

**PAUTAS DE SEGUIMIENTO,
MONITOREO Y EVALUACIÓN**



POLITICA NACIONAL DE CUIDADOS 2021-2031

*Hacia la implementación progresiva de un
Sistema de Apoyo a los Cuidados y Atención a la Dependencia*



COSTA RICA
GOBIERNO DEL BICENTENARIO
2018 - 2022

**VICEMINISTERIO DE DESARROLLO
HUMANO E INCLUSIÓN SOCIAL**

**Pautas de seguimiento,
Monitoreo y evaluación**

Elaborado por:

Rebeca Solano-Esquivel (Asesora)

Revisado por:

Francisco Delgado Jiménez (Viceministro)

Diseño gráfico:

María Zúñiga Mena

**PAUTAS DE SEGUIMIENTO,
MONITOREO Y EVALUACIÓN**



**POLITICA
NACIONAL
DE CUIDADOS
2021-2031**

*Hacia la implementación progresiva de un
Sistema de Apoyo a los Cuidados y Atención a la Dependencia*



COSTA RICA
GOBIERNO DEL BICENTENARIO
2018 - 2022

Contenido

■ Presentación	5
■ Aspectos básicos de la Política	6
■ Modelo de gobernanza y seguimiento de avances	6
Metodología de trabajo del Comité Interinstitucional	7
Instrumental metodológico para el de seguimiento y monitoreo anual del Plan de Acción 2021-2023	8
Estrategia para el seguimiento	8
Monitoreo	9
■ Pautas generales para la evaluación	10
Evaluación de procesos y resultados	10
Evaluación final	11
■ Fuentes consultadas	12
Anexo 1.	13
Ficha técnica: monitoreo anual del Plan de Acción 2021-2023	13

Presentación

LA POLÍTICA NACIONAL DE CUIDADOS 2021-2031 entró en vigencia en marzo de 2021 y fue declarada de interés público mediante el decreto N° 42878-MP-MD-HIS, el 9 de abril del 2021. La Política tiene como finalidad constituir un sistema de nacional de apoyo a los cuidados, en el que las diferentes instituciones fortalezcan y amplíen sus servicios existentes, de manera articulada, en beneficio de la calidad de vida de las personas con algún grado de dependencia, sus familias y su entorno comunitario.

Para dar seguimiento al avance en la implementación de las acciones estratégicas, así como al logro de objetivos y metas que se plantea la Política, es de suma importancia contar con pautas e instrumentos de seguimiento, monitoreo y evaluación que permitan a la instancia coordinadora contar con información y evidencias para la toma de decisiones sobre la gestión de la Política y la correspondiente rendición de cuentas.

Este documento explica los aspectos básicos que se deben considerar en el seguimiento, monitoreo y evaluación de Política Nacional de Cuidados 2021-2031. Se inicia exponiendo los ejes que conforman la Política, luego se hace una breve descripción del modelo de gobernanza, ya que este dicta los roles en la ejecución y seguimiento de acciones. Posteriormente se describe el instrumento de seguimiento y la periodicidad de la rendición de cuentas. Por último, se definen algunos parámetros vinculados a la evaluación de la Política.

ASPECTOS BÁSICOS DE LA POLÍTICA

Para la configuración progresiva del Sistema Nacional de Apoyo a los Cuidados y Atención a la Dependencia (en adelante el Sistema), la PNC dirige sus acciones a cinco ejes, los cuales son:

Eje 1: denominado “*Gobernanza y gestión del Sistema de apoyo a los cuidados y atención a la dependencia*” tiene como objetivo concertar un sistema de apoyo a los cuidados correspondientes para atender las necesidades de la población en situación de dependencia en Costa Rica, por medio de la adopción y desarrollo de una nueva oferta de servicios y prestaciones evaluables.

Eje 2: denominado “*Inteligencia y Aprovechamiento de la evidencia de datos para la articulación y ajuste del Sistema de apoyo a los cuidados y atención a la dependencia*” tiene como objetivo fortalecer un sistema de estadísticas nacionales con información relativa a los cuidados y la dependencia en el país, mediante el uso del Sistema Nacional de Información y Registro Único de Beneficiarios del Estado (SINIRUBE), el cual facilitará la arquitectura de la interoperabilidad de la información para la medición de la dependencia y la autonomía de la población. La recopilación de las estadísticas nacionales que provengan de dicho sistema y el intercambio de información entre instituciones para la adecuada atención de la población usuaria, se registrará por la legislación establecida en el ordenamiento jurídico costarricense, en especial a lo relativo al uso y la protección de datos personales.

Eje 3: se denomina “*Fortalecimiento de la oferta de servicios y prestaciones de atención a la dependencia*”, y tiene como objetivo determinar el funcionamiento de un flujo de procesos para acceder a los servicios establecidos con la aplicación de un instrumento técnico de valoración de la dependencia.

Eje 4: se denomina “*Contribución a la generación de condiciones para el cierre de brechas de género en materia laboral*”, y tiene como objetivo redistribuir socialmente las tareas de cuidado, para integrar así los derechos de las personas cuidadoras y de las personas

que reciben cuidados, facilitando la creación de nuevas alternativas de apoyo a los cuidados que permitan a las mujeres vincularse al empleo formal y, a la vez, aumentar el aseguramiento en la seguridad social de las personas que llevan a cabo cuidados y apoyos para personas en situación de dependencia.

Eje 5: denominado “*Sistema de fortalecimiento de la calidad del Sistema de Apoyo a los Cuidados y Atención a la Dependencia*”, tiene como objetivo garantizar que los servicios y prestaciones concedidos por el sistema, respondan a lineamientos de calidad establecidos por el subsistema de formación de competencias en cuidados y apoyos.

El Plan de Acción toma cada uno de estos ejes y los operacionaliza en indicadores y metas, además, define a las instituciones responsables y corresponsables de cada una de las acciones.

MODELO DE GOBERNANZA Y SEGUIMIENTO DE AVANCES

La Política Nacional de Cuidados 2021-2031, en la definición de su modelo de gobernanza identifica a las instituciones que conforman el Sistema, además define los roles y competencias de cada una (ver Figura 1). Este modelo de gestión agrupa a las instituciones ejecutoras en un Comité Interinstitucional, el cual sirve de espacio de articulación, priorización y toma de decisiones sobre las acciones a realizarse en el marco de la ejecución de la Política y del cumplimiento de su Plan de Acción. Entre sus funciones se encuentra la coordinación de las actividades y el correspondiente seguimiento del avance en las acciones derivadas de los compromisos institucionales incorporados en los planes de acción.

El Comité Interinstitucional está integrada por un representante, con atribuciones para la participación y toma de decisiones, de las siguientes instituciones:

- a Instituto Mixto de Ayuda Social
- b Caja Costarricense de Seguro Social
- c Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor
- d Consejo Nacional de Personas con Discapacidad

- e** Instituto Nacional de Aprendizaje
- f** Instituto Nacional de las Mujeres
- g** Junta de Protección Social
- h** Ministerio de Salud
- i** Ministerio de Trabajo y Seguridad Social

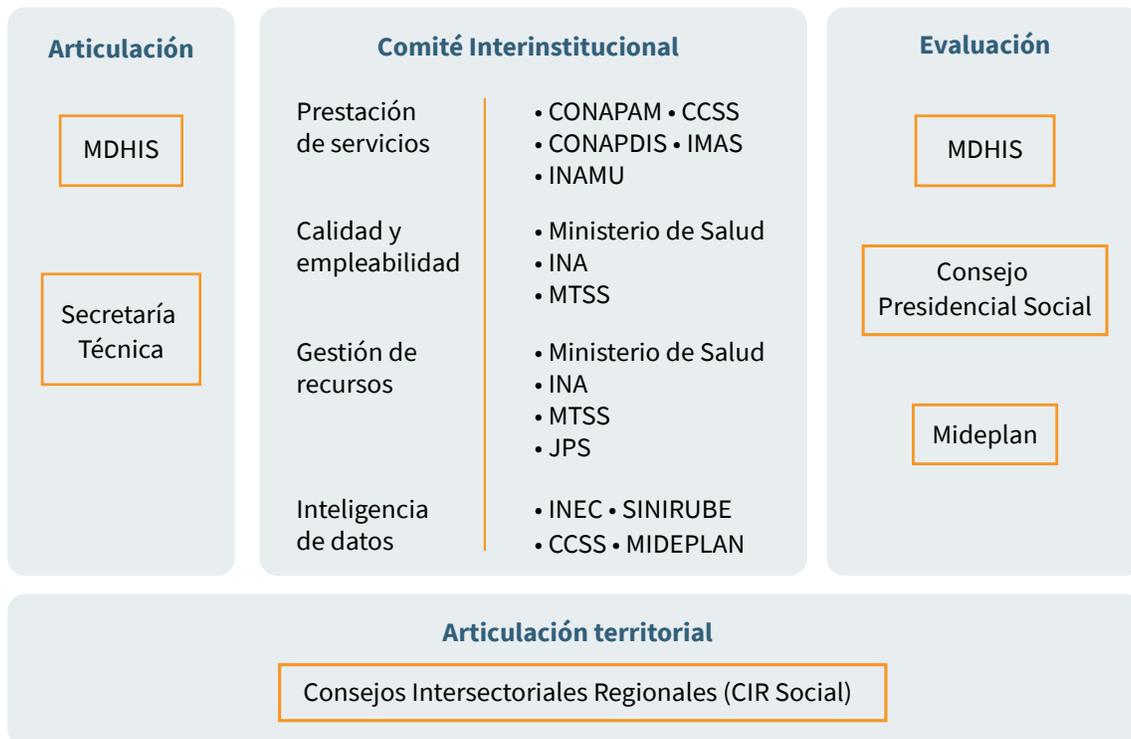
Las instancias coordinadoras de la Política son el Ministerio de Desarrollo Humano e Inclusión Social (MDHIS) y la Secretaría Técnica, las cuales tienen un rol fundamental en la generación de las condiciones para la articulación de acciones entre instituciones tanto dentro del sistema nacional de cuidados como fuera de él. Para el seguimiento y la rendición de cuentas, el Comité Interinstitucional debe presentar los avances al MDHIS, al Consejo Presidencial Social y al Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN), en este caso los avances en las acciones se deben reportar en función del Plan de Acción 2021-2023, el cual es el principal instrumento de ejecución de la Política.

La regionalización de la Política se llevará a cabo a través de los Consejos Intersectoriales Regionales del área social (CIR Social), por medio de los cuales las instituciones que conforman el Sistema canalizarán las necesidades de los territorios del país, en relación con la cobertura y la suficiencia de las prestaciones que son parte de esta Política¹ (IMAS, 2021, p. 124).

METODOLOGÍA DE TRABAJO DEL COMITÉ INTERINSTITUCIONAL

En el organigrama del Modelo de gobernanza, para el Comité Interinstitucional (ver Figura 1) se identifican cuatro ejes temáticos bajo los cuales se agrupa a las distintas instituciones que lo integran. La metodología de trabajo que se desarrolló durante el 2021 retomó esta agrupación (ver Figura 2) y conformó 3 subgrupo de trabajo, a los cuales se les asignó, según sus competencias y responsabilidades, la ejecu-

Figura 1. Modelo de gestión del Sistema de Apoyo a los Cuidados y Atención a la dependencia.



Fuente: Política Nacional de Cuidados 2021-2031.

1 Para el segundo Plan de Acción se proyecta avanzar en la territorialización del Sistema con el apoyo de los Gobiernos locales.

ción de tareas comprendidas en el marco del Plan de Acción de la Política.

Las instituciones que integran los subgrupos de trabajo coordinan y cooperan entre sí, para realizar las acciones necesarias que apoyen el cumplimiento de las acciones o hitos de implementación, en los plazos establecidos.

INSTRUMENTAL METODOLÓGICO PARA EL DE SEGUIMIENTO Y MONITOREO ANUAL DEL PLAN DE ACCIÓN 2021-2023

Estrategia para el seguimiento

Para el seguimiento² de los compromisos que debe desarrollar cada una de las instituciones vinculadas a la Política se plantean dos acciones:

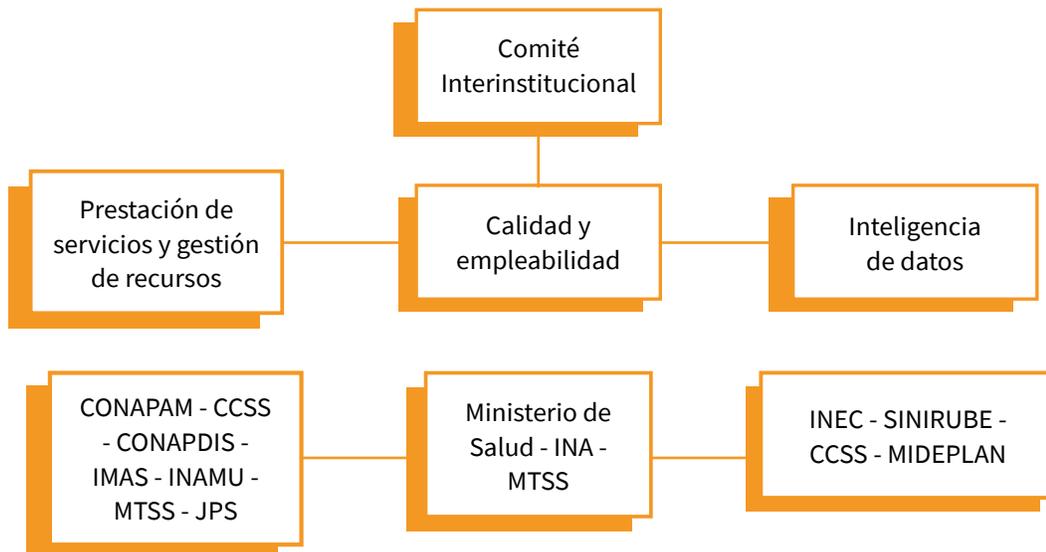
- Plenarias mensuales³
- Registro de avance en los hitos de implementación

Plenarias mensuales

Al inicio de cada año las instituciones en conjunto con el MDHIS, deben identificar las acciones -hitos de implementación- que se deben llevar a cabo en ese periodo, para esto se deben orientar con el Plan de Acción, ya que este señala los indicadores, por año, que cada institución debe responder. A partir de esto, en las sesiones plenarias cada institución va a informar sobre los avances logrados en los hitos correspondientes. Además, este espacio debe permitir aclarar dudas sobre las acciones a seguir o necesidades de apoyo técnico por parte del grupo de trabajo, entre otros aspectos que resulten relevantes en el marco de las metas definidas por el Comité Interinstitucional.

En paralelo a las Sesiones Plenarias, en las cuales participan todas las instituciones que conforman el Sistema, el MDHIS y a la Secretaría Técnica pueden convocar a reuniones a

Figura 2. Composición de grupos de trabajo dentro del Comité Interinstitucional



Fuente: Elaboración propia a partir de Política Nacional de Cuidados 2021-2031.

2 Actividad que se realiza de manera constante para determinar si hay obstáculos o necesidades de ajuste. (MIDEPLAN, 2017).

3 Participan las instituciones que forman parte del Comité Interinstitucional

los subgrupos de trabajo, esto con la finalidad de dar seguimiento a temas específicos o brindar soluciones a dificultades que amenacen el cumplimiento de las metas.⁴

Registro de avance en los hitos de implementación

Al MDHIS y a la Secretaría Técnica les corresponde dar seguimiento y registrar el avance en el cumplimiento de los hitos definidos. Las variables de las cuales interesa obtener información son:

- Estado: No iniciado; en proceso; con retraso; finalizado
- Avances: porcentaje de cumplimiento de las tareas específicas
- Dificultades: obstáculos enfrentados en el desarrollo de las acciones
- Acciones a seguir: identificación de acciones necesarias para lograr el hito
- Recursos: humanos, financieros, de apoyo técnicos, entre otros.

Las sesiones en los subgrupos de trabajo permiten dar seguimiento al nivel de avance y a las acciones que ha realizado cada institución para la consecución de las metas establecidas. El llenado de esta plantilla corresponde a la Secretaría Técnica, instancia que solicitará la información necesaria para completar las variables requeridas.

Para alimentar este registro cada grupo de trabajo debe reportar, de manera mensual, la información solicitada por el MDHIS y a la Secretaría Técnica, mediante una plantilla de Excel (ver Figura 3).⁵

Monitoreo

Para el monitoreo⁶ de las acciones se toma como instrumento base el Plan de Acción de la PNC, en el que para cada una de las acciones estratégicas se establecen instituciones responsables, corresponsables, indicadores, metas para el periodo 2021-2023 y las proyecciones de ejecución anual.

El reporte de cumplimiento de las acciones de cada institución se realiza mediante una

Figura 3. Plantilla de registro de avance en los hitos de implementación

Comité Interinstitucional: registro de avance en el logro de los hitos de implementación									
	Hitos de implementación	Plazo Estimado	Grupo de trabajo	Responsable	Estado	Avances	Dificultades	Acciones a seguir	Recursos (humanos, cooperación)
4	Creación de servicios de respiro al cuidado y autocuidado de personas cuidadoras (virtuales por la pandemia para el 2021)	Del 09 de marzo al 21 de junio	Prestación de servicios						
5	Elaboración de Plan de aseguramiento de la calidad aprobado por el Ministerio de Salud de manera conjunta con las instituciones que financian y supervisan a los operadores o proveedores de los servicios.	Del 09 de marzo al 12 de julio	Calidad y empleabilidad						
6	Catálogo de Servicios del SNC publicado y definición de pilotos que requieren financiamiento del BID	18 de mayo	Prestación de servicios						
7	Implementación desde el INA programas de capacitación y certificados de personas cuidadoras	Del 09 de marzo al 09 de julio	Calidad y empleabilidad						

4 Durante el periodo 2021 se inició con reuniones mensuales con los diferentes subgrupos de trabajo, esto permitió apoyar algunas acciones que enfrentaban retos para su cumplimiento, además agilizó el trabajo articulado y la coordinación.

5 Descargar aquí

6 Es un proceso sistemático de recolectar y analizar información sobre el nivel de cumplimiento de acciones, objetivos o metas.

plantilla (ver Figura 4), en la que cada instancia responsable consigna el nivel de cumplimiento, según el indicador correspondiente. Estos reportes se envían al MDHIS en el mes de enero de cada año. Para el llenado de esta plantilla ver las indicaciones y el ejemplo incluida en el Anexo 1.

Con la información consignada en la plantilla, el MDHIS debe preparar un informe en el que no sólo se evidencie el nivel de ejecución de la Política, sino que se identifica aquellas acciones en las que hay retrasos y se plantan alternativas en conjunto con las instituciones responsables para solventarlos.

PAUTAS GENERALES PARA LA EVALUACIÓN

La evaluación hace referencia a la “valoración sistemática sobre el diseño, la ejecución y los resultados de políticas, planes, programas y

proyectos con base en un conjunto de criterios de valor preestablecidos” (MIDEPLAN, 2017, p. 23). Los procesos evaluativos tienen como resultado la generación de una serie de recomendaciones basadas en evidencias que permiten a los stakeholders tomar decisiones para la mejora de las intervenciones.

EVALUACIÓN DE PROCESOS Y RESULTADOS

En el entendido de que la evaluación tiene como finalidad mejorar las políticas, planes, programas y proyectos, es recomendable que al término de Plan de acción 2021-2023, se realice una evaluación intermedia enfocada en procesos y efectos que permita obtener evidencias no sólo sobre cambios atribuibles a la política en este plazo, sino también valorar procesos, mecanismos de prestación de servicios, disposición y uso de recursos, entre otros.

Figura 4. Plantilla de seguimiento y monitoreo de acciones de la Política Nacional de Cuidados 2021-2031

Eje		
Acción estratégica		
Responsable de la ejecución		
Descripción		
Línea base		
Meta del periodo 2021 - 2023		
Indicador	Metas intermedias	
	2021	
	2022	
	2023	
Ejecución		
2021		
2022		
2023		
Medios de verificación		
Amplificación de aplicación		
Observaciones		

Fuente: Elaboración propia

La información obtenida será fundamental para la definición de las líneas estratégicas del segundo plan de acción de la Política, así como de aspectos de la gestión interinstitucional que se pueden mejorar para profundizar los alcances de la política.

■ EVALUACIÓN FINAL

El tipo de evaluación final se lleva a cabo justo al terminar el periodo de ejecución de la Política y esta puede ser de diseño, proceso y resultados, su finalidad es identificar los cambios producidos en la población meta a partir de la implementación de la intervención.

El primer paso para el desarrollo del proceso evaluativo es la identificación de las personas

responsables de orientar las acciones. En este caso la instancia coordinadora de la Política debe identificar al equipo responsable de gestionar el proceso, este debe estar constituido por dos niveles; uno de orden gerencial, con el rol de la orientación estratégica, con decisiones más vinculadas al nivel política y; otro de orden técnico⁷, con la responsabilidad de la conducción técnica y operativa del proceso evaluativo. En este puede tener representación la Unidad de Evaluación de MIDEPLAN y otros actores clave que sean identificados.

De acuerdo con el planteamiento de la PNC, la evaluación debe contener al menos los criterios⁸ de pertinencia, oportunidad, suficiencia, eficacia, eficiencia, sostenibilidad y calidad de servicio.

Tabla 1. Criterios de evaluación

Pertinencia	Oportunidad	Suficiencia	Eficacia	Eficiencia	Sostenibilidad	Calidad
Medida en que responden los objetivos y acciones de una intervención con las necesidades de la población meta	Medida en que la intervención atiende una necesidad presente o vigente	Medida en que la prestación de bienes o servicios permite satisfacer, al menos de manera mínima, las necesidades de las personas beneficiarias.	Medida en que se cumplen los objetivos y acciones de la intervención	Medida en que los recursos son utilizados de manera adecuada para cumplir los objetivos de la intervención	Medida en que los cambios alcanzados por la intervención perduren en el tiempo	Medida en que los bienes y servicios prestados por la intervención cumplen con estándares

Fuente: Elaboración propia con base en MIDEPLAN (2017); PNC (2021)

7 El equipo técnico de la evaluación tiene entre sus funciones definir el objetivo y justificación de la evaluación, realizar el análisis de evaluabilidad, la elaboración de los TdR o plan de evaluación, valorar los productos de evaluación, aprobar y difundir los resultados. (MIDEPLAN, 20217, p. 46)

8 El equipo técnico estimará si es necesario plantear una evaluación que contenga la totalidad de criterios mencionados en la PNC.

Fuentes consultadas

Instituto Mixto de Ayuda Social [IMAS] y Ministerio de Desarrollo Humano e Inclusión Social [MDHIS] (2021). Política Nacional de Cuidados 2021. San José, CR.

Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica [MIDEPLAN] (2017). Manual de evaluación para intervenciones públicas: gestión de evaluación en el Sistema Nacional de Planificación. San José, CR.

Anexo 1.

FICHA TÉCNICA: MONITOREO ANUAL DEL PLAN DE ACCIÓN 2021-2023¹

■ DEFINICIÓN DE CADA COMPONENTE DE LA PLANTILLA:

- a **Eje:** se refiere a cada uno de los cinco ejes que orientan la PNC 2021-2031².
- b **Acción estratégica:** consiste en acciones o tareas a ejecutar por parte de las instituciones vinculadas a las PNC. Estas acciones tienen un carácter estratégico y guardan relación con las metas establecidas.
- c **Responsable de la ejecución:** enuncia a la o las instituciones que asumen compromisos en cada acción, tanto en un rol de responsable o de corresponsable, esta información está definida en el Plan de Acción de la PNC.
- d **Descripción:** Explicación breve y concisa la acción, responde de manera breve y concisa a la pregunta ¿En qué consiste? Considera además cuáles son sus implicaciones y alcances.
- e **Línea base:** la línea base refiere a la primera medición (cifra/dato) del indicador, es decir, se trata del “punto de partida” y es el que va a permitir dar cuenta del avance sobre las acciones definidas, en algunos casos la línea base no está disponible porque no se había realizado una medición por lo que se debe indicar ND (no hay dato), en este caso la medición reportada en 2021 se tomará como línea base para posteriores mediciones.
- f **Meta período:** programación de cumplimiento de la acción al cierre del periodo del plan de acción (2023). Esta información está consignada en el Plan de Acción de la PNC.
- g **Metas intermedias:** Refiere a las metas anuales definidas en el Plan de Acción de la PNC.
- h **Indicador:** el indicador brinda la información cuantitativa o cualitativa del grado de cumplimiento de una intervención pública. Su utilidad está en que permite observar de manera objetiva el cambio o avance con respecto a una situación de partida (MIDEPLAN, 2017). Puede haber más de un indicador por acción. La información está definida en el Plan de Acción de la PNC
- i **Ejecución:** refiere a la ejecución, avance o resultados efectivos logrados en el periodo del reporte.
- j **Medios de verificación:** fuente de información en la cual se puede verificar lo reportado en el apartado de ejecución. Las instituciones deben anotar/mencionar y anexar documentos, imágenes, enlace institucional, etc.
- k **Ámbito de aplicación:** se refiere al espacio geográfico de cobertura de la acción, sea nacional, territorial, regional y local.
- l **Observaciones:** espacio en el que anotar consideraciones, acotaciones y otros sobre algunos de los componentes de la plantilla, por ejemplo, anotar las razones por las que no se cumplió alguna meta o se debió hacer algún ajuste a la programación.

1 Para la elaboración de esta propuesta se tomó como base “Las fichas técnicas Plan de Acción 2019– 2022 de la política nacional para la igualdad efectiva entre mujeres y hombres – PIEG”.

2 Eje 1: “Gobernanza y gestión del Sistema de apoyo a los cuidados y atención a la dependencia”; Eje 2: “Inteligencia y Aprovechamiento de la evidencia de datos para la articulación y ajuste del Sistema de apoyo a los cuidados y atención a la dependencia; Eje 3: Fortalecimiento de la oferta de servicios y prestaciones de atención a la dependencia; Eje 4: Contribución a la generación de condiciones para el cierre de brechas de género en materia laboral; Eje 5: Sistema de fortalecimiento de la calidad del Sistema de Apoyo a los Cuidados y Atención a la Dependencia.

Plantilla para reporte anual de avances en el Plan de Acción

Eje		
Acción estratégica		
Responsable de la ejecución		
Descripción		
Línea base		
Meta del periodo 2021-2023		
Indicador	Metas intermedias	
2022	2021	
2023		
Ejecución		
2021		
2022		
2023		
Medios de verificación		
Ámbito de aplicación		
Observaciones		

Ejemplo de plantilla

Eje 1. Gobernanza y gestión del Sistema de apoyo a los cuidados y atención a la dependencia		
Acción estratégica	Acción 1. Elaboración de un reglamento operativo vía Decreto Ejecutivo que establezca en detalle la población objetivo del sistema, las competencias institucionales involucradas, el esquema de articulación, el catálogo de servicios, los recursos económicos, el calendario de progresividad de la implementación y los mecanismos de rendición de cuentas.	
Responsable de la ejecución	Ministerio de Desarrollo Humano e Inclusión Social o equivalente	
Descripción	Desarrollo de un reglamento que regule lo concerniente al funcionamiento del Sistema Nacional de Cuidados, desde el ingreso de la población beneficiaria hasta las relaciones y roles de las instituciones vinculadas a la PNC	
Línea base	0	
Meta del periodo 2021-2023	1	
Indicador	Metas intermedias	
Decreto Ejecutivo publicado	2021	1
2022	0	
2023	0	
Ejecución		
2021	0	
2022		
2023		
Medios de verificación	Documento del decreto ejecutivo (publicación en la gaceta) y link de acceso al archivo.	
Ámbito de aplicación	A nivel nacional, rige a todas las instituciones que forman parte del Sistema Nacional de Cuidados	
Observaciones	Si bien se ha avanzado en algunos puntos del Reglamento, al momento de este reporte hay aspectos fundamentales (como la conformación de la Secretaría Técnica, aplicación del BVD y aplicación de esquemas de copagos) que deben definirse con precisión antes de presentar y publicar la versión final del documento.	



COSTA RICA
GOBIERNO DEL BICENTENARIO
2018 - 2022