



**DIRECCIÓN GENERAL DE
DESARROLLO SOCIAL Y
ASIGNACIONES FAMILIARES**

Resumen Ejecutivo **Evaluación REDCUDI**



El futuro de los niños es siempre hoy, mañana será tarde.

Gabriela Mistral



Equipo Evaluador

Maritza Rojas Poveda
Cathalina García Santamaría
Ana Catalina Benavides Fonseca

Equipo Gestor

Blanca Vargas Arias
Héctor Zúñiga Arguedas
Wilson Garro Mora
Andrea Pérez Noguera

1

La Evaluación

La presente evaluación solicitada por la Desaf y ejecutada por Flacso, Sede Académica de Costa Rica, se centra en analizar el modelo de gestión de la REDCUDI, para la generación de insumos y la mejora de la gestión institucional. El objetivo general de la evaluación es analizar el modelo de gestión de la REDCUDI, con el fin de contribuir a la toma de decisiones para la mejora de la gestión institucional en beneficio de la población objetivo. Los objetivos específicos de la evaluación son:

- Valorar la situación actual de la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil para identificar posibilidades de mejora del modelo de gestión.
- Valorar las acciones implementadas por la Red de Cuido en relación con los objetivos planteados. (Ley No. 9220).
- Desarrollar una propuesta para el mejoramiento integral del modelo de gestión de la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil.

En la siguiente figura del Diseño de la Evaluación, la Desaf (2019) define el alcance de esta evaluación.



Fuente: Diseño de Evaluación REDCUDI, Desaf, 2019.

2

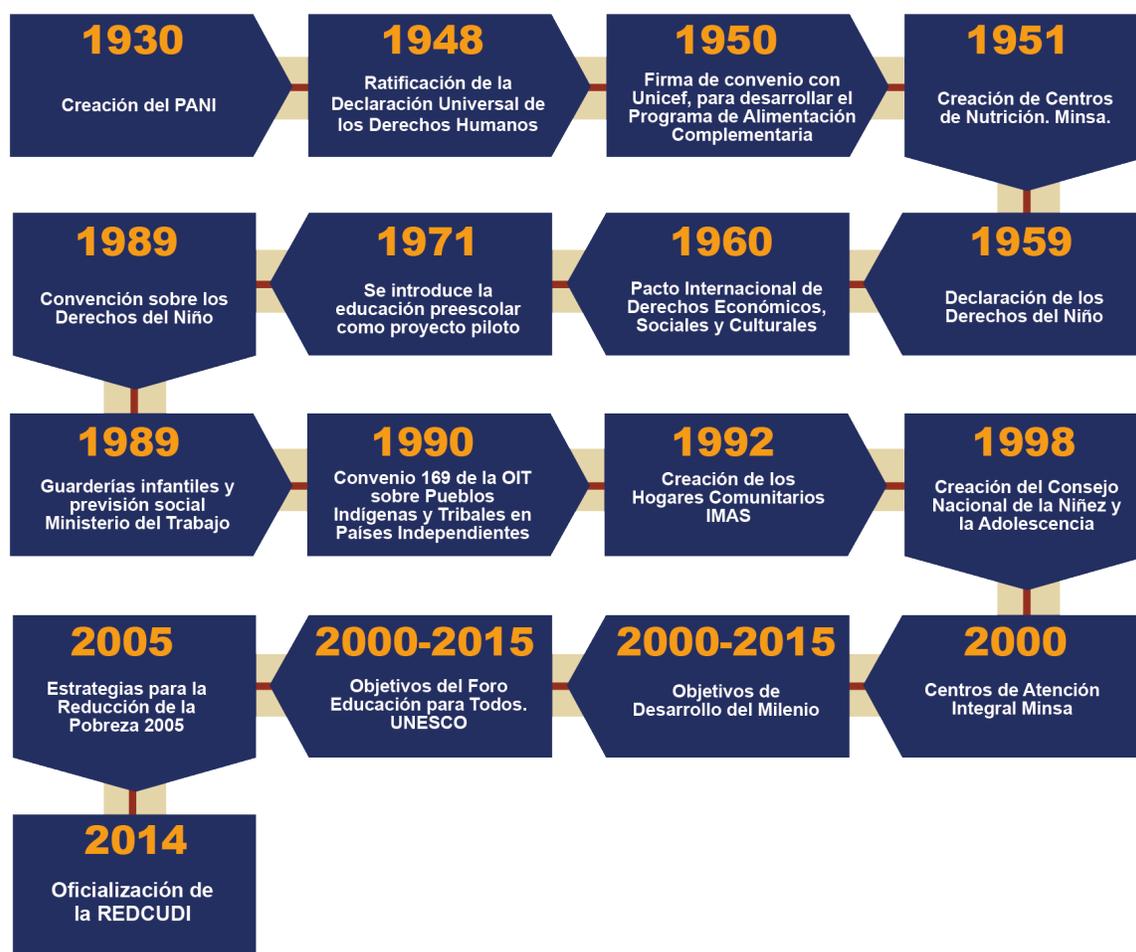
Contexto de la intervención

Las transformaciones demográficas y socioeconómicas en el país han acompañado la incorporación masiva de las mujeres al mercado de trabajo, y han tenido eco en la agenda política y la vida pública.

Costa Rica es el único país centroamericano que incluye “la corresponsabilidad social en el cuidado” como uno de los objetivos de la Política para la Igualdad y la Equidad de Género (PIEG).

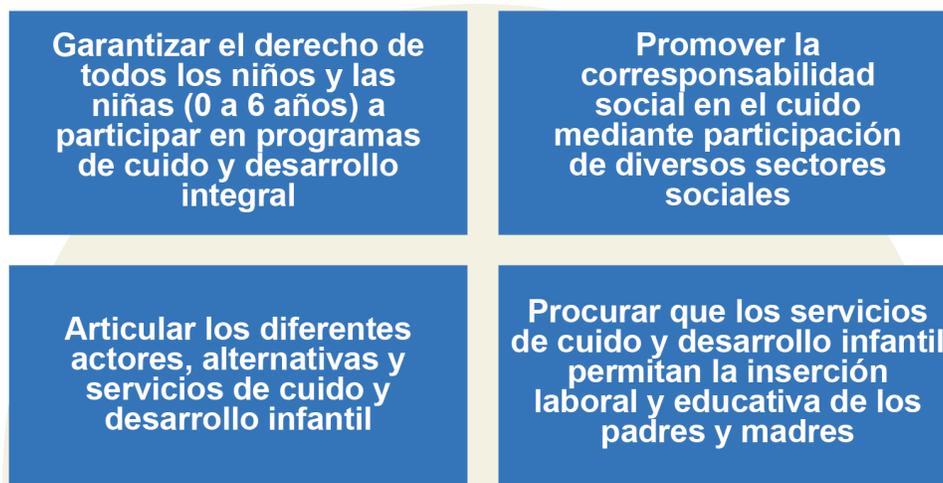
El país ha sido pionero, en materia de acciones dirigidas al cuidado de la primera infancia como se detalla en la siguiente Figura.

Incorporación de las alternativas de cuidado



Fuente: Elaborado por el Equipo Evaluador de Flacso, 2019.

Los objetivos de la REDCUDI, en la Ley No. 9220, son:



3 Enfoque metodológico

La presente evaluación se sustentó en un método mixto en el cual se combinaron técnicas cualitativas y cuantitativas de recolección y análisis de la información, que comprendió las siguientes técnicas.

Esfuerzo de recolección de evidencias para la evaluación, 2019



Fuente: Elaborado por el Equipo Evaluador de Flacso, 2019.

4.1 Criterio Pertinencia

¿En qué medida se ha contribuido a fortalecer y ampliar las alternativas de atención integral?

- La REDCUDI es 100% pertinente en su marco regulatorio (nacional e internacional) y en la necesidad de la población a la que responde y es congruente con el objetivo de dar cumplimiento al amplio compendio normativo que regula los derechos y las garantías de los niños y las niñas.
- La política parte de un exhaustivo análisis de los servicios existentes, y busca articularlos en una estrategia común, a la vez que promueve la implementación de nuevos servicios y modalidades de atención, centrándose en la ampliación de la atención de la población de cero a seis años en situación de pobreza que es donde ha tenido mayor éxito.
- Si bien es cierto en Costa Rica se han diseñado e implementado desde hace varias décadas diferentes acciones y programas tendientes a la atención de la primera infancia, hoy más que nunca resulta ser un ámbito de interés social y político, al articular las alternativas en una red y mejorar la cobertura del desarrollo integral y situar la concepción de cuidado como un tema clave a nivel de desarrollo humano relacionado con el aprendizaje en los primeros años de vida, el crecimiento, la construcción de oportunidades para el futuro, la capacidad para el ingreso y acceso efectivo a los diversos niveles de formación y la mejora de la calidad de vida, ha logrado que el país se convierta en un ejemplo en materia de cuidado y desarrollo infantil a nivel centroamericano.
- Sin embargo, la REDCUDI, pierde pertinencia al presentarse la situación de que cada una de las alternativas parte de un marco regulatorio y un esquema de gestión propio, por lo que en lugar de actuar como una red de articulación, es una red de actores que tienen un mismo fin, pero sin capacidad de trabajar en conjunto, lo que hace que existan accesos diferenciados, servicios de diversa calidad en todo el país, siendo poco coherente de que la Red tiene que brindar servicios a todas las personas de 0 a 6 años, de forma universal. Hay dificultades para articular y diseñar un sistema único de cuidado y desarrollo infantil.
- La situación de desigualdad en el tema de los servicios se ve agravada debido a que durante el proceso evaluativo se evidenció que las zonas con mayor pobreza y vulnerabilidad son las que mayores carencias tienen, incidiendo en la polarización social y desigualdad que según sus objetivos pretende atacar.
- A pesar de los avances en torno a la importancia del diseño de la política y del trabajo a partir de la noción de “sistema”, se pudo constatar que falta consolidar la lógica de articulación y coordinación de sus elementos para la creación de sinergias y una estrategia a largo plazo hacia la implementación de un sistema integral en materia de infancia.

¿En qué medida ha mejorado el acceso de los niños y niñas a los servicios de cuidado y atención integral? ¿Cuáles cambios en el entorno ocurrieron como consecuencia de la REDCUDI?

- El diseño de la REDCUDI es producto de la evolución de los derechos humanos en Costa Rica y la suscripción de convenios en el ámbito internacional a favor de la niñez para mejorar la calidad de vida, y plantea la necesidad de universalización de los servicios.
- Sin embargo, se siguen presentando problemas en el acceso y cobertura, ante lo cual se han realizado propuestas de solución, pero no se ha logrado el consenso y la materialización de estas, además, uno de los grandes retos es la aplicación de los estándares de calidad para la prestación de los servicios.
- No se han realizado análisis diferenciados por territorios y cantones que permitan diseñar opciones de acuerdo con el mapeo de los recursos de cada lugar.

¿Se definen mecanismos de monitoreo de las acciones implementadas?

- Se han venido dando avances en temas de mejora de los sistemas y de fortalecer el seguimiento, sin embargo, este es uno de los puntos de mayor debilidad señalado por los actores consultados durante el proceso evaluativo.

4.2 Criterio Eficacia

¿En qué medida se ha cumplido con los objetivos de la intervención y cuáles han sido los resultados?

- Se identificaron dos grandes barreras para el cumplimiento de los objetivos de la REDCUDI: presupuesto y la articulación institucional. Estas situaciones están asociadas a aspectos de procesos de trabajo: normativa, comunicación, supervisión, inspección. La articulación con aspectos de alianzas estratégicas entre las instituciones relacionadas con la REDCUDI, su rectoría técnica y los proveedores de servicio.
- Hay pocos avances en materia del cumplimiento de los objetivos, en el marco orientador, se establecen los mecanismos para hacerlos posible, sin embargo, en el momento de la realización de la evaluación a pesar de que ha pasado un año, no se logran visibilizar avances que faciliten la implementación de los procedimientos de supervisión de la atención integral, de la incorporación de padres y madres a oportunidades educativas y laborales, y el lento avance en la ampliación de la cobertura.

¿Cuáles son los principales factores que explican el nivel de logro o la falta de consecución de resultados?

- Uno de los factores que potencian es la priorización en materia de primera infancia que ha trabajado el país, ya que permite alcanzar, al mismo tiempo, objetivos de equidad y eficiencia e impacta positivamente en el futuro de los niños y las niñas que viven en el país y en el de toda la sociedad y donde las investigaciones económicas muestran que las inversiones en primera infancia tienen tasas elevadas de retorno, en términos de la rentabilidad futura de la sociedad.

- Es importante destacar que se han implementado desde las alternativas modelos más integrales de cuidado que potencian el desarrollo del cerebro en entornos de crianza ricos y estimulantes, así por la aprobación de estándares de calidad.
- Sin embargo su eficacia es limitada debido a la debilidad y dificultad para garantizar mecanismos de comunicación efectivos, oportunos y asertivos entre todas las personas miembros de la Red (instituciones, administradores, instancias ejecutoras y personas beneficiarias).
- No se tiene una estrategia clara de la forma como se van a gestionar las grandes barreras, porque, además, el mayor nudo crítico es resolver la rectoría en una institución que cuente con la experiencia y los recursos necesarios.
- Dos de los factores mayormente señalados por las alternativas que reciben subsidio del IMAS, fueron los siguientes: el tema del punto de equilibrio del monto que se brinda por cada niño o niña y la falta de orientaciones claras en cuanto a los procesos de supervisión. Lo que hace necesario mejorar el modelo de gestión que debe operar desde las alternativas privadas, la cuales son necesarias para cubrir la demanda.

¿Hasta qué punto existen cambios en las familias como consecuencia de la REDCUDI?

- Los centros de cuidado y desarrollo infantil han brindado oportunidades a las familias al dejar a sus hijos e hijas en ambientes seguros, adecuados para la niñez, lo que abre la opción para que accedan a oportunidades laborales y de capacitación. También hay un crecimiento de la familia mediante modelaje de estilos de crianza positivos desde el accionar de las alternativas.
- Sin embargo, existe una tendencia de poco o nulo involucramiento de los padres y madres en el proceso, lo cual implica un reto para que la ST REDCUDI y la CTI genere un currículum que propicie la participación y que sea pertinente a las familias con las que trabajan, a partir de un análisis de la cultura (actitudes y percepciones sobre el cuidado, entre otros temas) de esas familias.

4.3 Criterio Eficiencia

¿Cómo puede mejorarse el diseño del Sistema REDCUDI?

- Existe una falta de claridad del rol de la ST REDCUDI y de la instancia a cargo de la supervisión, por parte de las alternativas. Además, hay vacíos de competencias legales sobre todo desde el IMAS, ya que no puede ejecutar labores de supervisión a entidades que no son contratadas por la institución.
- Hay confusión a nivel nacional de la instancia rectora en términos de primera infancia y cuidados y sus competencias, existen vacíos legales y normativos en competencias institucionales, rectoría política y técnica del proceso, como lo señalan los hallazgos, la rectoría la tiene la institución que brinda subsidios y tiene experiencia en situaciones de pobreza, pero no en términos de cuidado y desarrollo infantil.
- Existe un vacío en relación con la forma de relacionamiento con las alternativas privadas lo que hace que hayan tenido un crecimiento desordenado y sin los controles y las supervisiones necesarias.

- Durante el proceso evaluativo se evidenció que no existe un plan estratégico para la apertura de alternativas privadas ni criterios para la asignación de población beneficiaria en los cantones, creando falsas expectativas entre los operadores que el IMAS no puede suplir y que no está asignado en su funciones, debido a que la institución se encarga de dar beneficios a las familias.
- Por lo tanto, uno de los principales desafíos a futuro consiste en reducir las inequidades para que los niños y niñas puedan ejercer efectivamente sus derechos más allá del nivel económico y del lugar en que nacen y viven. Se requiere trabajar en diagnósticos de oferta y demanda de cuidado y primera infancia a nivel cantonal.

¿Son los recursos, procedimientos y sistemas de información adecuados para la generación de resultados?

- El financiamiento de la Red proviene de recursos de Fodesaf y aportes de organizaciones no gubernamentales y recursos institucionales. Sin embargo, el presupuesto no es suficiente para ampliar la cobertura, a menos que se involucre al sector privado y se consideren aportes de familias no pobres, mediante las propuestas de copago, lo que se ha venido planteando por parte de la ST.
- No existe un sistema de información, en funcionamiento, que integre tanto las familias beneficiarias (SINIRUBE) como las familias no subsidiadas o en un sistema de copago (gradual en el tiempo) donde se tome en consideración la retroalimentación de los centros sobre la niñez y sus familias.
- La ST REDCUDI ha elaborado en conjunto con las instancias de la CTI procedimientos para mejorar la calidad de la oferta, los sistemas de información y la supervisión, sin embargo, todavía no se ha evidenciado su implementación.
- La capacidad instalada institucional no crece en respuesta a las metas y demandas de la REDCUDI. Hay disparidad entre el crecimiento de demandas para la atención y la posibilidad presupuestaria, y no se encontraron evidencias de la forma cómo se planifica la incorporación del sector privado a la CTI, para que exista una mejor coordinación de las iniciativas privadas.

4.4 Criterio Sostenibilidad

¿Cuáles son los factores que fomentan o limitan la sostenibilidad de la REDCUDI?

- Uno de los factores que limita la sostenibilidad es la existencia de una multiplicidad de intervenciones, desde distintos enfoques, con diversas lógicas e inserciones institucionales, que por su falta de integración no constituyen sistemas de protección integrales.
- Existe una distancia entre la normativa y la práctica en lo que respecta con la definición de la función de rectoría, donde la ST no cuenta con los recursos suficientes para ejercer su autoridad. El organismo a cargo de la función de rectoría debe contar con un empoderamiento normativo (dado desde la Ley No. 9220) pero también con el apoyo político y los recursos presupuestarios necesarios para llevar adelante su tarea.

- Otro de los factores que limitan la sostenibilidad es en términos de la calidad de los servicios por igual para todas las poblaciones, lo que hace que una tarea urgente de la CTI, sea la implementación de los estándares de calidad.

¿En qué medida la Secretaría Técnica ha tratado los retos y prioridades del sistema REDCUDI?

- Uno de los principales retos a los cuales debe poner atención la ST, es la verificación de la calidad de los procesos de cuidado debido a la diversidad que ofrece en este momento la REDCUDI, y verificar la calidad de la formación y la cualificación de las personas que trabajan directamente con los niños y niñas, debido a que además de garantizar la cobertura, se debe garantizar la calidad de los servicios a toda la población y sobre todo, en el cuidado de primera infancia.
- Otro de los retos es la detección y atención no sólo de las familias en situación de pobreza sino también de los niños y niñas en vulnerabilidad, lo que hace necesario trabajar en la definición de categorías para entender los diferentes niveles de vulnerabilidad social, psicológica, entre otras por las que puede pasar el niño y la niña desde su nacimiento, y que pueden marcar una brecha de oportunidades para el resto de su vida.
- Desde la ST, se ha realizado una buena labor con la articulación de las alternativas para cubrir a la población en pobreza y pobreza extrema, sin embargo, no existe un planteamiento estratégico más allá de los avances en materia de copago, para cubrir familias con otros tipos de vulnerabilidades, así como que superen por poco dinero la línea de pobreza. Además de que actualmente la cobertura no es igual en todo el territorio nacional dándose todavía una alta concentración en las zonas urbanas.

5

Recomendaciones

| Recomendación | Actor | Plazo |
|---|--|---------------|
| 1. Fortalecer la ST a nivel de recurso humano y financiero para que pueda ejercer de forma eficaz y eficiente el rol asignado en la Ley No. 9220, para que puedan cumplir eficientemente el rol de articulación. | Secretaría Técnica y Presidencia de la República, IMAS y la CC-REDCUDI | Corto Plazo |
| 2. Actualizar el estudio de costos operativos de las alternativas, así como el punto de equilibrio en el cual deben funcionar. | ST- REDCUDI, Unicef, Unidades Ejecutoras de la REDCUDI | Corto Plazo |
| 3. Que en cada uno de los cantones se hagan diagnósticos y mapeos de actores de la necesidad de cuidados y de la demanda, para determinar las necesidades diferenciadas. | Municipalidades y PANI (Subsistemas de Protección) | Corto Plazo |
| 4. Valorar en todos los cantones del país la firma de convenios entre el Gobierno Local y el PANI para implementar ONG financiadas por el PANI, en función del objetivo de promover el desarrollo y proteger los derechos de la población infantil. | ST, PANI y Municipalidades. | Corto Plazo |
| 5. Establecer un procedimiento para que en cada uno de los cantones se establezcan coordinaciones entre la Municipalidad y los Subsistemas de niñez y adolescencia del PANI, para que ejerzan la coordinación cantonal de las acciones en materia de cuidados y de promoción de la corresponsabilidad social. | Unión de Gobiernos Locales, PANI y ST y CC- REDCUDI. | Mediano plazo |
| 6. Que desde la CGR, se incluya en la medición del Índice de Gestión Municipal, como parte de la puntuación la realización de acciones de cuidados y corresponsabilidad, para motivar a las autoridades municipalidades a destinar recursos para tal fin. | Ifam- PANI y ST, CC- REDCUDI | Mediano Plazo |
| 7. Hacer una evaluación de efecto con el método de diferencias en diferencias para medir a nivel de resultados el efecto y el impacto de la REDCUDI en los niños y niñas y las posibles relaciones entre cuidados tempranos y rendimiento académico y habilidades sociales. | ST y Fodesaf | Largo Plazo |
| 8. Establecer un sistema de monitoreo y seguimiento con indicadores claves de gestión basada en resultados | ST y Fodesaf | Corto plazo |
| 9. Replantear la cadena de resultados a dos niveles una que refleje las acciones de la ST y otra que refleje el accionar de las alternativas. | ST, Fodesaf y Comisión designada | Corto Plazo |

| Recomendación | Actor | Plazo |
|---|------------------------|----------------|
| 10. Ampliar los horarios de atención de materno hasta sexto grado de las familias que lo requieran, como una posibilidad de hacer horarios ampliados con actividades extracurriculares, usando la infraestructura que se tiene. | CC- REDCUDI, ST y MEP | Mediano Plazo |
| 11. Hacer un convenio entre el MEP y CEN-CINAI para que se puedan utilizar las instalaciones para el cuidado de personas menores de 1 a 6 años, cuando la infraestructura esté subutilizada. | ST, MEP y CEN-CINAI | Mediano Plazo |
| 12. Coordinar para que las madres de los niños y niñas en condiciones de pobreza y pobreza extrema puedan ingresar a Puente al empleo. | ST y MTSS | Mediano plazo |
| 13. Coordinar con las municipalidades una estrategia de empleabilidad y que las necesidades particulares de cada madre sean valoradas desde la coordinación del Subsistema de niñez y adolescencia. | PANI, MTSS, ST e Inamu | Mediano plazo |
| 14. Hacer un estudio de las madres comunitarias que están en edad de pensionarse y poder brindar opciones a través del régimen no contributivo y otros como el MTSS, debido a que la mayoría de ellas se encuentran en condición de pobreza y por ende constituyen población objetivo de ambas instituciones. | IMAS y CCSS | Mediano plazo |
| 15. Realizar un plan con la inspección del trabajo de las condiciones laborales de las alternativas privadas | MTSS | Corto Plazo |
| 16. Plantear desde el MEP la inclusión de temas educativos de cara a la revolución 4.0 y habilidades blandas en los centros de cuidados. | ST y MEP | Mediano Plazo. |
| 17. Hacer un estudio de la percepción del cuidado y el ejercicio de la maternidad y la incorporación al mercado laboral de las mujeres, con el fin de plantear una estrategia para los temas de necesidad de cuidados en los niños y las niñas con las madres. | ST e Inamu | Mediano Plazo |
| 18. Capacitar a mujeres en condición de pobreza y pobreza extrema, por medio del INA para que obtengan la certificación del Programa de Asistente de Persona Menor de Edad de 0 a 6 años, desde una coordinación cantonal aumentar la cobertura por medio de alternativas comunales. | ST, Inamu, INA | Corto Plazo |
| 19. Clarificar con las empresas operadoras de servicios privados de cuidado, cual es el rol que tienen cada una de las Instituciones, debido a que se ha prestado para malos entendidos y reclamos a la Institucionalidad de funciones que no son de su competencia. | ST, PANI, IMAS. | Corto Plazo |
| 20. Definir claramente el rol de rectoría de la ST para que pueda cumplir eficientemente el rol de articulación | CC- REDCUDI | Corto Plazo |