



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

# **Informe Final** **Evaluación REDCUDI**



**DECS-UE-IEE-1-2020**



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

© Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO  
Sede Académica Costa Rica.  
San José, Costa Rica.  
Sitio web: <http://www.flacso.or.cr>.  
Directora de FLACSO Costa Rica: Ilka Treminio Sánchez  
Producción editorial: Elissa Reyes Díaz



# Tabla de contenidos

|  |           |
|--|-----------|
| Tabla de contenidos  | 3         |
| Siglas y Acrónimos   | 5         |
| Glosario   | 7         |
| Introducción   | 13        |
| <b>1. Contexto y teoría de la intervención evaluada</b>                    | <b>16</b> |
| 1.1 Descripción del Contexto que origina la Intervención                   | 16        |
| 1.1.1 Marco normativo  | 19        |
| 1.2 Explicación del problema central que origina la intervención evaluada  | 20        |
| 1.3 Descripción de la estrategia de implementación                         | 24        |
| 1.3.1 Alternativas de cuidados   | 25        |
| 1.3.1.1 Centros de Cuidados y Desarrollo Infantil                          | 25        |
| 1.3.1.2 Hogares Comunitarios   | 27        |
| 1.3.1.3 Casas de la Alegría  | 27        |
| 1.3.1.4 Centros Infantiles Diurnos de Atención Integral, CIDAI             | 28        |
| 1.3.1.5 CEN-CINAI  | 29        |
| 1.3.1.6 Centros en instituciones públicas                                  | 30        |
| 1.3.1.7 Privados   | 30        |
| 1.3.2 Descripción de la población objetivo                                 | 30        |
| 1.4 Identificación y descripción de los actores claves y sus funciones     | 43        |
| 1.4.1 Actores ejecutores   | 51        |
| 1.4.2 Actores tomadores de decisión política                               | 53        |
| 1.5 Representación de la cadena de resultados                              | 54        |
| 1.6 Análisis de la consistencia de la lógica de la intervención            | 58        |
| 1.7 Factores externos que fomentan u obstaculizan la solución del problema | 61        |
| <b>2. Diseño y proceso de evaluación</b>                                   | <b>62</b> |
| 2.1 Alcance y objetivos de la evaluación                                   | 62        |
| 2.2 Criterios y preguntas de la evaluación                                 | 63        |
| 2.3 Enfoques de la evaluación  | 64        |
| 2.3.1 Enfoque de Género como categoría de análisis transversal             | 65        |
| 2.3.2 Enfoque centrado en el uso   | 66        |
| 2.4 Enfoque metodológico y técnicas utilizadas                             | 66        |
| 2.4.1 Proceso de ejecución de la evaluación                                | 67        |
| 2.4.1.2 Descripción de las técnicas cualitativas                           | 68        |
| 2.4.1.3 Descripción de las técnicas cuantitativas                          | 68        |
| 2.4.2 Técnicas de análisis de datos utilizadas                             | 69        |
| 2.4.3 Limitaciones y riesgos de la evaluación                              | 69        |
| <b>3. Hallazgos</b>  | <b>71</b> |
| 3.1 Criterio de pertinencia  | 71        |

|          |  |                |
|----------|--|----------------|
| 3.1.1    | ¿En qué medida se ha contribuido a fortalecer y ampliar las alternativas de atención integral?   | 71             |
| 3.1.2    | ¿En qué medida ha mejorado el acceso de los niños y niñas a los servicios de cuidados y atención integral?                                 | 76             |
| 3.1.3    | ¿Cuáles cambios ocurrieron en el entorno como consecuencia de la REDCUDI?  | 78             |
| 3.1.4    | ¿Se definen mecanismos de monitoreo de las acciones implementadas?   | 80             |
| 3.2      | Criterio de Eficacia   | 81             |
| 3.2.1    | ¿En qué medida se ha cumplido con los objetivos de la intervención y cuáles han sido los resultados?                                       | 81             |
| 3.2.2    | ¿Cuáles son los principales factores que explican el nivel de logro o la falta de consecución de los objetivos?                            | 86             |
| 3.2.3    | ¿Se han presentado cambios inesperados o indirectos, tanto positivos como negativos y cómo han sido gestionados por la Secretaría Técnica? | 89             |
| 3.3      | Criterio de Eficiencia   | 91             |
| 3.3.1    | ¿Cómo puede mejorarse el diseño del Sistema de REDCUDI?<br>Sobre los servicios brindados<br>Asuntos administrativos y de coordinación      | 91<br>91<br>94 |
| 3.3.2    | ¿Son los recursos, procedimientos y sistemas de información adecuados para la generación de resultados?                                    | 97             |
| 3.4      | Criterio de Sostenibilidad   | 97             |
| 3.4.1    | ¿Cuáles factores fomentan o limitan la sostenibilidad de la REDCUDI?   | 97             |
| 3.4.2    | ¿En qué medida la Comisión Consultiva ha tratado los retos y prioridades del sistema REDCUDI?  | 100            |
| <b>4</b> | <b>Conclusiones</b>  | <b>101</b>     |
| <b>5</b> | <b>Propuesta de modelo de gestión y recomendaciones</b>  | <b>107</b>     |
| 5.1      | Análisis del modelo de gestión   | 107            |
| 5.1.1    | Paso 1: Objeto del diseño  | 109            |
| 5.1.2    | Paso 2: Identificación de las variables de contexto  | 109            |
| 5.1.3    | Paso 3: Factores críticos del diseño   | 110            |
| 5.1.4    | Paso 4: Delimitación del campo   | 111            |
| 5.1.5    | Paso 5: Parametrización del campo  | 111            |
| 5.1.6    | Paso 6: Especificación de tensiones por resolver dentro de los parámetros identificados  | 111            |
| 5.1.7    | Paso 7: Resolución de tensiones  | 111            |
| 5.2      | Propuesta del modelo de gestión  | 112            |
| 5.3      | Recomendaciones  | 118            |
| <b>6</b> | <b>Lecciones aprendidas y buenas prácticas</b>   | <b>120</b>     |
| <b>7</b> | <b>Bibliografía</b>  | <b>122</b>     |
| <b>8</b> | <b>Anexos</b>  | <b>129</b>     |
| 8.1      | Matriz de Evaluación   | 131            |
| 8.2      | Guías de entrevista semiestructurada y de taller   | 137            |
| 8.3      | Labor de recolección cualitativa   | 142            |
| 8.4      | Labor de recolección cuantitativa  | 145            |
| 8.4.1    | Descripción de centros que respondieron la encuesta en línea   | 148            |
| 8.4.2    | Cuestionario para encuesta en línea  | 151            |
| 8.5      | Sobre la Normativa   | 161            |
| 8.6      | Tablas estadísticas  | 165            |

# Siglas y Acrónimos

| Siglas / Acrónimos | Significado   |
|--------------------|---|
| API                | Atención y Protección Infantil                                    |
| ARS                | Área Regional de Salud  |
| CAI                | Consejo de Atención Integral del Ministerio de Salud              |
| CBA                | Canasta Básica Alimentaria  |
| CC                 | Comisión Consultiva   |
| CCSS               | Caja Costarricense del Seguro Social                              |
| CECUDI             | Centros de Cuido y Desarrollo Infantil                            |
| Cefemina           | Centro Feminista de Información y Acción                          |
| CEN                | Centro de Educación y Nutrición                                   |
| CENCE              | Centro de Educación y Nutrición y Comedor escolar                 |
| CGR                | Contraloría General de la República de Costa Rica                 |
| Cepal              | Comisión Económica para América Latina y el Caribe                |
| Cidai              | Centros Infantiles Diurnos de Atención Integral                   |
| Cijul              | Centro de Información Jurídica en Línea                           |
| CINAI              | Centros Infantiles de Nutrición y Atención Integral               |
| Conapdis           | Consejo Nacional de Personas con Discapacidad                     |
| CSE                | Consejo Superior de Educación                                     |
| CTI                | Comisión Técnica Interinstitucional                               |
| DDHH               | Derechos Humanos  |
| Desaf              | Dirección Nacional de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares |
| Dinadeco           | Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad                  |
| Enaho              | Encuesta Nacional de Hogares                                      |
| ENPD               | Estrategia Nacional Puente al Desarrollo                          |
| FIS                | Ficha de Identificación Social                                    |
| Fodesaf            | Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares              |
| Flacso             | Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales                     |
| HC                 | Hogares Comunitarios  |
| IMAS               | Instituto Mixto de Ayuda Social                                   |
| INA                | Instituto Nacional de Aprendizaje                                 |
| Inamu              | Instituto Nacional de las Mujeres                                 |

| Siglas / Acronimos | Significado  |
|--------------------|--|
| INEC               | Instituto Nacional de Estadística y Censos                                   |
| Inteco             | Instituto de Normas Técnicas de Costa Rica                                   |
| IPM                | Índice de Pobreza Multidimensional   |
| LP                 | Línea de pobreza   |
| MAC                | Mapeo de Actores Claves  |
| MEP                | Ministerio de Educación Pública  |
| Mideplan           | Ministerio de Planificación y Política Económica                             |
| Minsa              | Ministerio de Salud  |
| MTSS               | Ministerio de Trabajo y Seguridad Social                                     |
| OCDE               | Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico                   |
| ODS                | Objetivo de Desarrollo Sostenible  |
| ONU                | Organización de Naciones Unidas  |
| PANI               | Patronato Nacional de la Infancia  |
| PCIT               | Programas de Cuidado y Desarrollo Infantil Temprano                          |
| PIEG               | Política Nacional para la Igualdad y Equidad de Género                       |
| PME                | Personas Menores de Edad   |
| PNCP               | Programa Nacional de Combate a la Pobreza                                    |
| PNDIP              | Plan Nacional de Desarrollo e Inversión Pública                              |
| REDCUDI            | Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil                                  |
| SINIRUBE           | Sistema Nacional de Información y Registro Único de Beneficiarios del Estado |
| SIPI               | Sistema de Información de la Primera Infancia                                |
| SIPO               | Sistema Integrado de Población Objetivo del IMAS                             |
| ST                 | Secretaría Técnica   |
| UE                 | Unidad Ejecutora   |
| UEval              | Unidad de Evaluación de la Desaf   |
| ULDS               | Unidad Local de Desarrollo Social (IMAS)                                     |
| UNGL               | Unión Nacional de Gobiernos Locales  |
| Unicef             | Fondo de Naciones Unidas para la Infancia                                    |
| Unfpa              | Fondo de Población de Naciones Unidas  |

# Glosario

| Concepto                            | Definición  |
|-------------------------------------|---|
| Actividades                         | Acciones que emprende la intervención para transformar los insumos y generar los productos.   |
| Articulación                        | Cuando dos o más instancias acuerdan coordinar programas, proyectos y acciones concretos y cada instancia realiza una o más tareas o acciones específicas en relación con la cooperación con las otras instancias participantes para el logro de objetivos y metas.   |
| Atención Integral                   | <p>Atención integral se entenderá como el conjunto de programas, proyectos y actividades que se ofrecen a nivel de cada grupo etario, para promover el desarrollo humano óptimo en las diferentes áreas.</p> <p>Se refiere a la capacidad de aplicar voluntariamente el entendimiento a la comprensión de la totalidad, en este caso, la totalidad del niño o niña, tomando en cuenta todas las partes. (REDCUDI, 2018)</p>   |
| Persona beneficiaria Fodesaf        | Las personas beneficiarias del Fodesaf, serán costarricenses y extranjeras residentes legales del país, así como las PME, quienes, a pesar de carecer de una condición migratoria regular en el territorio nacional, se encuentren en situación de pobreza o pobreza extrema. Se entenderá por pobreza y pobreza extrema, lo indicado por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC) en cuanto al ingreso per cápita urbano y rural. (Reglamento a la Ley de Desaf, 2009, Art. 25)   |
| Beneficio                           | Se refiere a los componentes de la oferta programática del IMAS y se materializa en una transferencia monetaria condicionada o no; la cual se autoriza mediante una resolución administrativa, convenio o acuerdo del Consejo Directivo. Se entrega a las personas, hogares, familias u organizaciones identificadas y calificadas de acuerdo con la normativa vigente y que los acredita como entes sujetos de derecho público y privado.  |
| Cadena de resultados                | Es un medio para representar el orden o lógica secuencial y causal que subyace en la teoría de la intervención. Engloba cinco niveles, componentes o dimensiones; a saber: Insumos, Actividades, Productos, Efectos e Impactos (Mideplan, 2017).  |
| Ciclo de planificación y evaluación | El ciclo de la planificación con enfoque para resultados en el desarrollo tiene cinco etapas: diagnóstico, pronóstico, programación y asignación de recursos, ejecución y seguimiento, y evaluación. La evaluación forma parte de este ciclo como un elemento dinamizador para la búsqueda de respuestas a las demandas ciudadanas, de la articulación de intereses comunes de la sociedad en torno a estas, y como punto de encuentro entre múltiples actores relevantes involucrados en el tratamiento adecuado de dichas demandas. Desde Mideplan se parte de una perspectiva integral de la evaluación que no se circunscribe al final del ciclo de la planificación, sino que se le ubica como una herramienta para valorar tanto el diseño como la ejecución y los resultados de las intervenciones (Mideplan, 2017). |

| Concepto  | Definición   |
|---|--|
| Comisión Consultiva de la REDCUDI                 | <p>Máximo órgano de toma de decisiones, conformado por jefes de las instancias involucradas en la gerencia de esta política social. De acuerdo con el artículo 7 de la Ley No. 9220 la Comisión Consultiva estará integrada por la persona titular de la cartera ministerial o viceministerial del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Ministerio de Salud, Ministerio de Educación Pública; persona titular del Patronato Nacional de la Infancia, Instituto Mixto de Ayuda Social, Instituto Nacional de las Mujeres, Caja Costarricense de Seguro Social y persona que ocupe la dirección ejecutiva de la Secretaría Técnica de la REDCUDI. Además de otras personas titulares de órganos o entes que se incorporen por invitación de la Comisión Consultiva, quienes tendrán voz pero no voto en la toma de decisiones. Respecto de quién la preside la ley menciona “El ministerio que ejerza la rectoría del sector social o, en ausencia de este, el Instituto Mixto de Ayuda Social, será el que coordine y presida la Comisión Consultiva de la REDCUDI” actualmente, según Decreto Ejecutivo No. 41347-MP-MTSS-MDHIS la preside el Ministro de Desarrollo Humano e Inclusión Social.</p>   |
| Comisión Técnica Interinstitucional de la REDCUDI | <p>Es presidida por la dirección ejecutiva de la Secretaría Técnica de la REDCUDI. Es un órgano de coordinación de las acciones gubernamentales para la articulación, el fortalecimiento y la expansión de la REDCUDI. El artículo 13 de la Ley No. 9220 establece su conformación: CCSS, Inamu, INA, Dinadeco, IMAS (relacionado con Hogares Comunitarios), PANI, MEP y Dirección Nacional de Nutrición y Desarrollo Infantil. Actualmente participan por invitación CAI, Conapdis y UNGL.</p>  |
| Coordinación                                      | <p>Cuando dos o más departamentos o áreas dentro de una instancia acuerdan coordinar acciones concretas y cada departamento o área realiza una o más tareas específicas en relación de cooperación con los otros departamentos o áreas participantes, para el logro de objetivos y metas.</p>  |
| Corresponsabilidad social de los cuidados         | <p>Refiere a la noción de compartir responsabilidades para el cuidado de la niñez, personas adultas mayores o personas con discapacidad; la corresponsabilidad se conceptualiza como “un derecho de las mujeres que requiere de la intervención de más actores y aliados como los hombres, el Estado y el sector privado empresarial, para socializar el cuidado de las personas dependientes: niños, niñas, adolescentes, personas adultas mayores, enfermas o con discapacidad. De manera tal que dicho trabajo de cuidado no recaiga exclusivamente sobre las espaldas y vidas de las mujeres, afectando sensiblemente sus oportunidades de capacitarse, autocuidarse, tener autonomía económica y una inserción en el mundo productivo remunerado. Las acciones de este último aspecto deben contribuir decididamente con la ruptura de la segmentación sexual del trabajo” (REDCUDI, 2018, p. 73)</p> <p>En Costa Rica, muchas familias no disponen de los recursos económicos necesarios para enviar a sus hijos a centros de cuidado privado pues el costo es muy alto; en consecuencia, la única forma de brindar cuidado y atención a la niñez es en el espacio familiar y las encargadas de hacerlo son las mujeres (Cepal, 2014).</p> |

| Concepto                                       | Definición   |
|--|--|
| Cuidado y desarrollo infantil temprano         | Desde una perspectiva de política pública, las acciones de Cuidado y Desarrollo Infantil Temprano están conformadas por un conjunto de servicios otorgados a la niñez durante una cierta cantidad de horas al día, en un ambiente seguro, que contribuya a desarrollar sus capacidades de manera integral, actuando como complemento del ambiente familiar y del sistema educativo. Bajo este enfoque, los Programas de Cuidado y Desarrollo Infantil Temprano (PCIT) consideran, además del cuidado, componentes nutricionales, de cuidado de la salud y de actividades de estimulación cognitiva y desarrollo emocional, teniendo como población objetivo a personas menores, de 0 a 6 años. (Cepal, 2012, p. 9) |
| Efectos  | Comprende los cambios de mediano plazo ocasionados por los productos de la intervención.   |
| Enfoque de derechos humanos                    | Según Unfpa, el enfoque basado en los derechos humanos se centra en los grupos de población que son objeto de una mayor marginación, exclusión y discriminación. Este enfoque requiere un análisis de género, de las diferentes formas de discriminación y de los desequilibrios de poder, con el fin de garantizar que las acciones lleguen a los segmentos más marginados de la población. (REDCUDI, 2018)   |
| Enfoque de derechos de la niñez y adolescencia | El enfoque de derechos de la niñez y la adolescencia se concibe como un marco constituido por las normas, principios y estándares establecidos en los instrumentos internacionales de derechos humanos y en los específicos de la niñez y la adolescencia, a la luz de los cuales han de llevarse a cabo los procesos programáticos que involucren y/o incidan en el desarrollo de esta población. (REDCUDI, 2018, p. 14)  |
| Enfoque de género                              | El enfoque de género considera las diferentes oportunidades que tienen los hombres y las mujeres, las interrelaciones existentes entre géneros e intra-género, así como los distintos papeles que socialmente se les asignan. Todas estas cuestiones influyen en el logro de las metas, las políticas y los planes de los organismos nacionales e internacionales y, por lo tanto, repercuten en el proceso de desarrollo de la sociedad. (REDCUDI, 2018, p. 14)   |
| Enfoque de igualdad y equidad de género        | Concepción orientadora, obligatoria y transversal a cualquier intervención que se orienta a la atención de la pobreza de la población femenina expuesta a factores de riesgo y pobreza por su condición de género al que históricamente han sido sometidas a una serie de responsabilidades que las ubican en una posición de desventaja. (Mideplan, 2017)   |
| Feminización de la pobreza                     | Definición realizada por la Organización de Naciones Unidas (ONU, 1990) para referirse a la afectación particular de las mujeres que ha llevado a un empobrecimiento material cada vez mayor de mujeres, un empeoramiento de sus condiciones de vida y la violación sistemática de sus derechos fundamentales.   |
| Ficha de inclusión social del SINIRUBE         | Ficha que contempla los datos de las personas beneficiarias del Estado, para alimentar la base de datos SINIRUBE, de acuerdo con la ley y el reglamento a la Ley No. 9137 donde se crea el Sistema Nacional de Información y Registro Único de Beneficiarios del Estado.   |

| Concepto  | Definición   |
|---|--|
| Ficha de Información Social (FIS)                       | Principal instrumento de recolección de datos socioeconómicos y demográficos de las personas y familias que permite caracterizar, calificar y clasificar a la población en situación de pobreza. Se utiliza para el registro de potenciales personas beneficiarias en el SIPO, salvo en los casos permitidos en el Reglamento para la Prestación de Servicios y Otorgamiento de Beneficios del IMAS. Es aplicada de acuerdo con el método de medición de pobreza pertinente y a lo establecido en el marco normativo vigente.  |
| Ficha técnica   | Documento descriptivo donde se resumen los diferentes aspectos que contiene un determinado programa que recibe recursos del Fodesaf. Tales como: antecedentes, unidad ejecutora, población beneficiaria, productos, presupuesto, marco normativo, criterios de selección, entre otros.   |
| Gasto público social                                    | El gasto público social refiere a una aproximación del valor monetario de los recursos físicos y humanos destinados a los programas sociales y en esa medida del valor de los bienes y servicios entregados a la población (Trejos, 2005).   |
| Impacto   | Conjunto de cambios de largo plazo, generados directa o indirectamente por la intervención.  |
| Indicadores   | Información utilizada para dar seguimiento y ajustar las acciones que un sistema, subsistema o proceso emprende para alcanzar el cumplimiento de su misión, objetivos y metas (Valle y Rivera, 2008, p. 3).  |
| Índice de Pobreza Multidimensional (IPM)                | Medición que identifica múltiples carencias a nivel de los hogares y las personas en los ámbitos de la salud, la educación y el nivel de vida relacionados con las condiciones estructurales (INEC, 2015)  |
| Insumos   | Recursos (financieros, humanos y materiales) utilizados en la intervención.  |
| Interés superior de la persona menor de edad            | Según el Código de la Niñez y Adolescencia de Costa Rica, el interés superior de la niñez refiere a lo siguiente: Toda acción pública o privada concerniente a una persona menor de dieciocho años, deberá considerar su interés superior, el cual le garantiza el respeto de sus derechos en un ambiente físico y mental sano, en procura del pleno desarrollo personal. La determinación del interés superior deberá considerar: a) Su condición de sujeto de derechos y responsabilidades; b) su edad, grado de madurez, capacidad de discernimiento y demás condiciones personales; c) las condiciones socioeconómicas en que se desenvuelve. La correspondencia entre el interés individual y el social. (Asamblea Legislativa de Costa Rica, 1998) |
| Intervención de la pobreza desde un enfoque territorial | Intervención desde lo local tomando en cuenta elementos como el hábitat, cultura, soportes sociales e institucionales que se integran incidir en las comunidades, barrios y distritos.   |
| Intervención Pública                                    | Surge a partir de una necesidad o problemática sentida y expresada por un sector de la ciudadanía, ante la cual el Estado tiene la responsabilidad de accionar para poder atenderla y, en la medida de lo posible, mitigarla o resolverla (Mideplan, 2017).  |
| Modalidades de atención y desarrollo de la niñez        | Se entienden como modalidades la clasificación de los servicios que reciben las PME en las Alternativas de Cuido y Desarrollo Infantil públicas y privadas, que cuenten con el Certificado de Habilitación otorgado por el Consejo de Atención Integral (CAI) del Ministerio de Salud para atender PME. (REDCUDI, 2018, p. 16)   |

| Concepto                                     | Definición  |
|--|---|
| Modelo de Gestión                            | Se configura a partir de los objetivos de un programa y de la forma e interacción de los componentes de su gestión (procesos, estructura, clima y cultura organizacional, funciones y contexto) (Cepal, 1998).  |
| Monitoreo                                    | El seguimiento o monitoreo es un ejercicio destinado a identificar de manera sistemática la calidad del desempeño de un sistema, subsistema o proceso, a efectos de introducir los ajustes o cambios pertinentes y oportunos para el logro de sus resultados y efectos en el entorno.   |
| Plan   | Conjunto integrado de programas que responden al cumplimiento de objetivos y metas de desarrollo que se ejecutan en el corto, mediano y largo plazo y que cuentan con recursos humanos y económicos (Mideplan, 2017).   |
| Plan de Ayuda                                | Se indica en la Ley No. 4760 Creación del IMAS. Actualmente, el “Plan de ayuda” se denomina “Plan Familiar”, y tiene como fin, establecer una serie de logros básicos juntamente con las personas, familias u hogares y la persona profesional que les atiende; para mejorar las condiciones de vida y por ende la situación de pobreza extrema o pobreza en la que se encuentran.  |
| Plan Familiar                                | Es un instrumento que se construye sobre la base de los logros básicos, se basa en seis dimensiones determinantes de la pobreza, de las cuales cinco están alineadas al IPM y la sexta la constituye la dinámica familiar. Consigna las tareas y responsabilidades que debe cumplir cada uno de los diferentes actores para el cumplimiento de los objetivos propuestos, podría asociarse a la erogación de recursos del IMAS según en el plan de ayuda o programa de estímulo, o las referencias para la atención, valoración y acompañamiento por parte de otras instituciones. |
| Plan Nacional de Combate a la Pobreza (PNCP) | Durante la administración Figueres Olsen, en el periodo 1994-1998 se planteó su elaboración con el fin de atender específicamente a la población más vulnerable, buscó un efectivo ligamen entre políticas de asistencia y promoción social, introduciendo elementos de condicionalidad a la concesión de beneficios y subsidios asociados a los programas selectivos. Es antecedente del Programa Mujeres Jefas de Hogar que sustenta al actual Motivo Formación Humana.   |
| Población Objetivo de la REDCUDI             | La población objetivo la constituyen, prioritariamente, todos los niños y las niñas menores de siete años; 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. (Asamblea Legislativa de Costa Rica, 2014)  |
| Pobreza básica                               | Se trata de una familia cuyo ingreso per cápita es superior o igual a la Canasta Básica Alimentaria (CBA), pero menor a la canasta alimentaria ampliada.  |
| Pobreza extrema                              | Son aquellos hogares con ingresos per cápita inferior al costo per cápita de la CBA.  |
| Política pública                             | Se comprende como el resultado de una acción colectiva que se desarrolla en lo público, así como de una serie de transacciones políticas en donde el gobierno ya no tiene como único objetivo ejecutar lo planeado, sino también garantizar la coordinación y la cooperación de los actores clave (Torres-Melo y Santander, 2013, p. 56). Es un conjunto de objetivos, decisiones y acciones para solucionar un problema determinado que tanto la ciudadanía como el gobierno consideran prioritario (Mideplan, 2017).  |

| Concepto  | Definición   |
|---|--|
| Producto  | Bienes y servicios que se obtienen con la intervención y que se entregan a su población beneficiaria.  |
| Programa  | Conjunto de proyectos interrelacionados dirigidos al logro de objetivos específicos y comunes (Mideplan, 2017).  |
| Proyecto  | Conjunto articulado de actividades integradas destinado a lograr objetivos específicos, con un presupuesto dado y un tiempo determinado, y orientado a la producción de bienes y servicios (Mideplan, 2017)  |
| Secretaría Técnica de la REDCUDI  | Instancia técnica responsable de promover la articulación entre los diferentes actores públicos y privados, las diferentes actividades que desarrollan en el país en materia de cuidados y desarrollo infantil, así como de expandir la cobertura de los servicios.  |
| Sistema de Información de la Población Objetivo (SIPO)                                  | Insumo complementario a la Ficha de Información Social (FIS), que el IMAS utiliza para determinar las condiciones de las familias que incluye una clasificación de las familias por nivel de prioridad y funciona en forma progresiva.   |
| Sistema Nacional de Información y Registro Único de Beneficiarios del Estado (SINIRUBE) | Es un órgano de desconcentración máxima, adscrito al Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), el cual cuenta con personería jurídica instrumental, encargado de crear y articular un sistema de información de la población que recibe o personas candidatas a recibir eventuales beneficios.   |
| Teoría de la intervención   | Es la articulación lógica sobre la manera esperada en que los recursos asignados a la intervención permiten desarrollar actividades que tendrán determinados productos, los cuales, a su vez, generarán cambios (resultados/beneficios) de corto, mediano y largo plazo sobre la sociedad (Mideplan, 2018).  |
| Universalidad de la REDCUDI   | La Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil, en el marco de la Ley No. 9220, surge como una política de carácter universal, es decir, como su nombre indica, pretende el bienestar del conjunto de la población objetivo. El artículo primero de la Ley No. 9220 señala que la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil (REDCUDI) se crea “con la finalidad de establecer un sistema de cuido y desarrollo infantil de acceso público, 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 infantil integral (REDCUDI, 2018). |
| Universalidad progresiva  | La REDCUDI tiene una vocación universal, y por ello procura, extender progresivamente su cobertura al máximo posible de la población objetivo. Artículo 4 de la Ley No. 36916-MP-MBSF  |

**Fuente:** Elaborado por Equipo Evaluador y Equipo Gestor Desaf, documento DECS-UE-IDOE-2-2019, 2019.

# Introducción

El presente documento corresponde al informe de la Evaluación de la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil (REDCUDI), la cual se hace a solicitud de la Dirección General de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (Desaf) como ente administrador del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (Fodesaf), que le compete realizar los estudios evaluativos a programas y proyectos que son financiados, con el propósito de valorar que los recursos transferidos a las instituciones sean utilizados de conformidad con lo estipulado en la Ley No. 5662 (1974) y su reforma Ley No. 8783 (2009).

Por su parte, en el Reglamento (2010) a las citadas leyes, se materializa esa disposición asignándole a la Dirección (específicamente a la Unidad de Evaluación UEval) la potestad y responsabilidad de ejecutar dichos estudios. Asimismo, de conformidad con lo estipulado en el artículo 17 de la Ley No. 5662 y su reforma a la Ley No. 8783 “podrá realizar pago de actividades destinadas a la evaluación de la ejecución, eficiencia y eficacia de los programas financiados por el fondo” (Desaf, 2019, p.6).

Desaf, contrató a la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso), sede Costa Rica, para la realización de dicha evaluación, la cual se centra en el modelo de gestión de la Red, para la generación de insumos y la mejora de la gestión institucional.

Costa Rica, a diferencia de otros países de la región, se ha caracterizado por ser una sociedad solidaria y basada en el principio de seguridad social y derechos humanos, con políticas orientadas a la protección de los sectores más vulnerables. Uno de los grandes desafíos que tiene el país es el cierre de brechas que permita continuar con un Estado que promueva la movilidad social a través de políticas y programas sociales; la REDCUDI, en ese sentido, ha apostado por brindar cuidados y protección a la infancia y a su vez tal y como lo indica la Ley No. 9220 señala como objetivos de la REDCUDI en su artículo 2, inciso d) lo siguiente “Procurar que los servicios de cuidado y desarrollo infantil permitan la inserción laboral y educativa de los padres y las madres”.

La REDCUDI, arranca en el año 2010, con la firma del Decreto Ejecutivo No. 36020, que la declaró de interés público y constituye la base que sustentó su implementación como una política pública, en el artículo 3, donde plantea que el gobierno: “[...] insta y autoriza a las instituciones del Estado para que, dentro de su ámbito de competencia y de acuerdo con sus posibilidades, colaboren activamente y aporten recursos humanos, físicos y económicos para el desarrollo de las actividades conducentes a la conformación y desarrollo de la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil” (Presidencia de la República y Ministerio de la Presidencia, 2010).

A partir de este decreto No. 36020 de mayo de 2010, se arranca con la política pública como prioridad del gobierno aspirando a impulsar su sostenibilidad en el tiempo, aspecto que finalmente se logra con la aprobación de la Ley No. 9220, Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil (REDCUDI) en marzo de 2014; uno de los grandes retos que se ha planteado a partir de su creación es el Modelo de Gestión bajo el cual debe operar, debido a su carácter de coordinación interinstitucional y desarrollo de diferentes alternativas.

Los objetivos de la REDCUDI se señalan a continuación (Ley No. 9220, 2014):

- 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.
- Promover la corresponsabilidad social en el cuidado mediante la participación de los diversos sectores sociales.
- Articular los diferentes actores, alternativas y servicios de cuidado y desarrollo infantil.
- Procurar que los servicios de cuidado y desarrollo infantil permitan la inserción laboral y educativa de los padres y las madres.

Los objetivos de la evaluación son los siguientes (Desaf, 2019):

1. Valorar la situación actual de la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil para identificar posibilidades de mejora del modelo de gestión.
2. Valorar las acciones implementadas por la Red de Cuido en relación con los objetivos planteados (Ley 9220).
3. Desarrollar una propuesta para el mejoramiento integral del modelo de gestión de la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil.

Como se mencionó con anterioridad, a la Desaf le compete administrar el Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (Fodesaf) y es el principal instrumento financiero de la política social selectiva del país, en la lucha contra la pobreza y se financian programas y servicios de las instituciones del Estado. En la actual situación de contención del gasto público y la crisis en materia fiscal se hace necesario un equilibrio basado en los criterios de eficacia y eficiencia, y por lo tanto, la evaluación acerca del mejor modelo de gestión es fundamental para la toma de decisiones.

El informe de la OCDE sobre estudios económicos para Costa Rica (2018) señala que, aunque el país ha dado pasos determinados para mejorar el acceso y la calidad de la atención y educación de la infancia, el sector sigue estando considerablemente subdesarrollado. Únicamente, el 63% de la niñez asiste a dos años de preescolar y menos del 10% de los menores de 4 años se benefician de servicios de atención de cuidado y desarrollo infantil. Además, se da una atención limitada para la creación de habilidades cognitivas críticas, emocionales y sociales que los niños y las niñas pueden desarrollar mejor en sus primeros años de vida. Todo esto hace que la niñez menos favorecida, tenga menos posibilidades de disfrutar de un entorno de aprendizaje positivo en el hogar, y les pone en condiciones de desventaja al comenzar la escuela. El paso más positivo que Costa Rica puede dar para mejorar los resultados generales en educación es ampliar el acceso a preescolar de calidad;

así como, las oportunidades de atención y apoyo de los padres y las madres de la población menor de edad menos favorecida. Para dar este salto se requiere de mayor liderazgo e inversión en el sector. Esto también contribuiría a reducir la desigualdad y respaldar la participación femenina en la fuerza laboral (Araújo, S. y Meehan, L. 2018)

En esa línea, la evaluación pretende dar insumos a nivel de la toma de decisiones para la Desaf, la Comisión Consultiva (CC), la Comisión Técnica Interinstitucional (CTI) y la Secretaría Técnica (ST), estas tres últimas instancias asociadas a la REDCUDI.

El presente documento, se divide en cinco grandes capítulos. El primero refiere al contexto y teoría de la intervención, el segundo a la descripción del diseño y proceso de la evaluación, el tercero a los hallazgos; un cuarto capítulo donde se detallan las conclusiones del proceso evaluativo y un quinto capítulo de recomendaciones y propuesta de un modelo de gestión.





# 1. Contexto y teoría de la intervención evaluada

## 1.1 Descripción del Contexto que origina la Intervención

Las transformaciones sociales a las que se enfrentan los países, han traído cambios en la forma como se está criando a los niños y las niñas, debido a dos factores: la incorporación de las mujeres al mercado laboral y a oportunidades de estudio, y la conciencia de que el futuro está en proveer en la infancia una educación de calidad, la cual va a ser determinante para aumentar las posibilidades de movilización social, superación de la pobreza de los países y disminución de las brechas de género.

Los temas de cuidados contribuyen con los objetivos de desarrollo sostenible que establecen: Fin de la pobreza (ODS 1), Educación de calidad (ODS 4), Igualdad de Género (ODS 5), Reducción de las desigualdades (ODS 10), Alianzas para lograr los objetivos (ODS 17) y frente a este reto Costa Rica, cuenta con una oportunidad irrepetible, que es la tradición de derechos y desarrollo de la institucionalidad social del país.

Las políticas y las acciones en materia de cuidados e infancia específicamente, son una de las mayores apuestas hacia la disminución de brechas sociales, que han hecho los países más desarrollados, esto de cara a las transformaciones demográficas y la mayor presencia de mujeres en el mercado laboral; según un dato de la Unicef (2019), aproximadamente el 80% de los niños y niñas de países ricos en edades comprendidas entre los tres y los seis años reciben algún tipo de educación y cuidados en la infancia.

Dichas políticas, abarcan acciones públicas referidas a la organización social y económica del trabajo destinado a garantizar el bienestar físico y emocional cotidiano de la ciudadanía con algún nivel de dependencia, y consideran tanto a las personas destinatarias del cuidado, como a las personas proveedoras e incluyen medidas destinadas a garantizar el acceso a servicios, tiempo y recursos para cuidar y ser cuidado o cuidada, así como a velar por su calidad mediante regulaciones y supervisiones.

Costa Rica es un buen exponente de cómo esas transformaciones demográficas y socioeconómicas han acompañado la incorporación masiva de las mujeres al mercado de trabajo, y han tenido eco en la agenda política y la vida pública; al ser 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).

Es importante señalar que el término corresponsabilidad señala que las acciones en materia de cuidados, tienen que ser compartidas entre el Estado, cuyo liderazgo es indiscutible, las empresas, las personas trabajadoras y la sociedad. Esto requiere de fórmulas de gestión

innovadoras que permitan aumentar la oferta de servicios de cuidados de calidad para todas aquellas personas que lo requieran.

El país se ha caracterizado por ser pionero, en materia de acciones dirigidas a los cuidados de la infancia con acciones como: la creación del Patronato Nacional de la Infancia (PANI) en el año 1930, en 1951 con la creación de los Centros de Nutrición, a cargo del Ministerio de Salud, y en el año 2010, la REDCUDI se consolida con el decreto ejecutivo que vino a establecer la coordinación y articulación del Estado en materia de las diferentes alternativas de cuidados, y se refuerza en marzo 2014 con la promulgación de la Ley No. 9220.

En nuestro país, las iniciativas vinculadas al cuidado infantil han sido múltiples y fueron institucionalizadas a través de la creación del PANI el 6 de agosto de 1930; este hito posibilita al Estado costarricense, en primera instancia, sentar las bases del desarrollo de política social para la niñez e iniciar el recorrido para la promulgación de la legislación que da sustento a dicho sistema de protección social infantil.

A estos elementos hay que agregar, otros hitos históricos detallados en la evaluación como son los CEN y los CINAI, aunque es claro que ha sido complejo para la institucionalidad del momento, el diseño y la formulación de programas para la protección de la niñez; en el siguiente párrafo se resumen algunos de los logros alcanzados durante esa época (Desaf, 2019, p.15):

[...] en el país se empiezan a formular políticas públicas de cuidado que gozan de mayor alcance e impacto en la población costarricense. Entre ellas se encuentran la creación de: i) Centros de Nutrición; ii) Centros de Educación y Nutrición (CEN); iii) Centros Infantiles de Atención Integral (CINAI); iv) Guarderías Infantiles y Guarderías de Previsión Social; v) Hogares Comunitarios, y vi) Centros de Atención Integral (CAI) (Cepal, 2014, p. 13).

En el año 2006, en el marco de la elaboración de la PIEG, se planteó el objetivo estratégico de desarrollar corresponsabilidad social en los cuidados de las personas menores de edad (PME) y plantea el reto al 2017 de que toda mujer que requiera servicios de cuidados de la niñez para desempeñarse en un trabajo remunerado, cuente con al menos una alternativa de cuidados pública, privada o mixta, de calidad. De la misma forma, es el primer país de la región cuyo Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), cuenta con una política institucional de igualdad de género con un eje estratégico centrado en la conciliación entre trabajo y vida familiar.

De igual manera, la PIEG exigió un cambio cultural con miras a que la responsabilidad de los cuidados de la niñez dejara 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 ser reconocido como un asunto público, que compete al Estado y al sector empresarial.

La demanda, muy sentida por la mayoría de las mujeres y muchos hombres costarricenses, de un Estado más proactivo en el diseño de políticas públicas que garanticen el derecho a cuidar y ser cuidado, tiene su primera respuesta durante la Administración 2010-2014 de la primera presidenta en la historia costarricense. Una de las primeras acciones de la señora Laura Chinchilla Miranda fue la firma del Decreto Ejecutivo con la Declaratoria de Interés Público para la conformación y desarrollo de la “Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil” No. 36020-MP, y la creación del Despacho del Ministro de Bienestar Social y Familia, a cargo de la implementación de la Red.

La REDCUDI nace como una propuesta en la campaña electoral de la señora Chinchilla Miranda, enfocada básicamente en que las mujeres son las que se encargan de los cuidados de las PME y personas adultas mayores, y por lo tanto brinda una respuesta a una de las líneas estratégicas de la PIEG. Estas acciones se consolidan con la promulgación de la Ley No. 9220.

Las orientaciones de esta Ley definen como propósito establecer un “sistema de cuidado y desarrollo infantil, de acceso público, universal y de financiamiento solidario que articule las diferentes modalidades de prestación pública y privada de servicios en materia de cuidado y desarrollo infantil, para fortalecer y ampliar las alternativas de atención infantil integral” (Art. 1). En este sentido, la Ley se erige como política pública y constituye una iniciativa gubernamental diseñada para respaldar y legitimar las intervenciones estatales desde el enfoque del proteccionismo social y ofrecer servicios que potencien el desarrollo humano de la primera infancia (Guzmán, 2014, p10).

Al abordar la temática desde el punto de vista de la importancia de la autonomía económica de las mujeres, existe un nudo crítico entre la participación laboral de la madre y el cuidado de la niñez, es por lo que la propuesta de la REDCUDI, parte de la interacción trabajo-tiempo para reivindicar el derecho a un desarrollo óptimo para ambas partes.

La política pública de cuidado infantil se enmarca en las necesidades de las familias en pobreza, y en los efectos que esto tiene en el desarrollo integral de niños y niñas. Además, aunque existen distintas modalidades de atención, la REDCUDI, considera como problema la escasa, insuficiente y costosa oferta de servicios de cuidado en el país, al que sólo accede seis por ciento de la población infantil pero que en los sectores pobres se incrementa a 30 por ciento (Grillo et al., 2010). Se observa, además, que los Centros de Cuido se caracterizan por su estratificación y la Red los considera servicios de carácter público y mixto. Esta política también asume el marco de implicaciones que el cuidado infantil tiene para las mujeres debido a que el tiempo que dedican a estas actividades afecta su participación en los mercados de trabajo, así como el marco del papel del Estado como empresa gestora de los servicios de cuidado infantil (Guzmán, 2014, p.12).

Ante la necesidad de una oferta articulada de alternativas de cuidados para la niñez, y de una coordinación interinstitucional para crear impactos positivos, surge la REDCUDI como una iniciativa que busca la integración y la coordinación de los actores.

A pesar de los valiosos programas públicos y privados que se vienen implementando desde hace décadas en Costa Rica, a favor de los derechos y la satisfacción de las necesidades de cuidado y protección de la niñez, la cobertura de los servicios públicos para el año 2010, en este campo no superaba el 5% de la población infantil menor de 7 años. Al respecto, mientras el país registró una población de 472.572 personas menores de 7 años, únicamente se beneficiaba a 20.000 personas, lo que resulta en un porcentaje de cobertura de apenas un 4.2% (REDCUDI, 2018).

En la actualidad la cobertura de los servicios públicos de atención a la infancia que constituyen soluciones de cuidados es reducida a pesar de que se han dado importantes avances, por ejemplo:

Al 2016 la cobertura creció en un 56% de más en relación con el año 2010; pero sigue siendo insuficiente para atender la población potencialmente beneficiaria de

472.572 personas menores de 7 años; dado que para el año 2016 la cobertura alcanzó un 10% de esa población; quedando al descubierto el grueso de la población que requiere los servicios de cuidado y desarrollo infantil integral. Según proyecciones al 2018 se tienen 445 mil potenciales personas beneficiarias menores de 7 años... La información difiere en relación con la población en pobreza, dado que la población beneficiaria está focalizada en esta situación, resultando una cobertura aproximada de un 28%, lejos aún de la población potencialmente beneficiaria de 184.000 personas en situación de pobreza o de riesgo y vulnerabilidad social (REDCUDI, 2018, p. 24).

Sin embargo, es importante problematizar de que estas estimaciones parten del supuesto de que todos los niños y las niñas del país requieran de servicios de cuidados en Alternativas de Atención y que el Estado debiera subsidiar parcial o totalmente su acceso. Sin embargo, la realidad dista de esta situación, dado que existen familias que, en su derecho a la autodeterminación, deciden optar por otros mecanismos para el cuidado y desarrollo infantil de sus personas menores de edad. Asimismo, el Estado no tiene la posibilidad material de subsidiar el acceso a servicios de cuidados a todos los estratos socioeconómicos del país- y se agregaría el cuestionamiento de si tiene la obligación, dado que no necesariamente es así.

Desde sus inicios la REDCUDI planteó como un pilar fundamental la universalización de un sistema de cuidado que pudiera:

...realizar el inmenso potencial que posee para responder adecuadamente a las necesidades de las familias en condición de pobreza y desaprovecha posibilidades de alcanzar un impacto mucho más (en sí mismo y debido a la falta de una coordinación interinstitucional pertinente y efectiva), al carecer de una visión estratégica orientada eficazmente en función del desarrollo integral de los niños y las niñas (Cepal, 2014, p. 15).

Este enfoque estaba dirigido al cuidado no solo de la persona menor de edad en la infancia sino también su desarrollo y nutrición, además abrió la posibilidad de que la madre o el padre pudieran insertarse al mercado laboral y/o estudio. Estos beneficios se establecieron para que fueran brindados por el Estado dentro de un sistema de articulación entre opciones públicas y privadas que en primera instancia aspira a la consolidación de los derechos de la niñez, el desarrollo integral de las familias y a la universalidad en la cobertura, planteamiento que, dicho sea de paso, se recoge en el objetivo central de la Ley de su creación (Ley No. 9220).

“De acuerdo con el Sistema de Información sobre la Primera Infancia en América Latina (SIPI: 2017), la Ley No. 9220 contempla un amplio espectro de derechos del niño y la niña, entre los que se mencionan: a) el derecho al bienestar y a vivir en un entorno familiar y a recibir un trato adecuado en él, b) El derecho a la salud y c) el derecho a la educación” (REDCUDI, 2018, p. 13).

### 1.1.1 Marco normativo

Los cuidados de las PME no son novedosos en Costa Rica, históricamente se han realizado una serie de acciones, que han preparado el camino para un objetivo mayor común que hoy en día se puede resumir en el Sistema Nacional de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia.

El marco normativo relacionado con la REDCUDI implica la legislación de creación de las alternativas de cuidados, lo relacionado con los derechos de la niñez, adolescencia y mujeres en el país y lo que corresponde en sí con la creación de la REDCUDI, como los decretos.

En la Tabla 33 de la sección 8.5 del Anexo se presenta la legislación competente al tema en cuestión de esta evaluación, así como hitos que marcaron precedentes en el cuidado integral de las PME.

## 1.2 Explicación del problema central que origina la intervención evaluada

Costa Rica se ha caracterizado por tener políticas sociales solidarias, lo que ha influido y configurado un marco público institucional en el camino hacia el desarrollo, aunado a esto con el avance en los temas de derechos de las mujeres, y las condiciones económicas de las familias, y en particular de las mujeres jefas de hogar, la sociedad ha venido haciendo cambios en la estructura y dinámica familiar a lo largo de las últimas décadas.

En materia de legislación el país ha suscrito todas las convenciones que establecen los derechos relacionado con niñez, adolescencia y derechos humanos de las mujeres (Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), Declaración de los Derechos del Niño (1959), Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1960), Convención para Eliminación Todas Formas Discriminación de la Mujer (1967), Convención sobre los Derechos del Niño (1989), Objetivos de Desarrollo Sostenible (2015-2030), Objetivos del Foro Educación para Todos Unesco (2000- 2015).

La política de cuidados en Costa Rica se enmarca en el enfoque amplio de la organización, que incluye también al mercado y la sociedad y considera como beneficiarios a niñas, niños y mujeres. El problema que origina la intervención se va a analizar desde dos aspectos.

Uno de los mayores obstáculos señalados en el diagnóstico realizado por el Estado de la Nación en el marco de la PIEG 2007-2017, es la dificultad de las mujeres para incorporarse al mercado laboral, debido a las pocas opciones de servicios públicos de atención a la infancia, en horarios flexibles por las nuevas demandas del mercado laboral.

El trabajo en el avance de la igualdad de género es un desafío que ha venido asumiendo Costa Rica, de forma sostenida en los últimos 30 años y sobre todo en lo que se refiere a los avances en la legislación y generación de políticas públicas, tendientes a disminuir las barreras de participación igualitaria y efectiva entre hombres y mujeres en la sociedad. Sin embargo, persisten las desigualdades de género en todo el mundo, y en particular en Costa Rica, en cuanto a:

- Acceso desigual de las mujeres a los recursos económicos y activos, incluyendo el derecho de propiedad, crédito financiero, desarrollo y transferencia de tecnología, recursos naturales y finanzas del medio ambiente/clima.
- La discriminación contra la mujer en la fuerza laboral se manifiesta en la desigualdad de remuneración, oportunidades y empleo vulnerable.
- Carga desproporcionada de las mujeres en el trabajo no remunerado, como el cuidado de niños y niñas, personas adultas mayores y enfermas; en los países en

desarrollo, la recolección de agua y combustible para cocinar y para calefacción (UNDP, 2016).

En materia social, uno de los principales problemas estructurales de Costa Rica está en el mercado de trabajo, el cual acumula ya varios años de no generar puestos suficientes. Esto repercute en los indicadores de pobreza y desigualdad (IPM), debido a que más del 80% de los ingresos de los hogares proviene del empleo (Estado de la Nación, 2018).

De acuerdo con la OIT, a lo largo de la vida laboral, las mujeres siguen percibiendo grandes dificultades para acceder a empleos dignos. “Únicamente se han obtenido avances mínimos desde la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, celebrada en Beijing en 1995, estas brechas persistentes deben trabajarse en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, adoptada por las Naciones Unidas en 2015” (OIT, 2016, p. 3).

Según el trabajo desarrollado por este organismo y denominado las “Mujeres en el Trabajo: Tendencias de 2016”, la desigualdad entre mujeres y hombres persiste en los mercados laborales mundiales, en lo que concierne a las oportunidades, al trato y a los resultados. En los dos últimos decenios, los valiosos adelantos efectuados por las mujeres en cuanto a los logros educativos no se han convertido en un avance similar de su posición en el ámbito laboral. En muchos territorios del mundo, las mujeres poseen mayores posibilidades de encontrarse y durar en condición de desempleo que los hombres, se encuentran con menores opciones de participar en la fuerza de trabajo y cuando lo logran por lo general se ven forzadas a aceptar empleos de inferior calidad.

Los avances ejecutados en estas temáticas se han venido dando lentamente, y solo en algunas regiones del mundo. Así mismo, en numerosos países en los que la diferencia en la contribución de la fuerza de trabajo y el desempleo se ha disminuido y en los que las mujeres están abandonando el trabajo familiar auxiliar para concentrarse en el sector de los servicios, la calidad de las vacantes para las mujeres es alarmante. La desigualdad en los trabajos de cuidado y las labores domésticas sin remuneración entre las mujeres y los hombres, y entre las familias y la sociedad, es un punto definitivo en cuanto a las desigualdades de género en el ámbito laboral (OIT, 2016, p. 3).

Según los datos de la reciente Encuesta Continua de Empleo del INEC, para el segundo trimestre del año 2019, aún persisten brechas de género en las tasas de participación en el mundo laboral y de ocupación, la fuerza de trabajo está compuesta en la actualidad por 996 mil mujeres (con un incremento de 90 mil), y 1,48 millones de hombres, la población ocupada para Costa Rica es de 2,18 millones de personas, de las cuales 1,34 millones son hombres y 846 mil son mujeres, dándose un aumento para este último trimestre del año de 49 mil mujeres. A nivel nacional, la tasa de desempleo para este trimestre fue de 11,3%, sin cambio respecto al primer trimestre del año anterior. La tasa de desempleo de la población masculina fue de 9,3%. Por otro lado, la tasa de desempleo femenina fue de 14,2%. Ambas tasas se mantienen, sin cambio estadísticamente significativo, respecto al mismo periodo del año anterior.

De la población ocupada por sexo para el año 2017, las mujeres poseen un mejor perfil educativo: una tercera parte posee educación superior versus un 21% de los hombres. Entre ellos el nivel predominante es primaria o menos (40%). En el contexto internacional, Costa Rica es el cuarto país de América Latina (entre diecisiete) con la menor participación

laboral femenina, a pesar de que en los últimos veinte años este indicador aumentó en casi diez puntos porcentuales (Estado de la Nación, 2018, p. 80).

En virtud de lo anterior, tanto las tensiones a lo interno de los grupos familiares, como el grado de necesidad por contar con alternativas de cuidados de niños y niñas, se hace necesaria la respuesta social del Estado ante esta problemática.

En este mismo sentido, la PIEG 2007-2017, aboga por un cambio cultural con miras a que la responsabilidad de los cuidados de niños y niñas deje de ser un asunto propio del ámbito privado de los hogares asignado y encomendado a las mujeres, para pasar a involucrar además activamente a los hombres y ser reconocido como un asunto público.

Por otra parte, el crecimiento demográfico muestra que según las proyecciones del Ministerio de Salud (s.f.), la población de 0 a 15 años alcanzaba al 2015 un 23.03 % de la población, lo cual puede conllevar una oportunidad a obtener mejores resultados en materia de atención integral de la infancia y por ende en reducción de la pobreza y la desigualdad, si se llevan a cabo inversiones estratégicas en la formación hacia las personas en infancia que garanticen una menor inequidad y un mejor acceso al mercado de trabajo por parte de la población que en ese entonces será adulta.

El principio de atención en infancia parte del reconocimiento del deber de atención estatal a la niñez como un imperativo moral y legal, y lo complementa desde una perspectiva de beneficio económico para este y su sociedad, asociado al retorno esperado de dicha inversión en el corto, mediano y largo plazos.

Según Unicef (2019)

La posibilidad que ese bebé llegue a desarrollar su enorme potencial vendrá determinada en gran medida por la familia, la comunidad y el país donde haya nacido. Es por ello por lo que los primeros años de vida son cruciales. Los niños y niñas que reciben protección y cariño durante su primera infancia tienen más probabilidades de sobrevivir y crecer saludablemente, de padecer menos enfermedades y trastornos y de desarrollar completamente sus aptitudes cognitivas, lingüísticas, emocionales y sociales. Es también más probable que sean buenos estudiantes cuando comiencen la escuela, y como adolescentes tendrán una mayor autoestima. Y más adelante en la vida, tendrán más posibilidades de convertirse en miembros creativos y productivos de la sociedad.

De acuerdo con Unicef (2019), numerosos estudios realizados en los países escandinavos, asociados principalmente con el impacto positivo de una atención temprana y de calidad en el desarrollo de capacidades intra e interpersonales de las personas que la reciben, lo que les facilita un desarrollo exitoso a futuro, con efectos a nivel cognitivo en tanto fortalece la disposición del niño o niña a aprender, con todo lo que esto conlleva en términos de su desarrollo cognitivo, conductual y emocional.

En Costa Rica, muchas familias no disponen de los recursos económicos necesarios para enviar a sus hijos e hijas a centros de cuidado privado pues el costo es muy alto; en consecuencia, la única forma de brindar cuidado y atención a la niñez es en el espacio familiar y las encargadas de hacerlo son las mujeres (Cepal, 2014).

En las últimas décadas el país, ha venido experimentando una serie de cambios

“una primera transformación está dada por la pérdida del peso relativo de la estructura y dinámica familiar nuclear – hombre proveedor, mujer ama de casa- la cual, pese a seguir siendo una mayoría, ha dado paso a un aumento de otros tipos de estructuras y dinámicas emergentes. Lo anterior supone un proceso paralelo de heterogenización de las necesidades y demandas familiares de servicios de apoyo al Estado, en particular, pero no únicamente en relación con la provisión” (Grillo, 2010, p. 3).

Otro aspecto:

“aunque guardando relación con lo anterior, es el fenómeno de incorporación de las mujeres en las actividades económicas y por ende en el mercado de trabajo, ha venido experimentando una tendencia creciente a pesar de tener lugar mayoritariamente en condiciones muy precarias. Esta modificación del rol de las mujeres en la dinámica familiar no ha traído aparejada ni una modificación sustancial en el papel de los hombres en el sentido de asumir un mayor nivel de involucramiento y responsabilidad en las tareas reproductivas del hogar, ni una modificación en la provisión de servicios estatales de apoyo a las familias, particularmente en cuanto a la oferta de alternativas de cuidado y atención integral infantil de calidad” (Grillo, 2010, p. 3).

Debido a la falta de cobertura en la provisión de servicios estatales accesibles y de calidad que constituya alternativas de cuidados, las familias en su mayor parte y con particular intensidad entre los sectores de menores ingresos, se han visto enfrentadas a la necesidad de utilizar las redes de apoyo familiares y en menor medida comunitarias, y especialmente cuando éste no es el caso, han visto seriamente limitadas sus oportunidades de desarrollo y en aumento las condiciones de vulnerabilidad a las que se ven sometidas tanto las PME del grupo familiar como las propias mujeres.

El reconocimiento de esta tarea pendiente en la institucionalidad pública del país con mandatos relacionados, origina una serie de acuerdos orientados a impulsar la creación de una oferta de servicios que, en línea con el enfoque de género, aporte a solventar la desigualdad de oportunidades que esta situación genera para la mujer madre, asegurándose de atender a tiempo y de la manera debida, desde el enfoque de derechos, el acceso de los niños y las niñas involucrados, a un cuidado y atención de calidad. Como tercer elemento que nutre estos acuerdos se tiene el enfoque de corresponsabilidad social de cuidados, en donde el cuidado de las personas dependientes deja de ser un asunto exclusivo de las mujeres y las familias, y se plantea la necesidad de rediseñar lo que es la distribución de las tareas en el hogar, desde el trabajo conjunto con los hombres, el Estado, el sector privado, las organizaciones comunales y otros actores sociales (Cefemina, 2011).

De ahí la importancia que, como sociedad, haríamos bien en atender el llamado de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) cuando expresa que “los países deben priorizar en sus agendas, la inversión y las políticas, para que estas sean dirigidas a la educación en la primera infancia, dado el papel vital que pueden desempeñar en la lucha contra la pobreza y otros fenómenos sociales”. En otras palabras, todos los niños y las niñas del Planeta tienen el derecho a sobrevivir y a desarrollarse en ambientes sanos; lo que, es más, los adultos estamos obligados a garantizarles condiciones óptimas durante sus primeros años de vida. Por lo tanto, una de las mejores inversiones que un país puede realizar, es incluir dentro sus políticas y la toma de decisiones, desde

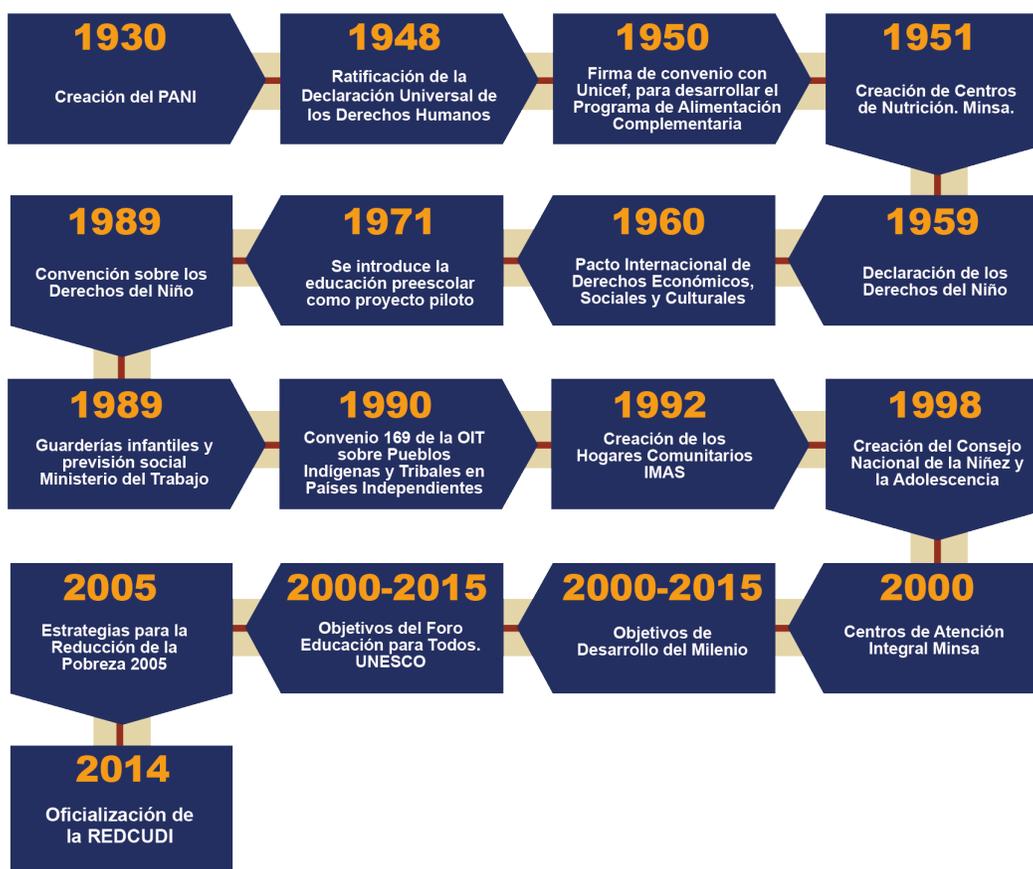
todos los niveles y conglomerados sociales, la atención prioritaria a la primera infancia, si es que los gobiernos tienen la idea de competir en una economía mundial a gran escala. De ahí, la importancia y necesidad de encauzar esfuerzos y desarrollar proyectos sociales y educativos en lo que será después su capital humano” (Navas, s. 2018, p. 4).

Estas fuentes también documentan una relación positiva de esta inversión en la reducción de comportamientos delictivos, en las tasas de repitencia y desescolarización y en la ocurrencia de embarazos tempranos, con el correspondiente ahorro en costo personal y material para su atención. Para la dimensión macro señalan el progreso reportado por la población que se beneficia de este tipo de inversión en cuanto a incremento en el nivel de ingreso y la correspondiente capacidad fiscal, así como en los años promedio de estudio y nivel alcanzado.

### 1.3 Descripción de la estrategia de implementación

La estrategia de implementación considera a las organizaciones públicas, privadas y mixtas, que cuenten con el Certificado de Habilitación otorgado por el Consejo de Atención Integral CAI del Ministerio de Salud para atender PME (Directriz GG-0346-02-2017. IMAS febrero 2017). En la Figura 1 se visualiza la incorporación de las alternativas de cuidados en el tiempo.

**Figura 1. Incorporación de las alternativas de cuidados**



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

Hay tres unidades ejecutoras de la REDCUDI: el IMAS, la Dirección Nacional de CEN-CINAI (órgano de desconcentración mínima adscrito al Ministerio de Salud) y el PANI. En el caso del IMAS, al ser un subsidio, el beneficio económico para el pago del centro de cuidado se brinda directamente a las familias (que son las eligen el centro de acuerdo con sus criterios y hacen la gestión ante el Centro de Cuido, ya sea privado o municipal); en el caso del PANI, la Institución establece convenios con las organizaciones o centros prestatarios del servicio para la recepción de una cantidad determinada de niños y niñas; y por último en el caso del CEN-CINAI, el servicio se presta de manera directa, como se puede notar, existen una diversidad de modalidades de cuidados y desarrollo infantil de las que pueden seleccionar, lo que hace que exista una gran diversidad en la operación de la REDCUDI.

A continuación, se presenta la clasificación de opciones de centros existentes según las tres unidades ejecutoras:

**Tabla 1. Alternativas de cuidados y desarrollo según el Marco Conceptual, Operativo y Organizacional de la REDCUDI.**

| CEN-CINAI                                       | Familias subsidiadas por el IMAS pueden acceder a | PANI  |
|---|---|---|
| Centros de Educación y Nutrición (CEN)          | CECUDI Municipales                                | Centros Infantiles Diurnos de Atención Integral (Cidai) |
| Centros Infantiles de Atención Integral (CINAI) | Hogares Comunitarios                              |   |
|   | Organizaciones de Bienestar Social (OBS)          |   |
|   | Casas de la Alegría                               |   |
|   | Centros de atención privados                      |   |

**Fuente:** Elaborado por el Equipo Evaluador de Flacso a partir de la revisión documental y trabajo de campo, 2019.

Las alternativas de cuidados pueden atender población que no se encuentra en pobreza y que de igual forma pagan por los servicios requeridos, así como población subsidiada por el IMAS.

### 1.3.1 Alternativas de cuidados

#### 1.3.1.1 Centros de Cuidados y Desarrollo Infantil

Los CECUDI son todos los Centros de Cuido y Desarrollo Infantil que brindan en una sola infraestructura el servicio de cuidados de forma integral, sumando la alimentación y la oferta de utilización de programas de formación pedagógica y educativa que estimule el desarrollo integral de niños y niñas.

Asimismo, los CECUDI pueden fundamentarse en las siguientes modalidades:

- **Públicos:** centros creados, financiados y administrados por el Estado y sus instituciones.
- **Privados:** centros que se crean, financian y administran por medio de personas físicas o jurídicas con fines de lucro o propósitos filantrópicos.

- **Mixtos:** centros mediante los cuales el Estado participa, con su financiamiento, establecimiento o ambos, pero que son administrados por la empresa privada, la comunidad o grupos sociales u organizaciones sin fines de lucro. (REDCUDI, 2018).

Los CECUDI municipales están enfocados en la atención integral cuyas principales personas beneficiarias se encuentran en condición de pobreza. Funcionan bajo un esquema de aporte solidario entre la municipalidad, que funge como la unidad ejecutora del Centro, Fodesaf y el IMAS. También puede mediar el aporte de las familias.

Los CECUDI municipales, combinan esfuerzos de diversas instituciones; mediante convenio entre el IMAS y la municipalidad, ésta pone a disposición un terreno de su propiedad, y el IMAS usando fondos de Desaf, hace la transferencia de los fondos para la construcción de la infraestructura, y el equipamiento y gira subsidios a las familias en condición de pobreza para que los niños y niñas asistan al centro, la Municipalidad construye la infraestructura y asume la operación del centro, sea de manera directa o mediante una concesión. Más recientemente, PANI ha firmado un acuerdo con la Unión Nacional de Gobierno Locales (UNGL) para acompañar y asesorar a las municipalidades en la gestión de los CECUDI a su cargo.

En la investigación de la Fundación GESO (2017) se identificaron dos vías o modelos de gestión que han seguido los gobiernos locales: que ellos mismos asumen los centros de cuidados o que subcontraten una organización para que los atienda (que puede ser una asociación de desarrollo cantonal o una organización sin fines de lucro). Luego de los foros realizados en esa investigación, se encontró que las municipalidades son actores imprescindibles para el desarrollo de la REDCUDI; sin embargo, no han tenido oportunidad de incidir en la toma de decisiones, ya que hay poca claridad del rol, pero además porque la representación en la CTI es limitada.

Según el documento emitido por la ST en el 2017, la ruta que deben seguir las municipalidades para la creación de estos centros es la siguiente:

- Gobierno local debe solicitar el presupuesto a la Desaf para la construcción y equipamiento del CECUDI Municipal.
- Gobierno local coordina con la Desaf para el cumplimiento de requisitos que permitan los desembolsos.
- Gobierno local construye y equipa el CECUDI Municipal.
- Gestión del gobierno local ante el Área Regional de Salud (ARS) correspondiente para solicitar el permiso de habilitación del CECUDI Municipal, que debe ser aprobado por el CAI.
- Gobierno local selecciona y contrata al operador del CECUDI Municipal.
- Gobierno local coordina con la ULDS del IMAS correspondiente para la selección de las personas beneficiarias, que asistirán al CECUDI Municipal.

Según información suministrada por la ST a la UNGL en la actualidad existen 115 CECUDI municipales, de los cuales 25 han sido trasladados mediante convenio a la Dirección Nacional de CEN-CINAI. Además, 53 están ubicados en las provincias de San José y Cartago (IMAS-PE-STRC-316-09-2019, 2019).

### 1.3.1.2 Hogares Comunitarios

La creación del Programa de Hogares Comunitarios se enmarca en el Plan de Reforma del Estado y el Plan de Acción del IMAS, resultando de lo anterior el Decreto Ejecutivo No. 21391-TSS-MEP-S de Creación del Programa Microempresas para la Atención Infantil Hogares Comunitarios (del 1 de julio de 1992 y publicado en la Gaceta No. 149 el 5 de agosto de ese año). Su enfoque principal era promover el trabajo remunerado de las mujeres en las comunidades.

Tal y como lo señala Hodgson (2001), los objetivos en ese momento fueron:

- Promover y lograr la participación de la comunidad en la atención compartida de los menores de 7 años.
- Generar ocupación y un ingreso para aquellas madres que se encarguen directamente del cuidado de las personas menores.
- Permitir que los padres y madres de los niños y las niñas beneficiadas se incorporen a la fuerza laboral del país.

En el año 2002 se emite el Decreto No. 30695 Normas para la Habilitación de Hogares Comunitarios, donde se define como “alternativa de atención, que ofrece apoyo alimentación, cuidado, estímulo y seguridad a niños y niñas menores de siete años, en condición de pobreza determinado por los rangos de puntaje establecidos por el IMAS, cuyas familias requieren del servicio durante el tiempo en que laboran, estudian o se capacitan”; y la madre comunitaria como “persona mayor de edad, recomendada y conocida en la comunidad, con experiencia en la atención y cuidado de niños y con disposición de hacerse cargo de ellos mientras su familia está ausente” (Decreto No. 30695, 2002).

Entonces, los Hogares Comunitarios son una opción de atención a la niñez, que funcionan en uno de los hogares de la comunidad, en donde la familia dueña de la vivienda, convertida así en familia comunitaria, prestan sus servicios para la atención de un máximo de 10 niños y niñas menores de 7 años. Esta modalidad brinda servicio de lunes a viernes de 6 a.m. a 6 p.m. Los menores deben asistir un mínimo de 30 horas a la semana, como requisito para recibir el beneficio a través del IMAS, con recursos de Fodesaf. Es decir, no existe un vínculo entre IMAS y estas alternativas.

Según los listados suministrados por la ST REDCUDI, para esta evaluación en el 2019, hay 159 Hogares Comunitarios y 110 de ellos están ubicados en San José y Puntarenas.

### 1.3.1.3 Casas de la Alegría

Esta modalidad se define dentro del Marco Conceptual, Operativo y Organizacional de la REDCUDI como

“centros de cuidado temporales y culturalmente pertinentes para niños y niñas que viajan con sus familiares durante el tiempo de la cosecha y que se ha identificado que no tienen quien los cuide, deben mantenerse con sus padres o encargados dentro del cafetal” (REDCUDI, 2018).

La iniciativa surge en el contexto del “Programa Conjunto de Naciones Unidas para Mejorar la Seguridad Humana de Migrantes Temporales Ngäbe y Buglé en Costa Rica y Panamá”,

con el apoyo del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef), con la sociedad civil, el sector privado y el Estado costarricense.

Según indica Unicef (2019), se ha comprobado en el terreno que estas Casas impactan positivamente en cada niño y niña, devolviéndoles la oportunidad de la seguridad, la alimentación, el compartir y socializar de acuerdo con su etapa de vida. El éxito de esta iniciativa se le atribuye a los esfuerzos conjuntos de las instituciones del Estado, Unicef, cooperativas, municipalidades y la sociedad civil, con un enfoque de pertinencia cultural, de relación con el medio ambiente, y de respeto por los derechos e interés superior del niño y la niña.

Estos centros se ubican dentro de fincas y son construidos por las empresas con fondos de cooperación internacional o donaciones específicas. Mediante subsidios, el Estado financia el costo de la atención diaria y de servicios médicos, da seguimiento periódico a las condiciones de las casas, permisos de habilitación, capacitación de las personas cocineras y cuidadoras, entre otras acciones. Además, las familias reciben del IMAS el subsidio de cuidado y desarrollo infantil, dirigido a la primera y segunda infancia, con el objetivo de que las personas responsables puedan trabajar o estudiar.

#### 1.3.1.4 Centros Infantiles Diurnos de Atención Integral, Cidai

Los Cidai constituyen una modalidad de atención no residencial de carácter preventivo en el apoyo a la familia para procesos educativos y laborales, donde las PME asisten para sus cuidados y desarrollo integral, en horario diurno o nocturno. Estos centros brindan servicios de cuidados diario, atención profesional, educación, recreación, salud y el desarrollo personal social, para lo cual cuentan con un modelo de atención con certificación de funcionamiento otorgado por el PANI. El rango de edad de las niñas y los niños que asisten a los Cidai es de los cero meses a los doce años.

Dentro de los Cidai existen Organizaciones de Bienestar Social (OBS), que reciben subsidios del PANI, para brindar atención a PME en condición de vulnerabilidad y servicios preventivos y socioeducativos como complemento de su educación integral (REDCUDI, 2018).

Es importante indicar que el PANI no es el operador directo de los Cidai sino que lo realiza a través de la firma de convenios de cooperación y transferencia de recursos a organizaciones no gubernamentales o municipalidades, para cubrir los gastos relacionados con la atención integral de las PME. Cuenta actualmente con 69 convenios de transferencia de recursos firmados con ONGs y municipalidades a nivel nacional.

Dentro de las condiciones que solicita el PANI para establecer una relación con sus aliados está la calidad del servicio, la cual debe garantizarse mediante la implementación de modelos de atención y supervisión.

El PANI conceptualiza modalidades de atención no residencial para niñas y niños, a las que financia y supervisa en su gestión (PANI, 2019).

- CECUDI
- Centros de atención integral para niñez y adolescencia
- Centros de servicios para niñez y adolescencia

### 1.3.1.5 CEN-CINAI

Esta modalidad de atención es impulsada por la Dirección Nacional de CEN-CINAI, adscrita al Ministerio de Salud. La característica principal de los CEN-CINAI es la combinación de servicios de cuidado con alimentación de la población infantil, e incorpora tanto los Centros de Educación y Nutrición (CEN) como los Centros Infantiles de Nutrición y Atención Integral (CINAI). En los primeros, se ofrecen servicios nutricionales en los propios centros a niñas y niños menores de 13 años en una modalidad de atención de hasta 8 horas diarias. Se entregan los alimentos (desayuno, almuerzo y merienda) con base en el servicio de comidas servidas, preparados según un menú planificado y buenas prácticas de elaboración (Dirección Nacional de Centros de Educación y Nutrición y de Centros Infantiles de Atención Integral, s/f). Todo ello, bajo el principio del servicio de Atención y Protección Infantil (API). En el segundo caso, los CINAI, entregan los mismos servicios de alimentación que en el anterior, pero hasta por 12 horas diarias y, además, se brinda educación para el hogar a madres y padres (REDCUDI, 2018).

La modalidad de CEN-CINAI tiene su concepción en 1946, cuando los pediatras nacionales identificaron la desnutrición infantil como un problema de salud pública, a partir de las encuestas nacionales de nutrición. Posteriormente, el Ministerio de Salubridad firmó un convenio con Unicef, con el fin de desarrollar un Programa de Alimentación Complementaria para la población más vulnerable en esta materia. Mediante decreto ejecutivo se creó en 1951 el Departamento de Nutrición y el primer Centro se estableció en Barva de Heredia, cantón con altos índices de desnutrición. En 1968 se alcanzó la cifra de 115 Centros de Nutrición y para 1972 se cambió el nombre a Centros de Educación y Nutrición (CEN) y en 1977 se crearon los Centros Infantiles de Atención Integral (CINAI) para brindar servicios durante 12 horas al día a hijos e hijas de madres trabajadoras.

Mediante la ley No. 8809 del año 2010 se creó la Dirección Nacional de Centros de Educación y Nutrición y de Centros Infantiles de Atención Integral (Dirección de CEN-CINAI) como un órgano de desconcentración mínima, adscrito al Ministerio de Salud. Esta dirección está a cargo de una persona directora y otra subdirectora, que orienta el órgano hacia el cumplimiento de las siguientes funciones:

- Contribuir a mejorar el estado nutricional de la población materno-infantil y el adecuado desarrollo de la niñez, que vive en condiciones de pobreza y/o riesgo social.
- Brindar al niño y a la niña en condición de pobreza y/o riesgo social la oportunidad de permanecer en servicios de atención diaria de calidad, facilitando la incorporación de las alternativas responsables de su tutela al proceso productivo y educativo del país.
- Incorporar la participación organizada de las personas responsables de la tutela de la persona menor de edad y de la comunidad en los procesos de análisis y toma de decisiones relacionados con la ejecución del programa.

Los CEN-CINAI son el punto de partida de la REDCUDI. Aunque la ley establece un financiamiento que como mínimo debe ser un quince por ciento (15%) de los recursos señalados en la Ley No. 5662, y su reforma (Ley No. 8783), mediante un convenio entre el MTSS y el Ministerio de Salud del 2017, se fijó en una proporción sensiblemente menor. En el año 2018, el Programa CEN-CINAI recibió de Fodesaf 5,65% de sus recursos y estaba previsto que para el año 2019 recibiera 6,33% acordándose la vigencia del convenio hasta el año 2022.

En el informe anual del 2016 se indicó que el objetivo general del programa es

Contribuir a mejorar o mantener las condiciones de crecimiento y desarrollo de niños y niñas de 0 a 12 años clientes del Programa, que viven en condiciones de pobreza, de malnutrición y con vulnerabilidad social o de salud; mediante los servicios de nutrición preventiva, atención y protección infantil, y promoción del crecimiento y desarrollo (Fodesaf, 2016).

Por otro lado, CEN-CINAI brinda tanto servicios intramuros como extramuros (entrega de leche y alimentación). Los servicios intramuros identificados por Fodesaf como Servicio de Atención y Protección Infantil (API), incluyen un servicio diario de educación inicial o apoyo escolar, acciones de promoción del crecimiento y desarrollo y alimentación en dos o tres periodos según sea la permanencia de la persona menor en el servicio.

También, la Dirección de CEN-CINAI tiene a cargo el subprograma Construcción y Equipamiento de Establecimientos, mediante el cual puede dotar de infraestructura a los centros, con el propósito de ampliar la cobertura de la población objetivo y garantizar la calidad y seguridad de los servicios que brindan.

#### 1.3.1.6 Centros en instituciones públicas

Centros infantiles creados y administrados por instituciones públicas, que brindan el servicio de cuidado y atención integral a las niñas y niños del personal de estas. Se financian con aportes de la propia institución y eventualmente del funcionariado que utiliza dichos servicios (REDCUDI, 2018).

A través del proceso evaluativo se identificó el Centro Infantil Laboratorio y la Casa Infantil Universitaria, ambas alternativas de la Universidad de Costa Rica, que participaron en los talleres efectuados. Otras alternativas institucionales referenciadas en los sitios web institucionales son el Centro de Formación Infantil del Grupo ICE, el Centro Infantil del INA, el Centro Infantil del Poder Judicial y, en el caso del Tribunal Supremo de Elecciones mediante un centro privado.

#### 1.3.1.7 Privados

Centros infantiles administrados por personas físicas o jurídicas, tales como Organizaciones de Bienestar Social, Asociaciones de Desarrollo Comunal, Asociaciones Solidaristas, Cooperativas, Sindicatos, empresas privadas independientemente de su tamaño, que ofrecen el servicio de cuidado y desarrollo infantil a niñas y niños subsidiados por el IMAS o el PANI o a niñas y niños cuyas familias pagan por el servicio (REDCUDI, 2018).

### 1.3.2 Descripción de la población objetivo

En la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho) se incluyen, todos los años, preguntas relacionadas con la asistencia a educación formal y centros de cuidados y que, expandida al total de la población genera una fuente válida de información para analizar la población objetivo.

Según los datos de la Enaho, en el país se estima que hay más de 800 mil personas entre el nacimiento y 12 años, sin importar la región donde están ubicados o el quintil de ingreso del hogar en el que residen. De ellas aproximadamente la mitad tienen 6 años o menos.

**Tabla 2. Población objetivo de la Red de Cuidados y Desarrollo Infantil, por rangos de edad, Enaho 2017-2019**

| Año  | Menos 1 año | 1 a 3 años | 4 a 6 años | 7 a 12 años | Total   |
|------|-------------|------------|------------|-------------|---------|
| 2017 | 51 576      | 182 768    | 212 732    | 441 331     | 888 407 |
| 2018 | 56 143      | 173 441    | 212 458    | 439 318     | 881 360 |
| 2019 | 46 991      | 181 246    | 206 629    | 448 406     | 883 272 |

**Fuente:** Elaborado por el Equipo Evaluador a partir de Enaho 2017-2019, 2019.

Aproximadamente 33% de esta población se ubica en el quintil 1 de ingreso del hogar, lo que para el año 2019 representa un ingreso de 99 090 colones per cápita, esto es por debajo de línea de pobreza (LP) establecida por el INEC (Tabla 3). En el período de análisis, la población objetivo crece en los quintiles 1 y 2 (menor ingreso) pero decrece en los quintiles superiores.

**Tabla 3. Población objetivo de la Red de Cuidados y Desarrollo Infantil (12 años o menos) por quintil de ingreso. Enaho 2017-2019**

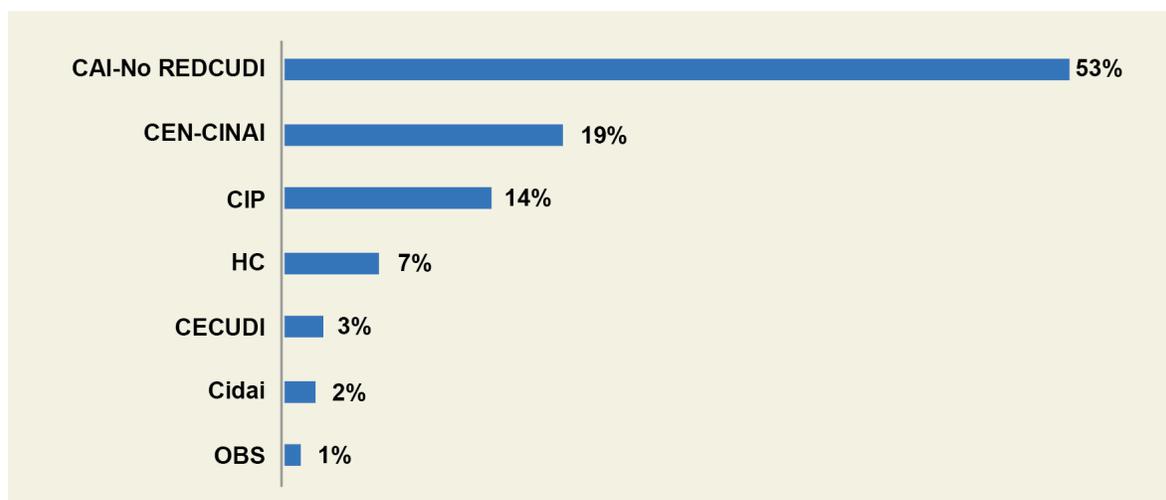
| Año                                    | Quintil 1 | Quintil 2 | Quintil 3 | Quintil 4 | Quintil 5 |
|--|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| 2017                                   | 295 547   | 230 187   | 171 420   | 107 420   | 83 544    |
| 2018                                   | 305 071   | 238 873   | 156 423   | 101 856   | 78 274    |
| 2019                                   | 299 622   | 248 130   | 156 050   | 104 046   | 75 301    |
| Tasa de crecimiento Promedio anual (%) | 1%        | 4%        | -5%       | -2%       | -5%       |

**Fuente:** Elaborado por el Equipo Evaluador a partir de Enaho 2017-2019, 2019.

Esta población no puede ser cubierta con los casi 1117 centros que actualmente conforman la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil; de acuerdo con los listados suministrados por la ST a partir de la información brindada por las diferentes Unidades Ejecutoras de la REDCUDI, cuya distribución según modalidad aparece en la Figura 2.

El listado que brinda el Ministerio de Salud (CAI) contiene los centros habilitados, mientras que en el que suministra la ST REDCUDI están los centros que reciben población beneficiaria de fondos públicos (sea vía IMAS, PANI o por la prestación directa de los servicios que brinda la Dirección Nacional de CEN-CINAI). Los centros habilitados que no se registran actualmente como parte de la REDCUDI representan el 53% del total de instituciones consideradas (1098 centros privados y 184 Hogares Comunitarios).

**Figura 2. Porcentaje de centros habilitados por el CAI según modalidad. 2019**



**Fuente:** Elaborado por el Equipo Evaluador a partir de ST REDCUDI registros administrativos 2019

En el cuestionario de la Enaho 2019, la Desaf y la ST REDCUDI incluyeron, por primera vez, un módulo con preguntas más detalladas asociadas a los cuidados. Se estima que casi 50 mil personas de 12 años o menos asisten a alternativas de cuidados en todo el país, lo que representa un 5,6% de la población objetivo (Tabla 4). La asistencia es un poco mayor en zonas urbanas y en las regiones de planificación Central, Chorotega y Pacífico Central.

**Tabla 4. Estimación de asistencia a alternativas de cuidados (REDCUDI) de personas de 12 años o menos, según zona y región de planificación. Enaho 2019**

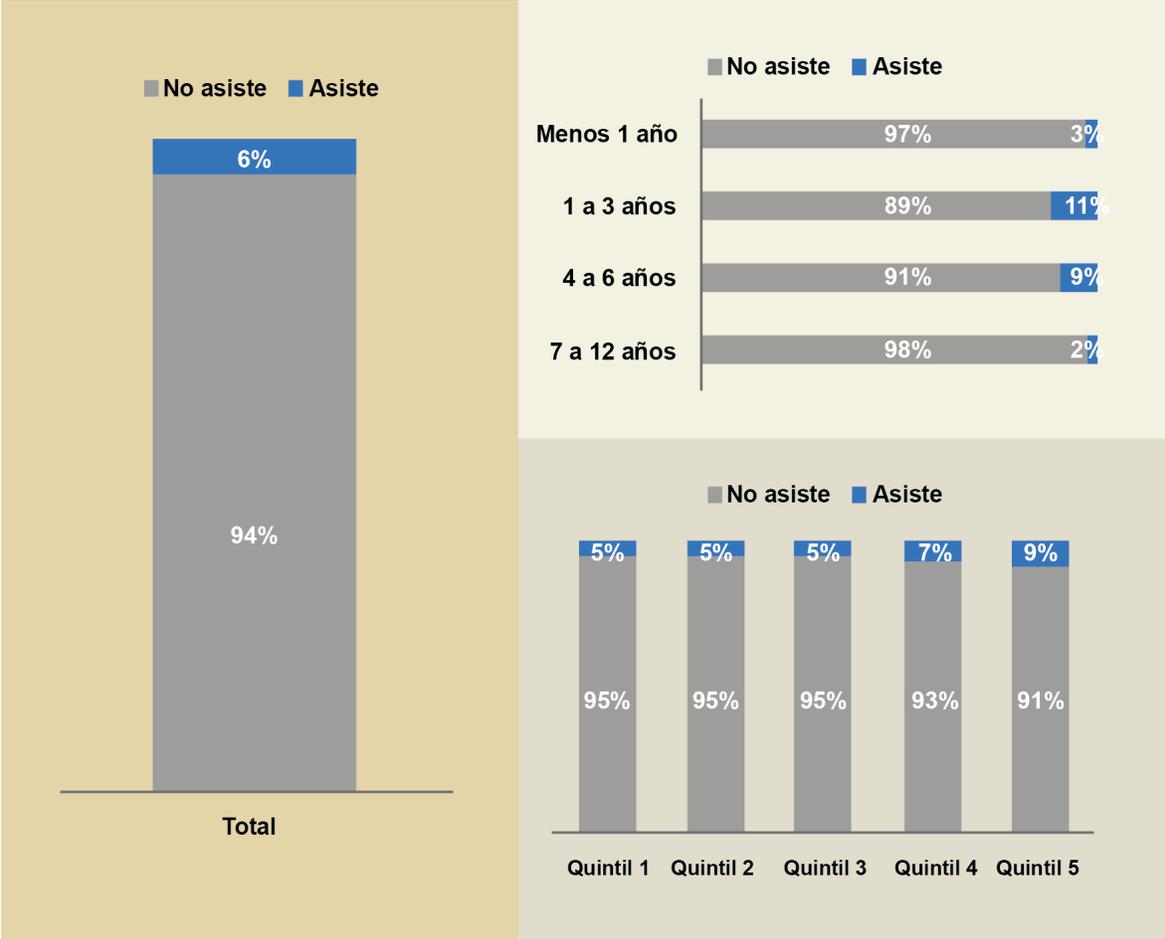
| Zona                           | No asiste      | Asiste        | Porcentaje que asiste |
|--------------------------------|----------------|---------------|-----------------------|
| <b>Total</b>                   | <b>833 287</b> | <b>49 862</b> | <b>5,6</b>            |
| <b>Zona</b>                    |                |               |                       |
| Urbano                         | 557 720        | 44 364        | 7,4                   |
| Rural                          | 275 567        | 5 498         | 2,0                   |
| <b>Región de planificación</b> |                |               |                       |
| Central                        | 444 978        | 32 656        | 6,8                   |
| Chorotega                      | 71 076         | 5 075         | 6,7                   |
| Pacífico Central               | 53 821         | 5 629         | 9,5                   |
| Brunca                         | 67 907         | 2 135         | 3,0                   |
| Huetar Caribe                  | 103 128        | 2 310         | 2,2                   |
| Huetar Norte                   | 92 377         | 2 057         | 2,2                   |

**Fuente:** Elaborado por el Equipo Evaluador a partir de la Enaho, registros administrativos, 2019

Independientemente del quintil de ingreso per-cápita del hogar, es a partir del primer año que se reporta mayor asistencia a centros de cuidados, 11,2% de 1 a 3 años y 8,8% de 4 a

6 años, mientras que solamente 3% de los menores de 1 año asisten. Además, conforme aumenta el ingreso del hogar, hay mayor proporción de niños y niñas que asisten a centros de cuidados (Figura 3).

**Figura 3. Porcentaje de asistencia a alternativas de cuidados (REDCUDI), de personas de 12 años o menos, según rango de edad y quintil de ingreso per-cápita. Enaho 2019**



**Fuente:** Elaborado por el Equipo Evaluador de Flacso a partir de la Enaho, registros administrativos, 2019

En la Tabla 5 se detalla que el 13% de los niños y niñas que asisten están en pobreza extrema, mientras que los que no asisten representan el 11%. En conjunto de los 49 862 menores que asisten a centros de cuidados, 38% son calificados como pobres (por LP).

**Tabla 5. Cantidad de niños y niñas que asisten a centros de cuidados según nivel de pobreza. 2019 (absolutos y porcentajes)**

| Nivel de pobreza   | No asiste      |             | Sí asiste     |            | Total          |              |
|--------------------|----------------|-------------|---------------|------------|----------------|--------------|
|                    | N              | %           | N             | %          | N              | %            |
| <b>Total</b>       | <b>833 287</b> | <b>94,4</b> | <b>49 862</b> | <b>5,6</b> | <b>883 149</b> | <b>100,0</b> |
| Pobreza extrema    | 92 429         | 11,1        | 6 478         | 13,0       | 98 907         | 11,2         |
| Pobreza no extrema | 211 916        | 25,4        | 12 611        | 25,3       | 224 527        | 25,4         |
| Pobres             | 304 345        | 36,5        | 19 089        | 38,3       | 323 434        | 36,6         |
| No pobre           | 528 942        | 63,5        | 30 773        | 61,7       | 559 715        | 63,4         |

**Fuente:** Elaborado por el Equipo Evaluador de Flacso a partir de la Enaho, registros administrativos, 2019

89% de las personas de 12 años o menos que asisten a alternativas de cuidados, residen en zona urbana, donde se ubican la mayoría de las alternativas. Los CEN-CINAI, centros privados y CECUDI son los que tienen mayor cantidad de menores de acuerdo con el reporte de los hogares y, son los que atienden alguna población en zonas rurales.

**Tabla 6. Cantidad de personas de 12 años o menos que asisten a alternativas de REDCUDI por tipo de alternativa, según zona. 2019**

| Alternativa          | Total         | Urbano        |            | Rural        |            |
|----------------------|---------------|---------------|------------|--------------|------------|
|                      |               | N             | % total    | N            | % total    |
| <b>Total</b>         | <b>49 862</b> | <b>44 364</b> | <b>89%</b> | <b>5 498</b> | <b>11%</b> |
| CEN-CINAI            | 17 234        | 13 386        | 78%        | 3 848        | 22%        |
| Centro privado       | 15 208        | 14 207        | 93%        | 1 001        | 7%         |
| CECUDI               | 10 818        | 10 169        | 94%        | 649          | 6%         |
| Hogares Comunitarios | 6 077         | 6 077         | 100%       | -            | 0%         |
| Centros empresas     | 380           | 380           | 100%       | -            | 0%         |
| Otro                 | 145           | 145           | 100%       | -            | 0%         |

**Fuente:** Elaborado por el Equipo Evaluador de Flacso a partir de la Enaho, registros administrativos, 2019

En la Tabla 7, se aprecia la distribución por rango de edad de los niños y las niñas para cada tipo de centro<sup>1</sup>. A nivel general, 77% de los menores que asisten están entre 1 y 6 años. Esta proporción es significativamente más alta dentro los CEN-CINAI, donde 87% de los menores están en este rango. Mientras que, en los CECUDI<sup>2</sup> y los Hogares Comunitarios, el grupo de 7 a 12 años tiene mayor participación (29% y 36% respectivamente).

También debe destacarse que hay más presencia de menores de 1 año en CECUDI (22% del total de menores en este grupo) y en centros privados (47% del total), aunque como se muestra en la Tabla 7, este grupo de menores es el más pequeño (2,5% a nivel total, 3,9% en CECUDI y 3,8% en centro privado).

1 Aquí participan solamente quienes asistan a un centro de cuidados de cualquier modalidad.

2 La Enaho no especifica si son CECUDI municipales o de otro tipo.

**Tabla 7. Porcentaje de niños y niñas menores de 12 años por rango de edad según centro al que asiste. Enaho 2019 (porcentajes)**

| Rango de edad  | Total | CEN-CINAI | CECUDI | Hogares Comunitarios | Centros de empresas | Centro privado | Otro  |
|----------------|-------|-----------|--------|----------------------|---------------------|----------------|-------|
| Menos de 1 año | 2,5   | 0,6       | 3,9    | 2,0                  | 0,0                 | 3,8            | 0,0   |
| 1 a 3 años     | 40,7  | 49,7      | 34,3   | 34,5                 | 100,0               | 36,6           | 0,0   |
| 4 a 6 años     | 36,5  | 37,6      | 33,0   | 27,9                 | 0,0                 | 41,6           | 100,0 |
| 7 a 12 años    | 20,3  | 12,1      | 28,7   | 35,6                 | 0,0                 | 18,0           | 0,0   |

**Fuente:** Elaborado por el Equipo Evaluador de Flacso a partir de la Enaho, registros administrativos, 2019

Según la Tabla 8, el 38% de los menores que asisten a centros de cuidados viven en hogares en condición de pobreza. Este porcentaje es más alto en CEN-CINAI (45%), CECUDI (48%) y Hogares Comunitarios (59%). A los centros ofrecidos por las empresas y en los centros privados asisten más niños pertenecientes a hogares no pobres por LP (100% y 84% respectivamente).

**Tabla 8. Porcentaje de niños y niñas menores de 12 años por nivel de pobreza del hogar según centro al que asiste. Enaho 2019 (porcentajes)**

| Nivel de pobreza             | Total | CEN-CINAI | CECUDI | Hogares Comunitarios | Centros de empresas | Centro privado | Otro  |
|------------------------------|-------|-----------|--------|----------------------|---------------------|----------------|-------|
| Pobreza extrema              | 13,0  | 15,9      | 16,9   | 20,4                 | 0,0                 | 3,5            | 100,0 |
| Pobreza no extrema           | 25,3  | 28,7      | 31,1   | 39,0                 | 0,0                 | 12,7           | 0,0   |
| No pobre                     | 61,7  | 55,3      | 52,1   | 40,6                 | 100,0               | 83,8           | 0,0   |
| Pobreza extrema y no extrema | 38,3  | 44,7      | 47,9   | 59,4                 | 0,0                 | 16,2           | 100,0 |

**Fuente:** Elaborado por el Equipo Evaluador de Flacso a partir de la Enaho, base de datos, 2019

En el hogar se consultó el monto que pagan por el servicio de cuidados, cuyos resultados aparecen en la Tabla 9. En el 76% de los casos, no pagan el servicio de cuidados para las PME, proporción que es más alta cuando se trata de personas de 1 año o más, que asisten a CEN-CINAI, CECUDI y Hogares Comunitarios y para hogares en condición de pobreza. Cuando los hogares reportaron pago por el servicio usualmente están en condición de no pobres y los menores asisten a una modalidad privada. Cuando el niño o la niña tiene menos de un año, el 43% no paga el servicio, el 30% paga menos de 100 mil colones y el 27% paga 131 mil o más por mes. El 90% de quienes reportaron pago, indican que el monto es el costo total del servicio.

Los datos anteriores permiten definir un perfil de la población atendida en cada tipo de alternativa, que se resumen en la Figura 4.

**Tabla 9. Porcentaje de niños y niñas menores de 12 años que el hogar paga por el servicio de cuidados según rango de edad, nivel de pobreza del hogar y tipo de centro al que asiste, por rango de montos. Enaho 2019**

| Características           | Hogar no paga | Menos de 100 mil | 100 a menos de 131 mil | 131 mil o más | Monto ignorado |
|---------------------------|---------------|------------------|------------------------|---------------|----------------|
| <b>Total</b>              | <b>76,0</b>   | <b>8,4</b>       | <b>6,8</b>             | <b>7,2</b>    | <b>1,6</b>     |
| <b>Rangos de edad</b>     |               |                  |                        |               |                |
| Menos de 1 año            | 43,4          | 30,1             | 0,0                    | 26,6          | 0,0            |
| 1 a 3 años                | 74,8          | 3,9              | 10,8                   | 8,9           | 1,5            |
| 4 a 6 años                | 73,6          | 12,4             | 3,9                    | 8,0           | 2,0            |
| 7 a 12 años               | 86,5          | 7,5              | 4,6                    | 0,0           | 1,4            |
| <b>Nivel de pobreza</b>   |               |                  |                        |               |                |
| Pobreza extrema           | 100,0         | 0,0              | 0,0                    | 0,0           | 0,0            |
| Pobreza no extrema        | 96,5          | 1,0              | 0,0                    | 1,2           | 1,2            |
| No pobre                  | 62,5          | 13,2             | 11,0                   | 11,2          | 2,1            |
| <b>Centro de atención</b> |               |                  |                        |               |                |
| CEN-CINAI                 | 99,1          | 0,0              | 0,0                    | 0,0           | 0,9            |
| CECUDI                    | 97,3          | 2,7              | 0,0                    | 0,0           | 0,0            |
| Hogares Comunitarios      | 89,1          | 4,6              | 3,7                    | 2,6           | 0,0            |
| Centro privado            | 31,0          | 22,2             | 19,8                   | 22,7          | 4,3            |

Fuente: Elaborado por el Equipo Evaluador de Flacso a partir de la Enaho, base de datos, 2019

**Figura 4. Datos relevantes del perfil de los niños y niñas que asisten a cada alternativa de cuidados según edad, nivel de pobreza del hogar y condición de pago. Enaho 2019**

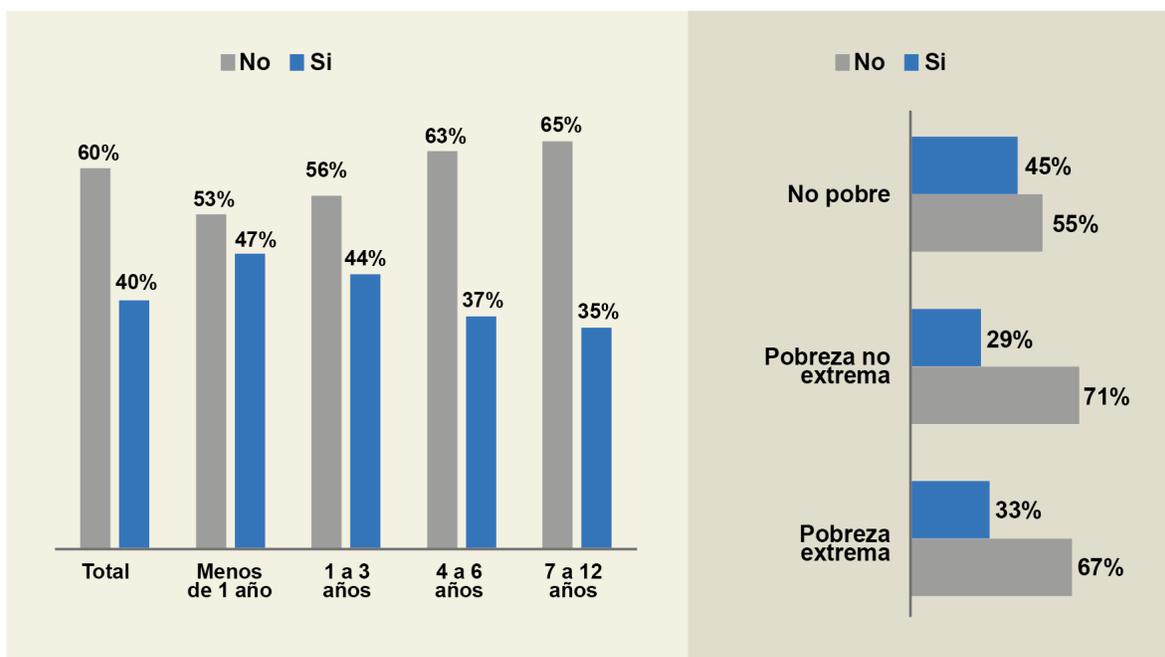
| TOTAL   | CEN-CINAI  | CECUDI  | HOGAR COMUNITARIO   | CENTRO PRIVADO   |
|---|--|---|---|--|
| 41% 1 a 3 años<br>Media = 4.4 años<br>Mediana = 4 años<br>38% en pobreza<br>76% no paga servicio<br>Pago mediano<br>11250 colones | 50% 1 a 3 años<br>Media = 3.9 años<br>Mediana = 3 años<br>45% en pobreza<br>99% no paga servicio | 67% 1 a 6 años<br>Media = 4.9 años<br>Mediana = 4 años<br>48% en pobreza<br>97% no paga servicio<br>Pago mediano<br>80000 colones | 36% 7 a 12 años<br>Media = 5.5 años<br>Mediana = 5 años<br>59% en pobreza<br>89% no paga servicio<br>Pago mediano<br>130000 colones | 42% 4 a 6 años<br>Media = 4.2 años<br>Mediana = 4 años<br>84% no pobre<br>31% no paga servicio<br>Pago mediano<br>115000 colones |

Fuente: Elaborado por el Equipo Evaluador a partir de la Enaho, base de datos, 2019

En promedio, las personas tardan 15,9 minutos para trasladarse de su casa al centro de cuidados, de conformidad con el siguiente detalle: más alto en las regiones Central (17,1 minutos) y Huetar Norte (16,4 minutos), en zona Urbana (16,3 minutos), a menor edad de la persona beneficiaria (18 minutos para menos de 1 año), y entre quienes pagan más por el servicio (18 minutos).

Como se muestra en la Figura 5, el 40% de las PME asisten a un centro de cuidados que está ubicado cerca del lugar de trabajo de alguna persona del hogar. Esta proporción es más alta, cuando el niño o niña es más pequeño (47% y 44% para menos de 1 año y para 1 a 3 años) y entre hogares no pobres (45%). Cuando el lugar fue elegido cerca de algún centro de trabajo, en promedio tardan 12,8 minutos en llegar, mientras que cuando no es así, tardan 17,9 minutos.

**Figura 5. Porcentaje de niños o niñas cuyo centro de cuidados fue elegido cerca del lugar de trabajo de algún miembro del hogar según rango del edad y nivel de pobreza. Enaho 2019**



**Fuente:** Elaborado por el Equipo Evaluador de Flacso a partir de la Enaho, base de datos, 2019

En la Figura 6 se resumen algunas de las principales cifras que destacan en cuanto a días, horas y horario en que los niños y niñas asisten a los centros de cuidados. Por ejemplo, 53% asiste en horario de mañana y tarde (promedio de 6,6 horas por día), mientras que 26% solo asiste durante la mañana (para un promedio de 4,0 horas por día). Las personas a cargo de los menores en el hogar coinciden (95%) en que esta cantidad de días y horas es suficiente para sus necesidades de cuidado. Desde la perspectiva de la planificación de la oferta de servicios, vale la pena puntualizar que solamente 5% utiliza un horario vespertino-nocturno, en un promedio diario de 4 horas, más relevante entre menores de 7 a 12 años.

**Figura 6. Datos relevantes de días de asistencia, horas de asistencia y horario de los centros de atención REDCUDI. Enaho 2019**



**Fuente:** Elaborado por el Equipo Evaluador de Flacso a partir de la Enaho, base de datos, 2019

La Tabla 10 tiene el detalle de esta información por edad de la persona menor y el nivel de pobreza del hogar.

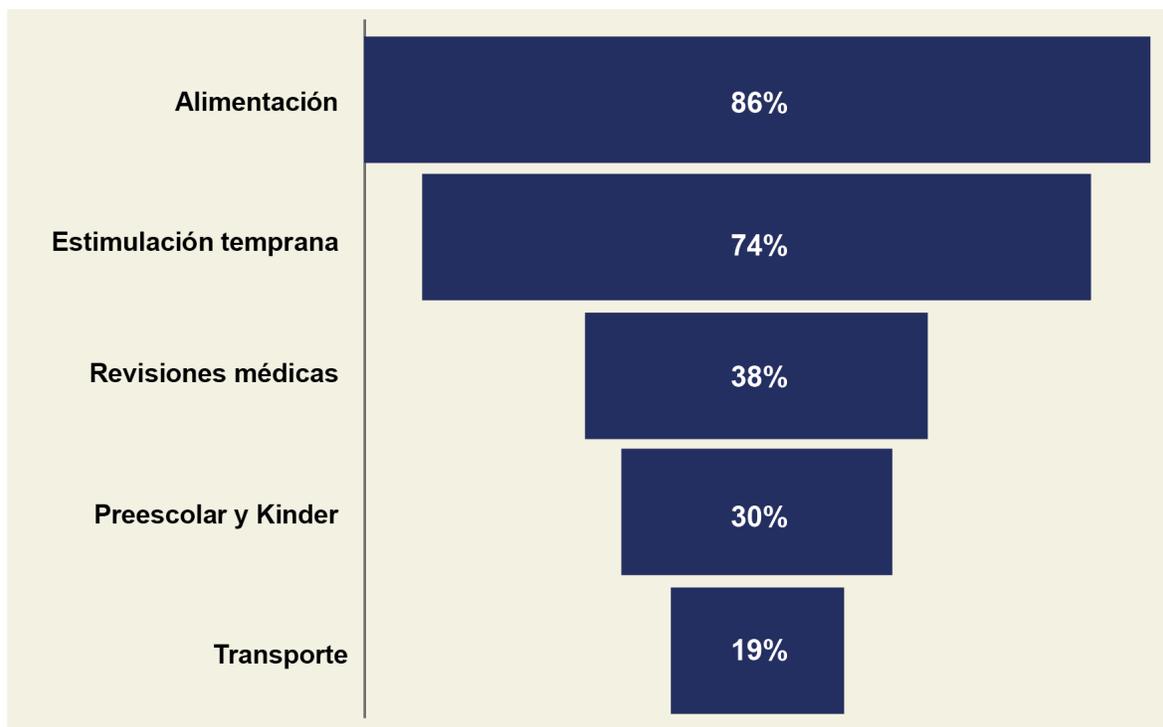
**Tabla 10. Porcentaje de niños y niñas según horario que asistieron en la semana anterior por rango de edad y nivel de pobreza. Enaho 2019**

| Características                   | Total | Menos 1 año | 1 a 3 años | 4 a 6 años | 7 a 12 años | Pobreza extrema | Pobreza no extrema | No pobre |
|-----------------------------------|-------|-------------|------------|------------|-------------|-----------------|--------------------|----------|
| <b>Número de días a la semana</b> |       |             |            |            |             |                 |                    |          |
| 1 o 2 días                        | 7,2   | 10,1        | 8,0        | 8,5        | 3,3         | 11,9            | 2,7                | 8,1      |
| 3 o 4 días                        | 10,2  | 0,0         | 10,9       | 13,7       | 3,5         | 13,8            | 5,7                | 11,2     |
| 5 días                            | 82,3  | 89,9        | 81,1       | 76,9       | 93,3        | 74,3            | 91,6               | 80,1     |
| <b>Número de horas semanales</b>  |       |             |            |            |             |                 |                    |          |
| Menos de 15 horas                 | 19,5  | 28,9        | 18,8       | 21,8       | 15,4        | 36,2            | 12,2               | 18,9     |
| 15 a menos 25 horas               | 27,2  | 0,0         | 26,7       | 23,2       | 38,8        | 29,9            | 24,3               | 27,8     |
| 25 a menos 40 horas               | 26,6  | 20,8        | 25,0       | 29,6       | 25,2        | 22,8            | 28,7               | 26,6     |
| 40 horas o más                    | 26,7  | 50,3        | 29,5       | 25,5       | 20,6        | 11,1            | 34,9               | 26,7     |
| <b>Horario</b>                    |       |             |            |            |             |                 |                    |          |
| Solo en la mañana                 | 26,1  | 19,0        | 39,3       | 20,1       | 11,2        | 27,8            | 19,7               | 28,3     |
| Solo en la tarde                  | 10,9  | 9,9         | 4,1        | 12,3       | 22,3        | 12,5            | 8,3                | 11,7     |
| Solo en la noche                  | 2,1   | 0,0         | 1,3        | 1,4        | 5,2         | 2,0             | 4,1                | 1,3      |
| Mañana-Tarde                      | 53,2  | 57,7        | 48,7       | 57,6       | 53,9        | 55,3            | 56,4               | 51,5     |
| Tarde-Noche                       | 2,9   | 0,0         | 1,3        | 2,2        | 7,5         | 2,3             | 5,4                | 2,0      |
| Todo el día                       | 4,8   | 13,4        | 5,3        | 6,4        | 0,0         | 0,0             | 6,2                | 5,3      |

**Fuente:** Elaborado por el Equipo Evaluador de Flacso a partir de la Enaho, base de datos, 2019

Según la información suministrada por los hogares (Figura 7), el 86% de los centros brinda alimentación a las personas menores sin costo adicional, alcanzando 100% en CEN-CINAI, CECUDI y Hogares Comunitarios; mientras que solamente el 56% de los centros privados lo hacen (Tabla 11). En lo que se refiere a Estimulación Temprana, 74% de los centros lo ofrecen sin costo adicional (más alto en CECUDI, 81%). Solamente 30% de los centros ofrece servicios de Preescolar y Kinder sin costo adicional, 58% entre centros privados, 37% en CECUDI.

**Figura 7. Porcentaje de centros que brindan los servicios, sin costo adicional. Enaho 2019**



Fuente: Elaborado por el Equipo Evaluador de Flacso a partir de la Enaho, base de datos, 2019

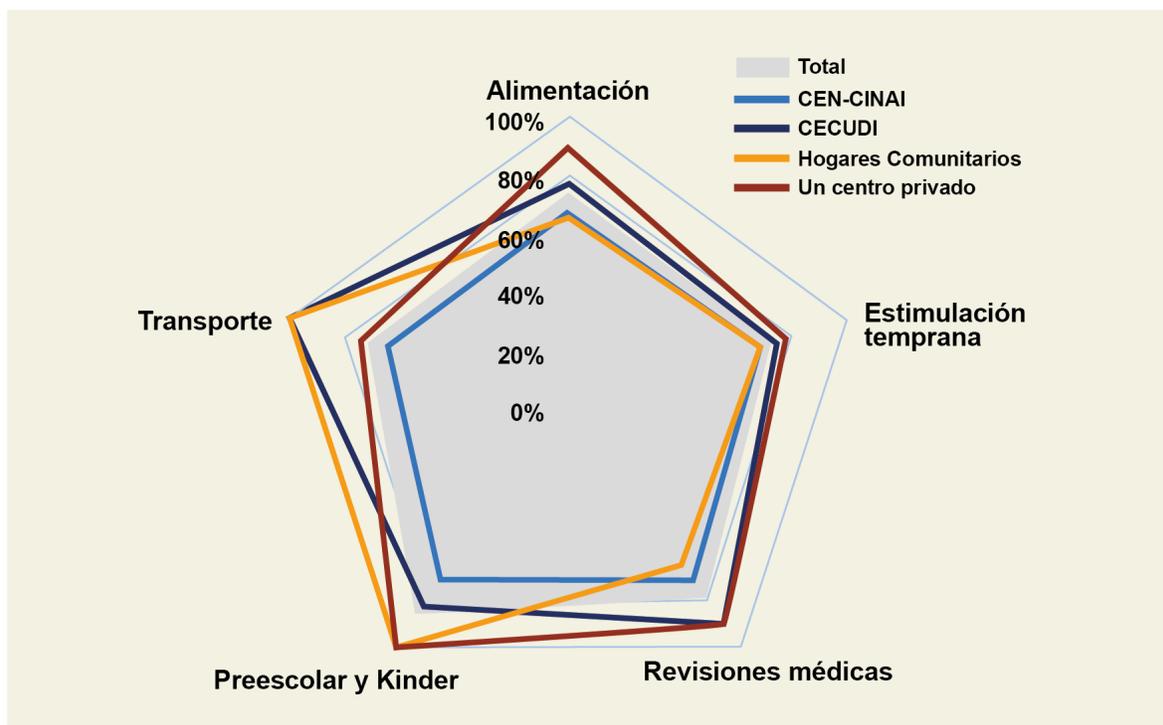
**Tabla 11. Porcentaje de centros de cuidados que ofrecen los servicios sin costo adicional según alternativa de cuidados. Enaho 2019**

| Servicio              | Total | CEN-CINAI | CECUDI | Hogares Comunitarios | Un centro privado |
|-----------------------|-------|-----------|--------|----------------------|-------------------|
| Alimentación          | 86%   | 100%      | 100%   | 100%                 | 56%               |
| Estimulación temprana | 74%   | 72%       | 81%    | 74%                  | 69%               |
| Revisiones médicas    | 38%   | 42%       | 45%    | 39%                  | 29%               |
| Prescolar y Kinder    | 30%   | 8%        | 37%    | 3%                   | 58%               |
| Transporte            | 19%   | 40%       | 4%     | 11%                  | 9%                |

Fuente: Elaborado por el Equipo Evaluador de Flacso a partir de la Enaho, base de datos, 2019

Cuando reciben el servicio, 87% de los hogares manifiesta satisfacción con el servicio de preescolar y kínder, mientras que en lo que corresponde a alimentación (74%), estimulación temprana (73%) y transporte (72%), la satisfacción es menor (Figura 8). En el caso de los CEN-CINAI, el porcentaje de satisfacción con estos tres aspectos es inferior al 70% de los hogares. Mientras que, para los Hogares Comunitarios, la insatisfacción es mayor para los servicios de alimentación, estimulación temprana y revisiones médicas. Estos resultados son aspectos claves que requieren supervisión por parte de las entidades estatales responsables.

**Figura 8. Porcentaje de hogares que está satisfecho o muy satisfecho con el servicio que recibe. Enaho 2019**

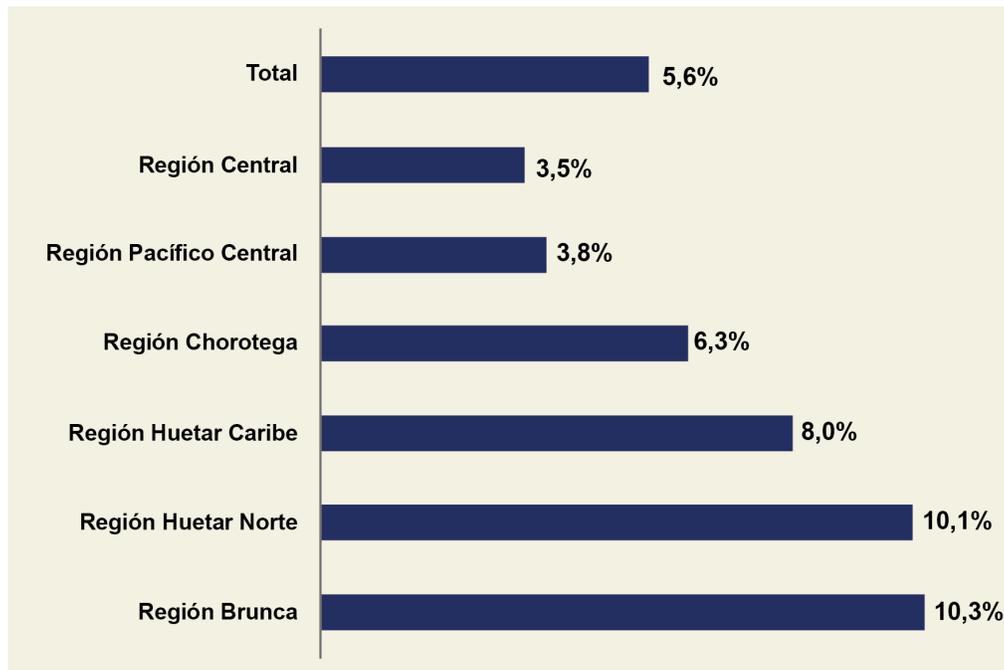


**Fuente:** Elaborado por el Equipo Evaluador de Flacso a partir de la Enaho, base de datos, 2019

Los hogares informaron acerca de los niños y niñas que no asisten a centros de cuidados (Figuras 9 y 10), prefieren en su mayoría que alguien del hogar se encargue del cuidado (70%); este porcentaje es significativamente más alto entre menores de 1 año (80%) y en hogares en pobreza (72% en hogares en pobreza extrema y 75% en pobreza no extrema); 8% prefiere que lo cuide un familiar y 6% prefiere pagarle a alguien que llegue a cuidarlo a la casa.

Por otro lado, 6% de los hogares no tienen un centro de cuidados cerca, con diferencias por regiones de planificación que se detallan en la Figura 9. Además, 4% de los hogares no califica para servicio de cuidados subsidiado (6% en hogares en extrema pobreza, 6% Pacífico Central y 8% Huetar Caribe) y 4% no tiene dinero para pagar (6% en extrema pobreza y 6% en pobreza no extrema).

**Figura 9. Porcentaje de hogares que menciona la lejanía de centro de cuidados como razón para que los menores no asistan, según región de planificación. Enaho 2019**



Fuente: Elaborado por el Equipo Evaluador de Flacso a partir de la Enaho, base de datos, 2019

**Figura 10. Datos relevantes acerca de razones por las que los menores no están en centros de cuidados, según sexo, edad y nivel de pobreza. Enaho 2019**



Fuente: Elaborado por el Equipo Evaluador de Flacso a partir de la Enaho, base de datos, 2019

## 1.4 Identificación y descripción de los actores claves y sus funciones

Para identificar los actores involucrados en la intervención de la REDCUDI se utilizó la herramienta de Mapeo de Actores Claves (MAC), de acuerdo con la metodología planteada por Esteban Tapella (2007), según el nivel de participación para conocer sus acciones, objetivos, roles y poderes y su capacidad de influencia, así como las diferentes perspectivas de ellos y ellas.

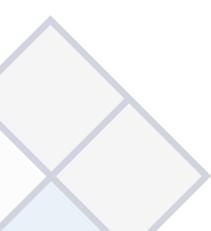
Los actores se agruparon en cinco categorías (personas tomadoras de decisiones, ejecución de programa y acciones, población objetivo, aliados estratégicos y otros actores), indicando además el rol o papel que desempeñan, el tipo de relaciones predominantes y sus niveles de poder en la participación de la gestión e intervención de la REDCUDI. Se consideran actores claves todas las personas, grupos, organizaciones o instituciones que tienen el poder de responder, negociar y cambiar el futuro estratégico de la REDCUDI o que puedan ser afectados por el cambio, aunque no tengan ese poder.

A continuación, se presenta el análisis de los diferentes actores sociales involucrados con el desarrollo de la REDCUDI, según el tipo de actor, nivel de interés, nivel de participación y relación de correspondencia entre ellos y la REDCUDI. El mismo fue elaborado a partir de lo estipulado en la Ley No. 9220, su reglamento, y el trabajo de campo realizado, así como de la revisión del documento Objeto de la Evaluación, elaborado por la Desaf para esta contratación. La Tabla 12 presenta la matriz con los actores sociales claves asociados a esta intervención.

El artículo 1 de la Ley No. 9220 crea y define la finalidad de la REDCUDI como un sistema de cuidado y desarrollo infantil de acceso público, universal y de financiamiento solidario que articula las diferentes modalidades de prestación pública y privada de servicios en materia de cuidados y desarrollo infantil, para fortalecer y ampliar las alternativas de atención infantil integral. Señala, además, que los servicios de la REDCUDI deberán entenderse como complementarios y no sustitutos de los servicios de educación preescolar prestados directamente por el MEP. La ley define como población beneficiaria a todos los niños y las niñas hasta 12 años, según disponibilidad presupuestaria, de acuerdo con las necesidades específicas de las comunidades y las familias. Esto corresponde a la población objetivo. Sin embargo, debe incorporarse aquí a los padres y madres por cuanto uno de los objetivos específicos de la REDCUDI es procurar que estos servicios de cuidados y desarrollo infantil permitan la inserción laboral y educativa de esas personas.

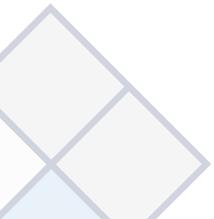
**Tabla 12. Matriz de actores claves según categorías, roles, nivel de poder y estrategia para mejorar su apoyo**

| Categoría          | Nombres de actores claves   | Rol   | Nivel de poder | Estrategia para mejorar su apoyo   |
|--------------------|---|---|----------------|--|
| Población objetivo | <p>Todas las personas menores de siete años; 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.</p> | <p><b>Según la Ley No. 9220</b> reciben el servicio de cuidado y desarrollo</p>   | Bajo           | <p>Mejorar calidad del servicio e infraestructura y la imagen de la oferta institucional<br/>Facilitar el acceso geográfico y horario</p>  |
| Ejecutores         | <p>Secretaría Técnica REDCUDI</p>   | <p>Preside la Comisión Técnica Institucional y participa en la Comisión Consultativa. Es responsable de promover la articulación de los diferentes actores y actividades que se desarrollan en materia de cuidados 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 ejerce la rectoría del sector social, o en su defecto al IMAS. Tiene como funciones proponer y coordinar el desarrollo de nuevas alternativas para la prestación de servicios de cuidados y desarrollo infantil y Sugerir políticas para favorecer el logro de objetivos de REDCUDI, entre otras .</p> | Medio          | <p>Mejorar mecanismos de coordinación interinstitucional.<br/>Mejorar el modelo de gestión, la integralidad de la oferta y la ubicación en la institucionalidad costarricense (hay una clara necesidad de fortalecer la ST REDCUDI, sería importante la revisión de los perfiles claves, así como maximizar los recursos humanos en aras de atender todas las necesidades que plantea la Ley )<br/><br/>Este aspecto les parece importante de indicar en las estrategias propuestas<br/>Mejorar sistemas de monitoreo y seguimiento y la conformación de un sistema de información digital en conjunto con Sinirube incorporando al sector privado.<br/>Mejorar el perfil del recurso humano de la ST REDCUDI para su fortalecimiento.</p> |



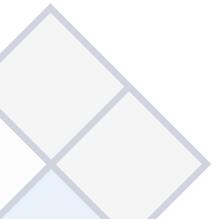
| Categoría | Nombres de actores claves                   | Rol  | Nivel de poder | Estrategia para mejorar su apoyo |
|-----------|---|--|----------------|----------------------------------|
|           | Comisión Técnica Interinstitucional         | <p>Coordinar acciones técnicas y operativas interinstitucionales relacionadas con la REDCUDI.</p> <p>Proponer políticas, programas y acciones pertinentes para el funcionamiento de la REDCUDI.</p> <p>Participar en la elaboración de los planes de acción y en el seguimiento de la implementación de las acciones</p>   | Medio          |                                  |
|           | Consejo Nacional de Atención Integral (CAI) | <p>Órgano de conformación interinstitucional, adscrito al Ministerio de Salud, encargado de autorizar, supervisar, fiscalizar y coordinar el adecuado funcionamiento de las diversas modalidades de atención integral de los niños y niñas hasta de doce años. El CAI participa en lo relacionado con la calidad de los servicios y la habilitación de las alternativas de atención.</p>   | Medio          |                                  |
|           | PANI  | <p>Es responsable de brindar el adecuado seguimiento a las denuncias sobre violación de derechos de las PME atendidas en las alternativas de cuidados y desarrollo infantil. Adicionalmente, el PANI tiene convenios con organizaciones no gubernamentales que administran los Cidai, además, está autorizada para destinar recursos a la construcción, remodelación, ampliación, compra de edificaciones y terrenos, alquiler, equipamiento, apertura y operación de centros de cuidados y desarrollo infantil.</p> | Medio          |                                  |

| Categoría | Nombres de actores claves  | Rol   | Nivel de poder | Estrategia para mejorar su apoyo |
|-----------|--|---|----------------|----------------------------------|
|           | Dirección Nacional de CEN-CINAI                                    | 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. | Medio          |                                  |
|           | IMAS   | Controla la estrategia y el plan nacional destinado a atacar la pobreza y la pobreza extrema. Distribuye beneficios a la población objetivo en condición de pobreza   | Medio          |                                  |
|           | CECUDI Municipal   | Brindar servicios de cuidado y desarrollo infantil  | Bajo           |                                  |
|           | Hogares Comunitarios   | Brindar servicios de cuidado y desarrollo infantil  | Bajo           |                                  |
|           | Casas de la Alegría  | Brindar servicios de cuidado y desarrollo infantil  | Bajo           |                                  |
|           | Centros privados   | Brindar servicios de cuidado y desarrollo infantil  | Bajo           |                                  |
|           | Opciones institucionales: empresa privada e instituciones públicas | Brindar servicios de cuidado y desarrollo infantil  | Bajo           |                                  |



| Categoría                      | Nombres de actores claves         | Rol   | Nivel de poder | Estrategia para mejorar su apoyo  |
|--------------------------------|-----------------------------------|---|----------------|---|
|                                | Desaf                             | Encargada de la administración de Fodesaf del cual se obtiene el financiamiento para servicios brindados dentro de la REDCUDI.  | Alto           |   |
| Tomadores de decisión política | Presidencia de la República       | Definición de metas del PNDIP   | Alto           | Establecer y mejorar instrumentos de monitoreo y seguimiento de metas presupuestarias y de alcance a población objetivo |
|                                | Asamblea Legislativa              | Aprobación de presupuesto   | Alto           |   |
|                                | Comisión Consultiva de la REDCUDI | Recomendar las políticas generales y los lineamientos estratégicos del sistema REDCUDI, de la coordinación interinstitucional y las relativas a las diversas modalidades de prestación de servicios de la REDCUDI, que no incluyen la educación preescolar brindada por el MEP y que forma parte del sistema educativo nacional.  | Alto           | Fortalecer la coordinación interinstitucional y el cumplimiento del seguimiento, monitoreo, protocolos y metas          |
|                                | Ministerio de Salud (Minsa)       | 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 alternativas de cuidados y desarrollo infantil. | Alto           |   |

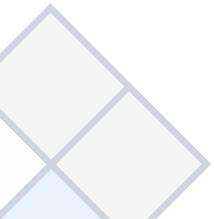
| Categoría                                       | Nombres de actores claves  | Rol   | Nivel de poder  | Estrategia para mejorar su apoyo |
|---|--|-------|---|----------------------------------|
| Ministerio de Educación Pública (MEP)           | Apoya los procesos de enseñanza, aprendizaje del componente pedagógico de las alternativas infantiles.   | Alto  | Integrar una política educativa con los servicios de REDCUDI, para articular la educación preescolar y primaria de niños y niñas, con los servicios de la red y la incorporación de padres y madres para completar sus estudios formales, cuando así se requiera. |                                  |
| Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) | Es responsable de supervisar el cumplimiento de la legislación laboral pertinente. Es importante mencionar que también juega un papel destacado como financiador del sistema, esto por cuanto, en el MTSS se ubica la Dirección General de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (Desaf)   | Alto  | Integrar una política de empleo con los servicios de REDCUDI, para la incorporación de padres y madres, con diferentes niveles de capacitación y educación, al mercado laboral.   |                                  |
| CCSS  | Se encarga de brindar atención de las niñas y los niños referidos por las alternativas infantiles, 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 PME, donde conste el tratamiento y la atención médica que se le brindó.                                  | Medio |   |                                  |
| Instituto Nacional de las Mujeres (Inamuj)      | 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), la cual plantea dentro de sus objetivos, el cuidado como responsabilidad social y la mejora en las condiciones de trabajo para las mujeres. | Bajo  |   |                                  |



| Categoría            | Nombres de actores claves                                | Rol   | Nivel de poder | Estrategia para mejorar su apoyo   |
|----------------------|--|---|----------------|--|
| Aliados estratégicos | Unión Nacional de Gobiernos Locales                      | Impulsa la descentralización política y administrativa del Estado y el fortalecimiento de los Gobiernos Locales. Cobra un papel importante ante la ejecución y puesta en operación de los CECUDI  | Bajo           | Fortalecer su participación dentro de la CTI con voz y voto  |
|                      | Instituto Nacional de Aprendizaje (INA)                  | Esta entidad tiene la capacidad de financiar y ejecutar la capacitación técnico-laboral, elaborada en coordinación con la ST de la REDCUDI, dirigida a las personas que se desempeñen como cuidadoras y promotoras de cuidados y desarrollo infantil, tales como el Técnico en Atención Integral de las PME.  | Bajo           |  |
|                      | Dirección Nacional de Desarrollo Comunal (Dinadeco)      | Según la Ley No. 9220, es la institución encargada de fomentar, orientar, coordinar y evaluar el proceso de organización de las comunidades, para lograr su participación y consciente en el desarrollo económico, social, cultural y ambiental del país.   | Muy Bajo       | Ya no tiene la función que la Ley le concedía, por lo tanto debería valorarse su eliminación de la ley o su cambio de rol. |
|                      | Consejo Nacional de Personas con Discapacidad (Conapdis) | Se encarga de brindar asistencia en la atención de niños y niñas que se encuentren en las alternativas infantiles, que presenten esta condición. Así como asesorar las decisiones técnicas que requiera cualquiera de las opciones de cuidados. En la Ley No 9220 y en la No 8017 se indica que el establecimiento debe cumplir con lo indicado por la Ley No 7600 de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad. | Bajo           | Debería integrarse con voz y voto en la CTI-ST, para promover la atención específica de necesidades de esta población.     |

| Categoría | Nombres de actores claves        | Rol   | Nivel de poder | Estrategia para mejorar su apoyo  |
|-----------|----------------------------------|---|----------------|---|
|           | Unicef                           | <b>Tiene un rol de asesoría técnica que aporta en visión y recomendaciones sobre atención e infraestructura</b> | Media          | Supervisión del cumplimiento de las convenciones y acuerdos internacionales sobre niñez y adolescencia y apoyo mediante programas de cooperación internacional. |
|           | Otros organismos internacionales | <b>Tiene un rol de asesoría técnica.</b>  | Bajo           | Supervisión del cumplimiento de las convenciones y acuerdos internacionales sobre niñez y adolescencia.   |

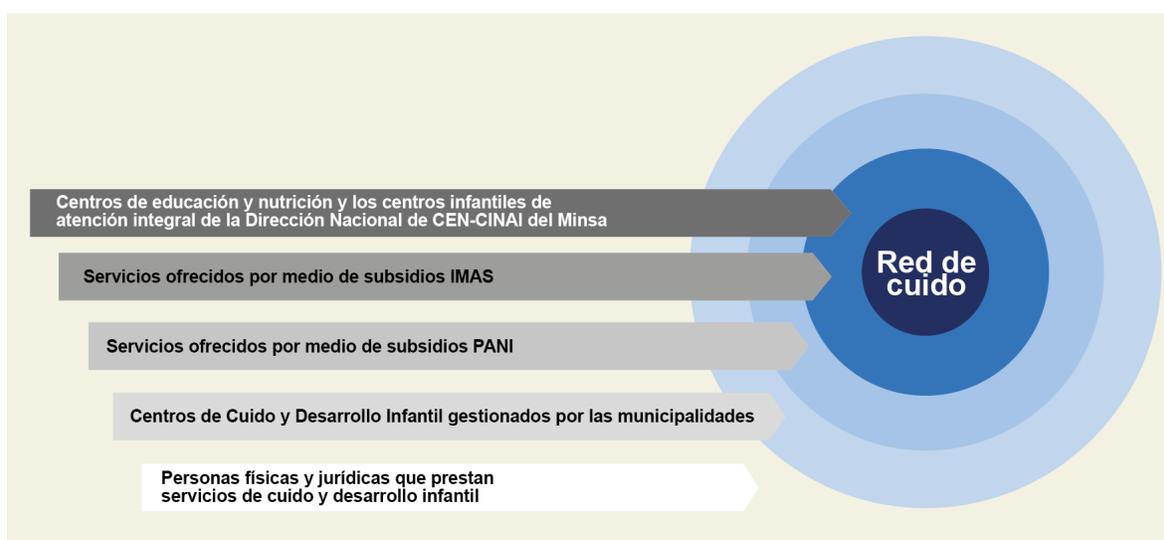
**Fuente:** Elaborado por el Equipo Evaluador de Flasco a partir de la revisión documental y trabajo de campo, 2019.



## 1.4.1 Actores ejecutores

Desde el punto de vista de los actores ejecutores (Figura 11), la Ley No. 9220 establece el sistema de la REDCUDI como todas aquellas organizaciones públicas, privadas o mixtas que brindan servicios de atención integral, protección y desarrollo infantil. Esto define la participación de la Dirección Nacional de CEN-CINAI (como órgano adscrito al Minsa), de las municipalidades a través de los CECUDI, del PANI, de los centros privados y del IMAS. En la ejecución se aprecia la necesidad de mejorar mecanismos de coordinación interinstitucional, el modelo de gestión, la integralidad de la oferta y la ubicación en la institucionalidad costarricense, así como el monitoreo y seguimiento y la conformación de un sistema de información digital (por ejemplo, a partir de Sinirube e incorporando a las organizaciones privadas que no reciben subsidios).

**Figura 11. Organización de la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil**



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

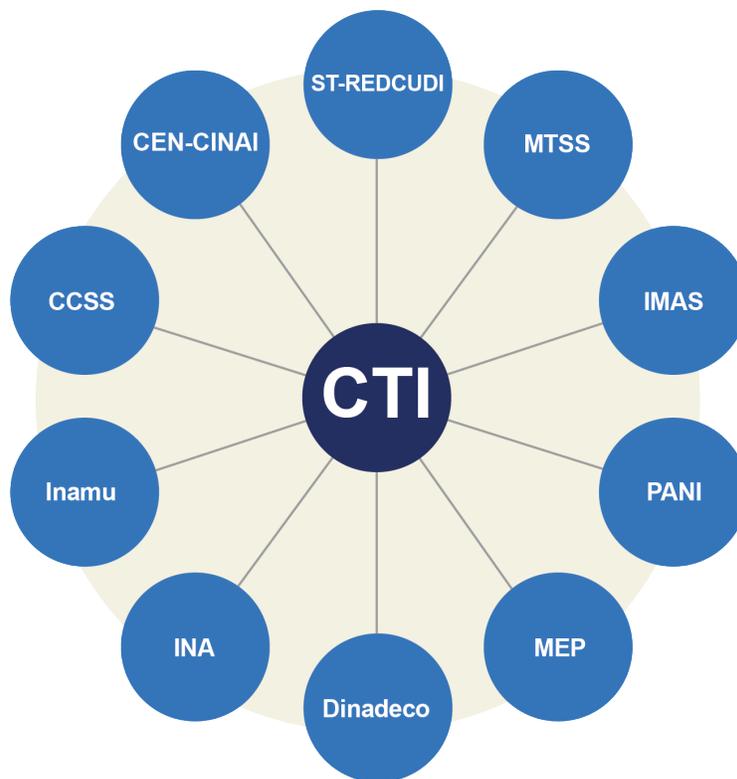
Como actor clave fundamental se identifica la ST REDCUDI como instancia técnica responsable de promover la articulación entre los diferentes actores públicos y privados, las diferentes actividades que se desarrollan en el país en materia de cuidado y desarrollo infantil, como expandir la cobertura de los servicios. Muy relevante desde el punto de vista del modelo de gestión, es que la ST REDCUDI es un órgano de máxima desconcentración<sup>3</sup>, técnica y funcionalmente especializado, con independencia de criterio y personalidad jurídica instrumental y presupuestaria. La ST está adscrita al ministerio que ejerza la rectoría del sector social o, en ausencia de éste, al IMAS, el cual incluirá en su presupuesto la partida correspondiente para atender los gastos operativos, administrativos y de personal que requiera este órgano para su funcionamiento. Un tema por resolver y que merece una profunda reflexión, es cuál es la instancia más adecuada para ubicar a la ST REDCUDI y donde puede desempeñarse eficaz y eficientemente la rectoría técnica.

3 De acuerdo con la interpretación de Cijul, la desconcentración es máxima cuando el inferior esté sustraído a órdenes, instrucciones o circulares del superior. Es parte de un proceso de descentralización, pero sin cortar los vínculos estructurales generales y los de jerarquía, de modo que la persona jurídica sigue siendo la misma y no llega a constituirse otra.

Justamente la Ley No. 9220 crea también a la Comisión Técnica Interinstitucional (CTI) para el fortalecimiento de la REDCUDI, como un órgano de coordinación de acciones gubernamentales, para la articulación, el fortalecimiento y la expansión de la REDCUDI, esto es el brazo ejecutor de la CC. La CTI está conformada por la persona en la dirección ejecutiva de la ST, las personas titulares de la Dirección Nacional de CEN-CINAI, de Educación Preescolar del MEP, representantes del PANI, del IMAS (relacionada con los Hogares Comunitarios y alternativas de cuidados), representante de Dinadeco<sup>4</sup> y del INA, Inamu y CCSS, así como otras personas que sean invitadas con voz, pero sin voto (Figura 12).

Es importante mencionar que la participación de Dinadeco es muy limitada luego de la creación de la Dirección Nacional de CEN-CINAI. En el pasado tenía una incidencia positiva, porque se lograba fortalecer los Comités Tutelares de Menores y las Asociaciones de Desarrollo pro-CEN-CINAI, en las que se ha invertido mucho financiando sus proyectos<sup>5</sup>. Por su parte, el Decreto Ejecutivo Organización General de las Bases Operativas de la REDCUDI No. 36916-MP-MBS, fijó que el INA asumía la responsabilidad de elaborar, en coordinación con la ST REDCUDI, la capacitación técnico-laboral dirigida a las personas que se desempeñen como cuidadoras y promotoras de cuidado y desarrollo infantil (Poder Ejecutivo, 2011, p. 4)

**Figura 12. Conformación de la Comisión Técnica Interinstitucional**



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

- 4 Con la creación de la Dirección Nacional de CEN-CINAI mediante Ley No. 8809 del 2016, la Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad (Dinadeco) perdió injerencia en la REDCUDI y aunque continúa participando en la CTI su aporte se ha limitado sensiblemente.
- 5 Un ejemplo positivo es el de Cartago, en donde se mejoró el mobiliario de muchos centros de cuidado en unión con 62 asociaciones pro-CEN-CINAI (entrevista a la representante de Dinadeco en la CTI de la REDCUDI, 2019)

Mediante la Ley No. 8017 se crea el Consejo de Atención Integral (CAI) y se busca promover la creación, el desarrollo y funcionamiento adecuado de los centros de atención integral públicos, privados y mixtos para las personas hasta 12 años. Entre las disposiciones de esta Ley, el CAI se crea adscrito al Ministerio de Salud, como encargado de autorizar, supervisar, fiscalizar y coordinar el adecuado funcionamiento de las diversas modalidades de atención integral de los niños y las niñas hasta los 12 años. En este consejo hay representación de varias instituciones que participan en la CTI de la REDCUDI: Ministerio de Salud, CCSS, REDCUDI, IMAS, PANI, MEP, MTSS, así como representantes de ONG y del Colegio de Trabajadores Sociales del país.

El financiamiento de la REDCUDI se conforma por el 4% de todos los ingresos anuales, ordinarios y extraordinarios de Fodesaf, que pueden ser usados para la operación, construcción, ampliación y mejora de infraestructura de los centros de cuidados y desarrollo infantil, los cuales se giran de Fodesaf a las unidades ejecutoras: IMAS, PANI y municipalidades, según lo dispuesto por la ST REDCUDI. También cuenta con aportes presupuestarios o en especie, de PANI, CEN-CINAI, municipalidades, IMAS y Dinadeco.

### 1.4.2 Actores tomadores de decisión política

Desde el punto de vista de actores con incidencia política, debe considerarse la Comisión Consultiva (CC) (Figura 13), que es presidida por el ministerio que ejerza la rectoría del sector social o en su ausencia por el IMAS. La CC es un ente de decisión política que convoca a los jefes de MTSS, Ministerio de Salud, MEP, PANI, IMAS, Inamu, CCSS y la persona que ocupe la ST REDCUDI, así como otras personas titulares de órganos o entes que se incorporen por invitación de la CC, con voz, pero sin voto en toma de decisiones (por ejemplo, el CAI adscrito al despacho de la persona jefera en el Ministerio de Salud). La CC se reúne cada tres meses o de manera extraordinaria por convocatoria de la Presidencia. Aquí destaca la importancia del accionar político de la CC para fortalecer la coordinación interinstitucional y el cumplimiento de metas, protocolos, seguimiento y monitoreo.

**Figura 13. Conformación de la Comisión Consultiva de la REDCUDI**



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

## 1.5 Representación de la cadena de resultados

Para efectos del presente estudio evaluativo se presenta la cadena de resultados donde se visualizan los insumos, actividades, productos, efectos e impactos de la REDCUDI. La misma fue construida en conjunto entre las personas analistas de la UEval, y de la ST REDCUDI.

En los últimos años la evaluación de proyectos y programas para el desarrollo ha evolucionado, y hoy no es suficiente evaluar un programa a partir de la planificación con la que contó, el tiempo que llevó su desarrollo y los recursos empleados, sino que se parte de la pregunta de cuáles son los resultados logrados por el programa y la eficacia de este. Así se introduce un nuevo marco de planificación en la institucionalidad costarricense, que parte de una gestión basada en resultados como aspecto clave para la formulación de nuevos proyectos y programas. El éxito se mide ahora de acuerdo con los objetivos logrados y no de acuerdo con las prestaciones efectuadas.

El concepto de resultado debe emplearse solamente para referirse a aquellos cambios que pueden atribuirse como una consecuencia de la acción ejecutada. No es suficiente la simple existencia de un cambio, para que este sea considerado como resultado de un programa, aunque dicho cambio haya formado parte de la planificación y de las consecuencias buscadas por el mismo.

Solamente en el caso de que exista una relación causal evidente, o al menos plausible, podrá catalogarse el cambio observado como “resultado”.

Los resultados pueden clasificarse en voluntarios, involuntarios, esperados o inesperados, positivos o negativos. Pueden afectar no solamente al grupo meta, sino también a las contrapartes y a los intermediarios. No surgen recién cuando ha finalizado un programa, sino que pueden presentarse desde su comienzo y a lo largo de todo el periodo de duración de este. Incluso el poner a disposición del proyecto, recursos de personal, financieros o materiales puede ser ya suficiente para desencadenar los primeros resultados.

Según la Guía de Evaluación de Políticas Públicas del Gobierno Vasco (sf), la cadena de resultados se puede describir mediante la siguiente secuencia:

- Los programas obtienen recursos (insumos), a partir de los presupuestos institucionales.
- Estos insumos (inputs), son empleados para el desarrollo de actividades y como consecuencia de estas se generan productos (outputs).
- Los productos son luego empleados por los diversos grupos meta o intermediarios en el proceso conocido como aprovechamiento del producto.
- Como consecuencia de este aprovechamiento, aparecen resultados de desarrollo que podrán ser de mediano y largo plazo. Los resultados de mediano plazo se conocen como efectos o beneficios directos y los de largo plazo como efectos, beneficios indirectos o simplemente impactos.
- Se observa que entre los resultados directos y los resultados indirectos existe un espacio para significar que entran en juego las influencias y acciones de otros actores que también contribuyen a la generación de los resultados indirectos. Este espacio es lo que se conoce como “brecha de atribución” y quiere representar la dificultad de atribuir al proyecto la responsabilidad del logro de estos cambios de largo plazo (efectos indirectos o impactos), por la gran confluencia de otros actores.

En la Figura 15 se da a conocer la relación causa – efecto de sus componentes, ajustados a un modelo lógico de cadena de resultados (insumos, actividades, productos, efectos, impactos); asimismo se presentan dos grandes áreas de Implementación y Resultados dependiendo de la fase donde se encuentran cada uno de sus componentes.

Según Mideplan (2017), la construcción de una cadena de resultados pone de manifiesto qué información es necesaria recoger y qué variables se deben medir para valorar los cambios generados por la intervención. Las cadenas se deben acompañar de un adecuado sistema de información (relación entre objetivos, metas e indicadores) que permita dimensionar y posteriormente medir variables en cada uno de sus componentes, es decir, tanto los aspectos relacionados con la gestión como los resultados de la intervención. Estos sistemas de información son claves para la evaluación (Mideplan, 2017).

En este contexto, la cadena es un instrumento lineal, el cual se debe interpretar de izquierda a derecha; iniciando con los insumos del programa, donde tenemos el recurso financiero proveniente de la Ley de Fodesaf principalmente, así como otras fuentes de financiamiento como son las empresas privadas, cooperación internacional e INA; de ahí la importancia de evaluar que los fondos de la institución sean utilizados de la manera adecuada (eficiente y eficazmente) por parte de la Unidad Ejecutora.

Dentro de los insumos se contempla los recursos humanos y materiales de la oficina de la ST REDCUDI, el funcionariado de las comisiones consultivas y técnicas, así como las direcciones y oficinas de las instancias vinculadas, a las que Fodesaf brinda capital para la atención de la REDCUDI: PANI, IMAS (en general y en el Área de Bienestar Familiar), municipalidades y CEN-CINAI. Se conoce que, dentro de la articulación con otras instituciones para la búsqueda de un bien común, se tiene al Inamu, Dinadeco, Minsa, MEP, CCSS, MTSS, INA, y Conapdis; así como aportes que realizan organizaciones no gubernamentales o convenios internacionales de cooperación. Es importante dentro de estos insumos mencionar al personal de apoyo de las diversas modalidades de atención, la infraestructura que brinda el MEP a manera de apoyo, así como del IMAS.

Se tiene también como parte del proceso, los sistemas tecnológicos que corresponden al SINIRUBE el cual está en proceso de implementación, ya que aún no recibe información de toda la institucionalidad, y un Módulo de la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho) referente a la población infantil que requiere alternativas de cuidados, cuyos datos se expusieron previamente. Además de lo mencionado, es importante tomar en consideración la normativa legal que rige el programa como un insumo trascendental para su funcionamiento; la misma se detalló en un apartado anterior.

Por otra parte, se determinaron seis actividades generales dentro de la Cadena de Resultados, que engloban el proceder de la Red:

- Municipalidades: construcción, equipamiento y supervisión.
- CEN-CINAI: atención y protección infantil, nutrición preventiva, promoción de crecimiento y desarrollo infantil.
- PANI: supervisión y financiamiento de los Cidai y algunos CECUDI Municipales
- IMAS: otorgamiento de subsidios.
- ST: articulación de estos actores y otros agentes externos que permiten el funcionamiento de la Red en forma global. (articulación del sistema nacional de cuidados y desarrollo infantil).
- Desaf: suministro de presupuesto, seguimiento y monitoreo

Con base en esas actividades se generan los servicios (productos) brindados por la REDCUDI que aparecen en la Figura 14.

**Figura 14. Productos o servicios brindados por la REDCUDI**

|   |
|---|
| <b>CEN-CINAI, CECUDI Municipales, Casa de la Alegría</b>  |
| Construidos, remodelados, mejorados y/o equipados   |
| <b>CEN-CINAI brindan servicios de cuidado y desarrollo infantil mediante</b>  |
| CEN<br>CINAI<br>CENCE   |
| <b>PANI supervisa y financia</b>  |
| CIDAI (protección y cuidados de niños y niña en pobreza y vulnerabilidad de 0 a 12 años); se brinda servicios de salud, educación, atención y terapia.<br>Cecudi (mejoramiento y construcción). |
| <b>IMAS otorga subsidios para las modalidades de atención y desarrollo de la niñez</b>  |
| CECUDI o centros infantiles privados<br>Hogares Comunitarios<br>Casas de la Alegría   |
| <b>ST articula mediante dos procesos sustantivos claramente identificados</b>   |
| Políticas para el adecuado funcionamiento<br>Capacitación y guía para los operadores de servicios de cuidados   |

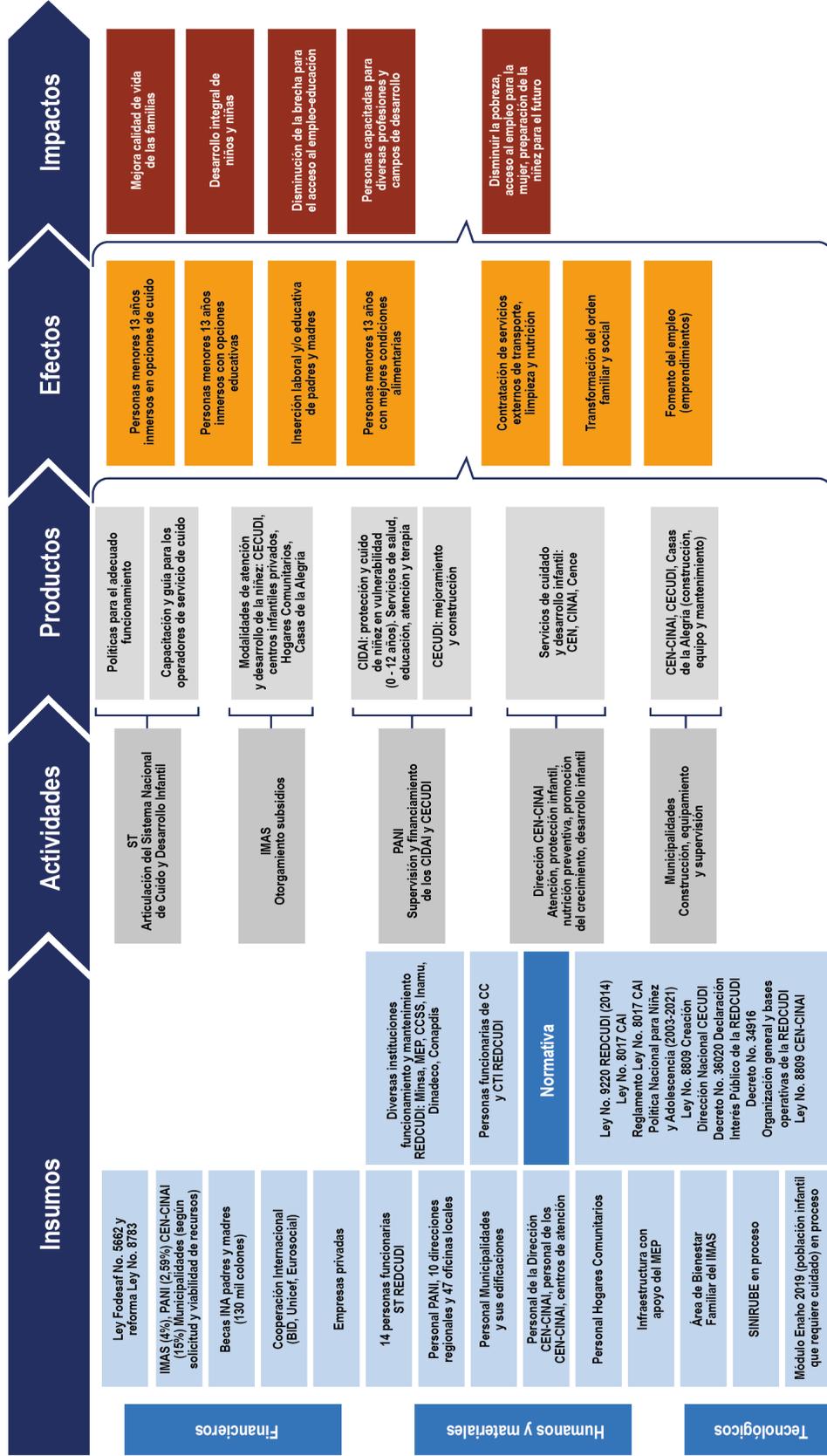
**Fuente:** Elaborado por el Equipo Evaluador de Flacso, 2019.

Lo descrito anteriormente corresponde al área de implementación de la REDCUDI, una vez ejecutadas las actividades para la obtención de los productos; se busca como sistema obtener resultados importantes que impacten a la población beneficiaria. En este sentido se espera como efectos que las personas menores de 13 años estén inmersas en alternativas de cuidados, que tengan opciones educativas y mejores condiciones alimentarias.

Como parte de estos efectos, se menciona la inserción laboral y/o educativa de padres y/o madres de familia, contratación de servicios externos tales como transporte, servicios de limpieza y nutrición, así como una transformación del orden familiar y social que se venía presentando en épocas anteriores en relación con los cuidados de los niños y las niñas en los hogares. Importante mencionar como efecto el fomento al empleo por medio de emprendimientos.

Como consecuencia de ello, se espera un impacto a largo plazo que implique una mejora en la calidad de vida de las familias, un desarrollo integral de niños y niñas, así como una disminución de la brecha para el acceso al empleo y educación. Se busca obtener personas capacitadas para diversas profesiones o campos de desarrollo; y claro está, disminuir la pobreza mediante el acceso al empleo para la mujer y la preparación de la niñez para su futuro. La cadena de resultados, entregada en el documento de Objeto de la Evaluación (Desaf, 2019), se resume en la Figura 15.

Figura 15. Cadena de resultados REDCUDI



Fuente: Desaf (2019) Objeto de Evaluación REDCUDI

## 1.6 Análisis de la consistencia de la lógica de la intervención

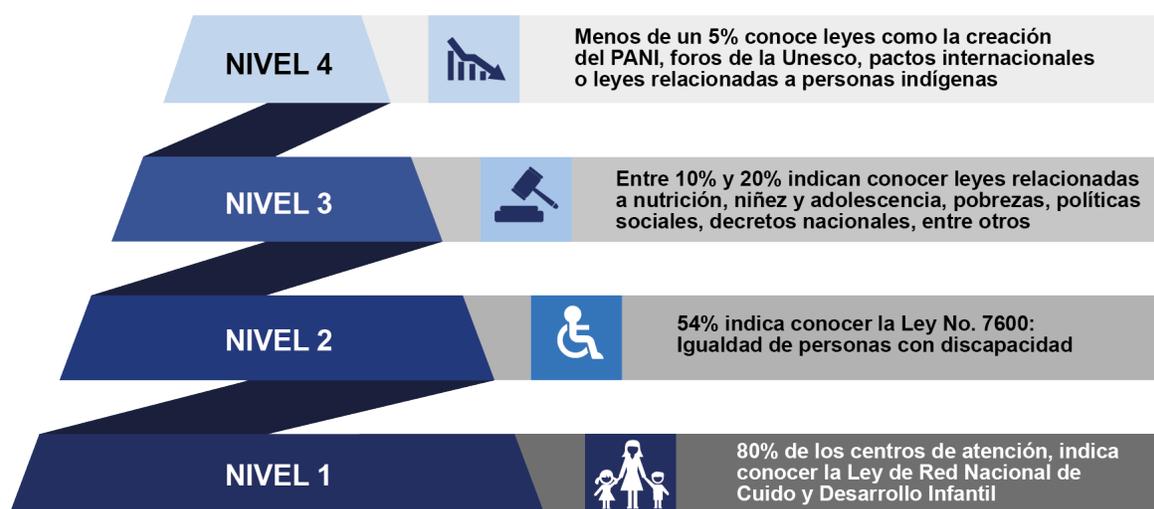
En este apartado se hará un análisis de la congruencia de la cadena de resultados de la REDCUDI, a partir de la representación gráfica de la Figura 15. Desde una perspectiva técnica es importante señalar que la cadena se construye con una lógica causal (que no implica correspondencia) entre los insumos que se transforman en actividades, que generan resultados a nivel de productos, efectos e impactos. El efecto es un resultado que se puede atribuir a la intervención evaluada, mientras que el impacto corresponde a una contribución de esta.

Existe una alta coherencia entre la normativa planteada y los convenios y legislación nacionales e internacionales. Además, la REDCUDI ofrece una solución a una problemática que aqueja a la sociedad costarricense como es el tema de los cuidados de la niñez.

Se debe rescatar la importancia que ha tenido la REDCUDI, para los diferentes gobiernos al incorporar sus acciones en los Planes Nacionales de Desarrollo 2011-2014 “María Teresa Obregón Zamora”, 2015-2018 “Alberto Cañas Obregón” y por último en el actual Plan Nacional de Desarrollo y de Inversión Pública del Bicentenario 2019-2022 (PNDIP 2019-2022).

Otro aspecto positivo es el nivel de conocimiento por parte de las alternativas de la normativa ligada a la REDCUDI, lo cual se materializa, de manera resumida, en la información de la Figura 16, de la encuesta realizada en línea.

**Figura 16. Nivel de conocimiento acerca de la legislación entre personas encargadas de alternativas de cuidados. 2019**



**Fuente:** Elaborado por el Equipo Evaluador de Flacso con base en datos de la Encuesta en Línea, 2019.

Algunos de los aspectos que no quedan claros en el desarrollo de la cadena es la correspondencia entre los actores, actividades y los productos para generar el efecto de inserción laboral de los padres y madres de familia, que si bien es cierto que no es una competencia de la Reducudi, dado que esto corresponde a otro tipo de políticas de orden laboral y educativo que exceden las competencias dadas por Ley al sistema de cuidado y desarrollo infantil, se tienen que hacer esfuerzos desde el cuidado para articular con esas instancias, como se menciona en el artículo 2, inciso d, de la Ley No. 9220, que establece “Procurar que los servicios de cuidado y desarrollo infantil permitan la inserción laboral y educativa de los padres y las madres”, pero no se percibe en la cadena la forma en que las instituciones se articulan para lograr el objetivo.

Igualmente, no se visualiza al INA y al MEP y el tipo de actividades que se realizan y la forma de articulación con las otras instancias de la REDCUDI, para la generación de oportunidades educativas, que requiere visibilizar los procesos de referencia y contrarreferencia (que no quedan claros a simple vista), para ubicar opciones de cuidados en grupos de estudiantes y, viceversa desde los centros de cuidados hacer la referencia a las personas encargadas que requieran opciones de estudio.

Como recomendación se sugiere trasladar los siguientes resultados de efectos a productos, debido a que son inmediatos de la intervención: personas menores de 13 años inmersos en opciones de cuidados y personas menores de 13 años con opciones educativas.

En la cadena debe excluirse el producto educación hasta los 13 años, debido a que no es una atribución directa de la REDCUDI, por cuanto puede brindar opciones educativas a las personas de 4 a 6 años, como parte de los esfuerzos realizados en los últimos años, pero de los 6 años en adelante es parte de las competencias históricas que le corresponden al MEP, y podría agregarse educación para la vida que sí es una de las actividades sustantivas que se realizan en los servicios que presta la REDCUDI

No hay claridad, dentro de los insumos y las actividades y en la lógica de proceso (correspondencia), la forma como se obtiene el resultado a nivel de efecto del fomento del empleo y los emprendimientos. En la práctica ha sido un resultado del accionar del IMAS, las municipalidades o el MTSS, pero no se percibe desde la REDCUDI la articulación que incentive la inserción laboral, el esfuerzo que se ha hecho en este sentido es la “Estrategia en materia de inserción de los padres y las madres al mercado laboral o educativo, de acuerdo con lo establecido en la Ley No. 9220”, la cual ha sido oficializada y declarada de interés público mediante Decreto Ejecutivo No. 40694-MP-MDHIS.

Es importante mencionar que debe ser factible medir los efectos y que éstos tengan una correspondencia directa con la intervención realizada, por ello en el caso de la transformación del orden familiar y social, pareciera que se trata de un impacto, debido a que mediante las opciones de cuidados, las mujeres, especialmente, se logran incorporar en mayor medida tanto al mercado laboral como en centros de estudio formal e informal; además los niños y niñas aprenden nuevas formas de relacionamiento (lo que es un logro de la intervención a nivel de producto y no está mencionado), que van a influir en esa transformación de roles; sin embargo, se debería situar a nivel de impacto, debido a que este resultado es de largo plazo, y hay otros programas y proyectos estatales que influyen en la consecución de dicho resultado.

Además, se recomienda, trasladar de efectos a actividades la contratación de servicios externos de transporte, servicios de limpieza y nutrición.

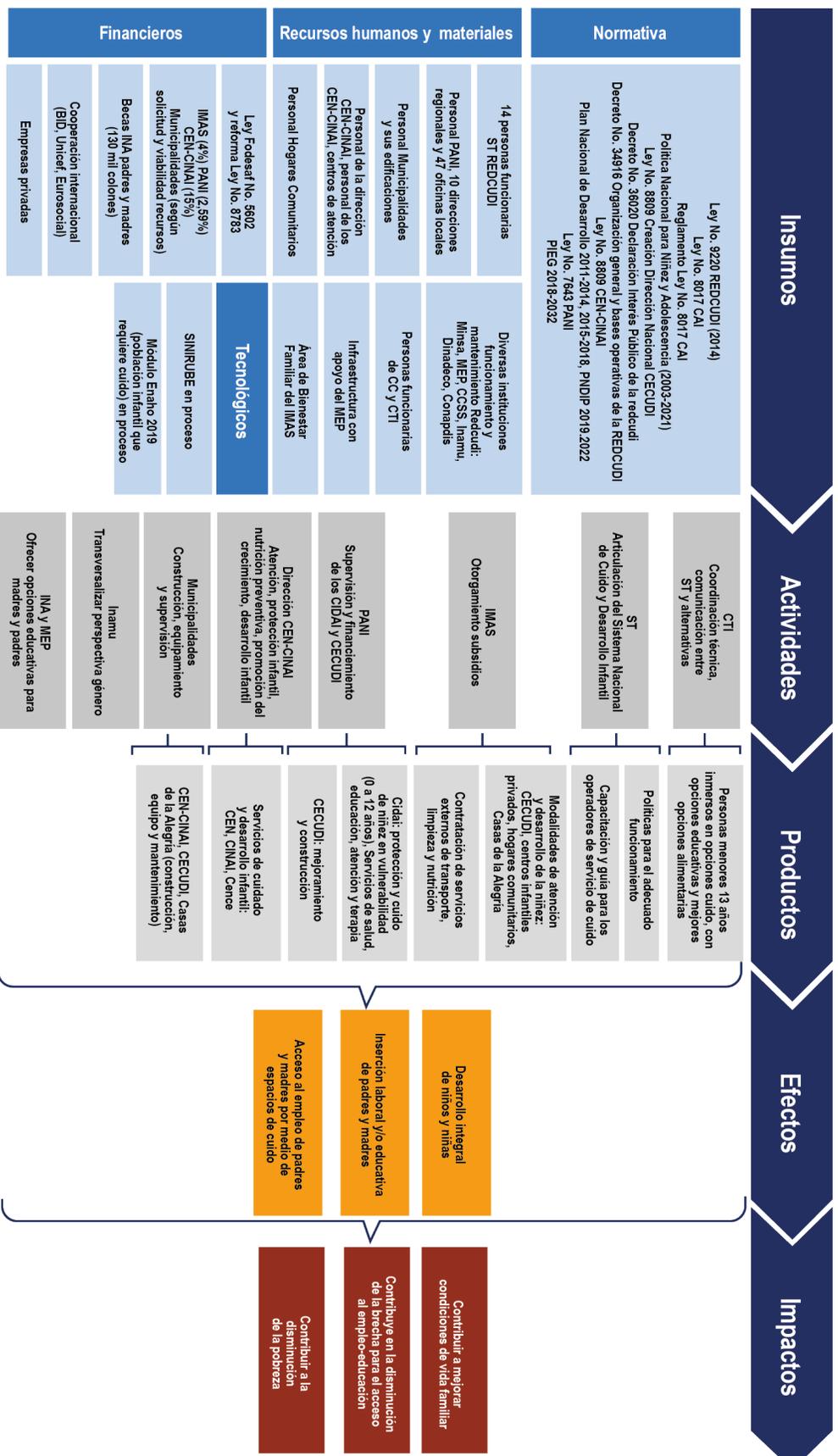
Muchas de las acciones de articulación que se realizan desde el IMAS, con población en pobreza básica y pobreza extrema, es a través de la Estrategia Nacional Puente al Desarrollo (ENPD), y sin embargo no se percibe la forma cómo se articulan las acciones con la misma en la cadena de resultados.

Otro de los aspectos que no quedan claros a nivel de la lógica causal de la REDCUDI es la participación de las empresas privadas como responsables de la generación de opciones de cuidados.

Por último, para facilitar la comprensión de la cadena de resultados, se recomienda separarla en dos partes: una cadena para las acciones de articulación desde la ST y otra para la operación de las alternativas de cuidados. Se incluye una propuesta en el apartado de modelo de gestión y recomendaciones de este documento.

A continuación, en la Figura 17 se presenta una nueva propuesta de cadena de resultados.

Figura 17. Cadena de resultados REDCUDI



Fuente: Elaborado por el Equipo Evaluador de Flasco, 2019

## 1.7 Factores externos que fomentan u obstaculizan la solución del problema

Se identificaron los siguientes factores que han fomentado la solución del problema que compete a la REDCUDI:

- La importancia que la OCDE ha dado al tema de los cuidados e infancia como motor de desarrollo de los países y de superación de las brechas, constituye una oportunidad para que el país invierta y articule acciones al respecto.
- El mandato que tienen los países de cumplir los objetivos de desarrollo sostenible hace que desde Mideplan se deban establecer claramente los indicadores de cumplimiento, en donde los temas de cuidados y atención infantil son básicos.
- La acción estratégica asociada a la corresponsabilidad de los cuidados que se define desde la Política Nacional para la Igualdad Efectiva entre Hombres y Mujeres. PIEG 2018-2030 debe impulsar y fortalecer la REDCUDI.
- La norma técnica INTE 38-01-01:2015 “Sistema de Gestión para la Igualdad de Género en el ámbito laboral– Requisitos”, desarrollada por Inteco en conjunto con el Inamu, establece que las empresas deben desarrollar acciones en temas de corresponsabilidad de los cuidados, lo que aumenta la cobertura de los servicios.

Dentro de los factores que han obstaculizado la solución del problema, se identificaron los siguientes:

- El déficit fiscal que ha generado una política de contención del gasto en el país.
- La falta de empleo que afecta al país sobre todo para las personas jóvenes y mujeres en los territorios de la zona sur del país y el Pacífico Central.
- Poca articulación de la empresa privada en la solución del problema, lo cual dificulta la universalización del servicio.
- La falta de articulación entre las alternativas de cuidados para mejorar la oferta de servicios.

## 2. Diseño y proceso de evaluación

En este apartado, se detallan las principales características del proceso evaluativo. Una de las preguntas a las que responde es ¿qué se evalúa?

Para efectos de la presente evaluación se parte de

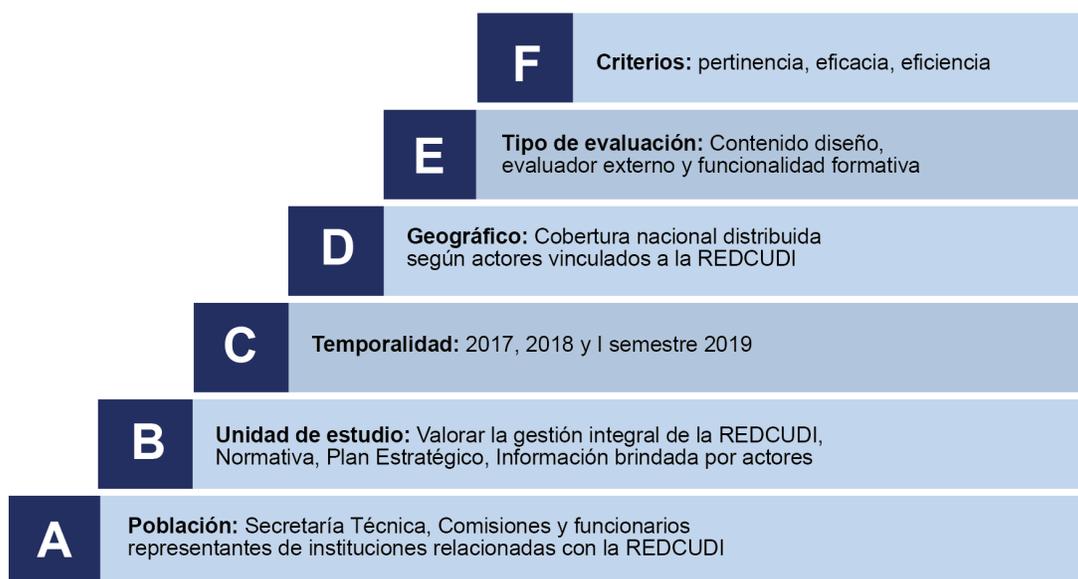
“la apreciación sistemática y objetiva de un proyecto, programa o política en curso o concluido, de su diseño, su puesta en práctica y sus resultados. El objetivo es determinar la pertinencia y el logro de los objetivos, así como la eficiencia, la eficacia, los resultados y la sostenibilidad para el desarrollo. Se define el enfoque, referido al posicionamiento epistemológico, ontológico y metodológico, que guiará los criterios con los que se plantea realizar la presente evaluación” (OCDE, 2010, p. 21).

Asimismo, se definen los criterios de evaluación que sirven para emitir los juicios de valor que deben dar respuesta a las preguntas que el Equipo Evaluador prevé contestar en relación con los objetivos planteados.

### 2.1 Alcance y objetivos de la evaluación

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

Figura 18. Alcance de la evaluación



Fuente: Diseño de Evaluación REDCUDI, Desaf, 2019.

El objetivo general es evaluar 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.

Es una evaluación externa que comprende los siguientes aspectos:

- La pertinencia de la intervención
- Los resultados que se han generado por la intervención
- Los componentes del diseño del programa (teoría de la intervención)
- El modelo de gestión

Igualmente, se espera que esta evaluación proporcione los elementos que permitan conocer los mecanismos que el programa ha desarrollado para asegurar su sostenibilidad.

Según su funcionalidad es una evaluación del Modelo de Gestión: que conlleva el diseño, tomando como referencia lo estipulado en el Manual de Evaluación para Intervenciones Públicas de Mideplan 2017, la evaluación de diseño pretende analizar la coherencia del diseño del programa con la necesidad que lo origina (Teoría de la intervención).

## 2.2 Criterios y preguntas de la evaluación

Los términos de referencia de la presente evaluación incorporan los interrogantes principales, las cuales responden a los criterios de pertinencia, eficacia, eficiencia y sostenibilidad, y se presentan en la Tabla 13. Además, en el Anexo (sección 8.1), se encuentra la matriz de evaluación (Tabla 25).

**Tabla 13. Criterios e interrogantes de evaluación**

| Criterios   | Interrogantes de evaluación   |
|---|---|
| <p><b>Pertinencia.</b> Medida en que los resultados esperados y los ejes de intervención son congruentes con las prioridades del contexto económico, político y social del país, las necesidades de la población beneficiaria directa e indirecta del programa y los compromisos que emanan de las agendas de desarrollo nacionales e internacionales suscritas por Costa Rica.</p> | <p>¿En qué medida se ha contribuido a fortalecer y ampliar las alternativas de atención infantil integral?</p> <p>¿En qué medida ha mejorado el acceso de los niños y niñas a los servicios de cuidados y atención integral? ¿Cuáles cambios en el entorno ocurrieron como consecuencia de la REDCUDI?</p> <p>¿Se definen mecanismos de monitoreo de las acciones implementadas?</p>  |
| <p><b>Eficacia.</b> Medida en que las acciones implementadas y los bienes y servicios entregados han contribuido a generar algún cambio, en la dirección de los efectos esperados y en términos de efectos no planificados.</p>   | <p>¿En qué medida se ha cumplido con los objetivos de la intervención y cuáles han sido los resultados?</p> <p>¿Cuáles son los principales factores que explican el nivel de logro o la falta de consecución de resultados?</p> <p>¿Se han presentado cambios inesperados o indirectos –tanto positivos como negativos– y como han sido gestionados por la Secretaría?</p> <p>¿Hasta qué punto existen cambios en las familias como consecuencia de la REDCUDI?</p> |
| <p><b>Eficiencia:</b> Medida en que los insumos disponibles se transforman en bienes y/o servicios optimizando los recursos. Esto incluye el análisis de la ejecución presupuestaria, de los tiempos y costos de transacción, y de la sinergia y/o duplicación de esfuerzos entre las alianzas</p>  | <p>¿Cómo puede mejorarse el diseño del Sistema REDCUDI?</p> <p>¿Son los recursos, procedimientos y sistemas de información adecuados para la generación de resultados?</p>  |
| <p><b>Sostenibilidad:</b> Medida en que los beneficios generados se pueden mantener en el tiempo más allá del ciclo de implementación de un programa o proyecto, o medida en que se observan condiciones propicias para ello.</p>   | <p>¿Cuáles factores fomentan o limitan la sostenibilidad de la REDCUDI?</p> <p>¿En qué medida la Secretaría Técnica ha tratado los retos y prioridades del sistema REDCUDI?</p>   |

**Fuente:** Diseño de Evaluación REDCUDI. Desaf, 2019.

## 2.3 Enfoques de la evaluación

Para que el proceso evaluativo proporcione información basada en evidencia, creíble, confiable y útil, se ha seguido un enfoque consultivo, que aseguró la participación de todos los actores involucrados en el proceso y, además, para que los resultados obtenidos se utilicen para la toma de decisiones, se analizó su diseño, la eficacia, la eficiencia y sus efectos.

Para la presente evaluación se utiliza un enfoque integrado por los siguientes posicionamientos teóricos de análisis:

## 2.3.1 Enfoque de Género como categoría de análisis transversal

El Manual para la integración de la igualdad de género en la evaluación (Mideplan 2017), establece que, aunque en la programación de la intervención se haya establecido la integración de la igualdad de género y el enfoque de derechos humanos, es importante instituir las diferencias en la historia, enfoque y análisis de las evaluaciones que abordan los Derechos Humanos (DD.HH.) y de igualdad de género (ver Figura 19).

**Figura 19. Principios compartidos en el abordaje de Derechos Humanos**

| Inclusión  | Participación   | Relaciones iguales de poder  |
|--|---|--|
| <p><b>Grupos beneficiados con niveles de desagregación (sexo, región, edad, etnia, etc.).</b></p> <p><b>Grupos que contribuyen a la intervención evaluada.</b></p> <p><b>Garantes de derechos y titulares de derechos.</b></p> | <p><b>Evaluación participativa: diseño, implementación y supervisión de la intervención.</b></p> <p><b>Partes interesadas son consultadas sobre qué y cómo será evaluado el objeto.</b></p> | <p><b>Equilibrio de poder en las relaciones entre grupos favorecidos y desfavorecidos y dentro de los mismos.</b></p> <p><b>Relación entre la parte implementadora y la parte interesada de una intervención puede apoyar u obstaculizar el cambio.</b></p> <p><b>Cambios en relaciones de poder como consecuencia de la intervención.</b></p> |

**Fuente:** Equipo Evaluador de Flasco, 2019.

En términos de derechos humanos e igualdad de género, es importante señalar que las mujeres y hombres, niños y niñas pertenecientes a grupos favorecidos no están a salvo de ser afectados en sus derechos fundamentales. Algunos ejemplos son: violencia contra las personas trabajadoras de los medios de comunicación pertenecientes a grupos favorecidos que publican casos de infracción o corrupción, o limitaciones a la presencia pública o libertad de movimiento de las mujeres en algunos países, independientemente de si pertenecen a grupos favorecidos o desfavorecidos. Por tanto, el concepto de inclusión debe evaluar criterios que exceden a la situación de las personas. Del mismo modo, no es extraño que una intervención afecte adversamente a algunos grupos. Una evaluación debe reconocer quiénes son estas partes interesadas, cómo son afectadas, y mostrar cómo minimizar los efectos negativos.

En términos de participación, la evaluación analizó si las partes interesadas han tenido la oportunidad de participar en el diseño, implementación y supervisión de la intervención. Es importante medir la participación del grupo interesado en el proceso, así como el beneficio obtenido con los resultados.

Cuando las personas encargadas de las evaluaciones miden el cambio en las relaciones de poder como resultado de una intervención, deben comprender perfectamente el contexto,

y llevar a cabo la evaluación de forma que apoye el empoderamiento de los grupos desfavorecidos, por ej. en el caso de la presente evaluación hay que tomar en cuenta que las alternativas reproducen el rol de las mujeres cuidadoras, y por lo tanto es importante visibilizar este aspecto en la evaluación, y en la forma como se gestan las relaciones.

También deben tener conciencia de su propia posición de poder, que puede influenciar las respuestas a las preguntas que se formulen durante la interacción con las partes interesadas, por ello, es necesario la sensibilización en estas dinámicas.

La incorporación de dicho enfoque, permitirá valorar la intervención en función de su contribución a la disminución de las brechas de desigualdad identificadas entre hombres y mujeres, examinando los diferentes factores que reproducen las discriminaciones y desigualdades de género, lo anterior considerando los ámbitos de acción del Programa en todos sus niveles y en términos de la transformación, no solo de condiciones de vida de las mujeres, sino también de su posición en la sociedad costarricense, ofreciendo respuesta tanto a las necesidades estratégicas de género como aquellas de nivel práctico y cotidiano (Mideplan, 2017, p.27).

### 2.3.2. Enfoque centrado en el uso

Otro enfoque que se usó en la presente evaluación es el enfoque centrado en el uso, propuesto por Michael Patton (2002).

Para efectos de la presente evaluación, ha significado un continuo diálogo entre el equipo evaluador y la contraparte en las distintas etapas de la evaluación, ejecución, diseño de los informes y los productos generados; dando cuenta de los resultados de la evaluación y su adecuada fundamentación a través de los procesos de identificación de actores, recolección de datos y análisis de la información llevados a cabo por el equipo evaluador, los cuales fueron construidos pensando que sean apropiados para los usuarios de la evaluación.

Para la valoración del beneficio, los criterios, preguntas de evaluación, instrumentos de recolección e indagación y en general el proceso evaluativo ha sido permeado por los enfoques anteriormente expuestos, además ha sido fundamental asegurar que la calidad de los resultados de la evaluación respondiera efectivamente a los estándares esperados con el fin de que sean utilizados para la mejora del beneficio. El proceso consultivo de la evaluación fue participativo, en tanto se tomaron en cuenta las opiniones, percepciones de los distintos actores del proceso y de las poblaciones beneficiarias.

## 2.4 Enfoque metodológico y técnicas utilizadas

De acuerdo con Bamberger (2012), 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. Existen cinco razones principales para la utilización de diseños mixtos de evaluación (Greene, 2005, p.255-256, citado en Bamberger, 2012, p. 4) las cuales fueron tomadas como referencia en el desarrollo de la siguiente propuesta metodológica, esto por cuanto:

- Permite la triangulación de los hallazgos de la evaluación, es decir aumenta su credibilidad o validez, al comparar la información obtenida, a través de diferentes técnicas de recolección de los datos.

- Posibilita utilizar los resultados de un método para ayudar a desarrollar la muestra o instrumentos de otro.
- Aumenta la exhaustividad de los hallazgos de la evaluación y profundizan el análisis realizado.
- Genera nuevas apreciaciones en los hallazgos de la evaluación a través de los resultados de los diferentes métodos que divergen y, de esta manera, requieren de una conciliación a través de análisis adicionales, reformulaciones o un cambio en la perspectiva.
- Fomenta una mayor toma de conciencia respecto de las dimensiones de los valores de la evaluación.

Esta metodología de relación de datos combinó, a su vez, el enfoque deductivo de análisis a partir de categorías predefinidas, con uno inductivo que dejó espacio a elementos no previstos en el diseño de la evaluación y que podían surgir durante la labor de campo.

En la primera fase del proceso se levantó información para reconstruir la teoría de la intervención y la cadena de resultados. Tal y como lo indica Mideplan (2017), en la medida que la evaluación visualice la teoría de la intervención como un punto de partida, serán mucho más acertados sus aportes, ya que es a través de esta que se aproxima al conocimiento de la intervención (qué hace, cómo lo hace y para qué lo hace) para realizar sus valoraciones. En este proceso participaron personas responsables de la intervención, tanto de nivel técnico como político, acompañado por la UEval, así como otros actores claves de las instituciones involucradas, lo que usualmente genera mayor apropiación y compromiso.

### 2.4.1 Proceso de ejecución de la evaluación

El proceso de ejecución de la evaluación que comprende las técnicas utilizadas se resume en la Figura 20.

**Figura 20. Recolección de evidencias para la evaluación, 2019**



Fuente: Elaborado por el Equipo Evaluador Flacso, 2019.

### 2.4.1.2 Descripción de las Técnicas cualitativas

Seguidamente se describen las técnicas que se utilizaron para la recolección y análisis de la información, indicando la justificación de su uso, sus principales características, así como las personas destinatarias previstas. Los instrumentos fueron diseñados guardando la consideración de respeto por los derechos de las personas, las mejores prácticas en investigación y el criterio de confidencialidad. Los instrumentos aparecen en la sección 8.2 del Anexo. Una de las características del proceso evaluativo es la confidencialidad de las personas que participan como informantes, por lo que en los talleres y entrevistas se solicitó la firma de consentimientos informados para el resguardo de la información.

- **Revisión documental:** se obtuvo información documental de las fuentes relevantes, tales como Desaf, ST REDCUDI, PANI, Dirección General del CEN-CINAI y de la Secretaría Ejecutiva del CAI.
- **Entrevistas semiestructuradas individuales y colectivas:** esta técnica se usó para obtener información de personal de alto nivel, acerca de la concepción del sistema REDCUDI y su posterior implementación. La lista de personas que participaron como actores claves se definió de común acuerdo con el Equipo Gestor de la UEval. En la Tabla 26 en la sección 8.3 del Anexo se detallan tanto los nombres de las personas entrevistadas, como sus cargos e instituciones representadas.
- **Talleres participativos:** se realizaron en las nueve regiones establecidas por el Ministerio de Salud. Esta técnica permitió el intercambio de opiniones acerca de la gestión y experiencias actuales de la REDCUDI. La temática abarcada en los talleres se basó en los siguientes ejes:
  - o Valorar la situación actual de la Red: nudos críticos, cumplimiento de objetivos de la Ley No. 9220, logro de resultados, factores que han favorecido y obstaculizado resultados, cambios positivos o negativos no esperados.
  - o Establecer de manera grupal un modelo de causas y efectos del funcionamiento de la Red, mediante el uso de un diagrama de Ishikawa, y soluciones propuestas. Se consideraron varias dimensiones:
    - i. Personas
    - ii. Evidencia física (infraestructura, documentación, herramientas) y presupuesto
    - iii. Métodos y procesos
    - iv. Medición (seguimiento y aseguramiento de la calidad)
    - v. Alianzas estratégicas con organizaciones e instituciones
    - vi. Entorno (aspectos políticos, económicos del país o rectoría técnica y política)

El contenido de la guía de discusión, así como la distribución de los participantes según alternativas que representan aparece en la sección 8.3 del Anexo, Tablas 26, 27 y 28.

### 2.4.1.3. Descripción de las Técnicas cuantitativas

- **Encuesta en línea:** se realizó una encuesta en línea entre todas las alternativas existentes, a partir de los listados compartidos por las instituciones y organizaciones o asociaciones de alternativas de cuidados que existen a nivel regional y que fueron identificadas en los talleres realizados. El envío masivo se realizó desde Flacso, Desaf y PANI. Se enviaron recordatorios (de 3 a 5 mensajes) y en una semana se alcanzó a

110 servicios de cuidados y desarrollo infantil. En el caso de CEN-CINAI no fue posible obtener la información en el tiempo requerido para esta evaluación. Esto corresponde a un margen de error de 8.4 al 95% de confianza, con corrección por población finita. En la sección 8.4 del Anexo, Tablas 30, 31 y 32 se presenta una descripción de los centros que llenaron la encuesta. El instrumento fue programado en Google Forms.

- **Análisis de fuentes de datos primarias:** En la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho) del año 2019, se consideró un módulo relacionado con REDCUDI. A través de UEval se tuvo acceso a la base de datos para su uso en esta evaluación. Así mismo, la ST REDCUDI suministró listas de centros asociados a la REDCUDI y de los centros habilitados por el CAI. Esta información aparece en la sección 8.4.1 del Anexo, Tabla 29.

## 2.4.2 Técnicas de análisis de datos utilizadas

Una vez que se recopilaron los datos, se procedió a su análisis según el nivel de medición.

- **Análisis cuantitativo:** se prepararon tablas o cuadros estadísticos y figuras o gráficos para representar la información obtenida, utilizando como variable principal de análisis el tipo de centro, resumiendo sus categorías en centros privados, CECUDI, Cidai y Hogares Comunitarios, debido a la cantidad de respuestas obtenidas para cada tipo. Los centros privados y los CIDAI son los que tienen mayor muestra y, por lo tanto, menor nivel de error. En el Anexo 8.6 se incluyen las tablas comprensivas.
- **Análisis cualitativo:** se construyeron categorías de análisis a partir de las interrogantes de la evaluación que se aplicaron a las transcripciones de entrevistas semiestructuradas y talleres, para obtener porcentajes de menciones según temas y categorías.
- **Análisis de contenido:** se realizó análisis de contenido a los diferentes documentos recolectados, para descubrir componentes básicos relacionados con la pertinencia del programa y el modelo de gestión. Los temas que emergieron fueron usados como materia prima en la construcción de los hallazgos.
- **Triangulación:** se realizaron los análisis de diversas fuentes de datos y diferentes metodologías de recolección y análisis para generar hallazgos más sólidos.
- **Porcentajes de cumplimiento:** se realizó una ponderación de todas las evidencias para estimar el cumplimiento de los criterios de la evaluación a partir del juicio experto de las evaluadoras y siguiendo los estándares de Mideplan.

## 2.4.3 Limitaciones y riesgos de la evaluación

Una de las principales limitaciones se refiere a la calidad de las listas de centros de cuidados y desarrollo infantil disponibles, por cuanto no contenían, en todos los casos, información completa y actualizada de personas encargadas, números telefónicos y correo electrónico, así como números de teléfonos celulares que, en la época actual, facilita la comunicación oportuna<sup>6</sup>. Las listas no tienen una adecuada precodificación por regiones, provincia, cantón

6 La ST REDCUDI suministró información de contacto para los proveedores de servicio. Sin embargo, la información mencionada en este apartado, aunque se maneja a nivel interno en la ST, por la Ley de Protección de Datos, no pueden trasladarla a externos. Por esa razón, el equipo evaluador solicitó a las entidades (Desaf, PANI y Dirección CEN-CINAI) que hicieran el envío de los correos con la convocatoria tanto para los grupos focales como para la encuesta en línea.

y distrito. Esto limitó la asistencia en zonas como Limón y Puntarenas, a pesar de que las convocatorias fueron efectuadas desde la Desaf.

Otra de las limitaciones fue la época en que se realizó el trabajo de campo, entre los meses de noviembre y diciembre, en donde las agendas institucionales están saturadas de actividades y las personas tienen menos disponibilidad de tiempo, situación que pudo influir en la asistencia y llenado del cuestionario.

A pesar de los esfuerzos realizados por el Equipo de la UEval por contar con una convocatoria robusta, impulsado por el seguimiento realizado a través de correos electrónicos y vía telefónica, no fue lo efectivo para los talleres en las zonas mencionadas.

En cuanto a la encuesta en línea, se trabajó con una plataforma que soporta dispositivos móviles, de manera que las personas funcionarias pudieran acceder y responder desde sus celulares. Sin embargo, el nivel de respuesta en CEN-CINAI y Hogares Comunitarios fue muy bajo. No se logró oportunamente el envío de correos desde la Dirección de CEN-CINAI, canal oficial para contactar a estos centros, aspecto que sí se realizó en el caso del PANI. Otra limitación que afectó es que no se contó con los números de celulares en todos los casos y, particularmente para Hogares Comunitarios.

## 3. Hallazgos

En este capítulo, se presentan los hallazgos obtenidos del proceso evaluativo a partir de las preguntas y criterios de evaluación.

### 3.1 Criterio de pertinencia

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

Debido a la diversidad de actores que tiene REDCUDI, con tamaños, procedimientos y lógicas de intervención diferentes, en la misma medida se identificó una variedad de hallazgos en el proceso de evaluación. Se puede afirmar que las alternativas desarrolladas por el CEN-CINAI, y ONGs con los que el PANI tiene convenio han emprendido acciones 100% pertinentes, por lo que el sistema REDCUDI gana en este criterio en materia de fortalecimiento y ampliación:

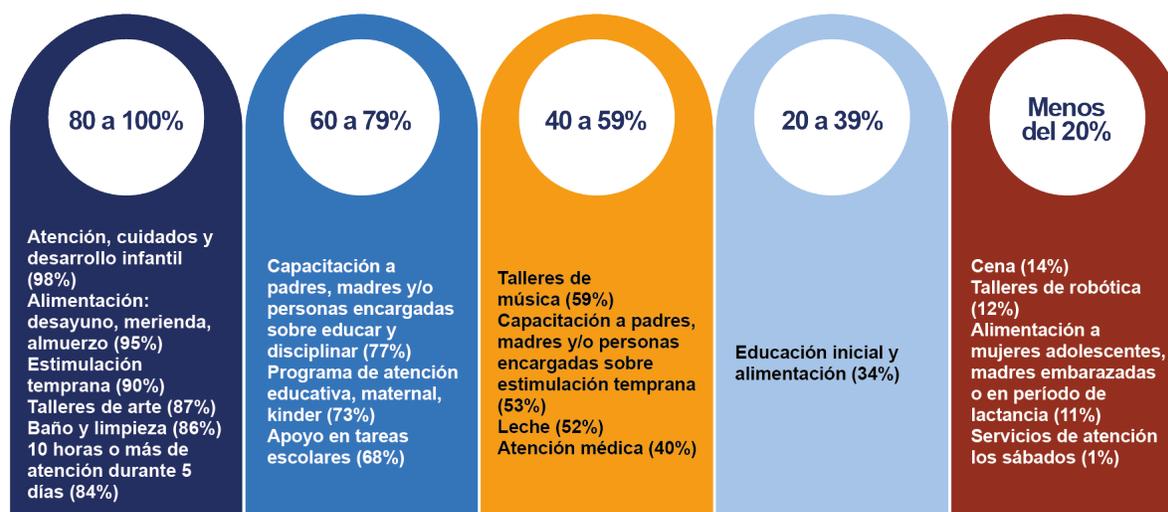
- La Estrategia para la primera infancia, desarrollada por el MEP en el año 2015, se basa en 6 pilares importantes: la identificación de niños y niñas fuera de las aulas, en particular en los distritos prioritarios; la asignación de nuevas plazas docentes; el fortalecimiento de la calidad y la mejora en infraestructura; el trabajo con las familias y la fuerte capacitación docente sobre el nuevo programa de estudio. Lo que es mencionado como un acierto por el 100% de las personas entrevistadas, que afirman que las acciones de fortalecimiento han permitido dar un impulso a las alternativas de cuidados y brindar capacitaciones en el marco de cooperación, a personas trabajadoras de las alternativas, que se revierte en mejores condiciones de educación integral para la población objetivo.
- En el año 2016, mediante el trabajo de la ENPD, se logra una articulación entre el MEP, el IMAS, y la ST REDCUDI, para identificar a los niños y niñas entre los 4 y 6 años, que están fuera del sistema educativo, con miras a su integración efectiva, la cual fue una iniciativa muy exitosa.
- En el año 2017, el MEP publica la Guía Pedagógica desde el nacimiento hasta los 4 años, en la elaboración participó personal de la ST REDCUDI, así como representantes de otras instituciones que conforman la REDCUDI, y en juicio de las personas expertas entrevistadas, brinda preparación pedagógica, criterios de calidad y un perfil idóneo de las personas que deben trabajar con infancia.
- El Consejo Superior de Educación (CSE) modificó el Reglamento de matrícula y traslados para que, a partir del ciclo lectivo 2018, la Educación Preescolar sea un requisito para el ingreso a I Ciclo, con lo que los niños y niñas desde los 4 años deberán cursar la educación preescolar, lo cual representa una estrategia clara de fortalecimiento y de cierre de brechas al permitir y hacer de carácter obligatorio el

acceso a la educación como un derecho universal, lo cual es mencionado por un 75% de las personas entrevistadas como un logro para la superación de las brechas y a su vez como un avance en temas de cobertura de acuerdo con lo señalado por la OCDE.

- En el año 2016, se da la aprobación por parte del PANI del Reglamento para la transferencia, uso, control y liquidación de los recursos girados a sujetos privados con convenio de cooperación y transferencia de recursos vigentes, para la prevención, protección y atención de PME; fortaleciendo la calidad del servicio brindado por esta institución, en lo cual coinciden las personas entrevistadas y gana pertinencia al regular los servicios ofrecidos por las alternativas privadas a su cargo.
- Desde las municipalidades hay que rescatar experiencias interesantes como el caso del Concejo Municipal de Mora que aprueba una estrategia para brindar el servicio del CECUDI Municipal desde la experiencia Montessori; además en las municipalidades de Belén, Curridabat, San José y Desamparados se invierten recursos municipales para complementar el subsidio brindado por el IMAS a la población beneficiaria y tienen personal a cargo de la coordinación y mejora constante de los servicios.
- En cuanto al tema de los servicios brindados a los niños y las niñas, las alternativas (Figura 21) reportan los siguientes: atención de parte de personas idóneas para su cuidado y desarrollo, meriendas (mañana y tarde), almuerzo e incluso desayuno, estimulación temprana, talleres de arte, lecto-escritura, así como un horario de 10 horas por día y 5 días a la semana. Los Hogares Comunitarios a pesar de que brindan los servicios esenciales son más limitados que las otras alternativas, por ejemplo, ofrecen en menor grado talleres de lecto-escritura, música, programas educativos o atención médica, y tampoco reciben servicios de preescolar. Se debe destacar que el 86% de los centros brindan servicio de baño y limpieza a los niños y niñas, cuando es necesario; en los talleres fue frecuente la mención de que las y los pequeños llegaban sin bañarse y era necesario cumplir con esta labor (Tabla 14 incluye el detalle por tipo de alternativa).
- De acuerdo con la información provista por los centros de cuidados que respondieron a la encuesta en línea, la oferta es muy baja en servicios de atención los sábados, talleres de robótica, cena y alimentación a mujeres adolescentes, madres embarazadas o en lactancia.
- Por otra parte, en un esfuerzo conjunto desde varias instituciones se da la creación de las Casas de la Alegría, dirigidas principalmente a los cuidados de PME, integrantes de familias indígenas Ngäbe-Buglé, altamente nómadas, y constituyen una modalidad de atención integral, en alianza público-privada, y un modelo pertinente desde la perspectiva de la interseccionalidad, para luchar contra la pobreza extrema en la que se encuentran muchos de estos niños y niñas. Para fortalecer esta última alternativa, se impulsa el decreto DAJ-CB-1375-2018, que viene a normar la habilitación de dichos centros de cuidados, tomando en cuenta las características diferenciadas al estar ubicadas en fincas cafetaleras, donde laboran los padres y madres.
- Al momento de realización de la evaluación, la ST REDCUDI estaba liderando de la mano con las diferentes instituciones que conforman la REDCUDI, el proceso de construcción y validación de los estándares de calidad, que plantean cinco dimensiones con sus respectivas áreas y, definen indicadores y criterios, así como instrumentos necesarios para medir, de manera progresiva, la calidad de los servicios. Por ejemplo, definen la condición física que un niño o niña debería tener, midiendo el crecimiento en peso y talla que va alcanzando, al tiempo que valora componentes como el sensorial (agudeza

visual y auditiva), salud bucodental y psicomotora básica según su edad. Dicho proceso iniciará su aplicación en el 2020, con un sistema de indicadores que se pueda aplicar a todas las alternativas asociadas a la REDCUDI y será liderado por la ST.

**Figura 21. Porcentajes de centros de cuidados que ofrecen estos servicios a los menores o sus familias**



Fuente: Elaborado por el Equipo Evaluador Flacso, con base en datos de la Encuesta en Línea, 2019.

**Tabla 14. Porcentaje de centros de cuidados que brindan los servicios consultados según tipo de alternativa. 2019 (mención múltiple)**

| Servicios   | Total | Centro educativo privado | CECUDI Municipal | Cidai | Hogares Comunitarios |
|---|-------|--------------------------|------------------|-------|----------------------|
| Atención realizada por personas idóneas para cuidados y desarrollo infantil     | 98,2  | 98,2                     | 100,0            | 100,0 | 87,5                 |
| Una merienda en la mañana   | 96,4  | 98,2                     | 100,0            | 100,0 | 100,0                |
| Almuerzo  | 95,5  | 94,7                     | 100,0            | 100,0 | 100,0                |
| Una merienda en la tarde  | 93,6  | 91,2                     | 100,0            | 100,0 | 100,0                |
| Estimulación temprana   | 90,0  | 93,0                     | 100,0            | 78,6  | 87,5                 |
| Desayuno  | 90,0  | 89,5                     | 100,0            | 92,9  | 100,0                |
| Talleres de arte  | 87,3  | 87,7                     | 72,7             | 96,4  | 62,5                 |
| Brindan baño y limpieza cuando es necesario                                     | 86,4  | 86,0                     | 90,9             | 89,3  | 75,0                 |
| Servicio de atención en un horario de 10 horas o más durante 5 días a la semana | 84,5  | 86,0                     | 81,8             | 82,1  | 100,0                |
| Talleres de lecto-escritura   | 80,0  | 80,7                     | 81,8             | 89,3  | 50,0                 |

| Servicios  | Total | Centro educativo privado | CECUDI Municipal | Cidai | Hogares Comunitarios |
|--|-------|--------------------------|------------------|-------|----------------------|
| Capacitación a padres, madres y personas encargadas sobre cómo educar y disciplinar            | 77,3  | 73,7                     | 90,9             | 96,4  | 0,0                  |
| Programa de atención educativo, maternal, kínder   | 72,7  | 78,9                     | 81,8             | 75,0  | 25,0                 |
| Les ayudan a escolares con las tareas  | 68,2  | 77,2                     | 36,4             | 67,9  | 62,5                 |
| Talleres de música   | 59,1  | 56,1                     | 54,5             | 67,9  | 25,0                 |
| Capacitación a padres, madres y personas encargadas sobre estimulación temprana                | 52,7  | 50,9                     | 45,5             | 64,3  | 0,0                  |
| Leche para niños y niñas menores de 6 años   | 51,8  | 45,6                     | 45,5             | 67,9  | 50,0                 |
| Atención médica  | 40,0  | 38,6                     | 54,5             | 42,9  | 12,5                 |
| Servicios de educación inicial y alimentación para quienes no tienen centros de cuidados cerca | 34,5  | 31,6                     | 45,5             | 42,9  | 0,0                  |
| Cena   | 14,5  | 7,0                      | 18,2             | 17,9  | 25,0                 |
| Talleres de robótica   | 11,8  | 14,0                     | 9,1              | 14,3  | 0,0                  |
| Alimentación a las mujeres adolescentes, madres embarazadas o en período lactancia             | 10,9  | 3,5                      | 0,0              | 25,0  | 0,0                  |
| Servicio de atención los sábados en un horario de 6 horas                                      | 0,9   | 0,0                      | 0,0              | 3,6   | 0,0                  |
| Servicio de atención los sábados menos de 6 horas  | 0,9   | 0,0                      | 0,0              | 0,0   | 12,5                 |

**Fuente:** Elaborado por el Equipo Evaluador Flacso, con base en datos de la Encuesta en Línea, 2019.

A pesar de lo anterior, los esfuerzos no han sido uniformes para todas las alternativas, por lo que el sistema pierde pertinencia en los siguientes aspectos:

- Una situación que evidencia la evaluación es la poca capacidad que tienen las municipalidades para gerenciar y administrar los CECUDI, por lo que en algunos casos se ha trasladado la administración a los CEN-CINAI, que tienen mayor capacidad de ejecución, pero no así de construcción de infraestructura, lo cual fue mencionado en dos de las entrevistas como un tema a revisar. Esto sobre todo en el caso de municipalidades con menor capacidad operativa y de administración de recursos, para algunas personas entrevistadas implica diferencias en el acceso a los servicios según el territorio.

- Un hallazgo importante, es lo señalado por el 100% de las personas participantes en los talleres de consulta realizados en las regiones y el 30% de las personas entrevistadas, en relación con la poca capacidad que tiene el IMAS, el MTSS y el Minsa de brindar supervisión a las alternativas privadas y a los Hogares Comunitarios, debido al esquema del subsidio que es brindado directamente a las personas encargadas de los niños y las niñas, por lo que no hay una relación contractual que regule el servicio, el único filtro que deben aprobar es la habilitación del CAI y la planilla que deben presentar a la CCSS.
- Las personas participantes de los talleres regionales mencionaron anomalías como, por ejemplo: algunas alternativas presentan un currículo para la habilitación del CAI, de una persona licenciada, pero en la práctica ponen a otra persona no calificada con un salario menor; la calidad de la alimentación no es igual en todos los centros, desmejorando por lo tanto la atención que se brinda a la población menor de edad según la región donde está ubicado el centro. Esta situación según afirmaciones de las personas participantes se presenta, debido a que las alternativas privadas compiten entre sí para atraer clientela. Además, señalan no tener claros los protocolos estandarizados para atender situaciones de violencia sexual infantil, entre otros.
- Uno de los temas recurrentes durante la realización de los talleres en las regiones, es que no todas las alternativas de cuidados privadas cuentan con el aval del MEP, para brindar el ciclo de preescolar, y también carecen de transporte, lo que obliga a las personas encargadas, a tener que trasladar al niño o la niña en los horarios alternos del centro educativo al centro de cuidados y viceversa, situación que limita las posibilidades de trabajo o estudio de las personas a cargo y pierde coherencia con la estrategia en materia de inserción de los padres y las madres al mercado laboral o educativo, de acuerdo con lo establecido en la Ley No. 9220, emitida por la REDCUDI en el año 2017.
- En algunos talleres las personas mencionaron que el mismo personal del centro de cuidados se encarga del traslado de las y los niños desde y hacia la escuela.
- Adicionalmente, se identificó, durante la realización de los talleres, que según la percepción de las alternativas privadas, no existen criterios uniformes para que el MEP, disponga una persona docente en la alternativa de cuidados, y esto varía de una dirección regional a otra. En algunos casos, mencionaron que brindan el servicio educativo en alternativas privadas, mediante el nombramiento de una persona docente en una escuela pública cercana.
- De acuerdo con la información obtenida en los talleres realizados en las regiones, los Hogares Comunitarios son los que cuentan con menor capacidad de operación para brindar servicios integrales, se quejan de que reciben poca capacitación y acompañamiento y comentan “que se trata de una estrategia para dejarlos morir”. Un aspecto que se pudo apreciar en el trabajo de campo, es que la mayoría son operados por mujeres adultas mayores en situación de pobreza, y que esa es su única entrada económica, que nunca cotizaron para una pensión y que operan en lugares de pobreza y vulnerabilidad social, lo que marca una brecha en el acceso a un servicio de calidad, para la población objetivo, dependiendo del cantón donde reside, posiblemente asociado al desarrollo de los asentamientos en condiciones irregulares aunque estén en la misma situación de pobreza.
- En conclusión, la REDCUDI pierde pertinencia en términos de fortalecimiento, debido a la débil supervisión de los servicios brindados por las alternativas privadas

y los Hogares Comunitarios, creando una brecha en la oferta para la población beneficiaria. A pesar de que en el año 2019 se firmó un convenio tripartito de colaboración entre IMAS, ST REDCUDI y alternativas privadas, que permite realizar visitas, verificar cumplimiento y emitir recomendaciones, desde el IMAS se dice que no se cuenta con el personal suficiente y capacitado, para realizar dicha labor, y desde el MTSS y el CAI del Minsa, igualmente hay un problema de falta de personal.

- Desde la ST REDCUDI, se ha venido desarrollando un trabajo para la implementación de los Estándares de Calidad de la REDCUDI, desde el campo de las competencias dadas por Ley, se ha realizado designación de 6 personas profesionales para desarrollar en campo, la estrategia que permita la implementación en todo el país, sin embargo el recurso humano no es suficiente para la atención adecuada de las necesidades.

En conjunto, se evidencia claramente un problema de pertinencia en el modelo de gestión de las alternativas privadas y los Hogares Comunitarios, cuyas familias reciben subsidios del IMAS.

### 3.1.2 ¿En qué medida ha mejorado el acceso de los niños y niñas a los servicios de cuidados y atención integral?

En lo que respecta al acceso se puede decir que la REDCUDI tiene un 50% de pertinencia de acuerdo con las evidencias de la información recolectada, por las siguientes razones:

- El 100% de las personas entrevistadas hace referencia que se presentan dos grandes retos a superar: cobertura (la cantidad de niños y niñas que reciben el servicio) y universalización de los servicios (la proporción de la población objetivo que recibe el servicio).
- Los informes evidencian que en temas de infraestructura el crecimiento no avanza lo suficiente; lo cual fue reforzado en las entrevistas realizadas donde un 50% de las personas señala, que en el caso de los CEN-CINAI, se tiene la experiencia técnica en temas de atención integral, pero tienen limitaciones en la adquisición de lotes y en la gestión de la infraestructura, lo que no hace posible el crecimiento en la oferta del servicio.
- En el caso de las municipalidades, como bien han señalado los informes de la CGR, han sido muy lentas en la gestión de la infraestructura ya que no solicitan los fondos, no son oportunas en su ejecución y, además, demuestran en algunos casos una debilidad en la operación de los CECUDI, produciéndose falta de uniformidad en el servicio brindado de un cantón a otro.
- La ampliación del servicio de cuidados para horarios nocturnos y de fines de semana corresponde a un logro en cuanto a la ampliación de los servicios, en el marco de las coordinaciones para la implementación de la “Estrategia Yo me Apunto” liderada por el MEP, que está alineada a la “Estrategia en materia de inserción de los padres y madres al mercado laboral y educativo, de acuerdo con lo establecido en la Ley No. 9220”. Esto refleja a su vez, la materialización del acuerdo tomado por la CC en noviembre del 2015 para estimular el cuidado nocturno, especialmente para los niños y las niñas de las personas adultas que trabajan o estudian en esos horarios, creando realmente opciones de cuidados que se adapten a las necesidades de la población beneficiaria, y de la realidad país, con lo cual la estrategia gana en pertinencia.

- Según el Informe del Estado de la Nación (2019), a partir de información suministrada por Sinirube, se encuentran marcadas disparidades a nivel geográfico en cuanto a la prestación de servicios. Esto también se confirma con el análisis de los datos recolectados por la Enaho, en el módulo específico de la encuesta de 2019. La primera está asociada con la gran concentración de personas beneficiarias en las zonas urbanas y en la Región Central. Cerca de 6 de cada 10 niños y niñas que asisten, residen en la Región Central. Las regiones que concentran los menores porcentajes son Huetar Atlántica (5.9%) y Huetar Norte (7.5%). Por otro lado, en un análisis por edad de la población beneficiaria, se tiene que del total de esta población, el mayor porcentaje está concentrado en 4 a 6 años (45.3%), seguido del grupo etario de 7 a 12 años que representa el 32%, el restante 22.7% es de 3 o menos años, esta última situación probablemente se vea influida por aspectos de carácter cultural asociado al pensamiento que dejar niños o niñas de corta edad en alternativas de cuidados, significa que no los quieren (Elizondo, H. Y Pacheco, J.F, 2019).
- Este último dato demuestra un sesgo en los temas de la ejecución de las políticas sociales selectivas, lo cual fue evidenciado en la recolección de la información cualitativa en las regiones, donde, por ejemplo, en el caso de Limón y Puntarenas se quejaron de las pocas fuentes de empleo que tienen, lo cual hace que las personas encargadas no vean la necesidad de enviar a sus hijos e hijas a un espacio de cuidados.
- Dos aspectos recurrentes en los talleres realizados es la apreciación de que el presupuesto del IMAS para brindar subsidios no es suficiente y se ha mantenido sin variación en los últimos años, sin sustentarse en un análisis actualizado de costos. El otro aspecto mencionado consistentemente en todos los talleres realizados es la calidad del trato de parte de las personas funcionarias del IMAS, tanto hacia las alternativas como a la población usuaria, situación que señalaron con mayor preocupación las mujeres de los Hogares Comunitarios, las cuales en su mayoría son mujeres adultas mayores.
- Un aspecto en que ha venido ganando pertinencia y lo cual es señalado por el 70% de las personas entrevistadas, es que la ST REDCUDI, ha venido realizando esfuerzos por mejorar la calidad de los servicios brindados, particularmente a partir del informe de la CGR del 2015 .
- Por otra parte, el 60% de las personas entrevistadas señala que los protocolos de actuación o ejecución de las instituciones han mejorado la calidad de los servicios, con resultados en la población beneficiaria en cuanto a los afectos, las interacciones positivas y la defensa de los derechos.
- En términos de cobertura, durante el desarrollo de los talleres en las regiones, las personas prestatarias de servicios indicaron que no están operando en su máxima capacidad, tiene la percepción de que el IMAS no les envía o asigna personas beneficiarias y que no conocen los criterios para que les adjudiquen niños y niñas, situación que fue comentada, en mayor medida, por las administradoras de los Hogares Comunitarios y algunos centros privados, lo anterior evidencia una mala práctica en cuanto al manejo de la información y la comunicación, lo cual será retomado en las conclusiones. Un aspecto a rescatar en este sentido es después del año 2017, se muestra según los registros administrativos una preocupación por el aumento en la cobertura, además que este es uno de los compromisos de ingreso del país a la OCDE, lo cual ha fortalecido el trabajo en este sentido.

- Uno de los principales obstáculos señalados que identifican los centros de cuidados para que los niños y niñas ingresen a esa alternativa, está asociado con el transporte y no disponer de un subsidio específico para este fin (Figura 22). Esta situación es mayormente mencionada por los centros privados y los CECUDI. Adicionalmente los CECUDI también destacan, más que otros centros, que los requisitos de ingreso son difíciles de cumplir.

**Figura 22. Principales obstáculos para que los niños y niñas ingresen a esta alternativa. 2019**



**Fuente:** Elaborado por el Equipo Evaluador Flasco, con base en datos de la Encuesta en Línea, 2019.

### 3.1.3. ¿Cuáles cambios ocurrieron en el entorno como consecuencia de la REDCUDI?

La REDCUDI, es 50% pertinente en términos de los cambios positivos ocurridos en el entorno producto de la intervención.

El 100% de las personas participantes de los talleres señalan que los niños y las niñas, se hacen más independientes, que mejoran sus interacciones y se cambian patrones de comportamiento.

En las entrevistas realizadas, con el personal del Minsa, y de acuerdo con información recopilada en los talleres, existe la percepción de que hay un cambio positivo en los hábitos de alimentación y juego, lo que contribuye a mejorar aspectos como el peso y talla y la situación de salud de los niños y niñas, además aprenden hábitos de comportamiento e higiene, así como procesos de aprendizaje, lo cual se verá traducido en una mejora de su desempeño en la educación formal.

Otro cambio señalado en los talleres y en las entrevistas es la oportunidad que representa para las madres en mayor medida contar con un espacio de cuidados, lo que las motiva a



Por otra parte, en la Tabla 15, se evidencian los principales efectos de la REDCUDI, según el tipo de alternativa, en donde se señala como aspectos positivos la estimulación cognitiva, la mejora en los procesos de socialización y los procesos de aprendizaje. Y en menor medida, aspectos como peso y talla y aprendizaje de idioma, lo cual es reforzado en los talleres en las regiones cuando se señalan aspectos de diferencias entre las alternativas, tal y como se mencionó previamente. Aquí puede presentarse un sesgo, dado el bajo nivel de respuesta de los CEN-CINAI, donde los temas de nutrición infantil son fundamentales, por lo que las menciones sobre nutrición son más bajas.

**Tabla 15. Porcentaje de centros que identifica los principales efectos de la REDCUDI según tipo de alternativa. 2019. (mención múltiple, porcentajes)**

| Efectos  | Total | Centro educativo privado | CECUDI | Cidai | Hogares Comunitarios |
|--|-------|--------------------------|--------|-------|----------------------|
| Se estimula su desarrollo cognitivo              | 90,9  | 89,5                     | 100,0  | 96,4  | 87,5                 |
| Mejora en los procesos de socialización          | 90,0  | 93,0                     | 90,9   | 89,3  | 87,5                 |
| Mejora en sus procesos de lenguaje               | 78,2  | 80,7                     | 81,8   | 75,0  | 75,0                 |
| Aumento en talla y peso de los niños y las niñas | 75,5  | 78,9                     | 54,5   | 78,6  | 75,0                 |
| Aprenden otro idioma                             | 40,0  | 54,4                     | 27,3   | 35,7  | 0,0                  |

**Fuente:** Elaborado por el Equipo Evaluador de Flacso con base en los datos de la Encuesta en Línea, 2019.

### 3.1.4. ¿Se definen mecanismos de monitoreo de las acciones implementadas?

Debido a la diversidad de alternativas, y multiplicidad de actores de la REDCUDI, el Programa pierde pertinencia en cuanto a los mecanismos de monitoreo, lo cual se tiene previsto mejorar a partir del año 2020, se iniciará la aplicación de los estándares esenciales de calidad que reforzarán esta aspecto, sin embargo, es una tarea compleja debido a la misma diversidad de la red.

Por otra parte, según las entrevistas realizadas, el 100% de las personas concuerda en que existen diversos mecanismos de monitoreo, dependiendo de la institución ejecutora; en la información documental se evidencia un mejor control de las alternativas, de CEN- CINAI y PANI, y en tercer lugar de algunas Municipalidades, lo que varía mucho de un cantón a otro, según su avance en los procesos de fortalecimiento municipal.

En los talleres en las regiones el 100% de las personas de alternativas privadas y de Hogares Comunitarios, se quejaron del tipo de monitoreo que se lleva, argumentando que son escasos los mecanismos y que les han dicho a los padres y madres que son las personas encargadas de llevar el control, mensaje que ha generado molestias, en las personas prestatarias.

Esta situación se evidencia como una debilidad en la evaluación en el caso de las alternativas que reciben población beneficiaria del IMAS, debido a que la persona encargada del niño o niña, elige la alternativa de su preferencia, sin embargo, al dejar la fiscalización en manos de las familias, no se tiene claridad del tipo de supervisión que puede ejercer la familia. De ahí que el último año se está haciendo un esfuerzo desde el IMAS por firmar convenios de colaboración con las alternativas, acá es importante mencionar que a partir de la evaluación se deben mejorar los canales de comunicación entre el IMAS, personas encargadas y centros que brindan el servicio.

Lo cual es igualmente evidenciado por el informe del Estado de la Nación (2017) sobre las características de los proveedores de servicio y sus desafíos, en donde se afirma que “la Red está compuesta por múltiples actores, entre proveedores e instituciones de apoyo, que no están integrados, que son dispares y que operan descoordinadamente con base en sus propias lógicas, no siempre compatibles entre sí” (Vargas, A. 2017, p. 22).

Como parte del monitoreo, las personas entrevistadas coinciden en que llevan sus propios controles documentales y de bases de datos. Desde la Desaf se llevan controles de índole presupuestaria, también le compete velar por la correcta labor de los programas, según pronunciamiento de la Procuraduría General de la República del 12 de diciembre del 2019 (oficio C-370-2019), en donde se indica:

“A efecto de que ese destino sea respetado y se cumplan las metas de los programas financiados, el legislador atribuye a la Dirección General competencias fiscalizadoras, de control y evaluadoras. Así como impone a las entidades financiadas presentarle informes de ejecución presupuestaria, cumplimiento de metas y rendición de cuentas”

## 3.2 Criterio de Eficacia

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

En lo que respecta al cumplimiento de los objetivos de la intervención, la REDCUDI ha sido 50% eficaz. A continuación, se hace un análisis del logro de cada uno de los objetivos, a partir de la información cualitativa recopilada en los talleres, las entrevistas, la encuesta en línea y el análisis documental.

- Garantizar el derecho de todos los niños y las niñas, prioritariamente los de cero a seis años, a participar en programas de cuidados, en procura de su desarrollo integral, según las distintas necesidades y de conformidad con las diferentes modalidades de atención que requieran.

El 100% de las personas participantes en los talleres hace referencia a que se tienen problemas de cobertura a la población cuando el hogar está por encima de la línea de pobreza, pero no pueden pagar una alternativa privada, lo cual es reforzado en las entrevistas a personas actores claves, en el tanto afirman que no se está cumpliendo el principio de universalidad de los servicios. Por otra parte, las estadísticas de la Enaho y de Sinirube, indican que la mayor cobertura ha sido a familias en situación de pobreza y pobreza extrema, con lo cual el cumplimiento del objetivo ha sido parcial. Y que, además, es reforzado por la encuesta en línea (Tabla 16), al preguntarles sobre su conocimiento de

la población beneficiaria: un 63,6 % responde que es población en situación de pobreza y un 60,9 % a padres y madres de familia que desean incorporarse al mercado laboral.

**Tabla 16. Porcentaje de centros que conoce la población beneficiaria de la REDCUDI según tipo de alternativa. 2019. (mención múltiple)**

| Población beneficiaria  | Total | Centro educativo privado | CECUDI | Cidai | Hogares Comunitarios |
|---|-------|--------------------------|--------|-------|----------------------|
| Población de niños y niñas menores de 7 años en situación de pobreza  | 63,6  | 61,4                     | 81,8   | 53,6  | 100,0                |
| Padres y madres de familia que desean incorporarse al mercado laboral | 60,9  | 61,4                     | 54,5   | 57,1  | 62,5                 |
| Población de niños y niñas menores de 13 años en situación de pobreza | 55,5  | 63,2                     | 0,0    | 60,7  | 50,0                 |
| Población de niños y niñas menores de 7 años                          | 34,5  | 26,3                     | 63,6   | 32,1  | 62,5                 |
| Población de niños y niñas menores de 13 años                         | 25,5  | 28,1                     | 9,1    | 21,4  | 37,5                 |

**Fuente:** Elaborado por el Equipo Evaluador de Flacso con base en datos de la Encuesta en Línea, 2019.

Igual criterio expresan los actores consultados sobre el tema de atención integral, debido a que, por la diversidad de modalidades y alternativas, el servicio no se brinda de manera uniforme, y desde la ST REDCUDI no se tiene la potestad legal de fiscalización de las acciones, en este sentido es importante reconocer la elaboración de los estándares de calidad que pueden venir a contribuir en este sentido.

Las personas participantes en los talleres tienen una alta expectativa por la aplicación de los “Estándares esenciales de calidad para las ofertas de atención en el marco de la REDCUDI criterios de calidad”, cuya construcción se ha desarrollado desde la articulación intersectorial, y es una de las tareas asignadas en la Ley No. 9220 a la ST y reforzado por mandato de la CGR (Informe No. DFOE-SOC-IF-18-2015), que ordena específicamente crear un mecanismo de seguimiento de la calidad de los servicios y un instrumento homologado por las unidades ejecutoras, para constatar la calidad de los servicios que se brindan a la población objetivo; sin embargo, aún existe mucha incertidumbre desde las alternativas privadas y de los Hogares Comunitarios, acerca de la forma de implementación de estos instrumentos. Desde los Cidai del PANI y los CEN-CINAI hay menos incertidumbre debido a que siempre han manejado sus propios criterios.

La atención a las PME no toma en cuenta el criterio de interseccionalidad (por ejemplo las situaciones de pobreza no tienen la misma dinámica en la zona rural que en la urbana, igualmente las dinámicas laborales varían según el territorio), con el modelo de las Casas de la Alegría se han venido haciendo esfuerzos, que respondan a las necesidades territoriales, sin embargo hace falta más esfuerzos similares a estos, por ejemplo, en el caso de la regiones con mayores índices de pobreza y menor desarrollo humano, la falta de empleo

hace que las personas piensen que no es necesaria una opción de cuidados, o extender los horarios a los fines de semana en el caso de las personas vendedoras ambulantes, lo cual fue evidenciado como una necesidad en los talleres en las zonas de Limón, Puntarenas y Pérez Zeledón.

Finalmente, esto es identificado claramente por las alternativas de cuidados cuando se les consulta sobre los enfoques presentes en el modelo de gestión (Tabla 17), el que fue identificado por una mayoría (91%) es el de derechos de la niñez y adolescencia, seguido por derechos humanos (64%), lo cual nos afirma que las personas tienen claridad en su conceptualización, sin embargo, como dijeron en los talleres no se traduce en la práctica.

**Tabla 17. Porcentaje de centros de cuidados que identifica los enfoques presentes en el modelo de gestión de la REDCUDI según tipo de alternativa. 2019 (menciones múltiples)**

| Enfoque  | Total | Centro privado | CECUDI | Cidai | Hogares Comunitarios |
|--|-------|----------------|--------|-------|----------------------|
| Enfoque de derechos de la niñez y adolescencia | 90,9  | 87,7           | 100,0  | 96,4  | 87,5                 |
| Enfoque de derechos humanos                    | 63,6  | 54,4           | 81,8   | 71,4  | 75,0                 |
| Enfoque de género                              | 38,2  | 28,1           | 45,5   | 39,3  | 75,0                 |
| Enfoque de interseccionalidad                  | 37,3  | 24,6           | 54,5   | 53,6  | 37,5                 |
| Enfoque de diversidad cultural                 | 24,5  | 15,8           | 45,5   | 39,3  | 25,0                 |
| Enfoque de curso de vida                       | 20,0  | 14,0           | 27,3   | 25,0  | 25,0                 |
| No sé  | 1,8   | 3,5            | 0,0    | 0,0   | 0,0                  |

**Fuente:** Elaborado por el Equipo Evaluador de Flacso con base en datos de la Encuesta en Línea, 2019.

- Sobre los objetivos de promover la corresponsabilidad social en los cuidados mediante la participación de los diversos sectores sociales y de articular los diferentes actores, alternativas y servicios de cuidados y desarrollo infantil.

Se van a analizar ambos objetivos de manera conjunta debido a su nivel de interrelación. Según las personas consultadas en los talleres un 60%, opina que dichos objetivos no se están cumpliendo, debido a que la REDCUDI no ha logrado articular las diferentes alternativas.

Las personas entrevistadas señalan como positivo el esfuerzo que ha venido realizando la ST REDCUDI por integrar, las disposiciones del Informe No. DFOE - SOC-IF-18-2015 denominado Auditoría de carácter especial sobre la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil, emitido por la CGR de fecha 17 de diciembre del año 2015, donde se señala la importancia de articular acciones y de contar con un marco de coordinación intersectorial e interinstitucional, lo que se plasma en el documento del año 2018: Marco Conceptual, Operativo y Organizacional de la REDCUDI; sin embargo las personas informantes claves, apuntan a que quedan muchos retos pendientes, para operacionalizar el Plan de Acción

del Plan Estratégico de la REDCUDI 2018-2022, sin embargo es importante rescatar que el mismo se encuentra en etapa de ejecución.

En ese mismo documento se señala la importancia de conformar un Sistema Nacional de Cuidados, que logre articular las iniciativas de atención a la niñez, población adulta mayor y personas con discapacidad, que apuntan al ejercicio de sus derechos humanos en condiciones de igualdad, respeto e integración, sin embargo, no se pudieron identificar hallazgos durante el proceso evaluativo que evidenciaran la configuración del sistema.

Otro aspecto mencionado que no se evidenció es lo referente a la corresponsabilidad social de los cuidados, esto es acciones de articulación con otros programas y proyectos del Estado en materia de atención a las mujeres ni con la empresa privada. Este aspecto aparece desde su creación en el marco de la PIEG (2007-2017) y es retomado además en la política actual de la PIEG y una de las bases conceptuales de la REDCUDI.

Por lo cual es muy bajo el nivel de avance de este objetivo.

- Sobre el objetivo de procurar que los servicios de cuidados y desarrollo infantil permitan la inserción laboral y educativa de los padres y las madres.

Este es el objetivo que, en juicio de las personas entrevistadas y en los talleres realizados, tiene el porcentaje menor de avance, debido a que los servicios de subsidio están enfocados a población en pobreza y pobreza extrema, lo cual ha sido señalado como una estructura perversa de atención; algunas de las personas entrevistadas indicaron, que esto obedece a un problema de concepción de la REDCUDI.

Esta posición coincide con el Estado de la Nación (2019), al señalar que la

“hiper concentración en la pobreza extrema ha modificado los lineamientos originales de la Red, lo que está generando una serie de señales perversas a los actuales y potenciales beneficiarios de la misma. Hoy en día, el sistema no está ayudando a superar el círculo de la pobreza, sino que más bien está agudizando el problema, exponiendo aún más a los niños a situaciones de riesgo” (Vargas, A. 2017. pág. 23).

En los talleres el 100% de las personas participantes dijo desconocer de la estrategia en materia de inserción de padres y madres al mercado laboral y educativo. Además, en el documento del marco conceptual, operativo y organizacional, se señalan vinculaciones y coordinaciones con otros programas y proyectos del Estado para la inserción laboral, sin embargo, no se visualiza ninguna línea estratégica que apunte al logro del objetivo.

Acá nuevamente se muestra un problema de comunicación e información sobre el avance en las acciones desarrolladas en el marco del Plan Estratégico de la REDCUDI 2018-2022, debido a que según información suministrada por la ST, en el marco de las capacitaciones desarrolladas desde el Plan de Capacitación Interinstitucional e Intersectorial de la REDCUDI, el INAMU ha impulsado procesos de capacitación sobre corresponsabilidad social de los cuidados dirigidos a las alternativas de atención del país. Además según el artículo 13 del Reglamento de la Ley No. 9220, reconoce la rectoría del INAMU en materia de igualdad de género, se indica que esta institución, será la encargada de:

“Brindar asesoramiento en la incorporación del enfoque de género en las acciones, políticas y lineamientos estratégicos que se discutan en los diferentes órganos de la REDCUDI y en este nivel propondrá y formará parte de las iniciativas, contenidos y metodologías para fomentar la igualdad de género y la corresponsabilidad social en los cuidados”

Tanto las personas entrevistadas como las personas participantes en los talleres señalan que, el mayor avance ha sido en temas de inserción educativa, los programas del MEP y el INA y la Estrategia Puente al Desarrollo.

En los talleres las personas siguen mencionando un aspecto que ha sido señalado por la CGR, la auditoría interna del IMAS, el Cicap, y que ha sido objeto de múltiples noticias nacionales, es la situación que atraviesan las mujeres que obtienen un empleo y sobrepasan por un monto muy bajo sobre la línea de pobreza, y por lo tanto pierden el beneficio, contribuyendo a un círculo perverso con un mensaje dirigido a que las mujeres no pueden lograr su autonomía económica, porque el cuidado sigue siendo su responsabilidad; en ese sentido, la evidencia encontrada en el período de la evaluación, en las propuestas de fortalecimiento de la REDCUDI desde la ST, no hacen un análisis de las implicaciones de los cuidados para alcanzar la igualdad de género, y sus efectos sobre la participación económica y política de las mujeres.

Desde la encuesta en línea, en la Figura 24, se citan los principales obstáculos para que los niños y las niñas permanezcan en el centro: la pérdida del subsidio debido a que las personas encargadas consiguen trabajo y el tema del transporte, entre otros.

**Figura 24. Principales obstáculos para que los niños y las niñas permanezcan en el centro de cuidados. 2019**



**Fuente:** Elaborado por el Equipo Evaluador de Flacso con base en datos de la Encuesta en Línea, 2019.

### 3.2.2. ¿Cuáles son los principales factores que explican el nivel de logro o la falta de consecución de los objetivos?

Como se mencionó anteriormente la REDCUDI ha sido un 50% eficaz en la consecución de los objetivos planteados. En los talleres los grupos identificaron por medio de la construcción del diagrama de Ishikawa, dos grandes barreras para el cumplimiento de estos, presupuesto y articulación institucional. Estas situaciones están asociadas a aspectos de procesos de trabajo: normativa, comunicación, supervisión, inspección, la articulación y las alianzas estratégicas entre las instituciones relacionadas. Los resultados se diagraman en la Figura 26.

El 100% de las personas participantes, que reciben niños y niñas subsidiadas por el IMAS, mencionaron el punto de equilibrio entre los costos de operación de la alternativa y el monto del subsidio otorgado como uno de los factores que limitan el logro, el cual indican que tiene 3 años de no tener aumentos, mientras que el costo de vida ha sufrido cambios importantes, por lo que han tenido que realizar acciones (rifas, bingos y hasta recortes presupuestarios mencionados antes) para financiar los costos de operación de los centros. Aspecto que es reforzado en la encuesta donde un 77% de las personas afirman que el presupuesto es insuficiente. Una de las personas claves entrevistadas refuerza esta situación al afirmar que el punto de equilibrio, en los estudios previos al lanzamiento de la REDCUDI, era de 125 niños y niñas por alternativa y que, sin embargo, por aspectos políticos, se lanzó con la cantidad de 75 PME, con un déficit de 50 personas.

También se identifica la discriminación sentida por las mujeres cuidadoras de los Hogares Comunitarios, debido a que se perciben como la alternativa menos apreciada, a la que se le da menor importancia, y donde no se rescata el aporte histórico y pionero que han brindado.

Esto es muy serio en términos de género, porque implica una discriminación hacia mujeres adultas mayores con pocas posibilidades de pensión y que actualmente ejercen una función poco valorada y, además, es la alternativa que reproduce los roles de género y el papel de mujer-cuidadora.

Una de las estrategias de la REDCUDI para ampliar sus servicios ha sido mediante el accionar de las alternativas privadas, sin embargo, su expansión se ha dado sin mayores controles por parte del IMAS, generando una competencia desmedida entre ellas, que termina afectando la calidad de los servicios, lo cual fue reforzado por el estudio realizado con alternativas por el Estado de la Nación en el año 2019, que afirma que se

“está fomentando la canibalización entre proveedores, con el agravante de que, de salir del mercado algunos, los niños que atendían no necesariamente podrían ser inmediatamente absorbidos por los que queden, pues algunos, como los CEN-CINAI tienen requisitos institucionales que ralentizan su capacidad de respuesta” (Vargas, A. 2017, p. 22).

En menor medida fue mencionado por un 70% de las personas participantes la poca eficacia del IMAS para la realización de los estudios socioeconómicos, el poco apoyo por parte del Gobierno, que no existe supervisión de los dineros.

La información además es señalada de igual forma en la encuesta en línea, en la Figura 25, que muestra, sin diferencias significativas entre modalidades, que todos los centros coinciden en los siguientes problemas que afectan su operación: la limitación presupuestaria

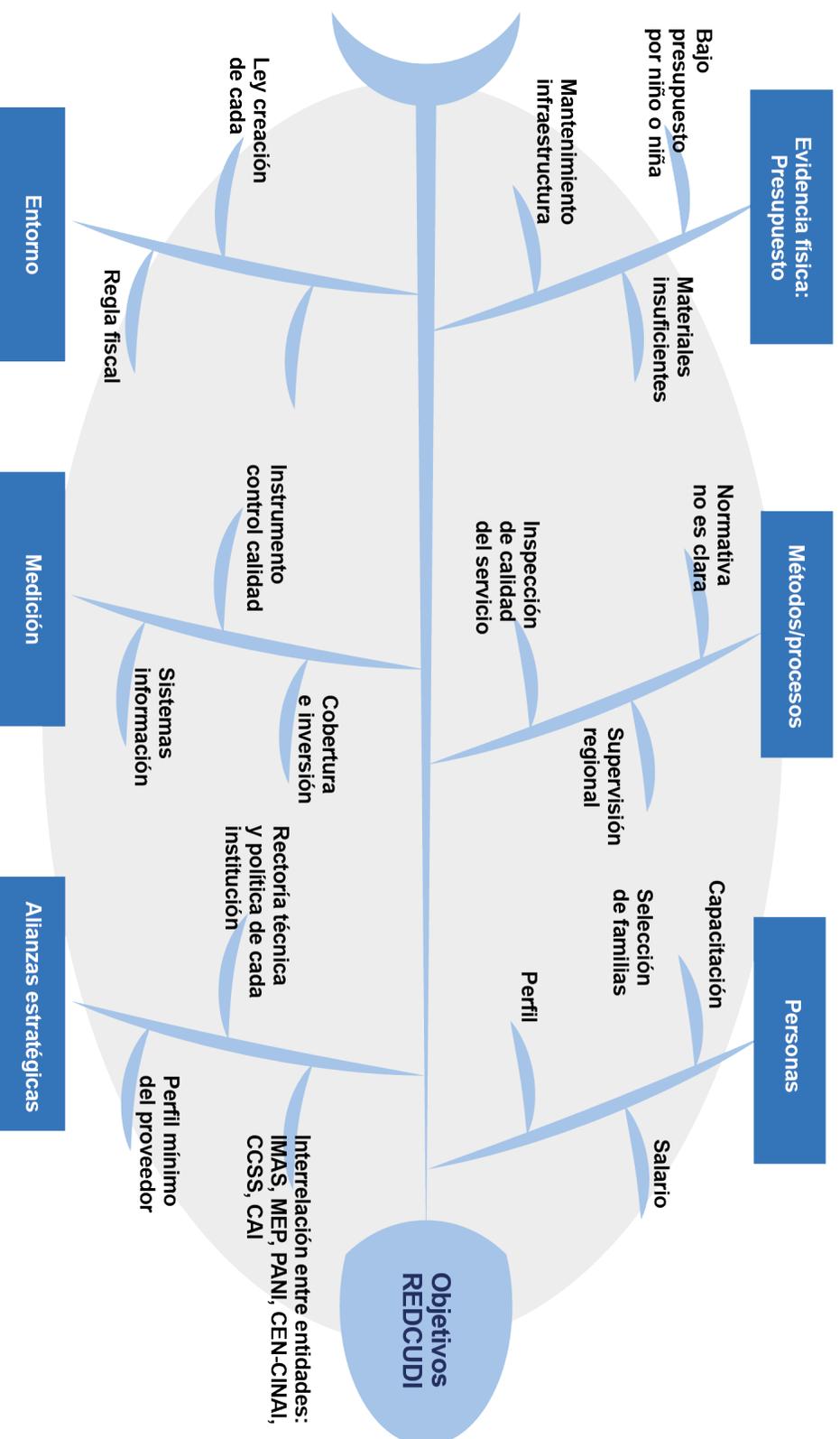
mencionada por el 77%, en un segundo lugar, falta de apoyo de autoridades competentes (49%), falta de procesos y procedimientos a nivel de la ST (46%), sueldos no acordes con las responsabilidades (40%) y poco compromiso de parte de las autoridades (34%). Tanto a nivel de los talleres como de la encuesta en línea, desde la perspectiva de las alternativas, hasta esa fecha no se contaba con protocolos ni procedimientos para atender diversas situaciones sobre la atención de las PME, por lo que hay una expectativa de parte de los proveedores de servicios.

**Figura 25. Porcentaje de centros que mencionan los problemas que afectan su operación según tipo de alternativa. 2019 (menciones múltiples)**



**Fuente:** Elaborado por el Equipo Evaluador de Flacso con base en datos de la Encuesta en Línea, 2019.

Figura 26. Diagrama de Ishikawa para cumplir los objetivos de la REDCUDI. 2019



### 3.2.3 ¿Se han presentado cambios inesperados o indirectos, tanto positivos como negativos y cómo han sido gestionados por la Secretaría Técnica?

De acuerdo con el análisis de los datos recopilados se puede mencionar que la ST REDCUDI ha sido eficaz en la gestión de los cambios inesperados. Las personas entrevistadas señalan que al inicio de la REDCUDI, se dio un problema al ubicar la ST en el IMAS, por lo que durante mucho tiempo se enfocaron en acciones dirigidas a la atención de la pobreza y descuidando el papel de articulación y universalización de los servicios, situación que ST REDCUDI, ha venido solventando a partir de las recomendaciones dadas en los informes realizados por la CGR.

Sin embargo se evidencian retos, al consultarle a las personas participantes en los talleres, cuáles eran los cambios inesperados o indirectos que se presentan en los espacios de cuidados, y mencionaron los siguientes: la atención con población con discapacidad, no hay forma de supervisar adecuadamente la utilización del subsidio por parte de las alternativas (por ejemplo mencionan que algunas alternativas privadas y los Hogares Comunitarios, han hecho alianzas con el Banco de Alimentos, y por lo tanto se ahorran ese rubro, y compiten en condiciones diferentes), la mezcla de niños y niñas que reciben el subsidio del IMAS, con otros menores de edad que pagan los servicios de forma privada, lo que ha generado situaciones de discriminación, esto es, las alternativas son administradas desde recursos materiales y humanos muy diferentes.

Y ante la pregunta de la forma como estos cambios son gestionados por la ST REDCUDI, el 100% de las personas participantes evidenció un desconocimiento de sus funciones y la única labor que le reconocen son las capacitaciones brindadas, lo cual se ve evidenciado en la Figura 27.

En relación con la contribución principal de la ST al desarrollo del país, las personas prestatarias del servicio escogen en promedio 5 de las 12 opciones que se les brindaron:

- Capacitaciones a los centros de cuidados
- Mejorar la calidad de vida de la niñez menor de 7 años
- Mejorar el nivel nutricional de la niñez menor de 7 años
- Coordinar y articular interinstitucionalmente con todas las alternativas
- Ampliación de la oferta de alternativas de cuidados y desarrollo infantil

Además, 47% de las personas prestatarias del servicio, considera que una contribución clave es establecer mejores prácticas y protocolos para la administración de los centros de cuidados.

Y ante la consulta sobre los aspectos conocidos de la ST REDCUDI, el aspecto más conocido por un 70% de las personas es la problemática a la que responde, aspecto coincidente con las opiniones expresadas en los talleres; un 40% conoce la misión y la visión, y en menor medida los objetivos, valores y el marco conceptual (Tabla 18). Esto indica que todavía se tienen muchas tareas pendientes para lograr las acciones estratégicas planteadas en el marco conceptual, operativo y organizacional de la REDCUDI en el año 2018, que indican: la socialización del marco conceptual de la REDCUDI como base para la gestión integral

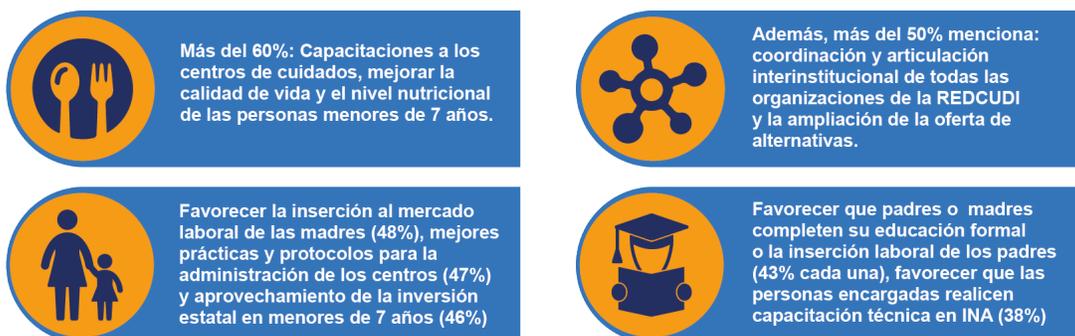
de las instancias de la Red, y el establecimiento de las condiciones normativas para su articulación y funcionamiento, que permita al Estado garantizar la universalización del cuidado y el desarrollo integral de la niñez.

**Tabla 18. Porcentaje de centros que menciona los aspectos conocidos acerca de ST REDCUDI según tipo de alternativa. 2019 (mención múltiple, porcentajes)**

| Aspectos                            | Total | Centro educativo privado | CECUDI | Cidai | Hogares Comunitarios |
|-------------------------------------|-------|--------------------------|--------|-------|----------------------|
| Problemática país a la que responde | 70,0  | 68,4                     | 81,8   | 67,9  | 75,0                 |
| Misión y visión                     | 40,0  | 35,1                     | 63,6   | 39,3  | 50,0                 |
| Objetivos estratégicos              | 27,3  | 22,8                     | 45,5   | 35,7  | 12,5                 |
| Principios y valores                | 27,3  | 19,3                     | 54,5   | 28,6  | 50,0                 |
| Marco conceptual                    | 10,0  | 7,0                      | 18,2   | 14,3  | 0,0                  |

**Fuente:** Elaborado por el Equipo Evaluador Flacso, con base en datos de la Encuesta en Línea, 2019.

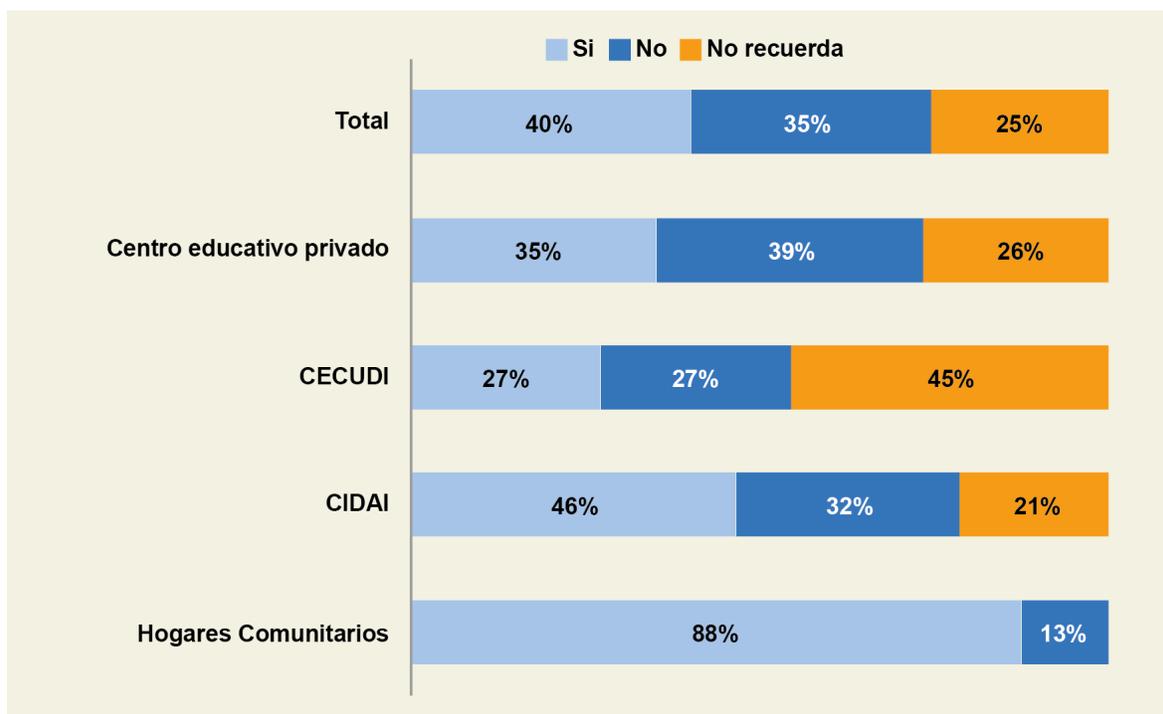
**Figura 27. Principales contribuciones de la REDCUDI al desarrollo del país según tipo de alternativa. 2019 (porcentajes)**



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

En la Figura 28 se refleja la inducción recibida por parte los centros sobre el marco conceptual, lo cual va a ser fundamental para establecer uniformidad de las acciones y la diferencia entre las alternativas, en donde los Hogares Comunitarios son los que responden de forma positiva en mayor porcentaje, y en los talleres señalaron que esta situación se dio sobre el inicio de operación del sistema y cuando no había tantas alternativas.

**Figura 28. Porcentaje de centros que recibieron inducción acerca de contenidos e importancia del marco conceptual de la REDCUDI según tipo de alternativa. 2019 (porcentajes)**



**Fuente:** Elaborado por el Equipo Evaluador de Flacso con base en los datos de la Encuesta en Línea, 2019

### 3.3 Criterio de Eficiencia

#### 3.3.1. ¿Cómo puede mejorarse el diseño del Sistema de REDCUDI?

El diseño de la REDCUDI es uno de los principales retos que tiene el país, en este momento, para cumplir con los requisitos de ingreso a la OCDE, y además hacer eficaz el cumplimiento de la normativa en materia de niñez, y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). A pesar de que se han hecho varios ajustes al diseño, se puede decir que el avance en términos de eficiencia es de un 50%.

Se va a analizar la interrogante desde la lógica de las personas prestatarias de los servicios mediante el análisis de las respuestas al cuestionario en línea, de las entrevistas a personas actoras claves y de las opiniones expresadas en los talleres.

#### Sobre los servicios brindados

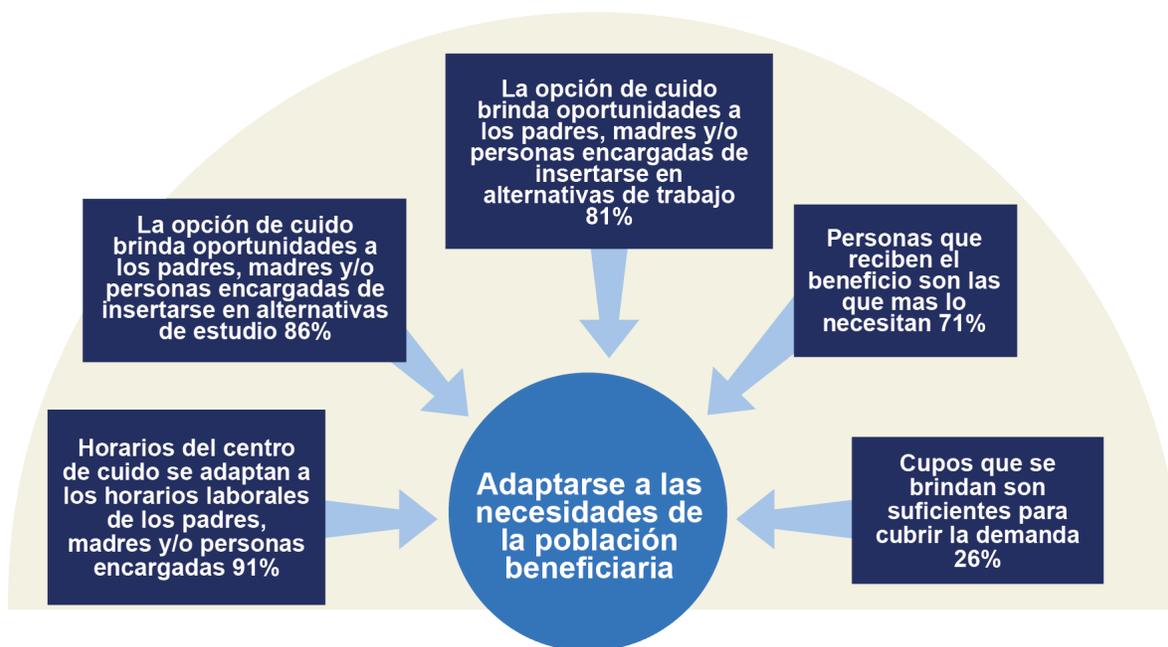
En términos generales, 91% de las personas prestatarias del servicio dicen que los horarios se adaptan a los horarios laborales de las personas a cargo de los niños y las niñas y que la opción de cuidados a la asisten les brinda a esas personas la oportunidad de insertarse en estudios o trabajos (Figura 29). En este punto, en las entrevistas ante la pregunta de cómo la REDCUDI contribuye con la autonomía económica de las mujeres, las personas

entrevistadas aseguran que es una limitante, debido a que no está claramente identificado el concepto de corresponsabilidad, desde el modelo que actualmente tiene la Ley No. 9220 sobre la Creación de la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil, además señalan que al no haber opciones de licencias de paternidad, lo cual es un reto a nivel nacional, se deben mejorar las campañas sobre los temas de responsabilidad social de los cuidados.

Con respecto al beneficio, 71% considera que se entrega a las familias que lo necesitan, sin embargo, esta posición es compartida solamente por el 46% de los CECUDI que respondieron.

En la encuesta en línea, tres de cada cuatro alternativas prestatarias considera que los cupos no son suficientes para atender la demanda de la población objetivo total (sin importar el nivel de pobreza). Uno de los grandes nudos críticos identificados por las personas entrevistadas es la posibilidad de que los hogares de clase media o en riesgo social puedan acceder al sistema de cuidados, para lo que habría que valorar el modelo de copago, o que parte del pago de los servicios de cuidados sean asumidos por el PANI o el Inamu, para familias con necesidad de cuidados, pero que no cumplan el perfil de pobreza. (Figura 29)

**Figura 29. Principales mecanismos de adaptación a las necesidades de la población beneficiaria**



**Fuente:** Elaborado por el Equipo Evaluador de Flacso con base en los datos de la Encuesta en Línea, 2019

Sobre las dificultades que han experimentado las alternativas para la apertura de los centros de cuidados, fue mencionada en primer lugar por todas las alternativas, tanto en la encuesta como en los talleres, la falta de presupuesto para operar, según la capacidad del Centro y que se ha mantenido constante en los últimos años (Tabla 19). El análisis financiero de los datos se dificulta porque no se cuenta con información de los gastos fijos ni de los costos variables, sino solamente de lo que los hogares dicen que pagan por el cuidado (Enaho 2019) o que las alternativas indican que les pagan por niño o niña, lo cual hace que se dé una diversidad muy amplia en la prestación, generando brechas en la calidad del servicio.

A los centros privados se les dificulta algunos trámites como la habilitación del CAI y los permisos municipales, la matrícula insuficiente para hacer la apertura y el balance entre niños y niñas con subsidio y los que no son. Los CECUDI municipales han experimentado dificultades con la cantidad de niños y niñas que demandan servicio y los nombramientos de personal, mientras que los Cidai en permisos municipales y nombramientos de personal. Un hallazgo de los talleres con las alternativas, es que a los padres y madres no les gusta que haya mezcla de menores beneficiarios y no beneficiarios del IMAS, situación que solamente fue mencionada en las alternativas privadas.

**Tabla 19. Porcentaje de centros que mencionan las principales dificultades que tuvo que enfrentar cuando abrió el centro de cuidados según tipo de alternativa. 2019 (menciones múltiples)**

| Dificultades  | Total | Centro privado | CECUDI | CIDAI | Hogares Comunitarios |
|---|-------|----------------|--------|-------|----------------------|
| Falta de presupuesto para operar  | 61,8  | 70,2           | 72,7   | 53,6  | 50,0                 |
| Trámite de habilitación del Ministerio de Salud (CAI)                                   | 48,2  | 59,6           | 36,4   | 39,3  | 25,0                 |
| Tener matrícula insuficiente de niños y niñas con beneficio económico o beca            | 42,7  | 52,6           | 54,5   | 35,7  | 12,5                 |
| Falta de materiales didácticos  | 38,2  | 35,1           | 27,3   | 53,6  | 37,5                 |
| Pocos niños y niñas para realizar apertura  | 35,5  | 45,6           | 45,5   | 17,9  | 37,5                 |
| Permisos municipales  | 27,3  | 33,3           | 9,1    | 32,1  | 0,0                  |
| Nombramientos de personal   | 27,3  | 19,3           | 45,5   | 42,9  | 0,0                  |
| Tener más niños y niñas subsidiados que no subsidiados                                  | 23,6  | 28,1           | 18,2   | 25,0  | 0,0                  |
| Infraestructura poco adecuada   | 16,4  | 12,3           | 18,2   | 21,4  | 0,0                  |
| Población en pobreza extrema no tiene interés por ingresar a la alternativa de cuidados | 11,8  | 8,8            | 18,2   | 17,9  | 12,5                 |
| Permisos de Setena  | 3,6   | 3,5            | 0,0    | 7,1   | 0,0                  |

**Fuente:** Elaborado por el Equipo Evaluador de Flacso con base en los datos de la Encuesta en Línea, 2019

En relación con la información sobre la situación laboral del personal (salario, aseguramiento, capacitación, inducción), la Figura 30 muestra que los centros con menos condiciones son los Hogares Comunitarios, mientras que los CIDAI son los que disfrutaban condiciones más favorables, sobre todo destacando en capacitación permanente.

**Figura 30. Porcentaje de centros que reporta que su personal cuenta con las siguientes condiciones según tipo de alternativa. 2019**

| <b>CENTRO PRIVADO</b>  | <b>CECUDI</b>  | <b>CIDAI</b>   | <b>HOGARES COMUNITARIOS</b>  |
|--|--|--|--|
| Perfil profesional del personal que atiende a población beneficiaria 98% | Perfil profesional del personal que atiende a población beneficiaria 91% | Perfil profesional del personal que atiende a población beneficiaria 96% | Perfil profesional del personal que atiende a población beneficiaria 50% |
| Aseguramiento por parte del Estado 95%                                   | Procesos de inducción 96%  | Procesos de inducción 96%  | Procesos de capacitación permanente 50%                                  |
| Procesos de inducción 86%  | Procesos de capacitación permanente 96%                                  | Procesos de capacitación permanente 96%                                  | Aseguramiento por parte del Estado 38%                                   |
| Procesos de capacitación permanente 79%                                  | Aseguramiento por parte del Estado 91%                                   | Aseguramiento por parte del Estado 79%                                   | Procesos de inducción 38%  |
| Salarios competitivos 79%  | Salarios competitivos 73%  | Salarios competitivos 79%  | Salarios competitivos 38%  |

Fuente: Elaborado por el Equipo Evaluador de Flacso con base en los datos de la Encuesta en Línea, 2019

### Asuntos administrativos y de coordinación

En lo que respecta a temas de coordinación con otras instituciones, el 76% de las alternativas reporta que hace referencias con el EBAIS o la CCSS para la atención de las PME. Otro tipo de coordinación es prácticamente inferior al 40%. Las alternativas que son más eficaces en ese sentido son los CECUDI, ya que hacen referencias al Inamu por situaciones de violencia intrafamiliar, con IMAS para cursos de Formación Humana y con la municipalidad para intermediación de empleo (Tabla 20).

**Tabla 20. Porcentaje de centros que coordinan con la institucionalidad para referir población beneficiaria según tipo de alternativa. 2019 (menciones múltiples)**

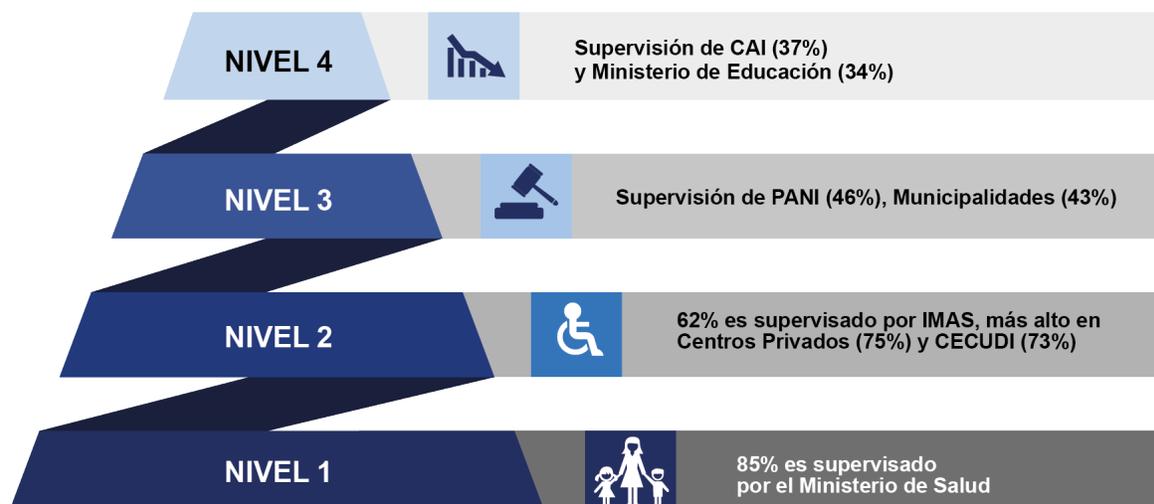
| Instituciones   | Total | Centro educativo privado | CECUDI | Cidai | Hogares Comunitarios |
|---|-------|--------------------------|--------|-------|----------------------|
| EBAIS y CCSS para atención a población menor de edad          | 75,5  | 73,7                     | 81,8   | 85,7  | 50,0                 |
| Inamu para atención de situaciones de violencia intrafamiliar | 39,1  | 28,1                     | 63,6   | 42,9  | 50,0                 |
| IMAS para mujeres participen en cursos de Formación Humana    | 27,3  | 26,3                     | 36,4   | 21,4  | 37,5                 |
| Municipalidad para referencias a intermediación de empleo     | 20,9  | 21,1                     | 54,5   | 14,3  | 0,0                  |
| MEP para referencias al Cindea u otra opción de educación     | 20,0  | 12,3                     | 27,3   | 32,1  | 0,0                  |

|   |      |      |      |      |      |
|---|------|------|------|------|------|
| Inamu para mujeres participen en cursos de Formación Humana | 19,1 | 12,3 | 18,2 | 28,6 | 25,0 |
| INA para cursos de capacitación técnica a padres y madres   | 16,4 | 10,5 | 18,2 | 25,0 | 12,5 |
| MTSS con Sistema Nacional de Empleo                         | 10,0 | 10,5 | 36,4 | 3,6  | 0,0  |
| MTSS para referencias a Empléate                            | 10,0 | 5,3  | 45,5 | 10,7 | 0,0  |
| MTSS para referencias a Mi Primer Empleo                    | 6,4  | 3,5  | 36,4 | 3,6  | 0,0  |

**Fuente:** Elaborado por el Equipo Evaluador de Flacso con base en los datos de la Encuesta en Línea, 2019

A los centros se les preguntó si recibían visitas de las instituciones, los resultados en la Figura 31, señalan que: el Minsa visitó al 85% de los centros que respondieron, en los años 2018 y 2019 en al menos una ocasión, 62% de las alternativas prestatarias de servicios indican también que las visitaron del IMAS, 46% PANI y 43% la Municipalidad. Estas últimas dos instituciones fueron mencionadas con más frecuencia por los Cidai (82% PANI) y los CECUDI (100% Municipalidad), y 37% reportó visita del CAI.

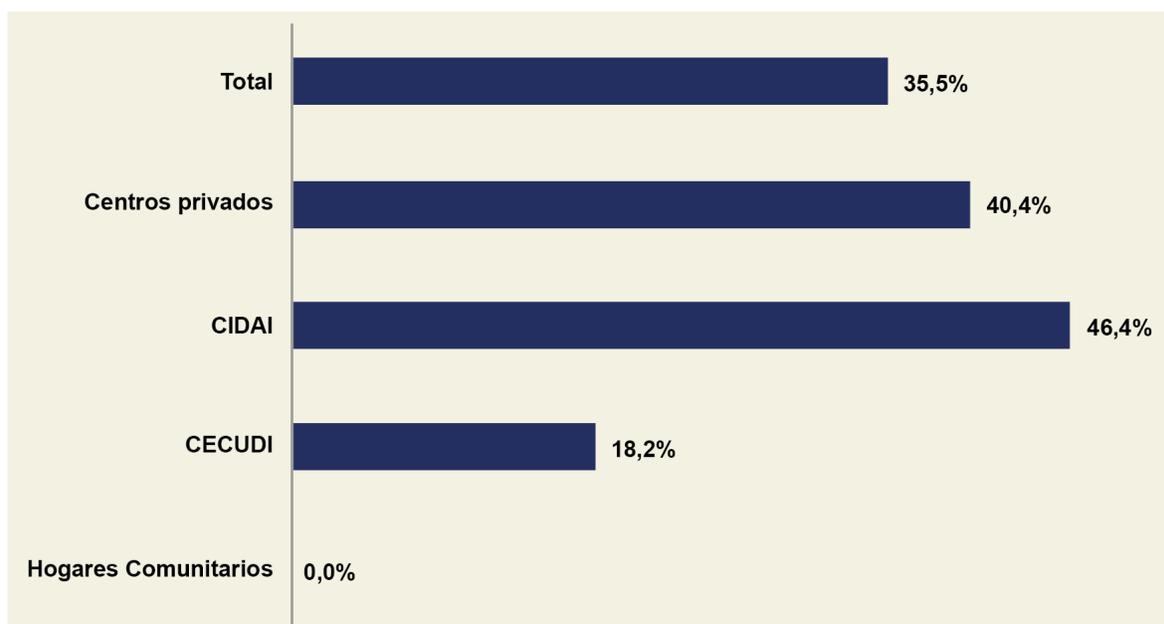
**Figura 31. Porcentaje de centros que recibieron visitas para supervisar gestión según tipo de alternativa. 2018-2019**



**Fuente:** Elaborado por el Equipo Evaluador de Flacso con base en los datos de la Encuesta en Línea, 2019

Por otra parte, la Figura 32 muestra el porcentaje de personas prestatarias que perciben como contradictorios algunos requisitos solicitados por las instituciones, en la encuesta en línea. El 36% de los centros afirmaron esta situación.

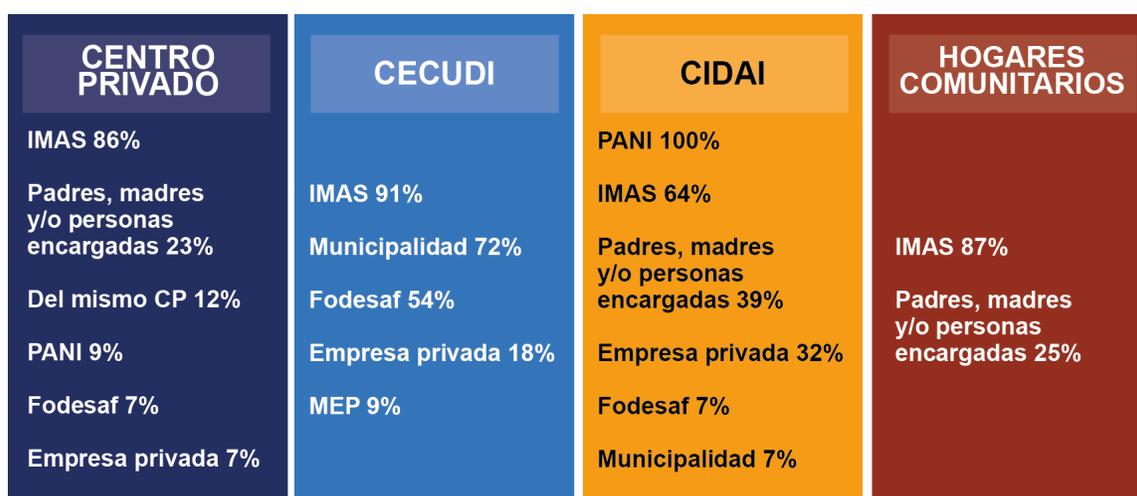
**Figura 32. Porcentaje de alternativas que han recibido instrucciones contradictorias de diversas instituciones. 2019**



**Fuente:** Elaborado por el Equipo Evaluador de Flacso con base en los datos de la Encuesta en Línea, 2019

A los prestatarios se les consultó acerca del origen de los fondos para su funcionamiento (Figura 33) y en opinión de ellos señalan que el 74% opera con fondos que llegan del IMAS a través de los padres y madres, para atender los servicios (más alta la proporción en los centros privados y en Cidai), 27% de las personas encargadas de los niños y niñas (39% en Cidai), 26% del PANI (82% en Cidai) y 24% de la institución a la que pertenecen (36% en Cidai) o de empresa privada (32% en Cidai). Los CECUDI mencionan a Fodesaf y a la Municipalidad (54% cada una). En opinión de las personas entrevistadas se debe trabajar en un modelo de copago, y hacer estudios costo-prestación con el fin de mejorar la cobertura de los servicios.

**Figura 33. Origen de los fondos con los que trabajan los centros para su función según opinión de las alternativas. 2019**



**Fuente:** Elaborado por el Equipo Evaluador de Flacso con base en los datos de la Encuesta en Línea, 2019

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

En cuanto a recursos, procedimientos y sistemas de información se puede afirmar que la REDCUDI, tiene un 50% de eficiencia. Durante el proceso de entrevistas un 70% de las personas informantes, destacan el hecho de que se cuenta con un marco normativo robusto, que al concebirla como una propuesta de trabajo en red fue visionaria, anotan que dentro de las limitantes, en sus inicios no se valoró adecuadamente el tema del lugar de la ST REDCUDI, además indican que no fue valorada la experiencia de los CEN-CINAI, lo cual a pesar de que se rescata de manera positiva la iniciativa política, se manifiesta que no se analizaron adecuadamente todas las alternativas.

En cuanto a procedimientos y sistemas de información según la evidencia documental, no se cuenta con un sistema integrado, que permita dar cuenta de la inversión en infancia del nacimiento a 12 años. En ese sentido el SINIRUBE representa un importante avance, al contar con un módulo de cuidado que permite generar información estadística sobre la población beneficiaria de la REDCUDI. Sin embargo, en opinión del 45% de las personas entrevistadas un problema es que la ST REDCUDI no tiene los recursos materiales y humanos necesarios para operar y lograr el objetivo de la articulación.

En las entrevistas con las instituciones, las personas manifiestan que los sistemas tecnológicos de algunas instituciones “están muy viejos y desactualizados, y tampoco hay una cultura de levantamiento de datos”, una alternativa que se visualiza con el Sinirube es la posibilidad de tener datos integrados de todas las alternativas públicas, sin embargo, se debe tener un sistema que logre recabar información de las iniciativas privadas, para subsanar este requerimiento se está contratando una consultoría que permita el fortalecimiento del Sistema de Información de la REDCUDI.

Una limitante para poder cumplir con dicho objetivo en opinión de un 60% de las personas entrevistadas es el conflicto de intereses entre partes que conforman la REDCUDI, debido a que se tienen que rescatar los saberes y las competencias de las instituciones, el aporte de PANI en materia de niñez, la riqueza de CEN-CINAI por su trayectoria histórica, que ya casi tiene 70 años, y la rectoría del MEP en materia de Educación, y consolidar un equipo de trabajo hacia un objetivo común.

Reiteran que el hecho de que CEN-CINAI no fuera considerado la base, generó que hubiera cierto aislamiento de esta alternativa y no legitimó el saber histórico de cada instancia, el acervo de las instituciones que formaban parte de la Red.

## 3.4. Criterio de Sostenibilidad

### 3.4.1. ¿Cuáles factores fomentan o limitan la sostenibilidad de la REDCUDI?

En relación con la sostenibilidad de la REDCUDI, se puede afirmar que es 100% sostenible en términos de que existe una estrategia del Estado para invertir en infancia, que se ha ido adaptando a las necesidades del entorno y de la población objetivo, lo que se ha visto potenciado en los últimos años a partir de los estudios y los requerimientos de la OCDE.

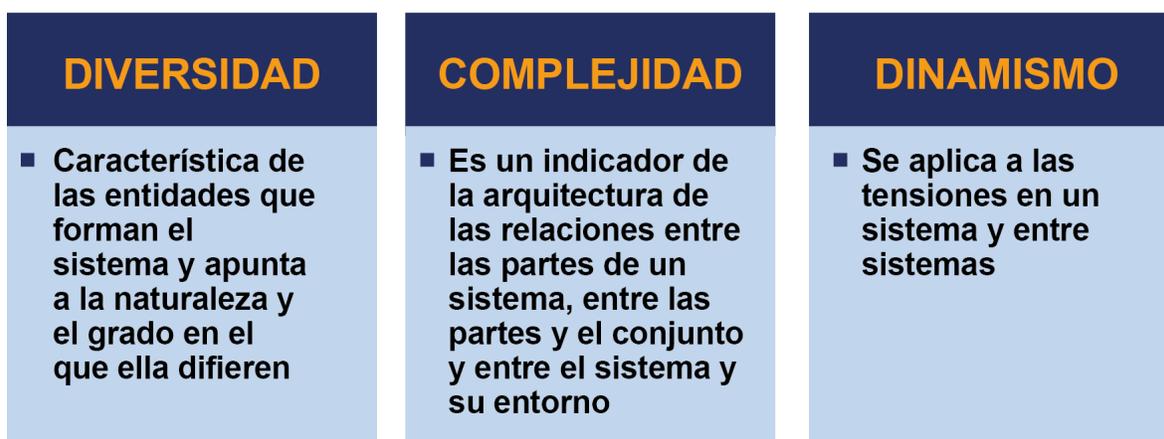


problema entre las expectativas y la realidad, argumentando además que no conocen los procedimientos y criterios para saber porque les envían o no, niños y niñas. Este manejo de expectativas también es mencionado por la investigación del Estado de la Nación, donde se señala que al

“no haber una rectoría real de la Red, los actores desconocen la situación, requisitos, alcance de los servicios, potencialidades y problemas que aquejan a los demás proveedores e instituciones. También se ignora el conocimiento que han ido acumulando sobre las bondades y problemas de los distintos programas que buscan la reducción de la pobreza” (Vargas, A. 2017, p. 22).

Cuando se habla de gobernanza se deben tomar en cuenta tres características que sustentan el análisis de la sostenibilidad de la REDCUDI, que aparecen en la Figura 35.

**Figura 35. Características de las sociedades modernas en el contexto de la gobernanza**



**Fuente:** Elaborado por el Equipo de Evaluación de Flacso a partir de Kooiman 2005, 2019

Tal como se ha evidenciado en el proceso evaluativo, la REDCUDI está conformada por una diversidad de actores, con tamaños, procedimientos y lógicas de intervención diferentes, que requiere una dirección de parte de la ST REDCUDI, para lo cual es necesario que la rectoría técnica del sistema de cuidados y desarrollo infantil este claramente definida.

Igualmente, en términos de complejidad se evidencia que la estructura de conformación en red no ha permitido que las partes actúen en conjunto, no pudiéndose dar la articulación entre las partes del sistema, lo cual dificulta los niveles de coordinación y existan niveles de tensión entre las competencias asignadas a cada instancia.

A nivel del modelo de gobernanza hay tres aspectos que limitan la sostenibilidad de la REDCUDI para avanzar más rápidamente en sus objetivos. El primero tiene que ver con la ubicación de la ST REDCUDI en el IMAS, como ente adscrito. Como parte del proceso de consulta para la elaboración del Plan Estratégico citado, pero también mencionado previamente en el proceso evaluativo, se menciona en el documento que

“Los participantes llaman la atención de las limitaciones que tiene esta unidad para realizar el trabajo de articulación y coordinación interinstitucional que demanda

la conducción de la REDCUDI. Por lo mismo, recomiendan repensar la ubicación Institucional, y valorar la creación de un ente con mayor autonomía y que asuma una función más ejecutiva” (REDCUDI, 2018, p. 36).

El otro aspecto de la gobernanza tiene que ver con la articulación interinstitucional, donde, tal y como se ha mencionado en el criterio de eficacia, no hay la suficiente articulación entre el sistema educativo del MEP y la REDCUDI, existe una obligatoriedad de la educación preescolar a partir de 4 años, sin embargo no se resuelve el transporte y las madres, padres o encargados, tienen que asumir el traslado, lo que implica limitaciones serias para incorporarse al mercado laboral o al estudio, además de un gasto adicional para las familias (REDCUDI, 2018, p. 36).

A partir de hallazgos previos de esta evaluación se evidencian tensiones entre las funciones de la ST REDCUDI y del CAI, debido a la duplicidad de supervisiones y de requerimientos (REDCUDI, 2018, p. 36).

### 3.4.2. ¿En qué medida la Comisión Consultiva ha tratado los retos y prioridades del sistema REDCUDI?

Las estrategias que ha implementado la ST REDCUDI, para responder a los retos y prioridades han sido 50% sostenibles, debido a que las personas entrevistadas reconocen un avance en términos de orden y de avance en los nudos críticos de una articulación que no es sencilla.

El 85% de las personas entrevistadas coinciden en que los retos más importantes son la universalización y la articulación y que, con el modelo de gestión actual, difícilmente se responde de forma adecuada para su superación.

En el trabajo de campo, en los talleres, pero particularmente en las entrevistas a actores claves, se evidenció la necesidad de mejorar la estrategia de la ST REDCUDI, a partir de una mayor autoridad técnica, legitimada y dada, para poder incrementar la cobertura, mejorar y monitorear la calidad de los servicios, y articular las diversas instancias.

Uno de los aspectos señalados por las personas entrevistadas y que ha sido objeto de análisis del Estado de la Educación del año 2019, al mencionar que uno de los retos para aumentar la calidad de la educación, es poner especial cuidado en la formación de las personas docentes, situación que debería ser objeto de análisis por parte de la ST, en coordinación con otros entes.

# 3 Conclusiones

Se presentan las principales conclusiones, de acuerdo con los criterios e interrogantes.

**Tabla 21. Conclusiones asociadas al criterio de pertinencia**

| Criterio    | Interrogante  | Conclusión  |
|-------------|---|---|
| Pertinencia | <p><b>¿En qué medida se ha contribuido a fortalecer y ampliar las alternativas de atención infantil integral?</b></p> | <p>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.</p> <p>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 del nacimiento a seis años en situación de pobreza que es donde ha tenido mayor éxito.</p> <p>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 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 los cuidados 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 cuidados y desarrollo infantil a nivel centroamericano.</p> <p>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 el nacimiento a 6 años, de forma universal. Hay dificultades para articular y diseñar un sistema único de cuidados y desarrollo infantil.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> |

|  |  |  |
|--|--|--|
|  | <p><b>¿En qué medida ha mejorado el acceso de los niños y niñas a los servicios de cuidados y atención integral?</b></p> <p><b>¿Cuáles cambios en el entorno ocurrieron como consecuencia de la REDCUDI?</b></p> | <p>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.</p> <p>Sin embargo, se siguen presentando problemas en el acceso y cobertura, ante lo cual se han realizado propuestas de solución, y no 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.</p> <p>No se han realizado análisis diferenciados por territorios y cantones que permitan diseñar opciones de acuerdo con el mapeo de los recursos y necesidades de cada lugar.</p>   |
|  | <p><b>¿Se definen mecanismos de monitoreo de las acciones implementadas?</b></p>   | <p>Se ha avanzado en la mejora de los sistemas y de fortalecer el seguimiento, sin embargo, uno de los mayores retos de la REDCUDI, para ejercer su función de articulación y ampliación de la cobertura es ampliar los sistemas de monitoreo y seguimiento y así mejorar la comunicación entre las alternativas y la rendición de cuentas del cumplimiento de la política; este es uno de los puntos de mayor debilidad.</p> <p>Durante el proceso de revisión documental se localizaron varias evaluaciones, trabajos finales de graduación y fiscalizaciones de la CGR, con un fuerte foco en evaluaciones de proceso o de resultados y todas señalan grandes dificultades en su funcionamiento efectivo, de ahí la importancia de trascender a la revisión del sistema de monitoreo con indicadores de gestión, resultados, efectos y planificar una metodología para una evaluación de impacto con cortes longitudinales de medición.</p> |

Fuente: Elaborado por el Equipo Evaluador de Flacso, 2019

**Tabla 22. Conclusiones asociadas al criterio de eficacia**

| Criterio | Interrogante   | Conclusión  |
|----------|--|---|
| Eficacia | <p><b>¿En qué medida se ha cumplido con los objetivos de la intervención y cuáles han sido los resultados?</b></p> | <p>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.</p> <p>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.</p> |

|  |  |  |
|--|--|--|
|  | <p><b>¿Cuáles son los principales factores que explican el nivel de logro o la falta de consecución de resultados?</b></p> | <p>Uno de los factores que potencian es la priorización en materia de 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 <b>y en el de toda la sociedad y donde las investigaciones económicas muestran que las inversiones en infancia tienen tasas elevadas de retorno, en términos de la rentabilidad futura de la sociedad.</b></p> <p>Es importante destacar que se han implementado desde las alternativas modelos <b>más integrales</b> de cuidados que potencian el desarrollo del cerebro en entornos de crianza ricos y estimulantes, así por la aprobación de estándares de calidad.</p> <p>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).</p> <p>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.</p> <p>Dos de los factores mayormente señalados por las alternativas que reciben población subsidiada por el 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, las cuales son necesarias para cubrir la demanda.</p> |
|  | <p><b>¿Hasta qué punto existen cambios en las familias como consecuencia de la REDCUDI?</b></p>                            | <p>Los centros de cuidados 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.</p> <p>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.</p>   |

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

**Tabla 23. Conclusiones asociadas al criterio de eficiencia**

| Criterio   | Interrogante   | Conclusión   |
|------------|--|--|
| Eficiencia | <p><b>¿Cómo puede mejorarse el diseño del Sistema REDCUDI?</b></p> | <p>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.</p> <p>Hay confusión a nivel nacional de la instancia rectora en términos a cuidados y desarrollo infantil y sus competencias, existen vacíos legales y normativos en competencias institucionales, rectoría política y técnica del proceso, como lo señalan los hallazgos.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>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 cuidados e infancia a nivel cantonal.</p> <p>A nivel de la consulta cualitativa y cuantitativa con las alternativas y contrastado con la documentación, es evidente que aunque los procedimientos y protocolos existen, una amplia mayoría de las alternativas no los conocen al momento de hacer la evaluación. Es decir, falta información y comunicación del diseño de la REDCUDI que se viene trabajando en los años recientes.</p> |

|  |   |  |
|--|---|--|
|  | <p><b>¿Son los recursos, procedimientos y sistemas de información adecuados para la generación de resultados?</b></p> | <p>El financiamiento de la Red proviene 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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> |
|--|---|--|

Fuente: Elaborado por el Equipo Evaluador de Flacso, 2019

**Tabla 24. Conclusiones asociadas al criterio de sostenibilidad**

| Criterio       | Interrogante   | Conclusión  |
|----------------|--|---|
| Sostenibilidad | <p><b>¿Cuáles son los factores que fomentan o limitan la sostenibilidad de la REDCUDI?</b></p> | <p>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.</p> <p>Existe una distancia entre la normativa y la práctica en lo que respecta con la definición de la función de rectoría, debido a que la legislación no indica que la rectoría recaiga en la ST, y en la práctica como se ha venido desarrollando 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.</p> <p>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.</p> |

|  |  |  |
|--|--|--|
|  | <p><b>¿En qué medida la Secretaria Técnica ha tratado los retos y prioridades del sistema REDCUDI?</b></p> | <p>Uno de los principales retos a los cuales debe poner atención la ST, es la verificación de la calidad de los procesos de cuidados 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 los cuidados de la infancia.</p> <p>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.</p> <p>Desde la ST REDCUDI, 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.</p> |
|--|--|--|

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

## ► 5. Propuesta de modelo de gestión y recomendaciones

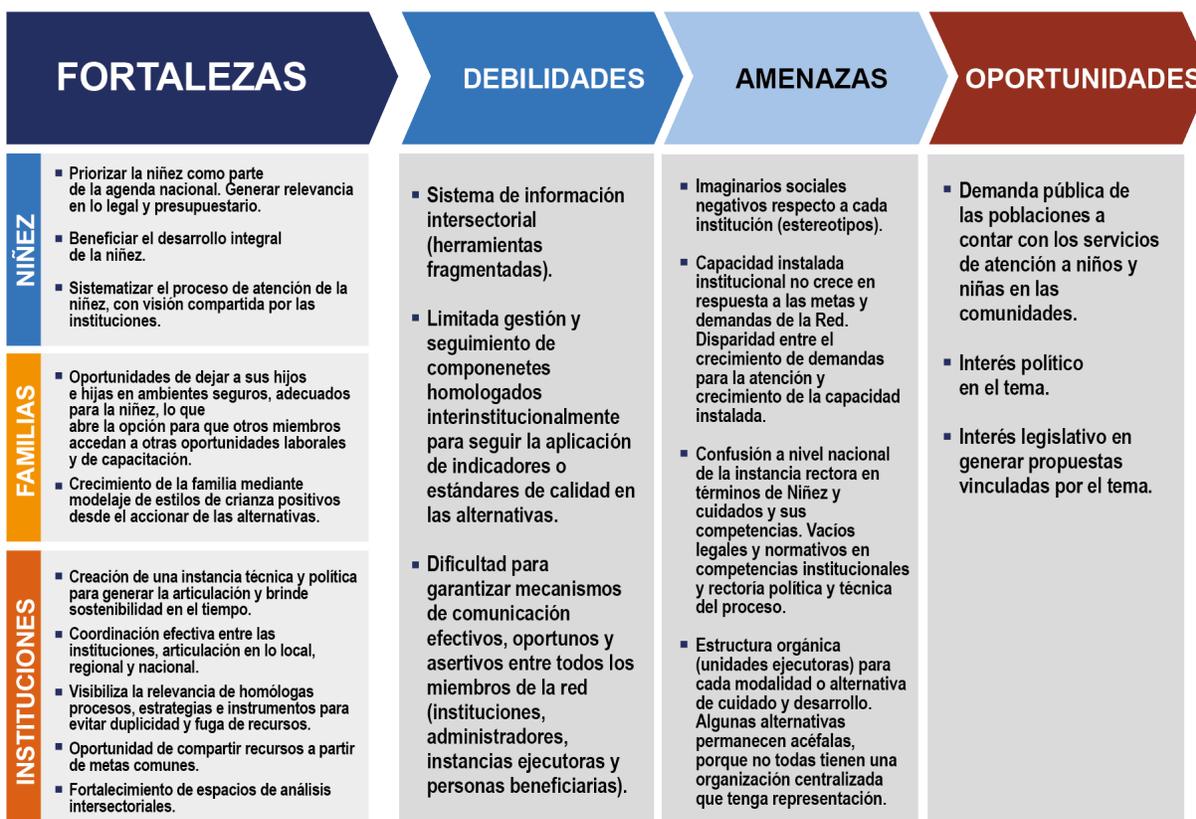
Los modelos de gestión en las organizaciones permiten dimensionar y comprender los fenómenos organizacionales, de tal manera que las instituciones puedan ser capaces de generar procesos innovadores en sus estrategias y estructura para promover rendimientos y maximizar beneficios, por medio del “desarrollo de capacidades organizacionales distintivas que los competidores no puedan imitar fácilmente” (Lam, 2011). Por lo que no existe el modelo de gestión que sea único o beneficioso para todas las organizaciones en general, ya que este depende del contexto.

### 5.1 Análisis del modelo de gestión

La estructura de la REDCUDI es una estructura mecánica, en la cual existe una rigurosa formalización referente a los procesos, procedimientos y normativas. Primeramente, responde a la Ley No. 9220, bajo la cual se crea la REDCUDI y después a los reglamentos de las instituciones u órganos del sector público que conforman cada uno de los programas de la Red, entre ellas MEP, PANI, MTSS, IMAS, Minsa y la Dirección Nacional de CEN-CINAI, entre otros. A su vez, también está compuesta por organizaciones del sector privado, donde lo específico de las tareas que realizan, requiere una coordinación constante, el éxito de la tarea depende de las habilidades de los especialistas para adaptarse (Mintzberg, 1991).

En primera instancia, a partir de la información brindada en los talleres y en las entrevistas se realizó un análisis FODA (fortalezas, debilidades, amenazas y oportunidades), y luego se presentó un modelo de las 5 fuerzas de Porter, creado por Michael Porter, donde se analizó la competencia en el mercado de los servicios de cuidado y desarrollo infantil y se reflexionó sobre la oferta de servicios para la niñez existente en Costa Rica.

Figura 36. Análisis de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas de la REDCUDI. 2019



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

Figura 37. Análisis de las 5 fuerzas de Porter: Competencia que rodea a la REDCUDI. 2019



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

Para comprender la REDCUDI, se empleó el modelo de L. Schvarstein que permite ver el diseño de la Red por medio de 7 pasos, los cuales se detallan a continuación:

### 5.1.1. Paso 1: Objeto del diseño

La REDCUDI tiene un propósito bien definido y es coherente en su diseño para cumplir el propósito del establecimiento de un “sistema de cuidado y desarrollo infantil, de acceso público, universal y de financiamiento solidario que articule las diferentes modalidades de prestación pública y privada de servicios en materia de cuidado y desarrollo infantil” (Ley No. 9220, 2014; art. 1) con el objetivo de ampliar la plataforma nacional de atención infantil de forma integral. A su vez legitima las acciones del Estado dentro de su ámbito de competencia, desde un enfoque social de derechos e integra al sector privado, por medio de las alianzas público-privadas, y los beneficios que tanto IMAS como PANI brindan a las familias donde los cuidados a las PME son realizados por alternativas privadas.

### 5.1.2. Paso 2: Identificación de las variables de contexto

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 a favor de las mujeres y la corresponsabilidad social de los cuidados. El inicio de los instrumentos jurídicos relativos a este tema data desde 1930, agrupándose en dos grandes periodos de evolución, el primero hace referencia a las políticas públicas de cuidado de la etapa de 1930 a 2010, destacándose el Ministerio de Salud con los CEN-CINAI y el IMAS (...). El segundo período parte en el año 2010 particularmente con la creación de la REDCUDI; establecida como la principal iniciativa en materia de atención a la niñez a partir del año 2010-2014, que se consolida con la promulgación de la Ley No. 9220 (REDCUDI, 2018; p. 6).

A partir de la creación de la REDCUDI, se ha dado continuidad al proceso de articulación en materia de políticas sociales en infancia, primero mediante la promulgación de la Ley No. 9220, complementada por una directriz de la CGR, que señaló que dicha Red nació sin ninguna planificación estratégica y por lo tanto en el año 2017, se formula el “Plan Estratégico de la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil (PEI-REDCUDI) 2018-2022”, como un proceso compartido de investigación y consultas a los actores involucrados en la Red, construyendo aspectos estratégicos para la operación de la misma (REDCUDI, 2018).

Esa reflexión conjunta permitió integrar diversidad de saberes relativos al cuidado y desarrollo infantil. Este espacio dio lugar a elaborar y aprobar las Políticas y lineamientos estratégicos de la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil, el Marco Conceptual, Operativo y Organizacional de la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil y el Reglamento a la Ley No. 9220 (REDCUDI, 2018).

La REDCUDI posee una identidad esquema ya que todas las instituciones que la integran comparten entre sus funciones actividades conducentes a la atención y cuidado infantil, según su ámbito de competencia, colaboran aportando recursos humanos, físicos y recursos económicos. Además, la Red está enfocada a los derechos humanos, los derechos de la niñez y adolescencia, con un enfoque de género, entre otros aspectos normativos, lo cual permite una coherencia entre sus propósitos dentro del sistema REDCUDI, donde cada uno de sus programas se alinea al PNDIP 2019-2022 y con los ODS.

Existe una pertinencia en la temática de la REDCUDI para el país, ya que como se mencionó previamente, entre los objetivos que tiene la administración Alvarado Quesada es el ingresar a la OCDE, por lo que la Red es la herramienta para cumplir con el requisito de cobertura en protección y desarrollo de los niños y niñas.

Según la Ley No. 9220, la REDCUDI posee una estructura formal, se representa mediante niveles jerárquicos, donde se establecen los procesos por realizar, así como la dinámica de los puestos de trabajo. Sin embargo, cada una de las alternativas parte de un marco regulatorio de un esquema de gestión propio, que da la impresión de que más que una red de articulación es una red de actores que tienen un mismo fin, pero sin capacidad de articulación. Además, al no haber partido como base de modelos previos que ya estaban estructurados y considerados exitosos como los utilizados por los CEN-CINAI o el PANI, se ha convertido en un proceso de aprendizaje, donde algunas alternativas están estructuradas y otras no. Hay diferencias entre los modelos tanto en los públicos como en los privados, donde se coordina, pero no se articulan las labores. Por lo que los servicios no son iguales en todo el país, siendo poco coherente con el objetivo de universalización y cierre de brechas. El financiamiento de la REDCUDI se da principalmente de recursos provenientes de Fodesaf, más los aportes dados por organizaciones no gubernamentales, en el caso de algunas alternativas o de recursos institucionales como en el caso del ICE.

Respecto al ente rector en la REDCUDI, existe una alternancia sobre el Ministerio que dirige la Red, debido a que recae en la institución que tiene la rectoría social, sin embargo, al momento de su nacimiento se situaba en el IMAS, y no ha sido trasladada, esto obedece al Decreto Ejecutivo No. 41732-MTSS-MDHIS.

El diseño otorga poder a cada una de las instituciones para realizar los programas de protección de la niñez y la adolescencia: en el caso específico de la REDCUDI: los correspondientes a servicios de cuidados y desarrollo. Las características de las instituciones integrantes de la CTI, y su normativa respectiva condicionan cómo se realiza la gestión de sus respectivos recursos humanos, así como de los recursos financieros y de infraestructura.

### 5.1.3. Paso 3: Factores críticos del diseño

Entre los factores que se encuentran como críticos se pueden indicar:

- **Mecanismos de articulación:** no se define claramente la diferencia entre articulación y coordinación, y por lo tanto las reuniones se usan para compartir experiencias y tomar decisiones, pero debido a que no existe acuerdo para poder definir el modelo de gestión, es difícil lograr la articulación, que según entrevistas realizadas, en la actualidad se está definiendo un paquete básico de cuidados, para efectos de establecer el monto del subsidio.
- **Vacíos de competencias legales de las organizaciones:** sobre todo desde el IMAS, debido a que dicha Institución, brinda un subsidio a las personas encargadas de los niños y niñas, sin embargo, el dinero se gira a las alternativas directamente que son entes privados, al no ser las beneficiarias inmediatas el Estado no puede ejercer un rol de supervisión a una entidad que no es contratada directamente, presentándose un problema de supervisión de la calidad y de experiencia en el servicio.

#### 5.1.4. Paso 4: Delimitación del campo

La cobertura de la REDCUDI corresponde a todo el territorio nacional, sin embargo, como se mencionó anteriormente, debido a que recién se aprobaron los estándares para prestación de los servicios, la calidad y cobertura ha dependido de la capacidad de gestión de los operadores, de ahí la importancia del esfuerzo realizado en la creación de los mismos, sin embargo se deberá dotar de recurso para su implementación.

#### 5.1.5. Paso 5: Parametrización del campo

El mayor problema encontrado al analizar los factores de tensión, y por lo tanto los detalles de su diseño, es que en lugar de una red de articulación se definió un grupo de actores institucionales que estaban trabajando por un mismo objetivo, las cuales muchas veces entran en competencia de rectorías y funciones, debido a que nunca se definió un diseño básico, y se ha dado libertad de ejecución, dándose una anarquía de formas de intervención.

#### 5.1.6. Paso 6: Especificación de tensiones por resolver dentro de los parámetros identificados

- En la REDCUDI hace falta un sistema mediante el cual se mejore la articulación entre las diferentes instituciones tanto públicas como privadas en los temas relativos al desarrollo infantil.
- Elementos de planificación en temas de inversión y supervisión.
- Desarrollo de actividades que respondan a una atención integral.
- Sostenibilidad de los servicios, debido al panorama de contención del gasto público.
- No hay definido a nivel país un paquete básico de cuidados. El modelo sólo contempla alternativas institucionalizadas que no permiten ampliar la cobertura, y apenas se está definiendo un modelo de copago para las familias de clase media, para que puedan acceder a la REDCUDI, mediante un pago acorde al nivel de ingresos.

#### 5.1.7. Paso 7: Resolución de tensiones

Para resolver las tensiones es necesario realizar una revisión profunda del funcionamiento organizacional de la REDCUDI para identificar vacíos de gobernanza de la Red, que permitan definir un modelo básico del tipo de alternativa, donde se estructuren las mismas y se definan los parámetros de estandarización.

Además, se debe analizar y proponer un modelo de Gobernanza para el sector social, en donde se establezca claramente el nivel de articulación de la Red con otras instancias del Gobierno, o bien pensar en agrupar todas las alternativas. Replanteando un modelo organizacional a partir de una reforma legislativa para redefinir la rectoría de la Red como estructura formal, con una sola rectoría, ampliando las condiciones de acceso y cobertura mediante el fortalecimiento de las alianzas público-privadas y la cooperación interinstitucional.

## 5.2. Propuesta del modelo de gestión

Las políticas de cuidados y atención a la infancia han ido ganando un papel cada vez más importante, ya que representan un factor estratégico, aunque no el único, para garantizar la equidad, desde la concepción del ejercicio pleno de derechos y requieren de una educación que asegure el pleno desarrollo de sus potenciales desde su nacimiento, siendo una etapa fundamental de la vida de las personas, donde se asientan las bases del desarrollo integral desde los aspectos físicos (nutrición, peso y talla), así como los aspectos sociales y psicológicos.

El cuidado es un derecho señalado por la Convención de los Derechos del Niño de 1989 y está probado que las intervenciones en edades tempranas en materia de salud, educación, cuidado y crianza, son claves para disminuir la desigualdad, romper el ciclo de la pobreza y lograr mayor equidad. Por lo contrario, la falta de oportunidades genera un conjunto de brechas que la persona podría arrastrar por el resto de su vida.

En los primeros años de vida de los niños y las niñas, se construyen los cimientos de su desarrollo humano, por lo que es de suma importancia contribuir cuidadosamente a la formación de su identidad cultural, su adecuada relación con el medio familiar y comunal, su sentido de pertenencia, sus valores y actitudes, su seguridad y autoestima, su personalidad, su propia lengua y su propia vida cultural. De ahí que, las políticas y los programas sociales deben partir de una lógica integral.

La política social en materia de cuidados desde una perspectiva de género, constituye uno de los ejes más sobresalientes sobre el cual se debe impulsar una política social de carácter universal, no sólo para la consolidación de la equidad social sino también para el fortalecimiento de la relación Estado-sociedad.

Este compromiso social involucra en primer lugar al Estado, a los padres, madres y personas encargadas, a las alternativas prestatarias de servicios, a la comunidad cercana y a la sociedad en su conjunto, ya que asegurar la satisfacción de sus necesidades (afectivas, físicas, sociales, cognitivas, expresivas) es un deber social para la construcción de una verdadera democracia. Al garantizar oportunidades equitativas de aprendizaje y desarrollo se sientan las bases para el futuro de la sociedad, concretando, efectivamente, los derechos de la ciudadanía.

Es importante partir del hecho que la gestión social es por definición compleja. Lo explica bien Martínez Nogueira, al afirmar:

“La gerencia de lo social no puede dejar de lado las condiciones y demandas de su contexto de operación, desconocer su inmersión esencial en lo político, alejarse de las cuestiones sustantivas básicas de las intervenciones sociales, ignorar la extrema diversidad de programas y la complejidad de las relaciones inter organizacionales, ni dejar de construir un conocimiento sistemático que permita acrecentar sus capacidades para enfrentar conflictos, tensiones e incertidumbres” (Martínez, R., 2007, p. 87).

Por lo que el proceso de toma de decisiones en materia de cuidados, implica visualizar la problemática social como un todo compuesto, a su vez, por subsistemas que interactúan entre sí de forma recíproca, respondiendo a objetivos propios y a objetivos más amplios.

Según Repetto (2012), toda política social requiere el abordaje en dos planos: la definición de los problemas a enfrentar y en las intervenciones que se generan para enfrentar dichos problemas. Menciona que la integralidad debe considerar los siguientes aspectos:

- La integralidad responde a la aspiración de que servicios y programas estén centradas en las necesidades y derechos vulnerados de personas, familias o comunidades.
- La integralidad pone el acento en la entrega de los servicios y de las prestaciones sociales más atenta a lo específico y situacional.
- La integralidad procura darle a las intervenciones sociales una mayor coherencia e impacto, a través de la convergencia de las mismas, privilegiando la perspectiva del receptor (por ejemplo, familia y ciclo de vida de sus integrantes, en este caso de los niños y las niñas).

A partir de este abordaje, el modelo de gestión debe ser trazado con un horizonte a futuro, teniendo clara la distribución de los recursos de acuerdo con prioridades establecidas dentro de la estrategia general de la REDCUDI y de acuerdo con los condicionamientos de la alta gerencia representada por CC.

Siguiendo los planteamiento de Repetto (2012), el modelo de gestión debe armonizar varios aspectos:

1. **¿Dónde se ubica la rectoría de la REDCUDI?** Este un aspecto clave a resolver, y de acuerdo con los hallazgos del proceso evaluativo es importante mencionar que la Administración del presidente Carlos Alvarado, ha venido trabajando de forma conjunta con Eurosocial en asesorías técnicas tendientes a fortalecer el Concejo Económico Social, la Rectoría del Sector Social, así como la articulación de políticas de desarrollo social e inclusión, y más específicamente en un modelo de gobernanza ágil y robusto del REDCUDI desde una perspectiva de género.

Ya la Ley No. 9220, plantea que la ST, estará ubicada en el Ministerio que lleva la rectoría social. Según los avances con las misiones de Eurosocial, en el corto plazo se tendrá una propuesta dirigida a la conformación de la misma, y sería el lugar ideal para ejercer el rol de rectoría, sin embargo un reto que plantea es el fortalecimiento de la ST, tanto en capacidad técnica como en recursos humanos y financieros.

2. Arreglos institucionales formales e informales pertinentes al rumbo elegido, de ahí que uno de los retos de la ST, sea la capacidad de articular, entendida desde la concepción que las nuevas políticas, con foco en la articulación e integralidad, requieren soluciones y de la acción conjunta de distintos sectores del Estado. Asimismo, se entiende que tales problemáticas comprenden dimensiones que superan en este caso al niño y a la niña, siendo necesario abordar otros elementos como su contexto familiar y el entorno que habita. Bajo esta constatación, la coordinación o articulación se entiende

“...como el proceso mediante el cual se genera sinergia (entendida como aquello que resulta de la acción conjunta de dos o más actores, y cuyo valor supera su simple suma) entre las acciones y los recursos de los diversos involucrados en un campo concreto de gestión pública” (David Marsh, 1998, p. 35)

“al mismo tiempo que se construye (o redefine, en caso de su preexistencia) un sistema de reglas de juego, formales e informales, a través de las cuales los actores

involucrados encuentran fuertes incentivos para cooperar, más allá de sus intereses e ideologías particulares, por lo general, en conflicto” (Repetto, 2005, p. 45).

De este modo, el objetivo de la articulación intersectorial es lograr la integralidad en la prestación de servicios, de modo que aborden el conjunto de necesidades de las personas, familias y comunidades. La integración procura darle a la intervención del Estado una mayor coherencia e impacto, a través de la convergencia de las diversas intervenciones y al privilegiar la perspectiva del receptor (Martínez Nogueira 2007 en Repetto 2010).

3. Oferta programática intersectorial acorde al rumbo elegido, que ya se ofrece desde la REDCUDI, sin embargo uno de los retos con una ST más fortalecida, es lograr articular la política pública en materia de cuidados con las políticas sociales y programas que ofrece el Estado en materia de niñez y adolescencia, empleo, educación, ciencia y tecnología, igualdad y equidad de género y violencia contra las mujeres y las niñas. Este es el mayor reto para el Estado que ha tenido pocos avances en esta línea. Uno de las oportunidades que se presentan en esta línea es el acompañamiento en el proceso de aprobación de la Ley de Desarrollo Regional y su implementación, desde Eurosocial y en coordinación con la Cepal.
4. Mejora en las herramientas de gestión que respondan a las características de la oferta programática. Es fundamental contar con objetivos claros y metas precisas que le den un sentido sostenible a los esfuerzos de coordinación, consensuadas en el plano político y bien comunicadas al ámbito operativo.

A continuación se presenta un modelo de cartografía institucional con carácter cantonal (municipal) para la implementación del Sistema de Cuidados y Desarrollo Infantil.

#### Supuestos y descripción de la propuesta de estrategia

- Se propone un modelo dinámico que se ajuste a las realidades de cada uno de los territorios que como hemos visto en el proceso evaluativo, el modelo y los montos se aplican por igual en cualquier parte del país.
- Al proponerse estrategias locales, por debajo de la CTI, y que respete los lineamientos de la ST, además de los actores identificados en la Ley No. 9220, se pueden involucrar otros como las cámaras de comercio, alternativas privadas, entre otras.
- Se propone la realización de diagnósticos locales de brechas de acceso a servicios de cuidados, calidad de la oferta que ofrece el cantón, alianzas público-privadas, etc., que permita desarrollar planes de acción aterrizados a las localidades, lo cual permitirá la priorización de las necesidades locales, la promoción y la difusión de buenas prácticas.
- Importancia de definición de un lenguaje común a partir de las nociones o conceptos movilizados, este un elemento clave para una apropiación e implementación eficaz de la estrategia.
- Implicaría adaptar la Ley No. 9220 y sus acciones a las necesidades de cada región/cantón en pro de la universalización del cuidado.
- Incluir un enfoque de género, de forma que se puedan articular las acciones con la PIEG 2018-2032.
- Aprovechar la instancia del Subsistema de Niñez y Adolescencia y que se incorporen estas coordinaciones y articulaciones como parte de sus funciones.

- Designar a las oficinas locales del Minsa para que realice las supervisiones de los espacios de cuidados de las alternativas privadas.

¿Qué se requiere?

- Voluntad política al nivel más alto:

Se recomienda que la estrategia sea asumida directamente por el Presidente de la República, y para operacionalizar la propuesta estará a cargo del Presidente Ejecutivo del IMAS, en articulación con la CC, además deberá encargarse del impulso, coordinación y seguimiento de la implementación de la estrategia por parte de las diferentes instituciones del Estado y los gobiernos municipales.

Además sería importante lanzar una campaña informativa de forma conjunta con el Inamu, sobre la importancia de la responsabilidad social de los cuidados.

Niveles del modelo de gobernanza propuesto:

### Primer nivel

- Las ST REDCUDI asume el rol de ente rector técnico de la implementación de la Ley No. 9220, por lo que de acuerdo con las conclusiones de los hallazgos de la evaluación deberá desarrollar una estrategia de desarrollo de capacidades y cambio de clima y cultura organizacional en las instancias que conforman la REDCUDI.
- La ST REDCUDI deberá desarrollar un sistema de información para el seguimiento y evaluación del cumplimiento de cada una de las instituciones y de las diferentes alternativas.
- En caso de ser necesario se deberán firmar convenios de colaboración entre la ST REDCUDI y las instituciones sectoriales para establecer las condiciones que permitan la implementación de la estrategia de gestión.
- La Unión Nacional de Gobiernos Locales (UNGL), que representa la federación de Municipalidades más grande del país, se considera una instancia estratégica para la incidencia en las municipalidades.
- Valorar con el MEP el establecimiento de un convenio para el uso de las instalaciones que estén siendo subutilizadas, por parte del CEN-CINAI con el fin de operar opciones de cuidados y así ampliar la cobertura.

### Segundo Nivel

- Se recomienda la firma de convenios o compromisos entre la CC y las municipalidades y el PANI, para la implementación de la Ley No. 9220 en lo local, bajo la acción coordinada de las Alcaldías y los Subsistemas de Niñez y Adolescencia.
- Se incorpore el tema de cuidados en las políticas cantonales de niñez y adolescencia.
- Se logre destinar en la medida de las posibilidades, presupuesto público en el nivel cantonal para desarrollar acciones de formación, asesoría y acompañamiento a los actores locales para la implementación de la Ley No. 9220.
- Se establecen alianzas público – privadas desde los cantones.

En el nivel cantonal los gobiernos municipales, particularmente las alcaldías y los Subsistemas de niñez y adolescencia, son instancias estratégicas para lograr la implementación de la política de cuidados, de ahí la importancia de contar con estudios cantonales de oferta y demanda de las alternativas de cuidados. Se proponen los siguientes tres ejes de trabajo permanente en el marco de la estrategia cantonal:

- Gestión del Conocimiento y Comunicación.
- Desarrollo de Capacidades.
- Gestión por resultados.

Según el PNUD (2008) el desarrollo de capacidades se refiere a las transformaciones que empoderan a las personas, los líderes, las organizaciones y las sociedades. Se identifican tres fuentes que nutren las capacidades:

- El entorno favorable: es el amplio sistema social en el que operan las personas y las organizaciones. Incluye todas las reglas, leyes, políticas, relaciones de poder y normas sociales que regulan la interacción cívica. Es el entorno favorable el que marca el alcance del desarrollo de capacidades.
- El nivel organizacional: se refiere a la estructura, políticas y procedimientos internos que determinan la efectividad de una organización. Es aquí donde se ponen en juego los beneficios del entorno favorable y donde se reúne una variedad de personas. Cuanto mejor alineados estén estos elementos y mejores sean sus recursos, mayor será el potencial de su capacidad de crecimiento.
- El nivel individual: lo conforman las aptitudes, experiencias y conocimientos de cada persona que permiten su desempeño. Algunas de estas aptitudes son adquiridas formalmente, a través de educación y capacitación; pero otras son de origen informal y provienen de las acciones y observaciones de las personas. El acceso a recursos y experiencias que permitan desarrollar la capacidad individual es moldeado en gran parte por los factores organizacionales y sistémicos descritos anteriormente, los cuales son influenciados a la vez por el grado de desarrollo de capacidades de cada individuo.

Según Mideplan (2016), la Gestión para Resultados de Desarrollo (GpRD) es una estrategia metodológica basada en los fundamentos de la nueva gestión pública que busca facilitar el logro de objetivos socioeconómicos, la inclusión de la ciudadanía en procesos de gestión gubernamental, y, cómo hacer el desarrollo más eficaz y orientado a resultados con miras a consolidar una buena gobernanza a partir de la participación de actores públicos y privados en la gestión.

En el enfoque de la GpRD es fundamental alcanzar los objetivos establecidos, que son la base para conseguir los mejores resultados, los cuales deben ser conocidos y comprendidos por todas las personas de la organización.

Pasar de una “gestión por resultados” a una “gestión para resultados” implica un cambio de mentalidad respecto a la cadena de resultados, lo que significa pensar primero en los efectos e impactos deseados y luego establecer productos, procesos y, finalmente, los insumos necesarios que mejor apunten al logro de los resultados deseados.

La gestión para resultados busca mejorar la eficiencia, y por lo tanto, es esencial ser selectivo (y no intentar medir cada cosa) y realista (en términos de factibilidad y costos) en la selección de los indicadores.

El propósito final debe ser un sistema coherente basado en la gestión de resultados que incluya indicadores específicos y cuantificables, asociados a una línea de tiempo con una base de datos de referencia y evaluaciones periódicas de desempeño de proyectos y programas contrastados con metas definidas.

La GpRD hace énfasis en la medición de los resultados de la gestión en términos de efectos e impactos de sus productos (bienes y servicios) percibidos como cambios socioeconómicos, generando valor público en beneficio de la sociedad y transparencia para el fortalecimiento de la democracia.

### 5.3. 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    |

## ▶ 6. Lecciones aprendidas y buenas prácticas

### Lecciones aprendidas:

La evaluación brinda una oportunidad para la Desaf de acercamiento a las personas prestatarias de los servicios, bajo la lógica de la gestión para resultados para el desarrollo.

Todo esto de cara a aumentar la sostenibilidad de los programas y proyectos implementados en la actualidad o en futuras intervenciones.

- Revisar la relevancia de la replicabilidad de los resultados encontrados en los hallazgos para otro tipo de proyectos o acciones que se han venido desarrollando desde programas sociales selectivos.
- La evaluación tiene solidez en los hallazgos porque tomó una muestra representativa de la población de las alternativas y actores claves.
- Es importante para futuras evaluaciones en la temática considerar metodologías que permitan hacer una valoración sobre los cambios en la población de infancia y sobre las personas encargadas.
- El presupuesto asignado al proceso evaluativo no permitió la verificación en las alternativas de lo expuesto por las personas en los talleres.

### Buenas prácticas:

Es importante destacar que las limitaciones del contexto en el que se hizo la evaluación no permitió hacer un análisis exhaustivo de buenas prácticas, debido a que no tuvimos acceso a todas las alternativas para hacer una comparación mediante criterios establecidos previamente, a continuación se enumeran algunas experiencias que han sido reconocidas a nivel nacional como buenas prácticas:

1. **Experiencia de alianza público privada:** el diseño del CECUDI de Nicoya surge desde la iniciativa de la Fundación Holcim (Instituto Holcim Costa Rica), quien confiere a Entre Nos Atelier desarrollar un manual de diseño para el programa de la REDCUDI. El Manual representa un esfuerzo integrador que involucra el trabajo, opiniones y criterios de distintas instituciones del Estado, como ministerio de Salud, Educación, entre otros. Finalmente queda una herramienta de trabajo que informa desde la parte cognitiva del niño y la niña, lo programático-funcional, hasta estrategias de diseño de acuerdo a la región climatológica en que se ubica un proyecto determinado. Todo lo anterior como alternativa para un manejo eficiente de los recursos del Estado, con proyectos arquitectónicos más sensibles hacia su contexto.

2. **Experiencia de una buena práctica desarrollada por un Gobierno Local:** en la Municipalidad de Belén, se pudo evidenciar que se tiene una plaza a tiempo completo para atender y articular las acciones en materia de cuidado, y dentro de los servicios que brindan se cuenta con una: filosofía hogar-escuela, aprendizaje del inglés en forma natural, desarrollo inteligencias múltiples, método DOMAN, método Handwriting Without Tears, plurilingüismo (Francés, Mandarín, Portugués, Inglés, Español, estimulación temprana, música, arte, educación física, ballet, terapia y estimulación del lenguaje, programa Baby Einstein).
3. **Experiencia de una buena práctica desarrollada por un Gobierno Local:** en el caso de la Municipalidad de Siquirres, el servicio es brindado por personal contratado por la Municipalidad, lo que les ha permitido optimizar los recursos que se le brindan a las personas menores de edad, cuentan con un programa de huertas para enseñarles a las personas menores de edad.
4. **Experiencia de los CEN-CINAI:** La atención y protección infantil involucra servicios cotidianos en establecimientos CEN, CINAI y CENCE, donde los niños y niñas permanecen en un entorno favorable, sano, seguro, estimulante y reciben atención mediante relaciones afectuosas para propiciar su óptimo desarrollo.

Los escenarios en los que se despliega el componente de atención y protección integral son: educación inicial a preescolares, apoyo educativo a escolares, fomento de valores y cultura de paz, atención interdisciplinaria casos prioritarios y sesiones educativas a padres o responsables. Así como la capacitación a madres que se hacen cargo de cuidado de sus hijos e hijas para que tengan herramientas, y la apertura los fines de semana en las zonas donde las familias se dedican al comercio en esos horario.



## 7. Bibliografía

- Asamblea Legislativa de Costa Rica. (1998). *Código de la niñez y la adolescencia*. San José, Costa Rica: Asamblea Legislativa.
- Aldunate, E., & Córdoba, J. (2011). *Formulación de Programas con la Metodología de Marco Lógico*. Obtenido de Cepal: [www.cepal.org](http://www.cepal.org)
- Araújo, S., & Meehan, L. (2018). *Estudios económicos de la OCDE: Costa Rica 2018*. . San José, Costa Rica: OCDE.
- Araya, K. (2018). *Informe de gestión 2015-2018 Dirección Ejecutiva ST REDCUDI*. San José, Costa Rica.
- Asamblea Legislativa de Costa Rica. (2016). *Ley No. 9379 Promoción de la Autonomía Personal de las Personas con Discapacidad*. San José: La Gaceta No. 166.
- Asamblea Legislativa de Costa Rica. (2018). *Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares No 5762*. Obtenido de <http://www.pgrweb.go.cr/>
- Bamberger, M. (2012). *Introducción a los Métodos Mixtos de la Evaluación de Impacto. Notas sobre la Evaluación de Impacto*. Obtenido de [www.interaction.org](http://www.interaction.org)
- Banco Mundial. (1990). *Informe sobre el Desarrollo Mundial*. Obtenido de [documents.worldbank.org](http://documents.worldbank.org)
- Benavides, O., & Gómez, C. (2005). *Métodos en Investigación Cualitativa: Triangulación*. Obtenido de [www.redalyc.org](http://www.redalyc.org)
- Betancourt, D. (2016). *Diagrama de Causa y Efecto como herramienta de calidad*. Obtenido de [www.ingenioempresa.com](http://www.ingenioempresa.com)
- Castro, V. (s.f.). *Décimo Informe sobre el Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. Informe final: programas gubernamentales ante la pobreza: alcances y limitaciones en la última década*. San José, Costa Rica: PEN.
- Cefemina. (2011). *Diagnóstico sobre la oferta de servicios de cuidado y atención integral de niños, niñas con algún grado de dependencia a cargo de jóvenes (15 a 35 años) en Desamparados y Upala*. Costa Rica: Realizada para Unicef con apoyo de Inamu.
- Centro de Información Jurídica en Línea (Cijul). (s.f.). *Informe de investigación Cijul. Tema: Desconcentración máxima y desconcentración mínima*. Obtenido de [www.cijulenlinea.ucr.ac.cr](http://www.cijulenlinea.ucr.ac.cr)
- Cepal. (1998). *Gestión de Programas Sociales en América Latina*. Santiago, Chile: Cepal.

- Cepal. (2004). *Entender la pobreza desde la perspectiva de género*. Obtenido de Cepal-Unifem: repositorio.cepal.org
- Cepal. (2012). *Programas para el Cuidado y el Desarrollo Infantil Temprano en los Países del SICA*. México D.F.: Cepal.
- Cepal. (2014). *Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil en Costa Rica, el proceso de construcción 2010-2014*. Santiago, Chile: Cepal.
- Consejo de Ministras de la Mujer de Centroamérica y República Dominicana (COMMCA). (2013). *Política Regional de Igualdad y Equidad de Género del Sistema de la Integración Centroamericana*. Obtenido de CAC.in
- Constitución Política de Costa Rica*. (2019). Obtenido de Sistema Costarricense de Información Jurídica: [www.pgrweb.go.cr](http://www.pgrweb.go.cr)
- Contraloría General de la República. (2018). *Informe de la auditoría operativa sobre la eficacia de la operación para la implementación de los objetivos del desarrollo sostenible (ODS) con énfasis en género (ODS5)*. Obtenido de [cgrfiles.cgr.go.cr](http://cgrfiles.cgr.go.cr)
- Decreto 29580-S Reglamento a la Ley de centros de atención integral*. (2019). Obtenido de Sistema de Información Jurídica Costarricense: [www.pgrweb.go.cr](http://www.pgrweb.go.cr)
- Decreto 30695 Normas para la habilitación de Hogares Comunitarios*. (2002). Obtenido de [www.pgrweb.go.cr](http://www.pgrweb.go.cr)
- Decreto 37905 Programa de Igualdad y Equidad de Género en el empleo y la formación de la norma nacional voluntaria*. (2019). Obtenido de Sistema Costarricense de Información Jurídica: [www.pgrweb.go.cr](http://www.pgrweb.go.cr)
- Decreto 41347-MP-MTSS-MDHIS. Acuerdo de delegación respecto a la coordinación de la Comisión Consultiva de la Red Nacional de Cuido y Desarrollo*. (s.f.). Obtenido de Obtenido de Sistema Costarricense de Información Jurídica: [www.pgrweb.go.cr](http://www.pgrweb.go.cr)
- Defensoría de los Habitantes. (2018). *Comunicado de Prensa*. Obtenido de [www.dhr.go.cr](http://www.dhr.go.cr)
- Desaf. (2019). *Términos de referencia de contratación directa de un equipo evaluador para realizar la evaluación de la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil REDCUDI*. San José: Desaf.
- Desarrollo Humano e Inclusión Social. (2016). *Informe de rendición de cuentas*. San José, Costa Rica.
- Dirección de Innovación y Administración Electrónica. (s.f.). *Guía de Evaluación de Políticas Públicas del Gobierno Vasco*. Dirección de Coordinación.
- Directriz general para el aporte de recursos públicos para la conformación y desarrollo de la Red de Cuido de niños, niñas y personas adultas mayores. Directriz 008-P*. (2019). Obtenido de Sistema de Información Jurídica Costarricense: [www.pgrweb.go.cr](http://www.pgrweb.go.cr)

- Elizondo, H., & Pacheco, J. (2019). *Alternativas para universalizar la Red de Cuido Infantil. Informe Estado de la Nacion en Desarrollo Humano Sostenible*. San José, Costa Rica.
- Espinoza Villalobos, D. (2018). *Guía pedagógica para niños y niñas desde el nacimiento hasta los 4 años*. San José, Costa Rica: Ministerio de Educación Pública; Dirección de Desarrollo Curricular.
- Fodesaf. (2016). *Informe anual de ejecución CEN-CINAI*. San José.
- Fundación GESO. (2017). *Modelos de Gestión de los Centros de Cuido y Desarrollo Infantil (CECUDI) Identificación de retos y propuestas desde los gobiernos locales*. San José.
- Gertler, P., Martínez, S., Premand, P., Rawlings, L., & Vermeersch, C. (2016). *Impact Evaluation in Practice Second Edition*. Obtenido de Interamerican Development Bank and World Bank: [www.openknowledge.worldbank.org](http://www.openknowledge.worldbank.org)
- Gómez, Z. (2015). *Estudio de Viabilidad Económica-Financiera y Propuesta de Sostenibilidad para REDCUDI*. San José, Costa Rica.
- Grillo, M., & otros. (2010). *Perspectivas estratégicas y técnicas sobre la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil propuesta de las organizaciones sociales que trabajan en el sector de niñez*. San José: Unicef-Costa Rica, Cosecodeni, Paniamor, Uniprin, Ineina/UNA, VIVA.
- Guzmán, J. (2014). *Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil en Costa Rica: El proceso de construcción 2010-2014*. Naciones Unidas.
- Herrera, R. (2017). *Informe final de gestión febrero 2012-setiembre 2017. Área de Desarrollo Socioeducativo, Subgerencia de Desarrollo Social. IMAS*. Obtenido de [www.imas.go.cr](http://www.imas.go.cr)
- Hodgson, B. (2001). *El programa de Hogares Comunitarios y su relación con las organizaciones comunitarias. Tesis para optar por el grado de Licenciatura en Trabajo Social*. San José.
- IMAS. (2018). *Informe sobre los resultados obtenidos en el estudio del subsidio cuidado y desarrollo infantil pagado a las familias que utilizan el servicio de las alternativas de cuidado y desarrollo infantil. AUD-10-2018*. San José, Costa Rica.
- IMAS. (26 de marzo de 2019). *IMAS.GO*. Obtenido de [www.imag.go.cr](http://www.imag.go.cr)
- IMAS. (s.f.). *Documento Estrategia Puente al Desarrollo*. Obtenido de [www.imas.go.cr](http://www.imas.go.cr)
- Inamu. (2007). *Política Nacional para la Igualdad y la Equidad de Género 2007-2017*. Obtenido de [www.inamu.go.cr](http://www.inamu.go.cr)
- Inamu. (2017). *Política Nacional para la Atención y Prevención de la Violencia contra las Mujeres de todas las edades (PLANOVI) 2017-2032*. Obtenido de [www.Poder-Judicial.go.cr/observatoriodegenero](http://www.Poder-Judicial.go.cr/observatoriodegenero)

- INEC. (2015). *Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) Metodología*. Obtenido de [www.inec.go.cr](http://www.inec.go.cr)
- INEC. (2017). *Encuesta Nacional del Uso del Tiempo*. Obtenido de [www.inec.go.cr](http://www.inec.go.cr)
- Ingenio Empresa. (2019). *5 Fuerzas de Porter*. Obtenido de [www.ingenioempresa.com](http://www.ingenioempresa.com)
- Kooiman, J. (2005). *Gobernar en Gobernanza en La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, coord. Agustí Cerrillo, 57-81. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Lam, A. (2011). *Organizaciones innovadoras: estructura, aprendizaje y adaptación*. Obtenido de [www.bbvaopenmind.com](http://www.bbvaopenmind.com)
- Ley 7142 de Promoción de la Igualdad Social de la Mujer*. (2019). Obtenido de Sistema Costarricense de Información Jurídica: [www.pgrweb.go.cr](http://www.pgrweb.go.cr)
- Ley 7476 Contra el Hostigamiento Sexual en el Empleo y la Docencia*. (2019). Obtenido de Sistema Costarricense de Información Jurídica: [www.pgrweb.go.cr](http://www.pgrweb.go.cr)
- Ley 7586 Contra la Violencia Doméstica*. (2019). Obtenido de Sistema Costarricense de Información Jurídica: [www.pgrweb.go.cr](http://www.pgrweb.go.cr)
- Ley 7654 de Pensiones Alimentarias*. (2019). Obtenido de Sistema Costarricense de Información Jurídica: [www.pgrweb.go.cr](http://www.pgrweb.go.cr)
- Ley 7801 de Creación del Inamu*. (2019). Obtenido de Sistema Costarricense de Información Jurídica: [www.pgrweb.go.cr](http://www.pgrweb.go.cr)
- Ley 8017 Centros de atención integral*. (2019). Obtenido de Sistema de Información Jurídica Costarricense: [www.pgrweb.go.cr](http://www.pgrweb.go.cr)
- Ley 8101 de Paternidad Responsable*. (s.f.). Obtenido de Sistema Costarricense de Información Jurídica: [www.pgrweb.go.cr](http://www.pgrweb.go.cr)
- Ley 9095 contra la Trata de personas*. (2019). Obtenido de [www.pgrweb.go.cr](http://www.pgrweb.go.cr)
- Ley 9220 Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil*. (2014). Obtenido de Sistema costarricense de información jurídica: [www.pgrweb.go.cr](http://www.pgrweb.go.cr)
- Ley 9406 de Relaciones impropias*. (2019). Obtenido de Sistema Costarricense de Información Jurídica: [www.pgrweb.go.cr](http://www.pgrweb.go.cr)
- Ley de Penalización de violencia contra la mujer*. (2019). Obtenido de Sistema Costarricense de Información Jurídica: [www.pgrweb.go.cr](http://www.pgrweb.go.cr)
- Ley de Trabajo Doméstico Remunerado*. (2019). Obtenido de Sistema Costarricense de Información Jurídica: [www.pgrweb.go.cr](http://www.pgrweb.go.cr)
- Marsh, D. (1998). *Comparing policy networks*. Open University Press.

- Martínez Bordon, A., & Soto de la Rosa, H. (2012). *Programas para el cuidado y el desarrollo infantil temprano en los países del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA). De su configuración actual a su implementación óptima*. Mexico, D.F.: Naciones Unidas.
- Martínez Nogueira, R. (2007). Desafíos estratégicos en la implementación de programas sociales. En J. C. Cortázar Velarde, *Entre el diseño y la evaluación. El papel crucial de la implementación de los programas sociales*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Mideplan. (2017). *Costa Rica Estadísticas regionales 2010-2015*. San José, Costa Rica: Mideplan.
- Mideplan. (2017). *Guía de la teoría de la intervención*. Obtenido de [www.mideplan.go.cr](http://www.mideplan.go.cr)
- Mideplan. (2017). *Guía sobre el enfoque de igualdad de género y derechos humanos en la evaluación*. San José, Costa Rica: Mideplan.
- Mideplan. (2017). *Manual de evaluación para intervenciones públicas*. San José, Costa Rica: Mideplan.
- Mideplan; Ministerio de Hacienda y Comisión interinstitucional. (2016). *Marco conceptual y estratégico para el fortalecimiento de la Gestión para Resultados en el Desarrollo en Costa Rica*. Obtenido de <https://documentos.mideplan.go.cr/alfresco>
- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. (2015). *Ley 9343 de Reforma Procesal Laboral*. Obtenido de [www.MTSS.go.cr](http://www.MTSS.go.cr)
- Mintzberg, H. (1991). *Diseño de organizaciones eficientes*. Obtenido de [www.tecnoadministracionpub.files.wordpress.com](http://www.tecnoadministracionpub.files.wordpress.com)
- Monge, G., & Pacheco, J. (2019). *Estrategia de Universalización de los servicios de la REDCUDI (Informe final de consultoría)*. San José, Costa Rica: IMAS.
- Morlachetti, A. (2013). *Sistemas nacionales de protección integral de la infancia: fundamentos jurídicos y estado de aplicación en América Latina y el Caribe. Documentos de Proyectos N° 515*. Chile: CEPAL.
- Naciones Unidas. (2015). *Transversalización de género en los objetivos de desarrollo sostenible - Agenda 2030*. Obtenido de [www.lac.unwomen.org](http://www.lac.unwomen.org)
- Naciones Unidas. (2011). *Integración de los derechos humanos y la igualdad de género en la evaluación - hacia una guía de UNEG*. Obtenido de [www.uneval.org](http://www.uneval.org)
- Naciones Unidas. (2015). *Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible una oportunidad para América Latina y el Caribe*. Obtenido de [www.sela.org](http://www.sela.org)
- Naciones Unidas. (2016). *Estrategia de Montevideo para la implementación de la Agenda Regional*. Obtenido de [www.acnur.org](http://www.acnur.org)
- OEA. (1995). *Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer (Convención Belém do Pará)*. Obtenido de [www.oas.org](http://www.oas.org)

- OECD. (2010). *Glosario de los principales términos sobre evaluación y gestión basada en resultados*. Obtenido de [www.campusvirtualesp.org](http://www.campusvirtualesp.org)
- OIT. (2016). *Las mujeres en el trabajo, tendencias 2016*. Obtenido de [www.ilo.org](http://www.ilo.org)
- ONU Mujeres. (2014). *Declaración y plataforma de acción de Beijing. Declaración política y documentos resultados de Beijing +5*. Obtenido de [www.unwomen.org](http://www.unwomen.org)
- ONU Mujeres. (2014). *Guía de evaluación de programas y proyectos con perspectiva de género, derechos humanos e interculturalidad*. Obtenido de [www.lac.unwomen.org](http://www.lac.unwomen.org)
- Organización general y bases operativas de la REDCUDI. Decreto 36916-MP-MBSF*. (2019). Obtenido de Sistema de Información Jurídica Costarricense: [www.pgrweb.go.cr](http://www.pgrweb.go.cr)
- Pacheco, J., & Elizondo, H. (2019). *Alternativas para universalizar la Red de Cuido Infantil (Avance de investigación)*. San José, Costa Rica: Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible 2019.
- PANI. (1 de Noviembre de 2016). Reglamento para la transferencia, uso, control y liquidación de los recursos girados a sujetos privados con convenio de cooperación y transferencia de recursos vigente con el PANI para la prevención, protección y atención de personas menores de edad. *Alcance Digital La Gaceta No. 240*.
- PANI. (2019). *Lineamientos para Modelos de Atención Modalidad no Residencial*. Costa Rica.
- Patton, M. (2002). *A guide to using qualitative research methodology*. Médicos sin fronteras.
- PEN. (2018). *Informe Estado de la Nación en Desarrollo Sostenible*. Obtenido de [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)
- PEN. (2019). *Séptimo Informe Estado de la Educación*. Costa Rica.
- Plan Estratégico 2018-2022, marco operativo y organizacional de la REDCUDI de acuerdo con la Ley 9220*. (2019). Obtenido de Sistema Costarricense de Información Jurídica: [www.pgrweb.go.cr](http://www.pgrweb.go.cr)
- PNUD. (2008). *Apoyo al desarrollo de capacidades. El enfoque del PNUD*. Nueva York.
- PNUD. (2016). *Informe sobre Desarrollo Humano*. Obtenido de [www.undp.org](http://www.undp.org)
- PNUD. (2019). *Informe sobre Desarrollo Humano*. Obtenido de [www.undp.org](http://www.undp.org)
- Presidencia de la República Costa Rica y MTSS. (2010). *Reglamento a la Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares No. 35873*. Obtenido de <http://www.pgrweb.go.cr/>
- Presidencia de la República de Costa Rica. (2010). *Declaratoria de Interés Público la conformación y desarrollo de la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil - Decreto Ejecutivo 36020*. Obtenido de [www.pgrweb.go.cr](http://www.pgrweb.go.cr)

- REDCUDI. (2017). *Estrategia en materia de inserción de los padres y las madres al mercado laboral o educativo*. Obtenido de [www.imas.go.cr](http://www.imas.go.cr)
- REDCUDI. (2017). *Guía Metodológica para el trámite de centros de cuidado y desarrollo infantil por parte de los gobiernos locales, desde la solicitud de recursos para su construcción y equipamiento hasta la puesta en operación*. Obtenido de [www.imas.go.cr](http://www.imas.go.cr)
- REDCUDI. (2018). *Marco conceptual, operativo y organizacional Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil*. Obtenido de [www.imas.go.cr](http://www.imas.go.cr)
- REDCUDI. (2018). *Plan Estratégico 2018-2022*. Obtenido de [www.imas.go.cr](http://www.imas.go.cr)
- Repetto, F. (2010). Protección social en América Latina: la búsqueda de una integralidad con enfoque de derechos. *Revista del CLAD. Reforma y democracia*.
- Repetto, F., & Fernández, J. P. (2012). *Coordinación de políticas, programas y proyectos sociales*. Buenos Aires: Fundación CIPPEC.
- Schoröder, P. (2001). *Nueva Gestión Pública: Aportes para el buen gobierno*. México: Fundación Friedrich Naumann. Obtenido de <http://relial.org/uploads/biblioteca>
- Schvarstein, L. (s.f.). *Diseño de organizaciones, tensiones y paradojas*. Obtenido de [www.es.scribd.com](http://www.es.scribd.com)
- Sistema de Naciones Unidas de Panamá. (2010). *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer*. Obtenido de [www.unicef.org](http://www.unicef.org)
- Tapella, M. (2007). *Mapeo de actores*. Obtenido de [wordpress.com > files > planificacionsocialunsj](http://wordpress.com/files/planificacionsocialunsj)
- Torres, N. (2010). *La política educativa y su compromiso con la equidad social y el desarrollo sostenible*. Obtenido de Revista Electrónica Educare: [www.dialnet.unirioja.es](http://www.dialnet.unirioja.es)
- Torres-Melo, J., & Santander, J. (2013). *Introducción a las políticas públicas: conceptos y herramientas desde la relación entre Estado y ciudadanía*. Obtenido de [www.funcionpublica.gov.co](http://www.funcionpublica.gov.co)
- Trejos, J. (2005). *Pobreza y gasto público social en Costa Rica*. Obtenido de [www.ccp.ucr.ac.cr](http://www.ccp.ucr.ac.cr)
- Unicef. (2019). *Informe anual 2017. Avanzando hacia una Costa Rica más inclusiva para no dejar a ningún niño, niña o adolescente atrás*. San José, Costa Rica.
- Valle, O., & Rivera, O. (2008). *Monitoreo e Indicadores IDIE Guatemala Educación Inicial y derechos de la infancia*. Sevilla: Junta de Andalucía.
- Vargas, J. (2017). *La REDCUDI: Características de los proveedores de servicios y sus desafíos*. San José, Costa Rica: Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible.



# Anexos



# 8. Anexos

## 8.1 Matriz de Evaluación

Tabla 25. Matriz Marco Evaluativo Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil

| OBJETIVO GENERAL: Valorar el modelo de gestión de la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil para el fortalecimiento del subsistema de Cuido y Desarrollo Infantil y apoyar la toma de decisiones.   |  |  |   |  |
|--|--|--|---|--|
| Objetivo específico 1: Valorar la situación actual de la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil para identificar posibilidades de mejora del modelo de gestión.   |  |  |   |  |
| Criterios  | Preguntas  | Temas de análisis  | Método / Técnica de recolección de datos y análisis de datos  | Fuente de información  |
| <p><b>Pertinencia:</b><br/>Medida en que los objetivos y actividades de la intervención responden y son congruentes con las necesidades de la población meta, objetivos institucionales, políticas del país, o cambios del entorno de la intervención.</p> | <p>¿En qué medida se ha contribuido a fortalecer y ampliar las alternativas de atención infantil integral?</p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Coherencia entre los objetivos-problemática identificada y acciones implementadas para la atención de las necesidades de la población menor de 13 años.</li> <li>• Existen dificultades para implementar las acciones adecuadamente.</li> <li>• Las actividades que se desarrollan son las adecuadas para la atención de la problemática de la Intervención.</li> <li>• Coordinación interinstitucional y mecanismos de gestión articulados y consolidados que contribuyan a alcanzar los objetivos de la REDCUDI.</li> <li>• Se ha documentado esa coordinación.</li> <li>• Nivel de adecuación de las estrategias de intervención concretas a problemas y realidades del país.</li> </ul> | <p>Análisis documental.</p> <p>Talleres con personal a cargo de la ejecución y socios estratégicos</p> <p>Entrevistas a personas del nivel político, y secretaria técnica.</p> <p>El método de análisis será de contenido de la información encontrada y triangulación de la información.</p> | <p>Decretos</p> <p>Leyes</p> <p>Documentación</p> <p>Planes estratégicos</p> <p>Evaluaciones</p> <p>Informes de Secretaría técnica.</p> <p>Personal del nivel político</p> <p>Personas de la secretaria técnica.</p> <p>Personas ejecutoras de las alternativas.</p> |

**Objetivo específico 1: Valorar la situación actual de la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil para identificar posibilidades de mejora del modelo de gestión.**

| Crterios   | Preguntas  | Temas de análisis   | Método / Técnica de recolección de datos y análisis de datos  | Fuente de información   |
|--|--|---|---|---|
| <p><b>Pertinencia:</b><br/>Medida en que los objetivos y actividades de la intervención responden y son congruentes con las necesidades de la población meta, objetivos institucionales, políticas del país, o cambios del entorno de la intervención.</p> | <p>¿En qué medida ha mejorado el acceso de los niños y niñas a los servicios de cuidado y atención integral?<br/>¿Cuáles cambios en el entorno ocurrieron como consecuencia de la REDCUDI?</p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• La cobertura se ha logrado expandir.</li> <li>• La atención que se brinda a la población beneficiaria en las diferentes modalidades es homogénea.</li> <li>• Población beneficiaria recibe atención integral en las diferentes modalidades.</li> <li>• Coordinación interna de la red, líneas de mando y gestión de recursos.</li> <li>• Accesibilidad de los servicios, igualdad de oportunidades y equidad en beneficio de la población objetivo.</li> </ul> | <p>Análisis documental.</p> <p>Talleres con personal a cargo de la ejecución y socios estratégicos</p> <p>Entrevistas a personas del nivel político, y secretaria técnica.</p> <p>El método de análisis será de contenido de la información encontrada y triangulación de la información.</p> | <p>Decretos</p> <p>Leyes</p> <p>Documentación</p> <p>Planes estratégicos</p> <p>Evaluaciones</p> <p>Informes de Secretaría técnica.</p> <p>Personal del nivel político</p> <p>Personas de la secretaria técnica.</p> <p>Personas ejecutoras de las alternativas</p> |

**Objetivo específico 1: Valorar la situación actual de la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil para identificar posibilidades de mejora del modelo de gestión.**

| Crterios   | Preguntas   | Temas de análisis  | Método / Técnica de recolección de datos y análisis de datos  | Fuente de información   |
|--|---|--|---|---|
| <p><b>Pertinencia:</b><br/>Medida en que los objetivos y actividades de la intervención responden y son congruentes con las necesidades de la población meta, objetivos institucionales, políticas del país, o cambios del entorno de la intervención.</p> | <p>¿Se definen mecanismos de monitoreo de las acciones implementadas?</p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Existencia de mecanismos de seguimiento que permitan tomar decisiones ágiles y certeras en pro del bienestar de la población atendida.</li> </ul> | <p>Análisis documental.</p> <p>Talleres con personal a cargo de la ejecución y socios estratégicos</p> <p>Entrevistas a personas del nivel político, y secretaria técnica.</p> <p>El método de análisis será de contenido de la información encontrada y triangulación de la información.</p> | <p>Decretos</p> <p>Leyes</p> <p>Documentación</p> <p>Planes estratégicos</p> <p>Evaluaciones</p> <p>Informes de Secretaría técnica.</p> <p>Personal del nivel político</p> <p>Personas de la secretaria técnica.</p> <p>Personas ejecutoras de las alternativas</p> |

**Objetivo específico 2: Valorar las acciones implementadas por la Red de Cuido en relación con los objetivos planteados. (Ley 9220)**

| <b>Criterios</b>  | <b>Preguntas</b>   | <b>Temas de análisis</b>  | <b>Método / Técnica de recolección de datos y análisis de datos</b>   | <b>Fuente de información</b>  |
|---|--|---|---|---|
| <p><b>Eficacia:</b><br/>Medida en que se lograron los objetivos de la intervención.</p> | <p><b>¿En qué medida se ha cumplido con los objetivos de la intervención y cuáles han sido los resultados?</b></p>         | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Identificación de las dificultades para el logro de articulación.</li> <li>• Mecanismos de coordinación.</li> <li>• Nivel de corresponsabilidad para la implementación de las acciones.</li> <li>• Factores centrales que determinan el logro o no, de los objetivos.</li> </ul>   | <p>Análisis documental.</p> <p>Talleres con personal a cargo de la ejecución y socios estratégicos</p> <p>Entrevistas a personas del nivel político, y secretaria técnica.</p> <p>Encuesta en línea</p> <p>El método de análisis será de contenido y análisis estadístico de la información encontrada y triangulación de la información.</p> | <p>Decretos</p> <p>Leyes</p> <p>Documentación</p> <p>Planes estratégicos</p> <p>Evaluaciones</p> <p>Informes de Secretaría técnica.</p> <p>Personal del nivel político</p> <p>Personas de la secretaria técnica.</p> <p>Personas ejecutoras de las alternativas</p> |
| <p><b>Eficacia:</b><br/>Medida en que se lograron los objetivos de la intervención.</p> | <p><b>¿Cuáles son los principales factores que explican el nivel de logro o la falta de consecución de resultados?</b></p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Identificación de efectos reales y comparación con resultados de los servicios que brindan las diferentes alternativas de atención que forman parte de la REDCUDI.</li> <li>• La dotación de recursos es suficiente para solucionar los problemas y conseguir los objetivos propuestos.</li> <li>• Identificación de los factores internos y/o externos que puedan afectar la consecución de objetivos.</li> <li>• Fortalezas, debilidades y calidad de los resultados.</li> </ul> | <p>Análisis documental.</p> <p>Talleres con personal a cargo de la ejecución y socios estratégicos</p> <p>Entrevistas a personas del nivel político, y secretaria técnica.</p> <p>Encuesta en línea</p> <p>El método de análisis será de contenido y análisis estadístico de la información encontrada y triangulación de la información.</p> | <p>Decretos</p> <p>Leyes</p> <p>Documentación</p> <p>Planes estratégicos</p> <p>Evaluaciones</p> <p>Informes de Secretaría técnica.</p> <p>Personal del nivel político</p> <p>Personas de la secretaria técnica.</p> <p>Personas ejecutoras de las alternativas</p> |

**Objetivo específico 2: Valorar las acciones implementadas por la Red de Cuido en relación con los objetivos planteados. (Ley 9220)**

| Criterios   | Preguntas   | Temas de análisis  | Método / Técnica de recolección de datos y análisis de datos  | Fuente de información   |
|---|---|--|---|---|
| <p><b>Eficacia:</b><br/>Medida en que se lograron los objetivos de la intervención.</p> | <p><b>¿Se han presentado cambios inesperados o indirectos –tanto positivos como negativos– y como han sido gestionados por la Secretaría?</b></p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Identificación efectos no esperados.</li> <li>• Capacidad de respuesta para mitigar riesgos y efectos en caso de que sean negativos.</li> </ul> | <p>Análisis documental.</p> <p>Talleres con personal a cargo de la ejecución y socios estratégicos</p> <p>Entrevistas a personas del nivel político, y secretaria técnica.</p> <p>Encuesta en línea</p> <p>El método de análisis será de contenido y análisis estadístico de la información encontrada y triangulación de la información.</p> | <p>Decretos</p> <p>Leyes</p> <p>Documentación</p> <p>Planes estratégicos</p> <p>Evaluaciones</p> <p>Informes de Secretaría técnica.</p> <p>Personal del nivel político</p> <p>Personas de la secretaria técnica.</p> <p>Personas ejecutoras de las alternativas</p> |

**Objetivo específico 2: Valorar las acciones implementadas por la Red de Cuido en relación con los objetivos planteados. (Ley 9220)**

| Criterios   | Preguntas   | Temas de análisis   | Método / Técnica de recolección de datos y análisis de datos   | Fuente de información  |
|---|---|---|--|--|
| <p><b>Eficacia:</b><br/>Medida en que se lograron los objetivos de la intervención.</p> | <p><b>¿Hasta qué punto existen cambios en las familias como consecuencia de la REDCUDI?</b></p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Inserción laboral de los padres y de las madres.</li> <li>• Inserción educativa de los padres y madres.</li> </ul> | <p><b>Análisis documental.</b></p> <p>Talleres con personal a cargo de la ejecución y socios estratégicos</p> <p>Entrevistas a personas del nivel político, y secretaria técnica.</p> <p>Encuesta en línea</p> <p>El método de análisis será de contenido y análisis estadístico de la información encontrada y triangulación de la información.</p> | <p><b>Decretos</b></p> <p>Leyes</p> <p>Documentación</p> <p>Planes estratégicos</p> <p>Evaluaciones</p> <p>Informes de Secretaría técnica.</p> <p>Personal del nivel político</p> <p>Personas de la secretaria técnica.</p> <p>Personas ejecutoras de las alternativas</p> |

**Objetivo específico 3: Desarrollar una propuesta para el mejoramiento integral del modelo de gestión de la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil.**

| Criterios  | Preguntas   | Temas de análisis  | Método / Técnica de recolección de datos y análisis de datos  | Fuente de información   |
|--|---|--|---|---|
| <p><b>Eficiencia:</b><br/>Medida en que se obtienen los resultados, objetivos y procesos de acuerdo con los recursos e insumos disponibles (tiempo, habilidades técnicas, costos entre otros).</p> <p><b>Sostenibilidad:</b><br/>Medida en que los beneficios generados se pueden mantener en el tiempo más allá del ciclo de implementación de un programa o proyecto, o medida en que se observan condiciones propicias para ello.</p> | <p><b>¿Cómo puede mejorarse el diseño del Sistema REDCUDI?</b></p>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Relación entre el modelo de gestión y consecución de los resultados.</li> </ul>   | <p>Análisis documental.</p> <p>Talleres con personal a cargo de la ejecución y socios estratégicos</p> <p>Entrevistas a personas del nivel político, y secretaria técnica.</p> <p>Encuesta en línea</p> <p>El método de análisis será de contenido y análisis estadístico de la información encontrada y triangulación de la información.</p> | <p>Decretos</p> <p>Leyes</p> <p>Documentación</p> <p>Planes estratégicos</p> <p>Evaluaciones</p> <p>Informes de Secretaría técnica.</p> <p>Personal del nivel político</p> <p>Personas de la secretaria técnica.</p> <p>Personas ejecutoras de las alternativas</p> |
| <p><b>Eficiencia:</b><br/>Medida en que se obtienen los resultados, objetivos y procesos de acuerdo con los recursos e insumos disponibles (tiempo, habilidades técnicas, costos entre otros).</p> <p><b>Sostenibilidad:</b><br/>Medida en que los beneficios generados se pueden mantener en el tiempo más allá del ciclo de implementación de un programa o proyecto, o medida en que se observan condiciones propicias para ello.</p> | <p><b>¿Son los recursos, procedimientos y sistemas de información adecuados para la generación de resultados?</b></p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Los recursos financieros y humanos empleados se adecuan al contexto nacional.</li> <li>• Es eficiente y sostenible el modelo de financiamiento de la REDCUDI.</li> <li>• Existencia de procedimientos documentados.</li> <li>• Sistemas de información implementados o en proceso.</li> </ul> |   |   |

**Objetivo específico 3: Desarrollar una propuesta para el mejoramiento integral del modelo de gestión de la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil.**

| Criterios  | Preguntas  | Temas de análisis   | Método / Técnica de recolección de datos y análisis de datos  | Fuente de información  |
|--|--|---|---|--|
| <p><b>Eficiencia:</b><br/>Medida en que se obtienen los resultados, objetivos y procesos de acuerdo con los recursos e insumos disponibles (tiempo, habilidades técnicas, costos entre otros).</p> <p><b>Sostenibilidad:</b><br/>Medida en que los beneficios generados se pueden mantener en el tiempo más allá del ciclo de implementación de un programa o proyecto, o medida en que se observan condiciones propicias para ello.</p> | <p><b>¿Cuáles factores fomentan o limitan la sostenibilidad de la REDCUDI?</b></p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Identificación de factores que contribuyen o limitan la sostenibilidad de la Intervención.</li> <li>• Identificación de fortalezas y oportunidades de mejora de la REDCUDI.</li> </ul> | <p>Análisis documental.</p> <p>Talleres con personal a cargo de la ejecución y socios estratégicos</p> <p>Entrevistas a personas del nivel político, y secretaria técnica.</p> <p>Encuesta en línea</p> <p>El método de análisis será de contenido y análisis estadístico de la información encontrada y triangulación de la información.</p> | <p>Decretos</p> <p>Leyes</p> <p>Documentación</p> <p>Planes estratégicos</p> <p>Evaluaciones</p> <p>Informes de Secretaría Técnica.</p> <p>Personal del nivel político</p> <p>Personas de la Secretaría Técnica</p> <p>Personas ejecutoras de las alternativas</p> |

**Objetivo específico 3: Desarrollar una propuesta para el mejoramiento integral del modelo de gestión de la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil.**

| Criterios  | Preguntas  | Temas de análisis  | Método / Técnica de recolección de datos y análisis de datos  | Fuente de información |
|--|--|--|---|-----------------------|
| <p><b>Eficiencia:</b><br/>Medida en que se obtienen los resultados, objetivos y procesos de acuerdo con los recursos e insumos disponibles (tiempo, habilidades técnicas, costos entre otros).</p> <p><b>Sostenibilidad:</b><br/>Medida en que los beneficios generados se pueden mantener en el tiempo más allá del ciclo de implementación de un programa o proyecto, o medida en que se observan condiciones propicias para ello.</p> | <p><b>¿En qué medida la Secretaría Técnica ha tratado los retos y prioridades del sistema REDCUDI?</b></p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Identificación de prioridades.</li> <li>• Principales retos.</li> </ul> | <p>Análisis documental.</p> <p>Talleres con personal a cargo de la ejecución y socios estratégicos</p> <p>Entrevistas a personas del nivel político, y secretaria técnica.</p> <p>Encuesta en línea</p> <p>El método de análisis será de contenido y análisis estadístico de la información encontrada y triangulación de la información.</p> |                       |

Nota: Para el desarrollo del objetivo 3 el equipo evaluador contempló además del criterio de eficiencia, los criterios de pertinencia y eficacia señalados en los objetivos que preceden.

## 8.2 Guías de entrevista semiestructurada y de taller

### Evaluación de la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil 2019

#### Guía de entrevista 1

Buenos \_\_\_\_\_. La Dirección Nacional de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares y la Secretaría de la Red de Cuido, contrataron a la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede Costa Rica, para la realización de la “evaluación de la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil”. Su persona ha sido identificada como parte fundamental en el proceso de implementación, por lo que le agradecemos la información que nos va a brindar para el éxito de la evaluación y para que los resultados sean usados en la toma de decisiones:

Nombre de la persona entrevistada:

Institución o instancia que representa:

Puesto que ocupa:

Tiempo de ocupar el puesto/cargo:

#### 1. Sobre el origen del programa

1. Podría indicarnos ¿En qué consiste su participación en el Marco de la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil?—¿Y desde hace cuánto participa?
2. ¿Desde hace cuánto funciona la alternativa en la que usted participa? (aplica para las personas que dirigen o trabajan en alguna alternativa)
3. ¿Cuál considera usted que es el perfil de las personas beneficiarias de la Red de Cuido, y de la alternativa en la que usted específicamente trabaja?
4. ¿Cuál es el problema que pretende solventar y dar solución la Red de Cuido?

#### Sobre la pertinencia del programa

5. ¿En qué medida la estrategia de la Secretaria Técnica ha sido pertinente para el alcance y el logro de los objetivos y resultados planteados?
6. ¿En qué medida las alternativas de la Red de Cuido han contribuido a fortalecer y ampliar la atención integral a la niñez?
7. ¿Cuál es el rol que ha jugado la Secretaria Técnica para mejorar la red de acceso a servicios de cuidado y desarrollo infantil de las PME? ¿Ha sido igual a través del tiempo?
8. ¿La Secretaria de la Red de Cuido y las alternativas tienen indicadores de proceso, resultados, efectos e impactos claramente definidos?
9. ¿Se tiene establecido claramente un registro de la población beneficiaria que permita identificar los niveles de cobertura?
10. ¿De qué forma se monitorean las acciones implementadas por las alternativas desde la Secretaria Técnica?

### **Sobre la implementación del programa**

11. En los últimos años se ha establecido un modelo de gestión sobre el funcionamiento de la Secretaría Técnica. ¿Considera usted que dicho modelo de gestión funciona de forma adecuada?
12. Desde su punto de vista ¿cuáles son los nudos críticos del modelo de gestión actual de la Red de Cuido?
13. ¿Cuál es el grado de eficacia en el cumplimiento de los objetivos de la Red de Cuido y sus distintas alternativas?
14. ¿En qué medida se han logrado los resultados esperados por la REDCUDI?
15. ¿En qué medida se han beneficiado los padres, madres y la niñez?
16. ¿Cuáles son los factores que explican el nivel de logro o la falta de consecución de los resultados?
17. Se han presentado cambios positivos o negativos inesperados o indirectos y cómo han sido gestionados por la Secretaría?

### **Sobre los resultados del programa**

18. ¿Cuáles son los cambios observados por las familias a partir de su participación en la REDCUDI?
19. ¿De qué forma se ha beneficiado la sociedad costarricense con la implementación de las alternativas de cuidado?

### **Sobre los recursos institucionales**

20. ¿Cómo se asignan los recursos institucionales (financieros, humanos, técnicos, tiempo, etc.) al Programa? ¿Se han asignado eficientemente los recursos disponibles del programa?

### **Sobre las estrategias de sostenibilidad**

21. ¿Cuáles son los mecanismos que se han puesto en marcha para garantizar la sostenibilidad de la Red de Cuido?
22. ¿Cuáles son las lecciones aprendidas que puedan fortalecer y dar recomendaciones a la estrategia de implementación del programa?
23. ¿En qué grado el riesgo financiero institucional y de apropiación del proceso, y los riesgos sociales o los políticos, ponen en peligro la sostenibilidad?
24. ¿Cuáles son los principales factores que están influyendo en el logro o no logro de la sostenibilidad?
25. ¿En qué medida la Secretaría Técnica ha tratado los retos y prioridades del sistema de REDCUDI?

## Sobre la cadena de resultados

26. ¿Cuál es el impacto o cambio al que pretende contribuir la Red Nacional de Cuido con la intervención?
27. ¿Cuáles son los efectos (de 1 a 3 años) en los que directamente pretende contribuir la Red Nacional de Cuido?
28. ¿Cuáles son los productos y servicios que brinda la Red Nacional de Cuido a la población beneficiaria?
29. ¿Cuáles actividades desarrolla la red de cuidado para obtener esos productos?
30. ¿Cuáles son los insumos que tiene la red de cuidado para operar?

## Sobre los elementos de mejora

31. ¿Cómo puede mejorarse el diseño del Sistema REDCUDI?
32. ¿Para finalizar, qué cambios haría usted en la gestión de la REDCUDI?

## Evaluación de la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil 2019

### Guía del taller

**Objetivo del taller:** Indagar con las personas integrantes de las alternativas de cuidado la situación actual de la Red, y las acciones implementadas en el marco de la ley 9220, y hacer propuestas de mejora del modelo de gestión.

### Agenda de trabajo:

| Hora          | Objetivo   | Actividad   |
|---------------|--|---|
| 8:00 a 8:30   | Dar la bienvenida a las personas participantes en un ambiente cálido.                                  | Bienvenida y pasar lista de asistencia de participantes. Presentación Power Point sobre los objetivos de la evaluación, y los objetivos de la Red de Cuido y las diferentes alternativas que la conforman |
| 8:30 a 9:45   | Valorar la situación actual de la Red.   | Técnica del Café del Mundo  |
| 9:45 a 10:00  |  | Receso  |
| 10:00 a 11:30 | Establecer de manera grupal un modelo de la causas y efectos del funcionamiento del modelo de gestión. | Diagrama de Ishikawa  |
| 11:30 a 12:00 |  | Exposición de los grupos de trabajo   |
| 12:00 a 12:15 |  | Cierre y despedida  |

El World Café (o Café Mundial) es una metodología que crea redes de diálogo colaborativo, alrededor de asuntos que importan en situaciones de la vida real. Es una metáfora provocativa: a medida que creamos nuestras vidas, organizaciones o comunidades, estamos en efecto, moviéndonos entre “mesas de conversaciones” de un Café.

Tanto como proceso conversacional, como patrón de sistemas vivientes, el World Café tiene consecuencias -inmediatas y prácticas- en los diseños de reuniones y conferencias, formaciones estratégicas, creación de conocimiento, rápida innovación, involucramiento de accionistas, y cambios de gran escala. Vivir la experiencia del World Café en acción también nos ayuda a tomar decisiones, personales y profesionales, acerca de maneras más satisfactorias de participar en las conversaciones que modelan nuestras vidas.

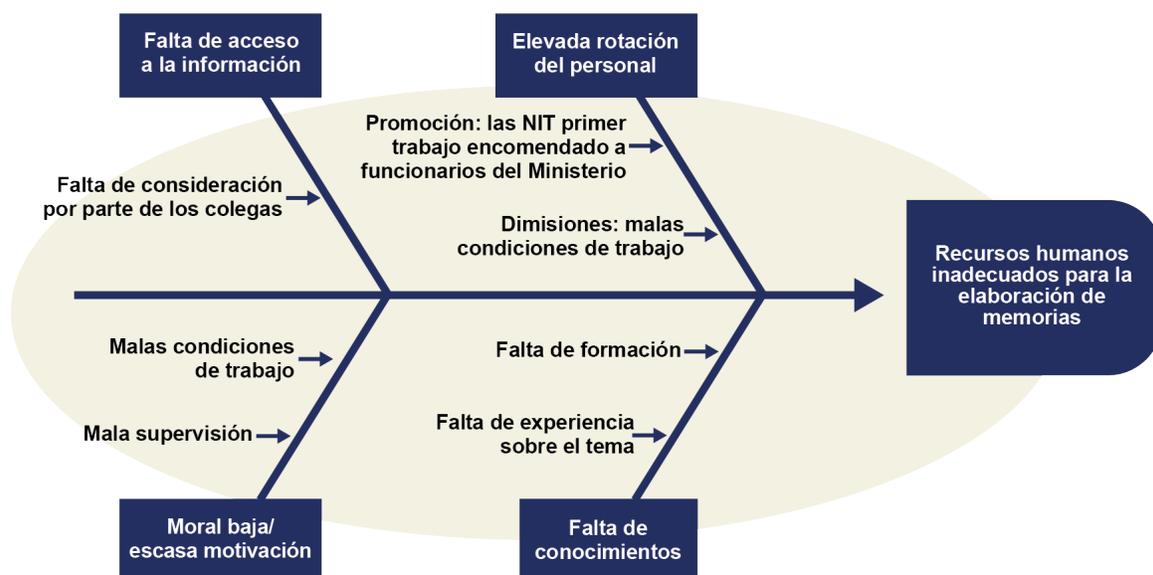
Dependiendo del número de personas participantes y del perfil de las Instituciones se puede variar la dinámica y hacer las preguntas al grupo completo.

### Preguntas generadoras:

1. Desde su punto de vista ¿cuáles son los nudos críticos (piedras en el zapato) que tienen las diferentes alternativas para funcionar adecuadamente?
2. ¿Desde su perspectiva cuentan las alternativas de la REDCUDI con el presupuesto adecuado para la implementación del programa? Es igual para todas las alternativas.
3. ¿A partir de su conocimiento sobre el funcionamiento de la Secretaria Técnica, qué opinión tiene sobre su gestión y funcionamiento?
4. Piensan ustedes que se cumple los siguientes objetivos en las distintas alternativas de la Red Nacional de Cuido
  - 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.
  - Promover la corresponsabilidad social en el cuidado mediante la participación de los diversos sectores sociales.
  - Articular los diferentes actores, alternativas y servicios de cuidado y desarrollo infantil.
  - Procurar que los servicios de cuidado y desarrollo infantil permitan la inserción laboral y educativa de los padres y las madres.
5. ¿En qué medida se han logrado los resultados esperados por el programa? ¿Se han logrado para todas las poblaciones objetivo o solo para algunas?
6. ¿Qué factores han contribuido o han dificultado el logro de los resultados esperados por el programa?
7. ¿Ustedes podría afirmar que hay un antes y un después de la Red nacional de cuidado para los niños y las niñas?
8. ¿Cuáles son los factores que han sido fundamentales para el logro de los objetivos?
9. ¿Cuáles han sido los obstáculos para el logro de los resultados?
10. ¿Se han presentado cambios positivos o negativos inesperados o indirectos?

## Diagrama de Ishikawa:

### Ejemplo:



1. Dibujar un diagrama en blanco
2. Escribir en la parte derecha (lo que simularía la cabeza del pez) de manera clara y breve el problema más relevante que tienen la Red de Cuido para cumplir con el objetivo.
3. Identificar y escribir las categorías apropiadas para el problema concreto. Pueden usar las 4 básicas a las que hace referencia Kaoru Ishikawa añadir nuevas.
4. Hagan una lluvia de ideas de todas las posibles causas que dan lugar al problema y van anotándolas dentro de cada categoría: materiales, recursos humanos de las instituciones que brindan presupuesto, presupuesto que se brinda para operar, capacidad del personal de las alternativas, compromiso de las madres y padres de familia, permisos de habilitación y supervisión.
5. Una vez que tengan las causas, deben analizar el porqué de las mismas. Así, detectarán las causas principales y las sub-causas.
6. Una vez que tienen detectadas las causas y sub-causas, están en la capacidad de seleccionar aquellas causas que tienen posibilidad de corregir y aquellas que están fuera del alcance. Y brindar recomendaciones de mejora.

## 8.3 Labor de recolección cualitativa

**Tabla 26. Entrevistas semiestructuradas aplicadas, 2019**

| Nombre  | Cargo  | Institución                   |
|---|--|-------------------------------|
| Lidia Conejo Morales  | Directora DIV-CEN-CINAI                                      | CEN-CINAI                     |
| Mariela Navarro Carvajal y<br>Angélica González   | T.S PANI   | PANI                          |
| Adelaida Mata Solano  | Salud Niño   | CCSS                          |
| Kathia Brenes   | Prof. especialista   | Inamu                         |
| Ilse Calderón<br>Brenda Hodgson   | Área de Bienestar Familiar<br>Área de Bienestar Familiar     | IMAS                          |
| Yariela Quirós  | Directora Ejecutiva  | ST REDCUDI                    |
| Diego Vicente Arrea   | Asesor de PE IMAS  | IMAS                          |
| Francisco Delgado   | Viceministro del Área Social                                 | IMAS                          |
| Natalia Álvarez   | Viceministra del MTSS Área Social                            | MTSS                          |
| Emanuel González  | Encargado de alternativa Coto Brus                           | Casas de la Alegría           |
| Sara Delgadillo   | Capacitación Comunal   | DINADECO                      |
| Clara Guido Chavarría   | Encargada del Proceso de Registro y<br>Bienestar Estudiantil | INA                           |
| Greivin Hernández   | Director Desaf   | Desaf                         |
| Jorge Rodríguez<br>Carlos Álvarez   | Jefe Presupuesto<br>Analista Presupuesto                     | Desaf                         |
| Andrea Morera Lee<br>Allan Varela   | Presidente CAI<br>Coordinador Secretaría Ejecutiva CAI       | Ministerio de Salud           |
| Kenneth Araya   | Ex Director Ejecutivo  | ST REDCUDI                    |
| Rodrigo Araya<br>Marcela Venegas<br>Vanessa Arias<br>Seidy Espinoza<br>Luis Diego Cordero | Unión Nacional de Redes de Cuido                             |                               |
| Guiselle Alpízar  | Primera Infancia   | MEP                           |
| Karen Porras<br>Luis Carlos Vargas  | Directora Ejecutiva<br>Asistente                             | Unión de Gobiernos<br>Locales |
| Patricia Vega   | Presidenta Ejecutiva   | PANI                          |

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

## Talleres participativos

Taller con CTI REDCUDI para análisis FODA / CAME, 28 de agosto del 2019 en oficinas del IMAS. Presentes:

- Mónica Córdoba Quesada, Coordinadora Nacional, INA/ADS
- Vera Madrigal Rojas, Departamento Primera infancia, MEP
- Brenda Hogdson Easy, Área Bienestar Familiar IMAS, IMAS
- Mariela Navarro Carvajal, T.S PANI, PANI
- Adelaida Mata Solano, Salud del niño, CCSS
- Lidia Conejo Morales, Directora CEN-CINAI
- Kathia Brenes, Profesional especialista, Inamu

En esa misma fecha se hizo una reunión con la Comisión Consultiva con la participación de las siguientes personas funcionarias:

- Juan Luis Bermúdez Presidente Ejecutivo IMAS
- Patricia Vega Presidenta Ejecutiva PANI
- Natalia Álvarez Viceministra del MTSS

**Tabla 27. Talleres con unidades ejecutoras realizados. 2019**

| Región de planificación del Ministerio de Salud               | Fecha                  |
|---|------------------------|
| Pavas, Central Sur  | Lunes 11 noviembre     |
| Heredia, Alajuela   | Miércoles 13 noviembre |
| Liberia, Región Chorotega                                     | Miércoles 27 noviembre |
| Puntarenas, Región Central                                    | Jueves 28 noviembre    |
| Pérez Zeledón, Región Brunca                                  | Jueves 28 noviembre    |
| Zarcelero, Región Central Occidental                          | Lunes 2 diciembre      |
| San Pedro, Curridabat, Guadalupe, Moravia, Región Central Sur | Lunes 2 diciembre      |
| Limón, Región Huetar Caribe                                   | Martes 3 diciembre     |
| San Carlos, Región Huetar Norte                               | Viernes 6 diciembre    |
| Cartago Regional Central Este                                 | Lunes 9 diciembre      |

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

**Tabla 28. Distribución de participantes según alternativa que representan y región. 2019**

| Región  | Número total participantes | Centros Infantiles Privados / Guarderías | Hogares Comunitarios | CECUDI    | ONG Residencial (PANI) | CEN-CINAI | Institucional |
|---|----------------------------|--|----------------------|-----------|------------------------|-----------|---------------|
| Pavas, Central Sur  | 18                         | 6  | 9                    | 1         | 1                      | 1         | -             |
| Heredia, Alajuela   | 17                         | 15                                       | 2                    | -         | -                      | -         | -             |
| Liberia, Región Chorotega                                     | 10                         | 7  | 3                    | -         | -                      | -         | -             |
| Puntarenas, Región Central                                    | 3                          | 2  | -                    | 1         | -                      | -         | -             |
| Pérez Zeledón, Región Brunca                                  | 9                          | 3  | -                    | 5         | 1                      | -         | -             |
| Zarcero, Región Central Occidental                            | 8                          | 4  | -                    | 1         | -                      | 1         | 2             |
| San Pedro, Curridabat, Guadalupe, Moravia, Región Central Sur | 22                         | 19                                       | -                    | 1         | 2                      | -         | -             |
| Limón, Región Huetar Caribe                                   | 3                          | 2  | -                    | -         | -                      | -         | 1             |
| San Carlos, Región Huetar Norte                               | 3                          | 3  | -                    | -         | -                      | -         | -             |
| Cartago Regional Central Este                                 | 17                         | 12                                       | -                    | 2         | -                      | 2         | 1             |
| <b>Total</b>  | <b>110</b>                 | <b>73</b>                                | <b>14</b>            | <b>11</b> | <b>4</b>               | <b>4</b>  | <b>4</b>      |

**Fuente:** Elaborado por Equipo Evaluador de Flacso, 2019

## 8.4 Labor de recolección cuantitativa

A partir de los listados suministrados por la ST REDCUDI y recopilados de la información suministrada por las diferentes alternativas, se obtuvo la siguiente distribución de alternativas según cantón. En algunos casos como centros infantiles privados y Hogares Comunitarios, se identificaron alternativas vía información IMAS y otras, vía Minsa (CAI), esto muestra una diferencia entre las unidades ejecutoras que están incluidas en la REDCUDI y otras que, aunque están habilitadas por el CAI no lo están ante la ST, porque no reciben beneficio económico del IMAS. Es importante destacar que prácticamente la mitad de los centros habilitados por el CAI no aparecen registrados en la REDCUDI.

**Tabla 29. Número de alternativas de cuidados según modalidad y fuente de información. 2019**

| Cantón        | CEN<br>CINAI | CE-<br>CUDI | CIP | HC | OBS | Cidai | CIP-LIS-<br>TA MI-<br>SAN | HC-LIS-<br>TA MI-<br>SAN | Total |
|---------------|--------------|-------------|-----|----|-----|-------|---------------------------|--------------------------|-------|
| San José      | 18           | 2           | 34  | 25 | 8   | 21    | 116                       | 31                       | 255   |
| Desamparados  | 15           | 2           | 25  | 10 | 3   | 7     | 46                        | 13                       | 121   |
| Cartago       | 17           | 11          | 15  | 1  | 0   | 1     | 35                        | 31                       | 111   |
| Goicoechea    | 7            | 0           | 32  | 2  | 4   | 5     | 47                        | 11                       | 108   |
| Alajuela      | 22           | 1           | 17  | 4  | 1   |       | 48                        | 3                        | 96    |
| San Carlos    | 21           | 1           | 19  | 3  | 1   |       | 35                        | 14                       | 94    |
| Puntarenas    | 17           | 0           | 4   | 29 | 1   | 2     | 31                        | 2                        | 86    |
| Heredia       | 9            | 0           | 10  | 10 | 2   | 1     | 46                        | 3                        | 81    |
| Santa Cruz    | 23           | 1           | 10  | 0  | 0   | 2     | 33                        | 1                        | 70    |
| Escazú        | 2            | 1           | 5   | 5  | 0   | 1     | 41                        | 3                        | 58    |
| Liberia       | 4            | 0           | 17  | 2  | 0   |       | 27                        | 3                        | 53    |
| Alajuelita    | 3            | 1           | 7   | 9  | 1   | 1     | 21                        | 7                        | 50    |
| Curridabat    | 2            | 3           | 4   | 2  | 1   |       | 35                        | 3                        | 50    |
| San Ramón     | 11           | 1           | 9   | 5  | 0   | 1     | 16                        | 6                        | 49    |
| Pérez Zeledón | 22           | 2           | 3   | 5  | 1   |       | 8                         | 6                        | 47    |
| Santa Ana     | 3            |             |     |    |     | 1     | 36                        | 3                        | 43    |
| La Unión      | 3            | 1           | 6   | 8  | 1   | 1     | 18                        | 3                        | 41    |
| Coto Brus     | 10           | 1           | 2   | 1  | 0   |       | 24                        | 2                        | 40    |
| Montes de Oca | 2            | 1           | 6   | 1  | 0   |       | 30                        |                          | 40    |
| Tibás         | 4            | 1           | 5   | 2  | 1   | 1     | 22                        | 3                        | 39    |
| Buenos Aires  | 6            | 1           | 1   | 17 | 0   |       | 4                         | 9                        | 38    |
| Nicoya        | 20           | 2           | 3   | 0  | 0   |       | 11                        | 1                        | 37    |

| Cantón              | CEN<br>CINAI | CE-<br>CUDI | CIP | HC | OBS | Cidai | CIP-LIS-<br>TA MI-<br>SAN | HC-LIS-<br>TA MI-<br>SAN | Total |
|---------------------|--------------|-------------|-----|----|-----|-------|---------------------------|--------------------------|-------|
| Vásquez de Coronado | 2            | 0           | 6   | 0  | 0   |       | 24                        | 3                        | 35    |
| Santo Domingo       | 5            | 0           | 3   | 3  | 0   |       | 20                        | 1                        | 32    |
| Turrialba           | 13           | 2           | 1   | 2  | 3   | 2     | 8                         | 1                        | 32    |
| Carrillo            | 6            | 0           | 7   | 0  | 0   |       | 18                        |                          | 31    |
| San Pablo           | 1            | 1           | 3   | 3  | 0   |       | 17                        | 6                        | 31    |
| El Guarco           | 4            | 1           | 3   | 0  | 0   |       | 22                        |                          | 30    |
| Grecia              | 5            | 0           | 12  | 0  | 0   |       | 11                        | 2                        | 30    |
| Limón               | 4            | 1           | 3   | 1  | 1   | 3     | 15                        |                          | 28    |
| Paraíso             | 5            | 1           | 7   | 0  | 1   | 1     | 11                        | 1                        | 27    |
| Flores              | 1            | 1           | 4   | 1  | 0   |       | 18                        |                          | 25    |
| Moravia             | 3            | 1           | 1   | 0  | 0   |       | 20                        |                          | 25    |
| Pococí              | 10           | 2           | 3   | 0  | 1   |       | 9                         |                          | 25    |
| Sarapiquí           | 5            | 2           | 3   | 0  | 0   |       | 13                        | 2                        | 25    |
| Barva               | 3            | 1           | 5   | 0  | 0   | 1     | 8                         | 2                        | 20    |
| Belén               | 2            | 1           | 5   | 0  | 0   |       | 12                        |                          | 20    |
| Oreamuno            | 3            | 0           | 7   | 0  | 0   |       | 10                        |                          | 20    |
| San Rafael          | 2            | 0           | 5   | 3  | 0   |       | 9                         |                          | 19    |
| Aserrí              | 6            | 0           | 4   | 0  | 0   | 1     | 7                         |                          | 18    |
| Atenas              | 2            | 0           | 0   | 1  | 0   |       | 12                        |                          | 15    |
| Esparza             | 2            | 2           | 1   | 0  | 0   |       | 7                         | 2                        | 14    |
| Talamanca           | 8            | 1           | 1   | 0  | 0   |       | 3                         | 1                        | 14    |
| Mora                | 3            | 0           | 1   | 0  | 0   |       | 9                         |                          | 13    |
| Naranjo             | 6            | 0           | 1   | 0  | 0   |       | 6                         |                          | 13    |
| Corredores          | 4            | 1           | 0   | 1  | 0   |       | 3                         | 3                        | 12    |
| Santa Bárbara       | 4            | 0           | 2   | 0  | 0   |       | 6                         |                          | 12    |
| Zarcelero           | 5            | 0           | 4   | 0  | 0   |       | 3                         |                          | 12    |
| Alvarado            | 3            | 1           | 2   | 0  | 0   |       | 4                         |                          | 10    |
| Garabito            | 3            | 2           | 2   | 0  | 0   |       | 3                         |                          | 10    |
| Orotina             | 3            | 1           | 1   | 0  | 0   |       | 5                         |                          | 10    |
| Puriscal            | 5            | 1           | 0   | 0  | 0   |       | 4                         |                          | 10    |
| Siquirres           | 6            | 1           | 0   | 1  | 0   |       | 2                         |                          | 10    |
| Tilarán             | 4            | 1           | 2   | 0  | 1   | 1     | 1                         |                          | 10    |
| Upala               | 4            | 1           | 0   | 0  | 0   |       | 5                         |                          | 10    |

| Cantón        | CEN<br>CINAI | CE-<br>CUDI | CIP        | HC         | OBS       | Cidai     | CIP-LIS-<br>TA MI-<br>SAN | HC-LIS-<br>TA MI-<br>SAN | Total       |
|---------------|--------------|-------------|------------|------------|-----------|-----------|---------------------------|--------------------------|-------------|
| Los Chiles    | 4            | 1           | 1          | 1          | 0         | 1         | 1                         |                          | 9           |
| Palmares      | 5            | 0           | 0          | 0          | 1         | 1         | 2                         |                          | 9           |
| San Isidro    | 2            | 1           | 1          | 0          | 0         |           | 5                         |                          | 9           |
| Bagaces       | 3            | 0           | 1          | 0          | 0         |           | 4                         |                          | 8           |
| Cañas         | 2            | 1           | 1          | 0          | 0         |           | 4                         |                          | 8           |
| Osa           | 4            | 1           | 0          | 0          | 0         |           | 3                         |                          | 8           |
| Poás          | 3            | 1           | 2          | 0          | 0         |           | 2                         |                          | 8           |
| Aguirre       | 4            | 1           | 0          | 0          | 0         |           | 2                         |                          | 7           |
| Golfito       | 4            |             |            |            |           |           | 2                         | 1                        | 7           |
| Guácimo       | 6            | 1           | 0          | 0          | 0         |           |                           |                          | 7           |
| Matina        | 6            |             |            |            |           |           | 1                         |                          | 7           |
| Valverde Vega | 4            | 0           | 1          | 0          | 0         |           | 1                         | 1                        | 7           |
| Guatuso       | 4            | 0           | 1          | 0          | 0         |           | 1                         |                          | 6           |
| La Cruz       | 3            | 2           | 0          | 0          | 0         |           | 1                         |                          | 6           |
| Jiménez       | 5            |             |            |            |           |           |                           |                          | 5           |
| Tarrazú       | 1            |             |            |            |           |           | 4                         |                          | 5           |
| Montes de Oro | 2            | 0           | 0          | 1          | 0         |           | 1                         |                          | 4           |
| Abangares     | 3            |             |            |            |           |           |                           |                          | 3           |
| Acosta        | 2            | 1           | 0          | 0          | 0         |           |                           |                          | 3           |
| Hojancha      | 2            |             |            |            |           |           | 1                         |                          | 3           |
| Parrita       | 1            | 1           | 0          | 0          | 0         |           | 1                         |                          | 3           |
| Dota          | 1            |             |            |            |           |           | 1                         |                          | 2           |
| Nandayure     | 1            |             |            |            |           |           | 1                         |                          | 2           |
| Turrubares    | 2            |             |            |            |           |           |                           |                          | 2           |
| León Cortés   | 1            |             |            |            |           |           |                           |                          | 1           |
| Chacarita     |              |             |            |            |           |           | 1                         |                          | 1           |
| Colima        |              |             |            |            |           |           | 1                         |                          | 1           |
| Filadelfia    |              |             |            |            |           |           | 1                         |                          | 1           |
| Montes de Oro |              |             |            |            |           |           | 1                         |                          | 1           |
| San Mateo     |              |             |            |            |           |           | 1                         |                          | 1           |
| <b>Total</b>  | <b>458</b>   | <b>70</b>   | <b>341</b> | <b>159</b> | <b>33</b> | <b>56</b> | <b>1098</b>               | <b>184</b>               | <b>2399</b> |

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

## 8.4.1 Descripción de centros que respondieron la encuesta en línea

57 de los 110 centros son privados (60% en el universo de centros), 28 son CIDAI, 11 CECUDI y 8 Hogares Comunitarios, además respondieron 3 CEN-CINAI y 2 alternativas institucionales<sup>7</sup>.

En la Tabla 30, aparece la información sobre la provincia, sexo, edad y nivel educativo de las personas a cargo de los centros. A nivel del total de la muestra, 47% de los centros están ubicados en la provincia de San José, 90% de las personas a cargo son mujeres, 58% están entre 30 y 49 años y 83% tiene educación universitaria o posgrado. Diferencias identificadas según tipo de centro respecto al total o entre ellos son: para los CECUDI, se tiene mayor proporción de centros en Cartago, y están a cargo de personas de 30 a 39 años; mientras que en los Cidai hay más centros en San José y más mujeres a cargo y, en el caso de Hogares Comunitarios, se trata de centros a cargo solamente de mujeres, de 50 años y más, con educación primaria.

**Tabla 30. Características demográficas de las personas a cargo de los centros de cuidados según tipo de centro. Encuesta en Línea. 2019 (porcentajes)**

|                        | Total      | Centro privado | CECUDI    | Cidai     | Hogares Comunitarios |
|------------------------|------------|----------------|-----------|-----------|----------------------|
| <b>No. entrevistas</b> | <b>110</b> | <b>57</b>      | <b>11</b> | <b>28</b> | <b>8</b>             |
| <b>Provincia</b>       |            |                |           |           |                      |
| San José               | 47,3       | 38,6           | 27,3      | 75,0      | 75,0                 |
| Alajuela               | 20,9       | 26,3           | 18,2      | 0,0       | 25,0                 |
| Cartago                | 10,9       | 5,3            | 36,4      | 14,3      | 0,0                  |
| Heredia                | 7,3        | 10,5           | 18,2      | 0,0       | 0,0                  |
| Otras                  | 13,6       | 19,3           | 0,0       | 10,7      | 0,0                  |
| <b>Sexo</b>            |            |                |           |           |                      |
| Hombre                 | 9,1        | 8,8            | 27,3      | 0,0       | 0,0                  |
| Mujer                  | 90,0       | 91,2           | 72,7      | 96,4      | 100,0                |
| Intersex               | 0,9        | 0,0            | 0,0       | 3,6       | 0,0                  |
| <b>Edad</b>            |            |                |           |           |                      |
| 18 a 29                | 6,4        | 5,3            | 9,1       | 10,7      | 0,0                  |
| 30 a 39                | 38,2       | 40,4           | 72,7      | 25,0      | 0,0                  |
| 40 a 49                | 20,0       | 21,1           | 9,1       | 25,0      | 25,0                 |
| 50 a 59                | 22,7       | 22,8           | 9,1       | 25,0      | 25,0                 |
| 60 y más               | 12,7       | 10,5           | 0,0       | 14,3      | 50,0                 |
| <b>Educación</b>       |            |                |           |           |                      |
| Primaria               | 5,5        | 1,8            | 0,0       | 0,0       | 62,5                 |
| Secundaria             | 11,8       | 14,0           | 0,0       | 14,3      | 12,5                 |
| Universitaria          | 54,5       | 50,9           | 72,7      | 67,9      | 25,0                 |
| Maestría               | 28,2       | 33,3           | 27,3      | 17,9      | 0,0                  |

**Fuente:** Elaborado por el Equipo Evaluador de Flacso, con base en datos de la Encuesta en Línea, 2019.

<sup>7</sup> Estos datos no se mostrarán de manera individual porque el número de entrevistas es muy bajo, aunque están incluidas en el total. Las bases más robustas son Centros educativos privados o Centros infantiles privados y los Cidai.

Se les consultó a las personas encargadas acerca de los servicios ofrecidos por los centros, quienes podían mencionar uno o más servicios. Los tres servicios más mencionados son, servicios de cuidados (94% al total de la muestra), desarrollo infantil (84% a nivel total, pero más mencionado entre personas a cargo de CECUDI y Cidai) y alimentación y nutrición (80% a nivel total, pero más alto en Cidai). Casi un tercio de los centros ofrecen servicios de atención y terapia (34%) o de salud (28%, más alto en CECUDI y Cidai). Llama la atención que el 59% de los centros ofrecen servicios educativos para la infancia (más alto en los centros privados).

**Tabla 31. Servicios ofrecidos por los centros de cuidados según tipo de centro. 2019 (porcentajes)**

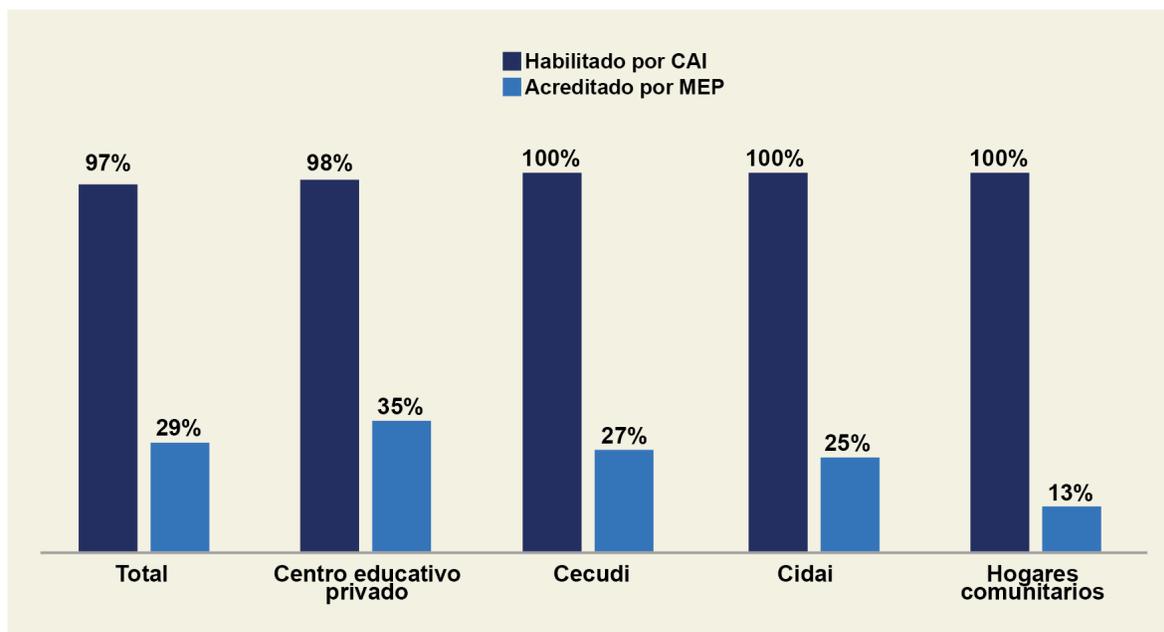
|   | Total | Centro privado | CECUDI | Cidai | Hogares Comunitarios |
|---|-------|----------------|--------|-------|----------------------|
| Servicios de cuidados   | 93,6  | 94,7           | 100,0  | 96,4  | 87,5                 |
| Servicios de desarrollo infantil                                      | 83,6  | 77,2           | 90,9   | 92,9  | 75,0                 |
| Servicios de alimentación, nutrición preventiva                       | 80,0  | 77,2           | 81,8   | 92,9  | 62,5                 |
| Servicios de educación materno, interactivo, transición, preparatoria | 59,1  | 68,4           | 54,5   | 60,7  | 0,0                  |
| Servicios de atención y terapia                                       | 34,5  | 26,3           | 45,5   | 53,6  | 0,0                  |
| Servicios de salud  | 28,2  | 17,5           | 36,4   | 42,9  | 12,5                 |

**Fuente:** Elaborado por el Equipo Evaluador Flacso, con base en datos de la Encuesta en Línea, 2019.

De los 110 centros que respondieron, 97% está habilitado por el CAI y 29% acreditado por el MEP. Los centros privados tienen el mayor porcentaje de acreditación por el MEP (35%) en comparación con otros tipos de centros.

Llama la atención que hay 75 centros que no tienen acreditación del MEP, pero dentro de ellos 36 encargados indicaron que brindan servicios de educación materno, interactivo, transición y preparatoria.

**Figura 38. Porcentaje de centros habilitados por el CAI o acreditados por el MEP según tipo de centro. 2019**



Fuente: Elaborado por el Equipo Evaluador Flacso, con base en datos de la Encuesta en Línea, 2019.

**Tabla 32. Centros de cuidados según cantidad de personas funcionarias por tipo de centro. 2019 (porcentajes)**

|  | Total | Centro educativo privado | CECUDI | Cidai | Hogares Comunitarios |
|--|-------|--------------------------|--------|-------|----------------------|
| Menos de 5   | 16,7  | 10,5                     | 9,1    | 3,6   | 100,0                |
| 5 a menos de 10  | 37,0  | 43,9                     | 36,4   | 39,3  | 0,0                  |
| 10 a menos de 20   | 31,5  | 35,1                     | 36,4   | 28,6  | 0,0                  |
| 20 o más   | 14,8  | 10,5                     | 18,2   | 28,6  | 0,0                  |
| Promedio personas funcionarias                                       | 11,1  | 10,1                     | 14,9   | 14,6  | 1,5                  |
| Número de niños o niñas atendidos la semana anterior                 | 65,5  | 53,6                     | 82,3   | 92,4  | 6,5                  |
| <b>Índice de niños o niñas en relación con personas funcionarias</b> | 5,9   | 5,3                      | 5,5    | 6,3   | 4,3                  |

Fuente: Elaborado por el Equipo Evaluador Flacso, con base en datos de la Encuesta en Línea, 2019.

Los centros de cuidados tienen en promedio 11 personas funcionarias, 37% entre 5 y menos de 10 personas y 32% entre 10 y menos de 20 personas. Los CECUDI y Cidai tienen más funcionarias, mientras que los Hogares Comunitarios tienen menos personal.

Si se calcula la relación de niños o niñas (en promedio) respecto a la cantidad de personas funcionarias, se encuentra que hay 5,9 niños o niñas por cada persona funcionaria. La relación llega a 6,3 para Cidai y a 4,3 para Hogares Comunitarios, sin que sea estadísticamente significativa la diferencia.

## 8.4.2. Cuestionario para encuesta en línea

1. Correo electrónico \_\_\_\_\_

### Consentimiento informado

2. Favor leer y responder la siguiente pregunta. De acuerdo con lo que se explicó previamente, por favor responda sí o no:

|  |       |       |
|--|-------|-------|
| He sido informado o informada del objetivo de esta investigación                       | 1. Sí | 2. No |
| He sido informado o informada sobre cómo será utilizada la información que proporcione | 1. Sí | 2. No |
| Comprendo que no recibiré a cambio ningún beneficio o incentivo                        | 1. Sí | 2. No |

### Contexto General

P1. Provincia:

1. San José
2. Alajuela
3. Cartago
4. Heredia
5. Guanacaste
6. Puntarenas
7. Limón

P2. Cantón

P3. Distrito

P4. Tipo de alternativa

1. CECUDI Municipales
2. CEN-CINAI (Ministerio de Salud)
3. Centro de Educación y Nutrición (CEN)
4. Centro Infantil Diurno de Atención Integral (CIDAI)
5. Centros de Educación y Nutrición y Comedor Escolar (CENCE)
6. Centros Infantiles de Nutrición y Atención Integral (CINAI)
7. Hogares Comunitarios
8. Casas de la Alegría
9. Alternativa privada financiada por el IMAS
10. Alternativa de institución pública
11. Centro educativo privado

Otro: \_\_\_\_\_

## 7. Informante

P5. Sexo

1. Hombre
2. Mujer
3. Intersex
9. Prefiere no decirlo

P6. ¿Cuál es su edad en años cumplidos?

1. 18 a 29 años
2. 30 a 39 años
3. 40 a 49 años
4. 50 a 59 años
5. 60 años o más
9. Prefiere no responder

P7. ¿Cuál es el último grado o año de educación alcanzado?

1. Primaria incompleta
2. Primaria completa
3. Secundaria incompleta
4. Secundaria completa
5. Universidad incompleta
6. Universidad completa
7. Estudios de posgrado (maestría, doctorado, especialización)
- Otro \_\_\_\_\_

P8. ¿Cómo se llama su puesto en esta institución o centro? \_\_\_\_\_

P9. ¿Cuáles tareas realiza principalmente? \_\_\_\_\_

### Características del Centro

P10. En total, ¿cuántos niños y niñas fueron atendidos en este centro la semana pasada?  
\_\_\_\_\_

P11. Del total, ¿cuántas fueron niñas? \_\_\_\_\_

P12. Del total, ¿cuántos tienen menos de 1 año? \_\_\_\_\_

P13. Del total, ¿cuántos tienen 1 a menos de 3 años? \_\_\_\_\_

P14. Del total, ¿cuántos tienen de 3 a menos de 5 años? \_\_\_\_\_

P15. Del total, ¿cuántos tienen de 5 a menos de 7 años? \_\_\_\_\_

P16. Del total, ¿cuántos tienen de 7 a 12 años? \_\_\_\_\_

P17. ¿En qué horario brindan ustedes sus servicios? Marque el que corresponda. Puede marcar varios

1. De 6 a 8 a.m.
2. De 8 a 12 mediodía

3. De 12 mediodía a 4 p.m.
  4. De 4 a 6 p.m.
  5. De 6 a 8 p.m.
  6. De 8 a 10 p.m.
- Otro: \_\_\_\_\_

P18. ¿Cuáles de los siguientes servicios brindan ustedes en el centro? Marque el que corresponda Puede marcar varios

1. Servicios de salud
  2. Servicios de educación materno, interactivo, transición, preparatoria
  3. Servicios de atención y terapia
  4. Servicios de alimentación, nutrición preventiva
  5. Servicios de cuido
  6. Servicios de desarrollo infantil
- Otro: \_\_\_\_\_

P19. ¿El centro está habilitado por el CAI?

1. Sí
2. No
3. Prefiere no responder

P20. ¿El centro está acreditado ante el MEP?

1. Sí
2. No
3. Prefiere no responder

P21. ¿Cuántas personas funcionarias laboran en este centro? \_\_\_\_\_

### Red de Cuido y Desarrollo Infantil

R1. Cuando usted escucha Red de Cuido y Desarrollo Infantil ¿cuáles son las 3 palabras que se le vienen a la mente?

\_\_\_\_\_

R2. ¿Conoce usted los siguientes aspectos de la Secretaría Técnica de la Red de Cuido y Desarrollo Infantil? Puede marcar varios.

1. Misión y visión
  2. Problemática país a la que responde
  3. Objetivos estratégicos
  4. Marco conceptual
  5. Principios y valores
- Otra: \_\_\_\_\_

R3. En su opinión, ¿a cuáles de las siguientes normativas responden las alternativas de cuido que existen en el país? Puede marcar varios

1. Declaración Universal de los Derechos Humanos
2. Declaración de los Derechos del Niño (1959)
3. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1960)
4. Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación de la Mujer (1967).
5. Convención sobre los Derechos del Niño (1989)

6. Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes
  7. Objetivos de Desarrollo del Milenio (2000-2015)
  8. Objetivos del Foro Educación para Todos. UNESCO (2000- 2015)
  9. Estrategias para la reducción de la pobreza
  10. Creación del Patronato Nacional de la Infancia (1930). Art. 55 Constitución Política de Costa Rica
  11. Decreto de Creación del Departamento de Nutrición, Ministerio de Salud. Decreto Ejecutivo 5 del 8 de mayo de 1951
  12. Ley No 7600 Igualdad De Oportunidades Para Las Personas Con Discapacidad
  13. Código de la Niñez y la Adolescencia 7739 (1998)
  14. Ley General de Centros de Atención Integral 8017 (2000)
  15. Reglamento de la Ley General de Centros de Atención Integral. 23 de mayo, 2001
  16. Política Nacional para la Igualdad y Equidad de Género (2007- 2017)
  17. Política Nacional para la Niñez y la Adolescencia Costa Rica (2009-2021)
  18. Ley de Creación de la Dirección Nacional de Centros de Educación y Nutrición y de Centros Infantiles de Atención Integral 8809 (2010).
  19. Decreto Ejecutivo; Declaratoria de Interés Público de la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil (36020)
  20. Decreto Ejecutivo; Organización general y bases operativas de la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil (36916) (2012). Da marco jurídico a la universalización de los servicios a la infancia
  21. Ley de la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil (2014)
  22. Política Nacional para la Igualdad Efectiva entre hombres y mujeres PIEG 2018-2030
- Otra: \_\_\_\_\_

R4. En su opinión ¿cuál es la población beneficiaria de la Red de Cuido y Desarrollo Infantil? Puede marcar varios

1. Población de niños y niñas menores de 7 años
2. Población de niños y niñas menores de 7 años en situación de pobreza
3. Población de niños y niñas menores de 13 años
4. Población de niños y niñas menores de 13 años en situación de pobreza
5. Padres y madres de familia que desean incorporarse al mercado laboral

Otra: \_\_\_\_\_

R5. En su opinión ¿cuáles son los principales efectos de la red de cuidado sobre la población beneficiaria? Puede marcar varios

1. Aumento en talla y peso de los niños y niñas
2. Mejora en los procesos de socialización
3. Mejora en los procesos de lenguaje
4. Se estimula su desarrollo cognitivo
5. Aprenden otro idioma

Otra: \_\_\_\_\_

R6. En su opinión ¿cuál es la contribución principal de la Secretaría Técnica de la Red de Cuido al desarrollo del país? Puede marcar varios \*

1. Ampliación de la oferta de alternativas de cuidado y desarrollo infantil
2. Favorecer la inserción al mercado laboral de las madres
3. Coordinación y articulación interinstitucional de todas las organizaciones relacionadas con la Red de Cuido
4. Mejorar la calidad de vida de las personas menores de 7 años

5. Mejorar el aprovechamiento de la inversión estatal en la población beneficiaria menor de 7 años
  6. Favorecer que los padres completen su educación en el sistema educativo formal
  7. Favorecer que padres y madres realicen capacitación técnica en el INA
  8. Mejorar el nivel nutricional de las personas menores de 7 años
  9. Favorecer la inserción al mercado laboral de los padres
  10. Favorecer que las madres completen su educación en el sistema educativo formal
  11. Establecer mejores prácticas y protocolos para la administración de los centros de cuidado
  12. Brindar capacitaciones a los centros de cuidado de diferentes alternativas
  99. No conozco
- Otra: \_\_\_\_\_

R7. En su opinión, ¿cuáles son los principales retos de la Red de Cuido y Desarrollo Infantil en los próximos 5 años? \_\_\_\_\_

R8. ¿Usted o alguna otra persona en este centro recibió una inducción acerca de contenidos e importancia del marco conceptual de la Red de Cuido (REDCUDI)? Marque solo una opción.

1. Sí
2. No
9. No sabe / no recuerda

R9. ¿Qué tipo de enfoques piensa que están presentes en el modelo de gestión de la REDCUDI? Puede marcar varios. Marque todas las opciones que apliquen.

1. Enfoque de género
2. Enfoque de interseccionalidad (considera las múltiples dimensiones o categorías sociales de cada persona)
3. Enfoque de curso de vida
4. Enfoque de derechos humanos
5. Enfoque de derechos de la niñez y adolescencia.
6. Enfoque de diversidad cultural

Otra: \_\_\_\_\_

### **Sobre la oferta de servicios del centro que representa**

C1. ¿Se adapta la alternativa de cuidado de este centro a las necesidades de la población que atiende? Marque una opción por línea.

|  | 1.Sí | 2.No | 9.NS / NR |
|--|------|------|-----------|
| Los horarios del centro de cuidado se adaptan a los horarios laborales de los padres/madres o personas encargadas de los niños y niñas | 1    | 2    | 9         |
| Los cupos que se brindan son suficientes para cubrir la demanda  | 1    | 2    | 9         |
| Las personas que reciben el beneficio son las que más lo necesitan   | 1    | 2    | 9         |
| La opción de cuidado brinda oportunidades a los padres y madres de insertarse en una alternativa de trabajo                            | 1    | 2    | 9         |
| La opción de cuidado brinda oportunidades a los padres y madres de insertarse en una alternativa de estudio                            | 1    | 2    | 9         |

C2. ¿Cuenta este centro con los siguientes instrumentos? Marque una opción por línea.

|   | 1.Sí | 2.No | 9.NS / NR |
|---|------|------|-----------|
| Manual de procedimientos  | 1    | 2    | 9         |
| Manual de funciones por tipo de puesto  | 1    | 2    | 9         |
| Inventario de las instalaciones   | 1    | 2    | 9         |
| Protocolos de actuación en situaciones de emergencia                                  | 1    | 2    | 9         |
| Comité o brigada de evacuación ante una situación de riesgo                           | 1    | 2    | 9         |
| Menú elaborado por una persona profesional en nutrición                               | 1    | 2    | 9         |
| Estrategia de inserción de padres y madres al mercado laboral                         | 1    | 2    | 9         |
| Diagnóstico de las necesidades de la población beneficiaria y de sus padres y madres. | 1    | 2    | 9         |

C3. Al abrir esta opción de cuidado, ¿cuáles fueron las principales dificultades que tuvo que enfrentar? Marque una opción por línea

|   | 1.Sí | 2.No | 9.NS / NR |
|---|------|------|-----------|
| El trámite de habilitación del Ministerio de Salud (CAI)  | 1    | 2    | 9         |
| Los permisos municipales  | 1    | 2    | 9         |
| Los permisos de SETENA  | 1    | 2    | 9         |
| Los permisos del Museo Nacional   | 1    | 2    | 9         |
| Nombramientos del personal  | 1    | 2    | 9         |
| Falta de materiales didácticos  | 1    | 2    | 9         |
| Pocos niños y niñas para realizar la apertura   | 1    | 2    | 9         |
| La población en pobreza y pobreza extrema no tiene interés por ingresar a la alternativa de cuidado | 1    | 2    | 9         |
| Falta de presupuesto para operar  | 1    | 2    | 9         |
| Infraestructura poco adecuada   | 1    | 2    | 9         |
| Tener matrícula insuficiente de niños y niñas con beneficio económico o beca                        | 1    | 2    | 9         |
| Tener más niños y niñas becados que no becados  | 1    | 2    | 9         |

C4. ¿Enfrentó alguna otra dificultad? ¿Cuál?

\_\_\_\_\_

C5. ¿Cuáles son los principales obstáculos para que los niños y niñas ingresen a esta alternativa de cuidado?

|   | 1. Sí es un obstáculo | 2. Sí es un obstáculo | 9.NS / NR |
|---|-----------------------|-----------------------|-----------|
| Los requisitos de ingreso son muy difíciles de cumplir  | 1                     | 2                     | 9         |
| Poco interés de parte de las personas encargadas para que los niños y niñas asistan a la alternativa de cuidado | 1                     | 2                     | 9         |
| Los horarios no se ajustan a las necesidades de las personas interesadas  | 1                     | 2                     | 9         |

|   |   |   |   |
|---|---|---|---|
| Las personas tienen poca información sobre las alternativas de cuidado                                | 1 | 2 | 9 |
| La alternativa queda muy lejos de los centros poblacionales donde hay mayor cantidad de niños y niñas | 1 | 2 | 9 |
| No se cuenta con un estudio diagnóstico previo de las necesidades de la población beneficiaria.       | 1 | 2 | 9 |
| Las personas encargadas de niños y niñas no cuentan con apoyos económicos para el pago de transporte  | 1 | 2 | 9 |
| Las personas encargadas de niños y niñas no quieren cumplir los requisitos de la institución          | 1 | 2 | 9 |

C6. ¿Tienen algún otro obstáculo? \_\_\_\_\_

C7. ¿Cuáles son los servicios que se brindan en este centro a los niños y las niñas?

|  | 1.SÍ | 2.No | 9.NS / NR |
|--|------|------|-----------|
| Talleres de música a los niños y niñas   | 1    | 2    | 9         |
| Estimulación temprana a los niños y niñas  | 1    | 2    | 9         |
| Desayuno   | 1    | 2    | 9         |
| Una merienda en la mañana  | 1    | 2    | 9         |
| Almuerzo   | 1    | 2    | 9         |
| Una merienda en la tarde   | 1    | 2    | 9         |
| Cena   | 1    | 2    | 9         |
| Talleres de arte a los niños y niñas   | 1    | 2    | 9         |
| Talleres de lecto-escritura a los niños y niñas  | 1    | 2    | 9         |
| Les ayudan a escolares con las tareas escolares  | 1    | 2    | 9         |
| Leche para los niños y niñas menores de 6 años   | 1    | 2    | 9         |
| Alimentación a las mujeres adolescentes madres, embarazadas y en periodo de lactancia.   | 1    | 2    | 9         |
| Servicio de atención en un horario de 10 horas o más durante 5 días a la semana  | 1    | 2    | 9         |
| Servicio de atención los sábados en un horario de 6 horas  | 1    | 2    | 9         |
| Servicio de atención los sábados menos de 6 horas  | 1    | 2    | 9         |
| Programa de atención educativo de maternal, kinder, etc.   | 1    | 2    | 9         |
| La atención es realizada por personas idóneas para el cuidado y desarrollo infantil: profesionales y asistentes.                     | 1    | 2    | 9         |
| Atención médica a los niños y niñas  | 1    | 2    | 9         |
| Servicios de educación inicial y alimentación que se brindan a personas que no tienen centros de cuidado cercanos en sus Comunidades | 1    | 2    | 9         |

|   |   |   |   |
|---|---|---|---|
| Talleres de robótica a los niños y las niñas                        | 1 | 2 | 9 |
| Capacitación a padres y madres sobre cómo educar y disciplinar      | 1 | 2 | 9 |
| Capacitación a padres y madres sobre estimulación temprana          | 1 | 2 | 9 |
| Brindan baño y limpieza a los niños y las niñas cuando es necesario | 1 | 2 | 9 |

C8. ¿Cuáles son los principales obstáculos para que los niños y las niñas permanezcan en la alternativa de cuidado?

|   | 1. Sí se tiene obstáculo | 1. No se tiene obstáculo | 9.NS / NR |
|---|--------------------------|--------------------------|-----------|
| Poco interés de parte de las personas encargadas para que los niños y niñas asistan a la alternativa de cuidado | 1                        | 2                        | 9         |
| Los horarios no se ajustan a las necesidades de las personas interesadas  | 1                        | 2                        | 9         |
| Las personas encargadas no cuentan con apoyos económicos para el pago de transporte                             | 1                        | 2                        | 9         |
| Una vez que la persona encargada consigue trabajo pierde el subsidio porque supera la línea de pobreza          | 1                        | 2                        | 9         |
| Las personas encargadas no se involucran en la educación de los niños y las niñas                               | 1                        | 2                        | 9         |
| Las personas encargadas no cumplen con los requisitos de higiene de las personas menores                        | 1                        | 2                        | 9         |

C9. El personal de esta alternativa de cuidado cuenta con las siguientes condiciones:

|  | 1.Sí | 2.No | 9.NS / NR |
|--|------|------|-----------|
| Salario competitivo de acuerdo con el mercado                                | 1    | 2    | 9         |
| Aseguramiento por parte del Estado para todas las personas trabajadoras      | 1    | 2    | 9         |
| Personas con perfil profesional para atender las necesidades de la población | 1    | 2    | 9         |
| Procesos de capacitación permanente  | 1    | 2    | 9         |
| Procesos de inducción  | 1    | 2    | 9         |

### Asuntos administrativos y de coordinación

A1. ¿Cuáles acciones de coordinación se llevan a cabo desde la alternativa en la que usted trabaja?

|   | 1.Sí | 2.No | 9.NS / NR |
|---|------|------|-----------|
| Coordinación con la Municipalidad para referencias a intermediación de empleo | 1    | 2    | 9         |

|   |   |   |   |
|---|---|---|---|
| Coordinación con el INA para cursos de capacitación técnica a padres y madres                                       | 1 | 2 | 9 |
| Coordinación con el Inamu para atención de situaciones de violencia intrafamiliar.                                  | 1 | 2 | 9 |
| Coordinación con Ministerio de Trabajo al Sistema Nacional de Empleo  | 1 | 2 | 9 |
| Coordinación con Ministerio de Trabajo para referir a Empléate  | 1 | 2 | 9 |
| Coordinación con Ministerio de Trabajo para referir a Mi primer empleo  | 1 | 2 | 9 |
| Coordinación con Ministerio de Educación para referir al Cindea u otras opciones de educación primaria o secundaria | 1 | 2 | 9 |
| Coordinación con el Inamu para que las mujeres participen en los cursos de Formación Humana                         | 1 | 2 | 9 |
| Coordinación con el IMAS para que las mujeres participen en los cursos de Formación Humana                          | 1 | 2 | 9 |
| Coordinación con el EBAIS y la Caja para la atención de la población menor de edad                                  | 1 | 2 | 9 |

A2. ¿Coordina con alguna otra institución? ¿Para qué efecto? \_\_\_\_\_

A3. En el año 2018 o en lo que va del año 2019, ¿ha recibido visitas de alguna de las siguientes instituciones para supervisar su gestión? Marque una opción por línea.

|                         | 1.Sí | 2.No | 9.NS / NR |
|-------------------------|------|------|-----------|
| IMAS                    | 1    | 2    | 9         |
| PANI                    | 1    | 2    | 9         |
| Ministerio de Salud     | 1    | 2    | 9         |
| CAI                     | 1    | 2    | 9         |
| Ministerio de Educación | 1    | 2    | 9         |
| Municipalidad           | 1    | 2    | 9         |
| Otra                    | 1    | 2    | 9         |

A4. ¿Le han dado estas instituciones instrucciones o le han pedido requisitos que son contradictorios o diferentes? Marque una sola opción.

1. Sí (Pase a la pregunta A5)
2. No (Pase a la pregunta A3)
9. No recuerdo (Pase a la pregunta A3)

### Instrucciones

A5. ¿Cuáles han sido esas instrucciones o requisitos? \_\_\_\_\_

## Recibe fondos

A3. ¿De cuáles instituciones reciben fondos para la función de esta alternativa de cuidado? Marque una opción por línea.

|   | 1.Sí | 2.No | 9.NS / NR |
|---|------|------|-----------|
| Municipalidad                                   | 1    | 2    | 9         |
| IMAS  | 1    | 2    | 9         |
| Fodesaf   | 1    | 2    | 9         |
| PANI  | 1    | 2    | 9         |
| Ministerio de Salud                             | 1    | 2    | 9         |
| Ministerio de Educación                         | 1    | 2    | 9         |
| De la Institución a la que pertenece            | 1    | 2    | 9         |
| De la empresa privada                           | 1    | 2    | 9         |
| De las personas encargadas de los niños y niñas | 1    | 2    | 9         |
| De una ONG                                      | 1    | 2    | 9         |

A3\_1 ¿Recibe fondos de alguna otra institución u organización? ¿De cuál? Si no recibe fondos escribe Ninguna. \_\_\_\_\_

A4. ¿Cuáles de los siguientes problemas afectan la operación de este centro? Marque una opción por línea

|   | 1. Sí se tiene el problema | 2. No se tiene el problema | 9.NS / NR |
|---|----------------------------|----------------------------|-----------|
| Poco presupuesto para operar  | 1                          | 2                          | 9         |
| Sueldos no acordes con las responsabilidades                                    | 1                          | 2                          | 9         |
| Líneas de mando poco claras   | 1                          | 2                          | 9         |
| Problemas de comunicación   | 1                          | 2                          | 9         |
| Poco compromiso de parte de las autoridades                                     | 1                          | 2                          | 9         |
| Mecanismos de coordinación poco claros  | 1                          | 2                          | 9         |
| Poco apoyo de parte de las autoridades competentes.                             | 1                          | 2                          | 9         |
| Normativa poco clara  | 1                          | 2                          | 9         |
| Falta de procesos y procedimiento a nivel de la secretaria de la red de cuidado | 1                          | 2                          | 9         |
| Problemas de coordinación entre la municipalidad y el Imas                      | 1                          | 2                          | 9         |
| Desconocimiento de normativa  | 1                          | 2                          | 9         |

**¡Muchas gracias por su colaboración!**

## 8.5 Sobre la Normativa

**Tabla 33. Marco normativo de la REDCUDI**

| Normativa  | Año de emisión | Aspectos relevantes   |
|--|----------------|---|
| Código de la Infancia No. 27   | 1932           | Reconoce como función social del Estado la defensa y protección de las madres y la niñez desvalidas. Se establecen los medios para garantizar la protección de las madres, así como de los menores, a través de la alimentación y atención médica.  |
| Decreto de Creación del Departamento de Nutrición, Ministerio de Salud. Decreto Ejecutivo 5 del 8 de mayo de 1951. | 1951           | A partir de la preocupación de la desnutrición reflejada en las encuestas de 1950, se firma un convenio con Unicef para desarrollar un programa de alimentación complementaria, base que propulsó mediante un decreto ejecutivo la creación de un departamento encargado de velar por la nutrición de las personas menores.   |
| Ley No. 5662 Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares  | 1974           | Esta ley crea el fondo para las asignaciones familiares, así como a la Dirección General de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares. Establece que el fondo será para ayudar a familias de escasos recursos y que se destinará un 20% del fondo para pensiones de invalidez, vejez y muerte para aquellas personas de escasos recursos que no pudieron cotizar.   |
| Ley de Reforma Constitucional No. 7128   | 1989           | “Se aprobó una redacción del numeral 48 Constitucional, que estableció que la tutela a los derechos constitucionales se extiende al goce de los derechos de carácter fundamental establecidos en los instrumentos internacionales sobre derechos humanos, aplicables en la República” ( <a href="https://lib.ohchr.org/HRBodies/UPR/Documents/Session6/CR/JS1_CRI_UPR_S06_2009_Annex1_S.pdf">https://lib.ohchr.org/HRBodies/UPR/Documents/Session6/CR/JS1_CRI_UPR_S06_2009_Annex1_S.pdf</a> ) |
| Decreto Ejecutivo No. 21391-TSS-MEP-S  | 1992           | Establece la creación del Programa de Hogares Comunitarios se enmarca en el Plan de Reforma el Estado y el Plan de Acción del IMAS. Establece la obligación de la Institución de crear capacidades empresariales entre las personas de escasos recursos, para que puedan desarrollar pequeñas empresas destinadas a la atención integral de las PME.  |
| Ley Orgánica del Patronato Nacional de la Infancia. Ley No. 7648   | 1996           | El Patronato Nacional de la Infancia como institución rectora en tema de infancia, adolescencia y familia protegerá y garantizará el bienestar de las PME y sus familias, dentro de sus principios está el interés superior de la persona menor de edad.  |
| Ley No. 7600 Igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad  | 1996           | “Declara de interés público el desarrollo integral de la población con discapacidad, en iguales condiciones de calidad, oportunidad, derechos y deberes que el resto de los habitantes” (Art. 1, Ley No. 7600)  |

| Normativa  | Año de emisión | Aspectos relevantes   |
|--|----------------|---|
| Código de la Niñez y la Adolescencia No. 7739  | 1998           | Este código constituye el marco jurídico mínimo para la protección integral de los derechos de las PME. Establece los principios fundamentales tanto de la participación social o comunitaria como de los procesos administrativo y judicial que involucren los derechos y las obligaciones de esta población. (Art.1, Código de la Niñez y Adolescencia) |
| Ley General de Centros de Atención Integral. Ley No. 8017  | 2000           | “Promueve la creación, el desarrollo y el funcionamiento adecuado de los centros de atención integral públicos, privados y mixtos para personas hasta de doce años, en acatamiento de la Convención de los Derechos del Niño y los alcances del Código de la Niñez y la Adolescencia. (Art.1, Ley No. 8017)   |
| Reglamento de la Ley General de Centros de Atención Integral. 23 de mayo, 2001   | 2001           | Su objetivo es “regular las normas y procedimientos para la creación, desarrollo y funcionamiento de los Centros de Atención Integral en sus modalidades pública, mixta y privada, que ofrezcan servicios para personas hasta doce años. (Art. 1, reglamento de la Ley General de Centros de Atención Integral)   |
| Norma para la Habilitación de Hogares Comunitarios No. 30695-S   | 2001           | Establece las normas de habilitación y funcionamiento de los Hogares Comunitarios, desde el Ministerio de Salud como ente rector.   |
| Política Nacional para la Igualdad y Equidad de Género (PIEG) 2007 – 2017  | 2007           | Esta política resume los compromisos del Estado, entre el año 2007 y 2017, en la búsqueda de la igualdad de oportunidades y derechos entre mujeres y hombres, con miras al cambio social.   |
| Política Nacional para la Niñez y la Adolescencia Costa Rica (2009-2021)   | 2009           | Es el marco político a largo plazo, que establece la dirección estratégica del Estado costarricense en la efectiva promoción, respeto y garantía de los derechos humanos de la niñez y adolescencia. (pág. 19, Política Nacional para la Niñez y la Adolescencia Costa Rica (2009-2021).  |
| Decreto Ejecutivo No. 36020-MP-2010; Declaratoria de Interés Público de la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil | 2010           | Establece la amplitud de actores que deben estar involucrados en el cuidado integral de la niñez, considerando que tanto los actores sociales públicos como privados tienen el mandato en la atención integral, protección y desarrollo infantil, incluyendo tanto a las PME como progenitores.   |

| Normativa   | Año de emisión | Aspectos relevantes  |
|---|----------------|--|
| Decreto No. 36916-MP-MBSF Organización general y bases operativas de la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil   | 2010           | Establece que la REDCUDI tiene como propósito general establecer un sistema público universal de cuidados y desarrollo infantil, con énfasis en la primera infancia, financiado por medio de un esquema solidario, y que está conformada por los diferentes actores sociales, públicos y privados, que tienen un mandato legal o un interés legítimo en materia de atención integral, protección y desarrollo infantil. Incluyen tanto a las personas físicas y jurídicas que prestan directamente los servicios de cuidados y desarrollo infantil, así como las que participan en actividades relacionadas con estos, entre ellas el financiamiento y el apoyo técnico y administrativo a los establecimientos de cuidados, la capacitación de personal, la investigación científica y la evaluación especializada (Art. 1 y 2 Decreto No. 36916-MP). |
| Directriz 008-P Directriz General para el Aporte de Recursos Públicos para la Conformación y Desarrollo de la Red de Cuido de Niños, Niñas y Personas Adultas Mayores | 2010           | La Dirección General de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares realizará una asignación presupuestaria por una suma no inferior al dos por ciento (2%) de los ingresos anuales del Fodesaf, destinada a transferir a las unidades ejecutoras recursos para financiar la construcción, remodelación, ampliación, compra (inclusive de terrenos), alquiler, equipamiento, apertura y operación de centros de cuidados y atención integral de niños, niñas y personas adultas mayores; incluido el pago de subsidios a los beneficiarios o a las personas autorizadas y capacitadas para ejercer como sus cuidadores (Art. 1 Directriz 008-P )   |
| Ley de Creación de la Dirección Nacional de Centros de Educación y Nutrición y de Centros Infantiles de Atención Integral 8809  | 2010           | Se Crea la Dirección Nacional de Centros de Educación y Nutrición y de Centros Infantiles de Atención Integral, CEN-CINAI, como un órgano de desconcentración mínima, adscrito al Ministerio de Salud. Además, establece el marco legal para garantizar la eficiencia y eficacia y garantizar la atención nutricional e integral de las personas usuarias del servicio de los CEN-CINAI. (Art. 1 y 2 de la Ley No. 8809)   |
| Decreto Ejecutivo; Organización general y bases operativas de la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil (36916)  | 2012           | Da marco jurídico a la universalización de los servicios a la infancia.  |
| Ley General de Centros de Atención Integral (Ley 8017)  | 2014           | La presente ley promueve la creación, el desarrollo y el funcionamiento adecuado de los centros de atención integral públicos, privados y mixtos para personas hasta de doce años de edad, en acatamiento de la Convención de los Derechos del Niño y los alcances del Código de la Niñez y la Adolescencia. (Art. 1 Ley No. 8017)   |

| Normativa  | Año de emisión | Aspectos relevantes  |
|--|----------------|--|
| Reglamento a la Ley de Centros de Atención Integral. Decreto No. 29580-S.  | 2014           | Establece en su artículo 1: regular las normas y procedimientos para la creación, desarrollo y funcionamiento de los Centros de Atención Integral en sus modalidades pública, mixta y privada, que ofrezcan servicios para personas hasta doce años de edad. (Art. 1 reglamento)   |
| Ley No. 9220. Ley de la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil  | 2014           | Su finalidad es establecer un sistema de cuidados y desarrollo infantil de acceso público, universal y de financiamiento solidario que articule las diferentes modalidades de prestación pública y privada de servicios en materia de cuidados y desarrollo infantil, para fortalecer y ampliar las alternativas de atención infantil integral.                                  |
| Política para la Primera Infancia 2015-2020  | 2015           | Tiene como objetivo promover el desarrollo integral de la primera infancia, establece acciones desde la etapa preconcepcional hasta los 8 años.  |
| Reglamento para la transferencia, uso, control y liquidación de los recursos girados a sujetos privados con convenio de cooperación y transferencia de recursos vigente con el patronato nacional de la infancia para la prevención, protección y atención de personas menores de edad | 2016           | En su artículo 1, “establece las regulaciones para la asignación, giro, uso, control y fiscalización de los recursos girados por el PANI a los sujetos privados que mediante convenio debidamente suscrito y vigente que ejecuten proyectos de cooperación para la prevención, promoción, defensa, atención y protección de los derechos humanos de las PME” (PANI, 2016, p. 1). |
| Estrategia en materia de inserción de los padres y las madres al mercado laboral o educativo No. 40694-MP-MDHIS  | 2017           | Consiste en la oficialización del Poder Ejecutivo, de la “Estrategia en materia de inserción de los padres y las madres al mercado laboral o educativo, de acuerdo con lo establecido en la Ley No. 9220”. A partir de la necesidad de articular esfuerzos con instituciones, recursos y acciones que garanticen la atención y protección integral de la niñez.                  |
| Norma para la habilitación de centros de atención, cuidado y desarrollo infantil, modalidad diurna y temporal, en beneficio de los hijos de los trabajadores agrícolas   | 2018           | Establece las condiciones y requisitos de los centros de cuidados ubicados en las fincas agrícolas.  |

**Fuente:** Desaf (2019) Objeto de Evaluación de la REDCUDI y revisión documental del Equipo Evaluador.

## 8.6 Tablas estadísticas

**Tabla 34. Porcentaje de centros de cuidados que mencionan los obstáculos para que los niños y niñas ingresen a esta alternativa de cuidados según tipo de alternativa. 2019 (mención múltiple)**

| Obstáculos   | Total | Centro privado | CECUDI | CIDAI | Hogares Comunitarios |
|--|-------|----------------|--------|-------|----------------------|
| Las personas encargadas de niños y niñas no cuentan con apoyos económicos para el pago del transporte            | 53,6  | 64,9           | 72,7   | 42,9  | 25,0                 |
| Las personas tienen poca información sobre las alternativas de cuidados  | 37,3  | 31,6           | 54,5   | 39,3  | 50,0                 |
| Las personas encargadas de niños y niñas no quieren cumplir los requisitos de la institución                     | 30,9  | 31,6           | 18,2   | 39,3  | 37,5                 |
| Los requisitos de ingreso son difíciles de cumplir   | 24,5  | 31,6           | 54,5   | 3,6   | 12,5                 |
| Poco interés de parte de las personas encargadas para que los niños y niñas asistan a la alternativa de cuidados | 20,0  | 12,3           | 45,5   | 21,4  | 37,5                 |
| No se cuenta con un estudio diagnóstico previo de las necesidades de la población beneficiaria                   | 17,3  | 22,8           | 27,3   | 7,1   | 12,5                 |
| La alternativa queda muy lejos de los centros poblacionales donde hay mayor cantidad de niños y niñas            | 7,3   | 7,0            | 9,1    | 3,6   | 12,5                 |
| Los horarios no se ajustan a las necesidades de las personas interesadas   | 4,5   | 0,0            | 9,1    | 10,7  | 0,0                  |

**Fuente:** Elaborado por el Equipo Evaluador de Flacso, con base en datos de la Encuesta en Línea, 2019.

**Tabla 35. Principales obstáculos para que los niños y las niñas permanezcan en el centro de cuidados. 2019**

| Obstáculos  | Total | Centro educativo privado | CECUDI | CIDAI | Hogares Comunitarios |
|---|-------|--------------------------|--------|-------|----------------------|
| Una vez que el padre, madre y/o persona encargada consigue trabajo pierde el subsidio                   | 70,0  | 78,9                     | 100,0  | 53,6  | 50,0                 |
| Las personas encargadas, padres y/o madres no cuentan con apoyo económico para pago de transporte       | 58,2  | 66,7                     | 72,7   | 53,6  | 25,0                 |
| Los padres, madres y/o personas encargadas no se involucran en la educación de los niños y las niñas    | 50,0  | 45,6                     | 81,8   | 53,6  | 37,5                 |
| Los padres, madres y/o personas encargadas no cumplen con requisitos de higiene de las personas menores | 40,0  | 40,4                     | 63,6   | 46,4  | 12,5                 |
| Poco interés de los padres, madres y/o personas encargadas para que los niños y niñas asistan           | 29,1  | 26,3                     | 54,5   | 28,6  | 12,5                 |
| Los horarios no se ajustan a las necesidades de las personas interesadas                                | 8,2   | 5,3                      | 9,1    | 10,7  | 12,5                 |

**Fuente:** Elaborado por el Equipo Evaluador de Flacso, con base en datos de la Encuesta en Línea, 2019.

**Tabla 36. Porcentaje de centros que mencionan los problemas que afectan su operación según tipo de alternativa. 2019 (menciones múltiples)**

| Problemas  | Total | Centro educativo privado | Cidai | CECUDI | Hogares Comunitarios |
|--|-------|--------------------------|-------|--------|----------------------|
| Poco presupuesto para operar                               | 77,3  | 80,7                     | 81,8  | 78,6   | 75,0                 |
| Poco apoyo de parte de las autoridades competentes         | 49,1  | 50,9                     | 36,4  | 46,4   | 75,0                 |
| Falta de procesos y procedimientos a nivel de la ST        | 45,5  | 45,6                     | 45,5  | 46,4   | 50,0                 |
| Sueldos no acordes con las responsabilidades               | 40,0  | 36,8                     | 54,5  | 35,7   | 50,0                 |
| Poco compromiso de parte de autoridades                    | 33,6  | 33,3                     | 27,3  | 32,1   | 50,0                 |
| Mecanismos de coordinación poco claros                     | 29,1  | 31,6                     | 27,3  | 28,6   | 37,5                 |
| Problemas de coordinación entre la Municipalidad y el IMAS | 29,1  | 28,1                     | 54,5  | 28,6   | 12,5                 |
| Problemas de comunicación                                  | 28,2  | 22,8                     | 36,4  | 42,9   | 25,0                 |
| Normativa poco clara                                       | 28,2  | 33,3                     | 18,2  | 21,4   | 25,0                 |
| Desconocimiento de normativa                               | 23,6  | 28,1                     | 9,1   | 21,4   | 25,0                 |
| Líneas de mando poco claras                                | 15,5  | 15,8                     | 18,2  | 21,4   | 0,0                  |

**Fuente:** Elaborado por el Equipo Evaluador de Flacso, con base en datos de la Encuesta en Línea, 2019.

**Tabla 37. Porcentaje de prestatarios del servicio que identifica cada contribución de la REDCUDI al desarrollo del país según tipo de alternativa. 2019 (mención múltiple, porcentajes)**

| Contribución  | Total | Centro educativo privado | CECUDI | CIDAI | Hogares Comunitarios |
|---|-------|--------------------------|--------|-------|----------------------|
| Brindar capacitaciones a los centros de cuidados de diferentes alternativas                                 | 62,7  | 59,6                     | 72,7   | 67,9  | 75,0                 |
| Mejorar la calidad de vida de las personas menores de 7 años  | 61,8  | 56,1                     | 54,5   | 75,0  | 62,5                 |
| Mejorar el nivel nutricional de las personas menores de 7 años  | 61,8  | 57,9                     | 54,5   | 71,4  | 75,0                 |
| Coordinación y articulación interinstitucional de todas las organizaciones relacionadas con la Red de Cuido | 57,3  | 52,6                     | 45,5   | 71,4  | 62,5                 |
| Ampliación de la oferta de alternativas de cuidados y desarrollo infantil                                   | 54,5  | 42,1                     | 90,9   | 57,1  | 62,5                 |
| Favorecer la inserción al mercado laboral de las madres   | 48,2  | 47,4                     | 54,5   | 50,0  | 50,0                 |
| Establecer mejores prácticas y protocolos para la administración de los centros de cuidados                 | 47,3  | 47,4                     | 36,4   | 57,1  | 37,5                 |
| Mejorar el aprovechamiento de la inversión estatal en la población beneficiaria menor de 7 años             | 46,4  | 42,1                     | 27,3   | 57,1  | 62,5                 |
| Favorecer que los padres completen su educación en el sistema educativo formal                              | 42,7  | 43,9                     | 27,3   | 46,4  | 37,5                 |
| Favorecer la inserción al mercado laboral de los padres   | 42,7  | 42,1                     | 36,4   | 46,4  | 50,0                 |
| Favorecer que las madres completen su educación en el sistema educativo formal                              | 42,7  | 38,6                     | 45,5   | 46,4  | 50,0                 |
| Favorecer que padres y madres realicen capacitación técnica en el INA                                       | 38,2  | 35,1                     | 18,2   | 50,0  | 37,5                 |

|           |     |     |     |     |      |
|-----------|-----|-----|-----|-----|------|
| No conoce | 5,5 | 3,5 | 0,0 | 3,6 | 12,5 |
|-----------|-----|-----|-----|-----|------|

Fuente: Elaborado por el Equipo Evaluador de Flacso, con base en datos de la Encuesta en Línea, 2019.

**Tabla 38. Porcentaje que menciona cada opción de adaptación del centro de cuidados a las necesidades de la población según tipo de alternativa. 2019 (menciones múltiples)**

| Opciones   | Total | Centro privado | CECUDI | CIDAI | Hogares Comunitarios |
|--|-------|----------------|--------|-------|----------------------|
| Los horarios del centro de cuidados se adaptan a los horarios laborales de los padres, madres y/o personas encargadas de niños y niñas | 90,9  | 91,2           | 72,7   | 96,4  | 100,0                |
| La opción de cuidados brinda oportunidades a los padres y madres de insertarse en una alternativa de estudio                           | 86,4  | 82,5           | 63,6   | 96,4  | 100,0                |
| La opción de cuidados brinda oportunidades a los padres y madres de insertarse en una alternativa de trabajo                           | 80,9  | 82,5           | 45,5   | 92,9  | 87,5                 |
| Las personas que recibe en el beneficio son las que más lo necesitan   | 70,9  | 68,4           | 45,5   | 78,6  | 87,5                 |
| Los cupos que se brindan son suficientes para cubrir la demanda  | 26,4  | 26,3           | 9,1    | 25,0  | 37,5                 |

Fuente: Elaborado por el Equipo Evaluador de Flacso, con base en datos de la Encuesta en Línea, 2019.

**Tabla 39. Porcentaje de centros que coordinan con la institucionalidad para referir población beneficiaria según tipo de alternativa. 2019 (menciones múltiples)**

| Instituciones   | Total | Centro educativo privado | CECUDI | CIDAI | Hogares Comunitarios |
|---|-------|--------------------------|--------|-------|----------------------|
| EBAIS y CCSS para atención a población menor de edad          | 75,5  | 73,7                     | 81,8   | 85,7  | 50,0                 |
| Inamu para atención de situaciones de violencia intrafamiliar | 39,1  | 28,1                     | 63,6   | 42,9  | 50,0                 |
| IMAS para mujeres participen en cursos de Formación Humana    | 27,3  | 26,3                     | 36,4   | 21,4  | 37,5                 |
| Municipalidad para referencias a intermediación de empleo     | 20,9  | 21,1                     | 54,5   | 14,3  | 0,0                  |
| MEP para referencias al Cindea u otra opción de educación     | 20,0  | 12,3                     | 27,3   | 32,1  | 0,0                  |
| Inamu para mujeres participen en cursos de Formación Humana   | 19,1  | 12,3                     | 18,2   | 28,6  | 25,0                 |
| INA para cursos de capacitación técnica a padres y madres     | 16,4  | 10,5                     | 18,2   | 25,0  | 12,5                 |
| MTSS con Sistema Nacional de Empleo                           | 10,0  | 10,5                     | 36,4   | 3,6   | 0,0                  |
| MTSS para referencias a Empléate                              | 10,0  | 5,3                      | 45,5   | 10,7  | 0,0                  |
| MTSS para referencias a Mi Primer Empleo                      | 6,4   | 3,5                      | 36,4   | 3,6   | 0,0                  |

**Fuente:** Elaborado por el Equipo Evaluador de Flacso, con base en datos de la Encuesta en Línea, 2019.

**Tabla 40. Porcentaje de prestatarios que indican recibir fondos de esa institución para la función de la alternativa de cuidados según tipo. 2019**

| Institución                                   | Total | Centro educativo privado | CECUDI | CIDAI | Hogares Comunitarios |
|---|-------|--------------------------|--------|-------|----------------------|
| IMAS  | 74,5  | 86,0                     | 90,9   | 64,3  | 62,5                 |
| De los padres, madres y/o personas encargadas | 27,3  | 22,8                     | 0,0    | 39,3  | 25,0                 |
| PANI  | 26,4  | 8,8                      | 0,0    | 82,1  | 0,0                  |
| De la Institución a la que pertenece          | 23,6  | 12,3                     | 18,2   | 35,7  | 12,5                 |
| De la empresa privada                         | 14,5  | 7,0                      | 18,2   | 32,1  | 0,0                  |
| Fodesaf                                       | 13,6  | 7,0                      | 54,5   | 7,1   | 0,0                  |
| Municipalidad                                 | 7,3   | 0,0                      | 54,5   | 7,1   | 0,0                  |
| Ministerio de Educación                       | 4,5   | 0,0                      | 9,1    | 14,3  | 0,0                  |
| De una ONG                                    | 3,6   | 0,0                      | 0,0    | 14,3  | 0,0                  |
| Ministerio de Salud                           | 1,8   | 0,0                      | 0,0    | 0,0   | 0,0                  |

**Fuente:** Elaborado por el Equipo Evaluador de Flacso, con base en datos de la Encuesta en Línea, 2019

