a la población meta, todas las Alternativas de Atención y Desarrollo de la Niñez están formuladas de manera que se encuentran dirigidas a las familias y personas

²¹ Taller de Trabajo realizado el 5 de octubre del 2015, en el marco de la Evaluación del diseño, gestión y ejecución del beneficio “Alternativas de Atención y Desarrollo de la Niñez”, que atienden a los niños y las niñas que reciben un subsidio del IMAS, en el marco del Programa Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil, período 2014 y 2015.

²² Decreto N°36916 sobre la Organización General y Bases Operativas del Programa Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil, del 28 de noviembre del año 2011 así como la Ley N°9220 sobre la creación del Programa Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil (24 de abril de 2014).

²³ Ley N° 8017 - Ley General de Centros de Atención Integral

²⁴ Decreto Ejecutivo N° 21391-TSS-MEP-S de julio de 1992 que formaliza la creación del Programa de “Microempresas para la Atención Infantil: Hogares Comunitarios”.



ubicadas en condición de pobreza extrema y pobreza, en grupos 1, 2 y 3 del SIPO prioritariamente, según directriz de priorización del 13 de octubre del 2014, y su agenda del 05 de diciembre del 2014. De esta forma, las familias reciben el subsidio económico para el acceso y permanencia de los niños y las niñas en las diversas alternativas de cuidado y formación, así como de las alternativas de desarrollo integral, de naturaleza pública, privada, mixta.²⁵

En cuanto al Área Programática de Bienestar Familiar, del Programa Bienestar y Promoción Familiar, ejecutado por el IMAS, desde el análisis de su razón de ser, queda claro que sus acciones se enfocan de manera general, en la atención de la población en condiciones de pobreza y pobreza extrema, favoreciendo la satisfacción de sus necesidades básicas²⁶. De esta forma, esta área programática lidera procesos encaminados a la satisfacción de las necesidades básicas, desarrollo de capacidades y los procesos de movilidad social de familias, grupos, comunidades y organizaciones, por medio de una oferta programática articulada institucionalmente e integrada con otras instituciones públicas y privadas, y demás actores sociales que coadyuvan en la atención de la pobreza.²⁷

El Área Programática de Bienestar Familiar también desarrolla procesos vinculados con la emisión de normativa técnica, diseño, ejecución y evaluación de planes, así como la realización de investigaciones, asesorías para la toma de decisiones en las áreas sustantivas de apoyo para el personal de la Institución y coordinación de programas o procesos institucionales.²⁸

Dicha instancia desarrolla procesos conjuntos con las 10 Áreas Regionales de Desarrollo Social (ARDS), entre los que destaca el otorgamiento del subsidio económico para garantizar la protección, cuidado y desarrollo de las personas menores de edad (0-12 años), especialmente cuando las personas responsables estudian o trabajan, donde se brinda prioridad a las familias y personas ubicadas en condición de pobreza extrema y pobreza, en grupo 1, 2 y 3 del SIPO prioritariamente, según directriz de priorización del 13 de octubre del 2014, y su agenda del 05 de diciembre del 2014.²⁹

²⁵ Informante 1. Profesional Asesora del Área Programática de Bienestar Familiar, del Programa Bienestar y Promoción Familiar, ejecutado por el IMAS. Guía de entrevista aplicada mediante medios de comunicación virtual el 23 de noviembre de 2015. San José, Costa Rica.

²⁶ Informantes 2 y 4. Profesional Asesora del área Programática de Bienestar Familiar, del Programa Bienestar y Promoción Familiar, ejecutado por el IMAS. Guía de entrevista aplicada mediante medios de comunicación virtual el 23 de noviembre de 2015. San José, Costa Rica.

²⁷ Informante 1. Profesional Asesora del área Programática de Bienestar Familiar, del Programa Bienestar y Promoción Familiar, ejecutado por el IMAS. Guía de entrevista aplicada mediante medios de comunicación virtual el 23 de noviembre de 2015. San José, Costa Rica.

²⁸ Informante 1. Profesional Asesora del Área Programática de Bienestar Familiar, del Programa Bienestar y Promoción Familiar, ejecutado por el IMAS. Guía de entrevista aplicada mediante medios de comunicación virtual el 23 de noviembre de 2015. San José, Costa Rica.

²⁹ Informante 1. Profesional Asesora del Área Programática de Bienestar Familiar, del Programa Bienestar y Promoción Familiar, ejecutado por el IMAS. Guía de entrevista aplicada mediante medios de comunicación virtual el 23 de noviembre de 2015. San José, Costa Rica.



De esta forma, la subgerencia de Desarrollo Social es la figura encargada de transferir los subsidios a la AADN cuando estos subsidios han sido aprobados por el Área Regional de Desarrollo Social respectiva.

Por otra parte, el surgimiento de la REDCUDI ocurre en un marco legal que obliga al Estado costarricense a proteger a la niñez y velar por la inserción de las mujeres en el mercado laboral (Brenes 2015, com. pers.). A partir de la Ley No. 9220, Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil, publicada en la Gaceta No. 78, el 24 de abril del 2014 así como del Decreto No. 36916 sobre la Organización General y Bases Operativas del Programa Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil, del 28 de noviembre del año 2011, la REDCUDI representa una iniciativa gubernamental que avala y fortalece las intervenciones estatales en materia de atención integral de la niñez, con énfasis en la primera infancia, a la vez que trata de brindar mayor apalancamiento a las propuestas que propician la incorporación de las mujeres en los procesos educativos y la fuerza laboral del país, provenientes tanto del sector estatal como del privado, existentes al momento de su creación.

Desde el ámbito jurídico, la Ley No. 9220, Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil (REDCUDI) crea dicha red con el propósito de consolidar un sistema de cuido y desarrollo infantil caracterizado por brindar un acceso público, universal y de financiamiento solidario. A pesar de que se venía dando la coordinación entre diversos sectores e instancias gubernamentales, mediante esta ley se oficializa la articulación entre las diferentes modalidades de prestación pública y privada de servicios en materia de cuido y desarrollo infantil, que permita la consolidación y el aumento de cobertura de las alternativas de atención infantil integral en el país.

Los objetivos de la REDCUDI expresados en la Ley N° 9220, se encuentran directamente vinculados con aquellos de las AADN y con los del Área Programática de Bienestar Familiar que se encuentran ligados al beneficio que compete a esta evaluación. La población objetivo de la REDCUDI también es concordante en gran medida con la población meta tanto de las AADN como con el Área Programática de Bienestar Familiar (que aplica a esta evaluación), la cual se circunscribe como "todos los niños y las niñas menores de siete años de edad"; no obstante, de acuerdo con las necesidades específicas de las comunidades y familias atendidas, y la disponibilidad presupuestaria, se podrán incluir niños y niñas hasta de doce años de edad." Por último, pero no menos importante, la Ley 9220 define las condiciones de financiamiento que permitirán llevar a cabo las acciones que le competen tanto a las AADN, al Área Programática de Bienestar como a la misma REDCUDI.

A pesar de que el Decreto Ejecutivo NO. 36916-MP-MBSF, Organización General y Bases Operativas de la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil publicado el 20 de enero del 2012, fue creado previo a la Ley 9220, también esclarece los aspectos fundamentales en



cuanto al propósito de la REDCUDI y su conformación, población objetivo y características del financiamiento, ratificando la coherencia entre estos elementos.

De esta forma, se constata una armonización entre las bases teóricas que sustentan las Alternativas evaluadas (CECUDI, Centros Infantiles Privados y Hogares Comunitarios), el Área Programática de Bienestar Familiar del Programa Bienestar y Promoción Familiar del IMAS, y la teoría que sustenta la REDCUDI. No obstante, se destaca el distanciamiento de la REDCUDI en cuanto a la población meta, la cual propicia la universalidad en cuanto al acceso de este servicio a toda la población que lo requiera, sin distingo de la condición económica.

Al analizar lo que sucede en la práctica, los lineamientos provenientes de la normativa teórica no se ejecutan de acuerdo con lo conceptualizado originalmente. De acuerdo con la Contraloría General de la República (2015), la normativa de carácter teórico si bien brindó mayor claridad sobre el programa y pretendió que las entidades estatales vinculadas con el tema se guiaran mediante objetivos similares planteados por el Estado, el cumplimiento de las directrices de la REDCUDI no resultó de acatamiento obligatorio. Esto debido a que no fue promulgada por el Poder Ejecutivo (Presidente de la República y el Ministro del ramo con cartera), órgano competente para emitir regulaciones que se pretendan aplicar tanto a la Administración como a los administrados; el Ministro Rector del Sector de Bienestar Social y Familia ostentaba en la Administración anterior ese rango, pero no tenía cartera, lo cual para efectos legales, no le facultaba para participar en la emisión de actos vinculantes para el sector público. Esta situación ha generado un vacío que impactó de manera desfavorable la observancia de los objetivos del Programa, por parte de los integrantes de la REDCUDI.

6.2. Análisis de la pertinencia, eficiencia y eficacia de los servicios brindados por las AADN

Con el objetivo de analizar la pertinencia, eficiencia y eficacia de las modalidades de Atención y Desarrollo de la Niñez que atienden a los niños y a las niñas con subsidio del IMAS, se valora a continuación el servicio, considerando siete aspectos: atención, infraestructura, equipamiento, recurso humano, capacitación y costo, todos ellos en el marco del Programa Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil.

6.2.1. Análisis de la Atención

El servicio denominado Atención, es conceptualizado como el proceso desarrollado con la persona usuaria desde que se establece el primer contacto con ella hasta que culmina la intervención profesional. Es un proceso sistemático e intencionado que involucra un conjunto de acciones técnico-operativas que se concretan en un “*plan de atención*”, para brindar respuesta a las necesidades particulares de las personas usuarias (Marín et. al. 2014).



La atención integral se refiere al conjunto de programas, proyectos y actividades promovidas para el óptimo desarrollo de las diferentes áreas, con los actores correspondientes, lo particular de cada edad y, en los niveles de intervención requerida. Demanda abordajes de diversas dimensiones, con un conjunto amplio de componentes contruidos, fortalecidos y desarrollados, para lograr un impacto positivo en el desarrollo integral infantil. La atención integral complementa el cuido y garantiza el cumplimiento de servicios, programas y abordajes que incluyen todas las áreas del desarrollo de los niños y las niñas (Ministerio de Bienestar Social y Familia: 2014).

El análisis del servicio Atención, es direccionado por la siguiente interrogante de evaluación:

¿En qué medida el servicio Atención de las Alternativas de Atención y Desarrollo de la Niñez que atienden niños y niñas con subsidio del IMAS es pertinente y eficacia en relación al marco del Programa Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil?

La anterior interrogante de evaluación se analiza desde dos criterios: la pertinencia y la eficacia, los cuales han sido delimitados en la sección del abordaje evaluativo, al igual que en el resto de los servicios. Se reitera lo indicado en cuanto al criterio de eficiencia mencionado para los otros servicios, no se utiliza el criterio eficiencia, debido a que la carencia de evidencia financiera valorar dicho criterio. Por ello, este análisis se centrará en el criterio de pertinencia y eficacia.

La información presentada sobre este servicio se basa en una diversidad de fuentes de información, a saber:

- *encuesta probabilística*, que consistió en la aplicación de instrumentos a diversos actores clave del proceso
- las percepciones de las familias y del personal de las AADN (directores y personal de atención directa) sobre el servicio Atención.
- las percepciones brindadas por las personas participantes en los Talleres de Trabajo realizados en el mes de octubre del año 2015, también fueron consideradas en este análisis.

Pertinencia

Cuando se analiza el servicio Atención como uno de los servicios brindados por las Alternativas de Atención y Desarrollo de la Niñez a partir del **criterio de pertinencia** la pregunta es:

¿En qué medida este servicio responde a las necesidades y a las demandas de los niños y niñas que reciben el subsidio del IMAS, en el marco del Programa Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil?



El criterio pertinencia es abordado desde las categorías de análisis:

- *Actividades de estimulación que se realizan para los y las niñas*, la cual explora la forma en que el recurso humano de las alternativas realiza actividades que promueven el desarrollo físico, emocional y social de las personas menores de edad, que a su vez propician acciones vinculadas con la atención integral de las niñas y los niños.
- *Horarios de atención de las niñas y los niños*

La buena gestión e interrelación de todos estos elementos, dan como resultado que los niños y las niñas sean sujeto de una atención integral, que incidirá de manera positiva su calidad de vida.

Eficacia

El área de atención cumple los objetivos de cuidado definidos para la salvaguarda y cuidado integral de las y los niños.

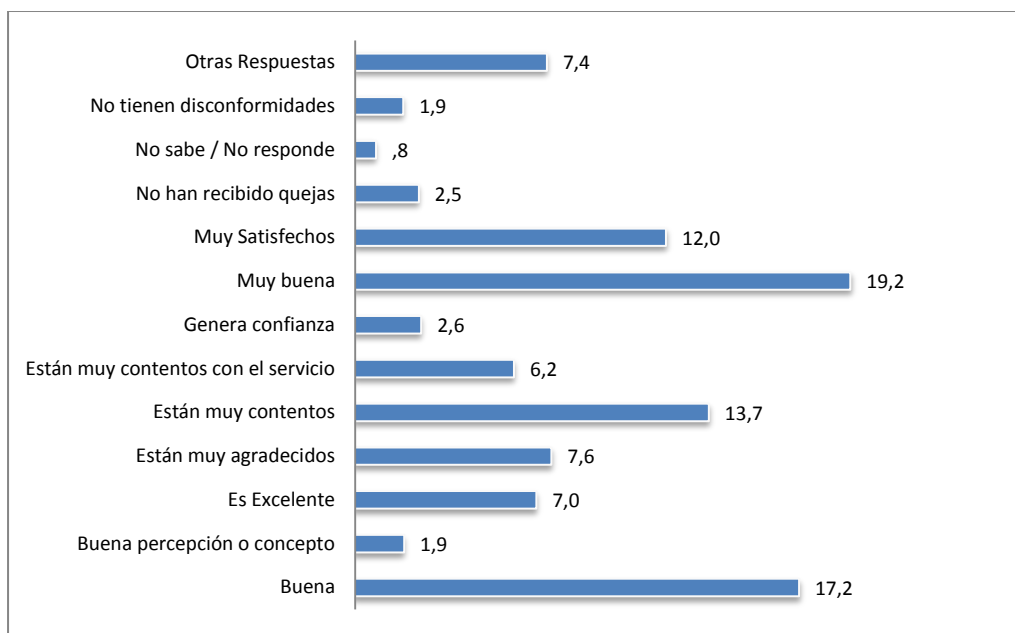
Por lo tanto, se definieron las siguientes categorías:

Criterio	Categoría
Eficacia	Cumplimiento de parte de las AADN de la entrega del servicio
Eficacia	Percepción sobre el cuidado
Eficacia	Sugerencia de mejora en los servicios
Eficacia	Comunicación – reuniones entre AADN y personas encargadas
Eficacia	Horarios

Pertinencia de la Atención

Respecto al cumplimiento de parte de las AADN en la entrega del servicio, el primer detalle que se resalta es la percepción positiva que las familias tienen sobre la calidad del servicio que reciben los niños y niñas en la alternativa. De acuerdo a los Directores de los centros de cuidado, más del 60% de las personas responsables de los niños se sienten muy satisfechos con la calidad del servicio que reciben en las alternativas, lo cual se puede interpretar como un voto de apoyo o de confianza a los servicios. Esta información se corrobora con la opinión que las familias dan sobre su satisfacción del servicio, lo cual se verá en el apartado respectivo de este informe.

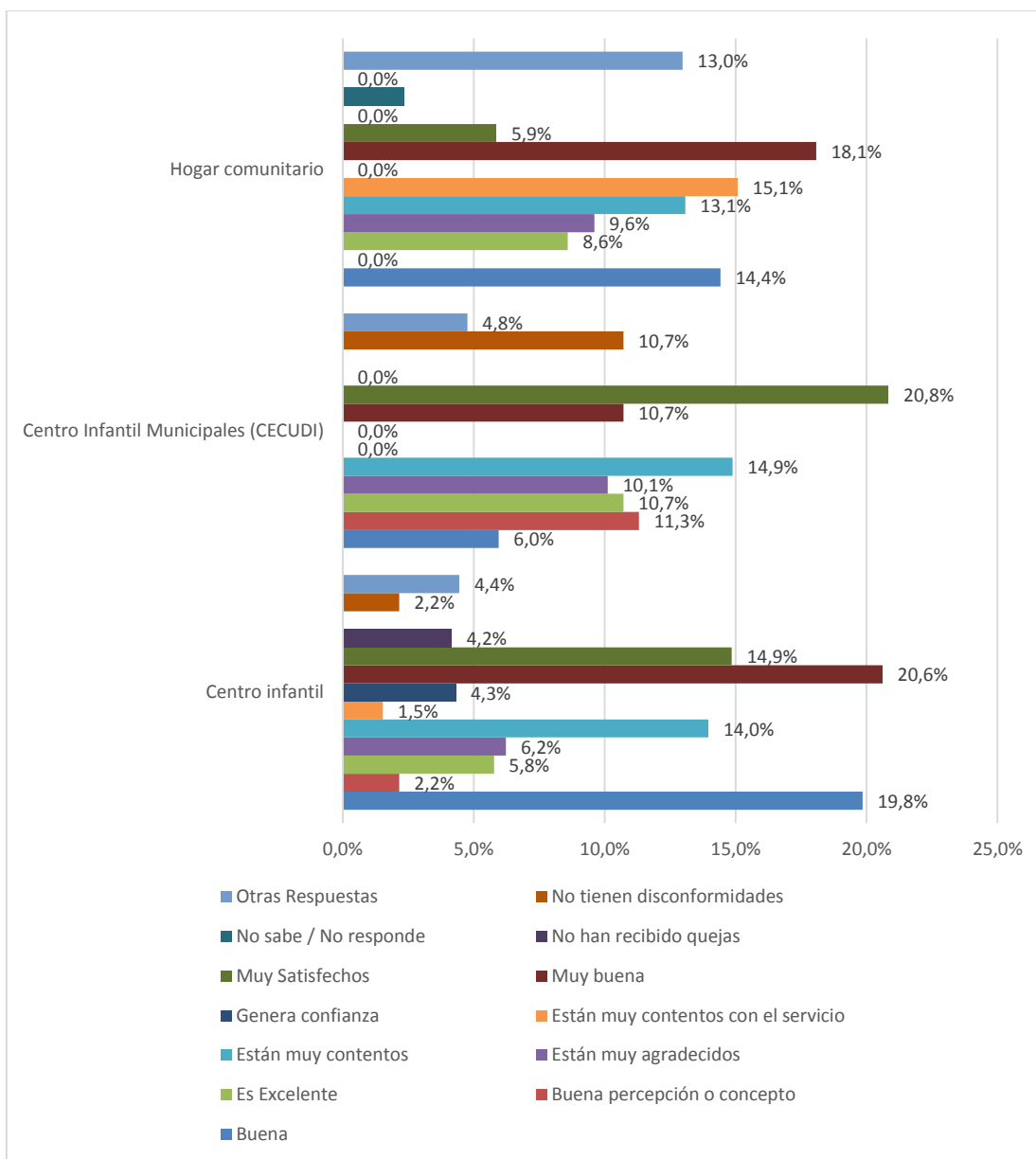
Gráfico N° 1 Nivel de satisfacción de las madres, padres y encargados/as de las personas menores de edad sobre la calidad del servicio que reciben los niños y niñas en la Alternativa de acuerdo con la percepción de las personas responsables de la dirección de las AADN



Fuente: Cuestionario aplicado las personas responsables de la dirección de las AADN, 2016

Por su parte, triangulando la información, cuando se le consulta esto mismo a los padres, madres o personas responsables, de cuál es su nivel de satisfacción respecto de los servicios que sus niños y niñas reciben en las alternativas, la respuesta es coincidente con la anterior, más del 60% de las personas entrevistadas reflejaron muy buen nivel de satisfacción y se puede resaltar que, en el caso de los CECUDI, es donde se obtiene el mayor porcentaje en el rubro de “Muy satisfechos”.

Gráfico N° 2 Nivel de satisfacción de las madres, padres y encargados/as de las personas menores de edad sobre la calidad de la atención que reciben los niños y niñas en la Alternativa de acuerdo con la percepción de las personas responsables de la dirección de las AADN por tipo de AADN



Fuente: Cuestionario aplicado a las personas responsables de la dirección de las AADN, 2016

Los siguientes tres gráficos presentan una ponderación de 10 factores claves de la atención, en los que se califican de 0 a 10 cada modalidad, en función del grado de cumplimiento que se alcanza, desde la perspectiva de las personas responsables de los niños y niñas. Los aspectos valorados tienen que ver con las condiciones que se le generan a los niños y niñas para que tanto ellos como sus responsables desarrollen confianza del entorno en que se encuentran los infantes. Los resultados son muy positivos para cada alternativa, las notas promedio no son inferiores 9,4, 9,2 y 9,8 respectivamente.

Gráfico N° 3: Nota promedio asignada a cada una de las diferentes dimensiones de la atención recibida por los niños y niñas en el Centro Infantil de acuerdo con la percepción de las personas a cargo de los niños y niñas



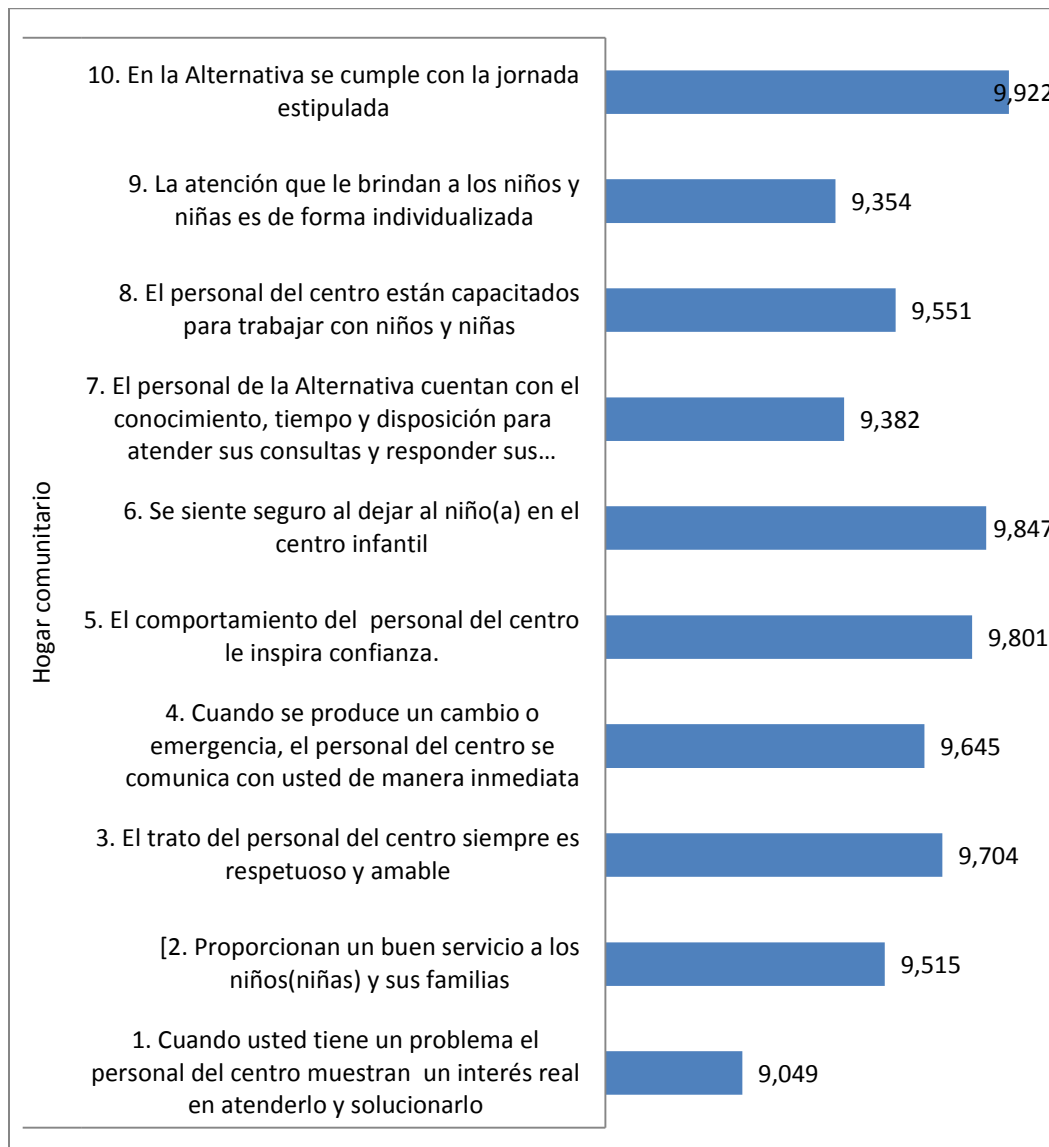
Fuente: Cuestionario aplicado a los padres de Familia, 2016

Gráfico N° 4 Nota promedio asignada a cada una de las diferentes dimensiones de la calidad de la atención recibida por los niños y niñas en el CECUDI de acuerdo con la percepción de las personas a cargo de los niños y niñas



Fuente: Cuestionario aplicado a los padres de Familia, 2016

Gráfico N° 5 Nota promedio asignada a cada una de las diferentes dimensiones del servicio recibido por los niños y niñas en el Hogar Comunitario de acuerdo con la percepción de las personas a cargo de los niños y niñas

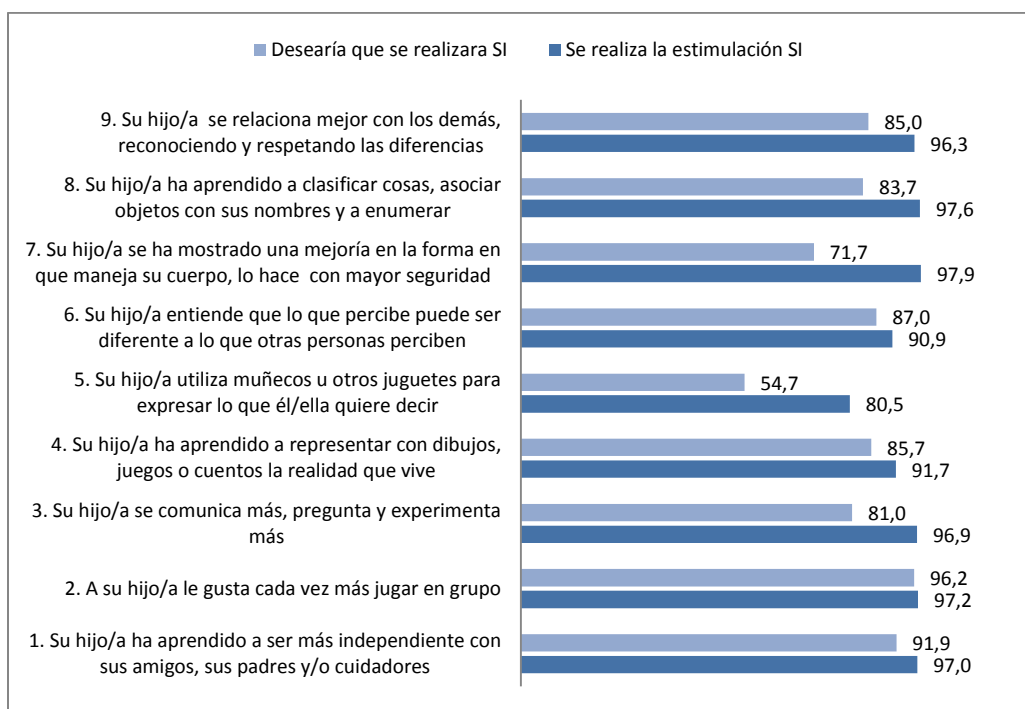


Fuente: Cuestionario aplicado a los padres de Familia, 2016

Actividades de estimulación que se realizan para los y las niñas

En cuanto a las actividades educativas, las familias indicaron, en general (por encima del 80%), que las actividades fundamentales relacionados con la atención de los niños y niñas beneficia su estimulación. Entre los resultados con mayor puntaje se tiene: gusto cada vez mayor para jugar en grupo, aprendizaje a ser más independiente con sus amigos, padres o personas cuidadoras y una mejoría en la forma en que maneja su cuerpo, con mayor seguridad. Estos aspectos son justamente los que las familias más desean que se realicen. Se resalta entre los resultados que el rubro “utilizar muñecos u otros juguetes para expresar lo que quiere decir” (54,7%). En general, se puede afirmar que estos aspectos señalados por las familias son positivos, pero además que todo supera la expectativa que tienen las personas responsables sobre lo que les gustaría fuera el aprendizaje o progreso en estas áreas.

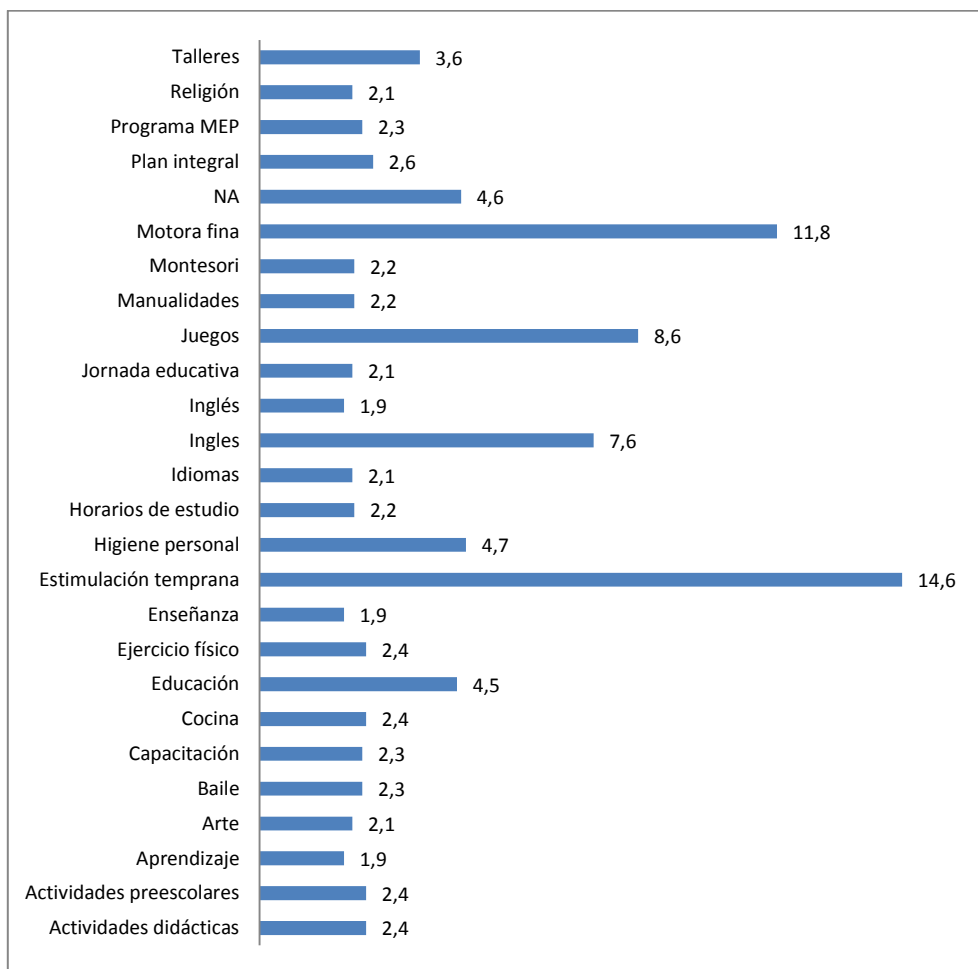
Gráfico N° 6 Uno de los aspectos medulares de la Alternativa es la correcta atención y educación de los niños(as) durante su horario de cuido, en aras de recolectar su opinión le queremos consultar si de acuerdo a la edad que tiene su niño/a o niños/as, usted considera



Fuente: Cuestionario aplicado a los padres de Familia, 2016

Para el caso de los centros infantiles, las actividades que manifiestan padres o madres, sobre las actividades de estímulo, es interesante conocer la gran variedad sobre la cual, ellos perciben el desarrollo integral, sin embargo, las que más se resaltan por parte de las familias son: estimulación temprana (14,6%), motora fina (11,8%) y juegos.

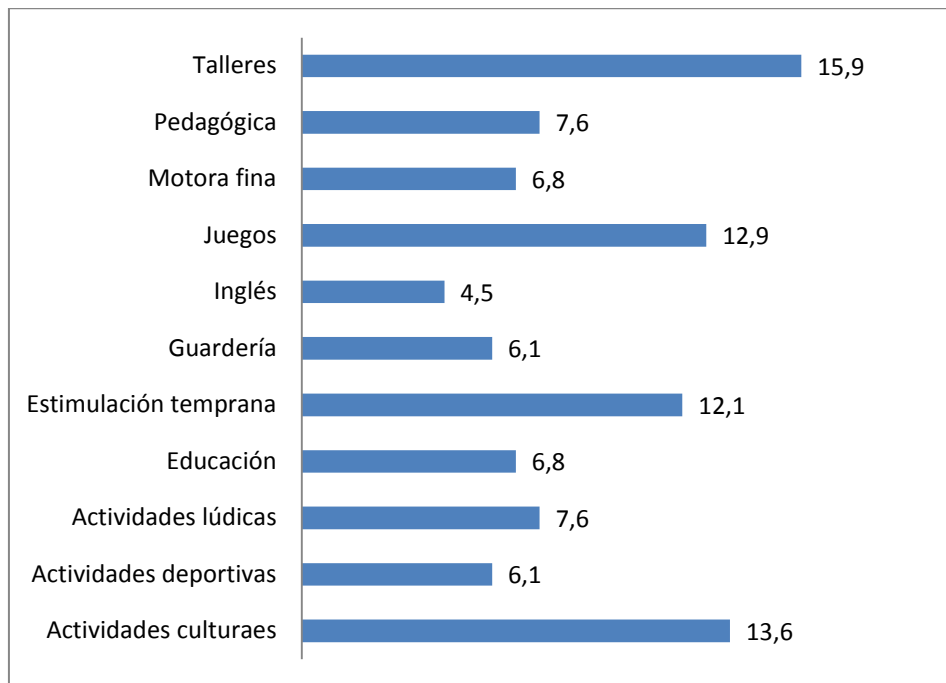
Gráfico N° 7 Valoración de los padres de familia a la pregunta, ¿Considera que durante esta jornada de atención se pueden desarrollar múltiples actividades que garanticen la atención integral de los niños y las niñas?



Fuente: Cuestionario aplicado a los padres de Familia, 2016

Las familias que llevan a los y las niñas a los CECUDI's observan una interesante variedad de actividades que ocupan la atención de los y las niñas, se puede notar la existencia de lo siguiente: talleres (15,9%), actividades culturales (13,6%), juegos (12,9%) y estimulación temprana (12,1%).

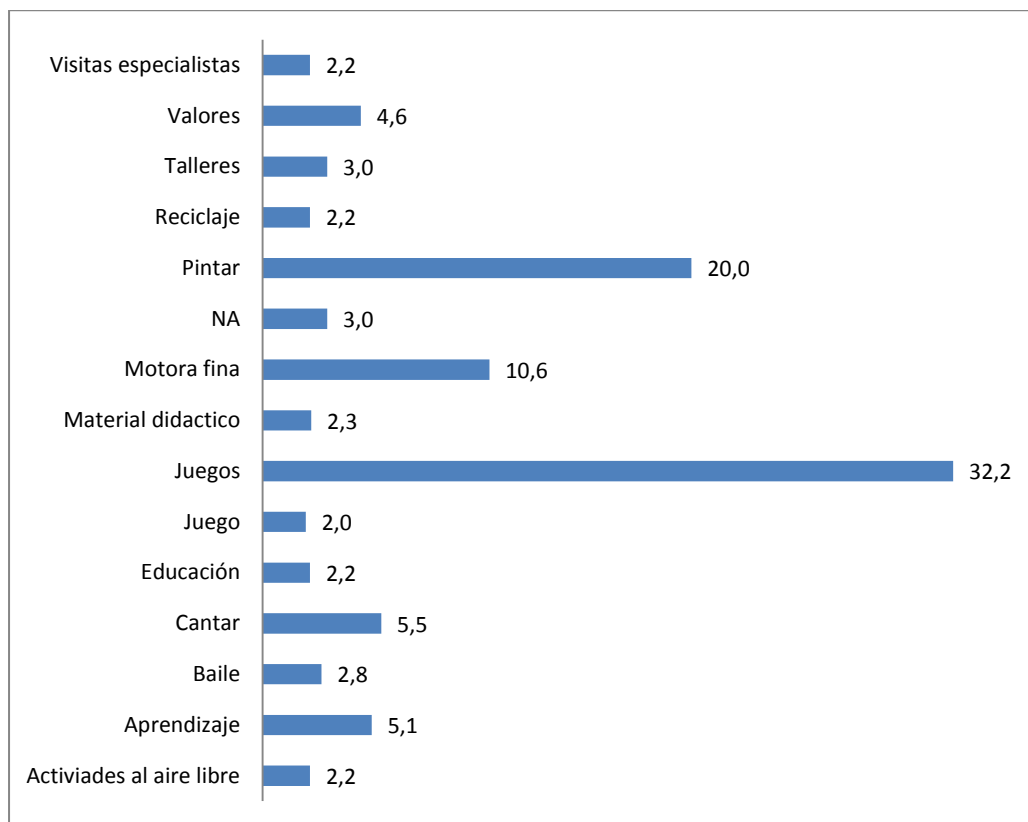
Gráfico N° 8 Valoración de los padres de familia a la pregunta ¿Considera que durante esta jornada de atención se pueden desarrollar múltiples actividades que garanticen la atención integral de los niños y las niñas? CECUDIS



Fuente: Cuestionario aplicado a los padres de Familia, 2016

Por otro lado, las familias que asisten a los Hogares comunitarios señalaron que: los juegos (32,2%), pintar (20%) y motora fina (10,6%) como las actividades a desarrollar en dicha AADN. Estas menciones tienen correspondencia con el esquema de atención de los Hogares Comunitarios de menor complejidad que las otras dos alternativas

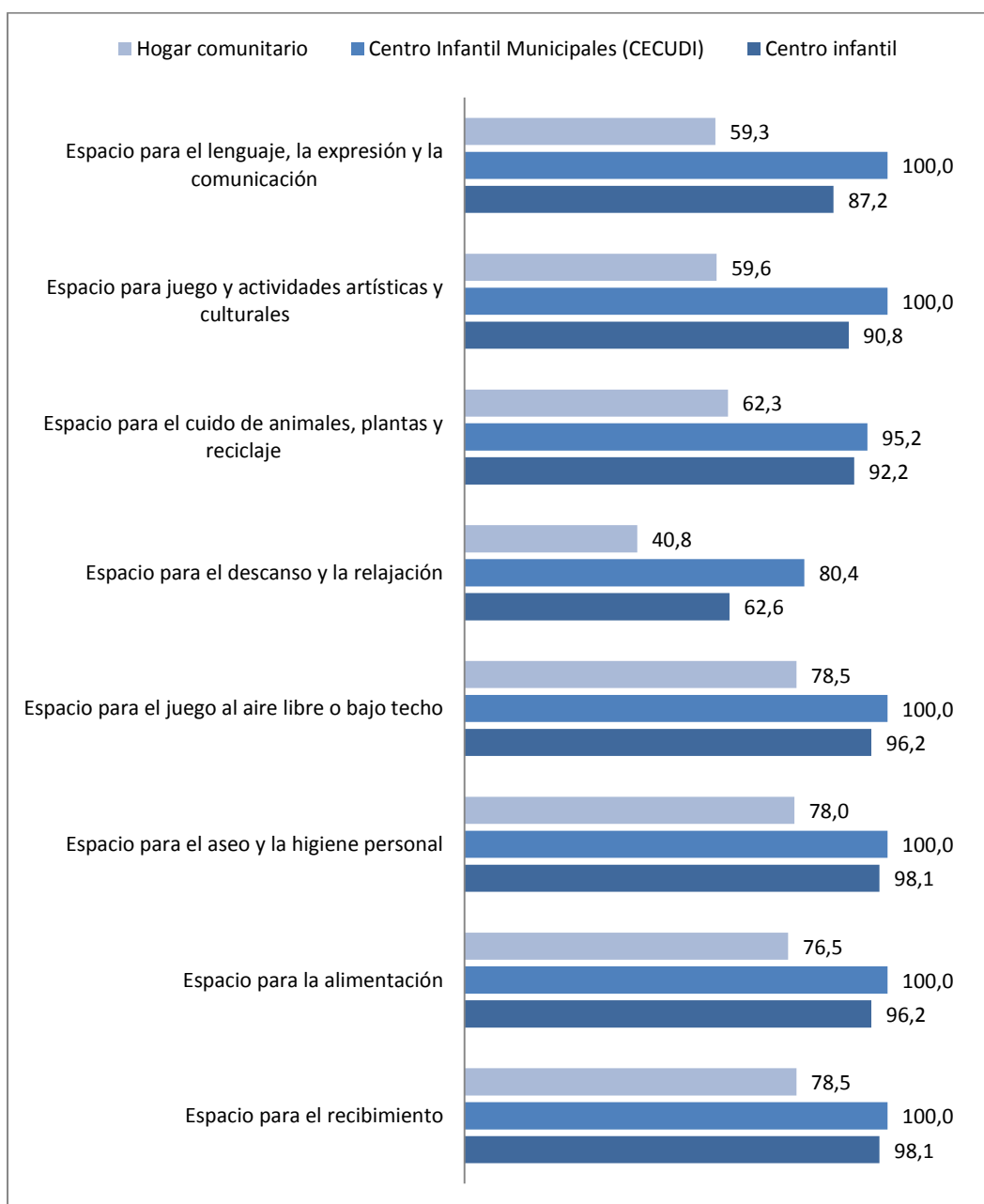
Gráfico N° 9 Valoración de los directores a la pregunta. ¿Considera que durante esta jornada de atención se pueden desarrollar múltiples actividades que garanticen la atención integral de los niños y las niñas?



Fuente: Cuestionario aplicado a los Directores, 2016

Nuevamente, el gráfico que sigue presenta la valoración de un cúmulo de variables que definen el entorno físico y de logística con que cuentan los niños y niñas. Según lo indicado por las personas a cargo de dirección de las alternativas, se observa en el siguiente gráfico que, los CECUDI's disponen de mayores espacios que las otras dos alternativas (prácticamente un 100%), en segundo lugar se ubican los centros infantiles, y en tercer lugar los hogares comunitarios. Estos resultados mantienen relación, en particular para el caso de los hogares comunitarios, cuyas calificaciones son inferiores y evidencian que sus servicios son menos complejos o menos completos. Este aspecto, no solo tiene que ver con la naturaleza de las alternativas, sino con los recursos que se le asignan a los CECUDI en este caso, como parte de una coyuntura política institucional de posicionamiento de la REDCUDI y del modelo de atención llamado CECUDI.

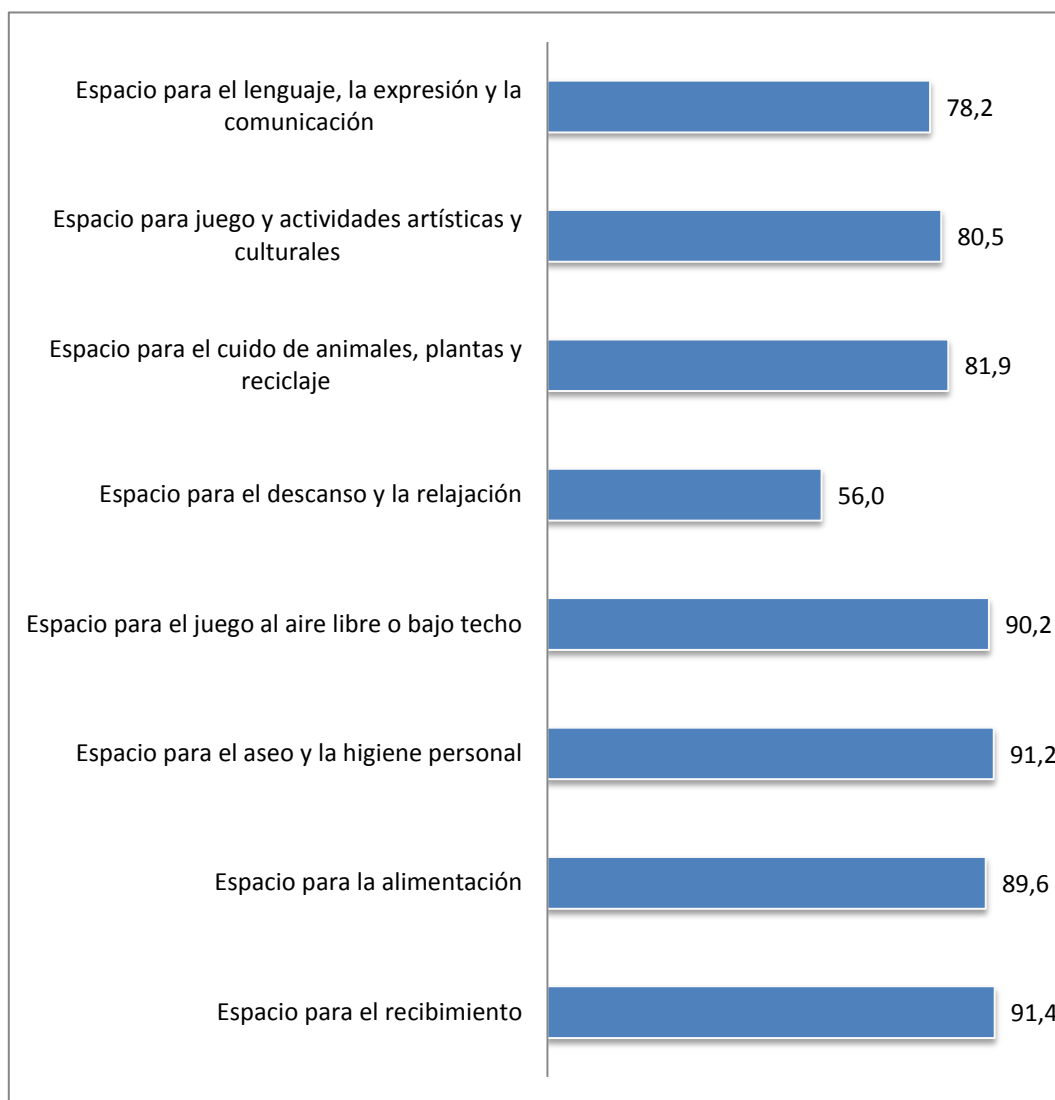
Gráfico N° 10 Valoración de los directores a la pregunta, ¿La Alternativa cuenta con:



Fuente: Cuestionario aplicado a Directores, 2016

El gráfico 11 resume las mismas variables y refleja promedios generales sobre las condiciones de infraestructura, donde la nota más alta la tiene el espacio para recibimiento y la nota más baja la proporciona el valor extremo que presentaron los hogares comunitarios, en el espacio para el descanso y la relajación.

Gráfico N° 11 Valoración de los directores a la pregunta, ¿La Alternativa cuenta con:



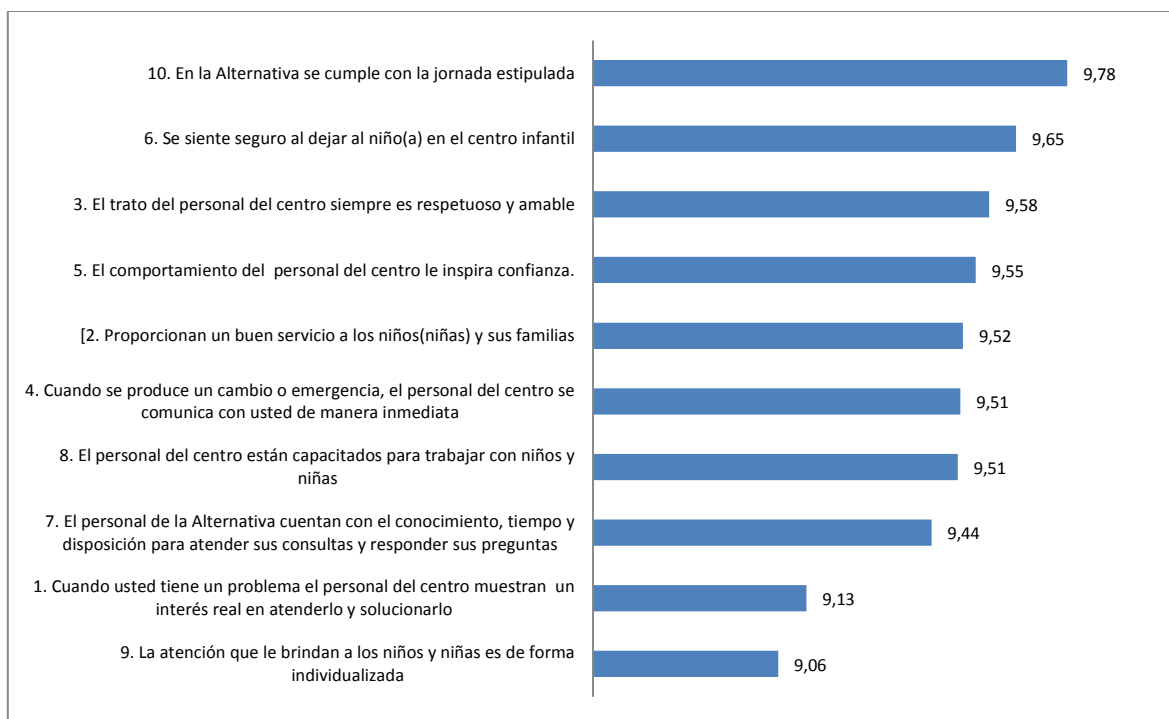
Fuente: Cuestionario aplicado a los Directores, 2016

Eficacia de la Atención

- Percepción sobre el cuidado

A las familias, se les consultó sobre detalles más puntuales sobre la atención y el cuidado que los niños y niñas reciben. Nuevamente, se observa una percepción positiva en cada uno de ellos, pues en el gráfico se expresa que la nota mínima promedio es 9,06 para el rubro de “la forma individualizada de atención”. El aspecto que obtiene el máximo puntaje promedio es “cumplimiento de jornada estipulada”.

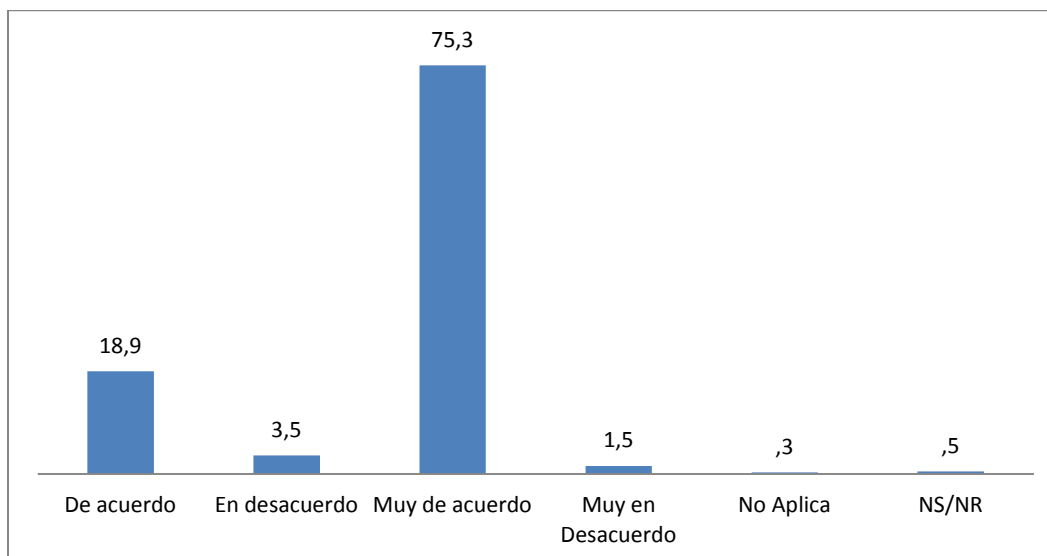
Gráfico N° 12 Valoración de las familias a la pregunta, ¿A continuación le voy a mencionar varias afirmaciones y me gustaría que me indique el grado de cumplimiento de parte de la Alternativa, para cada uno de ellos, en una escala de 0 a 10 donde los valores más cercanos a 10 indican un alto grado de cumplimiento



Fuente: Cuestionario aplicado a los padres de Familia, 2016

El siguiente gráfico muestra el resultado positivo que obtienen las AADN en relación con la percepción acerca de si el niño(a) se siente feliz y contento en el centro infantil, además esta percepción viene de la propia familia. Cerca del 95% de las familias indican está de acuerdo o muy de acuerdo con dicha afirmación. Se refuerza otra vez la perspectiva de satisfacción en relación con el cuidado de los y las niñas, que es un aspecto fundamental en la atención y en el funcionamiento de las AADN.

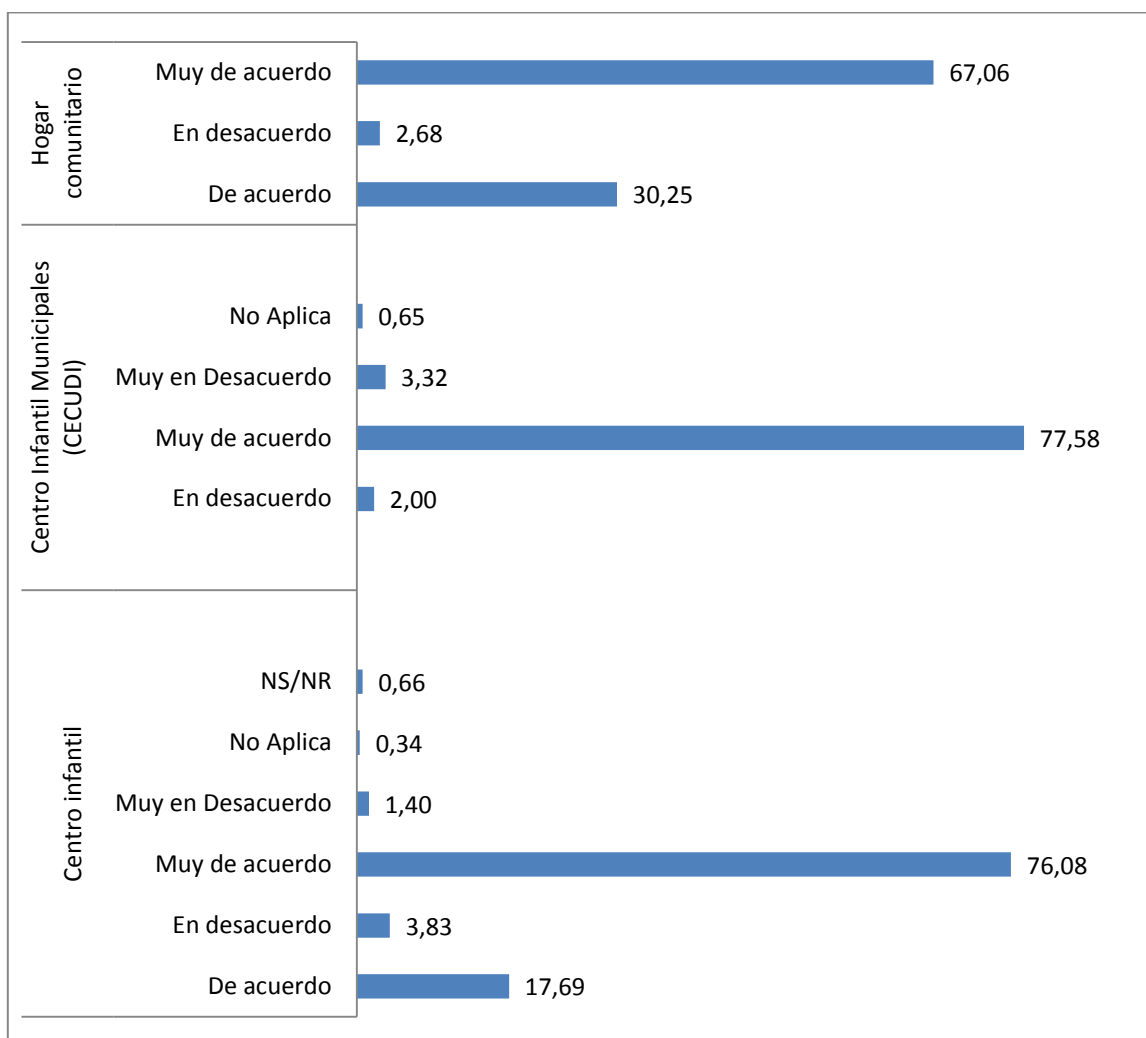
Gráfico N° 13 Valoración de las familias a la pregunta, ¿Porcentaje de familias según su percepción sobre la afirmación: “el niño(a) se siente feliz y contento en el centro infantil”



Fuente: Cuestionario aplicado a los padres de Familia, 2016

Si se analiza el mismo aspecto desde cada una de modalidades de atención, los resultados son muy constantes para los tres tipos de centro de cuidado. Complementando con el gráfico anterior, la población que no opina igual no alcanza el 5% del total.

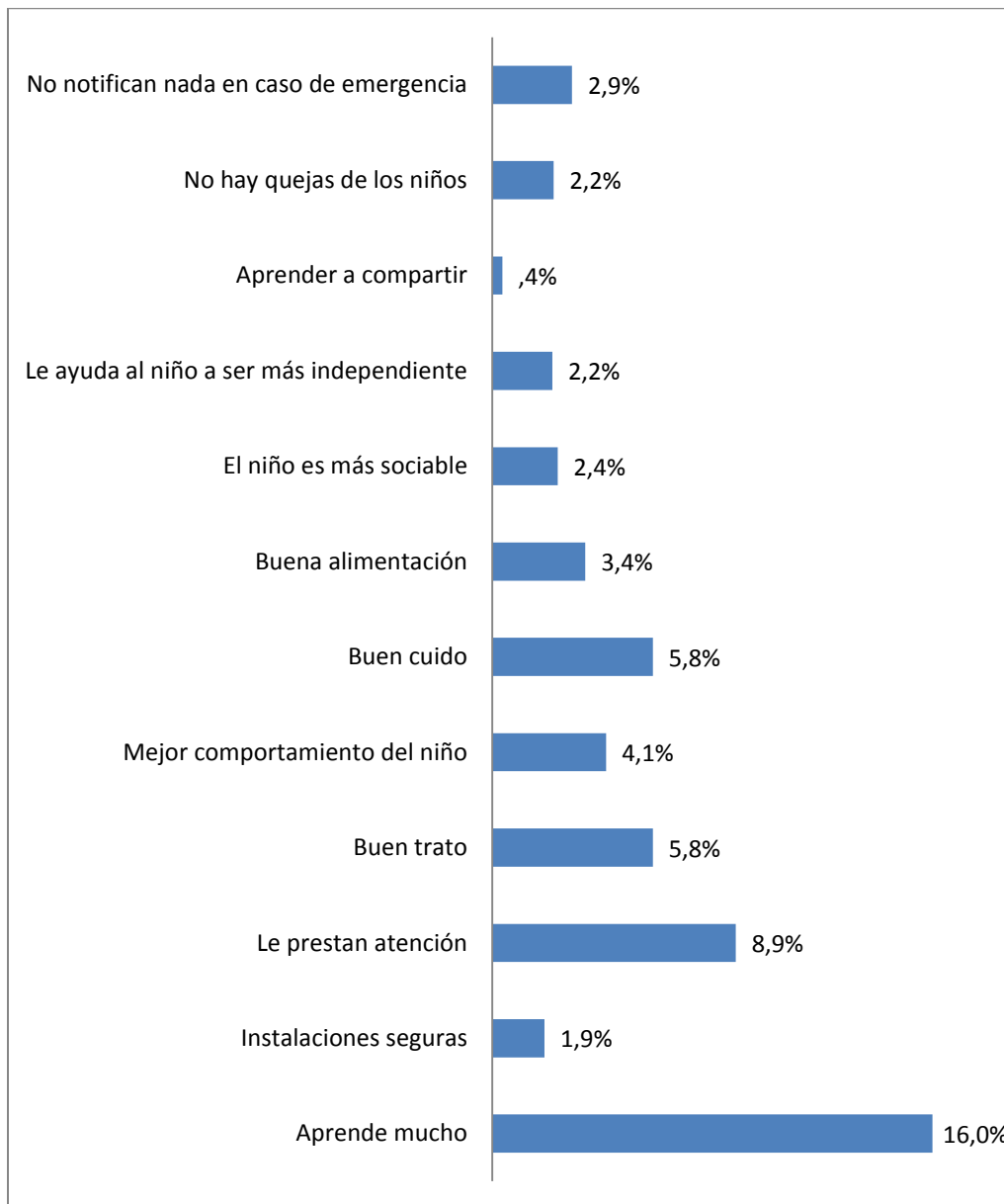
Gráfico N° 14 Porcentaje de familias según su percepción sobre la afirmación: “el niño(a) se siente feliz y contento en el centro infantil” según AADN



Fuente: Cuestionario aplicado a los padres de Familia, 2016

El siguiente gráfico corresponde a una pregunta de naturaleza abierta, para dejar a criterio de las personas responsables que percepción tienen sobre el cuidado que la alternativa le da a su niño. Al respecto hubo muchas opiniones sin que algo arrebate un porcentaje importante, sin embargo llama la atención que solo un 16% considera que aprende mucho, un 20% no respondió a la pregunta y un 23% brindó un cúmulo de razones que hubo que agrupar en “otros”

Gráfico N° 15 Valoración de las familias a la pregunta, ¿Tomando en cuenta el tiempo que tiene a su hijo o hija en la alternativa, que percepción tiene usted con respecto a los resultados del cuidado que en la alternativa se le da a su niño(a)



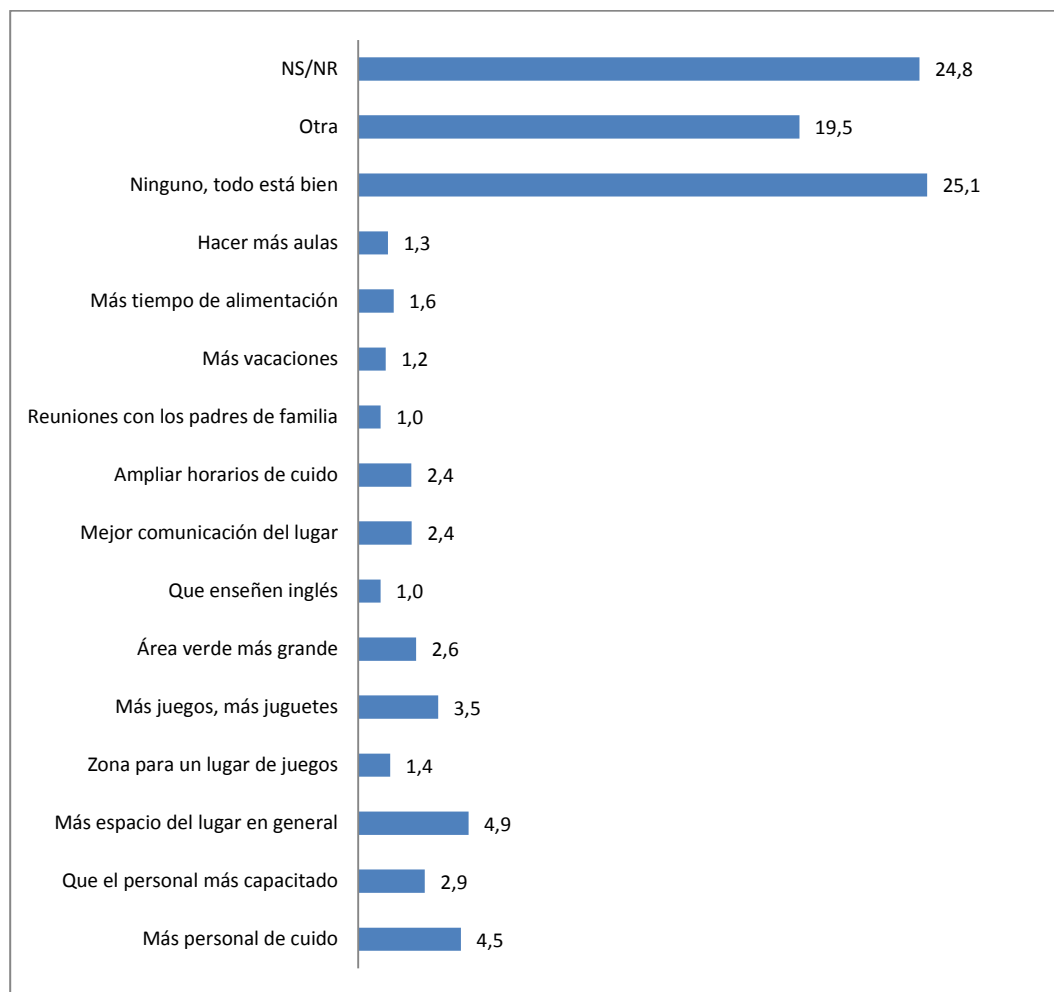
Fuente: Cuestionario aplicado a los padres de Familia, 2016

- Mejoras en los servicios

Cuando se les pregunta a las familias qué aspectos consideran que se debe mejorar en los servicios brindados, prácticamente la cuarta parte de ellas dijo que todo está bien, podría concluirse que lo más relevante está cubierto. Entre las menciones relacionadas

con mejora en los servicios las tres más frecuentes fueron: más espacio del lugar en general (4,9%), más personal de cuido (4,5%) y más juegos, más juguetes (3,5%)

Gráfico N° 16 Valoración de las familias a la pregunta ¿Qué aspecto considera usted que se debería de mejorar del servicio brindado por las alternativa?



Fuente: Cuestionario aplicado a los padres de Familia, 2016

- **Comunicación – reuniones entre AADN y personas encargadas**

Ante la interrogante planteada sobre los aspectos que ofrece la alternativa específicamente en los temas de comunicación, más del 80% de los responsables de las personas menores de edad, le es familiar el hecho de ser convocados por el personal docente para analizar progresos de su hijo o hija, o reciben abordaje directo de la parte docente para conversar sobre cualquier situación fuera de la rutina.

Gráfico N° 17 Distribución porcentual de familias que indican que las AADN se comunican con ellos para informarle sobre los progresos y aspectos por fortalecer, por AADN

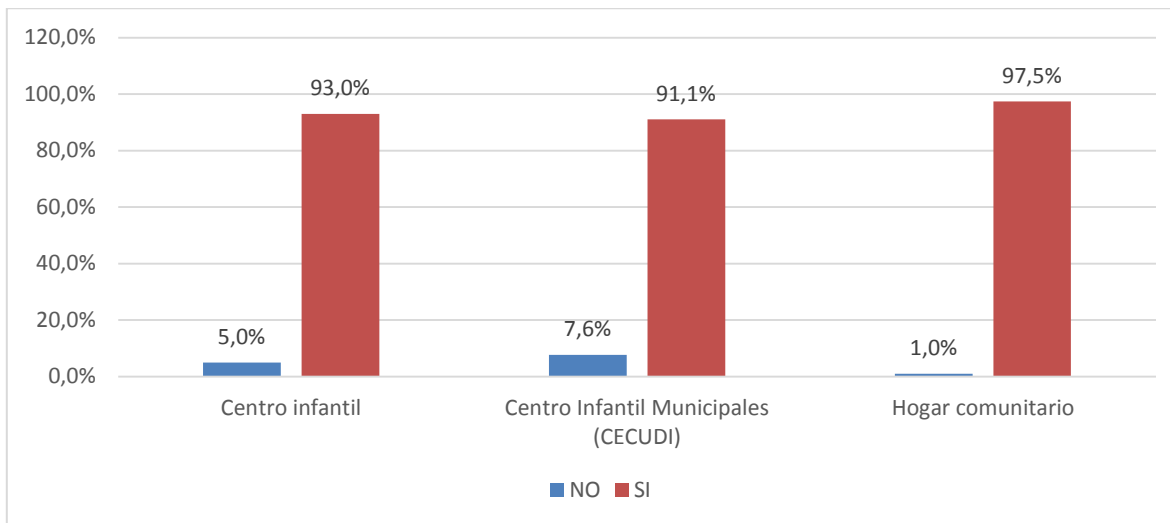
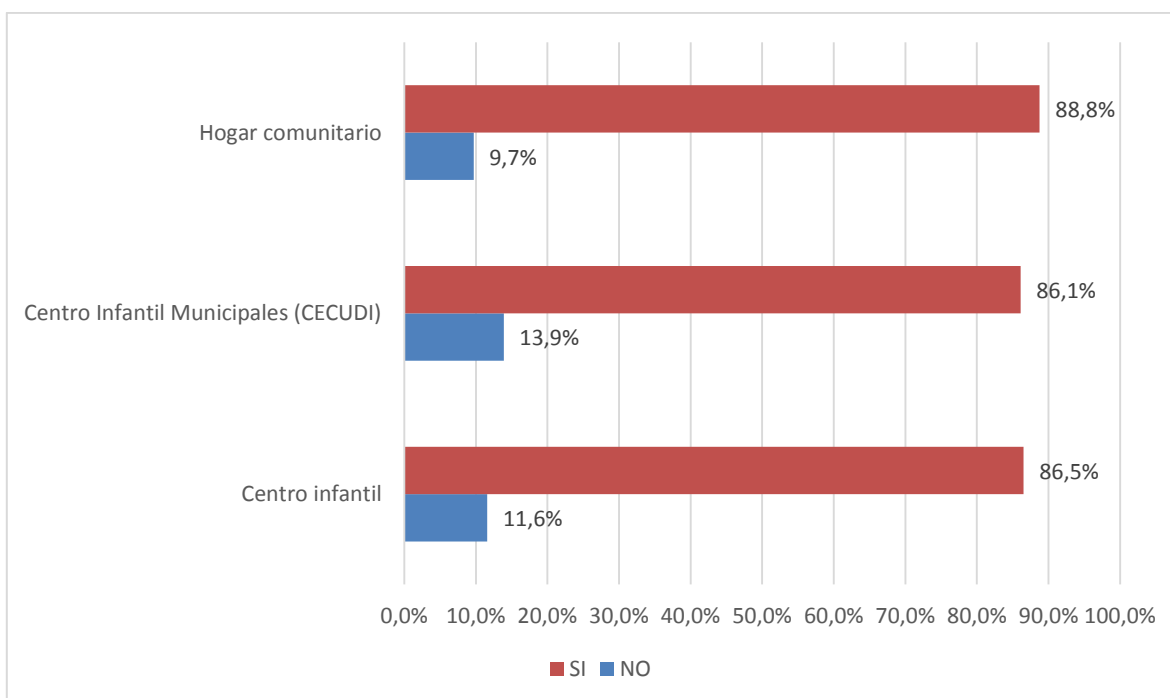


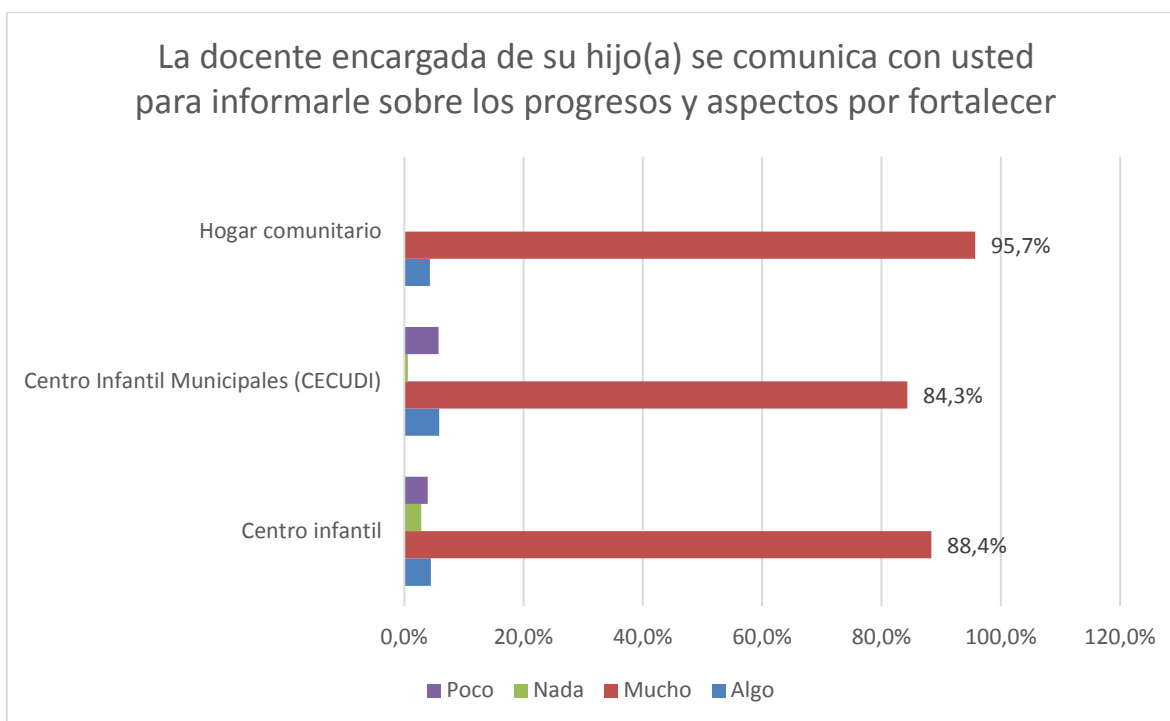
Gráfico N° 18 Distribución porcentual de familias que indican que las AADN si se comunican con ellos para conversar sobre el avance del niño(a), por AADN



Fuente: Cuestionario aplicado a los padres de Familia, 2016

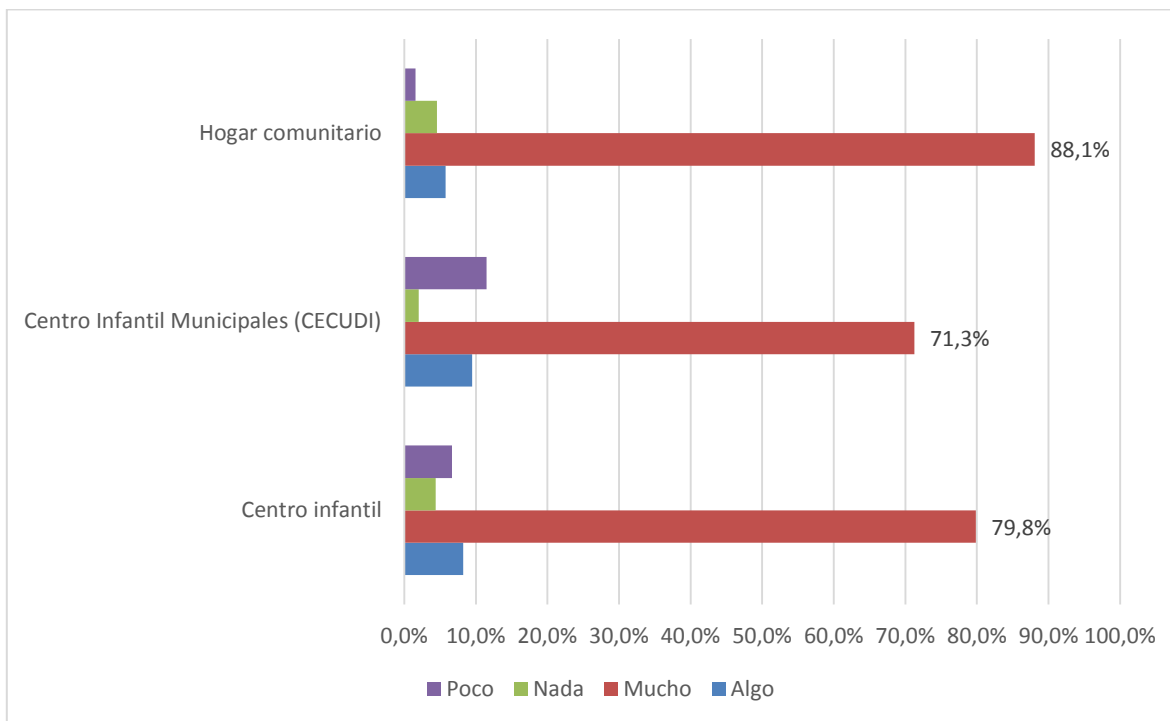
Sobre estas dos mismas variables, más del 80% de los familiares, se sienten muy satisfechos con el hecho que los docentes generen y utilicen espacios de comunicación con los responsables de los y las niñas. Ese buen nivel de comunicación redundará en una mejor atención de los y las niñas.

Gráfico N° 19 Distribución porcentual de las familias por grado de satisfacción con la comunicación para informarles sobre los progresos y aspectos por fortalecer, por AADN



Fuente: Cuestionario aplicado a los padres de Familia, 2016

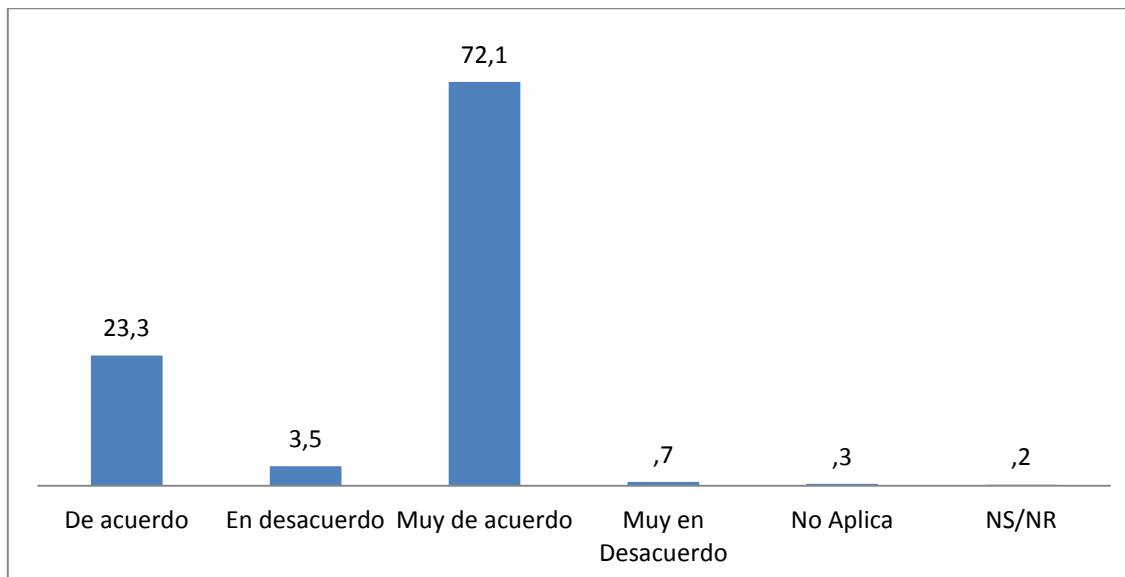
Gráfico N° 20 Distribución porcentual de las familias por grado de satisfacción con la convocatoria a reuniones para conversar sobre el avance del niño(a), por AADN



Fuente: Cuestionario aplicado a los padres de Familia, 2016

De la misma manera, más del 70% de las familias están muy de acuerdo en que existe una buena comunicación entre los funcionarios(as) y los padres de familia.

Gráfico N° 21 Porcentaje de familias que indicaron su nivel de percepción sobre la afirmación de la necesidad de una buena comunicación entre las AADN y las familias

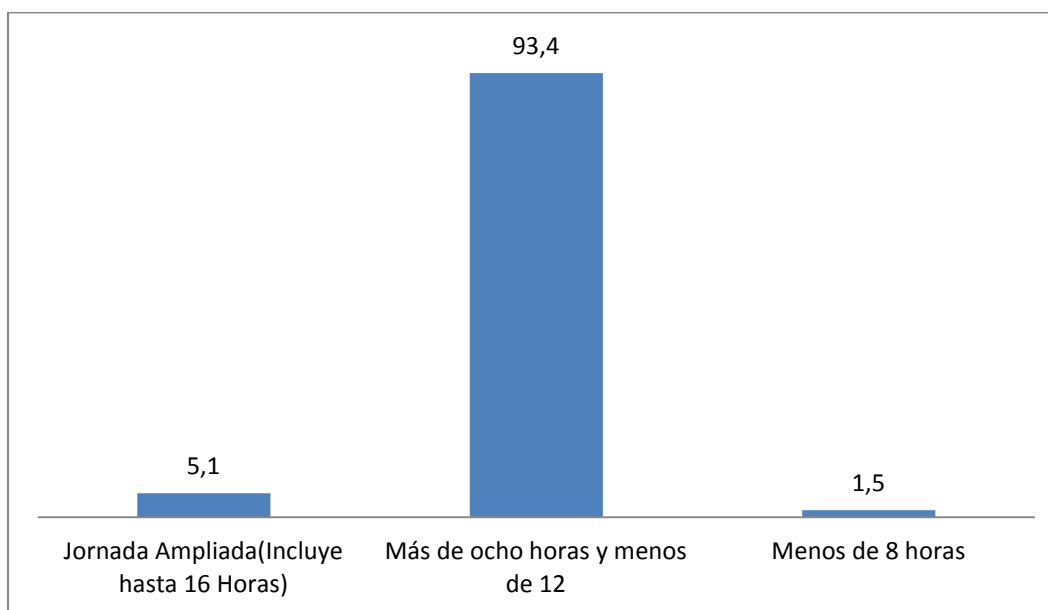


Fuente: Cuestionario aplicado a los padres de Familia, 2016

- Horarios

En cuanto a horarios, en el gráfico siguiente se observa que más del 98% de las familias indican que las jornadas son de ocho horas o más, lo cual representa una confirmación de la cobertura en cuanto a brindar jornadas amplias, que le permita a los padres o encargados llegar y desplazarse fuera del horario laboral para recoger a los niños y niñas.

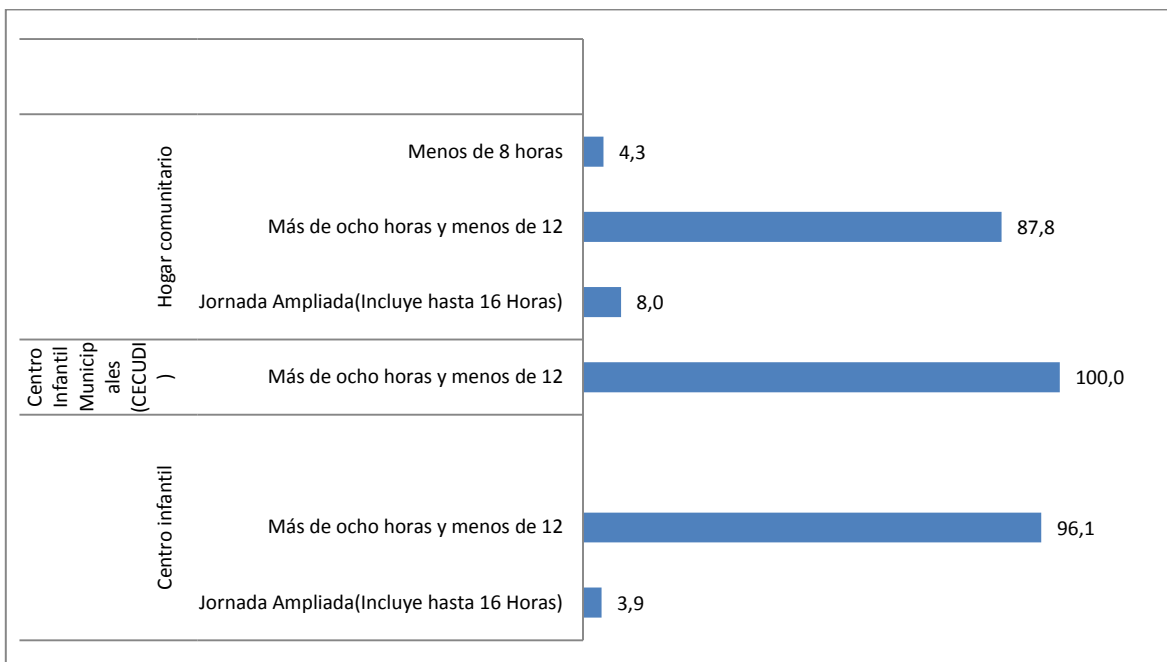
Gráfico N° 22 Valoración de las familias a la pregunta ¿Cuál es la jornada de atención diaria de la Alternativa?



Fuente: Cuestionario aplicado a los padres de Familia, 2016

De acuerdo con el siguiente gráfico, se observa que la gran mayoría de las familias indican que los CECUDI's y los Centros infantiles tienen jornadas de más de ocho horas y menos de doce.

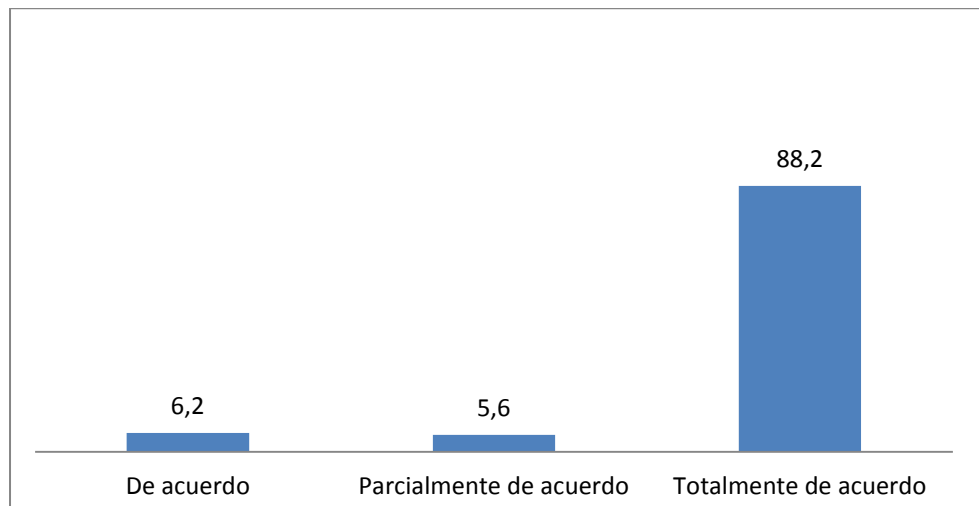
Gráfico N° 23 Valoración de los Directores a la pregunta ¿Cuál es la jornada de atención diaria de la Alternativa según las AADN?



Fuente: Cuestionario aplicado a los Directores, 2016

Las personas a cargo de la dirección de las alternativas señalaron en más de 94% que las familias están de acuerdo o totalmente de acuerdo con los horarios, lo cual ratifica que las alternativas responden a las necesidades de franja horaria de cuidado de los y las niñas.

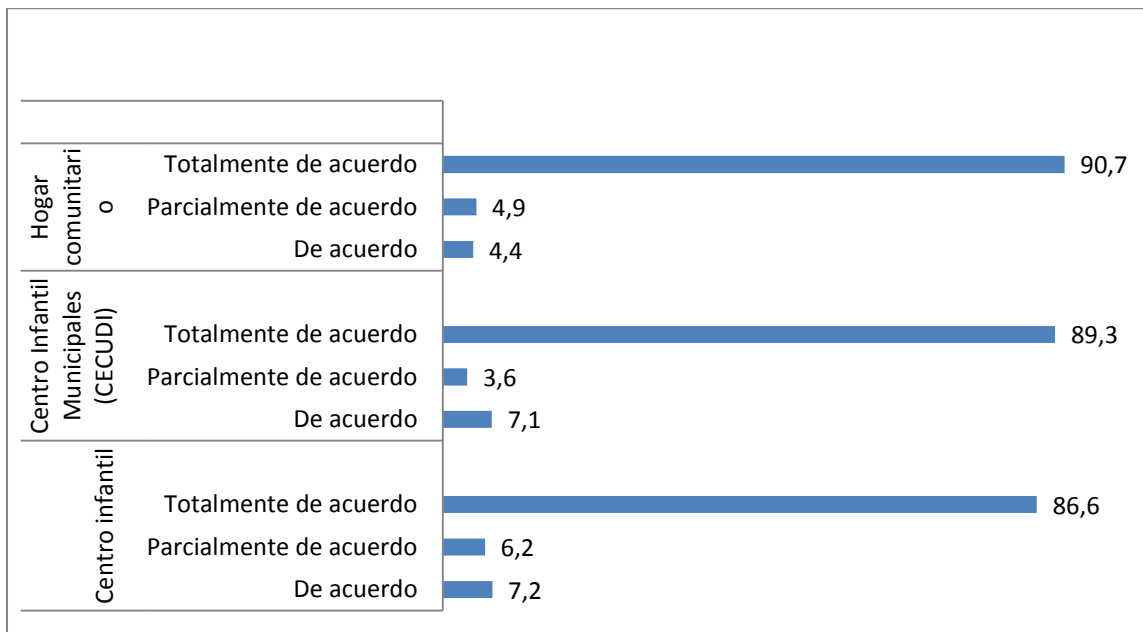
Gráfico N° 24 Valoración de los directores a la pregunta, En relación con la jornada de atención de la Alternativa, las madres, padres o encargadas/os de las personas menores de edad, se han mostrado:



Fuente: Cuestionario aplicado a los padres de Familia, 2016

Las alternativas con mejor porcentaje en este rubro son los CECUDI's con un 96%, los hogares comunitarios con un 95% y los centros infantiles con un 94%. Estos resultados son reflejo nuevamente de satisfacción de las familias con las jornadas que forman parte de la atención que reciben en las AADN

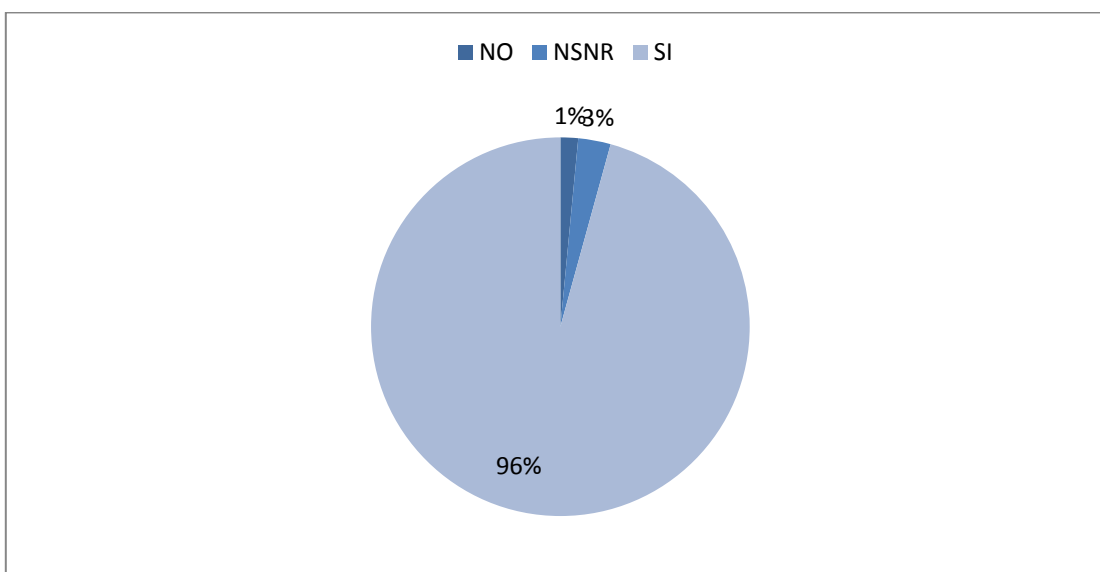
Gráfico N° 25 Valoración de los directores a la pregunta, ¿Según las AADN, en relación con la jornada de atención de la Alternativa, las madres, padres o encargadas/os de las personas menores de edad, se han mostrado:



Fuente: Cuestionario aplicado a los padres de Familia, 2016

Más del 95% de las personas responsables conocen que el centro define con claridad horarios para de alimentación, juego, aprendizaje y siesta.

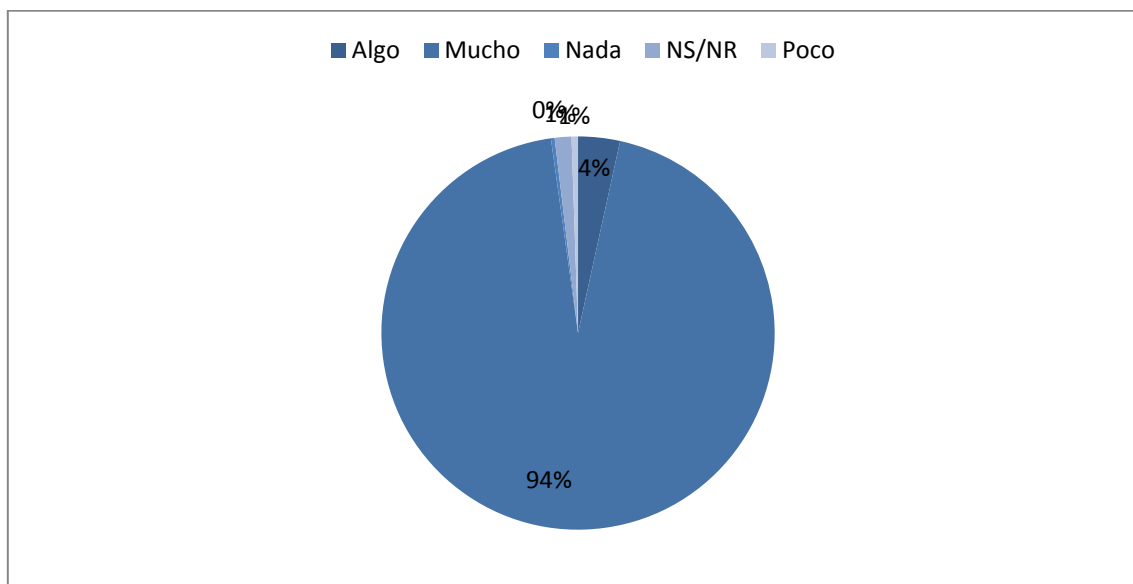
Gráfico N° 26 Porcentaje de familias que indican que conocen el horario de la AADN para las distintas actividades que se desarrollan en ellas para los y las niñas



Fuente: Cuestionario aplicado a los padres de Familia, 2016

Y de la misma manera, las personas responsables, afirman sentirse muy satisfechas en forma mayoritaria ante estas disposiciones de horario por parte de las personas responsables de la alternativa.

Gráfico N° 27 Valoración de las familias a la pregunta, ¿Me podría indicar si usted está muy satisfecho, algo, poco o nada con el horario de las actividades que involucran a los y las niñas



Fuente: Cuestionario aplicado a los padres de Familia, 2016

En general se observa resultados positivos por parte de las familias como receptoras del servicio en cuanto a actividades que se realizan con los y las niñas, y la jornada de atención.

6.2.2. Análisis de la infraestructura y equipamiento

El presente apartado responde a la siguiente interrogante general:

¿En qué medida los servicios de infraestructura y equipamiento de las Alternativas de Atención y Desarrollo a la Niñez que atienden niños y niñas con subsidio del IMAS, son eficientes y eficaces en relación al marco del programa Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil?

Dicha interrogante se abordará partiendo del **criterio de eficacia** comprendida en el contexto de estos dos servicios, como el cumplimiento de requerimientos mínimos establecidos para la prestación de servicios de infraestructura y equipamiento que se ofrecen en las Alternativas de Atención y Desarrollo a la Niñez (AADN) evaluadas.

Las **categorías** que se desarrollarán en este criterio son las siguientes:



- Condiciones de planta física
- Condiciones de salubridad y seguridad
- Condiciones de equipamiento
- Requerimientos generales de habilitación y funcionamiento

Respecto al criterio de eficiencia no se aplicará para la presentación de hallazgos en los servicios de infraestructura y equipamiento, tal y como se especificó en el apartado “Abordaje evaluativo”. Este punto también se aclarará posteriormente en el apartado denominado: “Factores a considerar para el modelo de costos de los centros de atención”.

Por lo anterior, la interrogante de evaluación se reformula quedando de la siguiente manera:

¿En qué medida los servicios de infraestructura y equipamiento de las Alternativas de Atención y Desarrollo a la Niñez que atienden niños y niñas con subsidio del IMAS, son eficaces en relación al marco del programa Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil?

Asimismo, debe destacarse que los hallazgos recabados para la caracterización de los servicios de infraestructura y equipamiento proceden, exclusivamente, de la técnica encuesta probabilística, mediante un instrumento de cuestionario para valorar este servicio, el cual fue elaborado en dos bloques (Bloque A y Bloque B).

Se reitera que las interrogantes del Bloque A sólo se aplicaron a las Alternativas Centros Infantiles Privados (CIP) y Centros de Cuido y Desarrollo Infantil (CECUDI). Con base en una decisión tomada entre el Equipo Gestor y el Equipo Evaluador en octubre 2015, durante la revisión y aprobación del instrumento diseñado.

Lo anterior, debido a la imposibilidad de obtener la información requerida en el instrumento elaborado, por parte de la Alternativa Hogares Comunitarios, por cuanto presentan condiciones muy distintas a las otras dos Alternativas evaluadas.

En este sentido, los datos que emergen del Bloque A del instrumento, solamente son generalizables a los CIP y los CECUDI evaluados³⁰.

Por su parte, las interrogantes del Bloque B, se aplicaron a todas las Alternativas evaluadas. Por tanto, los datos que se desprenden permiten hacer inferencias a la totalidad de AADN³¹.

³⁰ Para efectos de interpretación de los hallazgos es importante considerar la cantidad de AADN evaluadas según modalidad, a saber: CIP (307), CECUDI (26) y Hogares Comunitarios (170).

³¹ Debe destacarse que el Bloque B del instrumento incluye aspectos de infraestructura pero también incluye otros temas que no tienen que ver directamente con este servicio, tales como: recurso humano, capacitación, procesos de planificación y seguimiento. Elementos que se retomarán en otros apartados, tal y como corresponde.

Para mayor claridad a los y las lectoras, en la exposición de hallazgos del apartado, se indicará a qué bloque del instrumento pertenece la información consignada en cada categoría.

Igualmente, es fundamental aclarar que el instrumento de infraestructura diseñado y aprobado, fue concebido para verificar la existencia o ausencia de los requerimientos mínimos establecidos por la normativa vigente. Lo anterior, permitió la caracterización de los principales elementos presentes en los servicios de infraestructura y equipamiento, así como emitir un juicio valorativo al respecto.

Del mismo modo, se debe destacar que la exposición de hallazgos retomará las percepciones que las familias y el personal de las Alternativas de Atención Desarrollo de la Niñez (directores y personal de atención directa) tienen respecto a algunos elementos de los servicios de Infraestructura y Equipamiento.

El servicio de **infraestructura** refiere a las condiciones básicas (instalaciones) que permiten que el trabajo de una organización siga su curso y brinde un servicio adecuado. Lo anterior, es un aspecto clave, sobre todo si se considera que una infraestructura inadecuada, puede limitar el desempeño de las y los trabajadores así como el desarrollo de las actividades de una organización, programa o proyecto (Lusthaus. C. et. al, 2002, p.83).

En el contexto del presente proceso evaluativo, la infraestructura será comprendida como el conjunto de elementos de planta física establecidos en la normativa vigente para que una Alternativa de Atención y Desarrollo de la Niñez (AADN) pueda funcionar y cumpla con su objetivo primordial de brindar un servicio de atención integral a los niños y las niñas.

Por su parte, **el equipamiento** hace referencia a los equipos, mobiliario, instrumentos y materiales utilizados para el desarrollo de una actividad concreta.

En esta evaluación, el equipamiento es un servicio que incluye el mobiliario, el equipo y los materiales requeridos para la atención directa de la población menor de edad usuaria de las distintas AADN, así como para el desarrollo de tareas administrativas y de apoyo dirigidas al logro de atención integral de los niños y las niñas.

El referente jurídico más importante a nivel nacional, en términos de la creación, el desarrollo y el funcionamiento adecuado de los centros de atención infantil públicos, privados y mixtos para personas hasta de doce años de edad, en acatamiento a la Convención de los Derechos del Niño y los alcances del Código de la Niñez y la Adolescencia, es la **Ley No. 8017, “Ley General de Centros de Atención Integral”**, del 29 de agosto del 2000, publicada en el Diario Oficial *La Gaceta* del 21 de setiembre del 2000, la cual tiene como fines:



- a) Garantizar el derecho de las personas menores de edad a participar en programas de atención integral cuando sus padres, madres o representantes legales lo requieran y cumplan con los requisitos que se establecerán en los respectivos reglamentos para cada una de las modalidades de atención.
- b) Ampliar las posibilidades de atención integral, que permitan el desarrollo de las potencialidades de las personas menores de edad.
- c) Proveer a los padres, las madres y los encargados de las personas menores de edad de alternativas de atención integral adecuadas y seguras.

Esta ley establece en su artículo 18 que: *“El edificio o lugar donde opere cualquier modalidad de atención integral, deberá contar con la aprobación que el Consejo exija para esos efectos, de acuerdo con los criterios definidos en los reglamentos correspondientes”*.

Por su parte, el **Decreto 30186-S, “Norma para la Habilitación de Centros de Atención Integral”**, de fecha 01 de octubre del 2001, establece una serie de requisitos y condiciones mínimos que deben cumplir los Centros de Atención Integral a Niñas y Niños, y se aplica para los establecimientos de atención integral infantil: públicos, privados y mixtos; en las diferentes alternativas de atención: temporal diurna, temporal nocturna y residencia transitoria.

Debe aclararse que esta norma abarca dos alternativas evaluadas en el presente proceso: los Centros Infantiles Privados (CIP) y los Centros de Cuido y Desarrollo Infantil (CECUDI). No sucede lo mismo con los Hogares Comunitarios, que cuenta con directrices específicas establecidas mediante el **Decreto 29898-S, “Normas para la Habilitación de Hogares Comunitarios”**, del 29 de octubre del 2001.

Específicamente, en el tema de infraestructura y equipamiento, el **Decreto 30186-S** define múltiples requerimientos que deben ser cumplidos por los establecimientos para la habilitación dada por el Consejo de Atención Integral (CAI) del Ministerio de Salud, y luego para su funcionamiento habitual. Los mismos hacen referencia a la planta física, los recursos materiales, la seguridad e higiene de los inmuebles, el equipamiento para la promoción del desarrollo de los niños y niñas, entre otros.

Estos componentes serán abordados en el presente apartado, vinculados a las categorías contempladas dentro del criterio de eficacia.

Eficacia de la infraestructura

Referente a las **condiciones de la planta física**³² sobresale que un 93.5% de los Centros Infantiles Privados (CIP) y de los Centros de Cuido y Desarrollo Infantil (CECUDI), se encuentran ubicados en espacios físicos independientes de otras edificaciones ajenas al mismo, tal y como lo establece la normativa.

32 Preguntas Bloque A, cuestionario de Infraestructura (aplicable a CIP y CECUDI).



Un 89.5% de las Alternativas mencionadas cuentan con un edificio de una planta. El 10.5% restante, cuenta con edificios de dos plantas, que acceden a la segunda planta mediante las escaleras.

Por otra parte, el 100% de los CIP y los CECUDI cuenta con espacio para actividades didácticas y recreativas. Un 96.3% tiene espacios independientes para la higiene personal de usuarios/as, funcionarios/as y visitantes; un 97.7% cuenta con espacios exclusivos para la alimentación de los niños y las niñas atendidas y un 98.6% de estas AADN, dispone de espacios exclusivos para el juego al aire libre y/o bajo techo.

Asimismo, la mayoría de los CIP y CECUDI (un 85.2%) cuenta con espacios para el descanso de la población usuaria. Mientras que un 84.4% de ellas dispone de compartimentos individuales para que las niñas y los niños puedan guardar sus pertenencias.

Sobre los espacios para la alimentación, se observa que la casi totalidad de CIP y CECUDI dispone, al menos, de las siguientes áreas: área de almacenamiento exclusivo para alimentos (95.5%), área de preparación de alimentos (100%), área de distribución de alimentos (100%), área de higiene (97.7%) y espacio suficiente para la correcta manipulación y preparación de alimentos dentro del centro (97.7%)

Respecto a las superficies de las paredes internas y cielo rasos del centro, el **Decreto 30186-S** estipula que estas áreas deben estar pintadas con colores claros, de manera que se aproveche la iluminación natural o artificial; también, establece que dichas superficies deben ser lisas para facilitar su limpieza. Al respecto, un 98% de los CIP y los CECUDI cumple con este requerimiento, tanto respecto a las paredes como a los cielos rasos.

Asimismo, un 82.8% cuenta con contrastes de color entre las barandillas y las paredes o muros en los que se apoyan, para que resulte fácil su visualización.

Un porcentaje similar (81%) tiene pasillos y servicios sanitarios con barras e infraestructura para personas con discapacidad.

No obstante, un significativo 19%, no cuenta con estos requerimientos básicos establecidos en la norma mencionada y en la Ley 7600. De este 19%, 55 de ellos corresponden a CIP y 3 a CECUDI.

A nivel de las Áreas de Desarrollo Social del IMAS, ese porcentaje mencionado presenta el siguiente comportamiento:



**Cuadro N° 3: Cantidad de AADN que no cumplen con requerimientos
infraestructurales básicos para la atención de personas con discapacidad, según
ARDS del IMAS, 2014-2015**

DIRECCIÓN REGIONAL	NÚMERO DE ALTERNATIVAS
ARDS ALAJUELA	6
ARDS CARTAGO	19
ARDS BRUNCA	0
ARDS CHOROTEGA	7
ARDS HEREDIA	0
ARDS HUETAR ATLÁNTICA	0
ARDS HUETAR NORTE	10
ARDS NORESTE	16
ARDS PUNTARENAS	0
ARDS SUROESTE	0

Elaboración propia

Sobre la existencia de un área de lavandería, solamente un 44% de los centros indicó contar con ella. El 66% que no brinda el servicio de lavandería corresponde a 136 CIP y 8 CECUDI, los cuales representan al menos un 30% de los centros por tipo de alternativa, siendo un número significativo.

En cuanto a la iluminación natural y artificial en los servicios sanitarios de las dos alternativas mencionadas, se identifica que un 100% de ellas cuenta con iluminación artificial y la gran mayoría (un 81.3%) cuenta con luz natural.

Sobre estos hallazgos, las madres, padres o encargadas(os) de las niñas y niños consultados en el instrumento dirigido a “Familias”, afirmaron que los centros cuentan con buenas condiciones de infraestructura, enfatizando en su buena iluminación natural (90.3%), buena iluminación artificial (89.9%) y buena ventilación (90.4%).

Un porcentaje significativo indica que las instalaciones del centro se observan en buen estado (75.3%), incluyendo los servicios sanitarios y duchas (79.1%). Asimismo, señalan que los centros cuentan con suficiente espacio para que los niños jueguen y que tienen salas de juego (84.4%).



Al respecto, indicaron sentirse satisfechos(as) con la iluminación de la alternativa y sus distintos espacios (85%), así como con el estado de limpieza y orden de las instalaciones (98%).

Por otra parte, en la categoría **condiciones de salubridad y seguridad**³³, se identifica que un 96.3% de los CIP y CECUDI cuentan con dos salidas alternas claramente señalizadas y en un 98.1% de ellas, estas salidas se encuentran libres de obstáculos para efectos de realizar evacuaciones.

Similar tendencia muestra el hecho de que un 85.8% de estas Alternativas cuente con puertas de salida debidamente señalizadas y libres de obstáculos.

Asimismo, un 86.2% cuenta con dispositivos para la protección contra accidentes para todas las salidas de tomacorrientes, mientras que un importante 12.7% de ellas, no cuenta con este elemento básico para brindar protección a los niños y niñas atendidas. Este porcentaje lo conforman 37 centros (32 CIP y 5 CECUDI).

Aunque solamente un 21% de las Alternativas evaluadas (70 centros) utiliza cilindro de gas para la preparación de alimentos; de ese total, un 77% de ellos (54 centros), tienen dichos cilindros bajo techo, tal y como lo estipula la normativa correspondiente. Asimismo, un 75.4% de ellos (53 centros) mantienen resguardado dicho cilindro en una jaula construida con malla metálica, tal y como se establece en la norma.

Es decir, en ambos aspectos relativos a la ubicación y protección de los cilindros de gas utilizados para cocinar, se ubican porcentajes superiores al 20%, que denotan un manejo inadecuado de este recurso por parte de algunas Alternativas, al no tener los cilindros bajo techo o con la protección que se requiere. Situación que podría poner en riesgo la integridad física tanto de las personas menores de edad atendidas como del personal encargado.

En cuanto a si las Alternativas disponen de un **mueble** (con puerta y cerradura en buen estado) **para mantener resguardados los medicamentos prescritos a la población usuaria**, solamente un 45.7% de las mismas cuenta con este recurso tan necesario para guardar las medicinas y, a su vez, proteger la salud de la población menor de edad atendida.

El 54.3% que indica no contar con este elemento de seguridad se encuentra conformado por 116 centros (106 CIP y 10 CECUDI), los cuales guardan los medicamentos prescritos a los niños y niñas, en muebles que no necesariamente garantizan la seguridad en cuanto al resguardo del medicamento, lo cual podría exponer a las personas menores de edad a situaciones de riesgo, si llegaran a ubicar y consumir algún medicamento no prescrito para ellos/as.

33 Preguntas Bloque A, cuestionario de Infraestructura (aplicable a CIP y CECUDI).



Pese a lo anterior, se observa que la casi totalidad de Alternativas (97.4%) sí cuenta con **botiquín de primeros auxilios para atender emergencias** y éste se encuentra fuera del alcance de los niños y las niñas.

Sobre el suministro constante de agua potable para brindar los servicios de atención infantil, se observa que un 100% de estas Alternativas cuenta con este recurso de forma idónea.

Igualmente, todos los CIP y los CECUDI disponen de una línea telefónica que les permite mantener una comunicación oportuna con las madres, padres y encargados/as de las personas menores de edad atendidas y otros actores sociales relevantes.

En cuanto al acceso y custodia de los expedientes de la población usuaria, se observa que el 100% de ellas, tiene un procedimiento establecido para el resguardo y uso confidencial de dicha información.

Respecto a la atención de emergencias, se evidencia que la casi totalidad de CIP y CECUDI (99.3%), dispone de un Plan de Emergencias. En un 98.4% de los casos, tienen en un lugar visible los números telefónicos en caso de emergencia, así como del centro de salud más cercano.

Un porcentaje similar dispone de un directorio actualizado de instituciones que brindan atención, ante eventuales situaciones de violencia intrafamiliar que se identifiquen en el centro.

Eficacia del equipamiento

En cuanto a las **condiciones del equipamiento**³⁴ se destaca que para la ejecución de actividades de promoción del desarrollo y recreación, un 94.3% de los CIP y los CECUDI dispone de material recreativo y didáctico acorde con la cantidad y edad de las niñas y los niños atendidos.

Sobre la cantidad mínima de muebles sanitarios con los que cuentan estas Alternativas, según la diversidad de población meta atendida en términos etarios, se identifican los siguientes hallazgos.

Una gran mayoría de ellas (82%) dispone de una mesa exclusiva para el cambio de mantillas a usuarios/as de 0 a 2 años.

Sin embargo, un 18% de ellas no cuenta con este instrumento básico para la atención diaria de la higiene de niños y niñas, que aún no controlan esfínteres. Ese porcentaje está representado por 50 CIP y 4 CECUDI.

34 Preguntas Bloque A, cuestionario de Infraestructura (aplicable a CIP y CECUDI).



Al respecto, debe aclararse que el 18% de las Alternativas que no cuenta con este implemento básico, se encuentran habilitadas para atender niños y niñas, menores de dos años.

Un 88% cuenta con un inodoro y un lavatorio por cada 15 niños de 2 a 6 años, mientras que el restante 12% no cuenta con los inodoros y lavatorios recomendados según la cantidad de población atendida de 2 a 6 años. Ese 12% está constituido por 36 CIP.

En esta misma línea, un 74.1% cuenta con un inodoro, un orinal y un lavatorio por cada 15 niños de 7 a 12 años, no contando con esta disposición un 25.9% de las Alternativas.

Ese porcentaje representa más de una cuarta parte de los centros evaluados y está conformado por 63 CIP y 4 CECUDI.

Respecto a los hallazgos obtenidos en la categoría condiciones de equipamiento, las madres, padres o encargadas(os) consultados en el instrumento dirigido a “Familias”, refieren que los muebles del centro y los juguetes a los que tienen acceso sus hijos e hijas, se observan en buen estado (92%). Agregan que la Alternativa cuenta con sala de juegos (90%).

Un porcentaje similar (93%) destaca que el centro dispone de material de apoyo didáctico, como libros de cuentos, libros para pintar, plastilina y juegos de mesa, incluyendo recursos de apoyo tecnológico (85%), tal como televisores, DVD, grabadoras y computadoras.

Por los servicios de equipamiento brindados, un 81% de las personas encuestadas refieren sentirse satisfechas por el estado de los juguetes y muebles del centro, por las salas de juegos (83%), por el material didáctico utilizado (85%), por los recursos tecnológicos a los que tienen acceso sus hijos(as) (77%), así como por el estado y limpieza de los servicios sanitarios (88%).

Por último, respecto a los **requerimientos más generales para la habilitación³⁵ y funcionamiento³⁶** de las tres Alternativas de Atención y Desarrollo a la Niñez evaluadas, se observa que del total de ellas, un 92.4% cuenta con un rótulo que identifica su establecimiento y lo tienen colocado en un lugar visible.

Por otra parte, un 97.3% de las AADN tiene impreso el documento del Código de la Niñez y la Adolescencia, un 96% la Ley contra la Violencia Doméstica, un 98.3% la Convención de los Derechos del Niño y la Niña y un 91.4%, La Ley de Atención Integral a las Personas con Discapacidad.

35 Según el Decreto N° 30186-S, “Normas para la Habilidadación de Centros de Atención Integral”, la Habilidadación es un trámite de acatamiento obligatorio, realizado por el Estado para autorizar a Centros de Atención Integral (públicos, privados y mixtos), con el cual se garantiza a los usuarios que se cumpla con los requisitos mínimos para brindar la atención que explícitamente se ofrece.

36 Preguntas Bloque B, cuestionario de Infraestructura (aplicable a CIP, CECUDI y Hogares Comunitarios).



Empero, esto no supone que estos documentos se encuentren accesibles para la población usuaria y sus encargadas o encargados.

Un 88.3% de los centros tiene por escrito y en un lugar visible, la normativa respecto al procedimiento de límites y estímulos que rigen para la población usuaria.

Un porcentaje similar de centros (89.3%) tiene impreso y en un lugar visible y asequible a la población menor de edad, la Convención de los Derechos de los Niños y las Niñas y el artículo 7 del Código de la Niñez y la Adolescencia.

Respecto a los permisos de funcionamiento de las distintas AADN evaluadas, a continuación se presentan los hallazgos más relevantes.

Del total de AADN, un 87% cuenta con la Patente Municipal vigente en un lugar visible, en tanto un significativo 13% de ellas, no cuenta con este permiso de operación básico. Ese porcentaje está conformado por 14 CIP y 3 CECUDI.

Sobre el Permiso Sanitario de Funcionamiento, se destaca que un 95.1% cuenta con este permiso vigente y en un lugar visible, mientras que un 4.9% no lo tiene.

Una situación distinta sucede respecto al aval técnico que otorga el Instituto sobre Alcoholismo y Farmacodependencia a las AADN, según lo establece su ley de creación (Ley #7035). Al respecto, tan solo un 54.6% de las Alternativas tiene dicho aval, el otro 45.4% no lo posee. En este caso, el incumplimiento de este aval técnico se concentra casi en su totalidad en la Alternativa Hogares Comunitarios.

En torno al aval que deben tener las Alternativas por parte del Ministerio de Educación Pública, donde se observa que un 78.8% de las AADN no cuenta con el aval de esta institución pública, contando con este requisito tan solo un 21.2% del total de Alternativas.

El comportamiento de ambos porcentajes puede observarse en el siguiente cuadro:

Cuadro N° 4 Aval del Ministerio de Educación Pública según tipo de Alternativa y ARDS evaluada

Tipo Alternativa			Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido
Centro infantil	ARDS ALAJUELA	NO	23	57.1	80.0
		SI	6	14.3	20.0
		Total	29	71.4	100.0
	ARDS BRUNCA	NO	4	100.0	100.0
	ARDS CARTAGO	NO	32	83.3	83.3
		SI	6	16.7	16.7
		Total	38	100.0	100.0
	ARDS CHOROTEGA	NO	42	100.0	100.0
	ARDS HEREDIA	NO	21	80.0	80.0
		SI	5	20.0	20.0
		Total	26	100.0	100.0
	ARDS HUETAR ATLANTICA	NO	8	100.0	100.0
	ARDS HUETAR NORTE	NO	9	66.7	66.7
		SI	5	33.3	33.3
		Total	14	100.0	100.0
	ARDS NORESTE	NO	86	93.3	93.3
		SI	6	6.7	6.7
		Total	92	100.0	100.0
	ARDS PUNTARENAS				
	ARDS SUROESTE	NO	14	40.0	40.0
SI		21	60.0	60.0	
Total		35	100.0	100.0	
Centro Infantil Municipales (CECUDI) ³⁷	ARDS ALAJUELA	NO	2	100.0	100.0
	ARDS CARTAGO	NO	8	83.3	100.0
	ARDS CHOROTEGA	NO	1	100.0	100.0
	ARDS HEREDIA	SI	4	100.0	100.0
	ARDS HUETAR ATLANTICA	NO	1	100.0	100.0
	ARDS NORESTE	NO	3	66.7	66.7
		SI	2	33.3	33.3
		Total	5	100.0	100.0

³⁷ Los CECUDI se encuentran solamente en las 7 áreas destacadas. Por eso no se mencionan las otras.



Cuadro N° 4 Aval del Ministerio de Educación Pública según tipo de Alternativa y ARDS evaluada

Tipo Alternativa			Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido
	ARDS PUNTARENAS	NO	3	66.7	66.7
		SI	1	33.3	33.3
		Total	4	100.0	100.0
Hogar comunitario	ARDS ALAJUELA	NO	10	100.0	100.0
		SI			
	ARDS BRUNCA	NO	12	100.0	100.0
		SI			
	ARDS CARTAGO	NO	4	25.0	33.3
		SI	8	50.0	66.7
		Total	11	75.0	100.0
	ARDS CHOROTEGA	NO	5	100.0	100.0
		SI			
	ARDS HEREDIA	NO	24	100.0	100.0
		SI			
	ARDS HUETAR ATLANTICA	SI	3	100.0	100.0
		NO			
	ARDS HUETAR NORTE	NO	5	100.0	100.0
		SI			
	ARDS NORESTE	NO	30	100.0	100.0
		SI			
	ARDS PUNTARENAS	NO	21	83.3	83.3
		SI	4	16.7	16.7
		Total	25	100.0	100.0
	ARDS SUROESTE	NO	4	10.0	12.5
		SI	29	70.0	87.5
		Total	33	80.0	100.0

Por otra parte, se observa que un 88% de las Alternativas, cuenta con la habilitación y permiso de funcionamiento del Consejo de Atención Integral del Ministerio de Salud, tal y como se encuentra establecido en la Ley 8017, identificándose un 12% que, pese a no tenerlo, se encuentra funcionando. El comportamiento de ambos porcentajes puede observarse en el siguiente cuadro:



Cuadro N° 5 Cuestionario de Infraestructura Habilitación y Permiso de Funcionamiento del CAI-MINSA, según tipo de Alternativa y ARDS evaluada

Tipo Alternativa

		Respuesta	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido
Centro infantil	ARDS ALAJUELA	SI	34,3	85,7	100,0
		Perdidos	5,7	14,3	
		Total	40,0	100,0	
	ARDS BRUNCA	SI	3,7	100,0	100,0
	ARDS CARTAGO	SI	38,0	100,0	100,0
	ARDS CHOROTEGA	SI	42,0	100,0	100,0
	ARDS HEREDIA	SI	26,0	100,0	100,0
	ARDS HUETAR ATLANTICA	SI	8,0	100,0	100,0
	ARDS HUETAR NORTE	SI	9,3	66,7	100,0
		Perdidos	4,7	33,3	
		Total	14,0	100,0	
	ARDS NORESTE	NO	18,4	20,0	20,0
		SI	73,6	80,0	80,0
		Total	92,0	100,0	100,0
Centro Infantil Municipales (CECUDI)	ARDS PUNTARENAS	Perdidos	8,0	100,0	
	ARDS SUROESTE	SI	35,0	100,0	100,0
	ARDS ALAJUELA	SI	2,0	100,0	100,0
	ARDS CARTAGO	SI	9,0	100,0	100,0
	ARDS CHOROTEGA	SI	1,0	100,0	100,0
	ARDS HEREDIA	SI	4,0	100,0	100,0
	ARDS HUETAR ATLANTICA	SI	1,0	100,0	100,0
	ARDS NORESTE	SI	5,0	100,0	100,0
	ARDS PUNTARENAS	SI	4,0	100,0	100,0
Hogar comunitario	ARDS ALAJUELA	SI	10,0	100,0	100,0
	ARDS BRUNCA	SI	12,0	100,0	100,0
	ARDS CARTAGO	SI	15,0	100,0	100,0
	ARDS CHOROTEGA	Perdidos	5,0	100,0	
	ARDS HEREDIA	NO	10,3	42,9	42,9
		SI	13,7	57,1	57,1
		Total	24,0	100,0	100,0
	ARDS HUETAR ATLANTICA	SI	3,0	100,0	100,0
	ARDS HUETAR NORTE	SI	5,0	100,0	100,0
	ARDS NORESTE	NO	24,0	80,0	80,0
		SI	6,0	20,0	20,0
		Total	30,0	100,0	100,0
	ARDS PUNTARENAS	NO	4,2	16,7	16,7
		SI	20,8	83,3	83,3



ARDS SUROESTE	Total	25,0	100,0	100,0
	SI	36,9	90,0	100,0
	Perdidos	4,1	10,0	
	Total	41,0	100,0	

Fuente: Cuestionario de Infraestructura, 2016

Además, la casi totalidad de las Alternativas (95.6%), cumple lo estipulado en la Ley 7501 de “Prohibición del Fumado”.

En el caso de la póliza de seguros, expedida por el Instituto Nacional de Seguros y, de acuerdo con la Ley 8017, se observa que un 96.4% de las AADN la poseen, mientras que un 3.6% no cuenta con este requisito.

Para finalizar la exposición de resultados de esta categoría, debe señalarse que los incumplimientos observados en distintos requerimientos generales de habilitación y funcionamiento con que deben contar las AADN evaluadas, podría ser reflejo de débiles mecanismos de seguimiento por parte de las instancias públicas que tienen competencias vinculadas a su creación y funcionamiento.

En cuanto a las condiciones de salubridad y seguridad, se observan fortalezas importantes en las distintas Alternativas evaluadas, sobresaliendo porcentajes superiores al 85% en cuanto a requerimientos infraestructurales que garanticen el ingreso, la estadía y la salida segura de las personas que se encuentran trabajando o recibiendo los servicios de la Alternativa (salidas y puertas alternas señalizadas, libres de obstáculos, dispositivos para la protección de accidentes, suministro de servicios públicos (agua, electricidad, línea telefónica).

Lo mismo ocurre en cuanto al acceso y custodia de los expedientes de la población usuaria, a la existencia de un Plan de Emergencias y de un botiquín de primeros auxilios para la atención de estos eventos.

Dos elementos de esta categoría, referente al uso y manejo de cilindros de gas y al resguardo de medicamentos prescritos a los niños y las niñas, se identifican como áreas de mejora en vista de los porcentajes obtenidos y a las eventuales situaciones que podrían poner en riesgo la integridad física tanto de las personas menores de edad atendidas como del personal encargado.

Por otra parte, respecto a las condiciones de planta física y equipamiento de las AADN evaluadas, se evidencia que, aunque el balance impresiona positivo (con porcentajes iguales o superiores al 75% en la totalidad de los casos), las y los funcionarios de los centros y las personas encargadas de los niños y las niñas, reportan aspectos de mejora así como las estrategias que han implementado para afrontar dichas necesidades.

El 79.8% de las Alternativas evaluadas³⁸ realizaron, durante los años 2014 y 2015, al menos una modificación en la infraestructura del centro.

Pese a la heterogeneidad observada en las respuestas brindadas por las y los Directores de los centros en las encuestas que les fueron aplicadas, sobresalen como modificaciones de infraestructura más frecuentes: la reforma y/o ampliación del inmueble (en aulas, baños, áreas de juego, cocina, entre otros), el cambio de materiales en algunas partes del inmueble (cielo raso, paredes, pisos, ventanas, puertas, canoas, tuberías, etc.) y el remozamiento de otras, pintando áreas del centro o el inmueble completo, así como el arreglo y mantenimiento de áreas verdes.

Respecto a las instituciones a las que se les solicitó el visto bueno para la modificación, ampliación o construcción de la Alternativa, las respuestas fueron variadas, dependiendo de la modalidad evaluada.

En el caso de los CIP y los CECUDI, las personas directoras de dichas Alternativas, destacan haber solicitado el visto bueno correspondiente al Consejo de Atención Integral del Ministerio de Salud (64.1%) y a la municipalidad respectiva (27.1), principalmente.

Por su parte, las madres comunitarias destacan que realizaron su solicitud de visto bueno al IMAS (46.9), a la municipalidad respectiva (28.7%) y al Banco Nacional como entidad financiadora (24.4%).

En todas las Alternativas se reporta, además, que los encargados de la supervisión de las construcciones, modificaciones o ampliaciones en la infraestructura de la Alternativa fueron, el Colegio de Arquitectos e Ingenieros, las municipalidades, el personal del Ministerio de Salud, el IMAS o de entidades financieras.

En cuanto a equipamiento se reportan necesidades respecto a utensilios de cocina, equipo de oficina, principalmente computadoras, así como material de apoyo didáctico y recreativo para el trabajo de atención directa con la población usuaria.

Funcionarias(os) de las distintas AADN destacan que para fortalecer el equipamiento del centro han seguido diversas estrategias, entre ellas: la organización del personal para adquirir material didáctico y lúdico para los niños y niñas, con recursos financieros propios; mediante donaciones de entidades tales como el IMAS, el Ministerio de Salud, las Municipalidades y empresas privadas o con préstamos de entidades financieras.

Por último, se reporta que algunas adquisiciones a nivel de equipamiento se han realizado con el dinero recibido por la Alternativa, producto de los subsidios dados por el IMAS a las niñas y niños atendidos.

38 Se hace referencia a las tres modalidades de AADN evaluadas (Hogares Comunitarios, CIP y CECUDI).



6.2.3. Análisis del Recurso Humano

El servicio denominado **Recurso Humano**, es conceptualizado como el conjunto de las capacidades productivas que posee un ser humano en virtud de su aprendizaje, y se basa en sus conocimientos y en su experiencia laboral (OCDE).

De acuerdo con el Manual de Cargos del IMAS (2011), la administración del talento humano de una organización se basa en la planificación, la organización, la dirección, el control administrativo y el desarrollo del propio capital humano. Los recursos humanos también promueven la contratación de personal idóneo para desempeñarse en los diversos puestos de trabajo de la AADN, la planificación de las actividades en cada modalidad y su adecuada implementación. Adicionalmente, favorece salarios justos entre el personal y acordes con lo establecido por el Ministerio de Trabajo, atención en salud mediante la incorporación de las personas en el sistema solidario de la Caja Costarricense del Seguro Social y seguros que cubran al trabajador en caso de ocurrir algún accidente. Otro elemento primordial lo constituye la capacitación del personal, la cual permite actualizar conocimientos, fortalecer sus destrezas y habilidades; no obstante, para efectos de esta evaluación, el tema de capacitación será analizado como un servicio independiente.

El análisis del servicio Recurso Humano, es direccionado por la siguiente interrogante de evaluación:

¿En qué medida el servicio Recurso Humano de las Alternativa de Atención y Desarrollo de la Niñez que atienden niños y niñas con subsidio del IMAS es pertinente y eficaz en relación al marco del Programa Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil?

Esta interrogante se analiza desde dos criterios de evaluación: la pertinencia y la eficacia, los cuales han sido delimitados en la sección del abordaje evaluativo. De acuerdo con lo expresado en esta sección, no se emplea el criterio eficiencia, debido a que la carencia de información vinculada con datos financieros institucionales, lo cual no permite realizar un análisis particularizado.

La información presentada sobre este servicio se basa en una diversidad de fuentes de información. Una de ellas es la técnica *encuesta probabilística*, que consistió en la aplicación de instrumentos a diversos actores clave del proceso. Además, se incorporan las percepciones de las familias y del personal de las AADN (directores y personal de atención directa) sobre el servicio Recurso Humano. Así mismo, las percepciones brindadas por las personas participantes en los Talleres de Trabajo realizados en el mes de octubre del año 2015, también fueron consideradas en este análisis.

Pertinencia del recurso humano

El Recurso Humano constituye un aspecto esencial para garantizar la atención integral de las niñas y los niños, en la cual se reconoce el interés superior de las personas menores de edad. Este planteamiento responde a una doctrina de protección integral y al hecho de que las personas menores de edad son sujetos de derechos civiles, sociales y políticos, motivo por el cual deben ser considerados como ciudadanos.

De esta forma, la **atención integral** es conceptualizada como una serie de actividades dirigidas al desarrollo y al mejoramiento integral de las personas menores de edad que permite su adecuado crecimiento físico, desarrollo psicomotor social y afectivo, de acuerdo con la Ley 8017 - General de Centros de Atención Integral (2000). La atención integral es entonces el resultado de programas, proyectos y actividades que se ofrecen a nivel de un grupo etario, con el fin de promover el desarrollo humano óptimo en diversas áreas.

Los niños y las niñas atendidos de manera integral logran beneficios directos no solo en cuanto a su salud y desarrollo físico, sino también en relación con elementos más complejos que inciden en su progreso social y emocional, vinculados con aspectos morales, espirituales y sexuales.

Es así como se requiere de diversas condiciones para garantizar la atención integral de las personas menores de edad, tales como procesos educativos que faciliten oportunidades para la realización de actividades recreativas, artísticas, creativas y deportivas. La atención integral también propicia la comunicación, la expresión y el lenguaje de las personas menores de edad.

Cuando se analiza el **Recurso Humano** como uno de los servicios brindados por las Alternativas de Atención y Desarrollo de la Niñez a partir del criterio de pertinencia, interesa conocer la medida en que este servicio responde a las necesidades y a las demandas de los niños y niñas que reciben el subsidio del IMAS, en el marco del Programa Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil. En cuanto a las necesidades y demandas de las niñas y los niños, la doctrina de protección integral que surge a partir a finales de la década de los años 1950, indica que son sujetos integrales, que tienen **necesidades** basadas en condiciones económicas, sociales, políticas y sociopsicológicas que les permitan alcanzar su crecimiento y desarrollo integral. Teniendo esto en consideración, el criterio **pertinencia** es abordado desde la categoría de análisis del **Cumplimiento de la normativa**, la cual explora la forma en que el recurso humano de las alternativas cumple los requerimientos establecidos por el Consejo de Atención Integral (CAI), los cuales pretenden garantizar que el personal cuente con las habilidades y las capacidades que le permitan realizar acciones tendientes a propiciar el crecimiento y la atención integral de las personas menores de edad. Como parte del análisis de esta categoría se consideran diversos elementos, tales como los requisitos relacionados con la formación profesional que debe cumplir el personal profesional y de atención directa, para ser contratados en las alternativas, así como otros elementos. La buena gestión e

interrelación de todas estas características, da como resultado que los niños y las niñas sean sujeto de una atención integral, que incidirá de manera positiva su calidad de vida.

Cumplimiento de la normativa

La gestión de las Alternativas de Atención y Desarrollo de la Niñez, se sustenta en un conjunto de bases normativas y políticas, las cuales plantean lineamientos y acciones concretas a seguir en diversos grados, de acuerdo con el tipo de alternativa. El cumplimiento de los requisitos mínimos establecidos permite que el personal de cada AADN desempeñe su trabajo, según las especialidades, en beneficio de la población menor de edad que atiende, al garantizar su atención integral.

Debido a la gran cantidad y complejidad de elementos que interactúan para dar como resultado una adecuada atención integral a las personas menores de edad, es preciso analizar la correspondencia entre los requisitos mínimos establecidos en el marco jurídico, para el servicio Recurso Humano de las AADN evaluadas, como uno de los servicios necesarios para alcanzar la atención integral, en relación con los hallazgos provenientes de las diversas fuentes de información.

Con base en la revisión de la normativa y reglamentos existentes, se encontró que algunos hacen referencia al servicio Recurso Humano de manera somera, sin detallar los requerimientos que deben cumplir las AADN para su adecuada gestión. A continuación se analiza la normativa vinculada con la operación de las AADN, y se describe cuál de esta normativa caracteriza el recurso humano.

Ley No. 8017 General de Centros de Atención Integral (CAI) del Ministerio de Salud crea el Consejo de Atención Integral, en el año 2000, como un órgano adscrito al Ministerio de Salud, cuya finalidad es autorizar, supervisar, fiscalizar y coordinar el adecuado funcionamiento de las modalidades de atención integral de las personas menores hasta de doce años de edad. Como parte de las principales funciones del CAI, se encuentra el otorgamiento del permiso de funcionamiento de centros de atención integral, de acuerdo con requisitos específicos establecidos en esta ley (Brenes, 2015, com. per.). No obstante, el Artículo 20 de dicha ley establece en términos muy generales los requerimientos que deben tener el servicio Recurso Humano, al solicitar únicamente que “Todo establecimiento dedicado a la atención integral de personas menores de edad, cuente con el personal idóneo y capacitado, de acuerdo con los requerimientos que, para tal efecto, se determinarán en los respectivos reglamentos para cada una de las modalidades.”

Otra normativa que brinda orientación limitada en cuanto a los requerimientos que deben cumplir las alternativas en materia de Recurso Humano, es el **Manual Único para el Otorgamiento de Beneficios Institucionales (2009)** del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS). El anexo 13 de este documento denominado “Instrumento para la Supervisión del Servicio a los niños y las niñas en las Alternativas de Cuidado”, aplicado por los enlaces

regionales o profesionales ejecutores a las AADN, no hace referencia a requisitos específicos que deban cumplir dichas alternativas en términos de este servicio.

En el otro extremo, las siguientes normativas sí proporcionan los lineamientos que guían a la AADN en cuanto a las características que debe cumplir el recurso humano a contratar.

- La Directriz de Subsidios a Familias que utilizan los servicios de las Alternativas de Cuido y Desarrollo Infantil 02-2015, del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS).
- Las Normas para la Habilitación de Centros de Atención Integral 30816-S del 1 ° de octubre del 2001 del Ministerio de Salud.

Requisitos del personal que trabaja en las AADN

A continuación se presentan los requisitos que debe poseer el personal que trabaja en las AADN, de acuerdo con estas dos normativas.

En relación con la Directriz de Subsidios a Familias que utilizan los servicios de las Alternativas de Cuido y Desarrollo Infantil 02-2015, se establecen algunos requisitos que debe cumplir el personal de atención directa a ser contratado en las AADN. En el caso de la alternativa CECUDI, la atención a las niñas y los niños debe ser brindada por un profesional en educación superior o carrera afín, y dos asistentes, cuando la cantidad de niños y niñas es mayor a 15, mientras que si hay menor cantidad, se requiere de solamente un profesional en educación preescolar o carrera afín y un asistente. En virtud de esta misma directriz se establecen las áreas de especialización que deben tener las personas profesiones de atención directa de niños y niñas, que se desempeñen en CECUDI: título de bachiller en educación preescolar o carrera afín, del área de Trabajo Social, Psicología, Orientación y Educación.

Esta Directriz de Subsidios no establece el perfil profesional que deben tener las personas de atención directa que se desempeñen laboralmente en Centros Infantiles Madre Comunitaria *sin Profesional*, alternativa que puede atender hasta 90 niños y niñas. Sin embargo, la alternativa Centro Infantil Madre Comunitaria *Con Profesional* sí requiere contar con el apoyo de una persona profesional en preescolar o carrera afín por cada 45 niños o niñas en promedio.

En el caso de la alternativa Hogares Comunitarios, esta directriz no indica ningún tipo de requisito que deba cumplir la persona encargada de brindar servicios de cuido a las personas menores de edad.

Las Normas para la Habilitación de Centros de Atención Integral 30816-S del 1° de Octubre del 2001, coinciden con la directriz anterior dirigida hacia los CECUDI, en tanto se les requiere contar con una **persona adulta encargada y responsable directa del funcionamiento del mismo**, la cual se recomienda sea un profesional. En caso de que el encargado no tenga formación profesional, debe ser supervisado por un profesional con

experiencia en atención de niñas y niños y llevar un registro de las mismas (Norma 30186-S Centros de Atención Integral, 2001).

Los procesos de enseñanza aprendizaje que tienen lugar en las AADN, requieren ser llevados a cabo por profesionales de atención directa, que cuenten con los conocimientos y destrezas específicos (Brenes, com. pers. 2015).

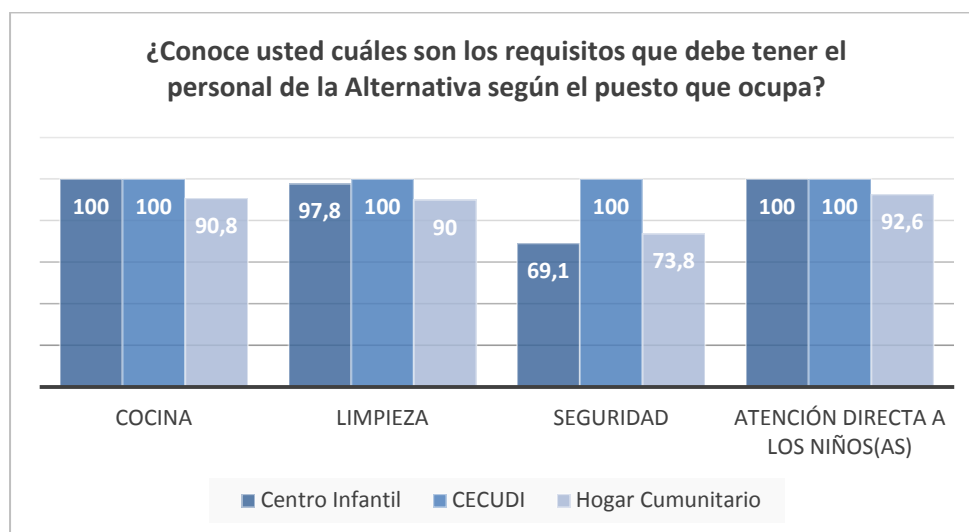
El 98,90% de los directores de las AADN manifiesta conocer los requisitos que debe tener el personal que brinda atención directa a las niñas y los niños; el 98,80% de los directores manifiesta conocer los requisitos que debe tener el personal dedicado a las labores de cocina. El 97,00% de los directores manifiesta conocer los requisitos que debe cumplir el personal de limpieza, mientras que el 71,00% de las personas directoras comenta que conoce los requisitos del personal de seguridad.

En el caso de las alternativas Centros Infantiles Privados, la totalidad de los directores, de las siguientes Áreas Regionales, manifestaron conocer los requisitos que debe tener el personal de la Alternativa que trabaja en Atención Directa de los niños y las niñas: Alajuela, Brunca, Chorotega, Huetar Atlántica, Huetar Norte, Noreste y Puntarenas.

Al analizar la opinión de los directores de la alternativa Hogares Comunitarios, la totalidad de los directores de las siguientes Áreas Regionales, manifestaron conocer los requisitos que debe tener el personal de la Alternativa que trabaja en Atención Directa de los niños y las niñas: Alajuela (100%), Heredia (100%), Huetar Atlántica (100%), Huetar Norte (100%), Puntarenas (100%) y Suroeste (100%). Adicionalmente, todos los directores de la alternativa CECUDI, manifiestan conocer los requisitos que debe tener el personal de la Alternativa que trabaja en Atención Directa de las personas menores de edad.

En la misma línea, la totalidad de las personas directoras de la modalidad CECUDI indica que conoce los requisitos para el personal de cocina, limpieza, seguridad y atención directa a los niños y niñas. Los directores de la alternativa Centros Infantiles Privados también indican saber sobre los requerimientos que deben tener las personas que se desempeñan en labores de cocina y atención, mientras que saben en menor grado los requisitos del personal de limpieza y del personal de seguridad. Por su parte, las madres comunitarias consultadas en la alternativa Hogar Comunitario, conocen los requisitos de las personas dedicadas a la atención de los niños y las niñas (92.6%), seguido por el personal de cocina (90.8%) y limpieza (90%), mientras que el 73.8% conoce los requisitos con que debe contar el personal de seguridad (Gráfico 28).

Gráfico N° 28 . Porcentaje de conocimiento de las personas directoras de las AADN sobre los requisitos del personal de la AADN, según el puesto que ocupa



Fuente: Cuestionario aplicado a los Directores, 2016

Al ser consultadas las personas que trabajan en las alternativas sobre los requisitos que deben cumplir en función de su puesto de trabajo, el 74,8% manifiesta que los conoce, a la vez que asocia este tema con el Manual de Perfiles de Puestos. No obstante, el personal entrevistado también hace referencia a otros documentos como el contrato de trabajo, títulos universitarios, un currículum, un examen psicológico y otros similares, que contienen información relacionada con los requisitos planteados para los diferentes puestos de trabajo. El resto de las personas consultadas comenta que desconoce sobre la existencia de un documento que detalle los requerimientos por puesto de trabajo.

Adicionalmente, como parte de los requerimientos estipulados en las **Normas para la Habilitación de Centros de Atención Integral, Decreto N° 30186-S**, se solicita a las AADN definir por escrito, las funciones que debe desarrollar el personal. El trabajo de campo evidencia de manera general, que el 92.2% (436) de las alternativas posee las funciones del personal establecidas por escrito.

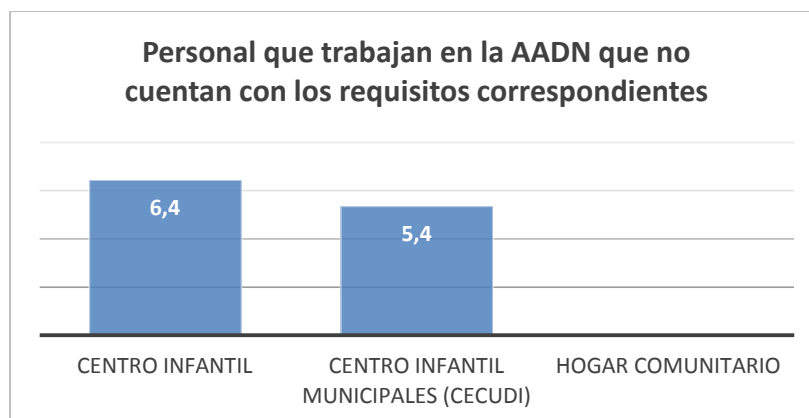
La correcta definición de funciones del personal de las AADN permite a su vez, establecer los requisitos con que deben contar los trabajadores que se desempeñan en las diferentes áreas de trabajo de las modalidades. Esto es especialmente importante en el caso del personal de atención directa, el cual es clave para brindar atención integral a la población meta de las AADN, ya que propicia el desarrollo y el mejoramiento holístico que requieren las personas menores de edad, para promover su crecimiento físico adecuado y el desarrollo psicomotor social y afectivo, lo cual redundará en una mejor calidad de vida.

Con el fin de garantizar una atención integral a la población meta de las AADN, basada en una estrategia de enseñanza aprendizaje y enfoque pedagógico adecuados, Brenes (com.

pers. 2015), menciona que se formuló una alianza estratégica con la Dirección del Ministerio de Educación Pública (MEP), basada en la aplicación del plan de materno infantil. De esta forma, el Recurso Humano de calidad es un elemento clave en los procesos de enseñanza aprendizaje, de ahí que su formación profesional en carreras afines a educación es importante.

De acuerdo con los datos provenientes de instrumentos aplicados en las AADN, solamente el 5.4% de los directores de CECUDI, indicaron que una parte del personal, carece de los requisitos correspondientes para trabajar en la alternativa, mientras que 6.4% de los directores de Centros Infantiles Privados manifiesta contar con algún personal que no posee los requisitos para trabajar en la AAD. Por su parte, la alternativa Hogar Comunitario limita sus acciones al cuidado de las personas menores de edad, por lo que carece de un abordaje pedagógico que promueva la atención integral (Taller de Validación de las cadenas de valor, 2016).

Gráfico N° 29 . Personal que trabajan en la AADN que no cuentan con los requisitos correspondientes



Fuente: Cuestionario aplicado a los Directores, 2016

A pesar del favorable panorama descrito anteriormente, no todas las personas que trabajan en las AADN son profesionales, a pesar de los esfuerzos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y del Instituto Nacional de Aprendizaje, en desarrollar el Técnico en Atención Integral de las personas menores de edad, el cual no se imparte al momento de realizar esta evaluación (Brenes, 2015).

Los aportes de los enlaces regionales y las jefas de ARDS, quienes participaron en los talleres realizados durante el 07/10/2015y 14/10/2015 respectivamente, confirman el hecho de que no todas las personas que trabajan en las AADN cuentan con formación profesional en atención de personas menores de edad. Se aclara que el contar con formación profesional en atención de personas menores de edad, no es un requisito en el caso de la alternativa los Hogares Comunitarios. El 97% de las personas directoras



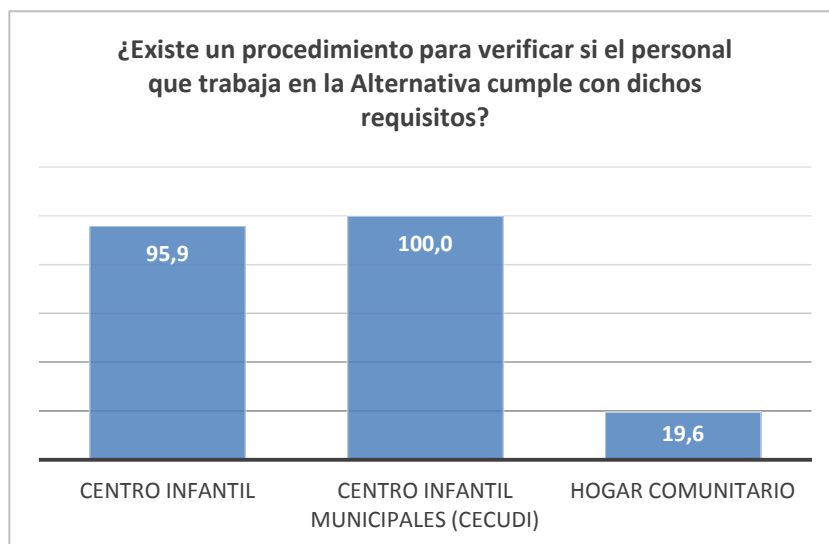
entrevistadas, consideran que esta situación afecta la calidad de la atención que se brinda a las niñas y los niños.

Profundizando en el nivel de conocimiento que poseen los directores de los Centros Infantiles, sobre el cumplimiento de los requisitos, todas las ARDS manifiestan que su personal cumple con los requisitos correspondientes para su puesto, con excepción de las ARDS Noreste y Suroeste, donde el 7,1% y el 40% respectivamente de los directores manifestaron que su personal no cuenta con los requisitos establecidos para su puesto de trabajo. En el caso de los CECUDI, todos los directores manifiestan que su personal cumple con los requisitos para su puesto, excepto en el caso del ARDS de Cartago, donde el 16,7% de los directores indica que su personal no cumple con todos los requisitos establecidos para el puesto que ocupa.

En este sentido, es necesario un adecuado seguimiento al cumplimiento de la normativa referente a los requisitos que debe cumplir el personal de las AADN, para garantizar que se disponga de trabajadores idóneos para desempeñarse en los diversos puestos laborales requeridos.

Todas las personas directoras de CECUDI manifiestan que existe un procedimiento para verificar que el personal cumpla con los requisitos correspondientes, lo cual también es manifestado por las personas directoras de la alternativa Centros Infantiles Privados (95.9%). Contrasta el hecho de que solamente el 19.6% de las madres comunitarias manifiestan conocer la forma en que se verifica que los trabajadores en las alternativas cumplan con los requisitos establecidos para laborar en ellas (Gráfico N° 30); no obstante, este dato requiere ser considerado en el contexto de que la mayoría de las madres comunitarias trabajan de manera independiente, sin el apoyo de asistentes. El término procedimiento se utiliza en un sentido amplio, ya que el interés es conocer sobre la existencia de seguimiento aplicado a los requisitos que debe cumplir el personal a su cargo.

Gráfico N° 30 Porcentaje de conocimiento de las personas directoras sobre los requisitos del personal, según el tipo de alternativa



Fuente: Cuestionario aplicado a los Directores, 2016

Evaluaciones de desempeño de personal y su percepción

En cuanto a las **evaluaciones de desempeño de personal**, las mismas constituyen una importante herramienta para determinar la idoneidad de las personas que trabajan en las AADN y su desenvolvimiento en el cumplimiento de las tareas que deben realizar. El 87.2% del personal entrevistado que trabaja en la AADN, manifiesta que se realizan evaluaciones de desempeño de personal por parte de sus superiores, en contraposición a un 12.8% de los encuestados que manifiesta no ser evaluado por sus jefes.

Por otra parte, solamente un 22,7% del personal de la AADN encuestado, manifiesta haber recibido sugerencias de parte de los padres y madres de familia a fin de mejorar la calidad de los servicios brindados por la alternativa.

El 51.5% (17) de las personas funcionarias que trabajan en las alternativas, se considera muy satisfecho con el capital humano del centro infantil, mientras que un 27.3% (9) se considera satisfecho. Muy pocos funcionarios entrevistados (3%-1-) se consideran muy insatisfechos con el recurso humano, mientras que el 15.2% (6) se ubica en niveles intermedios de satisfacción en relación con dicho recurso presente en su alternativa.

Eficacia del Recurso Humano

Al analizar el **Recurso Humano** como uno de los servicios brindados por las Alternativas de Atención y Desarrollo de la Niñez desde el criterio de eficacia, concierne a establecer la medida en que se alcanzan los objetivos y los resultados propuestos por las AADN, en el marco del Programa Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil. Sin embargo, en esta evaluación el criterio **eficacia**, es abordado desde la categoría de análisis **Perfil del personal de la AADN**, por medio de la cual se realiza una caracterización de las y los trabajadores, que incorpora elementos que inciden en la eficacia con la cual se alcanzan los objetivos y logros planteados por los diferentes tipos de AADN.

Como parte del contexto en el cual se realiza el análisis de esta categoría, se consideran elementos como el país de procedencia, la edad de las personas que se desempeñan en las AADN y su escolaridad. Además, se estudia el cumplimiento de los derechos y las garantías sociales, cuya adecuada gestión incide en el cumplimiento de los objetivos y los resultados que pretenden alcanzar las AADN, en el marco del Programa Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil.

Perfil del personal de la AADN

Con la finalidad de caracterizar el personal que trabaja en las AADN, se brinda una descripción del perfil general que poseen y posteriormente, se profundizará en las condiciones laborales del personal de acuerdo con el tipo de AADN en que labora.

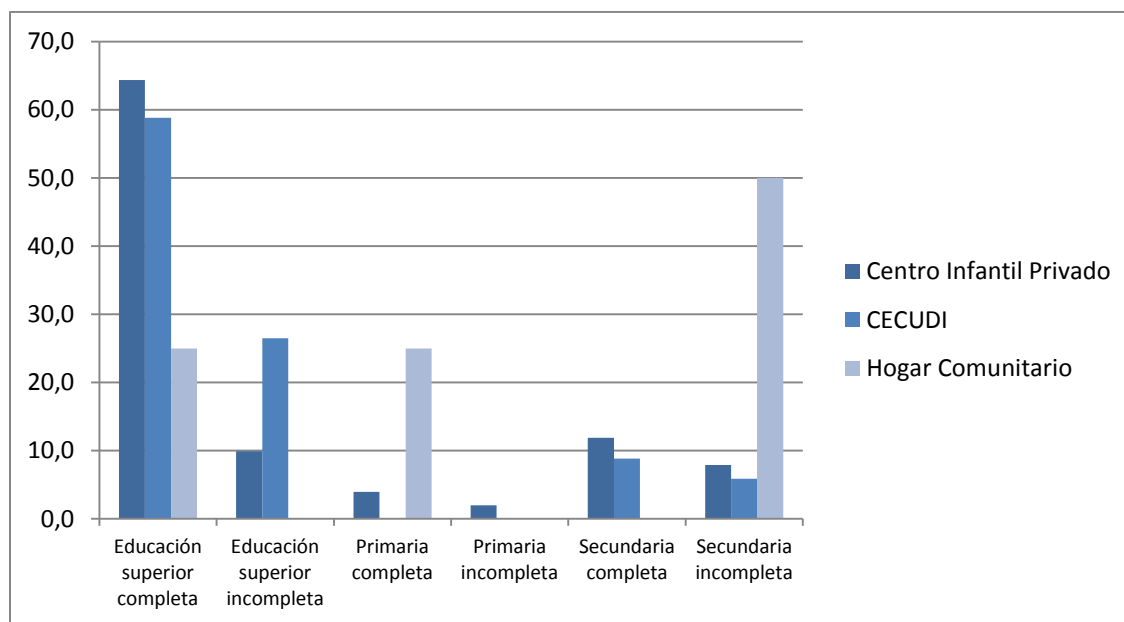
Caracterización general

El perfil general de las personas que trabajan en las AADN, se caracteriza por presentar edades que fluctúan entre los 19 años hasta los 86 años de edad, siendo el promedio de edades de 39.57 años. Además, el 93% de las personas encuestadas manifiesta ser costarricense. El restante 7% está conformado por personas originarias de Nicaragua en su mayoría y en igual porcentaje provienen de Colombia, Panamá y El Salvador.

En relación con las personas que se desempeñan como directoras de Centros Infantiles Privados, tienen una edad promedio de 42 años y el 96% son costarricenses, mientras que los directores de la alternativa CECUDI tienen 36 años en promedio y su nacionalidad es costarricense en todos los casos. Los hogares comunitarios son liderados por madres comunitarias costarricenses en un 97.2% de los casos y registran el promedio de edades mayor, con 56 años.

En el caso de los funcionarios de las alternativas, se encuentra que la edad promedio es de 32.2 años para los CIP, mientras que es de 29.41 en el caso de los funcionarios de la alternativa CECUDI y 29.41 años en el caso de la modalidad Hogar Comunitario. El nivel de escolaridad de los funcionarios de los diversos tipos de alternativas, también exhibe gran diversidad, lo que podría incidir en la eficacia con la cual se logran los objetivos planteados en cada tipo de alternativa.

**Gráfico N° 31 . Valoración de los Funcionarios(as) de las alternativas a la pregunta,
¿Nivel de escolaridad de las personas que trabajan por tipo de AADN**



Fuente: Cuestionario aplicado a los Funcionarios(as), 2016

Derechos y garantías laborales

Los elementos vinculados con los derechos y las garantías laborales, son analizados con base en los resultados obtenidos a partir de la aplicación de la técnica encuesta probabilística. Además, esta información es abordada a partir de la normativa contenida en el Código de Trabajo de Costa Rica, la cual representa la máxima regulación de los derechos y obligaciones de patronos y trabajadores en el contexto de las AADN.

En relación con los derechos laborales de las personas que laboran en las AADN, el 83,9% del personal de atención encuestado manifiesta que se encuentra debidamente inscrito en la Caja Costarricense de Seguro Social, lo cual coincide con la apreciación de los directores, donde el 79% menciona que su personal se encuentra debidamente inscrito ante la CCSS.

Al analizar este hallazgo de acuerdo con el tipo de alternativa, se evidencia que la totalidad del personal que trabaja en CECUDI manifiesta estar debidamente inscrito en la Caja Costarricense de Seguro Social, al igual que lo hace un 81.2% de las personas que trabajan en los Centros Infantiles Privados. El porcentaje más bajo de personas inscritas en el sistema de seguridad social costarricense corresponde a la alternativa Hogar Comunitario, donde solamente la mitad del personal manifiesta estar inscrito.



Esta situación debe alertar a las autoridades estatales encargadas de normar las condiciones laborales, como el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, así como la misma Caja Costarricense de Seguro Social. Resulta preocupante que un alto porcentaje de funcionarios de las AADN (16,1%), no ha sido incorporado en esta instancia estatal, lo cual representa un incumplimiento con los derechos laborales, ya que implica la imposibilidad para este sector, de recibir atención en materia de salud, ya sea por enfermedad o accidente. Además, se impide el acceso de los trabajadores a los beneficios de jubilación, pensión de vejez, muerte o retiro, concedidos por la Caja Costarricense de Seguro Social, y que forman parte del Código de Trabajo del país.

Igualmente preocupante resulta el hecho de que solamente el 69,6% del personal entrevistado en las alternativas, se encuentra cubierto por una póliza de riesgos del trabajo, por lo que aproximadamente un 30% de las personas que trabajan en las alternativas, se encuentra en condiciones de vulnerabilidad ante eventuales riesgos y accidentes laborales.

Por otra parte, en el 79% de las alternativas, los directores manifiestan que el salario que recibe el personal es acorde con lo establecido por el Ministerio de Trabajo, de acuerdo con la categoría a la que pertenece. Esta situación también requerirá de mayor atención, debido a las implicaciones laborales que representan contar con un porcentaje cercano al 20% de alternativas, donde el personal a cargo considera que no recibe los salarios establecidos por el Ministerio de Trabajo o Servicio Civil, de acuerdo con la clase de puesto.

Al contrastar estos datos con la percepción del personal que trabaja en las alternativas, el 77,8% indica que los salarios corresponden a los establecidos por el Ministerio de Trabajo o por Servicio Civil, según la clase de puesto en el que laboran. De acuerdo con el tipo de alternativa, se observa que el 78.7% de los funcionarios de Centros Infantiles Privados considera que sus salarios coinciden con aquellos establecidos por el Ministerio de Trabajo o por Servicio Civil, según la clase de puesto que ocupan; por su parte el 76.5% de las personas que laboran en la alternativa CECUDI concuerda con esta afirmación, mientras que el 71.4% de los encuestados en Hogares Comunitarios también están de acuerdo al respecto.

6.2.4. Análisis de la Capacitación

El servicio denominado **Capacitación** es clave en todo establecimiento dedicado a la atención integral de personas menores de edad, ya que implica el contar con personal idóneo, que posea los conocimientos y las habilidades, que le permitan realizar una adecuada atención integral de las niñas y los niños. Adicionalmente, este servicio requiere contextualizarse con base en los requerimientos que, para tal efecto, se establecen en la normativa respectiva para cada una de las modalidades.



El análisis del servicio Capacitación, es direccionado por la siguiente interrogante de evaluación:

¿En qué medida el servicio Capacitación de las Alternativa de Atención y Desarrollo de la Niñez que atienden niños y niñas con subsidio del IMAS es pertinente y eficaz en relación al marco del Programa Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil?

Esta interrogante se analiza desde dos criterios de evaluación: la pertinencia y la eficacia, delimitados en la sección del abordaje evaluativo. De acuerdo con lo expresado en esta sección, para este servicio tampoco se emplea el criterio eficiencia en el análisis, debido a la carencia de información vinculada con datos financieros institucionales, que obstaculiza la posibilidad de realizar análisis particularizados.

La información presentada sobre este servicio al igual que en el caso del servicio Recurso Humano, se basa en una diversidad de fuentes de información, entre las que destacan la técnica *encuesta probabilística* (aplicación de instrumentos a diversos actores clave del proceso). También se incorporan las percepciones de las familias y del personal de las AADN (directores y personal de atención directa) sobre el servicio Recurso Humano.

Pertinencia de la capacitación

A continuación se analizan las características de este servicio que contribuyen a brindar la atención directa a los niños y niñas inscritos en las AADN evaluadas, como uno de los elementos necesarios para mejorar la calidad de vida de las personas menores de edad.

El servicio Capacitación constituye un aspecto esencial para garantizar la atención integral de las niñas y los niños, que permite reconocer el interés superior de las personas menores de edad, con base en una doctrina de protección integral y derechos civiles, sociales y políticos, motivo por el cual las personas menores de edad son consideradas como ciudadanos.

Cuando se analiza el tema de Capacitación como uno de los servicios brindados por las Alternativas de Atención y Desarrollo de la Niñez a partir del criterio de pertinencia, interesa conocer la medida en que las acciones formativas responden a las necesidades y a las demandas de las personas que trabajan en las AADN, y en última instancia, esto conllevará beneficios para los niños y niñas que reciben el subsidio del IMAS, en el marco del Programa Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil.

El criterio pertinencia es abordado desde la categoría de análisis Estructura de la capacitación, la cual explora la forma en que se encuentra organizado este servicio a fin de determinar su contribución al desempeño de las labores realizadas por las personas que trabajan en las AADN. Como se mencionó anteriormente, un adecuado servicio de Capacitación, conllevará a brindar una atención integral a las personas menores de edad.



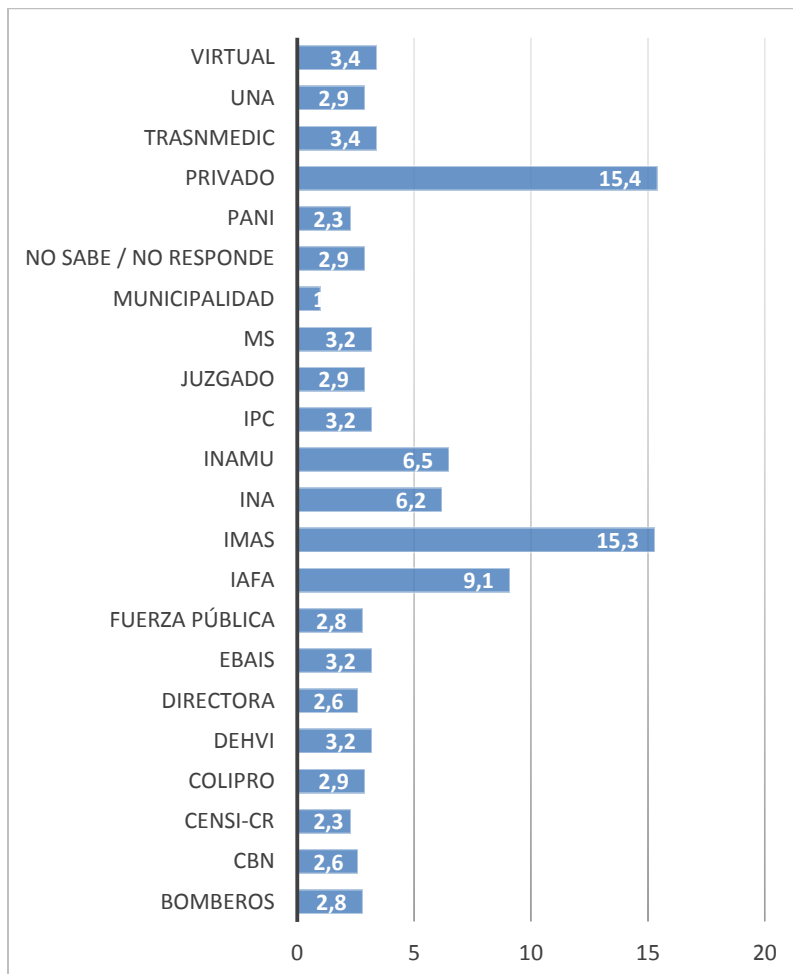
Como parte del análisis de esta categoría se consideran diversos elementos, tales como la actualización de conocimientos, destrezas y habilidades en áreas temáticas diversas, la supervisión de las capacitaciones recibidas por el personal, entre otros aspectos.

Áreas temáticas de las acciones formativas

Las instancias que han impartido acciones formativas, de acuerdo con las personas funcionarias entrevistadas en las alternativas, son: la propia alternativa, IMAS, IAFA, aldeas infantiles, REDCUDI, COOPEANDE, PANI, Cruz Roja, Psicóloga, así como diversas instancias públicas y privadas. Las áreas temáticas en las cuales manifiestan haber recibido capacitación son muy variadas, entre las que se mencionan nutrición, requisitos de los funcionarios, expedientes de los niños y niñas, estándares de calidad y plan de acción sobre corresponsabilidades, educación emocional, trato de los niños, higiene, ciudadanía infantil, drogas, violencia infantil, educación, trato de trabajo salud, Manejo de extintores, plan de emergencias, manejo de personal, superación personal, Código de trabajo, autoestima, entre muchos otros.

En el caso de las personas que trabajan en la alternativa Centro Infantil Privado, destacan las capacitaciones brindadas desde el ámbito privado, así como aquellas impartidas por el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), seguidas por el Instituto de Alcoholismo y Farmacodependencia (IAFA). De manera gráfica, esta información se puede apreciar en la siguiente figura.

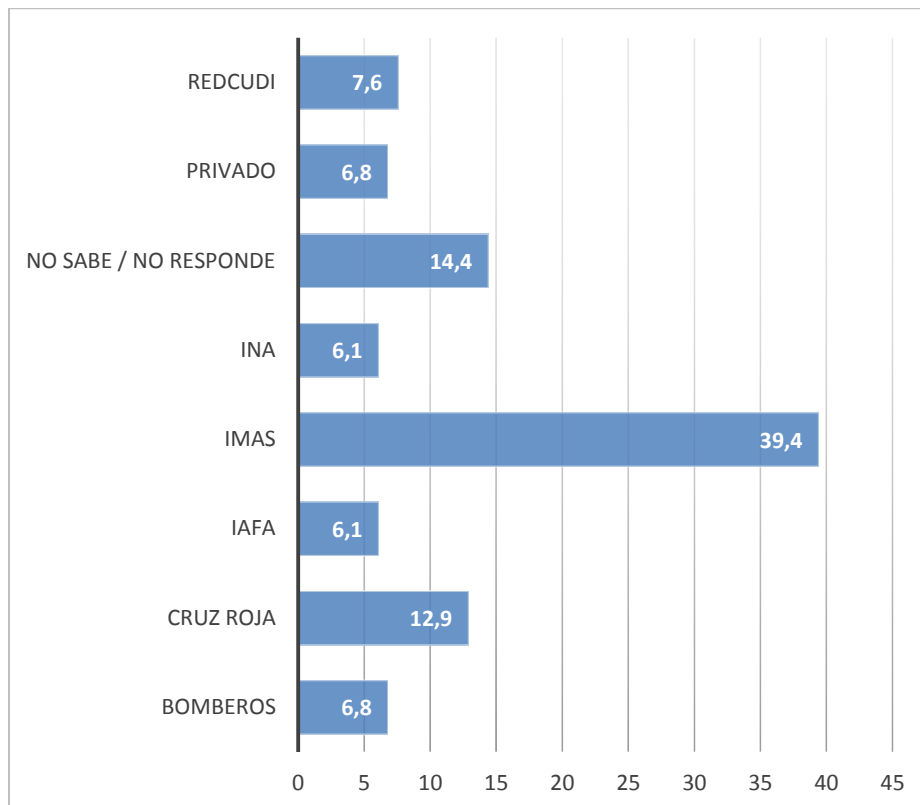
Gráfico N° 32 Valoración de los Funcionarios(as) a la pregunta ¿ Entidades que brindan capacitaciones a las personas que trabajan en la alternativa Centro Infantil Privado (Porcentaje)



Fuente: Cuestionario aplicado a los Funcionarios(as), 2016

Adicionalmente, las personas que trabajan en la alternativa CECUDI, han recibido capacitaciones impartidas primordialmente por el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), seguidas por la Cruz Roja Costarricense y la Secretaría Técnica de la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil; se aclara que todas las capacitaciones son coordinadas mediante la Secretaría Técnica de la REDCUDI. De manera gráfica, esta información se puede apreciar en la siguiente figura.

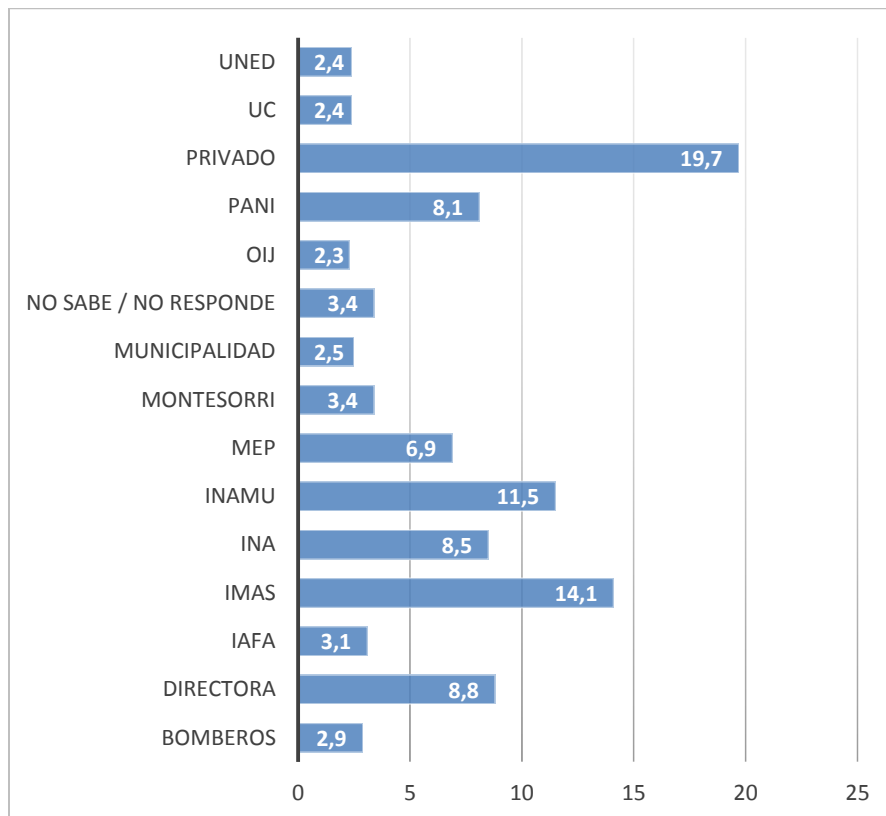
Gráfico N° 33 Valoración de los funcionarios(as) a la pregunta, ¿Entidades que brindan capacitaciones a las personas que trabajan en la alternativa CECUDI (Porcentaje)



Fuente: Cuestionario aplicado a los funcionarios(as), 2016

Las personas que se desempeñan en los Hogares Comunitarios manifiestan haber recibido capacitaciones principalmente del ámbito privado, seguida por el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), el Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU) y el Patronato Nacional de la Infancia (PANI), como se puede apreciar en la siguiente figura.

Gráfico N° 34 . Valoración de los funcionarios(as) a la pregunta entidades que brindan capacitaciones a las personas que trabajan en la alternativa Hogar Comunitario (Porcentaje)



Fuente: Cuestionario aplicado a los funcionarios(as), 2016

A pesar de que algunas personas funcionarias encuestadas manifiestan haber recibido alguna capacitación por parte del Instituto de Alcoholismo y Farmacodependencia (IAFA), la cobertura de esta capacitación debería ser más amplia en función de temas vinculados con el uso de sustancias psicoactivas. Esto por cuanto un 6% (29) de las alternativas manifiestan atender niños o niñas con problemas asociados al uso de sustancias psicoactivas. Además, el 46.3% de las personas funcionarias entrevistadas manifiestan que existen funcionarios(as) que requieren de algún tipo de capacitación dentro de la alternativa, actualmente.

La capacitación recibida por el personal que brinda los servicios en las distintas Alternativas de Atención y Desarrollo de la Niñez, contribuye a la atención y al desarrollo de los niños y niñas que los reciben. Esto muestra correspondencia con los objetivos estratégicos de las tres modalidades de atención evaluadas, y con los lineamientos establecidos tanto en la Convención de los Derechos del Niño, así como en los alcances del Código de la Niñez y la Adolescencia.

Percepción de diversos actores sobre el personal de atención directa

El 62.8% de las familias también posee una opinión favorable en cuanto a que está muy de acuerdo en que la persona encargada de atender a los niños(as) es un maestro y/o personal capacitado. Adicionalmente, un 78.4% de las familias considera que el personal de la alternativa, brinda siempre un trato respetuoso y amable, a la vez que el personal del centro se encuentran capacitados para trabajar con niños y niñas.

El 35,4% de los directores manifiesta que la Secretaría Técnica de la REDCUDI, lleva a cabo actividades de capacitación dirigidas al personal de las alternativas. No obstante, llama la atención que el 64,6% (319) de los directores de las alternativas indican que no se han realizado capacitaciones por parte de esta instancia. Es importante considerar que como parte de las funciones de la Secretaría Técnica, se encuentra el "Participar, dentro del ámbito de su competencia, en los procesos de capacitación de personal y de acreditación y habilitación de establecimientos y personal de cuidado y desarrollo infantil, directa o indirectamente."³⁹ De manera que se evidencia que la Secretaría Técnica de la REDCUDI cumple con esta función solamente de manera parcial, ya que los procesos de capacitación, se dirigen a una muestra del total de alternativas.⁴⁰

A pesar de la reducida cantidad de alternativas a las cuales la Secretaría Técnica de la REDCUDI brinda capacitación, se abordan importantes temas en materia de desarrollo infantil y homologación de servicios mediante, el establecimiento de criterios de calidad en cuanto al modelo pedagógico. Otros temas analizados durante estas acciones formativas, incluyen los procesos de enseñanza - aprendizaje, infraestructura y seguridad, nutrición y, talento humano, con el fin de velar por el cumplimiento de las normas de calidad con que es atendida la población infantil.⁴¹

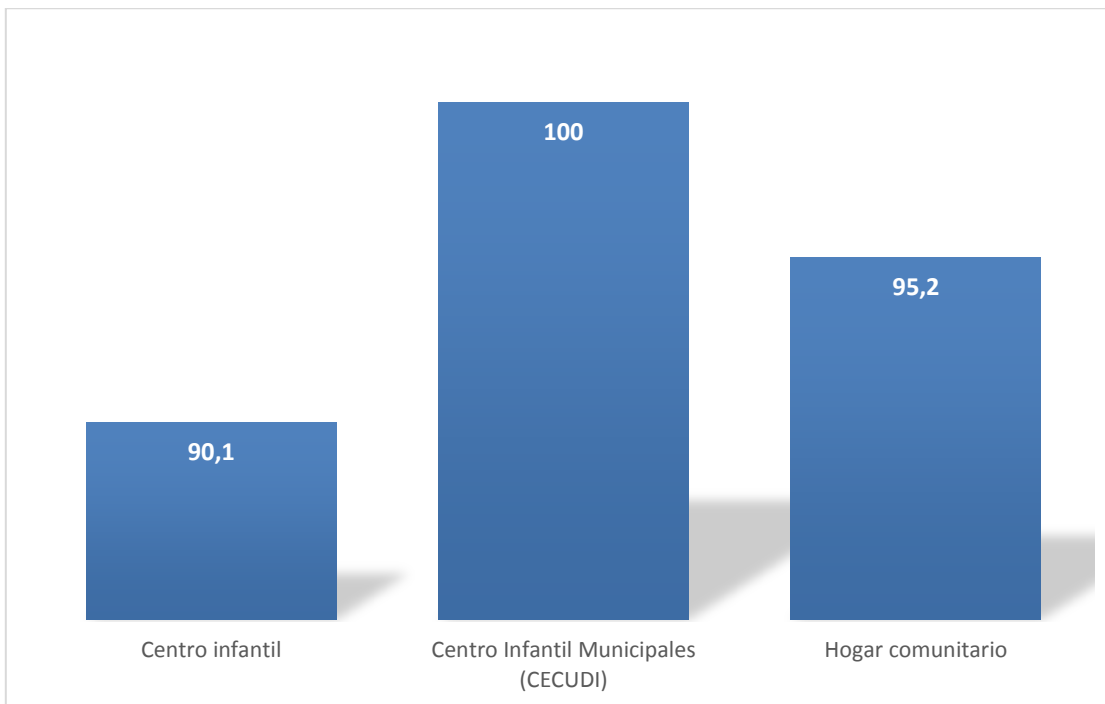
Las personas que se desempeñan como directores de las Alternativas poseen una percepción positiva acerca de la utilidad de las capacitaciones en las que participa el personal de la Alternativa, en relación con el puesto que ocupa. El 90.1% los directores de Centros Infantiles Privados consultados, manifiestan que las capacitaciones en las que participa el personal son acordes al puesto que ocupa, y el 95.2% de los directores de los Hogares Comunitarios tiene la misma percepción. Por otra parte, todos los directores de la alternativa CECUDI, consideran que las capacitaciones en que participa el personal se encuentran alineadas con los requerimientos del puesto que ocupa.

³⁹ Ley N°9220 sobre la creación del Programa Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil (24 de abril de 2014), Artículo 10, Inciso C.

⁴⁰ Modificación del Decreto Ejecutivo 36916-MP-MBSF, "Organización General y Bases Operativas de la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil", publicada en La Gaceta #167, del 30 de agosto del 2012, y Ley 9220, Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil, publicada en la Gaceta #78, el 24 de abril del 2014.

⁴¹ Andrade, K, M. Vargas y D. Esquivel (2015). Entrevista realizada el 18 de noviembre del 2015. Personal de la Secretaría Técnica de la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil. San José, Costa Rica.

Gráfico N° 35 Valoración de los directores a la pregunta, Percepción de las personas directoras sobre la utilidad de las capacitaciones en las que participa el personal de la Alternativa



Fuente: Cuestionario aplicado a los Directores, 2016

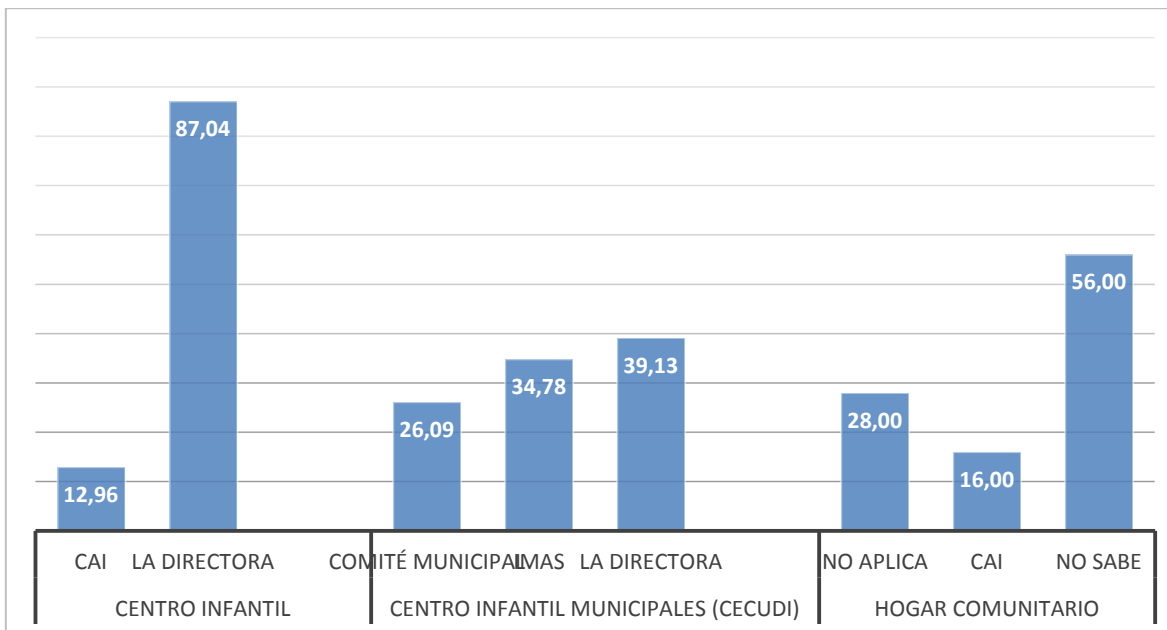
Por otro lado, se evidencia una opinión favorable en cuanto a la formación que posee el capital humano que labora en las alternativas. El 72.6% de las familias considera que las personas que cuidan a sus niños (as) son maestros o maestras o poseen algún curso que les permite desempeñarse en ese trabajo.

Supervisión de la aplicación de conocimientos adquiridos en las capacitaciones

Los diversos tipos de alternativas verifican de manera diferente la forma en que su personal aplica los conocimientos adquiridos en las capacitaciones, en su trabajo diario.

El Centro Infantil Privado realiza la supervisión para determinar si la aplicación de conocimientos adquiridos a partir de los procesos formativos, tiene lugar en el área de experiencia y en el trabajo diario del personal, con base en el criterio de la Directora (87.04%), seguido por el CAI (12.95%). En el caso de la alternativa CECUDI, la directora está a cargo de verificar si la aplicación de conocimientos adquiridos en los procesos formativos, tiene lugar en el trabajo diario del personal (39.13%), seguida por el IMAS (34.78%) y por el Comité Municipal (26.09%). En el caso del Hogar Comunitario, la única supervisión de esta índole que se reconoce es la realizada por parte del CAI.

Gráfico N° 36 Porcentaje de respuestas a la pregunta: Tipo de supervisión realizada para corroborar la aplicación de conocimientos adquiridos a partir de los procesos formativos, en el área de experiencia en el trabajo diario



Fuente: Cuestionario aplicado a los Directores, 2016

En cuanto a la supervisión que se realiza en los Centros Infantiles presentes en el ARDS Alajuela, para determinar si el personal aplica los conocimientos producto de su formación o área de experiencia en el trabajo diario, los directores manifiestan que el seguimiento continuo se realiza mediante reuniones semanales, seguimiento a cada persona, asesoramiento, observación, aplicación de una evaluación de resultados, revisión de planeamientos y evaluaciones a las niñas y los niños.

Por otra parte, todos los directores de los Centros Infantiles correspondientes a la ARDS Brunca, manifiestan que cuentan con una persona supervisora.

En el caso de la ARDS de Cartago, los directores comentan que la supervisión se realiza de manera conjunta con los padres, mediante el control de horario y planeamiento mensual. Además, los directores hacen referencia al estudio del curriculum, de la hoja de vida, así como de los datos personales. Comentan que se lleva un diario y la aplicación de un currículum constructivista. Otros directores hacen referencia al análisis sobre el trato que se brinda a los niños, por parte del personal así como su experiencia.

En el ARDS Chorotega, los directores mencionan varias estrategias para garantizar dicha supervisión, tales como evaluaciones por parte de la jefatura, monitoreos por medio de videocámaras, análisis de los avances de los niños, la observación y evaluación, mediante reuniones mensuales, reuniones semanales, observación y evaluación de

estrategias pedagógicas. Además, aplican una evaluación mensual sin previo aviso, Supervisión directa y verificación de los trabajos diarios con los niños y las niñas.

En el ARDS Heredia, se realizan las siguientes acciones de supervisión: La directora se encarga de verificar (corregir, amonestar y felicitar), la directora solicita el planeamiento, observación de las actividades que debe realizar el personal, se analiza al personal de acuerdo con el plan de trabajo y finalmente, la supervisión en las aulas, donde se revisan los requisitos.

En el ARDS Huetar Atlántica, se menciona que se evalúa el trabajo directamente cuando interactúa con los niños, mientras que los directores del Área Huetar Norte mencionan que la supervisión se realiza por medio de la revisión de los planeamientos de las minutas y las visita a las aulas, cocina y oficinas, así como el análisis de la programación de aula y el mismo trabajo.⁴²

Programación

Desde el servicio de capacitación, se han implementado algunas estrategias para subsanar el hecho de que algunas personas funcionarias carecen de los requisitos correspondientes, el 84,6% (432) de los directores apoya con recursos materiales y emocional, mientras que un 1,1% (6) manifiesta que su personal recibe capacitación 5 veces al año y otro porcentaje igual manifiesta que reciben capacitación en atención de emergencias por parte de los Bomberos. Desde la perspectiva de las personas funcionarias encuestadas, el 57,74% manifiestan conocer la existencia de una programación de capacitación para todo el personal que labora en la alternativa. Solo el 25,60% de las personas funcionarias manifiesta no haber recibido capacitaciones. El 18,80% manifiesta haber recibido una capacitación, mientras que el 15,00% ha llevado tres capacitaciones y el 12,80% ha llevado dos acciones formativas, como parte del fortalecimiento de capital humano realizado en la AADN en la cual labora.

Eficacia de la capacitación

El servicio Capacitación es uno de los servicios brindados por las Alternativas de Atención y Desarrollo de la Niñez, analizado a partir del criterio de eficacia, lo cual implica determinar la forma en que los objetivos y los resultados propuestos por las capacitaciones son alcanzados, en el marco del Programa Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil.

Sin embargo, en esta evaluación el criterio eficacia, es abordado desde dos categorías de análisis. Una de ellas corresponde al *Plan de Capacitación*, por medio del cual se realiza una planificación de las acciones formativas que requieren las y los trabajadores, de

⁴² Sobre este tema, no se cuenta con información para las ARDS restantes.



manera que incorporen elementos que inciden en la eficacia con la cual se alcanzan los objetivos y logros planteados por los diferentes tipos de AADN. Otra categoría de análisis utilizada es *Supervisión de las capacitaciones recibidas por el personal*, donde se explora la manera en que el personal hace uso de los conocimientos adquiridos mediante las acciones formativas en las cuales ha participado.

El análisis de estas categorías considera elementos como las necesidades y el interés superior de las personas menores de edad, entre otros aspectos que favorecen el logro de los objetivos y los resultados que pretenden alcanzar las AADN, en el marco del Programa Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil.

Plan de capacitación

Uno de los requisitos establecidos en la Norma 30186 Centros de Atención Integral, se refiere a que las alternativas requieren contar con un plan de capacitación (realizado o por realizar), dirigido al personal de atención directa y el mismo debe encontrarse por escrito y debidamente registrado en el centro.

Se determinó que el 98,1% (348) de las AADN, cuentan con un plan de capacitación que considera las necesidades y el interés superior de las personas menores de edad, desde la percepción de los directores, de manera que se estaría aplicando un enfoque de derechos en la atención integral brindada a las personas menores de edad.

Además, en el 74,4% (375) de las AADN, se cuenta con un plan de capacitación anual de acuerdo con los directores, tanto para ellos mismos como para el personal que trabaja en las alternativas que lideran. En relación con este plan de capacitación, el 96,1 % (350) de los directores menciona que es elaborado de acuerdo con las necesidades expresadas por el personal. Además, el 92% (268) de los directores consideran que las capacitaciones en las que participa el personal de su Alternativa son acordes al puesto que ocupa.

Sin embargo, la posición expresada por las personas funcionarias de las alternativas consultadas, contrasta la perspectiva de los directores en cuanto al plan de capacitación. Poco más de la mitad del personal entrevistado de la AADN posee conocimiento sobre la existencia de una programación de capacitación, dirigida a todo el personal que labora en la alternativa (57,7%). Esta situación podría ser un indicativo de que la participación del personal en las acciones formativas, no ocurre de manera similar en todas las AADN.

Además, al analizar las respuestas brindadas por las personas funcionarias, llama la atención el hecho de que un gran porcentaje (23,8%) manifiesta no haber participado en ninguna capacitación durante el periodo 2014 - 2015, mientras que el 17.5% solamente ha realizado una acción formativa en este mismo espacio de tiempo. Solamente siete personas entrevistadas manifestaron haber participado entre 10 y 17 capacitaciones durante este mismo periodo, como un caso excepcional.



En el caso específico de las personas que se desempeñan en labores vinculadas con alimentos y bebidas, la mitad de las personas consultadas que se desempeñan como cocineras, manifiesta haber recibido en algún momento una capacitación sobre Manipulación de Alimentos. En el caso de la alternativa Centro Infantil, el 71.1% de las personas encuestadas comenta que ha recibido esta capacitación, mientras en la alternativa CECUCI, el 88.9% comenta que ha participado en acciones formativas referentes a este tema.

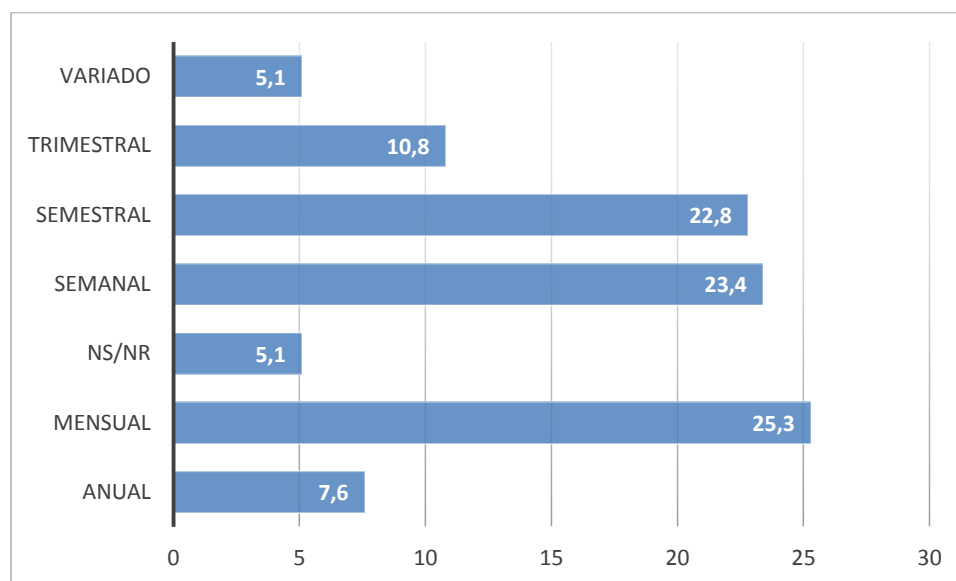
Supervisión de las capacitaciones recibidas por el personal

El 54,8% de las personas funcionarias de la AADN manifiestan que existe un procedimiento para verificar que el personal se capacitó adecuadamente, mientras que el 54,2% desconoce su existencia. Además, poco más de la mitad de las personas funcionarias encuestadas (53,7%), indica que existe un procedimiento para supervisar al personal que ha recibido una capacitación en particular.

El 72% (276) de los directores corrobora la existencia de un procedimiento para verificar el aprendizaje obtenido por el personal en las capacitaciones. Además, el 85% (314) de los directores comenta que se dispone de un procedimiento para verificar si el personal capacitado pone en práctica sus aprendizajes en el trabajo diario que realiza.

Al ser consultados los directores de la AADN CECUCI sobre la periodicidad con que se realiza la supervisión de las capacitaciones recibidas por el personal, se observa que en la mayoría de los casos es mensual (25.3%), aunque también se realizan seguimientos semestrales (22.8%) y semanales (23.4%).

Gráfico N° 37 Con qué periodicidad realizan la supervisión de las capacitaciones recibidas por el personal (Porcentaje)



Fuente: Cuestionario aplicado a los Directores, 2016

En cuanto a la necesidad de capacitación para el personal, las opiniones de los directores son divididas. El 52,5% (264) de los directores manifiesta que en su alternativa, existen funcionarios(as) que requieren de algún tipo de capacitación, que les permita realizar de manera más adecuada sus labores.

6.2.5. Análisis del Costo

Uno de los aspectos a considerar, para emitir criterio sobre la pertinencia, eficiencia y eficacia de los servicios brindados por las AADN, es el relacionado al manejo de los costos de operación de las Alternativas. Por lo que en este apartado, se busca dar respuesta a las siguientes interrogantes:

1. *¿Existe un modelo de costo por Alternativa de Atención y Desarrollo de la Niñez?*
2. *¿Cuál es el costo de operación por Alternativa de Atención y Desarrollo de la Niñez por niño o niña?*
3. *¿Los costos de operación son diferentes según área geográfica?*
4. *¿Cómo se define el monto del subsidio que brinda el IMAS a las familias que lo solicitan para cubrir el costo por cada una de las Alternativa de Atención y Desarrollo de la Niñez?*

Las anteriores, forman parte del grupo de preguntas que generan insumos para responder la interrogante general de evaluación descrita a continuación:



Cuadro N° 6 Grupo de preguntas que generan insumos para responder la interrogante general de evaluación

Interrogante de evaluación	
¿En qué medida los servicios de las Alternativa de Atención y Desarrollo de la Niñez que atienden niños y niñas con subsidio del IMAS (Infraestructura, equipamiento, capacitación, recurso humano, costo y atención) son pertinentes, eficientes y eficaces en relación al marco del Programa Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil?	
Criterios de evaluación a ser aplicados al análisis de costos	
1.Pertinencia:	- Nivel de adecuación del modelo de costos a los objetivos de las alternativas y a las necesidades de la población beneficiaria
2. Eficacia:	- Medida en que la estructura del modelo de costos permite el logro de los objetivos de las alternativas.
3. Eficiencia:	- Medida en que se alcanzan los objetivos propuestos mediante el uso óptimo de los recursos de acuerdo con el modelo de costos de las AADN.; es decir, medida en que se alcanzan los objetivos y las metas programadas, con el mínimo de recursos disponibles y tiempo, logrando su optimización.

Previo a iniciar el análisis de los resultados generados por la aplicación de los cuestionarios tanto a las personas a cargo de la dirección de las AADN como a las funcionarias, es necesario adelantar que no hay evidencia contundente que permita inferir un modelo de costos que usen las AADN para su funcionamiento. Ante ello, no aplican los criterios de pertinencia, eficacia y eficiencia a un elemento que no se puede precisar ni dimensionar como lo es el modelo de costos, pues no es posible la comparación entre la realidad de costos de las AADN y el modelo del IMAS para el establecimiento del monto del subsidio del 2011.

Tomando en cuenta la investigación evaluativa realizada, esta situación se agrava dado que las AADN y el IMAS no tienen una relación contractual, o un convenio ni un acuerdo acerca de las condiciones mínimas de operación de las AADN, como tales, de tal manera que se pueda fiscalizar las mismas y de esta manera poder verificar in situ o documentalmente los costos en que incurren para la atención de los y las niñas.

La Subgerencia de Desarrollo Social, Seguimiento y Evaluación de Programas Sociales del IMAS, emitió en 2011, un documento con el título “Modelo para la estimación de



monto de subsidios”, con la nota de que es un documento para el cálculo de giro de beneficios por el Instituto Mixto de Ayuda Social a los participantes en los proyectos de la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil. En la segunda página del documento aparece otro título “Modelo para la estimación del monto del subsidio por niño/a atendido en las modalidades de cuidado y desarrollo infantil que cuentan con apoyo financiero del Instituto Mixto de Ayuda Social”.

En el documento se explica cómo se llega al monto de subsidio para CECUDI y Hogares comunitarios, presentando la siguiente tabla resumen. Se aclara que el documento indica que, para otras modalidades de atención es necesario definir un esquema de subsidios que sea de fácil aplicación.

Cuadro N° 7 Variables y condiciones para la estimación del subsidio por Alternativa

AADN	Monto de Subsidio (en colones por niño o niña)	Variables para el cálculo	Condiciones
CECUDI	98.500	Remuneraciones, alimentación, materiales educativos, servicios públicos, pólizas, mantenimiento, productos de limpieza e higiene, imprevistos.	Atención un menor de 2 años por cada 7 niños/as de 2 años o más.
CECUDI	84.000	Remuneraciones, alimentación, materiales educativos, servicios públicos, pólizas, mantenimiento, productos de limpieza e higiene, imprevistos.	Atención a mayores de 2 años.
Hogar Comunitario	55.000	Referencia salario mínimo para la “madre comunitaria” seguro voluntario, alimentación, materiales educativos y dotación básica, mantenimiento, productos de limpieza e higiene, imprevistos	10 niños o niñas

Fuente: elaboración propia con base en: “Modelo para la estimación de monto de subsidios del IMAS”

Dadas las limitaciones expuestas anteriormente, esta evaluación se concentró en cuatro dimensiones que podrían ser la base de un modelo de costos a usar por las AADN, dado que, sin duda, hay otras consideraciones de costos que no se pueden inferir a partir de la información documental y el trabajo de campo realizado. Dichas dimensiones son las siguientes:

- a- oferta de servicios profesionales
- b- cantidad de profesionales trabajando para la AADN
- c- inversión en infraestructura
- d- Salarios, cargas y garantías sociales

De la investigación de campo realizada (aplicación de cuestionarios a las personas directoras y funcionarias de las alternativas, entrevistas a personas funcionarias de auditoría y del área financiera del IMAS), se presentan los siguientes resultados desde la perspectiva del costo de las alternativas.

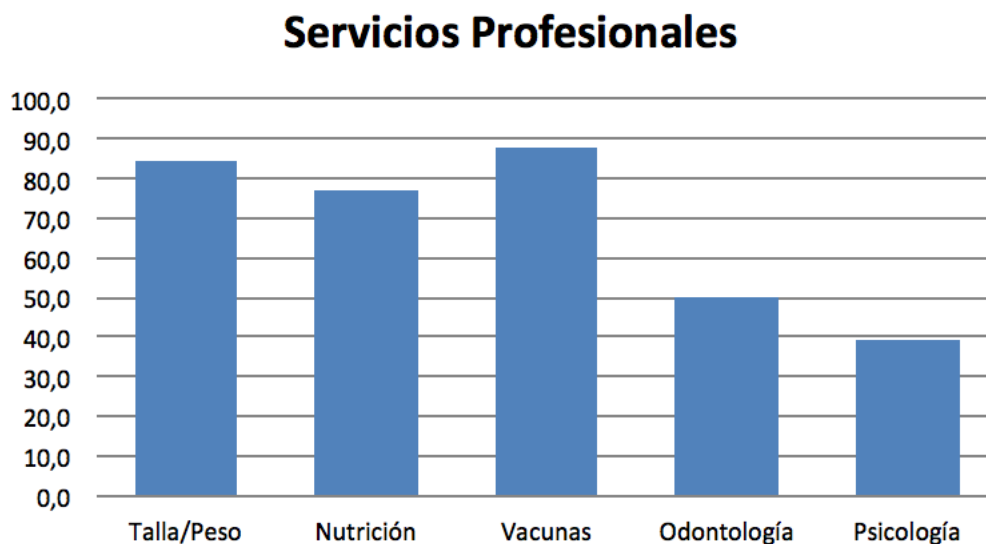
Es importante resaltar que la información brindada permite valorar el uso o no de un modelo de costos de las AADN, sin perder de vista la relación autónoma de éstas en relación con la estructura administrativa del IMAS. La autonomía e independencia de la Alternativa en relación con el IMAS hace que la aproximación a la realidad detallada de los costos de la AADN, su estructura o las fuentes presupuestarias de las AADN no concuerde con los alcances que se esperan tener en cuanto a los resultados de esta evaluación, y en función de los criterios para la variable “costo”. La interrogante 4 habla del costo de las AADN, es decir, en este informe se habla de la estructura o modelo de costos que usa la AADN.

Oferta de servicios profesionales

El primer componente del modelo de costos de las Alternativas sería la oferta de servicios profesionales que se dan a los y las niñas, así como las garantías laborales con las que cuenta el funcionariado de las mismas.

En el siguiente gráfico, se observa que se ofrecen, según lo dicho de las personas con el cargo de dirección, como servicios profesionales los siguientes (según porcentaje de menciones): talla/peso, 84,7%; nutrición, 77%; vacunas, 87%; Odontología, 50%; y Psicología, 40%. Para el caso de este rubro dentro de un posible modelo de costos, no permite determinar el número de veces que se presenta en una unidad de tiempo determinada ni la cantidad de servicios por alternativa, por lo cual, no se puede precisar un monto para este componente.

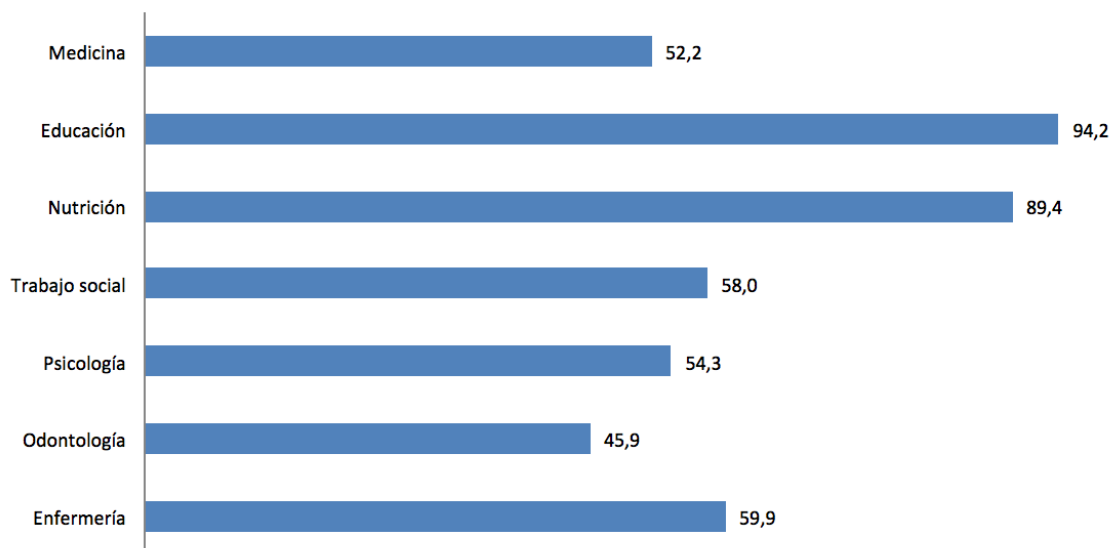
Gráfico N° 38 Valoración de los directores a la pregunta, ¿Servicios Profesionales ofrecidos en las AADN a los niños y las niñas



Fuente: Cuestionario aplicado a los Directores, 2016

En el gráfico 39, se observa la coordinación que hace la Alternativa para lograr el acceso de diferentes servicios, según el decir de las personas funcionarias entrevistadas. En orden descendente de número de menciones, se destacan: educación, nutrición, enfermería y trabajo social. Contrastando estos datos con el gráfico 38, se nota consistencia en el tema de: nutrición, vacunas, medicina y odontología, este último entre los que obtienen menos citas en las entrevistas.

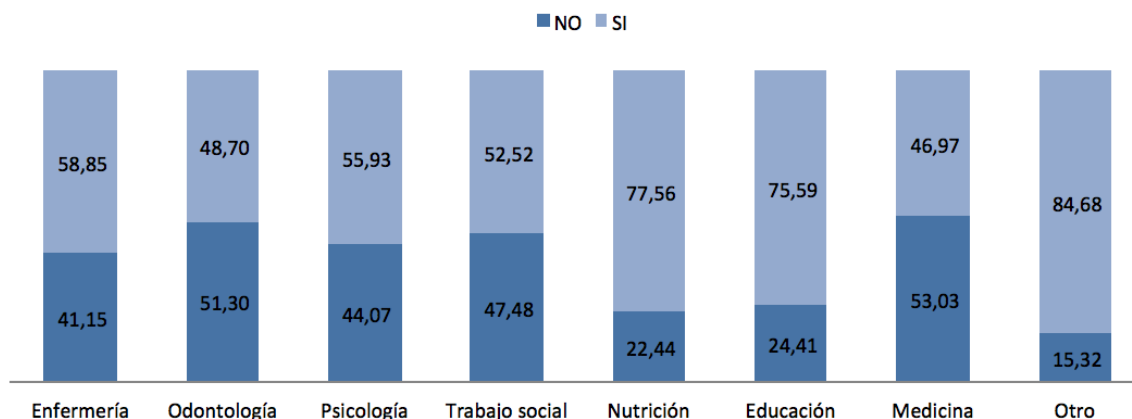
Gráfico N° 39 Valoración de los directores a la pregunta ¿La Alternativa coordina el acceso de los siguientes servicios para los niños(as) que atiende



Fuente: Cuestionario aplicado a los Directores, 2016

Las personas funcionarias fueron preguntadas sobre la garantía que el centro ofrecía para que los y las niñas tuvieran acceso a diferentes servicios, de acuerdo con las necesidades que se presentan a nivel personal y familiar. Dichas personas indicaron que, para el caso de nutrición y educación, poco más del 75%, sí se garantizaba el acceso, mientras que para los casos de odontología o medicina se resalta que poco más del 50% de las AADN no lo garantiza.

Gráfico N° 40 Valoración de los directores a la pregunta, ¿El centro garantiza servicios profesionales de forma que los niños(as) atendidos, tengan acceso a estos servicios





Fuente: Cuestionario aplicado a los Directores, 2016

En la tabla de las siguientes páginas, se observa el desglose por área regional del acceso a los diferentes servicios presentados en el gráfico anterior. De la información presentada en la tabla, no se observa una tendencia clara, más allá de decir que es muy variada la presencia de cada uno de los servicios según las áreas.

De la lectura de los gráficos anteriores, se puede concluir que el manejo que se da del componente de servicios es variado en cuanto a la intensidad de oferta de cada uno, al acceso del mismo, y la garantía que da el centro al acceso. De tal manera que, para efectos de la verificación del uso de un modelo de costos, no se puede inferir qué servicios se dan de manera mínima y permanente, y menos el número de niños o niñas atendidas, dado que la garantía de acceso no es al 100%. Esta es una limitante para establecer el uso de un modelo de costos.

Tabla 3 El centro garantiza servicios profesionales, de forma que los niños y niñas atendidas, tengan acceso a estos servicios, de acuerdo con las necesidades que presenten a nivel personal y familiar (porcentaje)

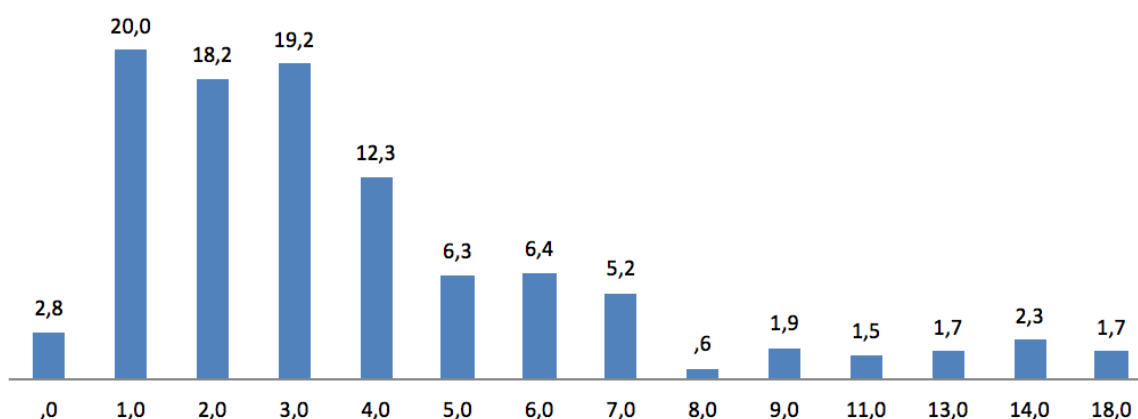
	Enfermería		Odontología		Psicología		Trabajo social		Nutrición		Educación		Medicina		Otro	
Dirección Regional	NO	SI	NO	SI	NO	SI	NO	SI	NO	SI	NO	SI	NO	SI	NO	SI
ARDS ALAJUELA	43	57	39	61	26	74	39	61	20	81	16	85	69	31	0	100
ARDS BRUNCA	64	36	26	75	51	49	100	0	51	49	51	49	38	62	0	0
ARDS CARTAGO	34	66	47	53	37	63	36	64	9	91	9	92	39	61	0	0
ARDS CHOROTEGA	27	73	69	31	25	75	31	69	0	100	0	100	66	34	0	100
ARDS HEREDIA	40	51	65	35	65	35	79	21	64	37	49	52	57	43	100	0
ARDS HUETAR ATLANTICA	33	67	33	67	92	8	25	75	25	75	0	100	11	89	0	0
ARDS HUETAR NORTE	75	25	75	25	67	33	35	65	26	74	26	74	35	65	0	100
ARDS NORESTE	32	68	47	54	36	64	50	50	15	85	20	80	42	59	20	80
ARDS PUNTARENAS	32	68	67	33	84	16	89	11	45	55	67	33	84	16	0	0
ARDS SUROESTE	56	44	46	54	46	55	29	71	18	82	35	66	70	30	0	0
Total	41	59	51	49	44	56	48	53	22	78	24	76	53	47	15	85

Cantidad de profesionales trabajando para la AADN

Un segundo factor a tomar en cuenta para la aproximación al tema de costos en las alternativas es la cantidad de profesionales que están trabajando en ellas para la atención de los y las niñas, en función de los servicios que se analizaron.

En el siguiente gráfico, se observa que poco menos del 80% de las alternativas, de acuerdo con la información suministrada por las direcciones, cuenta con una cantidad de profesionales que van de cero a cinco profesionales, un 16% de seis a once, y un 4% más de once. Estos datos juntos con los anteriores denotan una cantidad de alternativas que cubren servicios con profesionales para la atención de los y las niñas, con cantidades muy variables. Nuevamente se observa que, dadas las diversas cantidades de profesionales que se indica tener en cada alternativa, se encuentra otra limitante para inferir el uso de un modelo de costos por parte de las AADN.

Gráfico N° 41 Valoración de los directores a la pregunta ¿Me podría indicar cuántos profesionales tiene disponibles para la atención de los niños(as)



Fuente: Cuestionario aplicado a los Directores, 2016

Inversión en infraestructura

Un tercer rubro cubierto en esta evaluación, para efectos de establecer el uso o no de un modelo de costos, es la inversión en infraestructura. Ante la interrogante respectiva de qué porcentaje de los ingresos se destinan para remodelación y ampliación de la infraestructura, poco menos del 50% de las direcciones de las alternativas manifestaron que no lo sabían, no respondieron o que era la municipalidad quien lo hacía. Las direcciones que mencionaron un porcentaje hicieron referencia a cifras menores al 5%, y en números absolutos, cifras de cientos de miles de colones. De esta información, se puede suponer que no es un rubro en el que invierten o las cantidades no son significativas en la estructura de costos que actualmente tienen. La información brindada



por ellos no permite precisar un monto para el rubro de inversión en infraestructura, limitando la construcción de un modelo de costos.

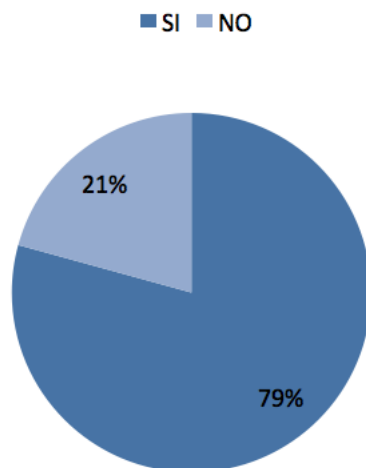
Los y las funcionarias indicaron en un 68% que sí se han realizado remodelaciones o mejoras en los últimos dos años en la alternativa.

Salarios

Un cuarto rubro para un posible modelo de costos se asocia a las cargas y garantías sociales de las personas que trabajan en las alternativas como recurso fundamental para dar los servicios respectivos a los y las niñas.

Las direcciones de las alternativas indicaron, como se ve en el siguiente gráfico, en un 79%, que los salarios de los y las funcionarias son los establecidos por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Este sin duda es un tema sensible no solo por el tema de recursos financieros, sino también por las consecuencias legales. Se resalta que el otro 21% señaló que no se cumple con la normativa salarial. Desde el punto de vista de enfoque de derechos, este porcentaje no debería existir. No se puede entonces valorar un modelo de costos, siendo que hay alternativas que no cumplen con la ley laboral en cuanto a salario, dado que tienen costos menores a los que la ley les permite, sesgando así el costo real de la planilla, limitando inferir una estructura de costos usada por las AADN.

Gráfico N° 42 Valoración de los directores a la pregunta, Los Salarios de las y los funcionarios a su cargo, son los establecidos por el Ministerio de Trabajo, según la clase de puesto requerida?

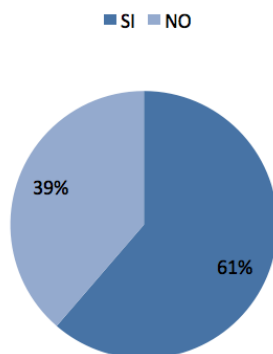


Fuente: Cuestionario aplicado a los Directores, 2016

Existencia de un estudio de costos

En otro orden de cosas, se van a analizar otros elementos en relación con el tema de costos, y que refuerzan el planteamiento de esta sección del documento, de que no hay evidencia suficiente para demostrar el uso de un modelo de costos completo. A las direcciones de las alternativas, se les consultó directamente si tienen un estudio de costos específico para la operación, y, de acuerdo con el siguiente gráfico, un 39% indica no tenerlo.

Gráfico N° 43 Valoración de los directores a la pregunta, Cambiando de tema, cuenta la alternativa con un estudio de costos de atención?



Fuente: Cuestionario aplicado a los Directores, 2016

Los casos que indicaron no tener un estudio de costos señalan entre las razones para ello que, no ha sido necesario un 55% y el otro 45%, dijo no saber. Esta situación muestra o desinterés o desconocimiento para el tema de precisar sus costos.

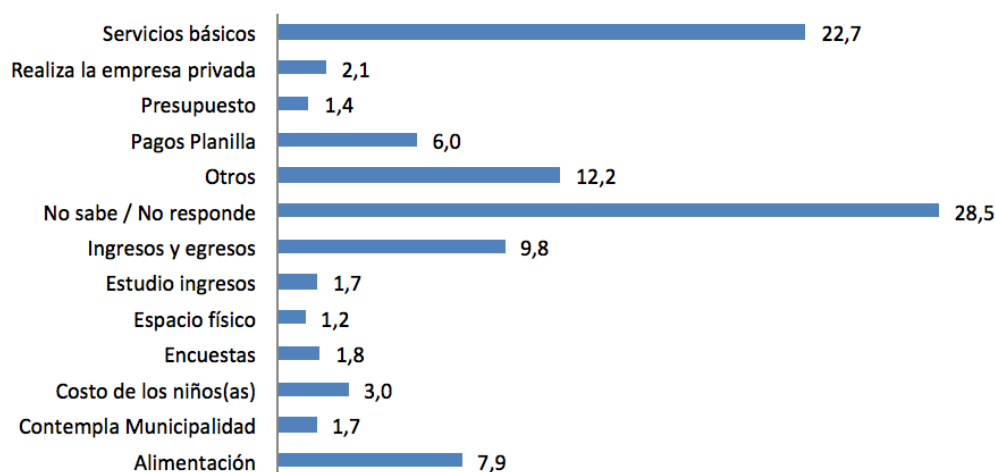
Gráfico N° 44 Valoración de los directores a la pregunta, ¿Por que no se cuenta con un estudio de costos de atención?



Fuente: Cuestionario aplicado a los Directores, 2016

Aquellas direcciones de alternativas que indicaron que sí tienen un estudio o modelo de costos para la operación, señalaron como los tres rubros principales los siguientes: servicios básicos, alimentación, y planilla. Ninguna de las personas indicó porcentaje específicos o pesos a los distintos rubros que pueda dar pie a detallar con precisión un modelo de costos para las alternativas de acuerdo con su realidad, limitando extrapolar un modelo general. Este elemento es fundamental para que el IMAS busque la vía normativa para fiscalizar la operación de las AADN de manera tal que se puede determinar con precisión la suficiencia o no del monto del subsidio, en cuanto a la operación de las AADN.

Gráfico N° 45 Valoración de los directores a la pregunta, ¿Podría explicar en qué consiste ese estudio, cuales aspectos contempla?

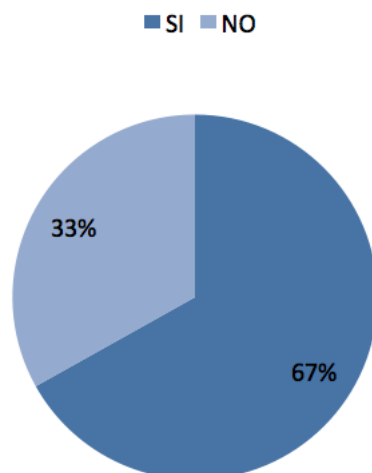


Fuente: Cuestionario aplicado a los Directores, 2016

Costos de operación según área geográfica

El gráfico siguiente muestra que el 67% de las personas a cargo de la dirección de las AADN consideran que efectivamente los costos de operación son diferentes según el área geográfica, lo cual es un rubro a considerar en el modelo de costos al que se hizo referencia en los apartados anteriores. Dicho de otra manera, en el establecimiento o creación de un modelo de costos para las AADN debe incorporarse explícitamente la dimensión territorial de la oferta del servicio a los niños y niñas. De igual manera, las personas a cargo de la dirección no dan información suficiente para tener un parámetro de variación para un modelo de costos, que considere ubicación regional.

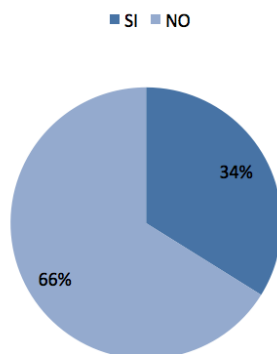
Gráfico N° 46 Valoración de los directores a la pregunta, Desde su perspectiva, ¿considera que los costos de operación son diferentes según área geográfica?



Fuente: Cuestionario aplicado a los Directores, 2016

De acuerdo con el siguiente gráfico, las dos terceras partes de las direcciones de las AADN indicaron que no conocen cómo define el IMAS el monto de subsidio que brinda a las familias beneficiarias para cubrir el costo de atención de los niños y niñas que asisten a una Alternativa de Atención y Desarrollo de la Niñez.

Gráfico N° 47 Valoración de los directores a la pregunta, ¿Conoce usted cómo define el IMAS el monto del Subsidio?



Fuente: Cuestionario aplicado a los Directores, 2016

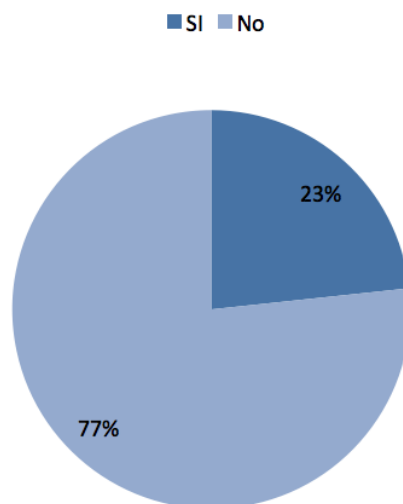
Monto del subsidio

La siguiente pregunta que se le hace a las direcciones de las AADN fue el costo mensual de cada uno de los y las niños o niñas. Las personas indicaron una cifra que, en promedio, ronda los 114.000 colones con una desviación estándar de 28.800 colones, lo cual en principio pareciera por encima de los montos que entrega el IMAS por el subsidio (94.000 colones según el documento del IMAS de 2011).

El monto de dinero que financia este subsidio es determinado, calculado y enviado por parte de la Fondo de Desarrollo y Asignaciones Familiares para la ejecución por parte del IMAS. Tanto la Dirección Financiera como las Direcciones Regionales, indicaron que el subsidio es transferido a las alternativas mensualmente de acuerdo con el reporte que entregan las alternativas al IMAS. Dicho subsidio es transferido mediante el mecanismo de “páguese a”, dado que las personas responsables de los y las niñas que tienen el derecho al subsidio así lo indican.

Tal como muestra el siguiente gráfico, el 77% de las direcciones de las alternativas indicaron que el monto de subsidio no es suficiente para el cuidado de las y los niños. Esta respuesta está en la línea de las observaciones que realizaron sobre el costo mensual del cuidado que se debe dar las personas beneficiarias.

Gráfico N° 48 Valoración de los directores a la pregunta, ¿Considera usted que el subsidio que brinda el IMAS es suficiente para el cuidado de los niños(as)?

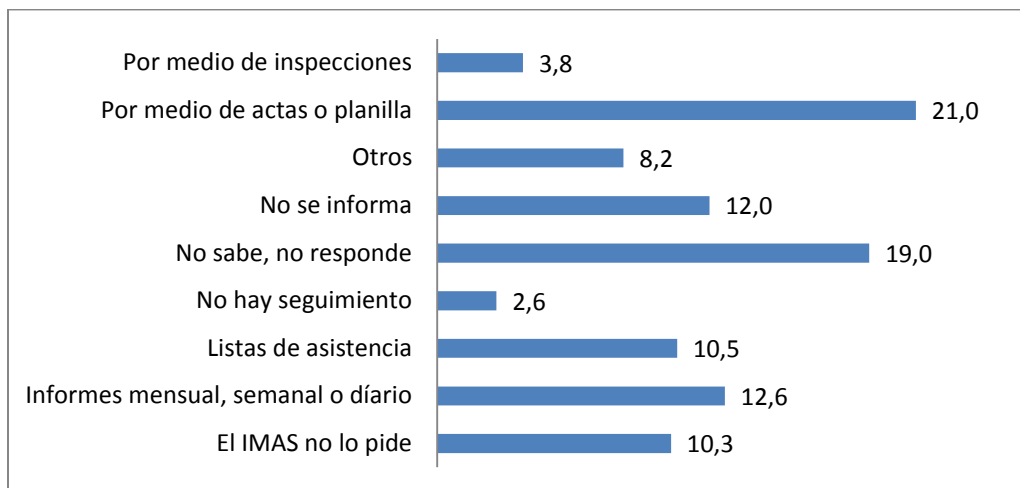


Fuente: Cuestionario aplicado a los Directores, 2016

Reporte sobre el uso de los recursos

Para el tema del reporte que hacen al IMAS sobre el uso de los recursos, una cantidad importante de las direcciones de las alternativas indicaron que no lo hacen, que el IMAS no se los pide, que no lo saben o no respondieron. La vía, en los casos en que sí se da el reporte, que se utiliza es la planilla o reporte mensual de los y las niñas atendidas, tal como se observa en el siguiente gráfico.

Gráfico N° 49 Cómo informan al IMAS sobre el uso de los recursos financieros que reciben por transferencias para la atención de los niños(as)

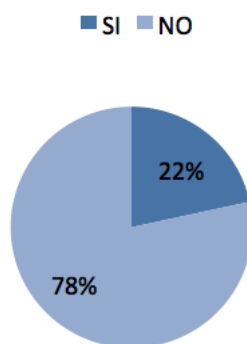


Fuente: Cuestionario aplicado a los Directores, 2016

Otras fuentes de financiamiento

En el siguiente gráfico se muestra que las direcciones de las alternativas señalaron en un 78% que no tienen niños o niñas que sean financiados por otras fuentes ajenas al IMAS, mientras que el restante de las direcciones sí cuentan con este tipo de personas menores de edad. Las fuentes distintas al IMAS mencionadas por las direcciones de las alternativas fueron PANI, JPS y los padres o madres directamente. No se obtiene información sobre proporciones de esas otras fuentes de financiamiento a las alternativas.

Gráfico N° 50 Valoración de los directores a la pregunta ¿Actualmente dentro de la alternativa tiene niños(as) que son financiados por fuentes ajenas al IMAS?

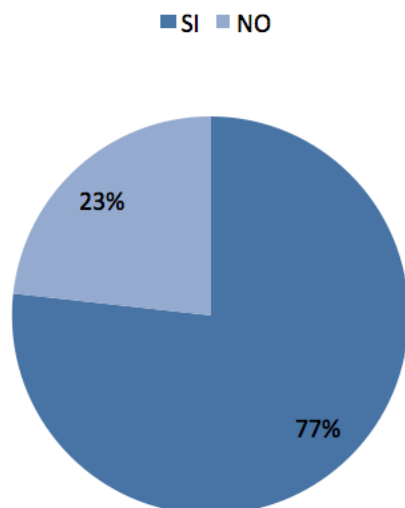


Fuente: Cuestionario aplicado a los Directores, 2016

Remodelación y mejora

Dentro del rubro de infraestructura y que tiene impacto en la estructura de costos de las alternativas, se encuentra la remodelación o mejora. En esa línea, la tabla siguiente nos muestra que el 77% de las direcciones de las alternativas indicaron que realizaron alguna remodelación o mejora en los últimos dos años en la alternativa.

Gráfico N° 51 Valoración de los directores a la pregunta ¿Se ha realizado alguna remodelación o mejoras en los últimos 2 años en la alternativa?

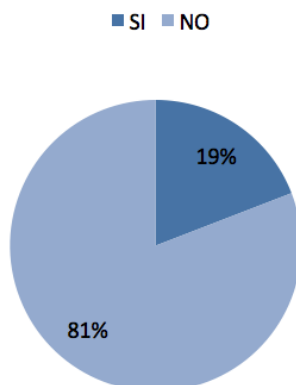


Fuente: Cuestionario aplicado a los Directores, 2016

Las menciones que hicieron sobre el tipo de remodelación abarcan un amplio espectro relacionado con pintura de las edificaciones, ampliaciones de espacios, ajuste de la infraestructura a la Ley 7600, construcciones de baños, aulas, el cambio de pisos, cerámicas, cielos rasos y techos para espacios externos.

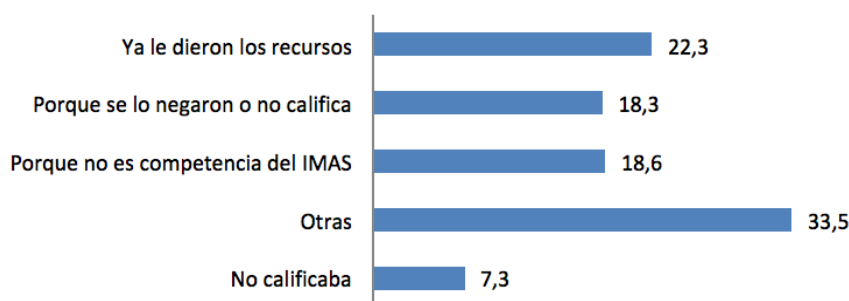
En relación con las mejoras en infraestructura o equipo, las direcciones informaron en un 81% que no solicitan apoyo al IMAS para ello. En el caso del 19% que dijo que si solicitan dicho apoyo, solo al 23% de ellos les dieron los recursos.

Gráfico N° 52 Valoración de los directores a la pregunta ¿Ha solicitado apoyo a la Oficina Regional del IMAS para adquirir o renovar equipo?



Fuente: Cuestionario aplicado a los Directores, 2016

Gráfico N° 53 Valoración de los directores a la pregunta ¿Cuáles fueron los resultados de dicha gestión?



Fuente: Cuestionario aplicado a los Directores, 2016

Como se nota en el gráfico anterior, la solicitud de apoyo a la Oficina Regional del IMAS para adquirir o renovar equipo, ha resultado de manera positiva en el 22% de los casos, pues en estos es que se han girado los recursos. Esta es una razón más para afirmar que, aunque se hayan realizado remodelaciones o mejoras en las alternativas en los últimos dos años, no se puede precisar un monto para el rubro de inversión en infraestructura.



6.3. Análisis de la pertinencia, eficacia, eficiencia y sostenibilidad de los procesos relacionados con el subsidio económico

El subsidio se considera dentro de este programa, la herramienta más clara y tangible con que cuenta la institución para materializar la política de cuidado y desarrollo integral de los niños, además al igual que los otros programas de naturaleza solidaria que se enmarcan dentro de la política social del IMAS, es la forma de garantizar un apoyo integral a la familia, iniciando por el resguardo de la población infantil enfocada directamente a familias con una condición social más vulnerable que otras.

Por lo que en este apartado se busca dar respuesta a la siguiente interrogante de evaluación:

Cuadro N° 8 ¿De qué manera los procesos para el otorgamiento del subsidio a las familias de los niños y las niñas que asisten a las alternativas son pertinentes, eficaces, eficientes y sostenibles, en relación con los procedimientos institucionales del IMAS?

Interrogante de evaluación:	
¿Son los procesos para el otorgamiento del subsidio a las familias de los niños y niñas que asisten a las alternativas, pertinentes, eficaces, eficientes y sostenibles?	
Criterios de evaluación a ser aplicados al análisis del proceso	
1. Pertinencia:	¿Se adecua o responde el proceso del subsidio a las necesidades de la población, es pertinente a la normativa descrita? ¿Cómo se realiza el proceso que permita alcanzar los productos?
2. Eficacia:	¿El proceso responde metas institucionales? ¿A quién se dirige en esos estratos?
3. Eficiencia:	¿Se realiza el proceso con el mejor uso de los recursos, se logran las metas programadas, con el mínimo de recursos disponibles y tiempo, logrando su optimización?
4. Sostenibilidad	¿Este proceso es sostenible en el tiempo? Va a enfrentar desafíos que podrían debilitar su funcionamiento?



Se debe recordar que el modelo de las Alternativas de cuidado del IMAS, no surge en el marco de la Red Nacional de Cuido, al contrario, muy probablemente este último programa esta “hospedado” dentro de la institución, porque se tomó en consideración la amplia experiencia que ha demostrado con el desarrollo del modelo de las alternativas de cuidado. La diferencia sustancial de incluirlo en el Programa del Marco de la Red de Cuido, es que anteriormente la relación era más estrecha con la familia y en el contexto actual. Al realizar el análisis como proceso, puede afirmarse que entre el otorgamiento del subsidio y la familia, están las “alternativas de cuidado” en todas sus modalidades, como figuras de naturaleza privada, con un rol específico, velando por el desarrollo integral de los niños.

Tomando en cuenta este contexto, es necesario referirse al marco institucional, que rodea el proceso del subsidio, para comprender la forma como la normativa y los procedimientos definen que debe operar. El afán es que, a partir de condiciones ya definidas por la normativa y los procedimientos, se pueda analizar con mejor criterio, como los procesos relacionados con el Subsidio económico (solicitud, trámite, estudio, otorgamiento y control) que brinda el IMAS para las niñas y niños que acuden a las Alternativas de Atención y Desarrollo de la Niñez, son pertinentes, eficaces, eficientes y sostenibles en relación con los objetivos institucionales.

La base de información tanto para los apartados más descriptivos como para lo que involucra el análisis, proviene de distintos medios y fuentes de información, a saber:

- Taller de Enlaces realizado el 7 de Octubre del 2015, contó con la presencia de 19 personas colaboradoras
- Taller de Gerentes Regionales realizado el 14 de Octubre del 2015, contó con la asistencia de 10 gerentes regionales
- Talleres Directores Administrativos Regionales realizado el 21 de Octubre del 2015, participaron 9 Gerentes administrativos
- Información recopilada en el la Encuesta aplicada específicamente a los Directores de las Alternativas de Cuido, se muestrearon 121 alternativas, de las cuales 49 eran Centros Infantiles Privados(40,5%), 42 eran Hogares Comunitarios (34,7%), 20 eran CECUDI’s Municipales (16,5%) y los 10 restantes no se entrevistaron por razones de diversa índole
- Manual para el otorgamiento de Beneficios, abril 2009
- Reglamento para la prestación de servicios y otorgamiento de beneficios IMAS, publicado en la gaceta en Marzo del 2011



- Directriz de subsidios a familias que utilizan los servicios de las Alternativas de Cuido y Desarrollo Infantil 02-2015

6.3.1. El proceso subsidio desde la óptica institucional

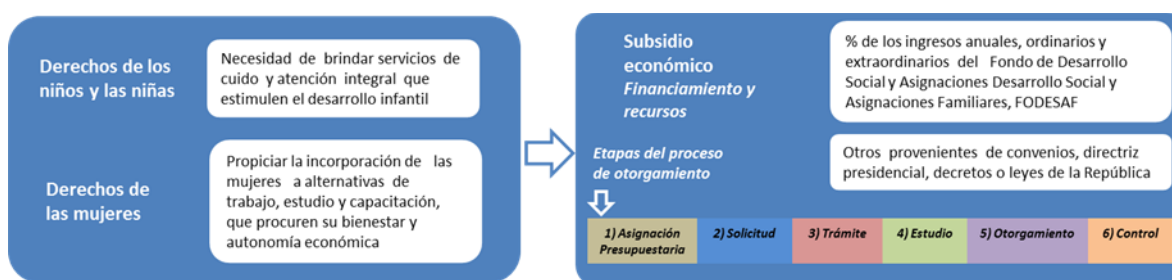
Es conveniente reflejar lo que la normativa institucional define como el “proceso subsidio”, antes de revelar lo que las encuestas, entrevistas y talleres arrojaron. Esto es importante para homologar lenguajes y de esta manera comparar fehacientemente, lo recopilado versus lo que establece el Manual único para el otorgamientos de beneficios institucionales, de la Subgerencia de Desarrollo Social del IMAS.

Lo primero es comprender a quien se enfoca el IMAS con este programa específico y con qué propósitos:

- “Familias en condición de pobreza y con mayor grado de vulnerabilidad, riesgo y exclusión social, tales como: la población indígena, las personas adultas mayores, las personas menores de edad, las mujeres jefas de hogar, las personas con discapacidad, las personas en condición de indigencia, menores de edad en explotación sexual comercial y familias víctimas de violencia intrafamiliar, entre otras.
- Familias que requieren del apoyo institucional para el mejoramiento de sus condiciones habitacionales.
- Familias que requieren mejorar la actividad económica e incrementar sus ingresos, mediante el desarrollo de procesos productivos.
- Familias que no cuentan con los requerimientos educativos exigidos para incorporarse al mercado laboral, contribuyendo al crecimiento del empleo informal, del subempleo y el desempleo.
- Familias cuya situación de pobreza les genera dificultades graves de diversa índole para mantener sus hijos en el sistema educativo y para atender necesidades básicas de salud e higiene y la estabilidad de sus familias, como unidad básica social.
- Las personas costarricenses con cédula de identidad vigente, personas extranjeros/as con cédula de residencia al día y refugiados/as con el carné pertinente al día, que se encuentren según criterios de pobreza priorizados por la institución y según criterio del Profesional Ejecutor.

- Las personas o familias afectadas por situaciones previamente calificadas como emergencias según se especifican en el apartado de emergencias del presente manual.
- Excepcionalmente se entregarán beneficios a familias indocumentadas y/o con la documentación vencida, siempre y cuando éstos vayan dirigidos, directamente, a personas menores de edad. En un plazo de 3 a 6 meses, se podrá prorrogar el beneficio justificándolo mediante el informe técnico social, por un periodo igual debiendo firmar el o la jefa de familia nuevamente el documento denominado “Compromiso del padre o madre o personas encargada”, indocumentado o con identificación vencida, a cargo de personas menores de edad.

En forma esquemática, se explica a continuación:



Fuente: Elaboración propia.

A continuación se presenta una síntesis del proceso como tal, según la información de Manual de Otorgamiento de Beneficios, dicha información se clasificó en los cinco pasos que definen los términos de referencia, a saber: solicitud, trámite, estudio, otorgamiento y control.

- Para la solicitud y trámite del subsidio

Requisitos básicos comunes:

- Ficha de Información Social vigente (FIS) o FIS parcial para familias en situaciones urgentes, afectadas por emergencias, familias indígenas (previa verificación de documento que certifique que es indígena y que vive en territorio indígena) y/o familias que habitan en el área fronteriza norte del país y que habitan en poblaciones cuyo único acceso sea la navegación por el Río San Juan (Acuerdo del Consejo Directivo N°.151-07 de fecha 30 de abril 2007 y el Acuerdo CD- 405-05 del 5 de noviembre del 2007) o FISI para personas institucionalizadas, sin domicilio fijo.



- Fotocopia de la cédula vigente del postulante, cédula de residencia y/o carnet de refugiado al día del postulante siempre y cuando este requisito no se encuentre incorporado en el expediente.
- Constancia salarial y/o de pensión o Declaración Jurada de todos los integrantes que poseen ingresos económicos.
- Constancias de nacimiento de todos los miembros de la familia emitida por el Profesional Ejecutor. Autorización para el pago a proveedores o a terceros, cuando corresponda. Para las familias residentes en la zona fronteriza norte del país y cuyo único acceso es la navegación por el Río San Juan, se requiere nota emitida por la Fuerza Pública u otra institución pública, que demuestre que la familia habita en esa área.
- Para el caso de familias residentes en territorios indígenas se requiere que presenten documento emitido por CONAI, asociación de desarrollo de la comunidad o autoridad competente de la zona, que certifique que es indígena y que vive en territorio indígena), según acuerdo del Consejo Directivo N°.151-07 de fecha 30 de abril 2007.

Principales medios para recibir la información:

- Listas remitidas a la Gerente Regional o Profesional Ejecutor de los potenciales beneficiarios o beneficiarias de instituciones u organizaciones.
 - Solicitudes personales, que son aquellas personas que acudan a la atención de público que defina la Institución a solicitar algún beneficio.
 - Referencias de otras instituciones y/u organizaciones públicas y/o privadas o según lo establecido en el Protocolo de Atención Basado en un Sistema de Referencias.
 - Referencias internas de otras unidades de la Institución.
 - La o el Profesional Ejecutor procede, con las solicitudes recibidas, a realizar la preselección según los beneficios institucionales a aplicar y la disponibilidad presupuestaria.
- **Para la realización del estudio**

Preselección de beneficiarios:



- De cada persona que plantea una solicitud la o el Profesional Ejecutor verifica el estado de la FIS, e imprime el reporte de imagen de la FIS para adjuntarlo a los documentos de respaldo del beneficio. A partir de esto se pueden presentar las siguientes situaciones y las respectivas acciones a realizar:

Estado de la FIS	Acción a tomar
Vigente	Continúa con el proceso
Desactualizada	Actualizar FIS
Vencida	Incluir en Hoja de Ruta para aplicar la FIS
Sin FIS	Incluir en Hoja de Ruta para aplicar la FIS

- Una vez determinada la vigencia de la FIS, la o el Profesional Ejecutor realiza la valoración socioeconómica de la familia, considerando las diversas variables, además analizar los documentos probatorios pertinentes del grupo familiar. Posteriormente, la o el Profesional Ejecutor procede a clasificar los postulantes según: criterio profesional, disponibilidad presupuestaria, nivel de pobreza definido por la institución, tipos de beneficios y requerimientos de los potenciales beneficiarios o beneficiarias.
- La o el Profesional Ejecutor procede a convocar, por los diferentes medios disponibles, a los potenciales beneficiarios o beneficiarias.
- La o el Profesional Ejecutor informa, a los grupos comunales, solicitudes personales y referencias de forma escrita, respecto a los no seleccionados sobre el resultado de las solicitudes y las razones que justifican el acto.

- **Para el otorgamiento**

Realización de entrevista:

Una vez definidas las personas preseleccionadas, la o el Profesional Ejecutor realiza una entrevista con el fin de:

- Determinar el interés y la necesidad por parte de la o el solicitante
- Solicitar los documentos preestablecidos. Estos documentos se encuentran indicados, según el Beneficio Institucional.



- Según criterio profesional emitirá Constancia de Bienes Muebles e Inmuebles de los beneficiarios que así lo requieran y /o el Informe Registral de la Propiedad. La o el Profesional Ejecutor o personal de apoyo procede de la siguiente manera: Consulta a la página de Internet del Registro Público de la Propiedad, la existencia de bienes inmuebles registrados para los miembros de la familia, dicha consulta debe ser impresa, sellada y firmada por el profesional ejecutor y adjuntado al Expediente Administrativo, la boleta “Constancia de Emisión de Informe Registral” o con el sello en dicho informe. Además se debe imprimir el Reporte de Imagen de la FIS para adjuntarla al expediente, cada vez que se le otorga a la familia un beneficio institucional.
- La determinación de las personas preseleccionadas y del posible beneficio institucional a otorgar por parte de la o el Profesional Ejecutor, debe estar en total concordancia con la oferta institucional según el Plan Operativo Institucional y la Tabla de Límites de Autorización Financiera del año correspondiente.

Recepción de documentos:

En cada Unidad Ejecutora se realiza la recepción de los documentos establecidos por Beneficio Institucional. Cada documento debe contar con fecha, sello y firma responsable del recibido. Los documentos recibidos serán archivados según lo establecido el *Manual de Archivo* que tiene la Institución.

Trámite de Beneficios Institucionales:

Según el beneficio a otorgar se procede a:

- La o el Profesional Ejecutor con el expediente completo y debida recomendación incluida, procede a la creación de la resolución y en caso que proceda emite el contrato familiar con base a las condicionalidades seleccionadas en la confección del Plan de Intervención Familiar. Si el procedimiento se realiza de forma manual, debe ingresarse al Sistema SABEN posteriormente.
- En los casos de excepción, la o el Profesional Ejecutor debe remitir el expediente, con su recomendación, a la valoración respectiva por parte de los profesionales asesores en la materia correspondiente.
- Para el otorgamiento de beneficios a personas menores de 18 y mayores de 12 años (que no sean jefes de familia), en razón de que priva el *Interés Superior del niño o niña*, tutelado en el Código de la Niñez y la Adolescencia, los/as Profesionales Ejecutores/as podrán girar el beneficio directamente a la persona menor de edad con cédula de identidad por emancipación o con Tarjeta de



Identidad de Menores (TIM). En tal caso se deberá utilizar la opción de “páguese a” del SABEN, y se entregará el beneficio a una persona mayor de edad (preferiblemente padres o tutores), costarricense o residente, con documento de identidad o cédula vigente, previamente autorizada por escrito por la persona beneficiaria.

- Excepcionalmente se entregarán beneficios a familias indocumentadas y/o con la documentación de identidad vencida, siempre y cuando éstos vayan dirigidos directamente a personas menores de edad. Para lo anterior, el/la autorizada deberá ser una persona física o jurídica que cuente con la documentación vigente y sea apoyo a la familia indocumentada, sea ésta nacional o extranjera. En razón del referente fundamental al *Interés Superior del niño o niña*, tutelado, en el Código de la Niñez y Adolescencia, se podrá girar el beneficio por un período no mayor a seis meses, mientras la familia resuelve la situación; previo a firmar documento de compromiso de regular su situación de documento de identidad. Transcurrido el plazo de 6 meses y la familia a pesar de los esfuerzos no ha logrado regularizar su situación y la condición socioeconómica persiste, el/la Profesional Ejecutor/a debe realizar una nueva justificación técnica mediante el Informe Técnico Social y la familia debe firmar nuevamente el compromiso.
- Una vez que se haya determinado que el beneficiario cumple con los requisitos y condiciones establecidas, el o la Profesional Ejecutor le explicará a la familia los alcances del contrato familiar, previo a su firma.
- Una vez firmado el contrato, el profesional ejecutor le entregará una copia al beneficiario y archivará el original en el expediente administrativo correspondiente.
- Los/as profesionales Ejecutores/as deben elaborar el Informe Técnico Social, el cual deberá demostrar que existe una clara afectación inmediata, evidente y fundamentada de los derechos a la vida, la salud y la seguridad de las personas del grupo familiar, especialmente cuando los beneficios van dirigidos a las personas menores:
- Cuando así corresponda, por motivo de superación de puntaje,
- Cuando el beneficio va dirigido a personas menores de edad y la familia se encuentra indocumentada,
- Superación del Límite de Autoridad Financiera (coordinador/a de CEDES, Gerente/a Regional, Subgerencia de Desarrollo Social y Consejo Directivo).

De la autorización de beneficios por otras instancias institucionales:



De acuerdo con la Tabla de Límites de Autorización Financiera:

- El o la Profesional Ejecutor recomienda el beneficio a otorgar
 - Si el monto del beneficio amerita de la aprobación de la/el Coordinadora/or o Gerente/e Regional, les remite el expediente para el respectivo trámite y éste o ésta a su vez lo traslada al Área Administrativa para la emisión del beneficio
 - Para aquellos beneficios que superan el límite de autoridad financiera del/la Gerente/a Regional y requieren ser aprobados y autorizados por el/la Subgerente/a de Desarrollo Social, el/la Gerente/a Regional remite mediante oficio adjuntando el expediente foliado con el respectivo Informe Técnico Social (excepto para Emergencias), en el que se justifica la situación socioeconómica, el beneficio y el monto. En caso de remitir más de un expediente debe incluir un cuadro con: nombre de la persona y/o jefe/a de familia beneficiaria, número de cédula, número de resolución, monto y destino del beneficio y observaciones en caso necesario.
 - La Línea Estratégica correspondiente confecciona una “Ficha Técnica por Familia” y la remite con la respectiva recomendación técnica a la Subgerencia de Desarrollo Social. Por su parte, la/el Subgerente de Desarrollo Social le da visto bueno y procede a la liberación del beneficio en el SABEN y comunica a la Gerencia Regional para el trámite respectivo. En caso de no aprobación, deberá hacerlo de conocimiento del/la Gerente/a Regional para lo que corresponda.
 - En el caso de expedientes que deben ser aprobados por el Consejo Directivo se procede según lo anotado en el punto anterior y la Línea Estratégica correspondiente elabora la propuesta de acuerdo de Consejo Directivo para remitir a la Subgerencia de Desarrollo Social, por su parte ésta le da su visto bueno y lo presenta. Posteriormente informa a la Gerencia Regional correspondiente el resultado de la gestión. En caso de que la resolución sea positiva, la persona encargada realiza la liberación correspondiente.
 - Una vez aprobado por el nivel correspondiente, la o el profesional ejecutor traslada el expediente o aporta los documentos establecidos en el Manual de Otorgamientos de Beneficios para el Área Administrativa Financiera, para el trámite final y la entrega del beneficio, según lo establecido en los manuales del Área Administrativa y Financiera.
- **Para el seguimiento y control**



- Las metodologías de seguimiento a utilizar serán aquellas que sean definidas por el Área de Planeamiento y Desarrollo Institucional para los programas sociales de la Institución en coordinación con la Subgerencia de Desarrollo Social y sus unidades técnicas.
- Para cumplir con el seguimiento de los beneficios se deben contemplar los distintos mecanismos utilizados por las Gerencias Regionales, tales como: seguimiento a nivel grupal e individual.
- Si mediante el seguimiento o entrevista a la familia se detecta que cuentan con niños y niñas que se encuentran laborando y/o adolescentes que han dejado los estudios y/o trabajan bajo condiciones peligrosas, se deberá emplear el Instrumento de “Referencia Interinstitucional de Personas Menores de Edad Trabajadoras”.

Denegación, revocatoria, renovación, anulación o suspensión de un beneficio:

- De la denegación de un beneficio: un beneficio será denegado por la o el profesional ejecutor cuando se presente alguna de las siguientes circunstancias:
- El postulante no se ubique dentro de los rangos de pobreza establecidos por la institución en el documento “Pautas para la Selección de los/las Beneficiarios de los Programas Sociales del IMAS”, para lo cual se emitirá la respuesta y en caso de que proceda, se referirá al solicitante a otra institución.
- Que el beneficio que solicita no corresponda a la estructura programática institucional.
- Que el postulante se niegue a brindar información, haya falsificado y omitido datos o documentos sobre su situación económica, previa comprobación.
- Que el postulante no cumpla con los requisitos del beneficio establecido.
- Que no se disponga del contenido presupuestario en el servicio solicitado.
- La denegatoria deberá ser comunicada al beneficiario mediante acto escrito, cuyo original deberá ser incorporado en el correspondiente expediente administrativo del beneficiario revisar por la capacidad.
- De la revocatoria de un beneficio: Un beneficio podrá ser revocado o dejarse sin efecto por parte de la o el profesional ejecutor, cuando se den algunas de las siguientes circunstancias:



- Que se compruebe una utilización inadecuada del beneficio.
- Cuando en los proyectos ejecutados por personas o grupos se presente incumplimiento del convenio firmado entre las partes.
- Por fallecimiento de las persona beneficiada.
- Por cambio de domicilio del beneficiario sin previa comunicación o porque su nuevo domicilio se encuentre fuera de la competencia territorial de la Gerencia Regional. En este caso el asistente administrativo de la Gerencia Regional, ordena y verifica que se realice el traslado del expediente a la Gerencia Regional de la circunscripción territorial que corresponda, con el respectivo informe de traslado, donde se exprese la necesidad de continuar con el beneficio.
- En el caso de que la situación socioeconómica haya variado favorablemente superando los niveles de pobreza establecidos para el beneficio que se le ha concedido.
- Cuando se compruebe mediante el seguimiento y la supervisión que la información y documentación aportada por el beneficiario es falsa.
- En el supuesto de que se proceda a revocar el beneficio, el beneficiario deberá iniciar un nuevo proceso ordinario para reincorporarse al disfrute de los beneficios institucionales.
- La revocatoria deberá ser comunicada al beneficiario mediante acto escrito, cuyo original deberá ser incorporado en el correspondiente expediente administrativo del beneficiario revisar por la capacidad.

Previo a la revocatoria:

- Contar con documento fehaciente que demuestre que la familia ha incumplido con las condiciones establecidas para el beneficio respectivo.
- Efectuar la suspensión del beneficio, es decir cambiar el estado de la resolución administrativa “aprobado” (RA) a “beneficio suspendido” (BS); estado que mantiene reservado el presupuesto pendiente de entregar de la resolución. Este cambio de estado del beneficio de RA a BS se realiza en el SABEN.
- Una vez que se le haya notificado al beneficiario de las razones para la suspensión del beneficio, el mismo contará con un plazo de 10 días hábiles



para realizar los descargos correspondientes. Si en el plazo de 10 días hábiles después de notificado el beneficiario no presenta por escrito los argumentos del caso la Institución procederá a la revocación del o los beneficios.

- Si durante el período de suspensión del beneficio la familia se comunica con la Gerencia Regional, para reclamar o aclarar la situación se le solicitará que demuestre mediante documento que la situación que dio origen al beneficio, persiste o se mantiene. En el caso descrito, si la familia demuestra que no existen cambios se procede a programar los eventos de la resolución para continuar con la transferencia económica del beneficio aprobado.
- Los documentos de respaldo deben ser custodiados y foliados en el expediente de la familia.

Si la familia no demuestra en un plazo de 10 días, presentada la notificación, que no ha existido cambio en las condiciones que dieron origen al beneficio, se procede a revocar el beneficio y por ende revocar la resolución (que implica anular el presupuesto pendiente de girar a la familia por concepto del beneficio que se revoca).

Si la revocatoria de la resolución efectuada afecta a otros miembros de la familia y a otros beneficios otorgados, se debe realizar una nueva resolución por el beneficio respectivo, monto y período correspondiente.

Cuando se aplica la revocatoria de un beneficio se debe comunicar a la familia mediante nota, con el recibido conforme.

Los documentos de respaldo deben ser custodiados y foliados en el expediente de la familia.

Renovación de un beneficio: La o el profesional ejecutor podrá renovar el beneficio siempre que se mantenga la situación que originó su otorgamiento y exista disponibilidad presupuestaria.

Se podrán realizar renovaciones automáticas de beneficios; previa definición de los respectivos parámetros por parte de las Líneas Estratégicas, con el aval de la Subgerencia de Desarrollo Social, que serán ejecutadas por el área de Informática y/o Gerencias Regionales en coordinación con el ASIIS. En estos casos el Profesional Ejecutor debe imprimir, autorizar, firmar y archivar cada resolución antes de proceder a efectuar la transferencia económica respectiva.

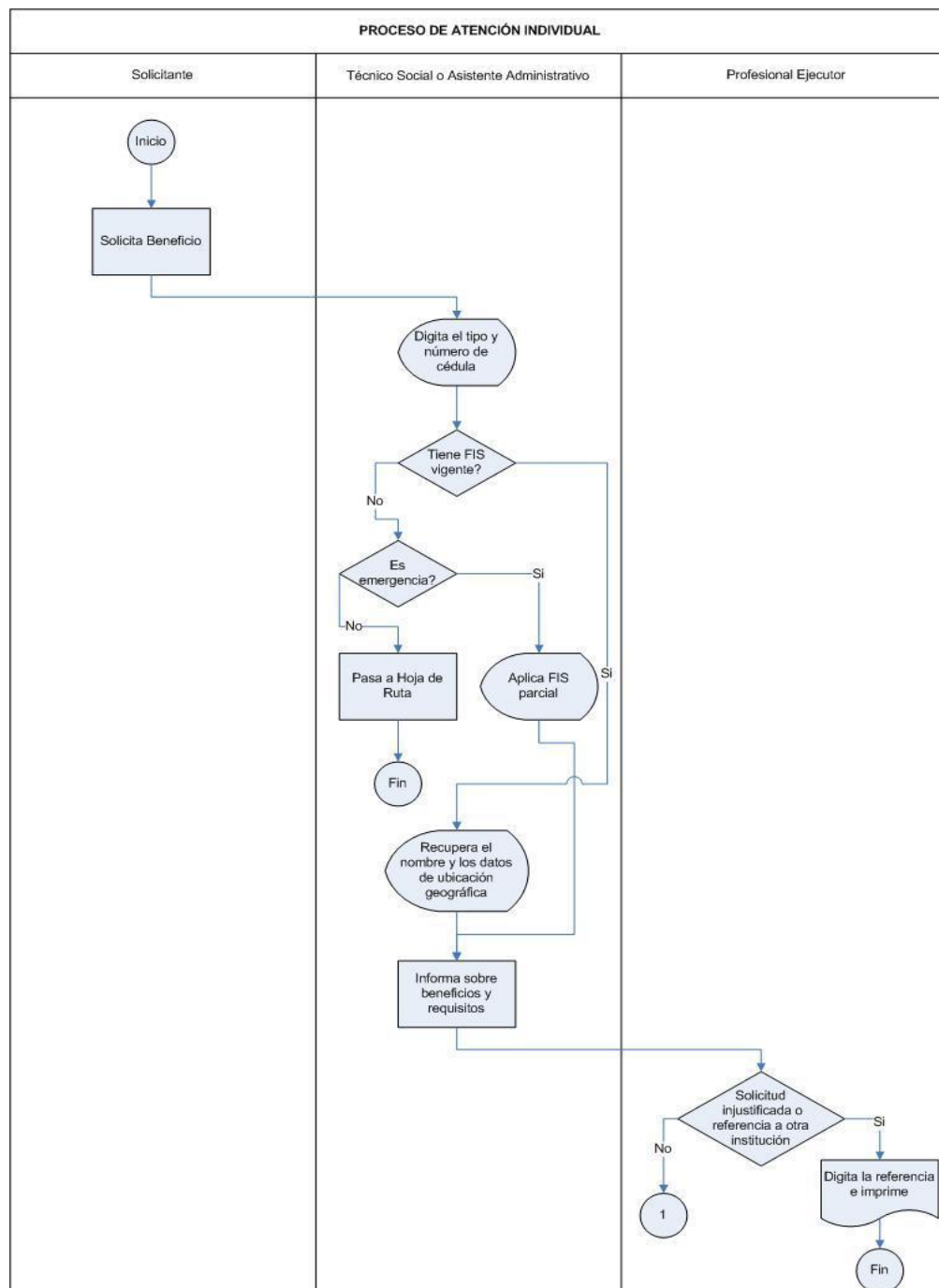
A continuación se presentan los pasos mencionados, en la modalidad de flujogramas definidos como tal, en el Manual de Otorgamiento de beneficios:



UNIVERSIDAD DE
COSTA RICA

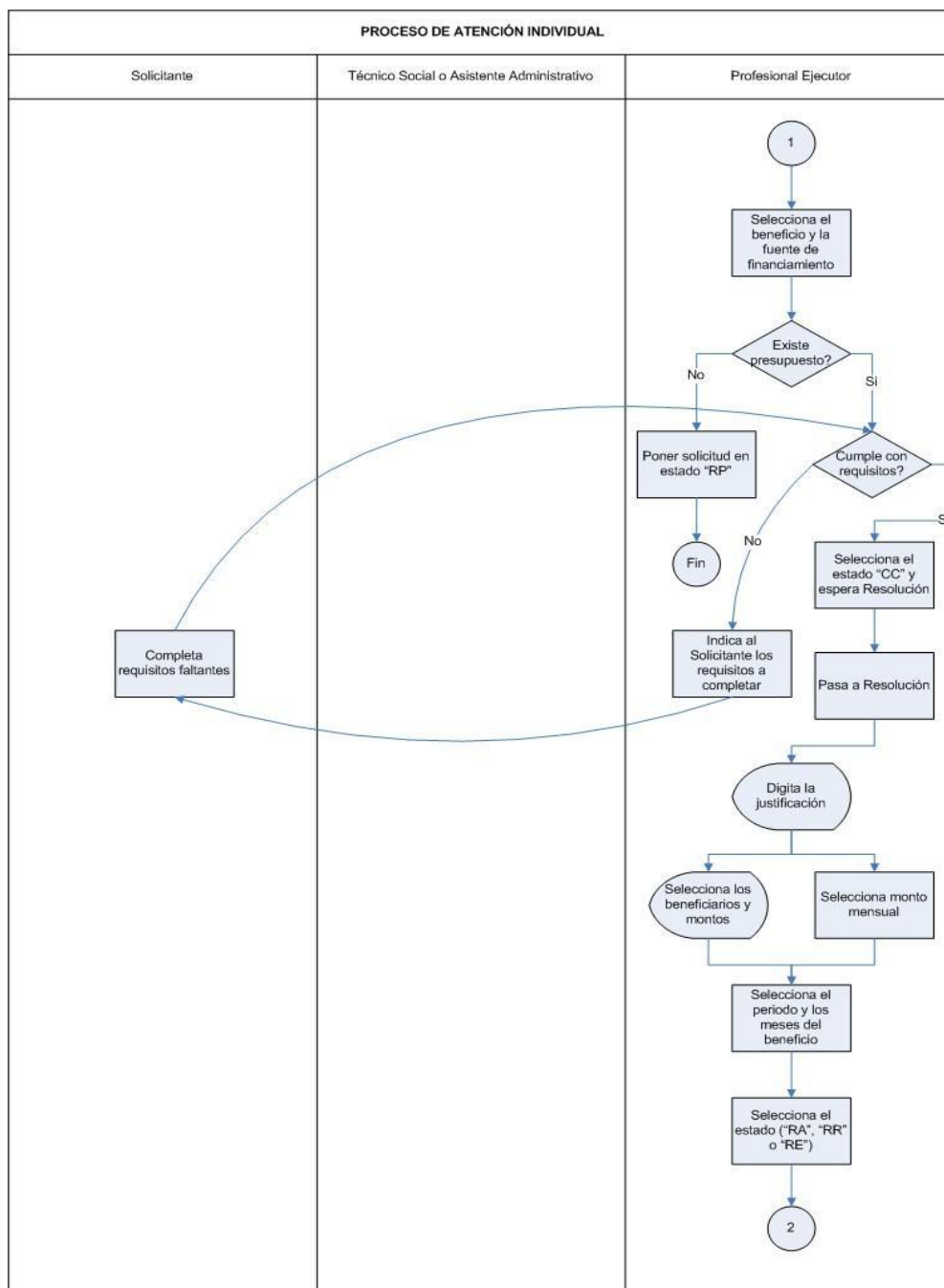


Diagrama N° 1 Flujograma del proceso individual. Parte I



Fuente: Manual para el otorgamiento de beneficios institucionales

Diagrama N° 2 Flujograma del proceso individual. Parte II



Fuente: Manual para el otorgamiento de beneficios institucionales



6.3.2. Análisis del comportamiento de los procesos: limitantes y ruta crítica

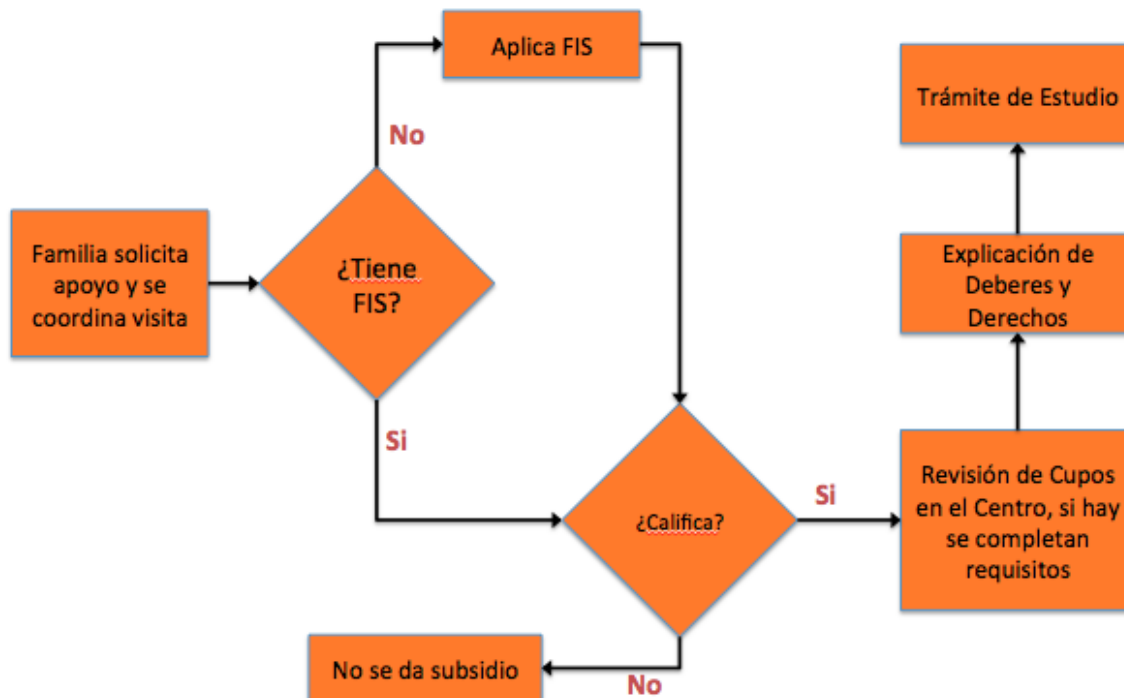
Tal y como se explicó al inicio de esta sección, si bien es cierto, ya existe un procedimiento institucional, claramente definido para el trámite del otorgamiento del subsidio, ya en la cotidianeidad de la operación, pareciera que todo es mucho más general.

A continuación se presentan dos “flujogramas”, que recogen los criterios más generales sobre cómo funciona la asignación del subsidio. Ambos esquemas, recogen la experiencia de más de 40 profesionales de todo el país. Sus opiniones están bastante divididas por lo que se evidencia únicamente los puntos comunes o coincidentes sobre el proceso subsidio y hay que destacar que el hecho que muchas personas involucradas en el proceso manejen percepciones distintas sobre el proceso, revela que no hay una clara estandarización del mismo y que aunque en la práctica los subsidios se otorgan, los mismos Directores regionales coinciden que de una regional a otra hay enormes variantes en la forma como se hace.

Ante la pregunta hecha a estos profesionales mencionados, que incluyen Directoras Regionales, Gerentes Administrativos de las Regionales y Enlaces, de cómo describirían el proceso del subsidio, los puntos en donde siempre hubo coincidencia desde la experiencia y conocimiento de estas personas se muestran en el siguiente diagrama:

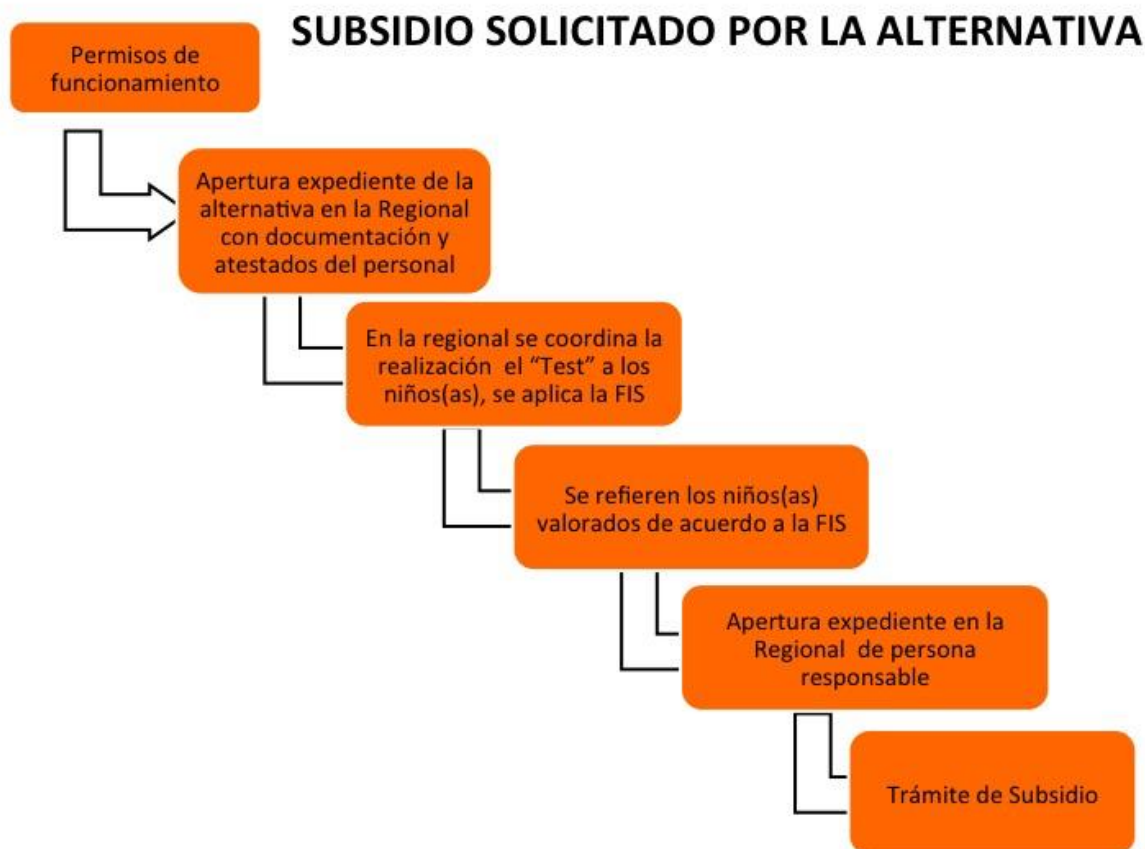
Diagrama N° 3 Flujograma institucional según información proporcionada por personas colaboradoras del IMAS

SUBSIDIO SOLICITADO POR LA FAMILIA BENEFICIARIA



La otra forma de proceder, que manifestaron las personas entrevistadas, ocurre cuando ya existe o se emprende una alternativa de cuidado, la cual una vez aprobados sus permisos de funcionamiento debe registrarse en la Regional y a partir de ahí esperar que se desarrollen los procesos internos, que colocan niños y niñas que califiquen para recibir el subsidio. Para este segundo escenario se sintetizan las respuestas de la siguiente manera:

Diagrama N° 4 Flujoograma institucional según información proporcionada por Directores de las Alternativas



Sobre la forma en que es percibido el proceso “subsidio”, tal y como se puede observar, las personas responsables, no lo perciben de la forma tan detallada, como sí se especifica en el “flujo-grama” institucional; además, le corresponde mayoritariamente a los “Enlaces” la relación directa con la Alternativa y con la familia el control de la asistencial, con el levantamiento de la planilla mensual de los niños y el aval para que se proceda a girar los dineros. Se puede enfatizar lo que se mencionó al inicio de esta sección, y es que el flujoograma establecido en el Manual de Otorgamiento de beneficios, no ha sido apropiado por las rutinas cotidianas con que se encara la institución, el simple hecho de encontrar opiniones tan variadas sobre un solo tema, indica que si bien es cierto el subsidio se otorga, y por eso hoy en día hay más de 18,000 niños que lo reciben; no se hace sobre la base de un proceso ordenado y estandarizado, y en opinión de los propios Directores regionales, un 50% opina que el proceso que se sigue es distinto de regional a regional.



Con relación a los plazos para la gestión del subsidio, el IMAS no tiene definido cuanto tiempo debe tomar, esta importante actividad, desde el inicio de su aprobación, los procedimientos están definidos, pero actualmente no existen tiempos asignados la ejecución de las tareas, razón por la cual, no es posible definir una ruta crítica que permita valorar o medir cuellos de botella, cuando no hay nada definido, cualquier plazo es aceptable. Afortunadamente con este estudio, por la vía de la encuesta, si se indagó cuanto tiempo le toma a las familias, una vez que llegan al IMAS, obtener la aceptación de sus hijos en los centros de cuido y por lo tanto obtener el subsidio, estas cifras que se van a conocer con más detalle en la sección que incluye el análisis de la percepción de las familias sobre todo el programa, y sus componentes; permitirán a futuro establecer rangos de normalidad en plazos para cumplir con el servicio a cabalidad.

6.3.3. Pertinencia del proceso

Pertinencia del proceso con respecto a las necesidades de la población, normativa y procedimientos

Con el interés de determinar cómo se ajusta el proceso a las necesidades de la población objetivo y en función de la información recopilada, la pertinencia se va a dimensionar y determinar tomando en cuenta estas tres ópticas:

- a) La primera será la opinión de los Enlaces sobre de que forma el proceso por el que tienen que pasar las familias es el adecuado para obtener el subsidio.
- b) La segunda será la percepción de los Gerentes regionales de cómo visualiza las dificultades en el proceso subsidio términos de la población a que va dirigida.
- c) La tercera será la opinión de las familias en cuanto a si el proceso o la tramitología definida se ajusta a su contexto.

Ante la pregunta que se le realizó a los enlaces:

¿Considera usted que el proceso para seleccionar a las familias que requieren del subsidio del IMAS para ingresar a una Alternativa de Atención y Desarrollo de la Niñez es el adecuado?-¿Por qué?

El 50% de las personas consultadas opinan que el proceso de asignación del subsidio no se ajusta a la población que en su criterio debe ser atendida, porque la calificación que hoy ofrece la FIS, deja fuera del rango de atención a un sector importante de familias que por procedimientos institucionales no puede ser considerada; aun y a pesar de ser grupos con condiciones económicas muy limitadas que necesitan ayuda para salir a trabajar. En esta valoración con los enlaces, no se hace alusión al proceso operativo del subsidio, sino



al alcance que el proceso ofrece en términos de poder cubrir las necesidades de lo que estas personas con su experiencia consideran debería ser la población objetivo del IMAS. A continuación se detallan las respuestas:

Tabla 4 Opinión de enlaces respecto al proceso para seleccionar a las familia⁴³

1. No	Porque la idea de las alternativas de cuido es que las madres o padres puedan laborar o estudiar y cuando se encuentran laborando sube automáticamente el puntaje y los mismos ya no clasifican.
2. No	Es una política Universal ejecutada por el IMAS debe focalizar. Hay un grueso de población que califica en niveles de pobreza G3 y G4 no son pobres pero sus condiciones económicas no posibilitan pago cuido en alternativas. Se debería analizar el método econométrico de la FIS.
3. SI	Porque es aplicado de acuerdo a los lineamientos institucionales, no obstante hay una contradicción ya que hay familias beneficiarias que dejan de calificar al subir el ingreso familiar cuando las madres empiezan a trabajar
4. No	Se debe considerar la población que realmente lo necesita y valorarse los grupos 4.
5. Sí.	En Alajuela la familia tiene que contactarse primeramente con el IMAS, se le aplica la Ficha de Información Social y si se encuentra dentro de los parámetros se le solicitan los requisitos para aprobar el beneficio.
6. Sí.	NA
7. Sí.	NA
8. Sí.	NA
9. Sí.	Considero que se debe mejorar específicamente en el perfil de familia y no tan sólo por el sistema de calificación institucional.
10. Sí.	Se necesita visita domiciliar.
11. Sí.	Sin embargo es necesario estudios de campo (a domicilio).

⁴³ Las respuestas clasificadas como N/A, son textuales de los cuestionarios y corresponden a áreas de no familiaridad para las personas entrevistadas



12. Sí.	Se utiliza la FIS. Se debe volver aplicar la FIS en la vivienda
13. Sí.	FIS, es necesario estudio de campo.
14. No	Al ajustar a la directriz del Plan de Pobreza, se deja por fuera población que no está en pobreza y pobreza extrema, cuyos jefes de familia laboran y requieren de la atención de sus hijos.
15. No	Hay familias con necesidad de cuido y no están dentro de los rangos de priorización según directriz IMAS.
16. Sí.	NA
17. No	Porque los parámetros usados excluyen a familias y niños que realmente lo necesitan y si una familia logra ingresar y empieza a trabajar, si el ingreso es alto queda excluida, en desventaja social porque no tiene quien le cuida al niño.
18. No	No hay normativa clara, hay exceso de carga laboral, poco personal que impide que el proceso sea adecuado.
19. No	No hay normativa clara, hay exceso de carga laboral, poco personal que impide que el proceso sea adecuado.
20. No	Debe modificarse y establecer normativa clara que delimite la población objetivos de trabajo, cargas laborales, poco personal, etc.

La segunda será la percepción de los Gerentes regionales sobre cómo visualizan las dificultades en el proceso subsidio en términos de la población a que va dirigida

Desde su perspectiva como Gerencia Regional, considera que existen dificultades para el otorgamiento de subsidios a las familias de los niños y niñas que asisten a las alternativas (aspectos políticos, institucionales y de contexto -distribución de presupuesto y apoyo de recurso humano, identificación y validación política, cambio de jerarcas, otros).? Cuáles?

En el caso de las Gerencias Regionales, el 90% identifican diversos aspectos que, dificultan el cumplimiento a cabalidad del proceso para otorgar del subsidio, dentro de la población que debe ser cubierta por el IMAS.

Desde la óptica de las Gerencias tal y como se puede apreciar en la tabla, se percibe poca coordinación institucional con la propia Secretaría de la Red de Cuido y en las

discusiones plenarias todas las Gerentes afirmaron no tener claro cuál es el rol de esta Secretaría. Las gerentes consideran oportuna una evaluación del programa por varias razones que a continuación se sistematizan:

- A partir del 2010 cuando el programa quedó inmerso dentro de la Red de Cuido, el alcance que lo que se haga y no se haga, trasciende el ámbito institucional.
- Se percibe muy poca cooperación con la Secretaría de la REDCUDI, además que sería necesario sensibilizar a todas las partes sobre los roles que tiene la Secretaría y conocer en aspectos podrían verse apoyadas por esta instancia
- En ocasiones el proceso del subsidio se ve inmerso en la apertura de centros de cuidado que no son necesarios y les preocupa el monopolio de las municipalidades en algunas zonas del país
- Consideran oportuna una modificación de la Ley
- Consideran necesario mejorar los procesos de planificación y ser más explícitos en los lineamientos institucionales.

Adicional a lo que se sintetiza en la tabla de respuestas, es importante valorar dentro de la pertinencia temas que fueron abordados con este grupo durante el taller del 14 de Octubre del 2015. La principal preocupación gira alrededor de la forma como dentro de la gestión del subsidio, se ha ido perdiendo “vínculo o contacto directo” con las familias, que al final de cuentas y según la normativa citada con anterioridad, debe ser el foco de atención del IMAS, de forma que lo que define el flujo-grama ya no es posible realizarlo con ese nivel de detalle por el volumen del trabajo: Además afirmaron las Gerentes ese mismo día, que ya no es únicamente un tema de girar o no recursos, va más allá y tiene que ver con condiciones de infraestructura, de personal capacitado, de nutrición y de pedagogía que ofrecen los centros de cuidado a los niños. Estos aspectos recién mencionados, hoy en opinión de las gerentes, transitan en “el limbo” porque no está claro el rol del IMAS para ejercer controles que garanticen que el subsidio está siendo bien utilizado, generando distorsión condición en el foco de atención que es la familia.



Tabla 5 Opinión de gerentes respecto a dificultades en el otorgamiento del subsidio

Sí.	NA
No.	El mayor desajuste que se ha generado es el poco personal para la atención al público (padres que necesitan del servicio) y la supervisión. Además en el caso concreto de Cartago la cantidad de alternativas de la red a una sola municipalidad ha creado duda con relación al "páguese a..."
Sí.	Apoyo de recurso humano, uso de las TICS para facilitar.
Sí.	No justifica respuesta
Sí.	No justifica respuesta
Sí.	Aspectos políticos creación de alternativas a hogares no aptos. Poco recurso humano. No hay una ejecución y operación de la política. No intervienen todos los actores que tienen que interferir.
Sí.	Metas altas sin análisis, aspectos políticos con las municipalidades falta de coherencia del programa con el reto de la oferta institucional y los recursos disponibles para atender.
Sí.	A pesar de lineamientos no hay claridad, existen diferencias en la interpretación de los mismos, o estos no son tan claros.
Sí	Considero que el programa debe evaluarlo para considerar efectuar una modificación de la ley y estructurar la red en beneficio de la población menor de edad. Debe haber un ente rector.
Sí.	No tanto de presupuesto, ni de recurso humano y de falta de planificación acorde a los recursos, se requieren mejoras la coordinación red de cuido con las áreas regionales.



La tercera será la opinión de las familias en cuanto a: si el proceso o la tramitología definida se ajusta al contexto de la población meta. Este apartado no se va a profundizar, porque la percepción de las familias se retoma con detalle en una sección del documento más adelante sin embargo es interesante rescatar algunos elementos:

- El 44% de la población que solicita subsidio para el cuidado de sus niños, ya cuenta o ha contado con otro tipo de beneficio económico del IMAS.
- Sobre la pregunta respecto de su conocimiento del procedimiento para el otorgamiento del subsidio, un 42% de las personas entrevistadas no lo tienen, un 30% dice que hay que firmar en la guardería cada mes y un 22% dio respuestas variadas, lo que lleva a deducir que no hay claridad sobre el proceso en sí.
- Cuando se les consulta si de un año a otro, el IMAS ha tomado medidas para hacer el trámite de otorgamiento más eficiente y oportuno, un 54% no sabe o no responde, y un 13% opina que se hace más rápido.
- Cuando las personas solicitan por primera vez el subsidio para las alternativas únicamente un 28% reporta que se les solicitan documentos, un 12% aproximadamente recibió información sobre el proceso, un 30% no sabe o no responde y solamente un 3,5% reporta haber recibido orientación precisa.
- Un 48% no sabe o recuerda cual es el trámite para el pago de los servicios en la alternativa.

Tomando en cuenta las valoraciones anteriores, no se puede afirmar que el proceso del subsidio cumpla el criterio de pertinencia. El proceso si bien es cierto está definido con claridad en un Manual, falta apropiamiento por parte de las familias del mismo. Además, desde la gestión institucional el proceso carece de más “careo” y relación con la familia, esto sumado al volumen de trabajo y a la distorsión que genera el hecho de estar pendiente de las alternativas, tiene limitada a la institución de poder ejercer sus potestades como lo establece la Ley y el Manual de otorgamiento de subsidios.

6.3.4. Eficacia del proceso

Para comprender con mayor claridad el criterio de eficacia y poder responder la pregunta de evaluación, lo más asertivo es recapitular lo que define la Ley de creación del IMAS, en su artículo 4, que hace referencia a los fines institucionales, y también lo que define el Manual de otorgamiento de subsidios, sobre cuál es el interés del Programa y a qué tipo de familias se refiere para posteriormente contrastar lo planteado con lo que se refleja



tanto en la encuesta como en la información que revela la sistematización de los talleres en cuanto a cómo perciben autoridades y funcionarios técnicos el cumplimiento de metas.

Para tal efecto, el IMAS define lo siguiente:

ARTÍCULO 4.- El Instituto Mixto de Ayuda Social tendrá los siguientes fines:	“Estos beneficios se ejecutan en las Gerencias Regionales del IMAS y están dirigidos a:” ⁴⁴
a) Formular y ejecutar una <u>política nacional de promoción social y humana</u> de los sectores más débiles de la sociedad costarricense; b) <u>Atenuar, disminuir o eliminar las causas generadoras de la indigencia</u> y sus efectos; c) <u>Hacer de los programas de estímulo social</u> un medio para obtener en el menor plazo posible la incorporación de los grupos humanos marginados de las actividades económicas y sociales del país; d) Preparar los sectores indigentes en forma adecuada y rápida para que mejoren sus posibilidades de desempeñar trabajo remunerado; e) <u>Atender las necesidades de los grupos sociales</u> o de las personas que deban ser provistas de medios de subsistencia cuando carezcan de ellos; f) Procurar la participación de los sectores privados e instituciones públicas, nacionales y extranjeras,	• “Familias en condición de pobreza y con mayor grado de vulnerabilidad, riesgo y exclusión social, tales como: la población indígena, las personas adultas mayores, las personas menores de edad, las mujeres jefas de hogar, las personas con discapacidad, las personas en condición de indigencia, menores de edad en explotación sexual comercial y familias víctimas de violencia intrafamiliar, entre otras. • Familias que requieren del apoyo institucional para el mejoramiento de sus condiciones habitacionales. • Familias que requieren mejorar la actividad económica e incrementar sus ingresos, mediante el desarrollo de procesos productivos. • Familias que no cuentan con los requerimientos educativos exigidos para incorporarse al mercado laboral, contribuyendo al crecimiento del empleo informal, del subempleo y el desempleo.

⁴⁴ Si bien es cierto esta caracterización se presentó en la sección previa, es pertinente repetirla en la descripción del proceso subsidio, en vista que es necesario hacer referencia a ella durante el análisis.

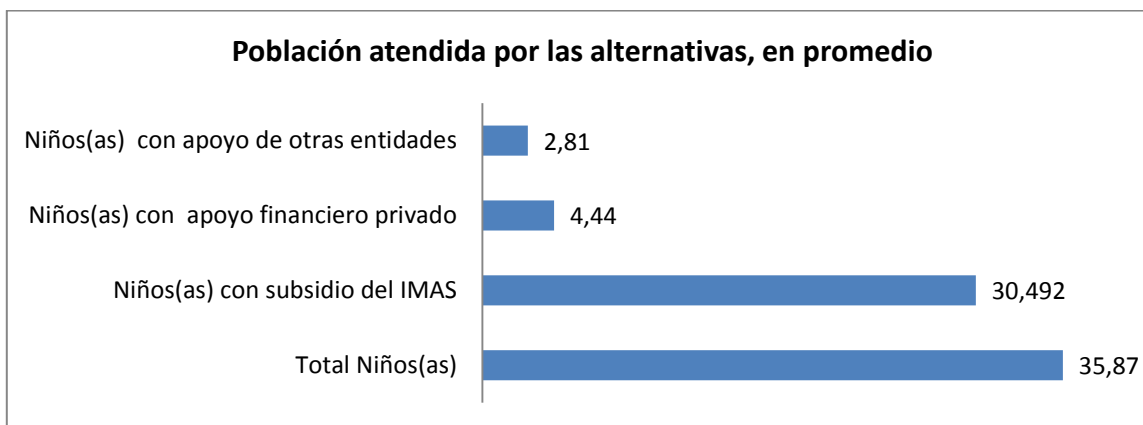


especializadas en estas tareas, en la <u>creación y desarrollo de toda clase de sistemas y programas destinados a mejorar las condiciones culturales, sociales y económicas de los grupos afectados por la pobreza</u> con el máximo de participación de los esfuerzos de estos mismos grupos; g) <u>Coordinar los programas nacionales de los sectores públicos y privados cuyos fines sean similares a los expresados en esta ley.</u> h) h) Procurar y colaborar para que en el Plan Nacional de Desarrollo y en los sub-planes regionales, sectoriales e institucionales, las acciones de desarrollo y promoción social sean un medio para que los grupos humanos puedan ser incorporados en las actividades productivas del país, y i) Procurar para que en el Plan Nacional de Desarrollo y en los programas regionales, sectoriales e institucionales, se contemple la participación de los sectores privados e instituciones públicas, nacionales y extranjeras en la ejecución de acciones destinadas a mejorar las condiciones culturales, sociales y económicas de los grupos afectados por la pobreza extrema con la mayor participación posible de estos mismos grupos”	• Familias cuya situación de pobreza les genera dificultades graves de diversa índole para mantener sus hijos en el sistema educativo y para atender necesidades básicas de salud e higiene y la estabilidad de sus familias, como unidad básica social. • Las personas costarricenses con cédula de identidad vigente, personas extranjeros/as con cédula de residencia al día y refugiados/as con el carné pertinente al día, que se encuentren según criterios de pobreza priorizados por la institución y según criterio del Profesional Ejecutor. • Las personas o familias afectadas por situaciones previamente calificadas como emergencias según se especifican en el apartado de emergencias del presente manual. • Excepcionalmente se entregarán beneficios a familias indocumentadas y/o con la documentación vencida, siempre y cuando éstos vayan dirigidos, directamente, a personas menores de edad. En un plazo de 3 a 6 meses, se podrá prorrogar el beneficio justificándolo mediante el informe técnico social, por un periodo igual debiendo firmar el o la jefa de familia nuevamente el documento denominado “Compromiso del padre o madre o
--	--

	personas encargada”, indocumentado o con identificación vencida, a cargo de personas menores de edad.
--	--

La eficacia asociada a aspectos que reflejen concordancia con lo que definen los objetivos institucionales, pareciera en primer orden ser consistente, realmente el proceso si contribuye a alcanzar la población objetivo a la cual la institución se ha comprometido, y se puede afirmar que los niños y niñas incluidos dentro del proceso subsidio, pertenecen efectivamente a los sectores que se necesita abordar como parte de la política social del país. Lo anterior se fundamenta en las estadísticas de la encuesta realizada tanto en las alternativas como a los Directores, las cuales reflejan de primera mano, que al día de hoy un 85% de los niños y niñas que asisten a los centros de cuidado, corresponden a la población atendida por el IMAS, o sea en promedio 30 de cada 35 niños y niñas, a quienes se les ha aplicado el proceso de asignación del subsidio para que reciban atención en las alternativas o centros de cuidado, constituyen una cifra relativa bastante significativa. Esto se constata en el siguiente gráfico.

Gráfico N° 54. Promedio de Niños atendidos por las AADN de acuerdo con las respuestas de los directores



Fuente: Cuestionario aplicado a los directores, 2016

También se destaca del cuestionario de los Directores de Alternativas, que la población atendida en los centros de cuidado, más del 75% proviene de familias pobres o en extrema pobreza, esto también atiende a los lineamientos institucionales y a la razón de ser del IMAS, por cuanto, es parte de sus objetivos, formular y ejecutar una política nacional de



promoción social y humana de los sectores más débiles de la sociedad costarricense. Esto es consistente con lo establecido en los incisos “a, b, c, e y f” del artículo 4 de la Ley de creación del IMAS.

Por otra parte, se analiza la percepción de los Enlaces, Gerentes Regionales y Directores Administrativos, quienes fueron consultados en forma puntual sobre el proceso del subsidio y el cumplimiento de metas institucionales (talleres 7,14 y 21 de octubre 2015), mediante la siguiente pregunta aplicada:

Desde su perspectiva, ¿considera que el proceso de otorgamiento de subsidios a las familias de los niños y niñas que asisten a las alternativas, permite alcanzar las metas cualitativas y cuantitativas programadas a nivel institucional?” ¿Sí o No y Por qué?

Las respuestas cuya sistematización se puede apreciar con detalle en la tabla que prosigue evidencian que existen dos posiciones. Un enfoque corresponde a la perspectiva desde la posición de “Gerencia y Dirección”. La mayoría de las personas en esta posición consideran que las metas se cumplen o se alcanzan; si hacen referencia, a que el tema de la meta cuantitativa de niños y niñas en alternativas podría estar teniendo más importancia que otros aspectos de fondo, pero en términos generales afirman que el proceso del subsidio si constituye un apoyo en el cumplimiento de las metas institucionales.

Por su parte las personas que tienen roles de Enlace, alrededor de un 50% evidencia una posición mucho más crítica y probablemente muy real desde su vivencia cotidiana, de cara al trabajo de campo. Cuando se les consultó sobre el cumplimiento de metas y objetivos institucionales, señalan la necesidad de estandarizar procesos, reforzar con recurso humano las regionales y no sobreponer número de niños incluidos en las alternativas por encima de la calidad de lo que se hace. Si bien es cierto son temas muy importantes y es conveniente ordenar, dependen más de lineamientos internos y no ponen en duda la eficacia del proceso, en realidad no contravienen el cumplimiento de los fines de la institución. (Ver en el Anexo 3 las respuestas en cuanto al alcance de metas cualitativas y cuantitativas programadas a nivel institucional).

6.3.5. Eficiencia del proceso

El IMAS invirtió en el 2015 un presupuesto de 140.000 millones de colones en el conjunto de proyectos sociales que ofrece la institución. De ese monto, un 22% se canalizó para atender 21.784⁴⁵ niños y niñas en las alternativas, en el marco de la Red Nacional de Cuido. En el 2010 se atendían alrededor de 2.200 niños y en el 2015 unos 18.000.

⁴⁵ Informe anual de la gerencia general del IMAS al 31 de diciembre del 2015.



En materia de eficiencia, se recopiló información de las siguientes fuentes:

- Gerencia General Financiera, quien se acompañó de la jefatura de Tesorería, Presupuesto y Contabilidad, sin embargo, ellos no definen el monto que se destina para las alternativas de cuido, ni tampoco cuanto le corresponde a cada regional, porque dicho monto llega definido directamente de la secretaría de FODESAF, ellos únicamente transfieren los montos a las regionales, no les corresponde velar por la ejecución presupuestaria, solamente giran los dineros y los requieren de regreso, cuando hay sub ejecución presupuestaria, eso sí lo van revisando mes a mes.⁴⁶
- Con las Gerencias Regionales se abordó el tema, pero no se analizó este tema desde la óptica de la gestión y el control, sino más bien externaron la preocupación de la dificultad que enfrentan para poder ejecutar todo lo que se les asigna por falta de recursos humanos y materiales.
- En segunda instancia se realizó un taller con los Directores Administrativos regionales quienes afirman que ellos hacen una réplica de lo que sucede en oficinas centrales, su gestión está focalizada en registrar y transferir lo que se les indique. También indicaron que no les corresponde a ellos realizar controles sobre lo que se afirma en la planilla
- Por último el tema se abordó en el taller con los enlaces y más adelante se presenta una síntesis de su opinión sobre la eficiencia del proceso del subsidio
- La cuarta fuente de información que permitió alimentar este criterio de evaluación, son algunas preguntas muy puntuales de la Encuesta realizada a los Directores de las alternativas

Antes de iniciar el abordaje de la eficiencia, es importante aclarar que si bien es cierto existe un modelo institucional de costeo para el cálculo del beneficio, la aplicabilidad del criterio de eficiencia, incluye también dos aspectos, fundamentales que convierten en ineficiente la gestión del subsidio:

- **La no estandarización del proceso**

Bajo el principio de buenas prácticas, si un proceso que es relevante para una institución no está bien definido, claramente orientado, con roles asignados, con indicadores de avance o medición, no se va a lograr la optimización de los recursos institucionales.

⁴⁶ Información literal de la entrevista realizada a estos funcionarios del IMAS



Retomando la información inicial de esta sección, que sirvió como base para la interpretar como se percibe el proceso subsidio en el IMAS y demás actores de este programa, queda clara y evidente la no apropiación y estandarización del proceso como tal. Indudablemente la gestión se hace y sino fuera así las estadísticas no reportarían más de 18.000 niños y niñas que hoy cuentan con un subsidio; lo que sucede es que el criterio de eficiencia, no se aplica a este escenario. Si bien es cierto el IMAS es una institución pública, no lucrativa, generar y administrar programas solidarios es sumamente importante, pero es solo una parte. La otra parte la constituye el saber y poder administrar los recursos institucionales con criterios de austeridad, optimizando al máximo los recursos existentes y el hecho que se carezca de un proceso claramente oficializado y apropiado en toda la institución, genera duplicación de esfuerzos, inconsistencia de acciones, tardanza en tiempos, y un lamentable desgaste en la gestión.

Le estandarización del proceso es una realidad de la cual tienen mucha conciencia los Directores Administrativos y las Gerentes regionales como se evidencia en la siguiente tabla, en la cual se da respuesta a la siguiente pregunta:

Tabla 6. ¿Considera usted que el proceso de asignación de subsidios es el mismo en todas las Áreas Regionales de Desarrollo Social? Sí o no y ¿Por qué?

Directores administrativos		Gerentes regionales	
Sí o No	¿Por qué?	Sí o No	¿Por qué?
No.	No, cada regional tiene diferentes centros de cuido y diferentes cantidades de niños.	No.	Existe diferencia de criterios. Las relaciones del IMAS son las familias y no las alternativas.
No.		No.	No existe un manual descriptivo de cómo se debe hacer, si existe una nota que es mediante un "páguese a.." pero el procedimiento como tal no está tan descrito paso por paso por eso creo que no se hace igual.



No.	Debería ser el mismo pero en el IMAS cada oficina realiza los procesos de forma diferente.	Sí.	En lo sustantivo así debe ser.
Sí.	NA.	Sí.	NA.
Sí.	NA.	Sí.	NA.
No.	Eso lo hace oficina Central	No.	Aunque es el mismo programa, se establecen diferentes procesos.
Sí.	NA.	No.	Cada área lo realiza diferente. Algunas cosas dependiendo de su propia dinámica y condiciones en que opera y porque no hay un protocolo de atención que lo obligue.
Sí.	Está establecido mediante la normativa.	No.	Porque de acuerdo a posibilidades y recursos de ejecutan como se pueda.
		Sí.	En general es igual
		Sí.	Existe un procedimiento establecido.

El 40% de los Directores Administrativos y el 50% de las Gerencias Regionales, tienen claridad que es urgente estandarizar el proceso de gestión y asignación del subsidio.

- Mecanismos de control

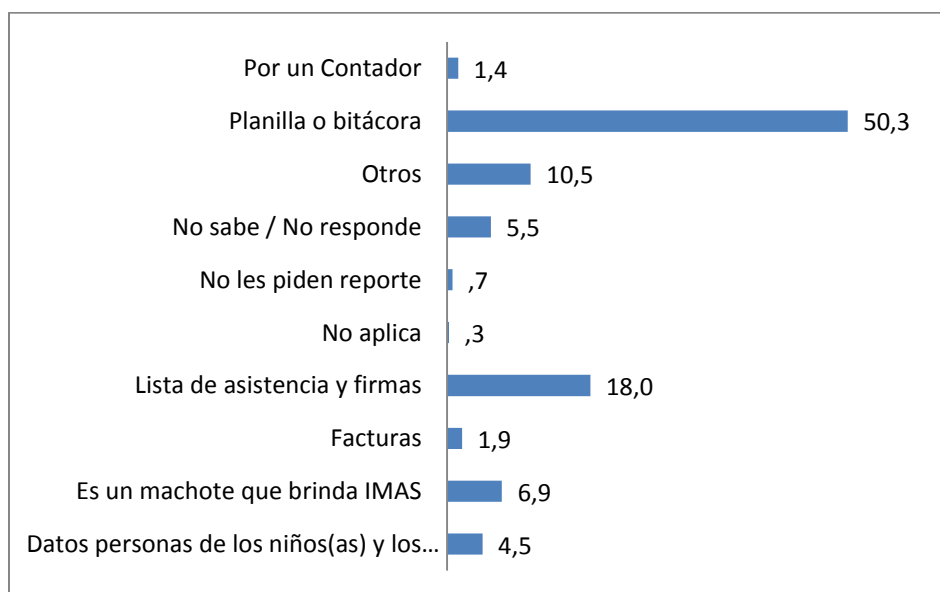
Hilando más fino en el tema financiero es necesario mencionar, que en lo indagado con los profesionales mencionados en la página 266 no se encontró evidencia que existan procesos de registro y control de la cantidad de los niños y niñas que asisten permanentemente a los centros de cuidado. Estos mecanismos de control deben ser sistemáticos y deben funcionar para toda la institución para garantizar que el monto que se gira a cada alternativa, realmente corresponde a lo real. Esta inquietud surge, cuando

se consultó, no solo en la encuesta sino durante los talleres, cual es el proceso para saber, que lo que el IMAS gira mes a mes, es lo que corresponde. Las respuestas fueron nuevamente muy variadas, pero además es lógico suponer que con la misma cantidad de personal y un incremento de más de 15,000 niños en seis años, el mecanismo de control se ha debilitado y no queda más que la preparación de la planilla con los registros históricos de cada oficina y el criterio de la persona dueña o Directora del centro de cuidado.

La no evidencia de un control cruzado, le resta eficiencia a este proceso y si bien es cierto se busca agilidad y poca burocracia para incentivar el desarrollo del programa, se debe ser muy acucioso en la forma de asegurarse el mejor uso de los fondos girados. Se habla de control cruzado porque un principio básico de eficiencia es que quien ejerce control, nunca debe ser quien ejecuta, no se puede ser juez y parte. Carecer de mecanismos de seguimiento sobre destino final de los recursos públicos, no es una práctica sana, máxime cuando el volumen de transacciones es tan alto.

El punto recién expuesto, es una debilidad que acontece desde la propia administración central, pero que se refleja en distintos niveles, como se puede apreciar en los siguientes tres gráficos; en los cuales queda de manifiesto que una vez más no hay una sola forma de operar en actividades y aspectos que son esenciales para una sana operación del subsidio.

Gráfico N° 55 Valoración de los directores a la pregunta, ¿Cómo se realiza el reporte mensual de los niños y niñas atendidas?

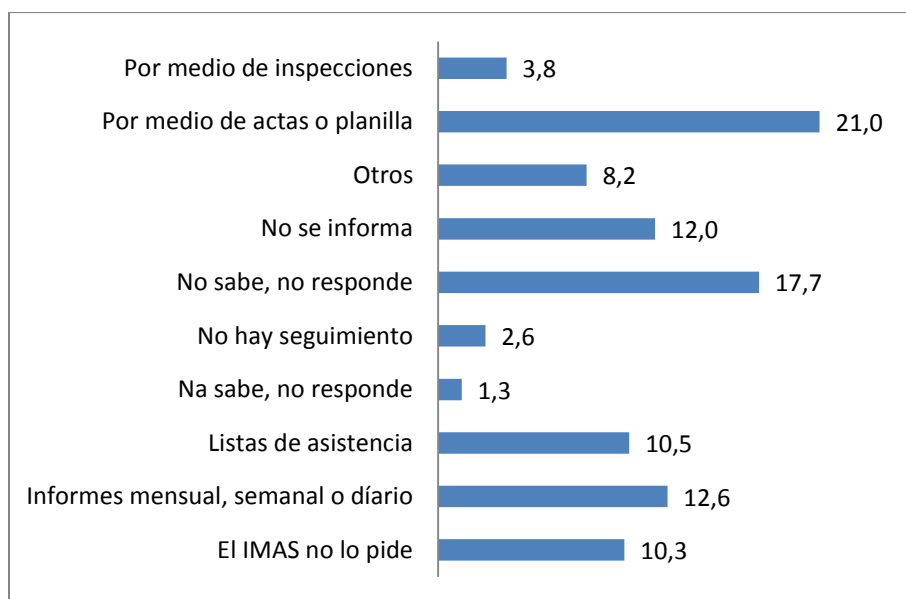


Fuente: Cuestionario aplicado a los directores, 2016

Es fundamental establecer en este aspecto, formas de proceder y mecanismos de control, la gestión del subsidio no es solamente asignarlo, sino también tener certeza que lo que se eroga mes a mes, es realmente la cifra real.

El gráfico que prosigue constata que no hay evidencia que existan controles en ambos sentidos. Por un lado como recién se explicó esto que se acaba de plantear se puede contrastar con algunas consultas que se le hicieron a los Directores de las Alternativas y sus respuestas reflejan que no hay evidencia que existan mecanismos de control.

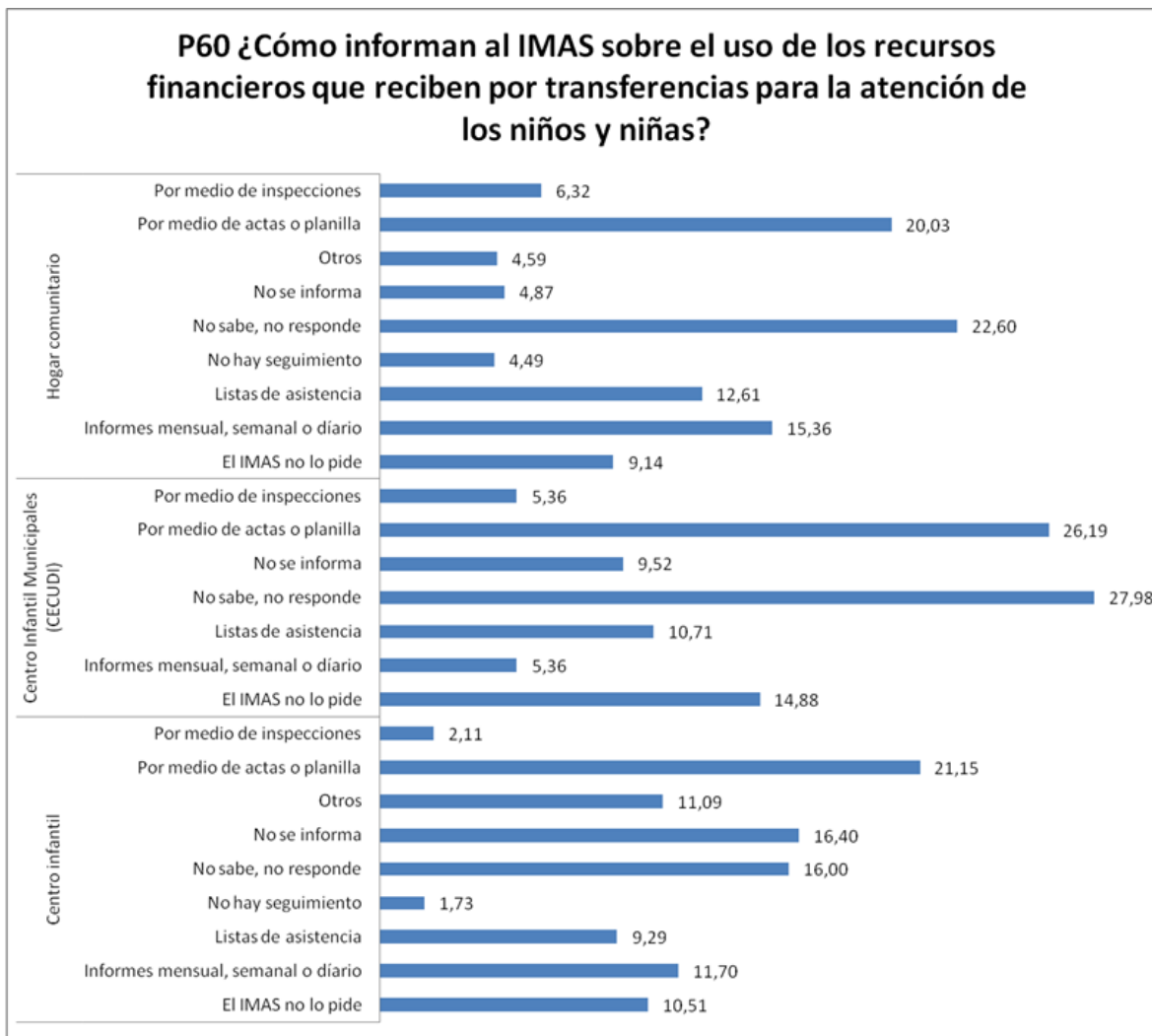
Gráfico N° 56 Valoración de los directores a la pregunta, ¿Cómo informan al IMAS sobre el uso de los recursos financieros que reciben por transferencias para la atención de los niños y niñas?



Fuente: Cuestionario aplicado a los directores, 2016

A continuación el mismo gráfico, desglosado por alternativa:

Gráfico N° 57 Valoración de los directores a la pregunta, ¿Cómo informan al IMAS sobre el uso de los recursos financieros que reciben por transferencias para la atención de los niños y niñas?



Fuente: Cuestionario aplicado a los directores, 2016

Finalmente en el tema de eficiencia, hay que destacar que cuando se le consultó a los enlaces qué tipo de controles existen para el proceso del subsidio, las respuestas se enfocaron a los controles del momento en que se asigna el subsidio, la forma en que el mismo se da y estas personas, repasan en forma general, los pasos que obligatoriamente deben ser cubiertos, como por ejemplo, la FIS. Si bien es cierto, eso es positivo, también



evidencia que existe un criterio muy focal de lo que se entiende por “control”, tal y como lo demuestran las siguientes respuestas:

Cuadro N° 9 ¿Existen controles para el otorgamiento del subsidio? ¿Cuáles?

Sí.	Se realiza el estudio socioeconómico para ver si clasifican de acuerdo a los parámetros institucionales (no concurda con la realidad).
Sí.	La FIS control interno, expediente familiar, calificación pobreza según SIPO.
Sí.	Para dar el subsidio se aplica la FIS, se actualiza documentación, se revisa el registro de propiedad y luego se da seguimiento mensual mediante supervisión con visita. Verificar que la familia califique de acuerdo a la FIS en pobreza extrema o básica y la visita de supervisión mensual. Además la revisión control de asistencia y la firma de un "páguese".
Sí.	La directriz que se hace cada año la cual debe de ir mejorando.
NA	Básicamente sólo se cuenta con la directriz de subsidios y el machote para supervisión del manual. Se requiere normativa.
Sí.	Un sistema a nivel interno de ficha de información social familiar, actualizaciones, supervisiones del servicio y asistencia al centro, expedientes familiares.
Sí.	Valoración de las familias para determinar si califican, trámite de beneficios, control de asistencia, etc.
Sí.	Mediante las supervisiones a las alternativas se intenta controlar calidad pero para esto el impacto del subsidio en familia no hay control.
Sí.	Verificación de metas, revisión de calificación, información actualizada en saber, expectante administrativo.
Sí.	No hay control, hasta el año siguiente que se vuelve a valorar, existen supervisiones pero no es el adecuado. Falta actualizar la boleta de supervisión.
Sí.	Aplicación FIS, directriz priorización pobreza extrema.

SÍ.	FIS, Directriz priorización.
SÍ.	Aplicación FIS, Directriz de priorización del 13 octubre 2014.
SÍ.	Los parámetros institucionales, la entrega de documentos. El puntaje obtenido en la Ficha de Información Social.
SÍ.	Ponderado y grupo de pobreza según sistema SIPO, valorización profesional.
SÍ.	FIS, expedientes y supervisiones.
SÍ.	La calificación de la familia en la evaluación por medio de la FIS o Ficha de Información Social.
SÍ.	La FIS y la documentación que se le solicita a la familia.
SÍ.	La FIS, entrevistas y documentos de respaldo.

Fuente: Encuesta realizada a los Enlaces, durante el taller del 7 de octubre

6.3.6. Sostenibilidad del proceso

Cuando se entra al apartado de sostenibilidad, lo oportuno es volver hacia los aspectos señalados en los demás criterios, que contribuyen a darle sostenibilidad al proceso o aquellos que tienen ante sí, oportunidades de mejora. Como lo que se analiza en este caso puntual es el “Proceso subsidio”, se recapitulan los siguientes aspectos:

- a) La no estandarización de la gestión y asignación del subsidio. Este es un tema que genera ineficiencias al sistema, poca posibilidad de planificar, de mejorar y de cumplir con calidad. El hecho que el 60% de las Gerentes regionales opinen que el proceso del subsidio es el mismo para todas las oficinas, pero un 40% discrepe de esa opinión; ya es un mal síntoma. Esta gestión se considera trascendental para la institución, y el hecho que no esté debidamente apropiada y contextualizada a los diversos esquemas regionales provoca ineficiencia en general. Si bien es cierto el “proceso” se enfoca a la población ya definida por los objetivos institucionales, esto no está siendo suficiente para ser efectivo. Actualmente el IMAS podría estarse aproximando a niveles de saturación y a no dar abasto con las demandas de la población, si a eso se le suma, el hecho de trabajar con un “proceso que no es proceso” cumplir eficientemente es todavía más difícil.
- b) Otro elemento que complica el escenario de la sostenibilidad, es la imposibilidad jurídica y material que tienen las oficinas regionales de poder co-gestionar y/o co-administrar en el esquema de las alternativas. Para bien o



para mal, los centros de cuidado son figuras de naturaleza privada y hay muchos aspectos que tienen que ver con: seguridad, nutrición, pedagogía e infraestructura física de los lugares; puede ser que las personas colaboradoras del IMAS identifiquen oportunidades de mejora y están completamente inhibidas de proponer y menos intervenir. Este libre albedrío, con que cuentan los centros de cuidado, no necesariamente promueven un ambiente de mejor calidad para los niños y las niñas.

- c) Como tercer elemento, se tiene la escasez de recurso humano técnico y profesional del IMAS. El incremento de más de 15,000 niños y niñas en 6 años, con la misma cantidad de recurso humano, ha provocado que la relación habitual de la institución con el núcleo familiar se haya enfriado, el personal técnico, reclama más visitas de campos, más valoraciones *in situ*, esta retroalimentación con las familias incrementa la posibilidad de implementar mejoras y para apoyar socialmente a donde más se necesite.
- d) Mecanismos de control. Tal y como se señaló en el apartado de eficacia, la carencia de controles puede comprometer innecesariamente a la institución y exponerla a situaciones de imagen pública y riesgo reputacional que darían al traste con la credibilidad del programa, y eventualmente con los fondos que se le giran
- e) Articulación y coordinación. En la imagen pública el IMAS se ha quedado solo con el programa “Red de Cuidado y Desarrollo de la Niñez” y lo que es su responsabilidad es la modalidad de las alternativas, esto pone en riesgo la sostenibilidad del proceso, en términos de su calidad, no de recursos, no es solamente girar los fondos con puntualidad, sino que la inacción de otros actores institucionales, va cobrando la factura. La especialidad del IMAS, es la familia, no los derechos de la madre, o los aspectos pedagógicos durante la estancia en la alternativa, ni la infraestructura, y esto genera dispersión de sus roles fundamentales y altera su buen funcionamiento
- f) Pocas oportunidades para innovar: El tema se indagó a en el seno de los Directores Administrativos y las Gerencias regionales, con una pregunta puntual, cuyas respuestas se pueden apreciar con detalle en la tabla adjunta, pero la respuesta generalizada, es que el quehacer cotidiano no permite innovar, lo cual es fácil de comprender.



Cuadro N° 10 ¿Considera usted que su Área Regional de Desarrollo Social ha realizado innovaciones en el proceso de otorgamiento de subsidios a las familias de los niños y niñas que asisten a las alternativas, que les permite ser más eficientes?

Directores administrativos		Gerentes Regionales	
Respuesta Sí o No	¿Cuáles innovaciones?	Respuesta Sí o No	¿Cuáles innovaciones?
No.	NA.	No.	NA
No.	Considero que no.	Sí	NA
No.	NA.	No.	NA
NA.	NA.	Sí.	Seguimiento minucioso a cada atención, trabajo de equipo con operadores y madres comunitarias/capacitación. Establecimiento de mecanismos de control de asistencia de los niños pero cuando se conoce que no es parte del programa se incurre o podría ser exceso de trámites no normados.
(Lo desconozco)	NA.	No.	La dinámica y los recursos disponibles sólo nos permiten ejecutar.
No.	NA.	Sí.	Coordinando para que se incorporen otros procesos en la alternativa, desarrollando procesos socioeducativos con algunas alternativas.
(Lo desconozco)	NA.	No.	NA



No.	NA.	Sí.	Con lo que se hace, se han logrado reforzar las expectativas a pesar de la falta de recurso humano. Se ha procedido a realizar reuniones grupales con los administradores de centros y se les brinda apoyo conjuntamente con la Red de Cuido.

6.3.7. Análisis de la calidad del servicio en el proceso de gestión del subsidio

Adicional al análisis desarrollado anteriormente sobre la pertinencia, eficacia, eficiencia y sostenibilidad del proceso del subsidio. Se analiza a continuación, la calidad del servicio en este proceso, respondiendo a las siguientes interrogantes que recuperan la *percepción de las familias* sobre el servicio recibido por parte del IMAS:

¿Cuál es la percepción de las familias sobre la calidad del servicio en cuanto al otorgamiento del subsidio por parte del IMAS, para que sus hijos puedan asistir a las Alternativa de Atención y Desarrollo de la Niñez?

¿Cuál es el procedimiento que se sigue para el otorgamiento del subsidio?

¿Se aplica la FIS a una Familia de primer ingreso que requiera del subsidio del IMAS para ingresar a una Alternativa de Atención y Desarrollo de la Niñez?

¿Cuánto tiempo tiene que esperar familia para que le realicen el Estudio Socioeconómico y demográfico?

¿Se solicita a las familias documentación probatoria sobre su condición socioeconómica?

¿Cuánto tiempo tarda todo el proceso de otorgamiento de subsidio IMAS, para que las familias puedan disfrutar de los servicios de una Alternativa de Atención y Desarrollo de la Niñez?

En particular, se analizará la percepción de las familias beneficiarias sobre la calidad del proceso de subsidio económico que otorga el IMAS en cada una de las modalidades de

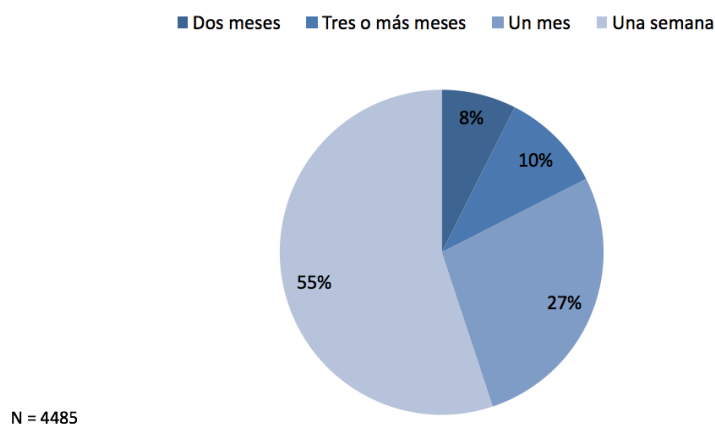
atención, a saber: Hogares comunitarios, CECUDI y centros infantiles, de tal manera que se pueda resaltar la particularidad de cada una de ellas.

En este apartado, el término calidad fue operacionalizado de la siguiente manera: tiempo en los pasos del proceso relacionado con el subsidio, explicación del proceso de subsidio y el monto del subsidio como tal. Estos tres elementos fueron las guías para la elaboración de las preguntas del cuestionario de las familias que llevan a sus hijos e hijas a las alternativas. Un elemento fundamental en este eje de análisis es el monto del subsidio, el cual no forma parte del proceso, pues es el beneficio en sí; sin embargo, se agrega en este segmento del informe pues está directamente relacionado.

Tiempo en el proceso del subsidio

En cuanto al primer eje de operacionalización de la calidad del servicio recibido, proceso relacionado con el subsidio, se debe aclarar primero que, por proceso relacionado con el subsidio se entiende el conjunto de pasos que deben seguir las personas beneficiarias para lograr la adjudicación del subsidio, la entrega del subsidio a las personas beneficiarias, el inicio de la atención del niño o niña en la AADN, así como los seguimientos que se pueda dar. En términos generales, se observa que el 55% de las familias señalaron que en una semana les aplicaron la Ficha de Información Social (FIS) luego de la solicitud respectiva.

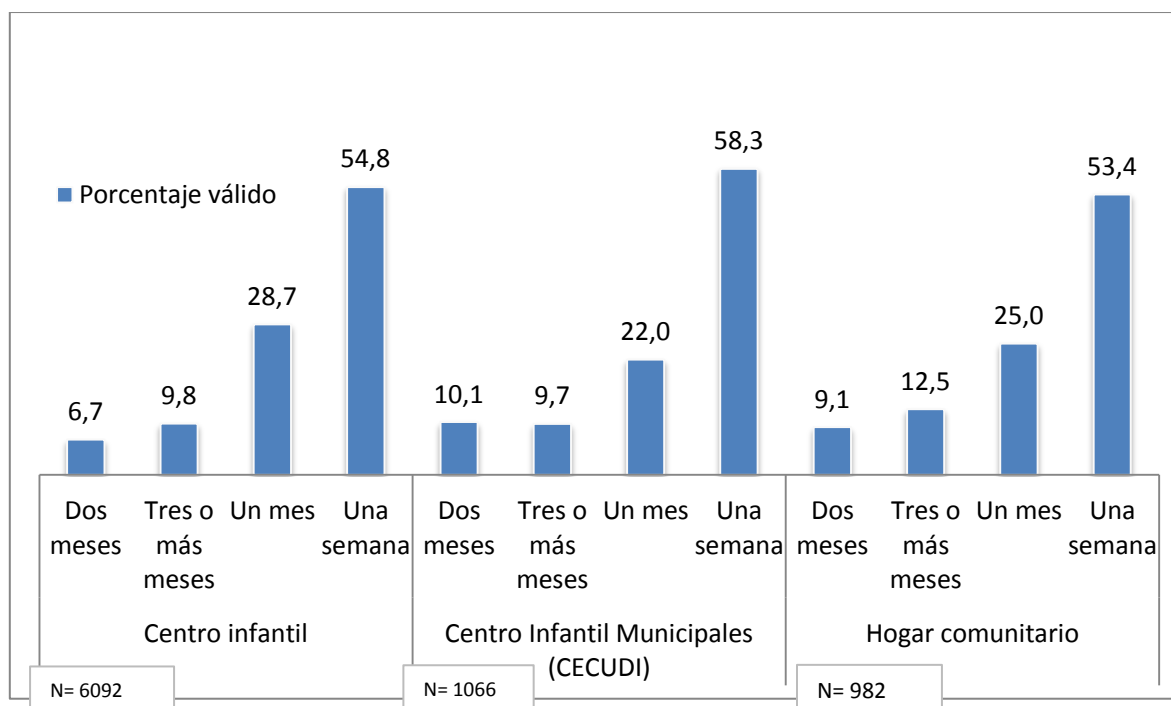
Gráfico N° 58 Valoración de las familias a la pregunta, ¿Cuánto tiempo duró usted para que le aplicaran la FIS?



Fuente: Cuestionario aplicado a las Familias, 2016

En el caso de los CECUDI's, el 58,3% de las familias dijeron que una semana, en los Centros infantiles, 54,8%, y en los Hogares comunitarios, un 53,4%. Para este rubro, se observa que los resultados son similares en las tres alternativas, destacando que el menor porcentaje para una duración de más de dos meses (16,5%) lo obtuvieron los Centros Infantiles.

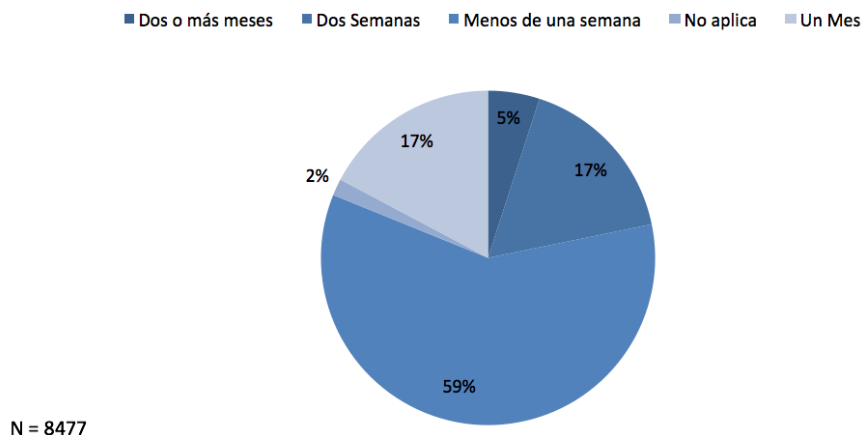
Gráfico N° 59 Valoración de las familias a la pregunta, ¿Cuánto tiempo duró usted para que le aplicaran la Ficha de información Social (FIS)?



Fuente: Cuestionario aplicado a familias, 2016

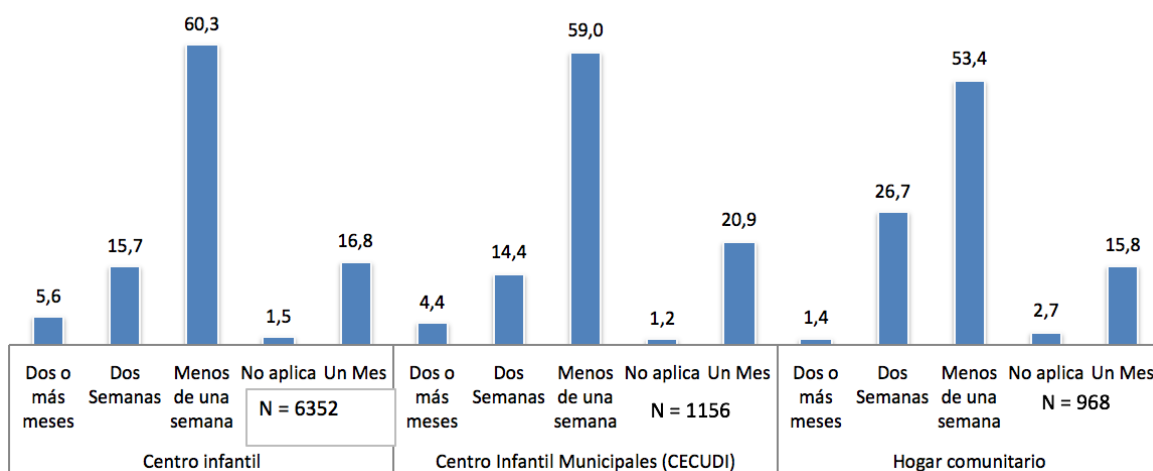
Para ahondar más en la calidad del proceso de subsidio, se les preguntó a las familias cuánto tiempo se duró para que se le resolviera el ingreso a la alternativa, la respuesta que más se dio fue menos de una semana (59% de acuerdo con el gráfico No 56). En el comparativo por alternativa, se resalta el caso de los centros infantiles, donde el 60,3% de las familias lo señalaron, en los CECUDI's, 59% y 53,4% para los Hogares Comunitarios.

Gráfico N° 60 Valoración de las familias, a la pregunta, Una vez aplicada la Ficha, ¿cuánto tiempo duró para que se le resolviera el ingreso a la alternativa?



Fuente: Cuestionario aplicado a las Familias, 2016

Gráfico N° 61 Valoración de las familias a la pregunta, Una vez aplicada la ficha, ¿cuánto tiempo duró para que se le resolviera el ingreso a la alternativa? desagregado por alternativa



Fuente: Cuestionario aplicado a las familias, 2016

Para el caso de los plazos de duración relacionados con aplicación de la FIS y el ingreso de la persona menor de edad a la alternativa, los CECUDI's muestran plazos de respuesta menores que las otras dos alternativas, siendo la que mayor porcentaje de menciones de "una semana o menos" obtiene en ambas preguntas.

En el gráfico siguiente, se observa que una parte importante de las familias manifestaron que no se les realizó ninguna otra gestión posterior a la aplicación de la FIS (82% según gráfico no. 58). En el caso de los centros infantiles lo indicaron el 84,6%, en los CECUDI's 80,6% y en los hogares comunitarios, el 69,2%. Las familias que dijeron que sí hubo otra gestión mencionaron que se relacionaba con llevar documentación o la fecha de visita al hogar. Esta situación se entiende en el tanto cada alternativa tiene sus particularidades, que se reflejan en trámites, requisitos y administración distinta.

Gráfico N° 62 Valoración de las familias a la pregunta, posterior a la aplicación de la FIS ¿se realizó alguna otra gestión?

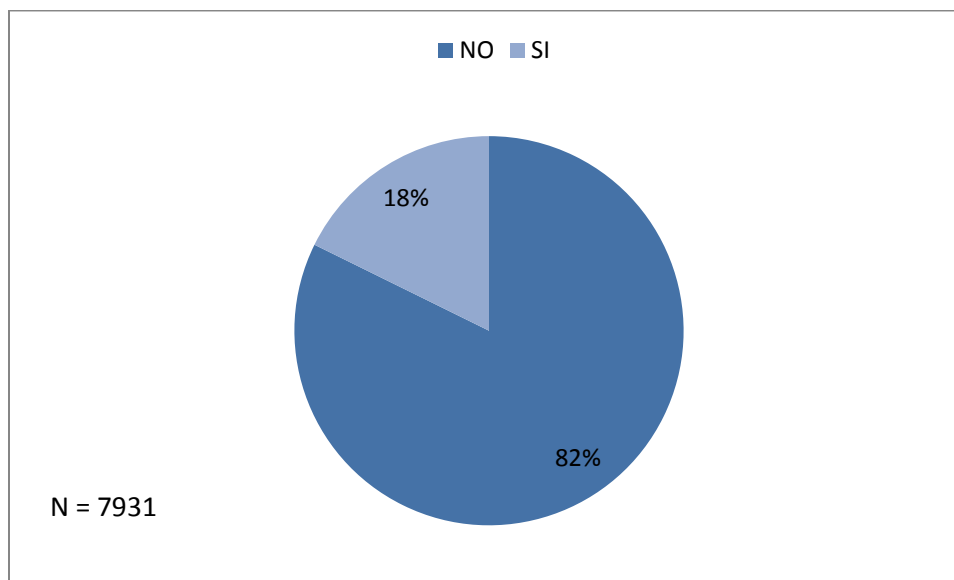
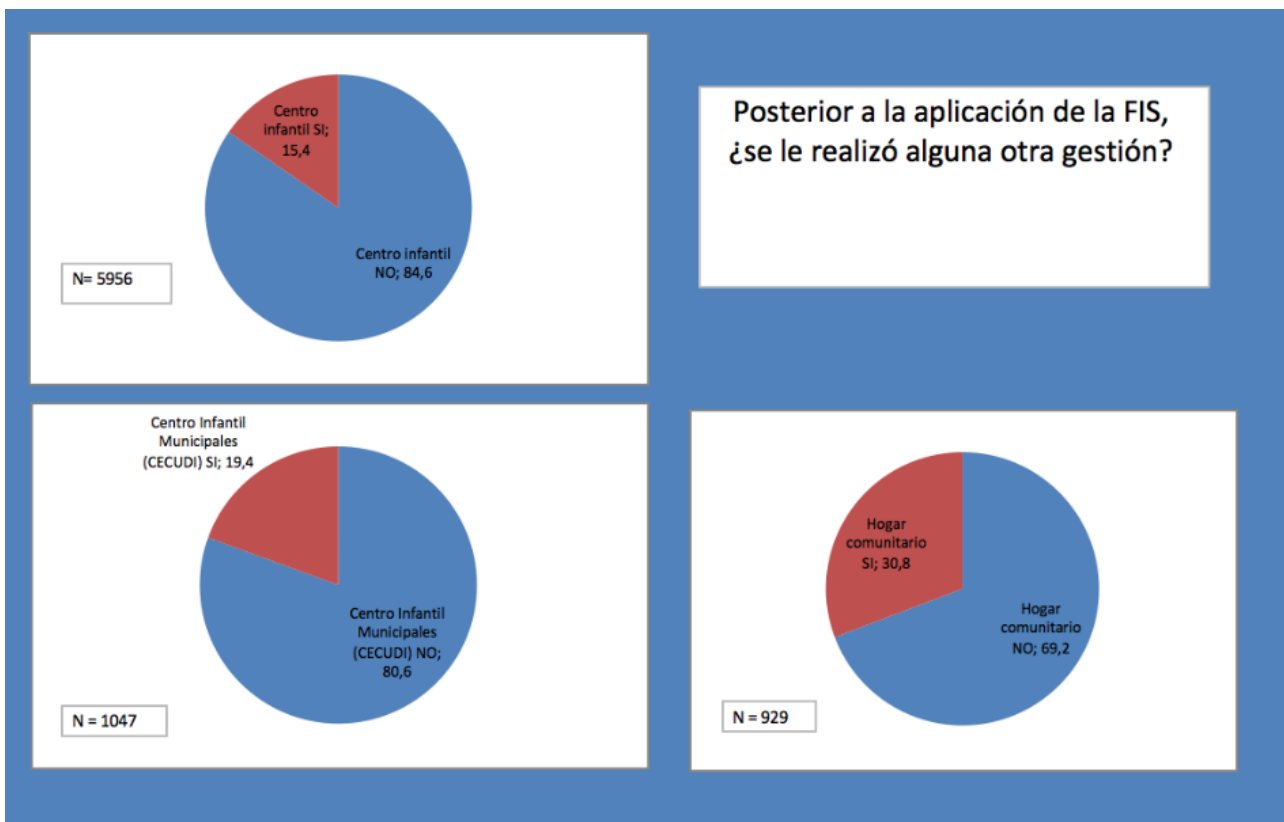


Gráfico N° 63 Valoración de las familias a la pregunta, Posterior a la aplicación de la FIS se le realizó alguna otra gestión, desagregado por Alternativa



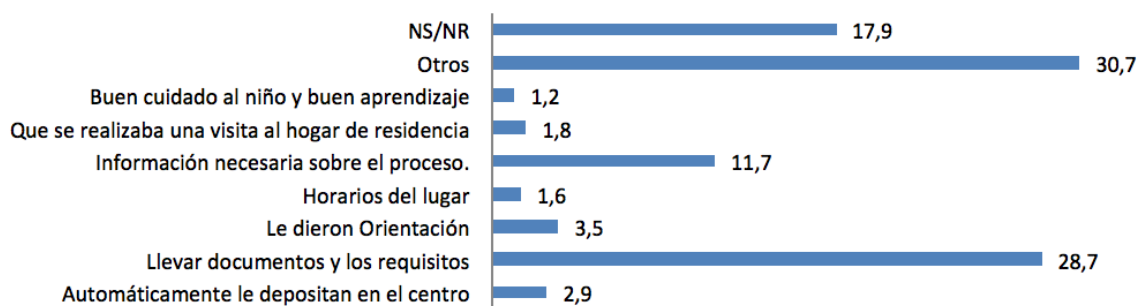
Fuente: cuestionario aplicado a familias, 2016

Explicación sobre el proceso de subsidio

Para el segundo eje de la operacionalización, explicación del proceso de subsidio, cuando se les pregunta a las familias sobre la orientación que les dieron cuando solicitaron el subsidio por primera vez, resalta que hay un porcentaje de casi el 18% de “no sabe o no responde” siendo el mayor en el caso de los CECUDI’s (20,1% de acuerdo con el gráfico no. 61). Entre las familias que contestaron sobre la orientación, para los centros infantiles, un 28,1% indicaron que se les señaló la necesidad de presentar documentos y requisitos; en los CECUDI’s un 26,8% y en los hogares comunitarios, un 35% siendo el más alto de las tres alternativas.

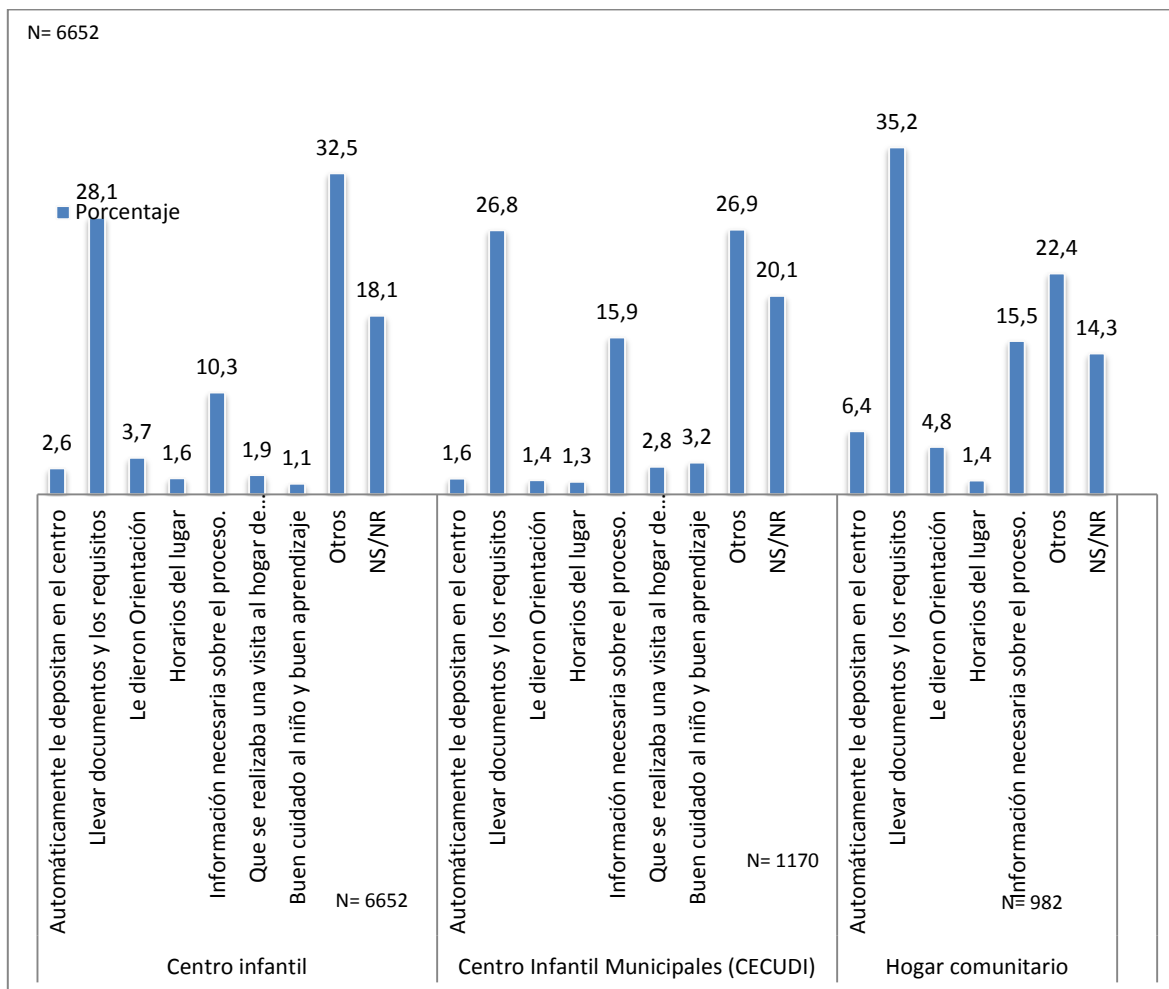


Gráfico N° 64 Valoración de las familias a la pregunta ¿Cuando usted fue por primera vez a solicitarle el subsidio para las alternativas de cuido, qué orientación le dieron?



Fuente: cuestionario aplicado a familias, 2016

Gráfico N° 65 Valoración de las familias a la pregunta, Cuando usted fue por primera vez a solicitar el subsidio para las alternativas de cuido, ¿qué orientación le dieron?



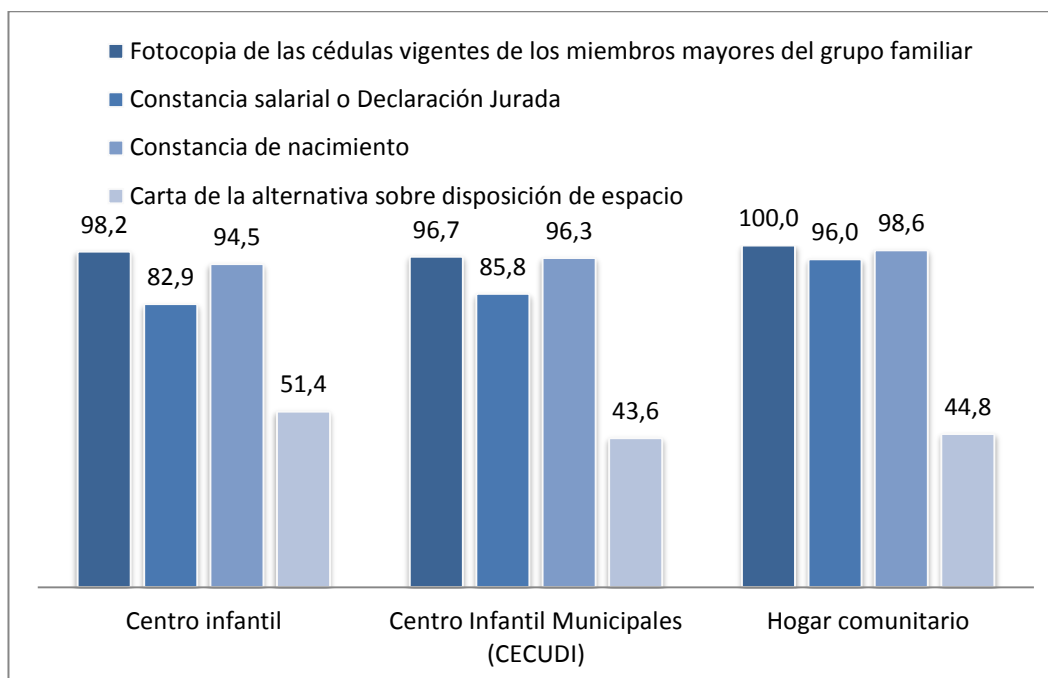
Fuente: cuestionario aplicado a familias, 2016

Se observa que la orientación que más menciones tiene por parte de las familias es la de “llevar documentos y otro requisitos”, cerca del 29% en general, 28,1% para los centros infantiles, 26,8% para los CECUDI's y 35,2% para los Hogares comunitarios, que para esta evaluación, se toma como parte de la tramitación normal para materializar el acceso de sus hijos o hijas a la alternativa. La segunda opción más mencionada fue información necesaria sobre el proceso en sí.

Las familias indicaron, de acuerdo a cada una de las alternativas, que los documentos que les pidieron para completar los requisitos son, en orden de menciones: fotocopia de la

cédula, constancia de nacimiento, constancia salarial o declaración jurada y una carta de la alternativa sobre disposición de espacio. Los resultados que muestra el siguiente gráfico describen un comportamiento similar entre las alternativas.

Gráfico N° 66 Valoración de las familias a la pregunta, Cuando le indicaron los requisitos, ¿cuáles de los siguientes documentos le pidieron? (puede marcar varias)



Fuente: cuestionario aplicado a familias, 2016

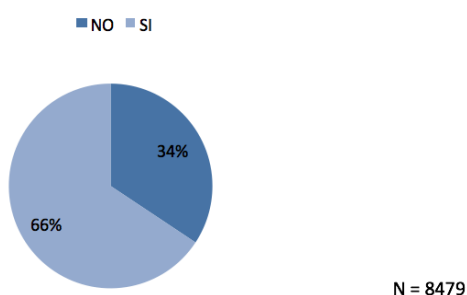
Monto del subsidio

Cuando se entra al análisis del tercer eje de la operacionalización, el monto del subsidio, una tercera parte de las familias indicaron que no les comentaron sobre el monto que les correspondía por subsidio para que su niño o niña ingresara a la alternativa. Se resalta este aspecto pues se espera que el 100% de las personas conozcan el monto, siendo que este elemento es fundamental para que las personas menores de edad pueden ingresar en las alternativas, además de ser un elemento esencial en la transparencia del manejo de fondos públicos.

Al equipo evaluador, le ha llamado la atención la dispersión en las respuestas cuando se refieren al monto del subsidio que dicen les corresponde. El monto de subsidio mínimo

mencionado por las familias fue 40.000 colones y el máximo 300.000 colones, con un promedio cercano a los 97.000 colones.

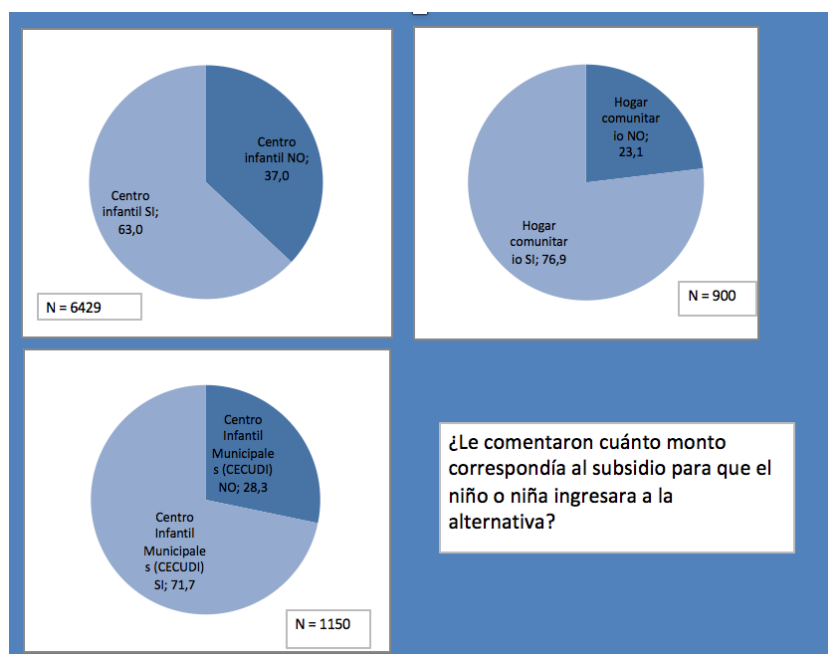
Gráfico N° 67 Valoración de las familias a la pregunta, Porcentaje de familias que indicaron si les indicaron o no el monto que le corresponde de subsidio al niño(a)



Fuente: cuestionario aplicado a familias, 2016

El casi 77% de las familias que llevan a sus niños y niñas a los Hogares comunitarios, indicaron que sí le comentaron el monto, señalando como valor mínimo 50.000 colones, un máximo de 234.000 colones, con un promedio cercano a los 97.000 colones. Para el caso de las familias que llevan sus niños y niñas al CECUDI, cerca del 72% mencionaron que sí les indicaron montos, con un mínimo de 40.000 colones, un máximo de 300.000 colones y un promedio de prácticamente 190.000 colones. El 63% de las familias con niños y niñas en Centros Infantiles indicaron que sí escucharon los comentarios del monto de subsidio: mínimo, 45.000 colones, máximo, 204.000 colones, con un promedio de 96.500 colones.

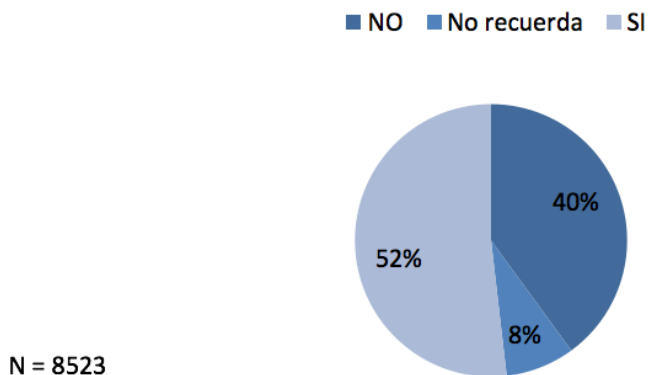
Gráfico N° 68 Valoración de las familias a la pregunta, ¿Le comentaron cuánto monto correspondí al subsidio para el niño(a)



Fuente: cuestionario aplicado a familias, 2016

Otro elemento que lleva a llamar la atención de los tomadores de decisión es el porcentaje de familias que afirman que no les explicaron el procedimiento para realizar el pago de los servicios de la alternativa: casi una cuarta parte.

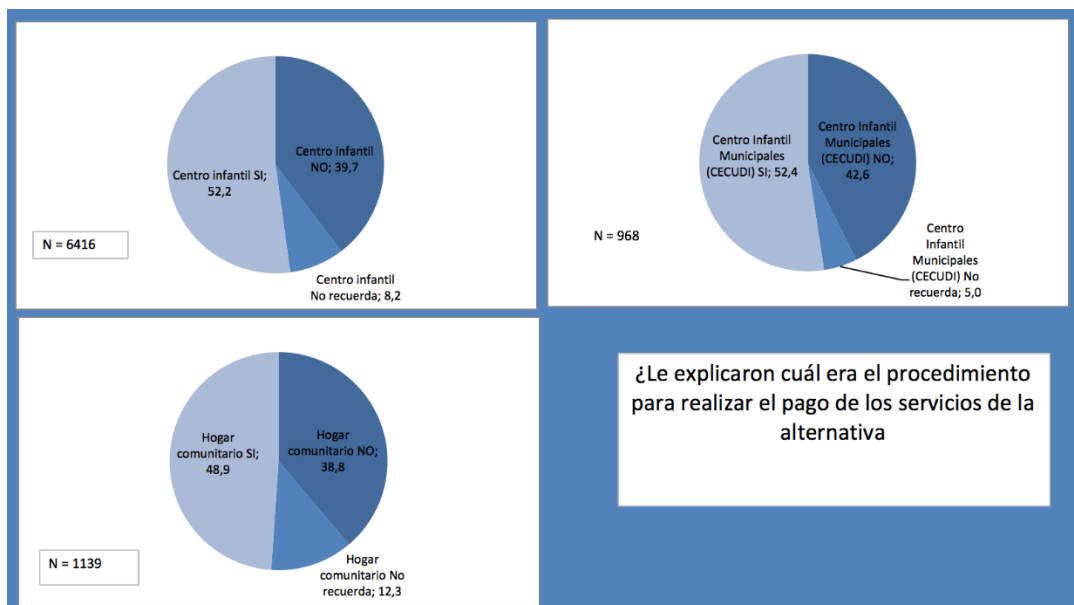
Gráfico N° 69 Valoración de las familias a la pregunta, Le explicaron cuál era el procedimiento para realizar el pago de los servicios de la alternativa



Fuente: cuestionario aplicado a familias, 2016

Al ver los resultados por alternativa, se observa que la diferencia se marca en el caso de los Hogares Comunitarios, pues el porcentaje baja a poco menos de 49%. Esta situación debe llevar a la reflexión sobre la necesidad de transparentar la información sobre todo en cuanto a la manera en que se realiza el pago de los servicios de la alternativa y el monto que realmente debe recibir ellas.

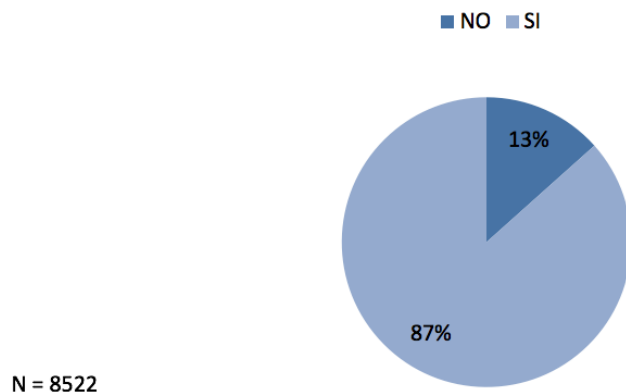
Gráfico N° 70 Valoración de las familias a la pregunta, Le explicaron cuál era el procedimiento para realizar el pago de los servicios de la alternativa



Fuente: cuestionario aplicado a familias, 2016

Teniendo claro que la persona que tiene derecho al subsidio es el o la niña, el IMAS transfiere el dinero a la alternativa y no al responsable de su cuidado, llama la atención del equipo evaluador que, el 13% de las familias señalan que no firmaron ningún papel que autorizara el depósito a la alternativa. Este dato debe llevar a la reflexión acerca de la información que se les da a la familia y a la corroboración de la documentación respaldo para la efectiva transferencia del monto que corresponde a la alternativa que debe ser.

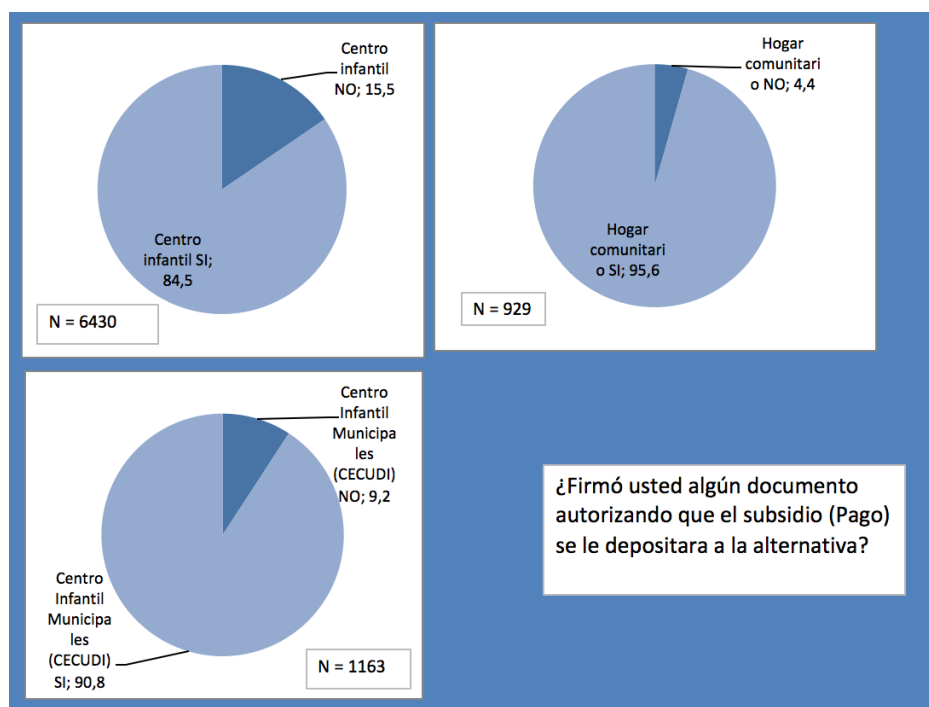
Gráfico N° 71 Valoración de las familias a la pregunta, ¿Firmo usted algún documento autorizando que el subsidio se le depositara a la alternativa?



Fuente: cuestionario aplicado a familias, 2016

Las menciones de no haber firmado el documento de autorización de depósito fueron hechas por el 15,5% de las familias para los Centros Infantiles, el 9,2% de las familias para los CECUDI's y el 4,4% para el caso de Hogares Comunitarios.

Gráfico N° 72 Valoración de las familias a la pregunta, ¿Firmó usted algún documento autorizando que el subsidio se le depositara a la alternativa?



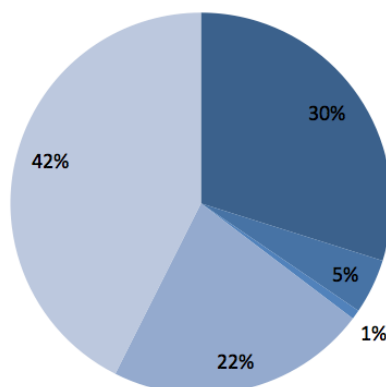
Fuente: cuestionario aplicado a familias, 2016

Cuando se les pregunta a las familias sobre el procedimiento que se sigue para el otorgamiento del subsidio, nuevamente se resalta que el 42% de ellas indica “No sabe / No responde”. Las otras respuestas que se da muestran diferencia en cuanto a los procedimientos que las familias reportan deben seguir: firmar en la guardería cada mes, llevar documentación al día y cumplir horario. Para el caso de los CECUDI's casi un 48% señala que “No sabe / No responde”, obteniendo el porcentaje más alto de las tres alternativas.



Gráfico N° 73 Valoración de las familias a la pregunta, Primer requerimiento que debe seguir para el otorgamiento de subsidio

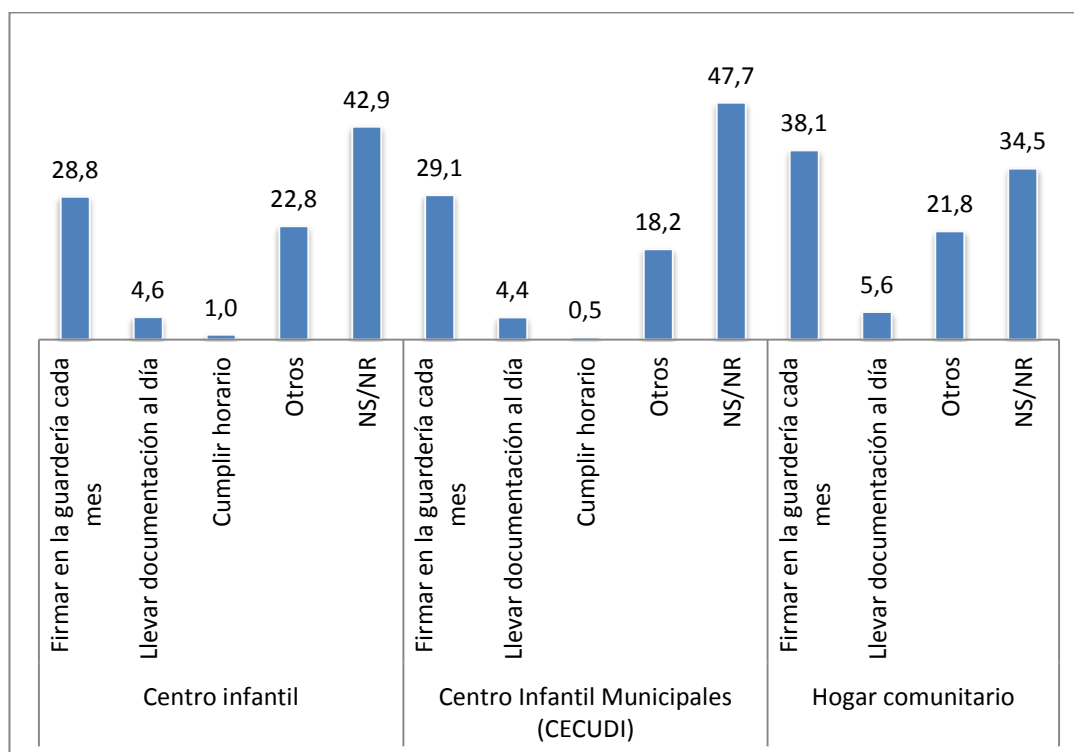
■ Firmar en la guardería cada mes ■ Llevar documentación al día ■ Cumplir horario ■ Otros ■ NS/NR



N = 8778

Fuente: cuestionario aplicado a familias, 2016

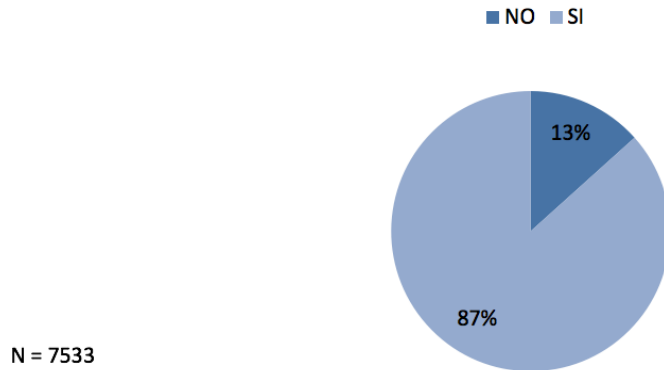
Gráfico N° 74 ¿Cuál es el procedimiento que se sigue para el otorgamiento del subsidio (Pago)?



Fuente: cuestionario aplicado a familias, 2016

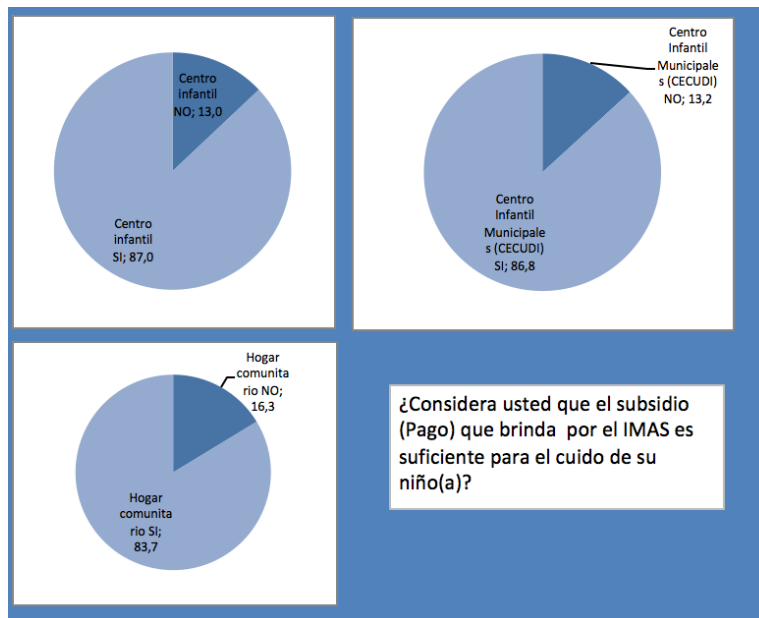
Una de las preguntas sobre el tema del subsidio a las familias fue si consideraban dicho pago brindado por el IMAS suficiente para el cuidado del o de la niña, y el 87% de ellas indicó que sí lo consideraban así. De las tres alternativas, se tiene que, en el caso de los Hogares Comunitarios, dicho porcentaje a poco menos del 84%.

Gráfico N° 75 Valoración de las familias a la pregunta ¿Considera que el subsidio (pago) que brinda el IMAS es suficiente para el cuidado del niño(a)



Fuente: cuestionario aplicado a familias, 2016

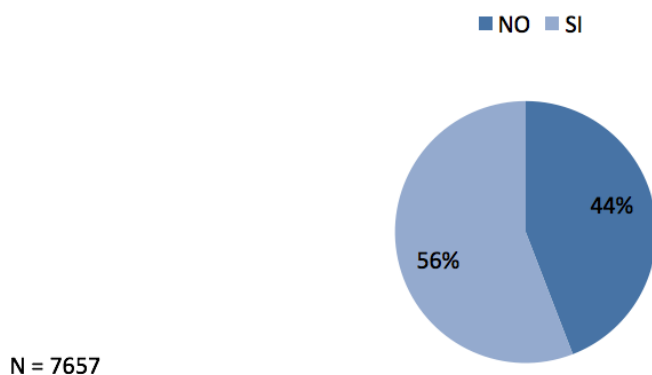
Gráfico N° 76 Valoración de las familias a la pregunta ¿Considera que el subsidio (pago) que brinda el IMAS es suficiente para el cuidado del niño(a)



Fuente: cuestionario aplicado a familias, 2016

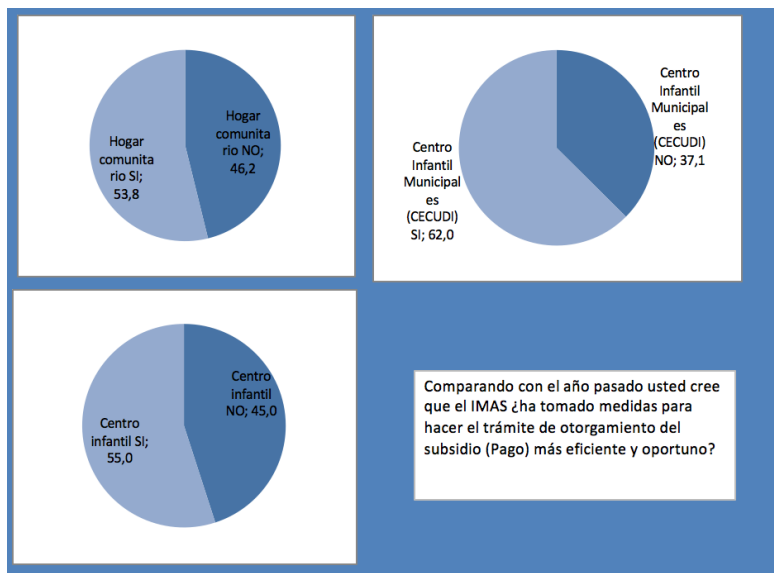
Más de las mitad de las familias (56%) consideran que el IMAS ha tomado medidas para hacer el trámite de otorgamiento del subsidio más eficiente y oportuno, esto sin dejar de lado que, en los párrafos anteriores, se comentó que hay un porcentaje considerable de familias que mencionaron no poseer información sobre los procedimientos en sí. Comparando los resultados por alternativa, se observa que el porcentaje de familias que valora las medidas de mayor eficiencia y oportunidad en el trámite es 62% para CECUDI's, 55% para Hogares Comunitarios y 53,8% para Centros Infantiles.

Gráfico N° 77 Valoración de las familias a la pregunta ¿Comparando con el año pasado usted cree que el IMAS, ha tomado medidas para hacer el trámite de otorgamiento del subsidio, más eficiente y oportuno?



Fuente: cuestionario aplicado a familias, 2016

Gráfico N° 78 Valoración de las familias a la pregunta ¿Comparando con el año pasado usted cree que el IMAS, ha tomado medidas para hacer el trámite de otorgamiento del subsidio, más eficiente y oportuno?

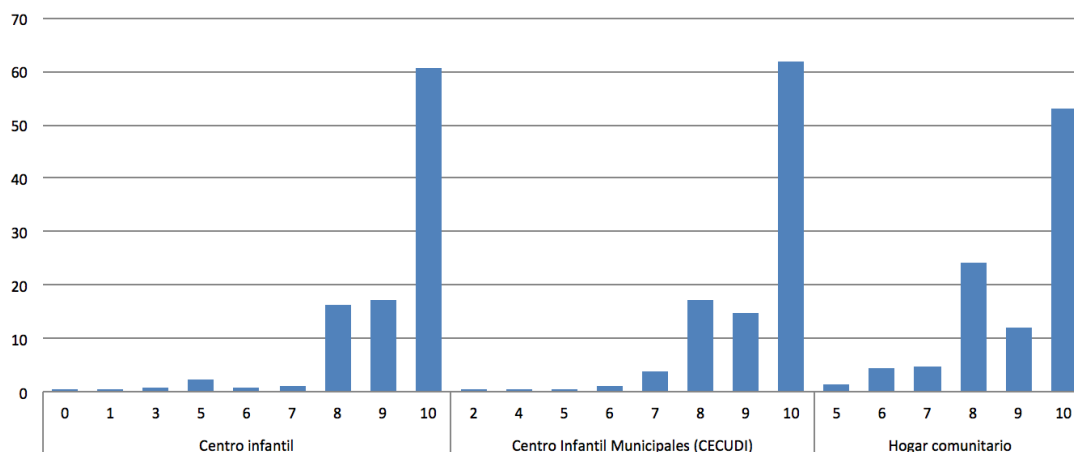


Fuente: cuestionario aplicado a familias, 2016

Ante la pregunta de “En una escala de 0 a 10, ¿qué nota le pondría usted al trámite que tiene que realizar en el IMAS para la obtención del subsidio (Pago) para el niño(a)?”, la nota promedio que las familias dieron fue de 9,18 con una desviación estándar de 1,4, lo cual para el criterio de este equipo evaluador es alta, mostrando satisfacción de parte de las familias. Este dato es relevante para en cuanto al criterio de sostenibilidad, dado el apoyo que las familias pueden dar a este proceso.

En el siguiente gráfico, se observa que para el caso de los CECUDI's el 62% de las familias dio una nota de diez, los Centro Infantiles, con una proporción de 60,7% y los Hogares comunitarios, con un 53%. Los CECUDI's obtienen una nota promedio de 9,26, los Centro Infantiles, un 9,18 y los Hogares Comunitarios, un 9.

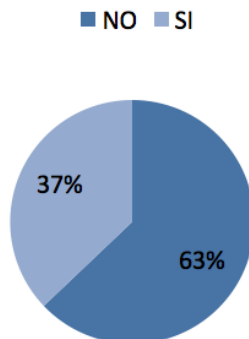
Gráfico N° 79 Valoración de las familias a la pregunta ¿En una escala de 0 a 10 que nota le podrá usted al trámite que tiene para realizar en el IMAS para la obtención del subsidio?



Fuente: cuestionario aplicado a familias, 2016

A las familias de los y las niñas que acuden a las diferentes alternativas, se les preguntó si consideran que el trámite del subsidio debería ser mejorado y el 37% indicó que sí. Esto muestra que si bien es cierto le pusieron una buena nota al trámite del subsidio (9,18) considera una tercera parte que sí se debe mejorar.

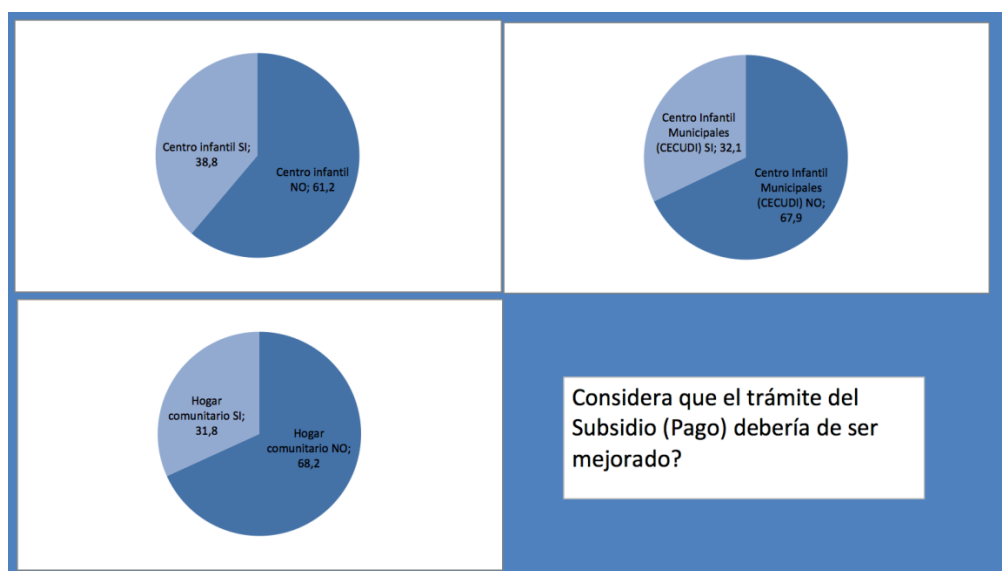
Gráfico N° 80 Valoración de las familias a la pregunta ¿Considera que el trámite del subsidio debería ser mejorado?



Fuente: cuestionario aplicado a familias, 2016

En el caso de las alternativas, las familias asociadas con el Centro Infantil dijeron en un 38,8% que sí se debe mejorar, para el caso de los CECUDI's lo dijo un 32,1% y para los Hogares Comunitarios, un 31,8% manifestó una opinión favorable a las mejoras.

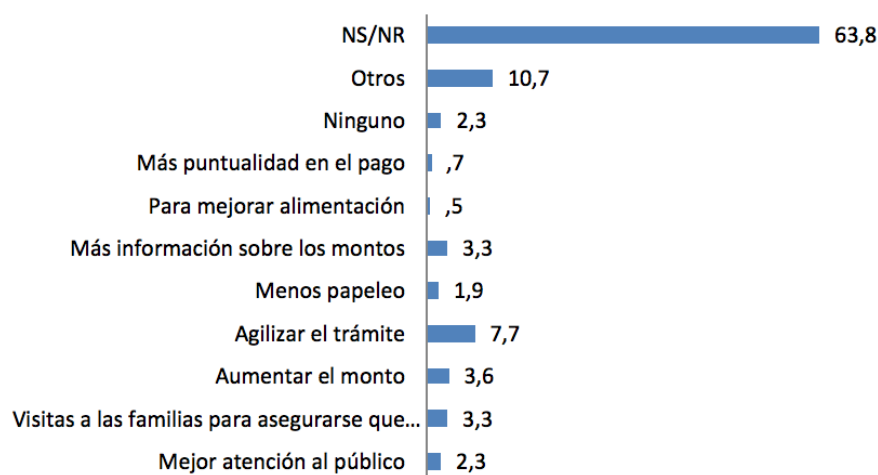
Gráfico N° 81 Valoración de las familias a la pregunta ¿Considera que el trámite del subsidio debería ser mejorado?



Fuente: cuestionario aplicado a familias, 2016

A las familias que indicaron que el trámite debe ser mejorado se le pidió que señalaran en qué se debía mejorar. Lamentablemente para el equipo evaluador, el casi 64% de las familias se decantaron por la respuesta “No sabe / No responde. Este último aspecto coincide con el análisis realizado supra donde se resaltó la falta de información que sobre el trámite manifiestan las familias.

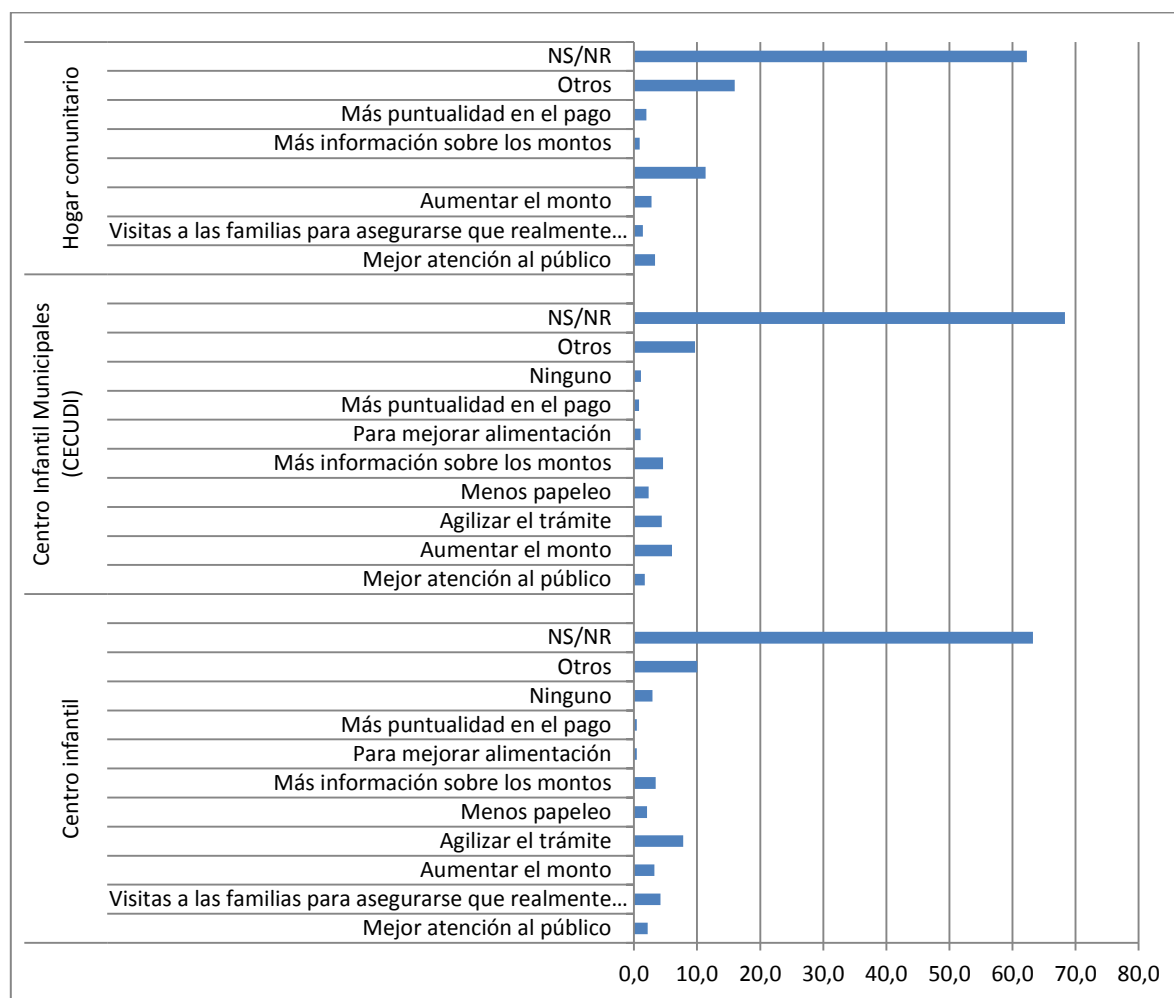
Gráfico N° 82 Valoración de las familias a la pregunta ¿Qué aspecto considera usted que se debería de mejorar del trámite del subsidio?



Fuente: cuestionario aplicado a familias, 2016

Si vamos al análisis de cada alternativa, se observa que el comportamiento general de la percepción se mantiene a grandes rasgos: poco más del 60% indica “No sabe / No responde”, y los aspectos más mencionados, en proporciones pequeñas: agilizar el trámite, aumentar el monto, más información sobre los montos y las visitas a las familias para verificar que tengan la necesidad.

Gráfico N° 83 Valoración de las familias a la pregunta ¿Qué aspecto considera usted que se debería de mejorar del trámite del Subsidio (Pago)?



Fuente: cuestionario aplicado a familias, 2016

Se puede indicar que la percepción de las familias sobre la calidad del servicio en cuanto al otorgamiento del subsidio por parte del IMAS, para que sus hijos puedan asistir a la Alternativa de Atención y Desarrollo de la Niñez es aceptable, pues calificar con una nota superior a 9.

De acuerdo con la percepción de las familias, el procedimiento no es claro y desconocen en su gran mayoría los pasos a seguir, la documentación a presentar e indicar con gran dispersión montos de subsidio distinto al que les corresponde realmente de acuerdo con



la normativa respectiva. Además, no todas las familias indicaron que firmaran un documento de autorización para la transferencia del dinero a las alternativas.

Las familias señalaron que, en efecto, se les aplica la FIS, pero de nuevo, con duraciones distintas, sin estandarización en este aspecto. De igual manera, las familias dicen, en su mayoría que acceden a los servicios en una semana o menos, sin embargo, hay otras proporciones importante que le toma meses ingresar a las alternativas.

6.3.8. Propuesta de mejora en la gestión y ejecución del subsidio IMAS

A continuación se describen una serie de sugerencias para mejorar la gestión y ejecución del subsidio IMAS, algunas de las cuales también se retoman en el apartado que se presenta más adelante con las recomendaciones. Las sugerencias se organizan según cuatro líneas estratégicas.

Estructura interna del proceso del IMAS:

- Sobre la necesidad de transparentar la información en cuanto a la manera en que se realiza el pago de los servicios de la alternativa y el monto que realmente debe recibir ellas, se debe socializar el proceso de definición del subsidio por parte IMAS y FODESAF, esto a partir del estudio a profundidad de los costos reales de las AADN, que sería posible gracias al convenio que se sugiere firmar entre las AADN y el IMAS.
- Debe reconstruirse un proceso más cercano a la realidad de la gestión, otorgamiento, seguimiento y evaluación del subsidio, idealmente enfocado a ser mejorado. Es un proceso que debe nacer y operar en forma apropiada, debe ejecutarse en forma conjunta con los distintos actores que intervienen y la meta es que debe ser estandarizado o funcionar igual para todas las oficinas, con plazos y responsables definidos.
- Es importante revisar el tiempo destinado tanto en la aplicación de la FIS, como en la resolución de ingreso a la alternativa, de tal manera que los y las niñas puedan acceder a las alternativas en el menor tiempo posible, para que reciban los beneficios respectivos cuanto antes.
- Una vez clarificado el proceso a nivel institucional, se debe realizar un diagnóstico que refleje las necesidades materiales y de recurso humano, que permitan dar la atención pronta y oportuna a todos los casos familiares para el otorgamiento, seguimiento y evaluación del subsidio.



- Dentro de la estandarización de los procesos y requisitos para completar los trámites, se debe homogenizar la solicitud de documentos para el ingreso a las diferentes alternativas, en particular la constancia salarial o declarada jurada, pues de ello depende en gran parte la posibilidad de la clasificación del nivel de ingreso y por ello el derecho al subsidio. Esta documentación debe corroborarse, de tal forma que se respalde la transferencia del monto que se hace a las Alternativas.
- Se sugiere generar mayor explicación sobre el trámite del subsidio, así como sobre el monto otorgado, de tal manera que las familias comprendan no sólo cada paso del proceso, sino la cantidad exacta y de esta forma, sean conscientes de la necesidad de que se firme el documento que da pie a la transferencia hacia las alternativas. De esta manera, las familias mismas funcionarían como fiscalizadoras de las alternativas donde están siendo cuidados las y los niños.

Control y seguimiento:

- El proceso del subsidio debe ser continuamente monitoreado, por lo tanto se recomienda conceptualizar y poner en marcha, mecanismos de control: debe definirse el ámbito general de los controles, uno es sobre los procesos, otro sobre el manejo de los recursos y sobre temas del bienestar de la familia.
- Establecer una unidad ejecutora del seguimiento y evaluación: es importante destacar que todos estos mecanismos de control, deben provenir y ser aplicados, por parte de una unidad de seguimiento y evaluación, en vista que dentro de los principios de la sana administración, el control no lo ejerce el mismo que ejecuta.

Relaciones interinstitucionales:

- La Secretaria Técnica de la REDCUDI debería normar con claridad la relación que puede o debe tener el IMAS con cada una de las modalidades de alternativa de cuidado.

Mejora continua:

- Se recomienda plantear desde el más alto nivel, un apoyo directo a la administración central en el tema de mejora continua e innovación del proceso, esto al igual que el control, no debe salir de quienes hacen la gestión cotidiana,



pero si se debe desarrollar con ellos e incorporar la retroalimentación que reciban de las familias.

7. Conclusiones

7.1. Pertinencia de las AADN en el marco de la REDCUDI

Pertinencia respecto a las necesidades de la población y las políticas del país

Se puede afirmar que los objetivos de la intervención de las Alternativas de Atención y Desarrollo de la Niñez (AADN) evaluadas, en general resultan adecuados para contribuir a la solución del problema central hacia el cual se dirige dicha intervención, a saber: la carencia de opciones de cuidado y atención integral para los niños y las niñas, que impactan no sólo en la población menor de edad del país, sino también a las mujeres que pretenden incorporarse al mercado laboral y a procesos educativos.

Asimismo, se considera que tanto el diseño como los objetivos de la intervención siguen siendo adecuados para dos de las AADN evaluadas, específicamente en los Centros Infantiles Privados y en los Centros de Cuido y Desarrollo Infantil. Caso contrario sucede con la Alternativa Hogares Comunitarios, cuya misión postula: “Asegurar a los menores un lugar donde crecer sanos y un sitio seguro donde permanecer cuidados y atendidos por personas adultas, a la vez que se constituye como una estrategia de lucha contra la pobreza, que permite acceder a las mujeres a un desarrollo social más pleno, mediante un proceso de cambio y transformación de la valoración de las actividades domésticas y de crianza infantil”.

En este sentido, si bien esta alternativa ha representado una opción de atención que, desde su creación hasta la fecha, se ha constituido en una respuesta de cuidado para una porción de la población infantil del país y a sus encargadas(os), se considera que su misión no trasciende la perspectiva de “cuido diario” de manera que le posicione como una iniciativa gestora del concepto de “atención integral”, que a la vez, le permita transversalizar su teoría de la intervención.

También, se puede concluir que existe coherencia entre los objetivos de la intervención de las distintas AADN evaluadas y la política del país, la cual no sólo se concreta en políticas transversales dirigidas a grupos específicos, en este caso, los niños y niñas y la población femenina sino que, desde una perspectiva de inclusión y desarrollo social, participa en la concreción de políticas más amplias a nivel de empleo, reducción de la pobreza y reactivación de la economía.

Pertinencia con respecto a la Teoría de la intervención de la REDCUDI

La teoría de la intervención del Programa Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil (REDCUDI) y de cada modalidad de las AADN no se plantean de manera explícita a nivel institucional; sin embargo, a partir de la documentación suministrada por el IMAS, la normativa y la recopilación de información mediante el trabajo de campo, el equipo evaluador realizó una reconstrucción tanto de la teoría del proceso, como de la teoría del impacto que la componen.

La planificación de las Alternativas de Atención y Desarrollo de la Niñez, está alineada en función de lo planteado por la teoría en que se basan las alternativas. No obstante, al analizar la pertinencia de la planificación que realiza cada una de las alternativas, se evidencian falencias en la programación estratégica, ya que cada una lo hace de manera independiente y desvinculada. Por ejemplo, la programación del presupuesto para implementar la infraestructura, equipamiento, así como otras actividades que tienen lugar en las alternativas, fue catalogada como no adecuada por la gran mayoría de los enlaces regionales.

A partir del recuento de la normativa que da sustento a cada Modalidad y a la REDCUDI, se logra identificar una consistencia entre una y otra, en tanto que, el análisis de los dos primeros componentes de la cadena de resultados para cada una de las AADN: insumos y las actividades, son congruentes con las políticas públicas que brindan direccionalidad a las acciones emprendidas por la REDCUDI.

Sólo existe un distanciamiento entre la meta de la REDCUDI que propone propiciar la universalidad en el acceso del servicio a toda la población que lo requiera sin distingo de su condición económica, y la meta de las Alternativas, las cuales otorgan prioridad a la población en pobreza o en extrema pobreza.

Pertinencia entre los objetivos de las AADN y los objetivos institucionales del IMAS y del Programa REDCUDI

Se encontró que el planteamiento y los propósitos de las Alternativas de Atención y Desarrollo de la Niñez (AADN), el Área Programática de Bienestar Familiar del Programa Bienestar y Promoción Familiar, ejecutado por el IMAS y la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil, demuestran correspondencia entre sí.

No obstante, con base en el análisis de contenido de la información proveniente de diversas fuentes, se evidencia una desvinculación entre las AADN y el Área Programática de Bienestar Familiar, debido a que esta última tiene relación directa con las familias que gozan de este beneficio, no con las AADN, lo cual incide en la carencia de homologación de los criterios de calidad con que se brinda el subsidio, por parte de todas las AADN.

Tanto las personas que se desenvuelven como enlaces regionales así como las jefas de áreas regionales, manifiestan que cada región trabaja de manera independiente, siguiendo sus propios procedimientos con base en su experiencia.

Siguiendo la línea del criterio de pertinencia, se observa que la REDCUDI plantea como un pilar fundamental la universalización de un sistema de atención y desarrollo infantil que responda adecuadamente a las necesidades de los niños y niñas, principalmente de quienes se encuentran en condiciones de pobreza, vulnerabilidad y riesgo social.

No obstante, el IMAS, instancia estatal dentro de la cual opera el Área Programática de Bienestar Familiar, vinculada con el otorgamiento de subsidios correspondientes a este beneficio, en virtud de su ley de creación (No. 4760) trabaja con una población meta mucho más focalizada: “El IMAS... tiene como finalidad resolver el problema de la pobreza extrema en el país, para lo cual es llamado a planear, dirigir, ejecutar y controlar un plan nacional destinado a dicho fin. Para ese objetivo utilizará todos los recursos humanos y económicos que sean puestos a su servicio por los empresarios y trabajadores del país, instituciones del sector público nacionales o extranjeras, organizaciones privadas de toda naturaleza, instituciones religiosas y demás grupos interesados en participar en el Plan Nacional de Lucha contra la Pobreza”. De esta forma, se evidencia una contradicción entre los alcances de la REDCUDI y el Área Programática de Bienestar Familiar del IMAS.

Por otra parte, uno de los objetivos de la REDCUDI es el de articular a los diferentes actores, alternativas y servicios de cuidado y desarrollo infantil, sin embargo, el Ministro Rector del Sector de Bienestar Social y Familia, quien funge como Coordinador del Consejo Consultivo de la REDCUDI, no tiene cartera, lo cual, para efectos legales, no le faculta para participar en la emisión de actos vinculantes para el sector público. Lo anterior, implica que la REDCUDI solo trabaja en un ámbito recomendativo, disminuyendo sus posibilidades de tener una incidencia efectiva sobre el funcionamiento de las distintas alternativas y servicios de cuidado del país.

Pertinencia de la planificación institucional

Asimismo, se detectan algunas debilidades para lograr que la planificación de las modalidades de AADN sea pertinente, oportuna y eficaz, debido a que no se constituye en un proceso institucionalizado para quienes ejecutan el servicio del subsidio en cada una de las regiones. Se percibe un desconocimiento del proceso de planificación y de sus instrumentos por parte de los enlaces regionales, lo cual atenta contra la eficacia de los mismos.

Se puede concluir entonces que, no existe un sistema de planificación que articule el accionar local, regional y nacional y que genere insumos oportunos para la toma de

decisiones. No hay un plan estratégico de la REDCUDI, cada alternativa trabaja de forma independiente en su programación, no en un todo articulado, desde una visión de red. Además, los procesos de planificación no son sistemáticos ni constantes.

Pertinencia de los instrumentos de planificación

La planificación institucional vinculada con las Alternativas de Atención y Desarrollo de la Niñez no permite la programación, ejecución, medición y toma de decisiones con respecto al cumplimiento de los objetivos propuestos, debido principalmente al grado de independencia con la que goza cada Alternativa para desarrollar o no su propia estrategia de planificación y de asignación de recursos.

Se carece de instrumentos de planificación que sean utilizados en el marco del Programa REDCUDI, que permitan una adecuada programación y ejecución de las acciones implementadas por las Alternativas de Atención y Desarrollo de la Niñez, para el cumplimiento de los objetivos institucionales vinculados y la toma de decisiones. Desde la teoría se requiere que todas las alternativas planifiquen su gestión, pero en la práctica queda evidenciado que no se cumple con este requerimiento.

Pertinencia según la demanda de la población

Existe una congruencia entre los objetivos propuestos para las Alternativas de Atención y Desarrollo Infantil evaluadas y las principales necesidades sociales; así como entre estos objetivos y el marco jurídico y político vigente en el país, tanto en términos de políticas sectoriales específicas como en relación con los planteamientos del Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014. Sin embargo, aparte de que se carece de estudios de oferta y demanda que justifiquen la apertura de alternativas, los datos de cobertura con los que se cuentan (2012), revelan que la oferta nacional de opciones de atención y desarrollo infantil, no es suficiente para atender a toda la población con necesidad (mientras que la cobertura de los servicios públicos en cuidado y atención no superaba el 5% de la población infantil menor de 7 años de edad para el año 2010, existe un 15.11% del total de niños y niñas que requieren dichos servicios,). Esta insuficiencia de alternativas aumenta las condiciones de vulnerabilidad social de las niñas y los niños.

Pertinencia de la programación

A pesar de que el Área Programática de Bienestar Familiar emite la normativa técnica, realiza investigaciones, diseña, ejecuta y evalúa planes para la toma de decisiones en las áreas sustantivas de apoyo y para la coordinación de programas o procesos institucionales, existe una desvinculación entre la programación de las AADN y el nivel institucional, debido a que este último tiene relación directa con las familias que gozan de este beneficio pero no con las Alternativas.

Los enlaces regionales y las jefas de áreas regionales, afirmaron que cada región trabaja de manera independiente, siguiendo sus propios procedimientos a partir de la experiencia particular que hayan obtenido.

En la programación de las Modalidades Alternativas de Atención y Desarrollo de la Niñez, se involucran otras instituciones estatales participantes en la prestación del servicio pero son relaciones que, según las alternativas, se generan más a partir de un criterio de oportunidad para dar respuesta a necesidades concretas que presenta la población. Ejemplo de ello, son las áreas de salud de la CCSS, la escuela, el PANI, el IMAS o voluntariado, entre otros, de tal forma que estas instituciones asumen atenciones con la población que el centro no puede asumir por sí mismo, porque no cuenta con servicios de medicina, enfermería, nutrición, educación, etc. El comportamiento varía para cada centro y regional, surgiendo más de manera reactiva que planificada.

7.2. Pertinencia, eficiencia y eficacia de los servicios brindados por las AADN

Seguidamente se desarrollan conclusiones respecto a la valoración de la pertinencia, eficiencia y eficacia de las modalidades de Atención y Desarrollo de la Niñez, clasificadas en conclusiones sobre: la atención, infraestructura, equipamiento, recurso humano, capacitación y costo en el marco del Programa Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil.

7.2.1. Atención

Pertinencia de la atención

Una vez analizados aspectos como infraestructura, desarrollo integral de los niños y niñas, la confianza y seguridad que sienten los responsables de esta población infantil cuando dejan sus hijos en las alternativas y los aspectos emocionales de los niños desde la percepción de sus responsables, y ver los resultados se puede concluir que el servicio de atención es pertinente.

De todos los hallazgos de la evaluación, se resaltan dos elementos fundamentales para emitir el criterio de la pertinencia que el aspecto de atención tiene en las AADN. Un primer elemento reforzador de la pertinencia de la atención, es la alta percepción que las familias tienen sobre la estimulación que observa en los y las niñas, como por ejemplo: gusto cada vez mayor por jugar en grupo, aprendizaje a ser más independiente con sus amigos, padres o personas cuidadoras y una mejoría en la forma en que maneja su cuerpo con mayor seguridad.

El segundo elemento para darle soporte al criterio positivo de la pertinencia es que una de las formas en que este servicio responde a las necesidades y a las demandas de los



niños y niñas es generando elementos de entorno físico, material y de seguridad emocional, que los hace estar tranquilos durante su tiempo de permanencia, y esto se concluye porque de otra manera, las alternativas no recibirían el voto de confianza que sus responsables manifestaron durante las encuestas.

Eficacia de la atención

Una vez analizada la información sobre percepción del cuidado, mejoras en los servicios, comunicación entre alternativa y responsables de los niños y niñas, así como flexibilidad horaria, se puede afirmar que se cumple el criterio de eficacia en la atención cumple los objetivos de cuidado definidos para la salvaguarda y cuidado integral de las y los niños.

Como se observó, las madres, padres y encargados de las personas menores de edad indicaron un alto nivel de satisfacción por la calidad del servicio que reciben; igualmente, las personas responsables de las personas menores de edad califican positivamente el cumplimiento de las diferentes AADN en cuanto a la atención recibida, en sus diferentes dimensiones. Sin duda, estos elementos positivos configuran una base fundamental para indicar que el criterio de eficacia, es visible en la atención de las personas menores de edad por parte de las AADN.

Para reafirmar sobre el criterio de eficacia en la atención, se concluye también que las familias califican muy positivamente la categoría de percepción de cuidado, donde puntúan muy alto todas las dimensiones estudiadas, por ejemplo, cumplimiento de la jornada, seguridad al dejar al niño/a en el centro infantil, trato del personal, entre otros. Cuando se les preguntó a las familias en relación con su percepción sobre el cuidado de la niñez, hubo una cantidad importante de menciones positivas. Esto ratifica un análisis positivo del criterio de eficacia de la atención por parte de las AADN.

La oferta es la jornada horaria que se les ofrece a las familias, es satisfactoria, en particular, porque se ajusta a la necesidad que las familias poseen. Dentro de este rubro de horario, también existe una satisfacción de parte de las familias en cuanto al cumplimiento de horarios de juegos, alimentación y aprendizaje.

Los últimos dos aspectos que se van a mencionar en esta conclusión sobre la eficacia de la atención son las percepciones positivas alrededor de los servicios recibidos, y no hay aspectos relevantes en donde identifiquen oportunidades de mejora, lo que lleva a concluir que están satisfechos con lo que se recibe. Además de que la calificación asignada al nivel de comunicación entre la alternativa y los responsables, nuevamente es muy positiva.

Eficiencia de la atención



En el análisis realizado a la información brindada por las personas encuestadas y de los grupos focales, no hay evidencia suficiente para afirmar con contundencia cuáles y cuántos son los recursos que cada una de la AADN utiliza para la entrega del servicio a las personas menores de edad. Siendo que la eficiencia permite relacionar servicio entregado y recursos utilizados para ello, y que no hay posibilidad de determinar con precisión los recursos utilizados, emitir un criterio sobre la eficiencia de la atención no es factible para el equipo evaluador.

7.2.2. Infraestructura y equipamiento

La eficacia, como criterio de evaluación, establece la medida en que las distintas AADN poseen la capacidad para alcanzar sus objetivos y metas programadas, con el mínimo de recursos disponibles y tiempo. Aplicado a los servicios de infraestructura y equipamiento, este criterio fue comprendido como el cumplimiento de requerimientos mínimos establecidos para la prestación de servicios que se ofrecen en las Alternativas de Atención y Desarrollo a la Niñez (AADN) evaluadas.

A partir de los hallazgos, se observa que el cumplimiento en los requerimientos establecidos, presenta un comportamiento disímil a la hora de analizar cada una de las categorías contempladas en la evaluación de estos dos servicios.

Es así como en las categorías “condiciones de planta física” y “condiciones de equipamiento”, se observan niveles de cumplimiento superiores al 75% en casi la totalidad de aspectos evaluados.

Lo anterior podría indicar que, a pesar de la necesidad explicitada por las y los encargados de las distintas AADN evaluadas por efectuar mejoras en la planta física, mediante reformas, ampliaciones o reforzamiento de los inmuebles, así como mediante la adquisición y compra de equipamiento; la planta física y el equipamiento con que cuentan las AADN son eficaces por cuanto cumplen con los requerimientos mínimos para la prestación del servicio a la población de niños y niñas usuarias.

En esta valoración, no se contempla la Alternativa Hogares Comunitarios, por cuanto solamente fue evaluada en la última categoría desarrollada y por las razones expuestas al inicio del apartado.

Empero, en las categorías “Condiciones de salubridad y seguridad” y “Requerimientos Generales de habilitación y funcionamiento”, se observan algunos elementos que se constituyen en áreas de mejora prioritarias, en pro del fortalecimiento de la gestión de dichas AADN.



En relación con los requerimientos generales para la habilitación y funcionamiento de las Alternativas de Atención y Desarrollo a la Niñez, se observa que un porcentaje considerable de AADN no cuenta con autorizaciones, avales técnicos y permisos básicos para su funcionamiento. Esto es evidente respecto a las autorizaciones por parte del CAI del Ministerio de Salud, el IAFA y el MEP.

Al respecto, se destaca que, indistintamente de los porcentajes obtenidos por cada una de las AADN evaluadas, el hecho de que tan solo una Alternativa no cumpla con dichos procedimientos técnicos y administrativos, tiene una incidencia directa sobre su eficacia, pues supone su incapacidad como organización, para garantizar a las y los usuarios el cumplimiento de requisitos mínimos en la atención explícitamente ofertada.

Asimismo, estas situaciones identificadas en algunas AADN, no solo expone a los centros a su des-habilitación y a procesos judiciales, sino que ubica a las personas menores de edad usuarias de los servicios, en una condición de riesgo que podría comprometer su integridad física y emocional.

De allí que se considere que este es un tema sensible que debe ser abordado de forma prioritaria y desde una perspectiva interinstitucional, para identificar e implementar las estrategias y mecanismos necesarios que aseguren el cumplimiento de lo mencionado. Lo anterior, en pro del buen funcionamiento de las AADN evaluadas y de la atención integral a la que los niños y niñas usuarias tienen derecho.

Igualmente, en el tema de condiciones de seguridad de los centros se identifican como áreas de mejora: el manejo adecuado de los cilindros de gas en los centros, que garantice la protección tanto de las personas menores de edad atendidas como del personal encargado.

En los mismos términos, todas las AADN deben contar con el mobiliario adecuado para el resguardo de los medicamentos prescritos a la población usuaria, con el fin de proteger a la población menor de edad atendida y evitar eventuales situaciones de riesgo.

En ese sentido, es prioritario que las instancias competentes intervengan en las áreas de mejora identificadas, en procura del otorgamiento de servicios de calidad y el cumplimiento efectivo de derechos de la población usuaria.

Para finalizar debe indicarse que, desde una perspectiva global, el criterio de eficacia se cumple en el caso de los servicios de infraestructura y equipamiento de las AADN, con las excepciones antes mencionadas.

En ese sentido, se puede afirmar que las condiciones de infraestructura y equipamiento de las distintas Alternativas se convierten en elementos que posibilitan el cumplimiento de

los objetivos institucionales y la operacionalización de un enfoque de derechos humanos, que siempre debe prevalecer en los servicios de atención dirigidos a las personas menores de edad.

7.2.3. Recurso Humano

Pertinencia del Recurso Humano

El servicio **Recurso Humano** responde a las necesidades y a las demandas de los niños y niñas que reciben el subsidio del IMAS, mediante la categoría ***Cumplimiento de la normativa***, ya que el marco jurídico orienta sobre los requisitos y los lineamientos que garantizan la contratación de personal, con las características necesarias para llevar a cabo una adecuada atención integral a las niñas y los niños. Es importante destacar que el marco normativo sobre el cual se sustenta la gestión de las AADN, tiene carácter vinculante, por lo que los requisitos estipulados por el Consejo de Atención Integral en cuanto a Recurso Humano, deben ser cumplidos por las diferentes alternativas para poder obtener el permiso de funcionamiento y habilitación por parte del Consejo de Atención Integral (CAI), de manera que se propicia la atención integral de las necesidades de las personas menores de edad, y de sus familias en el marco de la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil (REDCUDI).

Desde el ámbito normativo legal se evidencian importantes esfuerzos realizados por el Estado, mediante el establecimiento de una serie de requerimientos dirigidos al capital humano que trabaja en las AADN, tales como los contenidos en las Normas para la Habilitación de Centros de Atención Integral 30816-S del 1° de Octubre del 2001. Los mismos pretenden garantizar la atención integral de calidad y los beneficios consecuentes para las personas menores de edad y sus familias, a la vez que se reconoce su interés superior, al ser sujetos de derechos civiles, sociales y políticos.

No obstante, importantes vacíos de información persisten en documentos como la Directriz de Subsidios a Familias, que utilizan los servicios de las Alternativas de Cuido y Desarrollo Infantil 02-2015, la cual no establece el perfil profesional que deben tener los funcionarios de los Centros Infantiles Madre Comunitaria sin Profesional, ni en el caso de Hogares Comunitarios.

Además, existen debilidades en el cumplimiento de requisitos del personal que restan a la pertinencia del recurso humano, pues no existe total correspondencia entre los requisitos mínimos establecidos en el marco jurídico para el servicio Recurso Humano de las AADN evaluadas y los que realmente cumplen el personal de las AADN. A pesar de que existe satisfacción con el capital humano del centro infantil, no hay evidencia de acciones de

supervisión del cumplimiento de requisitos por parte de otras instancias como el MEP y la CCSS.

De esta forma, se concluye que la pertinencia del servicio Recurso Humano se ve amenazada en cuanto a atender de manera completa las necesidades y requerimientos de las personas menores de edad, debido a que se mantienen importantes retos a ser abordados. Por ejemplo, solo una proporción cercana al 60% de las personas encargadas de los centros de atención integral son profesionales, lo cual representa un vacío en la formación profesional del capital humano que dirige las alternativas de Atención y Desarrollo de la Niñez evaluadas.

En cuanto a los requisitos que tiene el personal según el puesto que ocupa, se evidencia que la mayoría de las alternativas posee las funciones del personal establecidas por escrito. Sin embargo, existe desconocimiento en alguna medida sobre los requisitos que debe cumplir el personal para trabajar en las AADN y no todas las personas que trabajan en las AADN son profesionales. Ambas situaciones podrían incidir en la calidad de la atención que se brinda a las niñas y los niños. Además, algunos directores manifestaron que su personal no cuenta con los requisitos establecidos para su puesto de trabajo.

Por su parte, la supervisión para el cumplimiento de los requisitos a cargo de instancias gubernamentales como el MEP y el Ministerio de Salud o la CCSS es limitada, pero la mayoría⁴⁷ de las personas funcionarias que trabajan en las alternativas, se considera muy satisfecho o satisfecho con el capital humano del centro infantil.

Eficacia del Recurso Humano

Existen factores que podrían estar limitando la eficacia del Recurso Humano en el cumplimiento de todos los objetivos y resultados planteados para las Alternativas. Por ejemplo, los Hogares Comunitarios se circunscriben a proveer cuidado a las personas menores de edad atendidos en esta alternativa, por lo que su gestión resulta insuficiente para lograr la atención integral, que es uno de los requerimientos y necesidades de la población meta de esta intervención, de manera que su incidencia en las condiciones de vida idóneas para el desarrollo de las personas menores de edad es limitada.

La materia de derechos laborales, continúa siendo un área por mejorar el garantizar la incorporación de la totalidad de las personas que laboran en las AADN en servicios estatales de salud, cobertura de riesgos laborales y esquemas de cumplimiento de salarios mínimos. Entre mejores sean las condiciones laborales disponibles para el personal que trabaja en las AADN independientemente de su tipo, se incidirá en el otorgamiento de un mejor servicio dirigido a las niñas y los niños, así como a sus familias.

⁴⁷ 79%



La mayoría del personal de atención de las AADN está inscrito en la Caja Costarricense de Seguro Social (83,9%), siendo los CECUDI y Centros Infantiles Privados quienes obtienen un mejor desempeño en este tema. El porcentaje más bajo de personas inscritas en el sistema de seguridad social costarricense corresponde a la alternativa Hogar Comunitario, donde solamente la mitad del personal manifiesta estar inscrita. Además, no todo el personal que labora en las AADN se encuentra cubierto por una póliza de riesgos del trabajo, hay una importante cantidad de personas que queda desprotegida en caso de sufrir algún accidente debido al trabajo que realiza en las AADN.

Por otra parte, existe gran **diversidad en el perfil** que poseen las personas que prestan sus servicios en las AADN. En general, la edad promedio de quienes trabajan en las AADN es de 39.57 años y la mayoría son de nacionalidad costarricense. También hay **diversidad** en cuanto a la **cantidad de personal** que atiende en las diferentes Alternativas de Atención y Desarrollo de la Niñez. Algunas AADN cuentan con un solo trabajador, otras con siete, seis o cuatro y las AADN que poseen más de 20 trabajadores son escasas. Aunque un buen porcentaje⁴⁸ de los **salarios** de los funcionarios que atienden en las Alternativa de Atención y Desarrollo de la Niñez, son los establecidos por el Ministerio de Trabajo, según la clase de puesto requerida, se debe prestar atención porque este no corresponde al 100%.

7.2.4. Capacitación

Pertinencia de la capacitación

Con base en la información recopilada proveniente de diversas fuentes de información, se concluye que el servicio de Capacitación es pertinente. Esto debido a que las acciones formativas van dirigidas a que el personal de atención directa de las personas menores de edad de las AADN, adquiera los conocimientos que le permitan responder a las diversas necesidades de los niños y las niñas, los cuales en última instancia, conllevará beneficios para las personas menores de edad que reciben el subsidio durante las distintas etapas de su ciclo vital.

Por un lado, el personal de las AADN es capacitado y actualizado según el puesto que ocupa. Los directores de las Alternativas poseen una percepción positiva acerca de la utilidad de las capacitaciones en las que participa el personal de la Alternativa, en relación con el puesto que ocupa. Se evidencia que los directores de la AADN Centro Infantil Privado consultados, manifiestan que las capacitaciones en las que participa el personal son acordes al puesto que ocupa, y la mayoría⁴⁹ de las madres comunitarias que dirigen

⁴⁸ 79%

⁴⁹ 95.2%

los Hogares Comunitarios tiene la misma percepción, aunque las acciones formativas en las cuales participa son principalmente del ámbito privado.

Todas las capacitaciones que recibe el personal de las AADN son coordinadas mediante la Secretaría Técnica de la REDCUDI. Sin embargo, si bien, los procesos de capacitación liderados por la Secretaría Técnica de la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil constituyen un elemento clave, dependen de recursos limitados a lo interno de la REDCUDI, razón por la cual las acciones formativas no han alcanzado la totalidad de las AADN.

Por otro lado, a pesar de que existe un **plan de capacitación anual** para las personas directoras y el personal, conocido por las directoras de las AADN⁵⁰, casi la mitad de las personas funcionarias encuestadas, manifiestan desconocer la existencia de una programación de capacitación para todo el personal que labora en la alternativa.

El plan de capacitación toma en cuenta las necesidades e intereses de las personas menores de edad y su interés superior. Las áreas temáticas en las cuales se ha impartido capacitación son muy variadas, entre las cuales se mencionan: nutrición, requisitos de los funcionarios, expedientes de los niños y niñas, estándares de calidad y plan de acción sobre corresponsabilidades, educación emocional, trato de los niños, higiene, ciudadanía infantil, drogas, violencia infantil, educación, manejo de extintores, plan de emergencias, manejo de personal, seguridad, entre otros, con el fin de velar por el cumplimiento de las normas de calidad con que es atendida la población infantil.

Eficacia de la capacitación

Desde la perspectiva de las familias, el personal que labora en las AADN se encuentra capacitado para trabajar con niños y niñas, pues la mayoría de ellas considera que el personal de la Alternativa brinda siempre un trato respetuoso y amable, lo cual favorece el logro de los objetivos con los recursos humanos con que se cuenta. No obstante, existen factores que están limitando la eficacia de la capacitación ofrecida, tales como insuficiencia en la ejecución del plan de capacitación y dificultades para desarrollar un proceso estandarizado de supervisión a la implementación y apropiación de las capacitaciones.

A pesar de que la mayoría de las AADN cuenta con un plan de capacitación (realizado o por realizar), dirigido a su personal de atención directa, por escrito y debidamente registrado en el centro, dicho plan no se ejecuta en su totalidad. Un buen porcentaje⁵¹ de los directores de las AADN manifiesta que algunas personas en su AADN laboran sin

⁵⁰ Respaldo por un 74,40% de las directoras que participaron de la evaluación.

⁵¹ 31,80%



contar con la capacitación requerida para desempeñar su trabajo, a ello se suma que algunas personas funcionarias⁵² manifiestan no haber recibido capacitaciones. De esta forma, no se puede garantizar que el personal acceda a acciones formativas en cuanto a atención integral de las personas menores de edad, y lograr de esta manera mayor eficacia en el logro de los objetivos planteados. En esta misma línea, aunque desde su normativa las AADN son apoyadas por diversas instancias del ámbito estatal y privado, en cuanto a la formación de las personas que brindan sus servicios en las AADN, la implementación de acciones formativas por parte de estas instancias no siempre se concreta.

A pesar de que, existen acciones de supervisión de la programación e implementación de los programas de capacitación implementados para las AADN, reconocidas incluso por la mayoría de las personas funcionarias entrevistadas, quienes manifiestan que reciben algún tipo de supervisión en el trabajo que realizan; las actividades vinculadas con la supervisión en las diferentes Áreas Regionales de Desarrollo Social (ARDS), se realizan de manera diferente y en algunos casos, existen limitadas acciones de seguimiento. Se carece de procedimientos estandarizados para realizar los diversos tipos de monitoreo de las acciones formativas del personal de las AADN, ya que algunos se centran en el desempeño del personal de las alternativas, mientras que otros en el nivel de apropiación de conocimientos necesario para que el personal pueda desempeñarse de mejor forma en sus actividades diarias. La supervisión para corroborar que el personal aplique los conocimientos producto de su formación en el trabajo diario, es realizada principalmente por las personas directoras⁵³ y en menor grado por el CAI⁵⁴.

7.2.5. Costo

Pertinencia

En este criterio, se indicó que se analizaría el nivel de adecuación del modelo de costos a los objetivos de las alternativas y a las necesidades de la población beneficiaria. Siendo que no hay evidencia contundente que permita inferir un modelo de costos que usen las AADN para su funcionamiento interno, es difícil emitir un criterio sobre la pertinencia del costo. Sin embargo, este equipo evaluador desea resaltar la existencia de un modelo de estimación del monto del subsidio emitido por el IMAS desde el 2011, el cual contempla variables pertinentes para dicho cálculo.

⁵² 25,60%

⁵³ 50,40%

⁵⁴ 13,50%



Existen algunas limitaciones respecto al cálculo de costos. No se conoce el número de veces en que se cuenta con una unidad de servicios profesionales, ni la cantidad de servicios por alternativa, por lo cual, no se puede precisar un monto para este componente. La oferta, el acceso de servicios y la cantidad de profesionales que están trabajando en las Alternativas para la atención de los y las niñas es muy variada, lo que dificulta la verificación del uso de un modelo de costos. Además, aunque se reconoce que se han realizado remodelaciones o mejoras en los últimos dos años en las alternativas, no se puede precisar un monto para el rubro de inversión en infraestructura. Aunque sí se reconoce que los costos de operación son diferentes según el área geográfica, no se cuenta con una estimación de los mismos.

Eficiencia

El criterio de eficiencia para el costo se entendió como la medida en que se alcanzan los objetivos propuestos mediante el uso óptimo de los recursos, de acuerdo con el modelo de costos de las AADN; es decir, medida en que se alcanzan los objetivos y las metas programadas, con el mínimo de recursos disponibles y tiempo, logrando su optimización. A pesar de que no hay evidencia contundente que permita inferir un modelo de costos que usen las AADN para su funcionamiento interno, lo cual dificulta emitir un criterio sobre la eficiencia del costo, sí se puede afirmar que, dado a que una gran parte⁵⁵ de las direcciones de las AADN no conocen cómo es que el IMAS define el monto de subsidio que brinda a las familias, aunado a que la mayoría considera que el monto del subsidio no es suficiente y a que no existe un reporte sobre el uso de los recursos, existen factores que no permiten hacer un uso óptimo de los recursos lo cual atenta contra la eficiencia en términos de costos.

Eficacia

Para el criterio de eficacia, se tomó como base para el análisis la Medida en que la estructura del modelo de costos permite el logro de los objetivos de las alternativas. Siendo que no hay evidencia contundente que permita inferir un modelo de costos que usen las AADN para su funcionamiento interno, es difícil emitir un criterio sobre la eficacia del costo. Sin embargo, es importante destacar que uno de los factores que estaría afectando la eficacia de un posible modelo de costos sería el cumplimiento total de la responsabilidad en términos salariales y de garantías sociales con los y las trabajadoras de las Alternativas, pues en algunas de ellas no se está cumpliendo con la normativa salarial.

⁵⁵ 66%



Sin un estudio de costos, y por ende un modelo de costos difícilmente las AADN pueden saber si les es suficiente o no el monto del subsidio que reciben por cada persona que atienden. Dicho de otra manera, no hay evidencia de que las AADN tengan criterio técnico sustentado en un estudio de costos, para poder emitir una conclusión en qué medida la capacidad del monto de subsidio que se recibe por cada niño o niña es suficiente o no para cubrir los costos en que incurra cada AADN.

7.3. Pertinencia, eficacia, eficiencia y sostenibilidad de los procesos relacionados con el subsidio económico

La evaluación concluye que el proceso subsidio presenta dificultades para ser pertinente y eficaz y no alcanza a ser eficiente y sostenible.

Esto se concluye en el medio de un escenario indudablemente complejo, en el cual intervienen, los derechos de niños y mujeres, contextos regionales, presión por parte de los centros de cuido, de las municipalidades, procedimientos o lineamientos poco focales, y la demanda de las familias. Además, en todo esto intervienen cientos de personas alrededor de todo el país; a todas luces, el volumen de niños y niñas atendidas ya superó cualquier expectativa y es un programa masivo cuyo personal es el mismo para atender este y otros que tiene la institución.

El análisis de los criterios, refleja consistencia en algunos aspectos del proceso de gestión y otorgamiento del subsidio, como en la pertinencia y eficacia; sin embargo, tanto el personal técnico como el profesional que fue indagado, manifiesta abiertamente gran insatisfacción porque se percibe que la meta cuantitativa se ha convertido en el parámetro que refleja el éxito, dejando de lado, los aspectos de calidad.

El proceso de gestión y otorgamiento, ha dejado de lado el tema del seguimiento, los profesionales insisten en que falta normativa y procedimientos más claros y cuando se visita la alternativa para ver calidad en términos de controlar el impacto del subsidio en la familia, tampoco hay margen de acción. No se conoce al día de hoy si el subsidio generó calidad de vida, o disminuyó la pobreza, las cosas se hacen una primera vez, si hay suerte y se vuelve, cuando mucho una vez al año con una boleta que además necesita readecuación.

En los apartados de eficiencia y sostenibilidad se hacen observaciones constructivas muy puntuales, que son aspectos a los que la institución debe abocarse en el corto plazo.

El subsidio no es la razón de ser del IMAS, porque tal y como se especificó en la Sección 6.1.1., entre sus fines, el interés primordial es la familia, y ayudar al bienestar de la misma. Sin embargo, el subsidio es la principal herramienta con que cuenta para materializar el apoyo institucional en este importante proyecto de política social nacional.



El trámite del subsidio, se mueve entre dos ámbitos muy definidos, del lado de la demanda cuando las familias gestionan el subsidio y del lado de la oferta, está el IMAS, que tramita y otorga el subsidio, esto rodeado del contexto socio-político que tiene un programa de esta naturaleza. Además, como bien se sabe, el programa de Alternativas de Cuido del IMAS, existe hace casi una veintena de años; sin embargo, al ubicar esta modalidad en el Marco de la Red Nacional de Cuido, todo es diferente, porque el personal que se dedicaba a este trámite cuando se atendían alrededor de 2000 niños y niñas, sigue siendo el mismo, aun cuando el programa ha alcanzado otras dimensiones y se le proporciona subsidio a más de 18.000 niños tal y como ha sido señalado en el transcurso del documento.

Después de esta variante, a este modelo, se le añadió un nuevo actor, la figura de las alternativas en un esquema completamente diferente, y al trámite del subsidio se le añadió la presión de muchos centros de cuido que emergieron al amparo de una nueva Ley. Esto no permitió planificar, sino que trabajar en función de la demanda, de forma reactiva no propositiva, contestando y no promoviendo. Entonces por un lado hay muchos funcionarios, con buena memoria institucional que continúan aferrados al precepto que la institución se debe a las familias, y no a las alternativas de cuido, pero por otro, hay todo un engranaje que tiene fundamento jurídico, sobre el cual el IMAS, se ve en el compromiso y obligación de atender con la herramienta del subsidio. Además, dentro de ese andamiaje está la Secretaría Técnica de la Red Nacional de Cuido, sobre la cual, al momento de la evaluación, las actividades en las cuales se midió la percepción reflejan que las personas colaboradoras del IMAS, tanto de nivel técnico como profesional, desconocen o no comprenden cual es el rol que debe jugar dicha Secretaría. Las manifestaciones sobre las cuales revelan esta posición, es que manifiestan que no han logrado percibir el apoyo directo de esta instancia.

En cuanto al criterio de pertinencia de la calidad del servicio, el análisis se centró en los componentes del monto del subsidio como tal, dado que es el foco de ese apartado. Con la información recolectada se puede concluir que se deben realizar mejoras para que el monto del subsidio sea pertinente. En primer lugar se observó que las familias no tienen claro el monto del subsidio, pues lo citaron con una alta dispersión. En segundo lugar, no todas las familias dijeron que se les había comentado el monto del subsidio. En tercer lugar, prácticamente la mitad de las familias indicaron que no les explicaron el procedimiento o no lo recordaban. Lo último que se puede mencionar es que hay familias que consideran que el subsidio no es suficiente. Además, las familias indicaron que hay mejoras que realizar en el proceso.

Respecto a la eficiencia de la calidad del servicio, se profundizó en el tiempo y en los pasos del proceso relacionado con el subsidio. Del análisis se puede indicar que hay



áreas de mejora en la eficiencia que actualmente posee el proceso del subsidio. Por ejemplo, para el caso de la aplicación de la FIS, una parte importante de las familias indicaron que se duró más de una semana, siendo este elemento fundamental para acceder al beneficio; la resolución del ingreso a la alternativa debe ser más expedita, pues hay una parte importante de las familias que les tomó más de una semana para ello, llegando incluso hasta más de dos meses.

La eficacia en la entrega del subsidio depende de las mejoras a realizar. Las familias a quienes les corresponden hacer los trámites para la obtención del beneficio contestaron de forma muy dispersa sobre los trámites y los requisitos a presentar, lo cual no permitió generar un patrón claro de lo que hacen para ello y esto puede llevar a determinar que no hay un estándar en las diferentes AADN ni regiones.

8. Recomendaciones

8.1. Pertinencia de las AADN en el marco de la REDCUDI

Con la finalidad de que la planificación que realiza cada una de las alternativas sea más pertinente, se sugiere desarrollar procedimientos que unifiquen y vinculen la programación de las diferentes modalidades con la planificación estratégica de la REDCUDI, debido a que al momento de realizar la evaluación se evidencia que cada modalidad realiza su planificación de manera desarticulada.

Se sugiere que la programación de la puesta en ejecución de los diversos servicios que brindan las alternativas, se realice de manera coordinada con cada Área Regional de Desarrollo Social (ARDS), con la finalidad de maximizar los recursos presupuestarios y de otra índole provenientes de FODESAF, el Instituto Mixto de Ayuda Social, el Ministerio de Salud, el Patronato Nacional de la Infancia, el capital privado, así como donaciones nacionales e internacionales, que aportan a la ejecución de las alternativas.

Se recomienda readecuar los criterios de selección de las personas menores de edad, debido a que uno de los propósitos de la REDCUDI es fomentar la universalidad en el acceso del servicio a toda la población que lo requiera, sin distingo de su condición económica, a diferencia de las Alternativas las cuales brindan prioridad a la población en pobreza o en extrema pobreza. De esta forma, se garantizaría el alcance de la población meta planteada tanto por la REDCUDI, como por las mismas alternativas.

Pertinencia entre los objetivos de las AADN y los objetivos institucionales del IMAS y del Programa REDCUDI

Se recomienda al Área Programática de Bienestar Familiar del IMAS, desarrollar mecanismos que le permitan trabajar más de la mano con las diversas modalidades de AADN, debido a que esta área programática carece de injerencia sobre las AADN ubicadas en las diferentes áreas regionales del país. Se trata de entidades de carácter privado, y por ende, no media ninguna relación laboral entre ambas, aunque si tienen relación por medio del otorgamiento de un subsidio con fondos públicos para el pago de servicios, por lo que debería pensarse en una función que permita supervisar la utilización de este subsidio.

El Área Programática de Bienestar Familiar podría mejorar su incidencia en la calidad de los servicios brindados desde las AADN a las personas menores de edad, al propiciar acciones tendientes a homologar los criterios de calidad con los cuales se brinda el subsidio, por parte de todas las AADN. Esto subsanaría la actual situación, donde cada región trabaja de manera independiente, de acuerdo con sus propios procedimientos basados en su experiencia.



Se recomienda dotar a la REDCUDI de herramientas legales que le permitan incidir de manera efectiva en las AADN mediante recomendaciones de carácter vinculante, debido a que al ser creada desde un Ministro Rector del Sector de Bienestar Social y Familia, que se desenvuelve como Coordinador del Consejo Consultivo de la REDCUDI y que carece de cartera, se carece de la potestad legal para emitir actos vinculantes para el sector público. De esta forma, la REDCUDI podría coadyuvar al mejor desempeño de las AADN presentes en el país y ejercer su rol articulador de forma más efectiva.

Pertinencia de la planificación institucional

Con el propósito de que la planificación de las AADN sea pertinente, oportuna y eficaz, se recomienda consolidar procesos a nivel del IMAS y de ARDS, de manera que brinden lineamientos claros e instrumentos concretos a los enlaces regionales (profesionales ejecutores), para la adecuada ejecución del proceso de planificación.

Se sugiere fortalecer el sistema de planificación mediante una articulación en los ámbitos local, regional y nacional, de manera que incluya una constante actualización de información, que garantice procesos ajustados a la realidad de las áreas regionales del país.

Se recomienda establecer lineamientos articulados entre los enfoques y metodologías pedagógicas de las distintas AADN con el fin de que los procesos de enseñanza-aprendizaje de las personas menores de edad, contengan elementos comunes que les permita ir progresando de manera integral en sus conocimientos y habilidades para la vida. Al respecto, se recomienda que la REDCUDI desarrolle un papel preponderante en la asesoría y capacitación de las funcionarias y funcionarios de atención directa de las distintas AADN respecto a los procesos de mediación pedagógica que construyen con las personas menores de edad.

Asimismo, se recomienda a la REDCUDI elaborar un plan estratégico que no solo contenga este aspecto pedagógico sino que, en general, tome en consideración el accionar de cada una de las AADN como un todo, ya que actualmente cada una trabaja desde una programación desarticulada, sin visión de red.

Pertinencia de los instrumentos de planificación

Se sugiere que, para que todas las alternativas planifiquen su gestión, con el fin de armonizar lo requerido desde la teoría, con lo que tiene lugar en la práctica; se construyan instrumentos de planificación a partir de “criterio de experto”, pero mediante un proceso participativo, que además se realice una prueba piloto de los mismos y que se validen. Todo ello es recomendable hacerlo bajo el enfoque de la “gestión por resultados”, de



forma tal que, se generen las bases para el seguimiento y evaluación de las metas y objetivos que los instrumentos incluyan.

Se recomienda que como parte de los mecanismos de control que se plantean en las recomendaciones del apartado de proceso del subsidio, se desarrollen procedimientos que permitan garantizar la adecuada programación, ejecución, medición y toma de decisiones en cuanto al cumplimiento de objetivos propuestos por las AADN, con el fin de subsanar la gran independencia con la que cuentan actualmente.

Pertinencia según la demanda de la población

Se recomienda invertir recursos en la elaboración de un estudio de oferta y demanda, que justifiquen la apertura de alternativas en las distintas regionales en las que opera el IMAS, con el fin de garantizar la apertura de AADN en aquellas zonas del país, que tengan mayor necesidad de opciones de cuido y atención integral para las personas menores de edad.

Se sugiere aumentar las opciones de atención y desarrollo infantil con el fin de ampliar la cobertura de este servicio, debido a que a la fecha de elaboración de esta evaluación, es insuficiente para atender a toda la población que lo requiere. De esta forma, se contribuirá a desarrollar acciones concretas que disminuyan las condiciones de vulnerabilidad social de las niñas y los niños.

Pertinencia de la programación

Se recomienda vincular la programación de las AADN en las cuales se atienden a las personas menores de edad de las familias que gozan de este beneficio, con el nivel institucional, con el fin de maximizar los recursos asignados por el Estado, a combatir la pobreza y la pobreza extrema.

Además, es importante coordinar y articular la programación de las Modalidades Alternativas de Atención y Desarrollo de la Niñez, con el trabajo que realizan otras instancias estatales que brindan diversos tipos de servicios a las niñas y los niños, desde una posición de coordinación. Entre estos servicios destacan el de medicina, enfermería, nutrición, educación inicial, asistencia social, entre otros.

8.2. Pertinencia, eficiencia y eficacia de los servicios brindados por las AADN

8.2.1. Atención

Dado a que el servicio de atención ha resultado ser pertinente y eficaz, la evaluación rescata sólo dos aspectos que lo podrían fortalecer. Uno de ellos se refiere a que la Red



de Cuido debe procurar que las AADN profundicen en la estimulación temprana y la motora fina, y ampliar la oferta de juegos, de acuerdo a lo dicho por las familias.

Además, el IMAS debe procurar, dentro del ámbito de su competencia y su papel dentro de la Red de Cuido, que las AADN mejoren la infraestructura de las alternativas, en cuanto a mayor espacio, más juegos y juguetes para el disfrute de los y las niñas, tal y como lo indicaron las familias.

8.2.2. Infraestructura y equipamiento

Con miras a fortalecer la eficacia en las condiciones de infraestructura y equipamiento de las AADN evaluadas, se recomienda:

Que la Secretaría Técnica de la REDCUDI, mediante el personal especializado con que cuenta en temas arquitectónicos e ingenieriles, desarrolle un protocolo para desarrollar procesos de seguimiento y asesoría a las AADN con el fin de verificar las condiciones infraestructurales y de equipamiento, brindar asesoría técnica a las Alternativas en temas de diseño, construcción, ampliación, remodelación, búsqueda de financiamiento para efectos constructivos y compra de equipo. En ese mismo sentido, es fundamental establecer en dicho protocolo los canales de comunicación formales a establecer entre las AADN y la REDCUDI, con el fin de operacionalizar los procesos mencionados así como promover la divulgación y socialización del protocolo con las distintas Alternativas existentes en el país.

Se recomienda que la REDCUDI, como órgano articulador y direccionador de la intervención estatal en temas de cuido y atención integral de las personas menores de edad, formalice los procesos de coordinación interinstitucional con otras entidades e instituciones encargadas de velar por el funcionamiento de las distintas Alternativas en el país, entre ellas el CAI del Ministerio de Salud, el MEP, el PANI y el IMAS, entre otras, con el fin de garantizar la habilitación permanente y el funcionamiento eficaz de las Alternativas, en procura del otorgamiento de servicios de calidad y el cumplimiento efectivo de derechos de la población usuaria.

8.2.3. Recurso Humano

Con el fin de que el servicio Recurso Humano sea más pertinente en el contexto de esta evaluación, se sugiere divulgar entre las personas directoras y personal de las AADN, el marco normativo sobre el cual se sustenta la gestión de las mismas. Debido a que su cumplimiento es obligatorio, esta población requiere conocer con detalle los alcances de los requisitos estipulados en cuanto a Recurso Humano para obtener el permiso de funcionamiento y habilitación, en el marco de la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil (REDCUDI).



Se recomienda analizar la cantidad de trabajadores en cada AADN en función de la cantidad de NNA que atiende. Lo anterior con el fin de garantizar que el personal disponible sea acorde con el número de personas menores de edad que atiende, de acuerdo con el Decreto 30186 sobre las Normas para la Habilitación de Centros de Atención Integral. De esta forma, se velaría porque cada AADN cuente con la cantidad de trabajadores que le permitan desarrollar acciones dirigidas al desarrollo y mejoramiento integral de las personas menores de edad, que incida positivamente en su adecuado crecimiento físico, desarrollo psicomotor social y afectivo.

Se recomienda mejorar la divulgación de los requisitos que deben cumplir las personas que se desempeñan en los diferentes puestos de trabajo, con el fin de promover que el personal de las AADN cumpla con los mismos.

Se recomienda tomar acciones que garanticen la incorporación de la totalidad de las personas que laboran en las AADN en servicios estatales de salud, cobertura de accidentes y enfermedades causadas por riesgos laborales y esquemas de cumplimiento de salarios mínimos. Esto con el fin de promover la incorporación de las personas en estos regímenes, lo cual incide en beneficios para su salud y aseguramiento en caso de posibles accidentes, ya que entre mejores condiciones laborales para el personal de las AADN, mejores serán las condiciones de las niñas, niños y adolescentes atendidos en ellas.

De manera complementaria, se sugiere que como parte de los mecanismos control que se plantean en las recomendaciones del apartado de proceso del subsidio, se incluya una donde se verifique que las AADN incorporen a su personal en servicios estatales de salud, cobertura de accidentes y enfermedades causadas por riesgos laborales y esquemas de cumplimiento de salarios mínimos.

Se sugiere mejorar los mecanismos de supervisión para asegurar que el personal de las AADN cumpla con los requerimientos solicitados desde la normativa. Esto incidirá en una mejor calidad del servicio que se brinda a las personas menores de edad que utilizan este beneficio. Se recomienda actualizar con frecuencia las normas, políticas y procedimientos vinculados con la atención de personas menores de edad en las alternativas evaluadas, así como poner al día al personal de las alternativas, en cuanto a cualquier modificación que surja en esta temática. Esto es especialmente importante en el caso de algunos de ellos, quienes manifiestan desconocer elementos básicos, como por ejemplo, los requisitos para ocupar puestos en particular.

Aunque no en todas las AADN se ofrecen salarios no acordes con lo que estipula el MTSS, se sugiere realizar un análisis sobre los salarios que recibe el personal de las

Alternativas, con el fin de promover honorarios justos y acordes con lo establecido por el Ministerio de Trabajo, en relación con el puesto que se desempeña.

Se requiere implementar el sistema de evaluaciones de desempeño en la totalidad de las AADN, con la finalidad de fortalecer los procesos de supervisión tendientes a proporcionar una atención integral dirigida a las personas menores de edad usuarias de estos servicios.

8.2.4. Capacitación

Pertinencia de la capacitación

Con el fin de garantizar que el personal de las AADN sea capacitado y actualizado según el puesto que ocupa, se recomienda aumentar la cobertura del servicio de capacitación, con el fin de que llegue a la mayor cantidad de personas que laboran en cada AADN, ya que esto incidiría de manera positiva en la calidad del servicio de atención integral que reciben las personas menores de edad.

Eficacia de la capacitación

En relación con la supervisión de la programación e implementación de los programas de capacitación llevados a cabo en las AADN, se sugiere estandarizar los procedimientos utilizados en la supervisión de las AADN, con la finalidad de garantizar los resultados esperados de la intervención propuestos por cada una de las AADN. Se recomienda analizar los procedimientos de supervisión con el personal de las AADN y las ARDS para determinar la mejor forma en que pueden llevarse a cabo las supervisiones, considerando las particularidades de cada región y de cada tipo de AADN, para que los procedimientos se adecúen a sus características.

Adicionalmente, se sugiere actualizar este procedimiento toda vez que se requiera, así como formalizar el procedimiento mediante los lineamientos que sean necesarios, de manera que se revisen constantemente los resultados, con el fin de realizar los ajustes requeridos.

A pesar de que diversos actores supervisan las características así como el desempeño de las capacitaciones que recibe el personal, se requiere fortalecer la forma en que se establece la utilidad de las capacitaciones, con el fin de mejorar la eficacia de las acciones formativas.

Con el fin de mejorar la ejecución del plan de capacitación dirigido al personal de la AADN y con ello potenciar sus habilidades y competencias en la atención integral de las personas menores de edad, se sugiere establecer una mejor articulación entre las

instancias que conforman la REDCUDI, ya que son especialistas y líderes en diversas áreas temáticas esenciales para la atención de las niñas, niños y adolescentes y podrían aportar con su conocimiento y experiencia en la eficacia de los procesos de capacitación.

8.2.5. Costo

Se recomienda establecer un mecanismo legal de Acuerdo entre el IMAS y las AADN de tal manera que queden claramente establecidas las condiciones mínimas de operación, en cuanto a los servicios profesionales requeridos, las condiciones de atención de los y las niñas, así como la posibilidad de fiscalización del IMAS hacia las AADN. El hecho de que las AADN reciban dinero del erario público a fin de atender a niños y niñas es el desencadenante de la capacidad de fiscalización por parte del IMAS para el uso que se haga del mismo.

También, se deben reforzar las capacidades de las áreas regionales para poder monitorear, no sólo por el buen uso de los fondos públicos, sino también y, sobre todo, por los niños y niñas, que son el fin último que se busca: su bienestar.

Es importante que se genere un estudio de costos en el que se cuantifiquen las variables que componen el modelo de costos. Se recomienda levantar un costeo por resultados considerando las particularidades de cada una de las regiones y de las modalidades.

Además, es necesario fortalecer las competencias y capacidades de la Secretaría de la REDCUDI con el objetivo de lograr una intervención integral de las instituciones conformantes de tal manera que se salvaguarden los derechos fundamentales de los y las niñas y que reciban el servicio que se merece al costo que debe ser.

8.3. Pertinencia, eficacia, eficiencia y sostenibilidad de los procesos relacionados con el subsidio económico

Las siguientes recomendaciones están orientadas básicamente a darle viabilidad a los criterios que hoy día el proceso relacionado con el subsidio económico no cumple, que son eficiencia y sostenibilidad.

Debe construirse un proceso más cercano a la realidad de la gestión, otorgamiento, seguimiento y evaluación del subsidio. Es un proceso que debe nacer y operar en forma apropiada, debe realizarse en forma conjunta con los distintos actores que intervienen y debe ser estandarizado o funcionar igual para todas las oficinas, con plazos y responsables definidos.

Aunado a lo anterior una vez que esté claro cómo se debe funcionar, se debe realizar un diagnóstico que refleje las necesidades de recurso humano, que permita dar seguimiento



efectivo a todos los casos familiares para el otorgamiento, seguimiento y evaluación del subsidio.

Se recomienda conceptualizar y poner en marcha, mecanismos de control: debe definirse el ámbito general de los controles, uno es sobre los procesos, otro sobre el manejo de los recursos y sobre temas del bienestar de la familia. Es conveniente aclarar que los mecanismos de control, deben provenir y ser aplicados, por parte de una unidad de seguimiento y evaluación, en vista que dentro de los principios de la sana administración.

Es importante promover que la Secretaria Técnica de la REDCUDI norme con claridad cuál es la relación que puede o debe tener el IMAS con cada una de las modalidades de alternativa de cuido.

Además, se sugiere plantear desde el más alto nivel, un apoyo directo a la administración central en el tema de mejora continua e innovación del proceso, esto al igual que el control, no debe salir de quienes hacen la gestión cotidiana, pero si se debe desarrollar con ellos e incorporar la retroalimentación que reciban de las familias.



Referencias

- Brenes Paniagua, I. (2015). Entrevista realizada el 23 de setiembre de 2105. Ex Directora Ejecutiva de la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil. San José, Costa Rica.
- Código de la Niñez y la Adolescencia (1998).
- Convención de los Derechos de los Niños y las Niñas (1989).
- IMAS. Subgerencia de Desarrollo Social. (2009). *Manual Único para el Otorgamiento de Beneficios Institucionales*. San José. Costa Rica.
- Instituto Mixto de Ayuda Social. (2011). Modelo para la estimación de monto de subsidios. Costa Rica
- Lusthaus.C. et.al (2002). Evaluación Organizacional. Marco para mejorar el desempeño. Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo, Ottawa, Canadá y Banco Interamericano de Desarrollo, Washington. D.C.
- MIDEPLAN. (2014). *Manual para el Diseño y Ejecución de Evaluaciones*. Segunda Edición. San José, Costa Rica.
- OECD. (2007). *Perspectivas de la OCDE. Capital Humano: ¿Cómo modela tu vida lo que sabes?* ISBN-92-64-029095 © OECD 2007
- Picado Gättgens, X. (2002). *Criterios para realizar evaluaciones de calidad*. Ciencias Sociales 97: 9-16, 2002 (III).
- Política Nacional para la Niñez y la Adolescencia de Costa Rica 2009 - 2021. PANI - UNICEF. San José, Costa Rica. 2009.
- Stockmann, R. (2011). *Manual de Evaluación: Una guía práctica de procedimientos*. Editorial UCR. Costa Rica
- IMAS. (2011).Manual de Cargos IMAS. San José. Costa Rica.
- Patton, M. Q. (2000). Utilization-focused evaluation. En: Stufflebeam, D. et al (editores). *Evaluation Models*. Kluwer Academic Publishers. Boston

Legislación consultada

1. Ley N. 9220 Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil.
2. Ley N. 4760 del 4 de mayo de 1971, de Creación del Instituto Mixto de Ayuda Social.
3. Reglamento; DE 26940-MIVAH-MTSS.
4. Ley N. 8563 de Fortalecimiento del IMAS.
5. Ley N. 5662 de DESAF.



6. Ley N. 8017 - Ley general de centros de atención integral y normativa conexa relacionada con centros de atención integral, públicos, privados y mixtos, para personas hasta de 12 años de edad.
7. Ley N. 7600: Ley de igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad y su reglamento.
8. Decreto N° 21391 TSS-MEP-S: Creación del programa de microempresas para la atención infantil, hogares comunitarios (Gaceta N° 149 del 5 de agosto de 1992). Crea el Programa de Microempresas para la Atención Infantil Hogares Comunitarios, cuya ejecución estará a cargo del Instituto Mixto de Ayuda Social con la participación de los sectores público y privado y con sujeción a las políticas de Bienestar Social del Gobierno de la República.
9. Decreto N. 34729-PLAN-S-MEP-MTSS: Coordinación y ejecución de la política de igualdad y equidad de género en las instituciones públicas.
10. Política Nacional de Niñez.
11. Manuales operativos e instrumentos normativos.
12. Manual de procesos y procedimiento del IMAS.
13. Leyes de Presupuesto correspondiente a los años de estudio.
14. Directriz de Subsidios a familias que utilizan los servicios de la Alternativas de cuido y desarrollo Infantil 02-2015.



Documentación aportada por el IMAS

El cuidado de niños y niñas en Costa Rica: Análisis del contexto actual y lineamientos para la acción de Unicef en el corto plazo. UNICEF. San José, Costa Rica.

El programa hogares comunitarios y su relación con las organizaciones comunales. (Tesis de pregrado). Universidad de Costa Rica. 2001

Reglamento a la ley general de control de tabaco y sus efectos nocivos en la salud, Decreto de la Gaceta.

Reglamento de los servicios de alimentación al público.

Atlas de carencias críticas en Costa Rica a la luz del censo del 2011.

Norma para la Habilitación de Hogares Comunitarios.

Normas para la Habilitación de Centros de Atención Integral.

Modelo de Gestión hogares comunitarios.

Ley general de control del tabaco y sus efectos nocivos en la salud.

Investigación Educación preescolar en Costa Rica.

Informe de labores CAI, 2014.

Directriz de subsidios a familias que utilizan los servicios de las alternativas de cuidado y desarrollo infantil 02-2015.

Informe sobre el cumplimiento de las metas de la red nacional de cuidado y desarrollo infantil y de la red de atención del adulto mayor. 2013, Contraloría General de la República.

Informe sobre el diseño y la implementación de la red nacional de Cuidado y Desarrollo Infantil. 2011, Contraloría General de la República.

Decreto de Organización general y bases operativas de la red nacional de cuidado y desarrollo infantil.

Decreto Ejecutivo modificaciones al n°38536-MP-PLAN y al reglamento a la ley general de transferencia de competencias del Poder Ejecutivo a las Municipalidades n°36004-PLAN.

Decreto ejecutivo n°36020-MP, declaratoria de interés público la conformación y desarrollo de la “red nacional de cuidado y desarrollo infantil”



Modificación del decreto ejecutivo 36916-MP-MBSF “Organización General y Bases Operativas de la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil”

Requisitos para solicitar la habilitación de un Hogar Comunitario.

Documento (borrador) del proyecto Hogares Comunitarios.

Plan de Acción: Política de Primera Infancia

Normas para la habilitación de Hogares Comunitarios

Mecanismos de pago utilizado para el otorgamiento del subsidio

Informe de Cumplimiento de Metas y Ejecución Presupuestaria Del 01 de enero al 30 de junio del 2014.IMAS

Informe de Cumplimiento de Metas y Ejecución Presupuestaria Del 01 de enero al 30 de junio del 2015.IMAS

Informe de Cumplimiento de Metas y Ejecución Presupuestaria Del 01 de enero al 31 de diciembre del 2014. IMAS.

Recomendaciones para el fortalecimiento del programa hogares comunitarios. Comisión ad hoc Consejo Nacional de Niñez y Adolescencia.

Informe final primer encuentro nacional de madres comunitarias Hotel Aurola Holiday Inn, San José 8:30 a.m. - 3:00 p.m. Sábado 11 de setiembre del 2010.

Resumen informe de gestión AADN mayo-Octubre 2014.

Reglamento para la prestación de servicios y el otorgamiento de beneficios del Instituto Mixto de Ayuda Social.

Reforma integral al reglamento a la ley n° 8017, ley general de centros de atención integral.

Plan operativo institucional 2015

Plan operativo institucional 2014



Plan Operativo Gerencial (POGE) 2015

Plan Operativo Gerencial Institucional 2014

Decreto Oficialización de la norma para la habilitación de centros de atención integral para personas de 0 a 12 años de edad en modalidad diurna y nocturna”.

Decreto Oficialización de la norma para la habilitación de centros de atención integral para personas de 0 a 12 años de edad en modalidad residencial.

Modalidades de atención de las AADN y beneficiarios IMAS.

Informe Trimestral de Labores, Primer Semestre 2014.Gerencia General y Subgerencias.

Informe Trimestral de Labores, Primer Trimestre 2014.Gerencia General y Subgerencias.

Informe Trimestral de Labores Cuarto Trimestre 2014.Gerencia General.

Informe Trimestral de Labores Tercer Trimestre 2014.Gerencia General.

Informe Trimestral de Labores Primer Trimestre 2015.Gerencia General.