Marco Conceptual, Operativo y Organizacional

Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil (REDCUDI)

Enero, 2018

Contenido

Índice de figuras *4*

Índice de cuadros *4*

Siglas y acrónimos *6*

Presentación **7**

1. Antecedentes **9**

1.1 REDCUDI y los cuidados 15

1.2 Generalidades de la REDCUDI 18

1.3 Caracterización de las alternativas de cuidado que actualmente conforman la REDCUDI 23

1.4 Inserción laboral y educativa para personas adultas 26

1.5 Organización de la REDCUDI 35

1.6 Retos y perspectivas de la REDCUDI 36

1.7 Aspectos financieros 39

1.8 Hacia un Sistema Nacional de los Cuidados 41

2. Marco conceptual **56**

2.1 Enfoques de la REDCUDI 56

2.2 Principios orientadores de la REDCUDI 60

2.3 Bases conceptuales 70

2.4 Supuestos operativos 83

3. Estándares de calidad en los Centros de Cuidado y Desarrollo Infantil **90**

3.1 Criterios a utilizar en la REDCUDI 93

4. Marco estratégico y operativo **104**

4.1 Características de la REDCUDI 104

4.2 Estrategia de actuación 2017-2022 105

4.3 Organización de la REDCUDI 108

4.4 Los procesos y subprocesos de la Secretaría Técnica 117

Anexo 1: Listado de actividades realizadas **121**

Bibliografía y fuentes consultadas **123**

Contenido

Índice de figuras *4*

Índice de cuadros *4*

Siglas y acrónimos *6*

Presentación **7**

1. Antecedentes **9**

1.1 REDCUDI y los cuidados 15

1.2 Generalidades de la REDCUDI 18

1.3 Caracterización de las alternativas de cuidado que actualmente conforman la REDCUDI 23

1.4 Inserción laboral y educativa para personas adultas 26

1.5 Organización de la REDCUDI 35

1.6 Retos y perspectivas de la REDCUDI 36

1.7 Aspectos financieros 39

1.8 Hacia un Sistema Nacional de los Cuidados 41

2. Marco conceptual **56**

2.1 Enfoques de la REDCUDI 56

2.2 Principios orientadores de la REDCUDI 60

2.3 Bases conceptuales 70

2.4 Supuestos operativos 83

3. Estándares de calidad en los Centros de Cuidado y Desarrollo Infantil **90**

3.1 Criterios a utilizar en la REDCUDI 93

4. Marco estratégico y operativo **104**

4.1 Características de la REDCUDI 104

4.2 Estrategia de actuación 2017-2022 105

4.3 Organización de la REDCUDI 108

4.4 Los procesos y subprocesos de la Secretaría Técnica 117

Anexo 1: Listado de actividades realizadas **121**

Bibliografía y fuentes consultadas **123**

Índice de figuras *4*

Índice de cuadros *4*

Siglas y acrónimos *6*

Presentación **7**

1. Antecedentes....9
1.1 REDCUDI y los cuidados....15
1.2 Generalidades de la REDCUDI....18
1.2.1 Institucionalidad vinculada y alternativas de cuidados y desarrollo infantil....19
1.3 Caracterización de las alternativas de cuidado que actualmente conforman la REDCUDI....23
1.4 Inserción laboral y educativa para personas adultas....26
1.4.1 Programas vinculados a la inserción laboral y educativa....28
1.4.2 Plan de acción de la Estrategia para la inserción y permanencia de padres y madres al mercado laboral y/o educativo (2017-2018)....33
1.5 Organización de la REDCUDI....35
1.6 Retos y perspectivas de la REDCUDI....36
1.7 Aspectos financieros....39
1.8 Hacia un Sistema Nacional de los Cuidados....41
1.8.1 Orientaciones para un posible sistema integrado de cuidados para personas....50
2. Marco conceptual....56
2.1 Enfoques de la REDCUDI....56
2.1.1 Enfoque de derechos humanos....56
2.1.2 Enfoque de derechos de la niñez y adolescencia....57
2.1.3 Enfoque de género....59
2.2 Principios orientadores de la REDCUDI....60
2.2.1 Justicia social....60
2.2.2 Cobertura universal....60
2.2.3 Género e interseccionalidad....60
2.2.4 Cuidado y ética del cuidado....61
2.2.5 Desarrollo infantil de calidad....65
2.2.6 Educación inclusiva: derechos humanos y espacios libres de discriminación....66
2.2.7 Interés superior del niño y la niña....69
2.3 Bases conceptuales....70
2.3.1 Universalidad....70
2.3.2 Corresponsabilidad social de los cuidados....72
2.3.3 Atención integral....72
2.3.4 Desarrollo integral....74
2.3.5 Las competencias en la primera infancia....76
2.3.6 Experiencias reorganizadoras....77
2.3.7 Espacios educativos significativos....78
2.3.8 El papel del agente educativo y el desarrollo de competencias....80
2.4 Supuestos operativos....83
2.4.1 Articulación y coordinación....83
2.4.2 Trabajo en red....85
2.4.2.1 Ventajas del trabajo en red....89
3. Estándares de calidad en los Centros de Cuidado y Desarrollo Infantil....90
3.1 Criterios a utilizar en la REDCUDI....93

4. Marco estratégico y operativo 104
4.1 Características de la REDCUDI 104
4.2 Estrategia de actuación 2017-2022 105
4.3 Organización de la REDCUDI 108
4.3.1 Papel de las instituciones participantes de la REDCUDI 108
4.3.2 Ámbito nacional 114
4.3.3 Ámbito territorial (regional-local) 115
4.3.4 Consideraciones para lograr coordinación de actores sociales 115
4.4 Los procesos y subprocesos de la Secretaría Técnica 117

Anexo 1: Listado de actividades realizadas 121

Bibliografía y fuentes consultadas 123

Índice de figuras

Figura No. 4: Organización y funciones de instancias que conforman la REDCUDI según marco normativo 36
Figura No. 5: Red de prestación de servicios de protección social 41
Figura No. 6: Niveles de coordinación del SNC 53
Figura No. 7: Niveles de gestión del SNC 54
Figura No. 8: Interacción entre elementos integradores de la planificación estratégica de la REDCUDI 107
Figura No. 9: Instituciones participantes según tipo de relacionamiento 113
Figura No. 10: Niveles de trabajo en red 114
Figura No. 11: Procesos y subprocesos propuestos para la ST 118
Figura No. 12: Organigrama propuesto para la ST 119

Índice de cuadros

Cuadro No. 1: Normativa internacional vinculada al cuidado 10
Cuadro No. 2: Marco normativo nacional respecto a los cuidados y desarrollo infantil 13
Cuadro No. 3: Planteamientos sobre cuidados en los dos últimos planes de gobierno 16
Cuadro No. 4: Alternativas de Cuido y Población beneficiaria según institución. Años: 2014, 2015 y 2016 21
Cuadro No. 5: Atención nocturna según número de centros y número de población beneficiara 21
Cuadro No. 6: Programas de inserción y permanencia en el sistema educativo 28
Cuadro No. 7: Programas de inserción laboral y productiva 30
Cuadro No. 8: Resumen del Plan de acción de la Estrategia para la inserción y permanencia de padres y madres al mercado laboral y/o educativo, ST-REDCUDI 34

Cuadro No. 9: Relación de instituciones según participación en CONAPAM – CONAPDIS – REDCUDI....44
Cuadro No. 10: Categorización de los fines de cada instancia....45
Cuadro No. 11: Políticas nacionales vinculadas....47
Cuadro No. 12: Escenarios para la configuración de un SNC....50
Cuadro No. 13: Enfoques conceptuales del trabajo en red....86
Cuadro No. 14: Caracterización de modelos de trabajo en red....88
Cuadro No. 15: Criterios de calidad en Brasil, Colombia y El Salvador....92
Cuadro No. 16: Estándares esenciales de calidad para las ofertas de atención en el marco de la REDCUDI....97
Cuadro No. 17: INSTRUMENTO DE SEGUIMIENTO HOMOLOGADO....101
Cuadro No. 18: Objetivos e iniciativas estratégicas....105
Cuadro No. 19: Deberes y obligaciones de las instituciones participantes en la REDCUDI....108

Siglas y acrónimos

CC	Comisión Consultiva
CCI	Comisión de Coordinación Interinstitucional
CCSS	Caja Costarricense de Seguro Social
CDN	Convención sobre los Derechos del Niño
CEDAW	Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer
CEN-CINAI	Centros de Educación y Nutrición - Centros Infantiles de Atención Integral
CICAP	Centro de Administración y Capacitación Pública
CONAPAM	Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor
CONAPDIS	Consejo Nacional de las Personas con Discapacidad
CTI	Comisión Técnica Interinstitucional
DINADECO	Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad
FOMUJERES	Fondo de Fomento para Actividades Productivas y de Organización de las Mujeres
FONABE	Fondo Nacional de Becas
IAFA	Instituto de Alcoholismo y Farmacodependencia
IMAS	Instituto Mixto de Ayuda Social
INA	Instituto Nacional de Aprendizaje
INAMU	Instituto Nacional de las Mujeres
MDHIS	Ministerio de Desarrollo Humano e Inclusión Social
MEP	Ministerio de Educación Pública
MIDEPLAN	Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
MINSA	Ministerio de Salud
MTSS	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social
OBS	Organizaciones de Bien Social
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OIT	Organización Internacional del Trabajo
PANI	Patronato Nacional de la Infancia
REDCUDI	Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil
SNC	Sistema Nacional de Cuidados
ST-REDCUDI	Secretaría Técnica de la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil
UCR	Universidad de Costa Rica

Presentación

Este documento se preparó sobre la base del "Marco conceptual, operativo y organizacional", elaborado en junio del 2011 por el Despacho del Ministro de Bienestar Social y Familia. Se retoman algunos planteamientos realizados en el mismo y se actualiza a la luz del proceso de elaboración del primer Plan Estratégico. Para su preparación, se consideró la experiencia de casi seis años de gestión de la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil, REDCUDI, que inicia en el 2011[1].

En esa coyuntura de reflexión conjunta, se aprovechó la riqueza de la diversidad de saberes constituidos a lo largo de la trayectoria que tiene el país en el cuidado y desarrollo infantil, así como de sus bases normativas, considerando como fundamental la Ley N. 9220, sobre la Creación de la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil. Este compromiso materializado, permitió también la elaboración y aprobación de las Políticas y lineamientos estratégicos de la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil, del Plan estratégico de la REDCUDI y el Reglamento a la Ley N. 9220.

Estos, además de ser instrumentos normativos y de planificación de total trascendencia para los objetivos de la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil, responden a las disposiciones 4.3, 4.4, 4.5, 4.10, 4.11, y 4.12 del Informe N° DFOE - SOC-IF-18-2015 denominado Auditoría de Carácter Especial sobre la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil, emitido por la Contraloría General de la República, de fecha 17 de diciembre del año 2015.

Específicamente, con este Marco Conceptual, Operativo y Organizacional se responde a las disposiciones 4.5 y 4.12 que establecen:

Disposición 4.5 Analizar, discutir y definir el Marco Conceptual, Operativo y Organizacional de la Red de Cuido, con fundamento en la propuesta remitida por la Secretaría Técnica, solicitada en la disposición 4.12 de este informe. Este Marco Conceptual deberá ser remitido al Poder Ejecutivo con el propósito de que se emita con carácter vinculante para todos los actores de la REDCUDI, de conformidad con lo que señala el artículo 8 de la Ley N.° 9220. Para acreditar el cumplimiento de esta disposición, deberá enviarse a la Contraloría General, a más tardar el 30 de setiembre de 2016, copia certificada del oficio mediante el cual se remita al Poder Ejecutivo el Marco Conceptual, Operativo y Organizacional requerido.

[1] Firma del Decreto No. 36916 del 28 de noviembre de 2011, sobre la Organización general y bases operativas de la REDCUDI.

Disposición 4.12 Elaborar una propuesta de un nuevo Marco Conceptual, Operativo y Organizacional de la REDCUDI, con base en una revisión integral del que ya existe, con el propósito de que se someta a la validación y aprobación de la Comisión Consultiva y lograr su oficialización y comunicación a todos los actores de la Red. Este Marco deberá incluir, al menos, los criterios que permitan potenciar las fortalezas de los servicios brindados en cada una de las modalidades de cuido y desarrollo infantil de la Red, de forma que se garantice el desarrollo social, psicomotriz, aprendizaje, promoción de la salud, infraestructura, mobiliario, juegos didácticos, gestión educativa, curricular y de recursos, además de la profesionalización y capacitación del personal a cargo de los centros. Para el cumplimiento de esta disposición, debe remitirse a la Contraloría General, a más tardar el 30 de junio de 2016, copia certificada del oficio mediante el cual se remitió el Marco Conceptual solicitado, con el recibo conforme por parte de dicha Comisión Consultiva.

Además de las observaciones de la CGR se consideraron otras efectuadas por la Defensoría de los Habitantes, el Centro de Administración y Capacitación Pública (CICAP) de la Universidad de Costa Rica (UCR) y el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) mediante sus Informes de Auditoría Interna. Si bien, algunas observaciones se reiteran en unos y otros órganos auditores, varias de las debilidades subrayadas se han venido abordando y otras están siendo abordadas, con lo que la Secretaría Técnica de la REDCUDI trata de dar cumplimiento a las recomendaciones emitidas.

El contar con un marco conceptual, operativo y organizacional, permitirá a la REDCUDI avanzar hacia una efectiva articulación y coordinación interinstitucional e intersectorial, que evidencia el trabajo en red y que permita de manera estratégica abordar la temática considerando las dimensiones de promoción de derechos de la niñez, de sus padres, madres y/o personas cuidadoras, desde la perspectiva de género.

Este Marco conceptual, operativo y organizacional, también contiene un segundo documento denominado Marco organizacional de la REDCUDI: Articulación de la Comisión Consultiva, Comisión Técnica Interinstitucional y Secretaría Técnica de la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil.

El presente documento por su parte, se presenta según el siguiente orden y contenidos:

1. Un primer apartado de antecedentes, que contiene un recorrido tanto de la normativa como iniciativas políticas que el país ha generado con relación a los

cuidados y el desarrollo infantil, enfatizando en la REDCUDI. Se destacan avances, como por ejemplo en el tema de inserción laboral y educativa para padres y madres, y se plantean limitaciones y perspectivas. También se presenta una caracterización de las alternativas vigentes. Por último, se exponen orientaciones para un Sistema Nacional de los Cuidados, considerando la apuesta política que los últimos dos gobiernos han realizado en cuanto a la corresponsabilidad de los cuidados que para su prestación tienen las instituciones, el sector privado y la sociedad en su conjunto, en aras de transformaciones sociales desde la perspectiva de género y derechos humanos.

2. El apartado corresponde al Marco Conceptual, en el cual se exponen los enfoques, principios orientadores, bases conceptuales y supuestos operativos de la REDCUDI, que establecen un posicionamiento en su accionar.
3. Corresponde este apartado al marco organizativo y operacional. Se consideran los principales aspectos relativos a la planificación estratégica así como una propuesta operativa de articulación y coordinación tanto a lo interno como externo de la REDCUDI.
4. Por último, el apartado sobre los criterios de calidad referentes a los Centros de Cuido y Desarrollo Infantil, considerando recomendaciones para la REDCUDI.

Cabe señalar que se desarrolló una metodología participativa, mediante la cual se realizaron talleres y sesiones de trabajo con la Comisión Consultiva, la Comisión Técnica Interinstitucional, el personal de la Secretaría Técnica de la REDCUDI, así como entrevistas a personas clave. El listado de actividades se consigna en el ANEXO 1.

"El cuidado es un bien público esencial para el funcionamiento de las sociedades, un derecho fundamental y una necesidad en diversos momentos del ciclo de vida"
(Rico y Robles, 2016, p. 5)

1. Antecedentes

El criterio organizador de la agenda de la redistribución de los cuidados se orienta tanto a los grupos de dependientes, como a quienes los proveen; definiendo una provisión de cuidados que cumpla con "tres condiciones: ser universal, equitativa y de calidad. Universal porque toda la población independientemente de su nivel socioeconómico requiere de cuidados. Equitativa, puesto que es un derecho de toda la población, y de calidad porque debiera responder efectivamente a las necesidades de cuidado"[2].

[2] Arriagada y Todaro, 2012, p. 63.

Es de señalar que en Costa Rica, el planteamiento de la REDCUDI, originalmente se establece como un sistema integral de cuidados (ver más adelante), que se concreta en los cuidados y desarrollo infantil. No obstante, prevalece el interés en generar un sistema nacional de los cuidados, cuyos principios generales serán abordados en este documento.

El siguiente cuadro, resume la normativa internacional que aborda el cuidado, específicamente de niños y niñas, ya que no se contempla aquella que se orientan a personas adultas mayores con niveles de dependencia y a personas con alguna condición de discapacidad.

CUADRO No. 1: NORMATIVA INTERNACIONAL VINCULADA AL CUIDADO

Normativa	Contenido vinculado al cuidado
Convenio No. 100 OIT, sobre igualdad de remuneración, 1951 y Recomendación No. 90, 1951.	La expresión "igualdad de remuneración entre la mano de obra masculina y la mano de obra femenina por un trabajo de igual valor" designa las tasas de remuneración fijadas sin discriminación basada, directa o indirectamente, en motivos de sexo. La Recomendación preconiza asimismo otras medidas como el acceso a la orientación profesional de las mujeres, el establecimiento de servicios sociales y de bienestar que respondan a sus necesidades, especialmente si tienen cargas familiares, así como la promoción de la igualdad entre hombres y mujeres en materia de acceso a las diferentes profesiones.
Convenio No. 111, OIT, sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958	Todo Estado que ratifique el Convenio se obliga a formular y llevar a cabo una política nacional que promueva la igualdad de oportunidades y de trato, con objeto de eliminar cualquier discriminación en los siguientes terrenos: acceso a la formación profesional; admisión en el empleo y en las diversas ocupaciones; condiciones de trabajo.
La Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) (Naciones Unidas, 1979)	Alude al cuidado y sus políticas en los artículos 5 y 11, donde define la promoción de la corresponsabilidad entre hombres y mujeres sobre la educación y el desarrollo de los hijos e hijas y el incentivo a la provisión de servicios sociales de apoyo para la combinación de las responsabilidades familiares, de trabajo y de participación en la vida pública, incluyendo, especialmente, la creación e implementación de una red de servicios de cuidado para los niños y las niñas. Asimismo, el artículo 11 define la implementación de licencia de maternidad remunerada, con sueldo pagado o con prestaciones sociales comparables sin pérdida del empleo previo, la antigüedad o beneficios sociales.
Convenio sobre los Trabajadores con	Aborda la obligación de los Estados miembros de adoptar e impulsar políticas que propicien la conciliación de

Normativa	Contenido vinculado al cuidado
Responsabilidades Familiares de 1981 (Núm. 156) (OIT, 1981)	responsabilidades familiares y laborales e impedir cualquier forma de discriminación laboral que afecte a quienes ejercen ambas responsabilidades.
Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) (Naciones Unidas, 1989)	El Artículo 18, indica la responsabilidad de padres y madres o representantes legales en el proceso de crianza de los niños y las niñas, dentro del cual se alude, implícitamente, a su cuidado y se establece que los Estados les prestarán asistencia a través de la creación de instituciones, instalaciones y servicios para este fin. Lo anterior incluye los servicios de cuidado extra-hogar en el caso de niños y niñas cuyos padres y madres trabajen.
Convención No. 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes. Ratificada por Costa Rica en 1993.	Los pueblos indígenas y tribales deberán gozar plenamente de los derechos humanos y libertades fundamentales, sin obstáculos ni discriminación. Las disposiciones de este Convenio se aplicarán sin discriminación a los hombres y mujeres de esos pueblos. El proceso educativo para niños, niñas y adolescentes indígenas debe realizarse en su propio idioma y tomando en cuenta su cultura.
Observación General No.7 a la Convención sobre los Derechos del Niño (2005). Realización de los derechos del niño en la primera infancia	Mediante esta Observación General, el Comité impulsa el reconocimiento de que los niños pequeños son portadores de todos los derechos consagrados en la Convención y que la primera infancia es un período esencial para la realización de estos derechos. La definición de trabajo de “primera infancia” elaborada por el Comité abarca todos los niños pequeños: desde el nacimiento y primer año de vida, pasando por el período preescolar y hasta la transición al período escolar.
Recomendación sobre Pisos de Protección Social (núm. 202) de 2012 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT, 2012)	Incluye el acceso al cuidado para niños y niñas como parte de las prestaciones que debiera asegurar una garantía de ingresos adecuados.
Consensos de las Conferencias Regionales sobre la Mujer en América Latina y el Caribe (Lima 2000, México 2004, Quito 2007, Brasilia 2010 y Santo Domingo 2013)	Estos Consensos otorgan un marco normativo amplio para los países a través de los cuales se priorizan políticas para la promoción de la igualdad de género.
Consenso de Brasilia, suscripto en el marco de la XI Conferencia	Señala “que el derecho al cuidado es universal y requiere medidas sólidas para lograr su efectiva materialización y la corresponsabilidad por parte de toda la sociedad, el Estado y el

Normativa	Contenido vinculado al cuidado
Regional sobre la Mujer de 2010	sector privado". Los Estados se comprometen a: adoptar todas las medidas de política social y económica necesarias para avanzar en la valorización social y el reconocimiento del valor económico del trabajo no remunerado prestado por las mujeres en la esfera doméstica y del cuidado y a fomentar el desarrollo y el fortalecimiento de políticas y servicios universales de cuidado, basados en el reconocimiento del derecho al cuidado para todas las personas y en la noción de prestación compartida entre el Estado, el sector privado, la sociedad civil y los hogares, así como entre hombres y mujeres, y fortalecer el diálogo y la coordinación entre todas las partes involucradas.
Consenso de Santo Domingo suscripto en el marco de la XI Conferencia Regional sobre la Mujer de 2013	Determina que el cuidado es un derecho de las personas.
Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo (CEPAL, 2015d).	Entre las medidas contempladas por este documento, se incluye su inclusión en los sistemas de protección social, mediante prestaciones, servicios sociosanitarios y beneficios económicos para maximizar la autonomía, en particular de las personas mayores (Medida Prioritaria 31), y el desarrollo y fortalecimiento de políticas y servicios universales de cuidado con un enfoque de derechos (Medida Prioritaria 53).
Ley Marco de la Economía del Cuidado en la XXIX Asamblea General del Parlamento Latinoamericano (Parlamento Latinoamericano, 2013)	Entre las indicaciones de esta ley, se incorpora el que los Estados deban promover políticas, planes y programas para las personas que requieren de cuidado y para quienes los proveen, con atención a sus diferencias y promoviendo la implementación de sistemas integrales de cuidado. Esta indicación constituye una base relevante para implementar políticas de esta naturaleza en los países de América Latina, aun cuando se trata de una ley de naturaleza no vinculante para los Estados miembros.

Fuente: elaboración propia con base en Rico, María Nieves y Robles, Claudia (2016). Políticas de cuidado en América Latina Forjando la igualdad. CEPAL. (pp. 24-26); OIT. (2008). Guía sobre las normas internacionales del trabajo.

De igual manera, está presente en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, concretamente la Meta 5.4 —Reconocer y valorar los cuidados y el trabajo doméstico no remunerados mediante servicios públicos, infraestructuras y políticas de protección social, y promoviendo la responsabilidad compartida en el hogar y la familia, según proceda en cada país, evidenciando el reconocimiento otorgado al trabajo de cuidado. La meta establecida apunta a la construcción de indicadores y de información

actualizada y periódica sobre el grado de avance de los países como parte de las acciones que contribuyan al logro del Objetivo 5, —Lograr la igualdad de género y empoderar a todas las mujeres y a las niñas.

En cuanto a normativa nacional, el siguiente cuadro plantea el desarrollo de normativa en el ámbito nacional, y que se convierte en antecedentes de la formulación de la REDCUDI, lo que evidencia la necesidad de articular los esfuerzos orientados al cuidado y desarrollo integral de la niñez como un tema de corresponsabilidad y bien social, avanzando en la interinstitucionalidad e intersectorialidad de su abordaje.

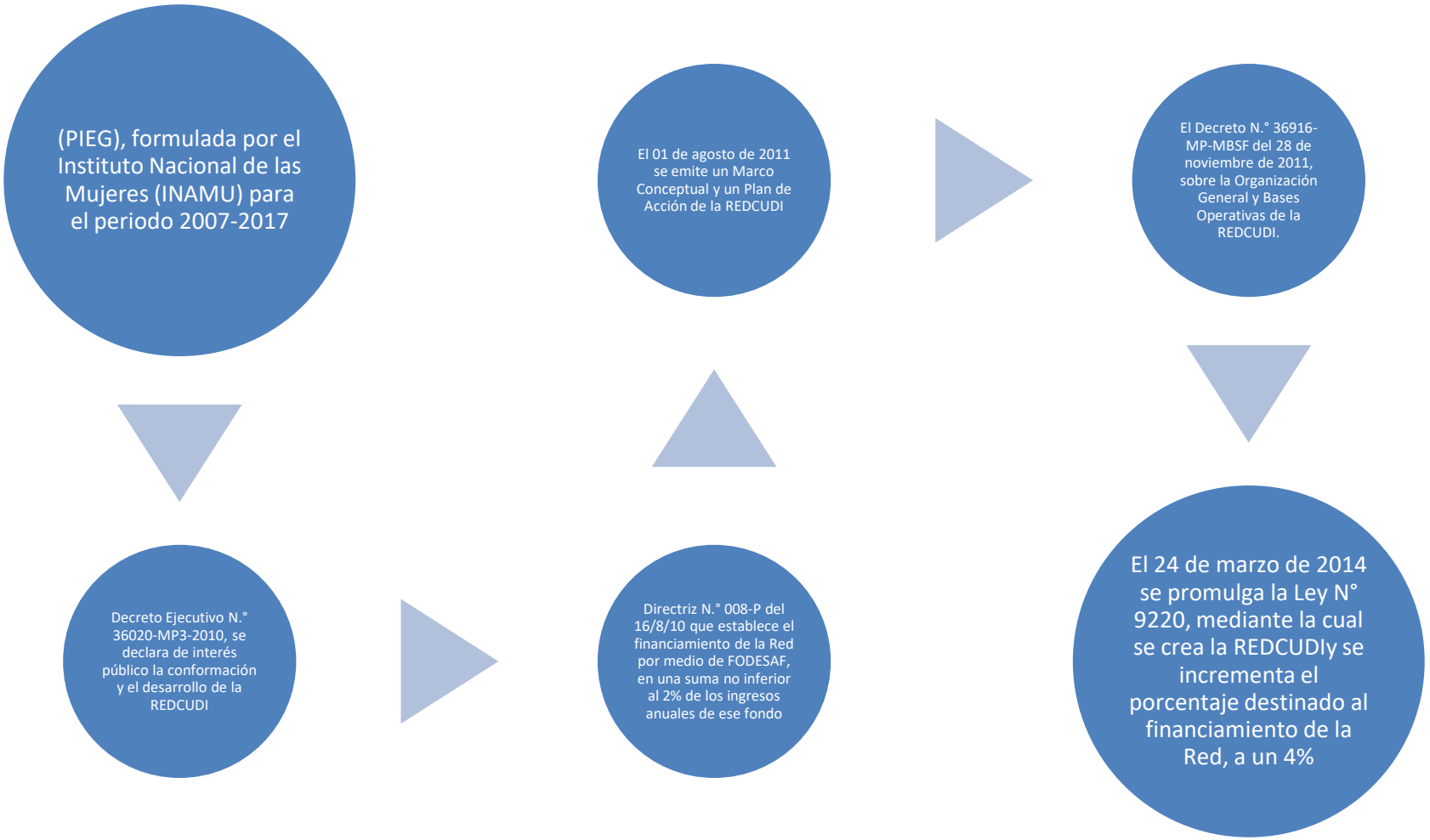
CUADRO No. 2: MARCO NORMATIVO NACIONAL RESPECTO A LOS CUIDADOS Y DESARROLLO INFANTIL

Constitución Política de Costa Rica. Art. 55 Creación del Patronato Nacional de la Infancia (1930).[3]
Ley No. 7184 Convención de los Derechos del Niño (1990)
Ley No. 7600 Igualdad De Oportunidades Para Las Personas Con Discapacidad (1993)
Ley No. 7739 Código de la Niñez y la Adolescencia (1998).
Ley No. 8017 General de Centros de Atención Integral (2000).
Reglamento de la Ley General de Centros de Atención Integral. 23 de mayo, 2001.
Política Nacional para la Igualdad y Equidad de Género (2007- 2017)
Política Nacional para la Niñez y la Adolescencia Costa Rica (2009-2021)
Ley No. 8809 de Creación de la Dirección Nacional de Centros de Educación y Nutrición y de Centros Infantiles de Atención Integral (2010).
Decreto Ejecutivo Nº 36020; Declaratoria de Interés Público de la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil (2010).
Decreto Ejecutivo Nº 36916; Organización general y bases operativas de la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil (2012).
Ley No. 9220 de la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil (2014)
Política para la Primera Infancia 2015 - 2020

Fuente: Elaboración propia con base en sitios web de instituciones públicas.

[3] Su creación se define en el artículo 55 de la Constitución Política de 1949, que indica que “La protección especial de la madre y el menor estará a cargo de una Institución autónoma denominada Patronato Nacional de la Infancia, con la colaboración de otras instituciones del Estado”.

Figura N°1: Ruta especifica de Normativa para la conformación de la REDCUDI



Fuente: elaboración propia

1.1 REDCUDI y los cuidados

Si bien es cierto, la acción del Estado costarricense en el tema de protección social y política pública en promoción de derechos de la niñez y la adolescencia, se materializa en el año 1930 con la creación del PANI; posteriormente en el país se empiezan a formular políticas públicas de cuidado que gozan de mayor alcance e impacto en la población costarricense, que anteceden a la REDCUDI. Entre ellas se encuentran la creación por parte del Ministerio de Salud de los Centros de Nutrición (1951), los Centros de Educación y Nutrición - CEN (1971), los Centros Infantiles de Atención Integral – CINAI (1972), por parte del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social las Guarderías Infantiles y Previsión Social (1989), por parte del IMAS los Hogares Comunitarios (1992) y por parte del Ministerio de Salud los Centros de Atención Integral – CAI (2000)[4].

Otro antecedente importante que marca la constitución de la REDCUDI, se refiere a los mandatos de la Política Nacional para la Igualdad y Equidad de Género (PIEG) 2007-2017 y su Plan de Acción para el periodo 2008-2012. Ambos instrumentos propugnan por asumir el cuidado como una responsabilidad social para lo cual el Estado debe proporcionar servicios de cuidado para personas menores de edad, que posibiliten una plena inserción laboral de las mujeres. Sin embargo, el Tercer Plan de Acción de la PIEG, para el período 2015 – 2018, se consiga que si bien "un logro importante consiste en que se posiciona el enfoque de cuido como responsabilidad social, como un eje prioritario en la política pública de cuido. (…) quedan pendientes acciones relacionadas con la valorización económica del trabajo doméstico no remunerado que ejecutan especialmente las mujeres."[5] Señalando además que de la valoración del plan anterior se tuvo "un nivel bajo de cumplimiento debido a que muchas de las acciones estuvieron centradas en el accionar de la Red Nacional de Cuido como se ha dicho y no tanto, en la puesta en práctica del enfoque de corresponsabilidad social de los cuidados que se pretende en beneficio de las mujeres, con el fin de que su efecto directo sea la reducción de su doble o triple jornada y su inserción productiva."[6]

De igual manera es relevante señalar que desde el establecimiento de la REDCUDI, dos administraciones (Chinchilla Miranda 2010-2014, y Solís Rivera 2014-2018), han incluido en sus respectivos planes nacionales de desarrollo, la importancia del tema. La Ley No. 9220, en el Artículo 21, denominado Declaratoria de interés público, establece que "Se declara de interés público la Red Nacional de Cuido y

[4] CEPAL, 2015.
[5] III Plan de Acción de la PIEG, 2015, p.11.
[6] Ibídem.

Desarrollo Infantil (Redcudi), como una actividad de bienestar social que articula las competencias públicas y el esfuerzo privado en procura de la atención, la educación y el cuido de la población objetivo, así como la inserción y la estabilidad en el mercado laboral de las madres y los padres beneficiados".

Tal y como lo plantean Morales y León[7] el otorgar rango de Ministro de Bienestar Social y Familia a las personas que han ocupado la Presidencia Ejecutiva del IMAS (en las últimas dos administraciones[8]), así como el que asuma la gestión de la REDCUDI, junto a asignación presupuestaria y personal, da cuenta de la importancia que las Administraciones han otorgado a esta iniciativa. Considerando lo expuesto, el siguiente cuadro, resume los principales planteamientos en sus respectivos planes de gobierno.

CUADRO No. 3: PLANTEAMIENTOS SOBRE CUIDADOS EN LOS DOS ÚLTIMOS PLANES DE GOBIERNO

Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014 "María Teresa Obregón Zamora"	**Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018 "Alberto Cañas Obregón"**
Capítulo 4. Bienestar Social 4.3.3. Cuido y atención de la niñez y de la tercera edad	Establece la ampliación y el fortalecimiento de las redes de cuido, constituyéndose en un importante desafío.
Como parte de la política social y en reconocimiento de la urgencia de atender a los sectores más vulnerables para potenciar un efectivo combate a la pobreza y la exclusión, en respeto de sus necesidades concretas y en respuesta a un proyecto de vida plena y el ejercicio de una ciudadanía basada en el enfoque de derechos, se plantea el establecimiento de una red institucional de atención para niños, niñas y adultos mayores.	La estrategia del sector Trabajo y Seguridad Social coincidente con la "Estrategia Nacional de Empleo", presentada en agosto del 2014, de ampliar las oportunidades para que las mujeres y los hombres consigan un trabajo decente y productivo, por medio de un esfuerzo combinado de la política económica y social y de los sectores público y privado, que fomente el crecimiento inclusivo y la reducción de la pobreza y la desigualdad. Se establece en el eje de Oferta laboral: 1. Intermediación y prospección para la fuerza laboral. 2. Desarrollo del talento humano. 3. Cuido infantil.
Se establece, conformar y desarrollar la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil para atender una población adicional de 15,000 niños y niñas (incremento del 75% de la cobertura actual).	Reconoce la persistencia de brechas de género en materia de cuido como responsabilidad social, trabajo remunerado y generación de ingresos
Se propone convertir la Red en un sistema universal basado un esquema de financiamiento solidario, bajo la coordinación del IMAS, PANI y Ministerio de Salud, con la	Plantea un número de 38.965 personas en

[7] Morales y León, 2011.
[8] En la Administración Solís Rivera 2014-2018 se nombra como Ministerio de Desarrollo Humano e Inclusión Social (MDHIS)

Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014 "María Teresa Obregón Zamora"	Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018 "Alberto Cañas Obregón"
Dirección de CEN-CINAI.	situaciones de pobreza con servicios de protección de derechos y redes de cuido infantil (reconociendo una línea base de 45.623 personas)
La Red funcionaría bajo la coordinación del IMAS y CONAPAM. Vale destacar que el desarrollo de ambas redes, contribuirá de manera subsidiaria a la tasa de participación femenina en el mercado de trabajo, en beneficio de los ingresos familiares y de la equidad de género.	Plantea una atención de niños y niñas que reciben protección y desarrollo infantil mediante el Programa Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil: 2015: 5.093, 2016: 5.093, 2017: 5.093, 2018: 5.093 (línea base: 13.507)
Reconocimiento de brechas de género, en particular desventaja de las mujeres, relacionadas con mandatos sociales de cuido y la consecuente barrera en el acceso a educación, formación y trabajo.	Se establece como reto para el Sector Salud, por medio de la Dirección de CEN CINAI, el definir y consolidar estrategias, servicios y proyectos especiales para grupos vulnerables y asignar con equidad los recursos humanos y materiales para fortalecer la atención a estos grupos bajo el marco de coordinación del Sistema de Infancia en el país y a través de la Red de Cuido.
"Red Nacional de Cuido", propone el aumento de la cobertura de los Centros de Educación y Nutrición y Centros Infantiles de Atención Integral (CENCINAI) y fortalecerá los programas de atención y recreación diurna dirigidos a adultos mayores.	
Se operacionaliza programa "Comunidades Solidarias, Seguras y Saludables" en una serie de planes integrales y sostenibles de desarrollo local, ejecutando de manera coordinada iniciativas en beneficio de la educación, (…), el cuido de niñas, niños y adultos mayores, el empleo (...).	

Fuente: Elaboración propia con base en los Planes de Desarrollo Nacional de ambas administraciones (MIDEPLAN)

El cuadro anterior, evidencia que el tema de los cuidados es de interés político, en términos de que es considerado en los Planes Nacionales de Desarrollo de las últimas dos administraciones y cuenta con un marco normativo. También, es importante señalar que si bien en la administración Chinchilla Miranda (2010-2014), se plantea la REDCUDI como instancia coordinada por IMAS y CONAPAM, la Ley No. 9220 se establece exclusivamente para el cuido y desarrollo infantil.

1.2 Generalidades de la REDCUDI

Aspectos generales sobre la REDCUDI:

- Califica como una política integral de cuidado ya que plantea la integralidad en la provisión del cuidado para niños y niñas durante sus primeros años de vida; así como garantizando derechos de la niñez y de sus familias, favoreciendo la inserción laboral.
- Se identifica una institucionalidad creada para su gestión y la necesaria articulación interinstitucional entre todas las entidades que intervienen en la prestación de servicios y programas asociados al cuidado de la infancia. Asimismo, dicha institucionalidad debe identificar las brechas de cobertura existentes y plantear propuestas de disminución y erradicación de las mismas, mediante la articulación de servicios, de prestadores, públicos y privados. De igual manera, la sistematización de la oferta y demanda de cuidados orientados a la niñez, debe considerar cuando estos son remunerados y no remunerados
- La transversalización de un enfoque de género se evidencia, al visibilizar el doble objetivo social, de la expansión de los servicios para el cuidado infantil para los derechos de las niñas y los niños y la garantía de la corresponsabilidad del cuidado entre hombres y mujeres y entre Estado, familias, mercado y sociedad civil. También, contribuye a la igualdad de género, reconociendo la situación de las personas cuidadoras, en su mayoría mujeres, frente a las necesidades del cuidado de niños y niñas.
- También, la perspectiva de la igualdad está presente al reconocer la situación particular de desventaja para la inserción laboral que afecta a personas cuidadoras, hombres y mujeres, y en particular, a las mujeres respecto de las responsabilidades que ellas asumen mayoritariamente en el cuidado de niños y niñas.
- Se constituye en un mecanismo para la articulación de la oferta pública, mixta y privada de servicios de cuidado infantil para cerrar las brechas de cobertura. Asimismo, la articulación de la oferta, se orienta a ofrecer un acceso progresivo, según nivel de dependencia, al conjunto de la ciudadanía.
- Cuenta con instituciones que han venido trabajando estándares de gestión y calidad tanto en aspectos de nutrición, salud, desarrollo infantil, habilitación y evaluación de centro, que incluyen indicadores básicos de estructura, asesoría técnica y la fiscalización de su cumplimiento.

- Tiene presupuesto propio, para solventar cuestiones administrativas y operativas, otorgamiento de subsidios y para infraestructura de CECUDI.

1.2.1 Institucionalidad vinculada y alternativas de cuidados y desarrollo infantil

La Ley No. 9220, define claramente los objetivos, funciones y organización de la REDCUDI, así como su integración. En ese sentido, las instituciones integrantes son las siguientes, según los Artículos 5 de la citada ley:

Del sector público:

a) El Ministerio de Educación Pública, MEP.

b) El Patronato Nacional de la Infancia, PANI.

c) El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, MTSS.

d) El Instituto Mixto de Ayuda Social, IMAS.

e) El Ministerio de Salud, MS.

f) El Instituto Nacional de las Mujeres, INAMU.

g) La Caja Costarricense de Seguro Social, CCSS.

h) El Instituto Nacional de Aprendizaje, INA.

i) La Dirección Nacional de CEN-CINAI.

j) La Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad, DINADECO.

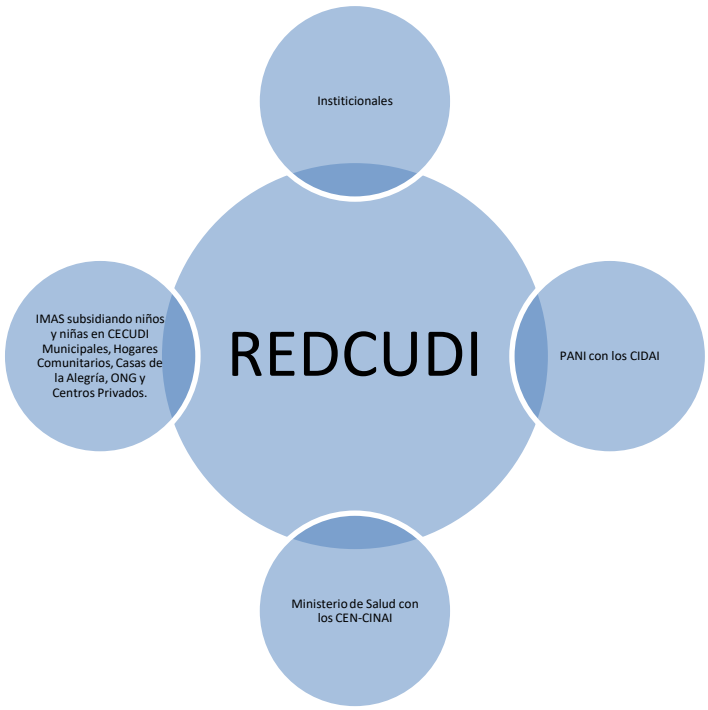
k) Las municipalidades.

l) Otras que se incorporen vía decreto ejecutivo.

En cuanto al sector privado, se establece que “Forman parte de la Redcudi tanto las personas físicas y jurídicas que prestan directamente los servicios de cuido y desarrollo infantil, como las que participan en actividades relacionadas con estos, entre ellas el financiamiento y el apoyo técnico y administrativo a los establecimientos de cuido, la capacitación de personal, la investigación científica y la evaluación especializada”.

La siguiente figura presenta las distintas alternativas de cuidado, según institución responsable de su gestión y/o apoyo.

Figura N°2: Alternativas de Cuidado según Institución



Fuente: elaboración propia

Por otro lado, en cuanto a la población beneficiada, se tiene que la REDCUDI inició la atención de la población con una línea base de 20.000 personas, logrando al 2016 un significativo crecimiento de un 156% (31.297 personas adicionales atendidas), respecto al año 2010.

No obstante el crecimiento en los primeros años, se advierte a partir de la información del siguiente cuadro, que si bien al 2016, la cobertura crece en un 156% respecto al año 2010; 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 alcanza un 10% de esa población; quedando al descubierto el grueso de la población que requiere los servicios de cuidado y desarrollo infantil integral.

Asimismo, la información difiere con relación a la población en pobreza, dado que actualmente la atención está focalizada en esta población, resultando una cobertura

aproximada a un 28%, lejos aún de la población potencialmente beneficiaria de 184.000 personas en condición de pobreza o de riesgo y vulnerabilidad social"[9].

CUADRO No. 4: ALTERNATIVAS DE CUIDO Y POBLACIÓN BENEFICIARIA SEGÚN INSTITUCIÓN. AÑOS: 2014, 2015 Y 2016

Institución	2014		2015		2016	
	N° Alternativas	Población beneficiaria	N° Alternativas	Población beneficiaria	N° Alternativas	Población beneficiaria
IMAS	463	12,506	583	21,864	650	26,304
PANI	38	3,211	38	3,211	41	3,357
CEN CINAI	428	20,512	434	20,309	460	21,636
TOTAL	929	36,229	1055	45,384	1151	51,297

Fuente: Datos proporcionados por SIS del Instituto Mixto de Ayuda Social, Dirección Nacional de CEN CINAI y Patronato Nacional de la Infancia facilitada en cada uno de los períodos.

Otro aspecto a resaltar en cuanto a cobertura y alternativas de atención, se refiere a la atención nocturna, el siguiente cuadro evidencia esta situación.

CUADRO No. 5: ATENCIÓN NOCTURNA SEGÚN NÚMERO DE CENTROS Y NÚMERO DE POBLACIÓN BENEFICIARA

	Población beneficiaria	Cantidad de centros infantiles
IMAS	253	13
CEN CINAI	1.360	54
Total	1.613	67

Fuente: Dirección Nacional de CENCINAI corte 31 diciembre del 2016, y Área de Bienestar Familiar IMAS. Nov.2016.

En cuanto a cobertura e información de alternativas[10]:

- La atención de niños y niñas mediante subsidio del IMAS, por parte de cualquier tipo de alternativa de atención depende de la selección que realiza cada familia, de las prioridades definidas por el IMAS según zona geográfica, así como de la planificación presupuestaria de la Institución. En el primer trimestre de 2017 se aumentaron los subsidios IMAS, dados a niños y niñas que asisten a Centros Infantiles privados de 331 a 427.
- En el año 2014 se contaba con 187 hogares comunitarios, 32 CECUDI Municipales y no se registran centros infantiles de organizaciones de bienestar social. Para el 31 de diciembre de 2016 la cifra aumenta a 193 hogares comunitarios, 67 CECUDI

[9] REDCUDI, 2011, p. 15.
[10] Ibídem.

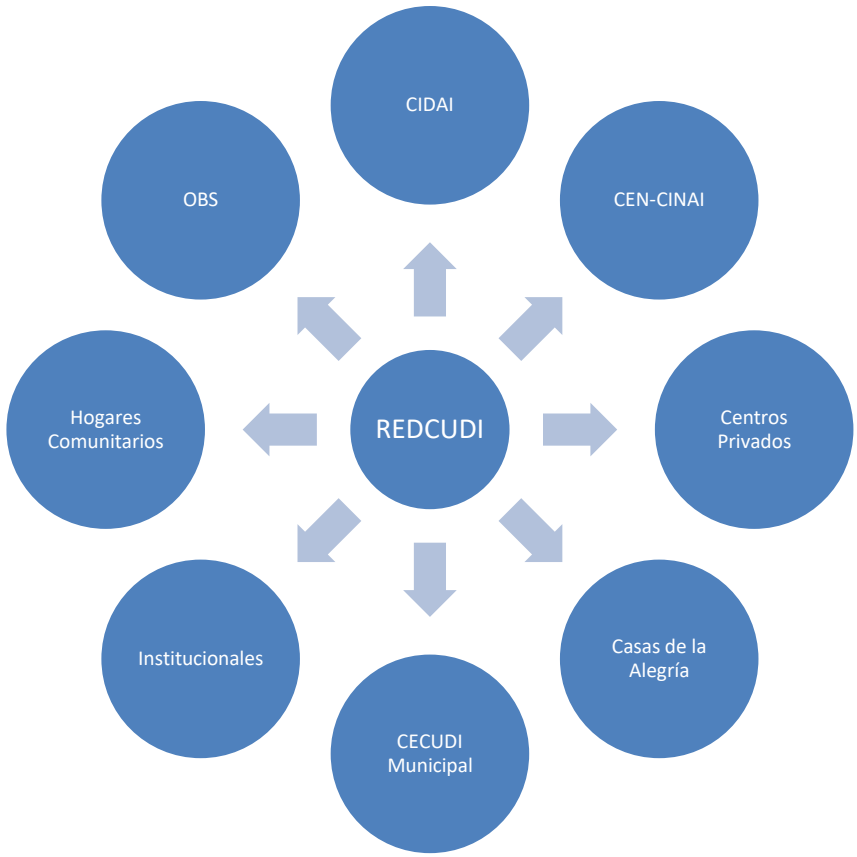
Municipales (de los cuales 7 fueron trasladados para su operación como establecimiento CENCINAI) y una organización de bienestar social.

- Al cierre del año 2016 se contaba con 13 centros de cuido y desarrollo infantil que reciben niños y niñas subsidiadas por el IMAS con habilitación nocturna, así como 28 centros pertenecientes a la Dirección Nacional de CEN-CINAI con esta condición. Lo anterior representó para el año 2016 una atención de 894 niños y niñas en horario nocturno (253 con subsidio del IMAS y 641 en establecimientos CENCINAI).
- Se han propiciado el desarrollo de “Casas de la Alegría”; iniciativa de UNICEF, que corresponden a alternativas culturalmente pertinentes para la atención de los niños y niñas de la población Ngäbe y Buglé, cuyas familias llegan al país para trabajar en la recolección del café. A diciembre del 2016 se contaba con 17 Casas de la Alegría ubicadas en Coto Brus y se atendió un total de 600 niños y niñas.
- Según información suministrada desde el IMAS, del total de los 26.642 niños subsidiados por esta institución en 2016, el 70.22% aproximadamente asistieron a alternativas de cuido privadas, un 19.41% a CECUDI, un 8% a hogares comunitarios y el porcentaje restante a Casas de la Alegría. Lo anterior, permite observar una erogación importante de recursos al subsidio de niños y niñas que pagan su cuido a alternativas privadas.

1.3 Caracterización de las alternativas de cuidado que actualmente conforman la REDCUDI

Previo a la descripción de las distintas alternativas, la siguiente figura las ilustra.

Figura N°3: Alternativas parte de la REDCUDI



Fuente: Elaboración propia con base en Guzmán, 2014 y UNICEF, 2017.

Los CECUDI son todos los Centros de Cuido y Desarrollo Infantil que brindan en una sola infraestructura el servicio de cuidado 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:

i. **Públicos:** centros creados, financiados y administrados por el Estado y sus instituciones.

ii. **Privados:** centros que se crean, financian y administran por medio de personas físicas o jurídicas con fines de lucro o propósitos filantrópicos.

iii. **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.

En cuanto a las alternativas de CECUDI, se tienen:

- **CECUDI Municipales**

Centros de Cuido y Desarrollo Infantil enfocados en la atención integral cuyos principales beneficiarios son quienes se encuentran en condición de pobreza. Funcionan bajo un esquema de aporte solidario entre la Municipalidad –que funge como la unidad ejecutora del Centro-, el Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF) y el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS). También puede mediar el aporte de las familias.

- **Hogares Comunitarios**

Se establecieron como espacios de cuidado de la primera infancia y niñez hasta los 12 años según la habilitación del CAI, a escala comunal. Su finalidad es brindar cuidados y atención desde una perspectiva de vecindad, una estrecha relación entre quienes cuidan y los padres y madres que ven dificultada esta labor por motivos de trabajo. Un elemento subyacente a esto es la búsqueda del "pleno desarrollo del ser humano a través de la participación social y comunitaria y así optimizar la utilización de los recursos y brindar servicios con eficiencia, equidad y calidad a la población infantil menor de seis años"[11].

También el hogar comunitario se define como "alternativa de atención, que ofrece apoyo alimentación, cuido, 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 cuido de niños y con disposición de hacerse cargo de ellos mientras su familia está ausente"[12]

Además, en la REDCUDI se encuentran incorporados tanto los centros públicos como privados, de modo que estos últimos, así como las Organizaciones de Bien Social (OBS) inscritas, pueden atender desde recién nacidos hasta niños y niñas menores de 12 años. En los centros más pequeños se reciben grupos desde 15 niños y niñas. De igual manera, existen un conjunto centros de cuidados en instituciones públicas y establecimientos privados, dirigidos a atender necesidades de sus empleados y

[11] Gutierrez et al, 2004, p. 1.
[12] Decreto Ejecutivo N° 30695, Normas para la Habilitación de Hogares Comunitarios, emitido el 23 de septiembre de 2002.

empleadas, algunos de los cuales operan bajo modelos de cuotas compartidas patrono-trabajador/a y otras figuras administrativas.

- **Casas de la Alegría**

Tienen su origen en el cantón de Coto Brus, que como municipio cafetalero que históricamente ha tenido una llegada masiva de población indígena Ngäbe y Buglé, quienes colaboran en las fincas durante la cosecha del café. Mientras las familias permanecen en las fincas, los cafetaleros les proveen de lugares donde pueden vivir en tanto se encuentran recolectando café, y recientemente también de espacios para que los niños y niñas menores de 12 años reciban servicios de Cuido. Se constituyen en centros de cuido 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.

- **Centros Infantiles Diurnos de Atención Integral, CIDAI**

Pertenecientes a Organizaciones de Bienestar Social, que reciben subsidios del Patronato Nacional de la Infancia (PANI). Brindan atención diurna a personas menores de edad en condición de vulnerabilidad y servicios preventivos y socioeducativos como complemento de su educación integral.

- **CEN CINAI**

Esta modalidad de atención impulsada por el Ministerio de Salud, busca “Contribuir a mejorar o mantener las condiciones de crecimiento y desarrollo de niños y niñas de 0 a 13 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, así como, en el mejoramiento de obras de infraestructura y equipamiento para la adecuada prestación de servicios en los CEN-CINAI”.

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.[13]

La Dirección Nacional de CEN-CINAI posee cobertura de servicios en el 95% de los distritos del país. De acuerdo con un perfil socio-económico de familias y personas usuarias, hacia el año 2014 el programa se había focalizado en unas 83.468 familias, de las cuales el 55,3% se encuentran en situación de "extrema pobreza" y 39,5% pertenece a la categoría "pobreza básica"[14].

- **Institucionales**

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 las mismas. Se financian con aportes de la propia institución y eventualmente del funcionariado que utiliza dichos servicios

- **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 cuyos padres, madres o personas encargadas pagan por el servicio.

Todas estas alternativas de cuidado y desarrollo infantil deben ser habilitadas por el CAI según las características de servicio que ofrecen, para brindar atención a niños y niñas desde el nacimiento hasta los 12 años de edad.

1.4 Inserción laboral y educativa para personas adultas[15]

La importancia del trabajo remunerado de las mujeres y hombres para la superación de la pobreza, exige la implementación de políticas orientadas a la inserción y permanencia laboral. De igual manera, el ámbito de la formación es un elemento importante con el fin de que los empleos sean de calidad. No obstante, resulta importante señalar las dificultades que enfrentan particularmente las mujeres, para

[13] Obtenido de www.fodesaf.go.cr.
[14] Mideplan, 2016, p. 56.
[15] Lo que se consigna en este apartado, corresponde a un resumen de lo establecido en el documento denominado "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" (febrero, 2017) elaborado por la Secretaría Técnica de la REDCUDI, y oficializado mediante Decreto Ejecutivo No. 40694 MP-MDHIS, del 25 de septiembre de 2017 y publicado en La Gaceta No. 282 del 22 de noviembre de 2017.

cumplir ese rol en mejores condiciones y en igualdad de oportunidades y beneficios, en relación con los hombres. Por ello, resulta indispensable que las políticas de erradicación de la pobreza y de generación de empleo y mejora de ingresos incorporen la dimensión de género en todas sus etapas.

De ahí que, un elemento fundamental para que eso ocurra, es reconocer a las mujeres, en particular las mujeres jefas de hogar, como un sujeto fundamental de esas políticas, superando la visión patriarcal de que las mujeres sean las principales prestadoras de los cuidados en el hogar, que no pueden emplearse a fondo en el mercado de trabajo, y por lo tanto, no pueden constituirse en mano de obra permanente y sigan siendo consideradas como una fracción no esencial y secundaria del mercado de trabajo.

En el contexto de las políticas de cuidado infantil, principalmente destinadas a los niños y niñas en edad preescolar, se plantean como "contribuyentes" a disminuir los niveles de desigualdad, tanto social como de género. En ese sentido, las políticas de cuidado infantil permiten aliviar la carga que pesa sobre las mujeres, lo que dificulta el logro de su autonomía económica y que encuentra su origen en la división sexual del trabajo.

Tal y como se establece en el documento de "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"[16] (2017), "la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil nace a la luz de la necesidad de la articulación de las políticas sociales fragmentadas y focalizadas, que han buscado dar respuestas a las poblaciones en vulnerabilidad y riesgo, como lo es la niñez"[17] reafirmando su aporte en la constitución de "un espacio de articulación interinstitucional, frente a una problemática social agravada" [18] , contemplando como un elemento central la corresponsabilidad social de los cuidados.

Es de señalar que para la elaboración de la estrategia, la Secretaría Técnica, incluye el análisis de experiencias tanto en el sector público como privado "de servicios de cuidados y desarrollo infantil a su población trabajadora, el procedimiento de selección de la población beneficiaria, el sistema de financiamiento de los servicios, la

[16] Elaborada por la Secretaría Técnica de la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil en coordinación estrecha con diferentes instancias públicas y privadas, con la finalidad de dar cumplimiento a la disposición 4.14 "Elaborar y proponer a la Comisión Consultiva, una estrategia en materia de inserción de los padres al mercado laboral o educativo, de acuerdo con lo establecido en la Ley N.° 9220"de la Contraloría General de la República. Febrero, 2015. Asimismo, establecida en Decreto Ejecutivo No. 40694 MP-MDHIS denominado "Oficialización y declaratoria de interés público de la Estrategia en materia de inserción de los padres y las madres al mercado laboral y educativo, de acuerdo con la Ley No.9220, publicado el 22 de noviembre de 2017

[17] 2017, p.14.

[18] Ibídem, pp. 14.

normativa que les permite brindar sustento a los mismos, así como los beneficios percibidos por parte de su población trabajadora"[19]; así como la identificación de "la trazabilidad entre la acción de cuido y la inserción laboral/educativa de las personas beneficiarias, visualizando por consiguiente dos dimensiones: una dirigida a la inserción y permanencia laboral y otra a la inserción y permanencia educativa"[20]. Con el fin de aportar a "la ampliación de cobertura orientadas a la inserción y permanencia laboral y educativa, principios orientadores, líneas estratégicas, seguimiento y evaluación, (…) y que la estrategia será incorporada como parte del Plan Estratégico de la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil (2017-2022)"[21].

1.4.1 Programas vinculados a la inserción laboral y educativa

Además de la elaboración de la estrategia de inserción laboral/educativa para madres y padres de las personas beneficiarias; la Comisión Técnica Interinstitucional, cuyo plan de trabajo 2017 contiene las disposiciones del Informe Nro. DFOE-SOC-IF-18-2015, emitido por la Contraloría General de la República, el 17 de diciembre de 2015, ha conformado una comisión encargada de diseñar e implementar un mecanismo de referencias al IMAS, PANI y la Dirección Nacional de CENCINAI, para la atención en centros de cuidado de hijos e hijas de personas que estudian o se capacitan en el INA. Asimismo, el mecanismo de referencia es una experiencia que también se comenzará a implementar con el caso del MTSS, para que cuiden a los hijos e hijas mientras sus padres y madres trabajan.

Es importante señalar también, que la REDCUDI, atiende en el marco de sus funciones, el desarrollo de procesos de articulación y coordinación interinstitucional e intersectorial, y el plano de la inserción laboral y educativa no es una excepción. A continuación se detallan las iniciativas gubernamentales y privadas que se relacionan con temas de inserción laboral y educativa.

CUADRO No. 6: PROGRAMAS DE INSERCIÓN Y PERMANENCIA EN EL SISTEMA EDUCATIVO

Programa	Objetivo	Instancia responsable	Coordina con…
Yo me apunto	"Los estudiantes y las estudiantes de III Ciclo de la Educación General Básica y la Educación Diversificada permanezcan y se reintegren en el sistema educativo público costarricense, otorgándoles las condiciones	MEP	IMAS, CENCINAI y la Secretaría Técnica de la REDCUDI

[19] 2017, p. 20.
[20] Ibídem, p. 21.
[21] Ibídem, p. 21.

Programa	Objetivo	Instancia responsable	Coordina con…
	necesarias para el éxito educativo y estimulando en el país la valoración de la educación y responsabilidad ciudadana" (MEP, 2017)		
Fondo Nacional de Becas (FONABE)	Ayuda económica a estudiantes de escasos recursos a cursar y concluir exitosamente el proceso educativo.	Junta Directiva con representación de MEP, UCCAEP, CONARE, IMAS y Federación de Colegios Profesionales Universitarios	MEP, Directores de Centros Educativos, comisiones de becas de instituciones.
Programa de atención a hijas e hijos de estudiantes.	Atención a niños y niñas de las personas que se encuentran en algún proceso de capacitación dentro de la oferta programática de la institución.	INA	MTSS
Formación Dual	La modalidad dual consiste en que las empresas identifiquen la necesidad de formación que tienen de acuerdo con los requerimientos del mercado. Hecha esa revisión a lo interno, la empresa debe acercarse a la institución educativa y plantear esa necesidad particular de capacitación del recurso humano.	INA	En alianza con el sector productivo privado y el MTSS.
Avanzamos mujeres	Responde a la Ley 7769: Atención a mujeres en condición de pobreza, y tiene como principal objetivo garantizar el mejoramiento en las condiciones de vida de las mujeres, mediante un proceso de formación integral que comprende: capacitación y formación humana, capacitación técnico laboral, inserción laboral y productiva, acceso a vivienda digna y un incentivo económico ligado a los procesos de capacitación.	INAMU	IMAS, y desde 2014 se inscribe en la Estrategia de Reducción de la Pobreza, Puente al Desarrollo
Avancemos	Consiste en una Transferencia Económica Condicionada dirigida a personas jóvenes, personas adultas y personas adultas mayores en situación de pobreza, con los objetivos de promover la permanencia de la población estudiantil en el sistema educativo, prevenir el trabajo infantil y reinvertir los procesos de abandono, deserción y rezago educativo.	IMAS	Directamente con las familias y personas que solicitan el beneficio, cumpliendo los requisitos solicitados.

Fuente: elaboración propia con base en páginas web institucionales.

El cuadro anterior evidencia una amplia oferta en materia educativa, sea para permanecer en el sistema de educación pública o bien incorporarse al mismo. De igual manera se establecen opciones de estudios técnicos con el fin de que población se mantenga en el espacio laboral, pueda especializarse para la inserción laboral o favorezca la permanencia laboral. Todas las ofertas ofrecen una oportunidad de articulación con la REDCUDI, para favorecer la inserción educativa de madres y padres de la población que asiste a las distintas alternativas de cuidado y desarrollo infantil, favoreciendo el acceso al derecho a la educación, y con ello en el mediano plazo a mejorar su calidad de vida.

CUADRO No. 7: PROGRAMAS DE INSERCIÓN LABORAL Y PRODUCTIVA

Programa	Objetivo	Responsable	Coordina con…
Estrategia Nacional de Empleo y Producción	Surge en el año 2014 con el objetivo de "ampliar las oportunidades para que las mujeres y hombres consigan un trabajo decente y productivo, por medio de un esfuerzo combinado de la política económica y social, y de los sectores público y privado, que fomente el crecimiento inclusivo y la reducción de la pobreza y la desigualdad" (Ministerio de Trabajo, 2014).	MTSS	Alianzas entre los sectores privado y público, con características específicas por sectores. Articulación de programas existentes en materia de financiamiento, asistencia técnica empresarial e innovación para la PYME con el MEIC.
Programa Empléate	Dirigido a personas en el rango de los 17 a los 24 años, que no estudian ni trabajan y que además, se encuentran en una condición socioeconómica desfavorable. Opera mediante transferencias condicionadas para apoyar capacitación técnica-ocupacional, según las necesidades del mercado de trabajo.	MTSS	Dirección Nacional de CEN-CINAI. También, el programa opera en alianza con organizaciones y empresas del sector productivo, así como con centros de formación públicos y privados.
FOMUJERES	"Fomentar las actividades productivas y de organización de las mujeres, como parte de la estrategia institucional para la promoción de la autonomía económica de las mujeres, por medio de la asignación de recursos financieros no reembolsables a proyectos seleccionados por medio de un proceso concursable de convocatoria pública".	INAMU	Con las mujeres u organizaciones de mujeres (formales o informales) directamente.
Puente al Desarrollo	Es la estrategia nacional de atención a la pobreza. Consiste en un mecanismo	Consejo Presidencial	MEP, MTSS, MIVAH, IMAS, CCSS, INAMU,

Programa	Objetivo	Responsable	Coordina con…
	de articulación de los programas, proyectos y acciones que buscan garantizar el efectivo acceso a los bienes, servicios y productos, que ofrecen las instituciones públicas, en aras del cumplimiento efectivo de los derechos humanos de las poblaciones en mayor situación de pobreza. Es una estrategia que rompe con el enfoque asistencialista y busca apoyar a las familias brindando oportunidades para que puedan avanzar hacia la independencia económica mediante el aprovechamiento, la generación y potencialización de sus capacidades.	Social	INA, PANI, IAFA, CONAPAM, CEN-CINAI,FONABE y se suman 21 instituciones del sector social que trabajan de forma coordinada en políticas sociales
Sello de Igualdad y Equidad de Género	Se trata de una política que tiene como objetivo la eliminación de las brechas entre hombres y mujeres en el ámbito laboral, en la cual uno de los actores fundamentales es el sector privado como principal fuente de empleo y de desarrollo nacional. Esta práctica se enmarca en las nuevas tendencias de los mercados internacionales y la economía global, en donde las empresas buscan aumentar su productividad mediante la innovación, el mejoramiento del clima laboral, la atracción de talentos, y la ciudadanía es más responsable en sus decisiones de consumo. También, tiene por objetivo el promover el ingreso de las féminas al mercado laboral y el mejoramiento de la calidad de su empleo.	INAMU	Con empresas
Buscoempleo	Es una plataforma electrónica gratuita disponible para que las personas registren su hoja de vida y puedan con ello explorar las vacantes concordantes	MTSS	Se suscribe dentro del Sistema Nacional de Intermediación, Orientación e Información (SIOIE), que impulsan el Instituto Nacional de Aprendizaje, el Ministerio de Educación Pública y El Ministerio de Trabajo.
PRONAE4x4	Es una herramienta que promueve el desarrollo de las comunidades y las personas mediante subsidios económicos temporales. Impulsa	MTSS	Con las organizaciones jurídicas, tales como: Asociaciones de Desarrollo, Asociaciones

Programa	Objetivo	Responsable	Coordina con…
	proyectos para mejorar las condiciones de vida de la población desempleada o subempleada. Orientada a Asociaciones de Desarrollo, Asociaciones de Productores, Juntas de Educación, ASADAS, Cooperativas, entre otras. Modalidades: ideas productivas, obra comunal y capacitación		de Productores, Juntas de Educación, ASADAS, y Cooperativas, entre otras; que solicitan el beneficio y cumplen requisitos.
Mi primer empleo	Promueve la creación de nuevas oportunidades laborales para jóvenes, mujeres y personas con discapacidad, por medio de un beneficio económico que el Estado otorgará a las empresas que se inscriban en el Programa y aumenten su planilla.	MTSS	Mi Primer Empleo también impulsa la incorporación de más empresas en el programa de Formación Dual
FIDEIMAS	Este fideicomiso ofrece oportunidades de financiamiento con garantía y capacitación para el desarrollo y consolidación de microempresas. Su objetivo es facilitar el acceso al sistema financiero convencional a mujeres y familias en condición de pobreza con una actividad productiva, que no cuenta con activos reales o líquidos como garantía para el crédito, presentan deficiencias organizativas, técnicas y tecnológicas, y quieren desarrollar y consolidar actividades productivas.	IMAS	Colegio Universitario de Cartago (CUC), universidades públicas que desarrollan procesos formativos para el emprendedurismo y formación para el trabajo
Programa Ideas Productivas individuales	Otorga subsidio financiero no reembolsable a familias en condición de pobreza y pobreza extrema, para apoyar la creación o fortalecimiento de una actividad productiva desarrollada por un núcleo familiar para generar parte de sus ingresos o los ingresos necesarios para su sostenimiento.	IMAS	Directamente con las personas beneficiarias en cuanto a requisitos a presentar (Municipalidad, Ministerio de Salud)
Ideas Productivas Grupales	Facilita financiamiento no reembolsable (capital semilla) a organizaciones comunales o familias en condición de pobreza y pobreza extrema, para desarrollar actividades económicas. Busca impulsar el establecimiento y desarrollo de emprendimientos productivos grupales que estimulen la generación de empleos, mejoren el nivel de vida y fomenten el arraigo de	IMAS	Directamente con la organización solicitando los requisitos establecidos.

Programa	Objetivo	Responsable	Coordina con…
	las usuarias y los usuarios en sus territorios, con capacidad de dinamizar las economías locales y el mercado interno.		

Fuentes: elaboración propia con base en páginas web institucionales.

Este cuadro, al igual que el referido a inserción educativo, evidencia una gran oferta en material de inserción laboral presente en el país. La mayoría de los servicios son gratuitos, de cobertura nacional y brindan ayudas económicas.

Para profundizar en esta materia, se recomienda la lectura del Producto No. 4 de Consultoría para la Elaboración de la Estrategia para la Incorporación en Nichos de Mercado Laboral y Socioeducativo de Familias Potenciales y Actuales Beneficiarias de la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil (REDCUDI), articulado a Puente al Desarrollo (Contrato de Préstamo 252626/OC-CR), denominado Estrategia para la incorporación en nichos de mercado laboral y educativo de familias potenciales y actuales beneficiarias de la REDCUDI, articulado a Puente al Desarrollo; en el cual se profundiza sobre la caracterización socioeducativa y laboral de las familias y mujeres beneficiarias de las alternativas presentes en la REDCUDI; así como una descripción pormenorizada de la oferta laboral y educativa que responda a esta población meta.[22]

1.4.2 Plan de acción de la Estrategia para la inserción y permanencia de padres y madres al mercado laboral y/o educativo (2017-2018)[23]

El Plan de acción, definido para 2017-2018, se genera a partir de la consulta realizada a las instituciones y a las negociaciones realizadas con diferentes instituciones públicas y empresas privadas que forman parte de la REDCUDI. El siguiente cuadro, resume los lineamientos, objetivos y acciones macro, establecidas en el mismo.

[22] Ramírez Montes, Ana Leonor. (2017). Consultoría para la Elaboración de la Estrategia para la Incorporación en Nichos de Mercado Laboral y Socioeducativo de Familias Potenciales y Actuales Beneficiarias de la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil (REDCUDI), articulado a Puente al Desarrollo (Contrato de Préstamo 252626/OC-CR). Producto 4: Estrategia para la incorporación en nichos de mercado laboral y educativo de familias potenciales y actuales beneficiarias de la REDCUDI, articulado a Puente al Desarrollo.

[23] Este apartado se basa en los contenidos establecidos en el documento elaborado por la Secretaría Técnica de la REDCUDI.

CUADRO No. 8: RESUMEN DEL PLAN DE ACCIÓN DE LA ESTRATEGIA PARA LA INSERCIÓN Y PERMANENCIA DE PADRES Y MADRES AL MERCADO LABORAL Y/O EDUCATIVO, ST-REDCUDI

Lineamientos	Objetivos	Acciones macro
1. Generar trazabilidad entre la acción de cuido y la inserción laboral de los padres y las madres beneficiarias	**1.** Promover alianzas entre la institucionalidad pública y la empresa privada para facilitar el acceso de los niños y niñas al cuido y desarrollo infantil y la inserción -permanencia- de padres y madres al mercado laboral.	Involucramiento del sector empresarial en el desarrollo de instrumentos de planificación estratégica
		Negociación con el sector empresarial y el Estado para el fortalecimiento de los servicios de cuido y desarrollo infantil del país
		Articulación de los gobiernos locales con las empresas privadas para promover gestiones orientadas hacia el acceso al cuido y desarrollo infantil y la inserción - permanencia al mercado laboral
	2. Generar acciones para el favorecimiento de la corresponsabilidad social de los cuidados, mediante alianzas estratégicas público- privadas, en el marco del Sello de Igualdad de Género	Identificación de buenas prácticas de corresponsabilidad social de las empresas del país, que coadyuven al cumplimiento de los objetivos de la PIEG y de la Ley 9220
	3. Promover que algunas instituciones públicas valoren la viabilidad de brindar apoyo para el acceso a alternativas de cuido y desarrollo infantil de los niños y niñas de las personas trabajadoras	Promoción del acceso a alternativas de cuido y desarrollo infantil de los niños y niñas de las personas trabajadoras de las instituciones públicas
2. Generar trazabilidad entre la acción de cuido y la inserción y permanencia educativa de los padres y las madres beneficiarias.	**1.** Potencializar el uso de la infraestructura existente y propiciar el desarrollo de nueva infraestructura de servicios de cuido, para favorecer el desarrollo infantil y las posibilidades de inserción y permanencia laboral y educativa	Fortalecimiento de los mecanismos de coordinación con instancias públicas y privadas para propiciar el uso de la infraestructura existente, en horario diurno y/o nocturno
	2. Aumentar la cobertura de atención de niños y niñas en horario nocturno, coadyuvando a su vez en la implementación de la Estrategia para Promover la Permanencia, Reintegración y Éxito Escolar "Yo me Apunto" liderada por el Ministerio de Educación Pública	Fortalecimiento de la inserción/permanencia educativa de padres/madres que estudian en colegios nocturnos
	3. Promover buenas prácticas en cuido y corresponsabilidad social por parte de las instituciones de educación técnica y superior	Gestión de acciones para promover el incremento de cuido para niños y niñas de quienes estudian en centros de educación técnica y superior

Fuente: Elaboración propia con base en el documento Plan de acción de la Estrategia para la inserción y permanencia de padres y madres al mercado laboral y/o educativo (2017 – 2018) de la ST-REDCUDI. (Versión 7 de noviembre 2017)

Del cuadro, se desprenden los siguientes aspectos, tendientes a generar la inserción y permanencia laboral de padres y madres:

- El establecimiento de alianzas interinstitucionales e intersectoriales para abordar la temática a partir de iniciativas existentes, considerando para ello el cumplimiento de las entidades competentes en materia de empleo.
- Se enfatiza en la necesidad de generar condiciones para la ampliación de la cobertura o creación de nuevos espacios para los cuidados y desarrollo infantil en empresas e instituciones públicas, en este caso la permanencia laboral, así como en la educativa.

Resulta importante señalar, que dentro del marco de esta iniciativa, también deben generarse acciones para proveer información a las madres y padres sobre mecanismos de inserción laboral y educativa que actualmente se brindan – y aquellas que se generen – en el marco de las políticas institucionales; valorando el papel de las instituciones y generando mecanismos que efectivamente contribuyan al objetivo de abrir opciones de empleabilidad y mejora educativa en padres y madres[24].

1.5 Organización de la REDCUDI

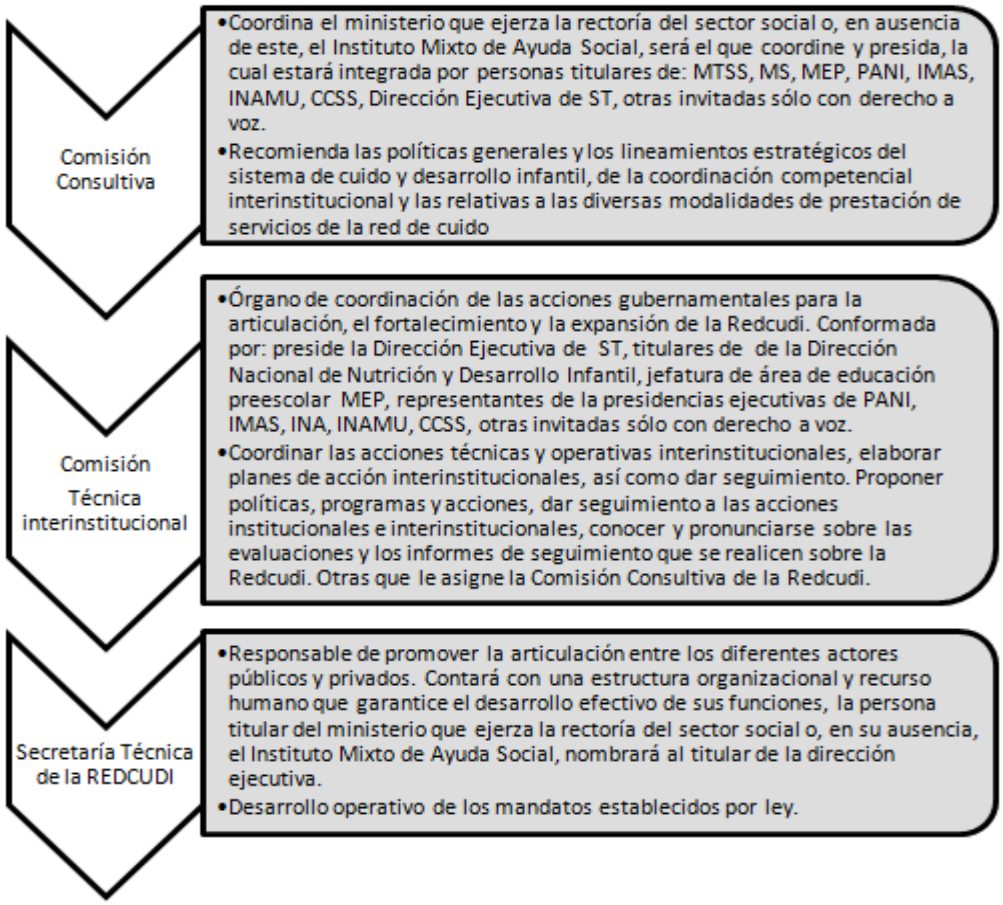
En el marco de la Ley No. 9220, se establecen tres instancias encargadas de llevar adelante la iniciativa de la REDCUDI. En el ámbito político, se establece la Comisión Consultiva, como órgano de coordinación superior; y en los niveles técnicos, la Comisión Técnica Interinstitucional y la Secretaría Técnica de la REDCUDI. La siguiente figura, muestra la estructura organizativa de la REDCUDI, y las funciones de cada instancia, según lo establecido en la Ley No. 9220.

La REDCUDI, en su configuración como red, plantea un conjunto de retos en cuanto a la gestión política y administrativa de la temática de su interés, en ese sentido, como se verá más adelante, al reunir un conjunto de instituciones e intereses diversos,

[24] Resulta importante señalar que en marco del Contrato de Préstamo 252626/OC-CR se ejecuto la "Consultoría para la Elaboración de la Estrategia para la Incorporación en Nichos de Mercado Laboral y Socioeducativo de Familias Potenciales y Actuales Beneficiarias de la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil (REDCUDI), articulado a Puente al Desarrollo", cuyos principales resultados deberían ser incorporados en el proceso de abordaje del tema.

requiere de un alto grado de coordinación, considerando las competencias individuales así como el objetivo común.

FIGURA No. 1: ORGANIZACIÓN Y FUNCIONES DE INSTANCIAS QUE CONFORMAN LA REDCUDI SEGÚN MARCO NORMATIVO



Fuente: elaboración propia con base en la Ley No. 9220

1.6 Retos y perspectivas de la REDCUDI

Tras aproximadamente 6 años de funcionamiento, se han realizado varios análisis de la REDCUDI como un todo, o bien evaluaciones de las distintas alternativas de cuido que la integran, como los CEN-CINAI o las que le brindan servicios a las familias subsidiadas por el IMAS. Asimismo, se han generado observaciones de parte de la Contraloría General de la República; la Defensoría de los Habitantes, evaluaciones de MIDEPLAN; del Programa Estado la Nación e informes de Auditoría del IMAS.

A manera de síntesis[25], considerando lo descrito en el párrafo anterior, se establecen los principales aspectos señalados y que se constituyen en retos para la futura actuación de la REDCUDI:

- La REDCUDI no se ha conformado aún como sistema que articule los diferentes actores y modalidades de prestación pública y privada de servicios en materia de cuidados y desarrollo infantil.
- Normativa generada a las instituciones públicas que conforman la REDCUDI no se emitió con carácter vinculante.
- Ausencia de planificación que oriente la inversión pública relacionada con la construcción de Centros Infantiles Municipales y débiles mecanismos de supervisión.
- Existencia de modalidades que no han migrado hacia la atención integral.
- Acceso universal a los servicios proporcionados por la REDCUDI.
- Sostenibilidad financiera de los servicios.
- Calidad de la prestación de los servicios.
- Socialización e información sobre la corresponsabilidad de los cuidados, tanto en el Estado, el sector privado, y en la sociedad. Asimismo, desarrollar acciones en torno a la corresponsabilidad en el ámbito familiar, “En Costa Rica, las madres trabajadoras tienen derecho a cuatro meses de permiso por maternidad. Sin embargo no existe legislación sobre el permiso de paternidad en el sector privado”[26], y se da sólo en algunas instancias vía reglamento.

No obstante, es importante señalar los avances que se han realizado, considerando las observaciones descritas:

- En el campo de la articulación:
    - En el Plan Operativo Gerencial 2017, en el punto 2.1.5 denominado Programación Orientada por Resultados por Unidad, y específicamente en el punto 2.1.5.15: Matriz GOR de la Secretaría Técnica de la REDCUDI, se establece en su “Objetivo General 1.8: Promover la articulación entre los diferentes actores públicos y privados, las diferentes actividades que desarrollan en el país en materia de cuido y desarrollo infantil en procura de expandir la cobertura, mejorar la calidad de los servicios y facilitar la

[25] Parar profundizar en este aspecto ver Producto 4: Plan Estratégico 2018-2022.
[26] Ibídem.

incorporación y permanencia de padres, madres o encargados en el mercado laboral y sistema educativo".

- Asimismo en el Plan de Trabajo de la Comisión Técnica Interinstitucional 2017, se advierten líneas estratégicas, objetivos y acciones dirigidas hacia el fortalecimiento de la articulación, por ejemplo, elaboración de una propuesta de articulación para el desarrollo del talento humano, acciones dirigidas hacia la construcción de un sistema de información interinstitucional y de una visión estratégica articulada sobre la prestación de servicios de atención inter institucionales e intersectoriales.
- Publicado el Decreto Ejecutivo No. 40694 MP-MDHIS el 22 de noviembre de 2017 sobre la oficialización y declaratoria de interés público 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.
- Elaboración de un plan de acción (2017-2018) en materia de inserción laboral y educativa de madres y padres, aprobado por la Comisión Consultiva el 6 de noviembre de 2017.
- Acciones de coordinación con la empresa privada (AED-Fundación DEHVI) para la definición de un plan conjunto, con el fin de generar alianzas que faciliten el acceso a alternativas de cuido por parte de los niños y niñas de las personas trabajadoras de las empresas privadas identificadas.

▪ En el campo de la atención integral:

- Construcción de un protocolo de seguimiento de las alternativas de atención directa a niñas y niños que se articulan en el marco de la REDCUDI, de la Comisión Técnica Interinstitucional de la REDCUDI, de julio de 2016. Esta Comisión reconoce "la necesidad de establecer un componente que integre principios y mecanismos de seguimiento y evaluación, para mostrar el avance de las metas establecidas, a través del cumplimento de los sus respectivos indicadores. Así como, el establecimiento de los elementos de coordinación necesarios para facilitar el reporte y seguimiento de los avances y las medidas para la mejora de los mismos"27.
- Elaboración de una versión preliminar (con fecha el 21 de noviembre de 2017) del documento Propuesta de procedimiento para la recepción y atención de denuncias que ingresan a las instancias que conforman la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil, cuyo objetivo es precisamente "Establecer un

[27] Comisión Técnica Interinstitucional, 2015, p. 5.

procedimiento para la recepción y atención de denuncias que ingresan a las instancias que conforman la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil (REDCUDI), como complemento a la normativa existente en cada institución para la atención de denuncias".

1.7 Aspectos financieros

La principal fuente de financiamiento de la REDCUDI es el Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, FODESAF, al que se pueden agregar otros provenientes de las instituciones participantes en el contexto de los programas que desarrollan. Asimismo, tiene la potestad de gestionar recursos de la cooperación técnica y financiera de organismos internacionales y de la cooperación público-privada.

Resulta de interés el informe final de la Consultoría para el análisis de costos de prestaciones principales de cuido y proyecciones de gasto ante escenarios de aumento de cobertura de servicios (PPIS-881-3CV-CI-2017) [28] , el cual presenta una cuantificación de los costos y realiza proyecciones presupuestarias de la expansión de servicios de cuidados de larga duración dirigidos a niñas y niños de 0 a 12 años de edad[29]. A manera de resumen, se plantean algunos datos consignados, considerando fundamental su lectura para profundizar en lo que se expone a continuación, ya que constituyen un insumo importante de cara a la relación entre presupuesto y planificación.

Generalidades de atención

- El país no cuenta con estudios que permitan conocer de forma exacta la demanda por servicios de cuidado.
- En el caso de los servicios de cuidado dirigidos a la población de niñas y niños de 0 a 12, estos han estado creciendo a un ritmo acelerado en los últimos años. Entre el año 2009 y el 2017 el número de niñas y niños atendidos aumentó en un 70,43% para un promedio anual del 8,48%. En ese periodo se pasó de atender a 22.361 niñas y niños a atender 45.852.
- Las alternativas que tenían al IMAS como unidad ejecutora fueron las que más crecieron en ese periodo (7,4 veces), en tanto que los administradas por CEN-CINAI lo hicieron en 1,05 veces y las que tenían al PANI como unidad ejecutora en un 41%.

[28] Acón Monge, Karol. (2017). Informe final Consultoría para el análisis de costos de prestaciones principales de cuido y proyecciones de gasto ante escenarios de aumento de cobertura de servicios (PPIS-881-3CV-CI-2017).

[29] El mencionado informe también contempla proyecciones de servicio y cobertura a personas con discapacidad y la población adulta mayor.

- No hay claridad sobre la demanda insatisfecha de servicios de cuidado para la población de 0 a 12 años por lo que no es posible señalar cuánto sería lo que debe crecer la oferta.
- No obstante, con base en la ENAHO de julio, 2016, se estima que unos 32.381 hogares experimentan la privación de servicios de cuidados. La mayor parte se encuentran en la Región Central, donde existe una mayor aglomeración poblacional. En vista de que esto solamente considera a la población de 0 a 4 años, es de esperar que las necesidades para la población de 0 a 12 años sean mucho mayores.
- La población de niñas y niños de 0 a 12 años se espera que crezca hasta el 2020, pero luego entrar en un periodo de decrecimiento hasta el 2030. Ello implica una menor presión para los servicios de cuidado.

Costos de cobertura en la actualidad

- La consultoría no presentan datos globales, no obstante se consigna que:
  - Desde el año 2010, la DESAF ha venido girando un monto fijo de 160 millones de colones para la construcción de nuevos CECUDI destinados a dar servicios aproximadamente a 75 niñas y niños.
    El monto de los subsidios otorgados por niño o niña mayores de dos años atendidos en los CECUDI durante el 2017 fue de ₡114.000 y para los menores de esa edad fue de ₡131.000
  - Según las Directrices del IMAS en relación con los montos de beneficio para cuido y desarrollo infantil, en el 2016 y febrero del 2017, el monto por niña(o) atendida(o) en la modalidad Hogares Comunitarios es de ₡88.000, el cual se mantiene así desde el 2016
  - El costo total mensual promedio por niña o niño que utiliza los servicios de CEN-CINAI asciende a ₡142.023, si utiliza servicio de transporte, el costo ascendería a ₡177.023. Cabe aclarar que estos cálculos de costos promedio incluyen niñas y niños que reciben atención durante medio día y diurno y nocturno, y que por carecer de datos no fue posible separar el costo de dichos servicios.
  - Para el año 2015 el modelo de costos el PANI apuntaba a un costo por niña o niño atendido en los Centros Infantiles Diurnos de Atención Integral de ₡189.539. Se indica que el PANI solamente otorga subsidios parciales, por un monto de ₡81.143. El presupuesto del 2016 apuntaba a aumentar la subvención a ₡90.880.

Por último, el informe de consultoría, presenta un ejercicio de escenarios de ampliación de cobertura, que se presentan de manera resumida a continuación, considerando la situación demográfica del país. El estudio detallado del mismo, sin duda se constituye en un valioso insumo para abordar la corresponsabilidad de los cuidados y el desarrollo infantil.

- El escenario de expansión del 5% anual de niñas y niños atendidos en servicios de cuidado se aumenta el número de niñas y niños atendidos en relación con el dato del año 2017 en 40.665 al 2030. Esta llega a ofrecer servicios en el año 2030 a 86.580 niñas y niños y sería suficiente para que en el 2030 se cubran las necesidades de cuido para niños entre los 0 y 4 años (32.381) detectados en el 2016. Representaría en ese año una cobertura el 52,9% de la población en condición de pobreza (medida por el método de línea de pobreza) entre los 0 y 6 años y el 30,7% de la población en condición de pobreza (por línea de pobreza) entre los 0-12 años de edad. Para llevar a cabo este incremento, se requiere sostener un aumento presupuestario del 8,1%. En términos del esfuerzo país en inversión en servicios de cuidado dirigidos a niñas y niños, en relación a su ingreso nacional bruto (INB), este sería del orden de 0,19%0,20%.
- El otro escenario, que supone una expansión del 10% anual de todos los servicios, significa que llega a servir a 158.511 niñas y niños en el año 2030. Si los servicios se enfocaran solamente a la población en condición de pobreza de 0 a 6 años de edad, en el 2030 se lograría cubrir el 96,8% de esta población. Si se considera el número de niñas y niños servidos en el 2030 como porcentaje de la población de 0 a 12 años de edad en condición de pobreza, se tendría una cobertura del 56,3% al 2030. Para llevar a cabo esta expansión, se requiere sostener un aumento presupuestario anual del 13,2% y un esfuerzo fiscal del 0,37% del INB en el 2030

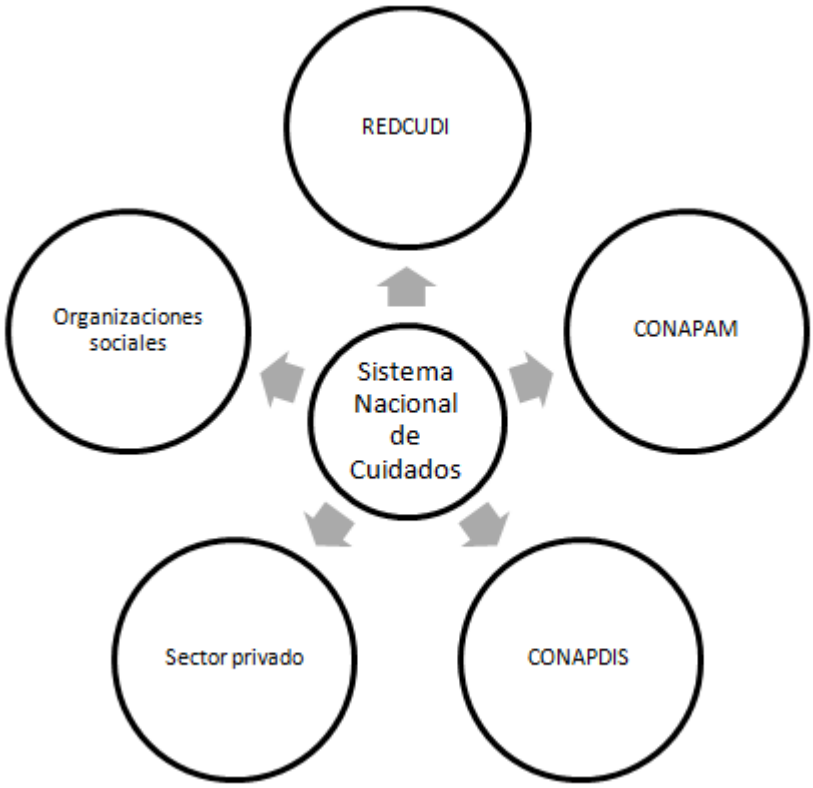
1.8 Hacia un Sistema Nacional de los Cuidados[30]

La consolidación de un Sistema Nacional de los Cuidados, SNC, requiere de la articulación de las instituciones, programas, servicios y prestaciones alrededor de un marco regulatorio común actualizado, que favorezca el fortalecimiento de las acciones existentes, supere brechas de cobertura y calidad y genere servicios en torno a las demandas sociales de cuidados.

En el país existen iniciativas consolidadas 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. Es aquí donde la corresponsabilidad de los cuidados se considera un aspecto fundamental para seguir avanzando.

FIGURA No. 2: RED DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE PROTECCIÓN SOCIAL

[30] En este apartado se presenta un resumen del Producto 8 de consultoría, denominado “Orientaciones para un posible sistema integrado de cuido de personas”



Fuente: elaboración propia

En América Latina, el único país que ha establecido un Sistema Integral de los Cuidados es Uruguay. De dicha experiencia se rescatan los siguientes aspectos:

- Al igual que en Costa Rica, surge de iniciativas vinculadas con la igualdad y la equidad de género, que colocan sobre la mesa la discusión del trabajo reproductivo, uso de tiempo, derechos humanos e igualdad de género.
- El Sistema de Cuidados implica un cambio cultural que permitirá que las mujeres tengan más tiempo para realizar proyectos personales y que los hombres asuman su responsabilidad en las tareas del cuidado. Adicionalmente, debe asegurar que se garantice calidad en los servicios y prestaciones de cuidados.
- También, se crean las condiciones para que el trabajo reproductivo y de los cuidados, sean valorados y por tanto visibilizados. Todos los actores de la sociedad: Estado, comunidad, mercado y familias –y, dentro de las familias, también los hombres– deberán asumir una cuestión que hasta ahora estaba replegada al mundo de lo privado, ocultando situaciones de desigualdad social y de género.

- Se requirió de un proceso de diálogo y articulación entre lo técnico y lo político, además de contar con una amplia participación de las instituciones del Estado, de la sociedad civil y el sector privado.
- La iniciativa se vincula de manera directa con la política social del Estado, poniendo en relieve el tema de los cuidados a la niñez y de personas adultas mayores, así como aquellas con algún grado de dependencia.
- Reconoce el papel de las personas cuidadoras, sean remuneradas o no. Registrando que por la estructuración social de género es un trabajo que recae mayoritariamente en las mujeres.
- El Plan Nacional de Cuidados 2016-2020 presenta varios desafíos y uno de los fundamentales es la instalación y puesta en funcionamiento del sistema, en los que resaltan: la articulación de los servicios y prestaciones nuevos con los ya existentes, la revisión y creación del marco regulatorio, el diseño y puesta en marcha de una estrategia de formación, la gestión de la información y el conocimiento y la comunicación política de este nuevo pilar de la política pública.
- Durante los primeros años del plan se sentarán las bases para el desarrollo y fortalecimiento del sistema.
- Se reconoce que el primer plan marca una clara priorización en la primera infancia, en el entendido de que el sostenimiento de la sociedad depende de las nuevas generaciones.

Considerando lo expuesto, el SNC abarcaría la atención tanto a la infancia, personas de la tercera edad, como aquellas con alguna discapacidad y niveles de dependencia. La siguiente figura evidencia la organización, de acuerdo a las políticas de protección social y la articulación necesaria entre las instancias que atienden a la población, y que se constituyen en prestadoras de los servicios. En este último aspecto, se consideran la REDCUDI (Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil), el CONAPAM (Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor) y el CONAPDIS (Consejo Nacional de Personas con Discapacidad), considerando también el sector privado y la sociedad civil organizada en torno a las temáticas.

El siguiente cuadro muestra el conjunto de instituciones que participan en las distintas iniciativas (CONAPAM, CONAPDIS, REDCUDI). El mismo, evidencia que de estas, algunas participan en las tres instancias (MEP, MTSS, CCSS, IMAS), otras en dos (INA, MINSA, organizaciones sociales especializadas) y otras, cuyas competencias son más específicas, sólo en una. No obstante, algunas de las que participan sólo en una, efectivamente se vinculan con otras, tal es el caso de las Municipalidades, que también se relacionan con CONAPDIS, por el hecho de constituir en los Concejos

Municipales, la Comisión Municipal de Accesibilidad de carácter obligatorio; o bien el INAMU, que además de ser el ente rector en materia de igualdad de género, en la PIEG se reconocen los cuidados a las personas adultas mayores.

CUADRO No. 9: RELACIÓN DE INSTITUCIONES SEGÚN PARTICIPACIÓN EN CONAPAM – CONAPDIS – REDCUDI

Institución	CONAPAM	CONAPDIS	REDCUDI
Ministerio de Educación Pública (MEP).	✓	✓	✓
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS)	✓	✓	✓
Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT).		✓	
Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones (MICITT).		✓	
Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS).	✓	✓	✓
Instituto Nacional de Aprendizaje (INA).		✓	✓
Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS).	✓	✓	✓
Presidente de la República o su representante, quien la presidirá.	✓		
Ministro o el Viceministro de Salud, MINSA	✓		✓
Junta de Protección Social de San José, JPS	✓		
Representante de las universidades estatales, electo por el Consejo Nacional de Rectores.	✓		
Patronato Nacional de la Infancia, PANI.			✓
El Instituto Nacional de las Mujeres, INAMU.			✓
Dirección Nacional de CEN-CINAI.			✓
Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad, DINADECO.			✓
Municipalidades.			✓
Representantes de las organizaciones	Asociación Gerontológica Costarricense, asociaciones de pensionados,	De personas con discapacidad.	

Institución	CONAPAM	CONAPDIS	REDCUDI
	Federación Cruzada Nacional de Protección al Anciano		

Fuente: elaboración propia

Cada instancia que eventualmente integraría el SNC reconoce tres categorías fundamentales en sus objetivos y fines: la corresponsabilidad, la atención interinstitucional e intersectorial, y la promoción-protección de los derechos humanos. El siguiente cuadro evidencia esta aseveración.

CUADRO No. 10: CATEGORIZACIÓN DE LOS FINES DE CADA INSTANCIA

Categoría	CONAPAM	CONAPDIS	REDCUDI
Corresponsabilidad	Propiciar y apoyar la participación de la comunidad, la familia y la persona adulta mayor en las acciones para su desarrollo.	Promover la incorporación plena de la población con discapacidad a la sociedad. Asesorar a las organizaciones públicas y privadas que desarrollen o presten servicios a la población con discapacidad, coordinando sus programas o servicios.	Promover la corresponsabilidad social en el cuido mediante la participación de los diversos sectores sociales.
Atención interinstitucional e intersectorial	Impulsar la atención de las personas adultas mayores por parte de las entidades públicas y privadas y velar por el funcionamiento adecuado de los programas y servicios destinados a ellas. Velar porque los fondos y sistemas de pensiones y jubilaciones mantengan su poder adquisitivo, para que cubran las necesidades básicas de sus beneficiarios.	Regir la producción, ejecución y fiscalización de la política nacional en discapacidad, en coordinación con las demás instituciones públicas y organizaciones de personas con discapacidad, en todos los sectores de la sociedad.	Articular los diferentes actores, alternativas y servicios de cuido y desarrollo infantil.
Derechos humanos	Proteger y fomentar los derechos de las personas adultas mayores referidos en esta ley y en el ordenamiento jurídico en general.	Fiscalizar el cumplimiento de los derechos humanos y las libertades fundamentales de la población con discapacidad, por parte de las entidades públicas y privadas.	Garantizar el derecho de todos los niños y las niñas, prioritariamente los de cero a seis años, a participar en programas de cuido, en procura de su desarrollo integral, según las distintas

Categoría	CONAPAM	CONAPDIS	REDCUDI
			necesidades y de conformidad con las diferentes modalidades de atención que requieran.

Fuente: Ley Integral para la Persona Adulta Mayor Ley N° 7935; Ley de Creación del Consejo Nacional de Personas con Discapacidad, Ley N° 9303. 26 de mayo de 2015; Ley que Crea la Red de Cuido y Desarrollo Infantil. Ley No. 9220, del 24 de marzo de 2014.

En cuanto a la información consignada en el cuadro, la misma aporta a la construcción de un modelo corresponsable entre Estado, comunidad, sector privado y familias. Este modelo, también apunta a:

- Un cambio en los roles de género, en particular en la división sexual del trabajo, específicamente para el trabajo no remunerado relativo a cuidados y la valorización del mismo, así como cuando es remunerado en el mercado de trabajo.
- Garantizar el derecho de las personas en situación de dependencia a recibir cuidados en condiciones de calidad e igualdad, promoviendo el desarrollo de la autonomía, la atención y asistencia a las personas en situación de dependencia, así como el desarrollo infantil, es también un elemento que contribuye a la corresponsabilidad de todas las partes.
- Generar cambios sociales al plantear el reconocimiento público del derecho a los cuidados, a cuidar y ser cuidados, como nueva conquista de la agenda de derechos, contribuyendo al cambio cultural.
- Socializar los conceptos de dependencia y autonomía.
- Que logre integrar a los servicios existentes como aquellos a crearse; facilitando el trabajo conjunto de las instituciones.
- La acción solidaria, la promoción de la autonomía y el goce de los derechos, así como la universalidad de manera gradual y progresiva, en tanto la prioridad está en los sectores vulnerabilizados.

En el marco de políticas públicas, a continuación se detallan aquellas que se constituyen en base para el SNC.

CUADRO No. 11: POLÍTICAS NACIONALES VINCULADAS

Política	Aspiración
Política Nacional para la Igualdad y la Equidad de Género (PIEG). 2007-2017	Entre sus seis objetivos estratégicos, la PIEG incluye uno en materia de cuido como responsabilidad social, postulando como meta al 2017 que "toda mujer que requiera de servicios de cuido de niñas y niños para desempeñarse en un trabajo remunerado, cuente con al menos una alternativa de cuido pública, privada o mixta, de calidad, dando así pasos concretos hacia la responsabilidad social en el cuido y la valoración del trabajo doméstico".
Política Nacional para la Niñez y la Adolescencia (PNNyA), 2009 - 2021	Su aspiración general es que, al 2021, Costa Rica haya alcanzado el nivel de una nación capaz de garantizar el pleno ejercicio de todos los derechos de la niñez y la adolescencia, y hacer de todo el territorio nacional un ambiente o entorno de protección integral, participación y desarrollo efectivo de los niños, niñas y adolescentes que lo habitan.
Política para la Primera Infancia, 2015 - 2021	La Política está dirigida a la primera infancia y comprende acciones que pretende atender las necesidades de los niños y niñas que viven en Costa Rica. Asimismo, es una Política de Estado de orden público y de interés social, por lo que representa el interés y el compromiso de todos los actores institucionales y sociales para garantizar los derechos, el bienestar, desarrollo, protección y participación de todas las personas menores de edad. Tiene por objetivo general "Promover el desarrollo integral de la primera infancia en garantía del cumplimiento de sus derechos."
Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil	Los objetivos de la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil definidos por Ley 9220 de 2014 son los siguientes: a) Garantizar el derecho de todos los niños y las niñas, prioritariamente los de cero a seis años, a participar en programas de cuido, en procura de su desarrollo integral, según las distintas necesidades y de conformidad con las diferentes modalidades de atención que requieran. b) Promover la corresponsabilidad social en el cuido mediante la participación de los diversos sectores sociales. c) Articular los diferentes actores, alternativas y servicios de cuido y desarrollo infantil. d) Procurar que los servicios de cuido y desarrollo infantil permitan la inserción laboral y educativa de los padres y las madres (artículo 2).
Política Nacional en Discapacidad (PONADIS) 2011-2021	Establece la dirección estratégica del Estado Costarricense, para lograr la efectiva promoción, respeto y garantía de los derechos de las personas con discapacidad, es decir; el mandato para la ejecución de lineamientos y estrategias que han de ser desarrollados por la institucionalidad pública en el periodo 2010 – 2021, para lograr el cierre de brechas de inequidad que inciden en el desarrollo inclusivo de la población con discapacidad. Se estructura en cinco ejes de acción: a)

Política	Aspiración
	institucionalidad democrática, b) salud, c) educación, d) trabajo y empleo, y e) personas, instituciones, organizaciones y entorno inclusivo.
Política Nacional de Envejecimiento y Vejez 2011-2021	Esta política fue generada en el 2013 por el CONAPAM. Contiene "un conjunto de acciones organizadas por parte del Estado frente a las consecuencias sociales, económicas y culturales del envejecimiento poblacional e individual, para orientar y delimitar el accionar nacional en esta materia, tanto a corto como a largo plazo" (CONAPAM, 2013; p. 6). La política fue refrendada mediante el Decreto Ejecutivo No. 38036-MP-MBSF que se publicó en La Gaceta del 21 de febrero de 2014. Establece cinco líneas estratégicas de acción, a partir de la realidad costarricense e inspirada en las estrategias internacionales adoptadas en diferentes foros en los que Costa Rica es signataria: a) "Protección Social, Ingreso y Prevención de la Pobreza: pensiones, trabajo y subsidios. b) Abandono, Abuso y Maltrato en contra de las Personas Adultas Mayores, que se orienta a eliminar cualquier tipo de maltrato, abuso o de discriminación en contra de esta población. c) Participación Social e Integración intergeneracional, en ámbitos de familia, comunidad, grupos organizados, para garantizar la participación real y activa de las personas adultas mayores en la sociedad, en igualdad de condiciones y oportunidades que las demás edades. d) Consolidación de Derecho, referente a la condición de persona sujeto de derechos a mejoras, cuidados, acceso a servicios, prestaciones sociales, desarrollo personal, político, social, económico y cultural y no a ser simples beneficiarios. e) Salud Integral, desde la perspectiva de la promoción, la prevención y la atención integral y prioritaria. Prestando especial atención a las necesidades específicas de esta edad y adoptando los recursos a ello" (CONAPAM, 2013; pp. 6-7).

Fuente: elaboración propia según información de páginas institucionales.

Considerando los principios enunciados en las distintas políticas vigentes, que atienden a las diversas poblaciones, el Sistema Nacional de Cuidados se regirá por principios y criterios de: universalidad, inclusividad, autonomía, enfoques de derechos humanos, igualdad de género y desarrollo humano, reconocimiento de la diversidad en sus múltiples expresiones, interés superior del niño y la niña, solidaridad, integralidad, no discriminación por ningún motivo, corresponsabilidad, exigibilidad y transparencia.

Asimismo, se plantean un conjunto de retos, que se convierten en metas a alcanzar que los mismos sistemas de atención a poblaciones específicas tienen, tales como:

- Ampliar la cobertura y calidad de los servicios de cuidado y desarrollo de niños y niñas. Esto, en términos de ampliar el acceso para la población con instrumentos –transferencias y servicios– con niveles de calidad, independientemente del tipo de

prestador, y buscando a la vez que tenga adecuados niveles de equidad en el financiamiento.

- Mejorar la atención de las personas mayores y las personas con discapacidad que se encuentran en situación de dependencia, mediante el desarrollo de estrategias desde la corresponsabilidad de los cuidados.
- Armonizar un marco legal a partir de la articulación de las disposiciones legales existentes y las nuevas que se generen con el fin de fortalecer el acceso y goce al derecho a cuidar y ser cuidado.
- Fortalecer la oferta de formación para el trabajo en cuidados que permita aumentar la cobertura y elevar la calidad de los servicios para la población en situación de dependencia.
- Producir, divulgar y gestionar información oportuna y pertinente sobre los diferentes sujetos de la política, las prestaciones y efectos del SNC, para la toma de decisiones.
- Propiciar la transformación de prácticas socioculturales en aras de un mayor compromiso de corresponsabilidad social en el tema de los cuidados.

Igualmente, la experiencia de gestión de la REDCUDI plantea una serie de aspectos, tales como:

- Definir los aspectos de regulación de la oferta para garantizar servicios de calidad.
- Articular servicios de salud y servicios sociales.
- Desarrollar programas y servicios desde la promoción de la salud, envejecimiento activo e integración funcional.
- Generar condiciones para la formación, es decir, la profesionalización del cuidado formal, así como la cualificación del cuidado informal.
- Establecer una planificación estratégica del sistema que integre el seguimiento, monitoreo y evaluación.
- En el III Plan de Acción de la PIEG 2015-2018, se consigna como responsable a la Comisión Consultiva de la REDCUDI del diseño del Sistema Nacional de Corresponsabilidad social de los cuidados, así como a la ST-REDCUDI como corresponsable.

1.8.1 Orientaciones para un posible sistema integrado de cuidados para personas

Se entiende “orientación” como posibles caminos a seguir que contribuyan a la toma de decisiones, considerando algunos escenarios posibles. En todos ellos se requiere establecer un diálogo entre las partes, profundizar en el estudio de las alternativas, así como sumar la voluntad política del Estado costarricense para poner el tema de la corresponsabilidad de los cuidados en el centro de la política pública, particularmente en consideración de las poblaciones en condiciones de dependencia y mediante el fomento de la garantía y disfrute de sus derechos humanos en condiciones de igualdad.

De ahí que la conformación de un SNC se debe establecer como un proceso gradual. No se trata de sumar o agregar el conjunto de instituciones y programas vigentes, sino identificar áreas estratégicas para ser consideradas, definiendo sus alcances, fortalezas y debilidades. Así, debe ser asumido, a la vez, como un proceso de mejoramiento continuo de las acciones que están en marcha, así como aquellas que ya están establecidas (tal y como se ha consignado, las relacionadas con el III Plan de Acción de la PIEG 2015-2018).

CUADRO No. 12: ESCENARIOS PARA LA CONFIGURACIÓN DE UN SNC

	Escenario 1	Escenario 2	Escenario 3
Alternativa	En el Consejo Presidencial Social un área de corresponsabilidad de los cuidados.	Integrar un Consejo Nacional de corresponsabilidad de los Cuidados	Conformar una red de redes
Integrantes	Instituciones del Estado que velan por la niñez, las personas con discapacidad y personas adultas mayores.	Representantes de instituciones que tienen la rectoría en cada área temática.	CONAPAM, CONAPDIS y REDCUDI
Marco de funcionamiento, requisitos normativos.	Conformación del área en el marco de las competencias del articulación de política social.	Elaboración de una Ley que apoye su conformación, definiendo objetivos, funciones, alcances, financiamiento, etc.	Establecer mecanismos de comunicación, relaciones, interacciones e intercambio de experiencias, y lazos de cooperación en respuesta a atender la corresponsabilidad de los cuidados.

	Escenario 1	Escenario 2	Escenario 3
Objetivos	Garantizar los derechos de las personas en situación de dependencia a recibir cuidados en condiciones de calidad e igualdad, promoviendo el desarrollo de la autonomía, la atención y asistencia, así como el desarrollo infantil, en el marco de un modelo de corresponsabilidad entre el Estado, la empresa privada, la sociedad en su conjunto, considerando la comunidad, las familias y las personas que trabajan en brindar cuidados de forma remunerada o no remunerada.		

Fuente: elaboración propia

Sobre el cuadro anterior, es importante recalcar, como se ha venido diciendo, que se debe pensar en un proceso gradual. En ese sentido, la experiencia de Uruguay demuestra la necesidad de contar con estudios, elaborados de manera participativa, que integren los intereses y expectativas de todas las partes, con el fin de llegar a consensos y compromisos.

Como aspectos centrales para el abordaje se deben considerar:

- Establecer lazos de cooperación con el propósito de alcanzar el objetivo común en respuesta a la corresponsabilidad de los cuidados.
- Coordinar, compartir e intercambiar información, conocimientos, experiencias.
- Considerar la posibilidad de sumar esfuerzos o crear sinergias para potenciar los recursos que poseen las personas, familias, comunidades, organizaciones o redes.

Es importante señalar que los esfuerzos de coordinación deben ir enfocados a mejorar las condiciones existentes entre las diversas instituciones del Estado, la sociedad y el sector privado, para la efectiva implementación eficaz y eficiente de las políticas sociales, lo que resulta ser un aspecto fundamental. De ahí que, en particular las instituciones del Estado, deben superar la gestión “compartimentada” y apostar por mecanismos de coordinación y cooperación que la trascienda.

En ese marco de trabajo conjunto, se recomienda abordar el diálogo, en consideración de al menos los siguientes lineamientos generales:

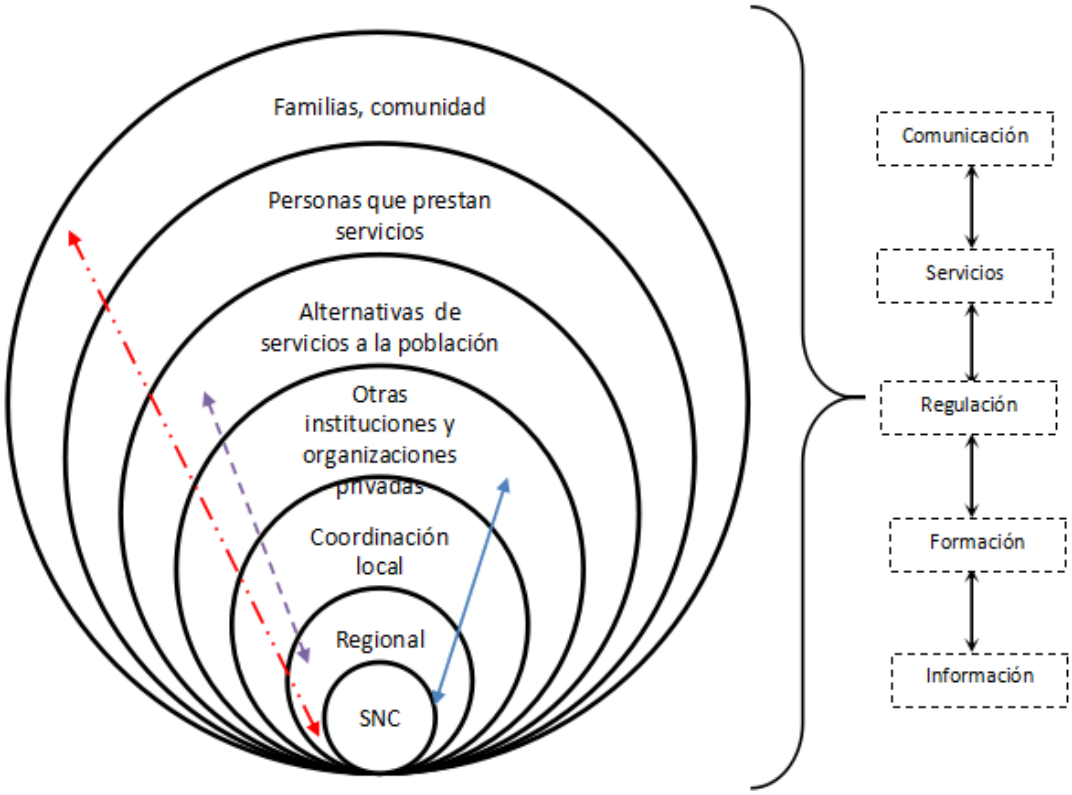
- **Comunicación**: resulta ser un eje central con el fin de consensuar y construir de manera conjunta el discurso de la corresponsabilidad de los cuidados, de su importancia como un derecho fundamental de todas las personas, al igual que otros que devienen del mismo, como la autonomía, la dependencia, la igualdad en el acceso, la participación y los beneficios, así como brindar elementos para la toma de consciencia para generar cambios en las relaciones de género.

  También la comunicación se refiere al ámbito “interno” en procura de una mejor coordinación interinstitucional y por supuesto, intrainstitucional.

- **Prestación de servicios**: en términos de su estado actual y apostando a la mejora en la calidad y cobertura de los mismos.
- **Marco regulatorio**: el mismo debe considerar a las personas como su centro, de ahí que se debe abordar la atención integral, coordinada y continua. El ajuste y creación de normativa debe permitir que los arreglos institucionales permitan contar con mecanismos claros de formulación, aplicación, control y seguimiento, además de la eficiencia en el gasto.
- **Formación**: con el fin de poner en valor el trabajo de los cuidados, así como para contribuir a brindar servicios de calidad. Las personas que los prestan, sea de manera remunerada o no remunerada, deben contar con alternativas de formación brindados para atender a las distintas poblaciones. Este aspecto contribuye no sólo la calidad de vida de las personas con niveles de dependencia, sino también de quienes desarrollan el trabajo.
- **Información**: resulta fundamental la sistematización de toda la información disponible sobre la población en condición de dependencia y las alternativas de servicios que se brindan, contribuyendo así a la definición de acciones, al seguimiento de las condiciones de vida de las personas y la relación con la prestación de los servicios. De igual manera, se debe incorporar la información derivada de las personas que prestan servicios de cuidados (remunerado o no), para así también poder generar acciones que mejoren sus condiciones de vida mediante la valorización y reconocimiento de este trabajo.

Otro aspecto que resulta imprescindible de abordar al pensar en un SNC se refiere a su presencia en el territorio, o bien, los mecanismos de articulación nacional-regional-local. Evidentemente, no se refiere a la prestación de servicios directos, ya que las instancias que los dan se encargan de ello, pero sí de la posibilidad de tener presencia en los territorios con el fin contribuir a la garantía del acceso a derechos y dar contenido a los lineamientos descritos arriba.

FIGURA No. 3: NIVELES DE COORDINACIÓN DEL SNC



Fuente: elaboración propia

De la figura anterior se señala que:

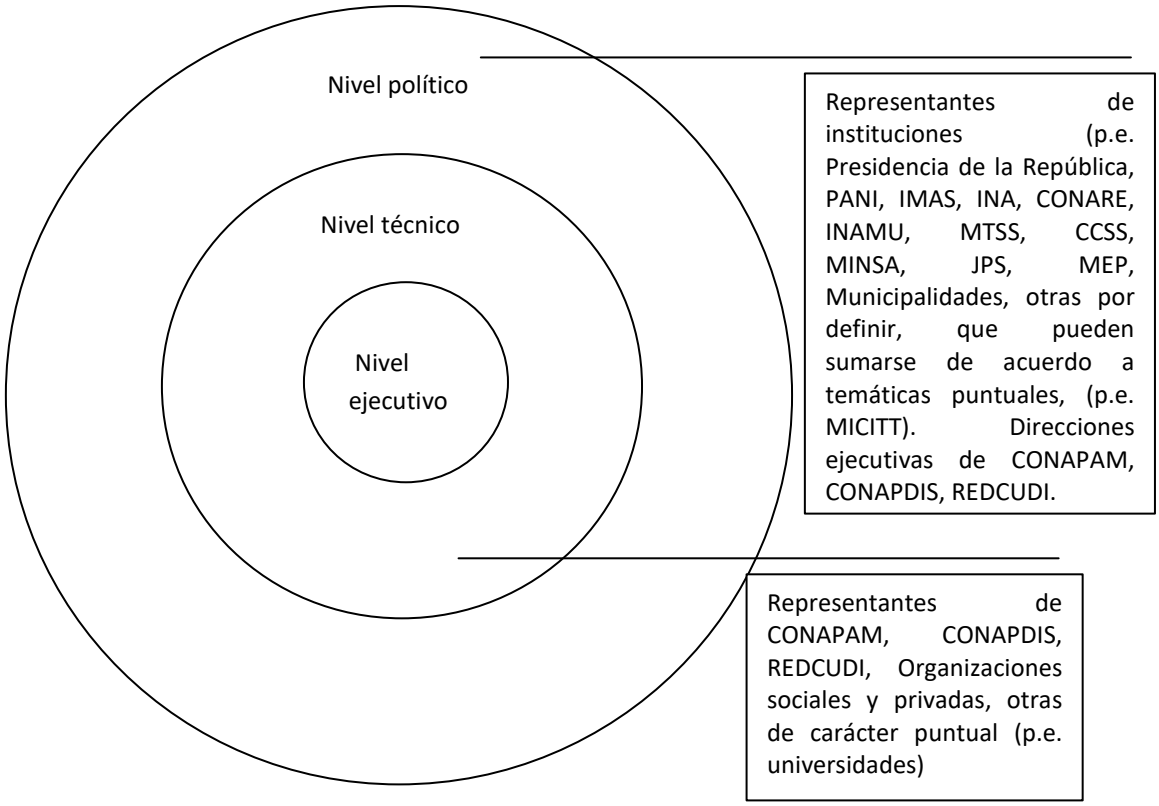
- La fecha azul indica la coordinación interinstitucional e intersectorial entre niveles, donde cada espacio también desarrolla espacios de coordinación.
- La flecha morada punteada indica la coordinación con otras distintas alternativas existentes (y que surjan), en los distintos niveles.
- La flecha roja punteada indica la coordinación puntual que surge desde los ámbitos locales en la fase de implementación.
- Y, por último, considerando la coordinación que debe darse para la atención de cada eje y la coordinación entre ejes, se genera un hilo conductor para un abordaje integral.

Es de señalar que en la actualidad CONAPAM tiene presencia regional, el CONAPDIS, tiene vinculación local y las instancias gubernamentales que tiene a cargo alternativas de cuidado y atención, y son parte la REDCUDI tiene organización local y

regional. Sin embargo esto no es válido para todos los tipos de alternativas citadas en la Figura 3. Asimismo, en todos los cantones del país se establece la Comisión Cantonal de Coordinación Interinstitucional, coordinadas por la Alcaldía Municipal, convirtiéndose en un espacio idóneo para generar alianzas y posicionar el tema de la corresponsabilidad de los cuidados.

También, considerando la experiencia de la REDCUDI en cuanto a gestión, se considera oportuno valorar la implementación de un modelo similar de gestión para su réplica en el SNC, es decir, contar con una Comisión Consultiva de nivel político, conformado por las autoridades de las instituciones rectoras, una Comisión Técnica Interinstitucional e Intersectorial, que puede conformarse con representación de CONAPAM, CONAPDIS y REDCUDI, y una Secretaría Técnica, que sea la responsable de la ejecución de los lineamientos y acciones que se deriven de una planificación conjunta, establecida por fases, tal y como se mencionó anteriormente. La integración de la Secretaría Técnica dependerá del modelo que se implemente, inicialmente podría configurarse como un recargo a las direcciones ejecutiva de cada órgano.

FIGURA NO. 4: NIVELES DE GESTIÓN DEL SNC



Fuente: elaboración propia

Por último, se considera oportuno enunciar algunos de los principios rectores que guiarían el accionar de la SNC, que también son enunciados en las políticas sectoriales, y que se asumirían como propios:

- Perspectiva de derechos, género e interseccionalidad: la promoción y la protección del derecho a cuidar y ser cuidada es inherente a todas las personas desde su diversidad.
- Responsabilidad estatal: el Estado y sus instituciones, en su rol de promotores y defensores de los derechos humanos, deben gestionar esfuerzos en aras de sumar a toda la población, al sector privado y las organizaciones sociales para adoptar la corresponsabilidad de los cuidados.
- Descentralización: considerando la necesaria articulación nacional-regional-local, y el principio de subsidiaridad.
- Participación: vista tanto desde los distintos sectores participantes, como de la población y especialmente de quienes brindan los servicios de los cuidados.
- Evaluación y rendición de cuentas: tanto para dar seguimiento a lo actuado, como para involucrar a la ciudadanía con el fin de contar con elementos de mejora en la prestación de los servicios y de los cambios-ajustes que se requieran.
- Financiamiento solidario: la solidaridad es un principio motor de la corresponsabilidad de los cuidados, de ahí que en el marco del financiamiento es central de cara a la ampliación se servicios en cobertura y calidad.
- Gradualidad y progresividad: los servicios de los cuidados, con el fin de que sean universales, deben considerar la ampliación del mismo, considerando etapas para ello.
- Calidad: el SNC tiene por función velar por la calidad integral de los servicios y prestaciones de acuerdo a normas, regulaciones y protocolos de actuación que respeten los derechos de las personas que son cuidadas, así como de quienes brindar los servicios de cuidados.

2. Marco conceptual

Para efectos de la coordinación y articulación entre los diversos actores que integran la Red Nacional de Cuido - REDCUDI, se presentan los conceptos más relevantes con el fin de contribuir a su organización y funcionamiento, considerando los mandatos establecidos en el Ley No. 9220. Asimismo, se presentan mediante una agrupación de contenidos según su naturaleza en cuatro categorías, a saber: Enfoques, Principios, Bases Conceptuales, Supuestos Operativos.

2.1 Enfoques de la REDCUDI

2.1.1 Enfoque de derechos humanos

Según la Declaración Universal de Derechos Humanos, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1948, son derechos humanos, los derechos iguales e inalienables de todas las personas, que establecen las bases para la libertad, la justicia y la paz en el mundo.

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.

Asimismo, plantea un conjunto de elementos de buenas prácticas, propio del enfoque basado en los derechos humanos[31]:

- Los programas ven en el pleno ejercicio de los derechos humanos el fin último del desarrollo.
- Las personas son consideradas agentes principales de su propio desarrollo, en lugar de receptores pasivos de productos y servicios.
- La participación es a la vez un medio y un objetivo.
- Las estrategias proporcionan empoderamiento, en lugar de negarlo.
- Tanto los resultados como los procesos son supervisados y evaluados.
- Los programas se centran en grupos de la población marginados y excluidos.
- El proceso de desarrollo es de titularidad local.
- Los programas tienen como objetivo reducir las desigualdades y empoderar a quienes se han quedado atrás.

[31] http://www.unfpa.org/es/el-enfoque-basado-en-los-derechos-humanos.

- El análisis de situación se utiliza para identificar las causas inmediatas, subyacentes y fundamentales de los problemas de desarrollo.
- El análisis incluye a todos los grupos de interés, entre ellos, las capacidades del Estado como principal garante de derechos y el papel de otros agentes no estatales.
- Las normas de los derechos humanos dirigen la formulación de objetivos, metas e indicadores medibles en la programación.
- Los sistemas nacionales de rendición de cuentas deben ser reforzados con el objetivo de garantizar una revisión independiente del desempeño del gobierno así como el acceso a vías de recurso para los sujetos agraviados.
- Se promueve el desarrollo y el mantenimiento de alianzas estratégicas.

2.1.2 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. De acuerdo con la OEA[32], se define como una corriente que incorpora los derechos de la niñez y la adolescencia como eje de desarrollo de estrategias, políticas, programas y proyectos y posibilita el establecimiento de metas para dar cumplimiento efectivo a los derechos, así como para medir y valorar los avances. De la misma manera permite vincular estas metas al marco legal internacional e identificar responsabilidades del Estado y de los demás actores sociales.

Los planteamientos de la política pública desde el enfoque de los derechos de la niñez y la adolescencia, surgen a partir de la entrada en vigor de la Convención sobre los derechos del niño (CDN) de 1990, que supera el enfoque basado en las necesidades. Este enfoque, propio de la doctrina de la situación irregular, sostiene que el Estado satisface las “necesidades” de esta población guiado no por obligaciones sino por actos de voluntad y de caridad; concibe a estas personas como objetos de protección sin derecho a participar activamente en aquello que les compete o les afecte.

Con la CDN se trasciende hacia el enfoque de los derechos basado en la nueva doctrina de la protección integral, que reconoce en cada niño, niña o persona

[32] S/f.

adolescente a un sujeto pleno de derechos con capacidad de ejercerlos de manera progresiva – a medida en que se desarrollen sus capacidades físicas, mentales y emocionales – y de exigirlos directamente o por la vía de sus representantes. Correlativamente, determina la responsabilidad del Estado para garantizar, posibilitar y promover el ejercicio de estos derechos, destacándose la existencia de verdaderas obligaciones y no de potestades, las cuales están reconocidas en el andamiaje jurídico internacional de los derechos humanos. Desde este enfoque se refuerza en la CDN:

> *(...) la capacidad de los responsables de cumplir sus obligaciones de respetar, proteger y hacer efectivos esos derechos (art. 4) y la capacidad de los titulares de reivindicarlos, guiados en todo momento por el derecho a la no discriminación (art. 2), la consideración del interés superior del niño (art. 3, párr. 1), el derecho a la vida, la supervivencia y el desarrollo (art. 6) y el respeto de las opiniones del niño (art. 12)*[33].

Al establecer el enfoque de los derechos de la niñez y la adolescencia como la dirección a la cual se sujetará esta consultoría, se parte de que un programa como la Red de Cuido se concibe no como un beneficio sino como el cumplimiento de la obligación Estatal de brindar cuidado y protección a toda persona menor de edad, en virtud de un marco normativo internacional y nacional garantista que así lo estatuye. Como cuerpo sistémico y en función de las características de los derechos humanos de universalidad, integralidad e indivisibilidad, el programa ha de velar por la protección integral de la población beneficiaria, que va más allá de su mero resguardo y alimentación y el accionar de una institución en particular.

Así mismo, bajo este enfoque, los servicios que se le brinden a las personas menores de edad deben ajustarse a sus necesidades particulares y etapas de desarrollo; con el involucramiento de sus padres, madres o personas responsables; con apertura de espacios de participación en función de su edad y capacidades o etapa de desarrollo; teniendo especial sensibilidad para identificar y abordar aquellas situaciones de riesgo que vulneren a estas personas, o características particulares por las cuales se les pueda estar discriminando, como su origen étnico, nacionalidad, orientación sexual, entre otra; estableciendo un modelo de atención debidamente normado, supervisado y evaluado, para brindar seguridad jurídica a sus beneficiarios y que promuevan el ejercicio de sus derechos y su empoderamiento personal.

[33] UNICEF, CEPAL: 2012, pág. 22.

2.1.3 Enfoque de género

El género es un concepto relacional que se refiere a identidades, roles y relaciones entre hombres y mujeres tal como se han instituido socialmente[34]. De ahí que el género se relaciona con todos los aspectos de la vida económica y social, cotidiana y privada de mujeres y hombres, que determina características y funciones dependiendo del sexo o de la percepción que la sociedad tiene de él.

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.

EuroPROFEM[35] plantea que la perspectiva o enfoque de género permite enfocar, analizar y comprender las características que definen a mujeres y hombres de manera específica, considerando sus semejanzas y diferencias. Esta perspectiva, permite analizan las posibilidades vitales de unas y otros, el sentido de sus vidas, sus expectativas y oportunidades, las complejas y diversas relaciones sociales que se dan entre ambos géneros; también los conflictos institucionales y cotidianos que deben encarar, y las múltiples maneras en que lo hacen.

Contabilizar los recursos y la capacidad de acción de mujeres y hombres para enfrentar las dificultades de la vida y realizar sus propósitos, es uno de los objetivos de ubicarse en la perspectiva o enfoque de género, y uno de sus resultados más prometedores.

Las cuestiones sustantivas que se plantean desde el enfoque o perspectiva de género son:

- ¿En qué medida la organización patriarcal del mundo y las condiciones femenina y masculina que genera facilitan e impiden a las mujeres y a los hombres satisfacer sus necesidades vitales, realizar sus aspiraciones y dar sentido a sus vidas?
- ¿Cuál es la distancia entre el desarrollo personal y social de mujeres y hombres?
- ¿Cuál es la relación entre el desarrollo y el avance de los hombres respecto de las mujeres, y de las mujeres respecto de los hombres?

[34] GIZ, 2013.
[35] S/f.

- Las relaciones de dominio y opresión entre los géneros, y las formas de ser mujer y ser hombre en las condiciones patriarcales, ¿favorecen el desarrollo social, el ejercicio de los derechos humanos y el mejoramiento de la calidad de la vida?

2.2 Principios orientadores de la REDCUDI[36]

La atención y gestión de la REDCUDI se fundamentará en los siguientes principios:

2.2.1 Justicia social

Establece la obligación estatal de promover las condiciones necesarias para que se garanticen los derechos con igualdad y equidad de oportunidades, considerando el respeto a la diversidad, las situaciones de desventaja social y la condición de género.

2.2.2 Cobertura universal

Todos los niños y niñas que lo requieran deben tener acceso, conforme la Red se amplíe, a los servicios que ésta ofrece, mediante mecanismos solidarios de financiamiento. Desde el principio de corresponsabilidad social, la Red deberá iniciar focalizando su atención en las poblaciones y comunidades de mayor vulnerabilidad, a efectos de promover la inclusión social, pero deberá desarrollar alternativas para ofrecer servicios a toda la población infantil que lo necesita.

2.2.3 Género e interseccionalidad

La transversalidad de la perspectiva o enfoque de género ha representado una estrategia política importante, que ha permitido abordar las desigualdades de género en todos los ámbitos, procesos y niveles, facilitando la incorporación de las experiencias – y efectos – diferenciadas de mujeres y hombres en los diseños, implementación y evaluación de políticas, programas y proyectos. Asimismo, el concepto de diversidad, enriquece a la que complejiza el análisis, ya que se enfrenta a la condición de desigualdades, o bien, discriminaciones múltiples.

El concepto de interseccionalidad lo introduce Kimberlé Crenshaw en la Conferencia Mundial contra el Racismo en Sudáfrica en 2001[37]. Planteó la visibilización de diferentes desigualdades (raza, clase, género), y cómo éstas se interseccionaban de manera distinta de acuerdo a cada situación personal y grupos sociales, mostrando estructuras de poder existentes en la sociedad[38].

[36] Se mantienen los principios señalados en el Marco conceptual, operativo y organizacional (2011, pp. 23-24) y se agregan otros.
[37] Si bien es cierto, el principio fue descrito por el movimiento de mujeres negras con anterioridad, así como por los movimientos postcoloniales.
[38] Expósito, 2012.

El abordaje de género desde la interseccionalidad requiere formular interrogantes en función de identificar hacia quiénes se dirigen los servicios o acciones. Como lo plantea Viveros, el reto es preservar "el principio de apertura a las diferencias como una condición y no como un límite"[39].

Hancock, citada por Viveros[40], identificó los siguientes principios, que permiten responder a problemáticas de justicia distributiva, de poder y gobierno, y de analizar situaciones concretas y específicas, desde el enfoque de la interseccionalidad:

- En todos los problemas y procesos políticos complejos está implicada más de una categoría de diferencia.
- Se debe prestar atención a todas las categorías pertinentes, pero las relaciones entre categorías son variables y continúan siendo una pregunta empírica abierta.
- Cada categoría es diversa internamente.
- Las categorías de diferencia son conceptualizadas como producciones dinámicas de factores individuales, sociales e institucionales, que son cuestionados e impuestos en los correspondientes niveles.
- Un abordaje interseccional examina las categorías a varios niveles de análisis e interroga las interacciones entre estos.

En el marco de la REDCUDI, y particularmente considerando el proceso de gradualidad de la universalización del servicio, el enfoque de interseccionalidad resulta importante, en la medida que evidencia distintas categorías de discriminación, que son dinámicas y que al ser abordadas, como paradigma, requiere desarrollos tanto teóricos como empíricos.

2.2.4 Cuidado y ética del cuidado

El cuidado para efectos del presente marco conceptual se entenderá como la provisión de,

> *(...) un conjunto de actividades indispensables para satisfacer las necesidades básicas e imprescindibles para la existencia y mantenimiento cotidiano de las personas. Incluye el autocuidado, el cuidado directo de otras personas, la provisión de las precondiciones en las que se realiza el cuidado y la gestión del cuidado*[41]*.*

[39] 2016, p. 15.
[40] Ibídem.
[41] Zibecchi, 2014, p. 13.

Es la "atención directa que implica una relación inter-personal e incluye acciones tendientes a propiciar el crecimiento sano y adecuado, integrando tanto aspectos de nutrición y sanitarios como de estimulación temprana y socio-emocionales"[42]. Esta definición incluye el velar no solamente por las necesidades físicas o de supervivencia, sino también por lo emocional y las relaciones interpersonales que se establecen entre personas cuidadoras y quienes cuidan. Posee un carácter complejo y polisémico por lo que existen diversos paradigmas a la hora de definirlo y ponerlo en práctica.

Esta definición va de la mano con lo señalado por Marco[43] al contemplar la necesidad de enfocarse no solamente en las necesidades básicas sino comprender otras dimensiones con las que se relaciona el proveer cuidados a una persona. En el caso particular de la niñez, no solamente se trata de velar por el bienestar de las niñas y los niños con respecto a su salud física, mental, nutrición, desarrollo físico y cognitivo, sino de la creación de sistemas de cuidados estatales de calidad que partan de las necesidades de las comunidades, de las niñas y niños propiciando una integración entre las instituciones, las comunidades y otros actores tales.

Para trabajar el cuidado, Guzmán[44] señala la importancia de incorporar los siguientes enfoques:

1) **El cuidado como una actividad que facilita a las mujeres su integración al espacio laboral**: pone en tela de juicio la idea de que las mujeres solamente deben dedicarse al cuidado de sus hijas e hijos y al ejercicio de la maternidad. Para Guzmán (2014) estas nociones han alimentado la desigualdad existente entre hombres y mujeres desembocando en que las mujeres posean dobles o triples jornadas durante el día y la noche, al tener que insertarse al mercado laboral ejerciendo algún tipo de actividad remunerada; y al volver a sus casas, realizar las labores domésticas (cocinar, planchar, limpiar, lavar, entre otras), y cuidar a las niñas y niños.

   Ahora, este aspecto plantea dos elementos clave: i) la provisión de los servicios de cuidado infantil permite que las mujeres puedan incorporarse a alguna actividad laboral; y mejorar sus condiciones económicas y la de sus familias; y ii) aún queda pendiente discutir y modificar la idea que solamente las mujeres deben dedicarse al cuidado de otras personas.

2) **El cuidado como una fuente de empleo para las mujeres**: Continuando con la idea anterior, Guzmán señala que a pesar de la paradoja que representa visualizar

[42] Marco, 2014, p. 15.
[43] 2014.
[44] 2014.

el cuidado como un espacio en el que se desenvuelven las mujeres, este ha sido una de las principales fuentes de empleo al que estas pueden acceder.

Cabe resaltar que los servicios de cuidado que se ofrecen en los centros de desarrollo infantil poseen características comunes con las actividades y roles tradicionalmente realizados por las mujeres dentro de sus familias, tales como velar por la alimentación, la higiene, la salud e incluso la educación de las niñas y niños. De esta manera, Guzmán afirma que estas labores podrían llevar a que las mujeres se vinculen de forma más comprometida con la protección y el abastecimiento de las necesidades de las niñas y los niños en este tipo de servicios.

3) **El cuidado como un derecho de las niñas y los niños dentro de una perspectiva de desarrollo infantil de calidad**: A partir del reconocimiento de los derechos humanos enfocados al ámbito de la niñez, se han creado diversos mecanismos para velar por el cumplimiento de estas garantías. Esto implica considerar no solo la generación de políticas públicas enfocadas a la atención integral de la niñez, sino también contemplar aspectos culturales en torno a la crianza, la generación de programas concretos de desarrollo infantil, la apertura de programas o de centros de cuidado infantil que involucren el cuidado y la educación de niñas y niños.

4) **El cuidado como un deber estatal para garantizar el bienestar de las niñas y los niños**: La importancia del Estado como un agente interventor en el cuidado de la niñez radica en que facilita el acceso a servicios a diferentes poblaciones, por ejemplo, permite que aquellas familias con menores recursos económicos puedan enviar a sus hijas e hijos a centros donde se les facilite cuidados y educación.

   Para esto es necesario considerar aspectos económicos y sociales que influyen en la generación de los programas y servicios de cuidado infantil. Acerca de los primeros, es necesario que los Estados garanticen un presupuesto específico para la atención de las necesidades de las niñas y niños, que desde el espacio institucional y estatal se generen alianzas con las comunidades y las familias para responder de manera integral al cuidado infantil.

   En este sentido, se afirma que el papel del Estado no radica solamente en la creación de espacios o instituciones que trabajen directamente con las niñas y niños, sino que también debe procurar la asignación de presupuestos y la creación de alianzas con otras agrupaciones que aportan a los servicios de cuidado y desarrollo infantil.

Por consiguiente, de los aspectos anteriores se puede extraer que el cuidado no sólo se relaciona con la puesta en práctica de la atención de necesidades de la niñez, sino que también se compone de la creación de institucionalidad, políticas públicas y marcos jurídicos.

En conjunto con estos aspectos, Patiño y Orozco[45] remiten a una ética del cuidado que no solo reconoce la feminización del cuidado[46] sino apunta a la importancia de generar esfuerzos para la existencia de una responsabilidad social compartida en torno al cuidado. En otras palabras:

> *Esto implica asumir una actitud democrática y participativa en el desarrollo de actividades cotidianas de cuidado. Es decir, asumir el reto de desnaturalizar el cuidado como función femenina y reconstruir su sentido a partir del reconocimiento del cuidado como una acción política que nos compromete con el cuidado de la vida en todas sus manifestaciones*[47]*.*

Esta ética invita a concebir el cuidado no sólo como una responsabilidad institucional o estatal, sino como una acción que puede ser realizada desde los espacios comunitarios. De esta manera, se invita a que se conciba el cuidado como un tema público en el que se generen nuevos lazos y una participación activa de la ciudadanía.

Debe ir acompañado de un cambio cultural en el que la educación posea un rol activo. Al respecto, Vásquez[48] propone involucrar valores y prácticas del cuidado tanto para hombres como para mujeres desde una perspectiva de género crítica. Estos espacios deben trabajar el cuidado en los niveles: personal, familiar y doméstico, lo que coincide con Soares[49] al cuestionar los marcos culturales que construyen las relaciones de género y de los roles “masculinos” y “femeninos”.

[45] 2014.
[46] La feminización del cuidado remite a la asignación del cuidado como una actividad que solamente ejercen las mujeres. Este aspecto ya fue discutido con los aportes de Guzmán (2014), pero es importante señalar que para Patiño y Orozco (2014) esta se relaciona con la generación de estereotipos sobre las mujeres y los hombres e incluso determinan una división sexual del trabajo, o sea que esto ha generado que las mujeres se dediquen a ciertas actividades laborales y los hombres a otras mayoritariamente.
[47] Patiño y Orozco, 2014, p. 20.
[48] 2010.
[49] 2012.

2.2.5 Desarrollo infantil de calidad[50]

Este concepto establece acciones concretas para garantizar que la experiencia de las niñas y los niños en los espacios que se desenvuelven sea integral, adecuada y con calidad.

Se entenderá como,

> *(...) el conjunto de atributos de los programas de desarrollo infantil temprano, de los prestadores de servicios y del personal empleado en ellos, que son necesarios para brindar a las familias apoyo y protección a fin de alcanzar el bienestar y para permitir que los niños logren desarrollar su potencial[51].*

En este sentido, la calidad es una característica propia dentro del desarrollo infantil temprano[52] y se extiende a la atención de la niñez en los centros, el personal e incluso a las necesidades de cada familia.

Para Chávez el desarrollo infantil de calidad debe incluir: "- La presencia de un sistema de cuidado principal. - Los grupos pequeños. - La continuidad de las relaciones de cuidado infantil. - Ambientes materiales, seguros e interesantes que fomenten el desarrollo. - La inclusión de niños con discapacidades u otras necesidades especiales. - Un currículo que responde a los intereses, necesidades y nivel de desarrollo de cada niño en particular"[53]. Estos elementos son aspectos constituyentes de un programa de desarrollo infantil.

Asimismo, Grillo et al[54] plantean que una práctica de desarrollo infantil de calidad adecuada va dirigida hacia el respeto de las capacidades de las niñas y los niños, así como a amoldar los programas a cada una y uno de ellos. También, es importante respetar y tomar en cuenta los contextos de los que provienen las niñas y niños lo que permite realizar un abordaje más integral y especializado en las necesidades o características de las niñas y los niños.

Debe considerarse que el período de atención de la niñez dentro de estas perspectivas de atención temprana (comúnmente comprendido desde su nacimiento

[50] En el presente subapartado se abordará el concepto de desarrollo infantil de calidad, no obstante se complementará y profundizará en los estándares esenciales de calidad en el apartado 3 del presente documento.
[51] Lynn et al, 2016, pp. 4-5.
[52] El desarrollo infantil temprano se refiere al "(...) reconocimiento del derecho de los niños a vivir un presente pleno y acceder a oportunidades para el futuro; la identificación de los primeros años de vida como un momento crucial para el desarrollo de capacidades y competencias cognitivas, afectivas y sociales; y las altas tasas de retorno conlleva la inversión social en la primera infancia" (Alegre, 2013, p. 2).
[53] 2010, pp. 3-4.
[54] 2010.

hasta los 5 o 6 años de edad), va a marcar el desarrollo y la salud[55] de las niñas y los niños en períodos posteriores. Esto va de la mano con el propiciar que otras áreas del desarrollo se den en condiciones óptimas al velar por lo físico, lo social, lo emocional y lo cognitivo.

Tal como se ha sugerido anteriormente, uno de los puntos de mayor importancia para el desarrollo infantil de calidad son las relaciones que se establecen entre las personas adultas y las niñas y niños. De ahí, que Grillo et al[56] resalten la importancia de los vínculos emocionales entre estas y estos, lo que conlleva reflexionar sobre el papel de las madres, los padres y las personas cuidadoras. Este papel no sólo remite al espacio del cuidado, sino que también implica atención, orientación y protección.

Otro aspecto a considerar es que "el desarrollo va de lo simple hacia lo más complejo, hacia mayor autoregulación y más capacidades representacionales y simbólicas, lo que permite el desarrollo progresivo de la autonomía"[57]. Este punto enfatiza la necesidad de utilizar programas educativos acorde con el desarrollo de las niñas y los niños; y como estos deben ir dirigidos hacia generar el desarrollo de la autonomía en las niñas y niños, esto tanto desde el aprendizaje, como la creatividad, el juego u otros aspectos. En el caso de Costa Rica, se cuenta con un programa actualizado para Interactivo II y transición, además de una Guía para ciclo materno infantil.

Asimismo, no debe dejarse de lado que el desarrollo infantil de calidad incluye las condiciones en las que labora el personal. Particularmente, Chavéz[58] señala que las maestras y maestros deben continuar creciendo en su desarrollo profesional, a través de procesos de educación especializados, a través de su propia experiencia y de la comunicación constante con las familias y las comunidades.

2.2.6 Educación inclusiva: derechos humanos y espacios libres de discriminación

Tal como se plantea en el informe Una aproximación a la situación de la niñez y la adolescencia con discapacidad en Costa Rica (CNREE y UNICEF, 2014), la educación inclusiva no se refiere únicamente a la participación plena de las personas con discapacidad, sino de toda la diversidad que caracteriza a la sociedad (género, etnia, nacionalidad, etc.). Además, se reconceptualizan los métodos "tradicionales" de

[55] Principalmente en términos de desarrollo físico como en la maduración del cuerpo, el sistema nervioso, adquisición de lenguaje, comunicación y otros.
[56] 2010.
[57] Ibídem, pp.24-25.
[58] 2010.

enseñanza que se caracterizan por su rigidez, para que no sean los estudiantes quienes se adapten a estos inflexibles esquemas, sino que la enseñanza y la mediación pedagógica se adapte a las distintas formas de aprender de la diversidad de estudiantes.

Save the Children plantea un "modelo educativo en el que todos los niños y las niñas aprendan juntos, independientemente de sus condiciones personales, sociales o culturales; pudiendo optar a las mismas oportunidades de aprendizaje y desarrollo"[59].

De esta manera, se busca reconocer la educación infantil como un derecho humano; y como tal, incorpora a todas las diferentes poblaciones incluyendo a la niñez con necesidades especiales, población migrante, niñez perteneciente a alguna minoría étnica o niños y niñas en condiciones de desventaja socioeconómica, entre otras. Se parte del aprendizaje basado en la diversidad y la mejora de las condiciones materiales de existencia.

Escudero[60] expone que en las últimas décadas la educación inclusiva ha sido incorporada en las políticas internacionales y a lo interno de los Estados. Este interés radica en que, al ser planteada como una cuestión de derechos humanos, pone el acento en la discusión de otros temas como la democracia, la justicia y la equidad; y su relación con el acceso a la educación.

Otro de los objetivos de esta propuesta es "la identificación y eliminación de barreras, para planificar mejoras en políticas y prácticas inclusivas, así como estimular la creatividad y la resolución de problemas"[61]. Estos propósitos junto con lo señalado por Escudero constituyen un accionar para los entes encargados de administrar las temáticas de educación en los países de la región.

En otras palabras, a partir de estos objetivos, se puede visualizar la educación inclusiva como el:

> *(...) derecho a una educación de calidad que le garantice no solo los aprendizajes elementales para su desarrollo y futuro desempeño económico, sino también, el desarrollar habilidades y capacidades sociales que le permita relacionarse con otros de manera saludable y constructiva, así como ejercer su ciudadanía con pleno conocimiento de sus derechos pero también de sus responsabilidades*[62]*.*

[59] Save the Children, 2013, p. 9.
[60] 2012.
[61] Paya, 2010, p. 127.
[62] Chang y Henríquez, 2013, p. 6.

Comúnmente el concepto suele ser utilizado para referirse a la población con necesidades especiales, por ejemplo, Crosso[63] señala que esta perspectiva educativa surge para hacer frente a la exclusión de las personas con discapacidad de los espacios públicos. La autora señala que comúnmente se suele alejar a esta población de las escuelas y se realizaba una educación desde los hogares e incluso dentro de los mismos sistemas educativos se suelen crear aulas segregadas. Estos aspectos son preocupantes en tanto se genera una mayor marginación social, exclusión y se da pie a actos discriminatorios.

Esta propuesta plantea una serie de cuestionamientos y retos para los modelos actuales de educación. Aunque, "la inclusión empieza a ser vista más como un proceso evolutivo permanente, un viaje sin fin, para entender, enfocar y responder a la diversidad de situaciones y perfiles"[64], pero que genera cambios en los contenidos, enfoques y estrategias propiciando la personalización del proceso educativo sin dejar de lado la interacción entre pares.

Esta inclusión genera importantes ventajas psicológicas a la población con necesidades especiales. Principalmente, mientras más temprano se realice la incorporación de las niñas y niños con necesidades especiales a los sistemas educativos se:

Atiende mucho más las necesidades intelectuales, sociales y emocionales mediante una interacción regular con un grupo diverso de estudiantes y es una de las mejores maneras de combatir estereotipos y promover la conciencia sobre las capacidades de las personas[65].

Además, deben incorporarse las siguientes dimensiones: disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad[66]. Estas implican que las niñas y niños con necesidades especiales estén insertas en los mismos grupos que otras niñas y niños, posean las mejores condiciones estructurales en las clases o patios, tengan un currículo acorde con sus necesidades de aprendizaje, puedan compartir en los mismos espacios con otras y otros compañeros, y contribuyan al reconocimiento de la diversidad existente dentro de la niñez.

Finalmente, debe considerarse que en ocasiones las familias que tienen a cargo un niño o una niña con alguna necesidad especial requieren de otro tipo de apoyos, Paya[67] menciona la dotación de un incentivo económico para cubrir gastos como transporte,

[63] 2010.
[64] Acedo y Opertti, 2012, p. 13.
[65] Crosso, 2010, p. 81.
[66] Ibídem.
[67] 2010.

atención en salud, alimentación o compra de materiales, entre otros. Cabe decir que tras la inclusión de la niñez con necesidades especiales en los establecimientos de cuidado infantil se podría propiciar la incorporación de sus familiares a las propias redes de cuidado o al mercado laboral.

2.2.7 Interés superior del niño y la niña

El art. 3 de la Convención de los Derechos del Niño, donde se expresa que "En todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño", se constituye en un elemento determinante para la protección de la infancia. Su aplicación introduce tres aspectos fundamentales según Alegre, Silvina; Hernández, Ximena y Roger, Camille[68]:

- El interés superior del niño se define como un principio garantista, de modo que toda decisión que concierna a los menores de edad debe ser prioritaria para garantizar la satisfacción integral de sus derechos.
- Trasciende los ámbitos legislativos o judiciales, extendiéndose a todas las autoridades e instituciones públicas y privadas, además del entorno familiar del niño. En este sentido, los roles parentales no otorgan derechos absolutos, sino que están limitados por los derechos de los niños en cumplimiento de su interés superior.
- El artículo tres orienta al establecer que los derechos del niño no son asimilables a intereses colectivos porque pueden entrar en conflicto con un determinado grupo de interés social. En estos casos, el interés superior del niño adquiere una ponderación primordial frente a intereses colectivos, pero no única.

Alegre plantea que desde el punto de vista político,

> *(...) velar por que el interés superior del niño es una consideración primordial en todas las decisiones y medidas (directas e indirectas) relacionadas con ellos, que incluye tanto 'los actos, conductas, propuestas, servicios, procedimientos y demás iniciativas', como la pasividad y las omisiones, por ejemplo, cuando las autoridades de bienestar social no toman medidas para proteger a los niños del abandono o los malos tratos (OGN°14, art. 17 y 18)*[69].

Asimismo, establece que:

[68] 2014.
[69] 2014, p. 9.

> *(…) el interés superior del niño implica articular todas las intervenciones en un sistema de protección integral y otorgar prioridad a las políticas públicas dirigidas a la infancia. El principio de indivisibilidad e interdependencia de los derechos y el carácter multidimensional del desarrollo del niño dan lugar a la construcción de un entramado institucional sistémico, que exige reforzar la cooperación entre todos los actores cuyas acciones tienen impacto sobre la niñez*[70]*.*

De ahí que este abordaje en el marco de la REDCUDI, desde el enfoque de derechos implica la vinculación entre recursos, instituciones y capacidades públicas, para su implementación efectiva. Asimismo, el interés superior del niño vincula los niveles privados (decisiones de madres, padres, profesionales, personas tutoras y otras responsables), en los que debe prevalecer el bienestar de la niñez, donde el Estado, es garante; y, público, en la provisión de servicios que incluyan medidas que impactan directamente, como salud y educación, así como indirectas, que tienen impacto en sus condiciones de vida[71]. Planteamiento congruente con lo que establece el Código de la Niñez y la Adolescencia en su artículo 5:

> *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", teniendo en cuenta 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; d) La correspondencia entre el interés individual y el social.*

2.3 Bases conceptuales

2.3.1 Universalidad

La Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil – REDCUDI, en el marco de la Ley No. 9220, surge como una política de carácter universal, es decir, como su nombre indica, pretenden el bienestar del conjunto de la población objetivo. El artículo primero de la Ley No. 9220, 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

[70] Ibídem, p. 9.
[71] Ibídem, p. 9.

de prestación pública y privada de servicios en materia de cuido y desarrollo infantil, para fortalecer y ampliar las alternativas de atención infantil integral".

También, es de señalar que muchas de las instituciones que conforman la REDCUDI (por ejemplo, PANI, CEN CINAI, IMAS), desarrollan políticas focalizadas, es decir, orientadas a un sector de la población, en este caso, a aquella en condiciones de pobreza. Por ello, la REDCUDI tiene en su seno el reto de "ir transitando", generando articulaciones, coordinaciones y trabajo en red, para ir estableciendo de manera gradual una política universal de los cuidados y el desarrollo infantil. Esto, porque, una política es universal, cuando todos los ciudadanos y ciudadanas de una comunidad pueden acceder a ella, sin otro requisito que la ciudadanía (y a veces, ni siquiera ese.)

De ahí que, como lo plantea Fernando Filgueira[72], una política puede dar inicio en forma focalizada, pero plantearse desde su fecha de implantación como una política de vocación universal (es decir, escuelas de tiempo completo, transferencias monetarias a infancia, etc.). Asimismo, señala el autor, que en la región latinoamericana, se ha generado un modelo, en el que existen tres formas de protección social que se diferencian y segmentan: "una política para pobres de transferencias y servicios, un modelo contributivo restringido a los trabajadores formales de ingresos medios y a los funcionarios público, y un modelo privado para sus sectores altos por la vía de mercado"[73]. Señalando también que, se debe transitar a sistemas de protección social activos, que contemple no sólo la protección de ingresos y servicios para el consumo básico adecuado en la infancia, sino paralelamente, se brinden servicios que favorezcan la incorporación de las mujeres al mercado laboral, así como educación y salud, de ahí que "la apuesta a mínimos universales garantizados rinde su mayor provecho, generando sinergias positivas entre familia, Estado y mercado, y contribuyendo a una orientación productivista de los regímenes de bienestar, combinando objetivos de igualdad, eficiencia y cohesión social"[74].

Considerando lo expuesto, el concepto de universalidad es un objetivo de la REDCUDI, tal y como se consigna en la ley. De ahí que será abordada de manera gradual, generando las condiciones para que de manera progresiva se facilite el acceso al servicio de cuidados y desarrollo infantil a toda la población en condición de pobreza, así como aquella en condiciones de vulnerabilidad, así como el ir generando mecanismos para ir cubriendo a la población que económicamente pueda solventar el mismo, desde formas solidarias. También, como lo plantea Juliana Martínez "(…) la universalidad como la presencia de transferencias y servicios públicos de calidad al que

[72] 2014.
[73] Filgueira, 2014, p. 53.
[74] Filgueira, 2014, p. 53.

recurran todos los grupos sociales. Esto a su vez requiere que se trate de servicios accesibles por la población de escasos recursos y atractivos para los sectores medios. El financiamiento del universalismo no es tarea fácil. Sin embargo, lo primero para alcanzarlo es acordar su importancia"[75]

2.3.2 Corresponsabilidad social de los cuidados

Tal y como se establece en el III Plan de Acción de la PIEG la corresponsabilidad social de los cuidados se refiere "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 cuido de las personas dependientes: niños, niñas, adolescentes, personas adultas mayores, enfermas o con discapacidad. De manera tal que dicho trabajo de cuido 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"[76].

2.3.3 Atención integral

Atención integral se entenderá como el conjunto de programas, proyectos y actividades que se ofrecen a nivel de cada grupo etáreo, para promover el desarrollo humano óptimo en las diferentes áreas[77].

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[78]. Cuando se habla de todas las partes se reconocen las siguientes categorías:

1) **Contextuales**: Remiten a los espacios en los que las niñas y los niños participan activamente, por ejemplo, las familias, la comunidad o las instituciones (centros de cuidado infantil, escuelas u otras).

2) **Constitucionales**: Refieren a las áreas que deben considerarse a la hora de trabajar con la niñez y que constituyen la existencia humana, por ejemplo, las dimensiones física, mental, social, emocional y espiritual.

De esta forma, se puede decir que la atención integral no solamente contempla atender las diversas necesidades de la niñez sino también incidir en la calidad y

[75] http://priorizarlaequidad.cippec.org/entrevista-a-juliana-martinez-franzoni/, 11 diciembre de 2011.
[76] INAMU, 2016, p. 6.
[77] Grillo, León, et al., 2010.
[78] CCSS et al, 2012, p. 35.

quehacer de los espacios que velan por las niñas y los niños. Esto implica atender la "capacidad material, humana, financiera y conceptual de las organizaciones para definir las estrategias de abordaje dirigidas a la niñez desde la comprensión de su esencia como seres integrales"[79]. Para esto es vital contar con la participación de las instancias institucionales, las comunidades y las familias de manera entrelazada, contar con personal capacitado y la creación de partidas presupuestarias específicas para procurar una mayor cobertura de los programas de atención integral.

Desde la Ley General de Centros de Atención Integral, No. 8017, se concibe la atención integral como una "serie de actividades dirigidas al desarrollo y mejoramiento integral de las personas menores de edad para que les permita el crecimiento físico adecuado y el desarrollo psicomotor social y afectivo"[80]. Esta definición recoge algunos de los elementos ya citados, pero deja de lado la participación de diferentes entes e instituciones en la ejecución y el seguimiento frente a estas actividades de atención integral.

Ahora bien, aunque en otros apartados de la ley se hace referencia a la participación de diferentes instituciones estatales e incluso se menciona que las comunidades pueden estar involucradas en los centros de atención integral mixtos, no se retoma el papel de la familia. Esto deja de lado el reconocimiento de que la familia (tradicional o no tradicional) continúa siendo uno de los espacios protagonistas en los que las y los niños adquieren sus habilidades para establecer relaciones interpersonales; y, además, uno de los espacios en los que se garantiza su bienestar físico y emocional.

Al igual que en el caso del concepto de cuidado, el de atención integral posee diversas interpretaciones y significados. Grillo, León, Mora y Rodríguez[81] afirman que en un inicio este concepto se utilizó desde los servicios de salud y de ahí se comenzó a aplicar a la educación y lo social. También señalan que puede referirse a: i) la cobertura temática, ii) los actores intervinientes ó iii) tipos de servicios. A partir de esto se define la atención integral como "el conjunto de programas, proyectos y actividades que se ofrecen a nivel de cada grupo etáreo, para promover el desarrollo humano óptimo en las diferentes áreas"[82].

Es preciso notar que esta definición no es exclusiva para la niñez, sino que puede hacer referencia a población adulta e incluso no delimita cuáles son las áreas en las

[79] Ibídem, p. 35.
[80] Asamblea Legislativa de Costa Rica, 2000, p. 1.
[81] 2010.
[82] Ibídem, p. 22.

que se debe incidir. No obstante, hace referencia a la necesidad de contemplar la creación de programas, proyectos y actividades de manera planificada.

Otra manera de comprender la atención integral es la visión que posee el Patronato Nacional de la Infancia, en sus propias palabras, esta se definiría como el:

> *Conjunto de actividades tendientes a brindarle atención en salud, educación, formación permanente y atención terapéutica a las personas menores de edad cuando sea necesaria, con el fin de asegurar a éstas gozar de mayores niveles de autonomía, participación, protección y cuidado, así como el máximo disfrute de sus derechos cuando residan tanto en el seno de sus familias como en establecimientos especialmente creados para su atención y cuidado*[83]*.*

A diferencia de las anteriores, esta conceptualización recoge diferentes aspectos: cuáles son las áreas a contemplar dentro de la atención (salud, educación, formación permanente y atención terapéutica), así como los fines (autonomía, participación, protección y cuidado) y los medios (familias o centros de atención y cuidado). Además, enfatizando la noción de que la atención integral se relaciona con la garantía los derechos humanos de la niñez.

2.3.4 Desarrollo integral

Es importante aclarar que el desarrollo cognitivo, lingüístico, social y afectivo de las niñas y los niños no es para nada un proceso lineal. Más bien, "se caracteriza por un funcionamiento irregular de avances y retrocesos"[84], que también no parten desde un punto cero, ni posee una etapa final. Estos tres aspectos, permiten afirmar que el desarrollo integral no posee unas líneas demarcadas o etapas fijas, ni busca que las niñas y niños sean heterogéneos, sino más bien considera la diversidad existente en los aprendizajes, en las formas de ser y de relacionarse con otras y otros.

El PANI y la UNICEF[85] plantean que el desarrollo integral implica hacer valer la condición de sujetos de las niñas y los niños en todas las áreas que le componen: física, intelectual, cultural y afectiva, así como monitorear su crecimiento y otros aspectos ligados propiamente a su desarrollo.

El desarrollo integral va más allá del cuido y la atención de las necesidades básicas de las niñas y niños. Este debe cubrir todas las áreas del desarrollo "junto a los actores correspondientes según las particularidades de los grupos de edad y en los diversos niveles de intervención requeridos"[86]. Esto último, plantea un reto adicional: el ajustar el

[83] PANI, 2017.
[84] Ministerio de Educación de Colombia, 2009, p. 18.
[85] 2009.
[86] 2014, p. 3.

desarrollo infantil según las necesidades de cada niña o niño reconociendo los siguientes principios:

1) Integración.
2) Secuencia.
3) Individualidad.
4) Períodos óptimos.
5) Predecibilidad.
6) Interacción madurez-ambiente.
7) Influencia social y cultural.
8) Actividad lúdica.
9) Acción y experimentación.
10) Construcción de ambientes educativos.

Dichos principios remiten a características esenciales que deben considerarse al elaborar un plan enfocado al desarrollo infantil integral. De esta manera, los primeros dos principios insisten en la necesidad de contemplar diversas áreas (física, emocional, social, entre otras) y la importancia de mantener una continuidad lógica en las acciones que se realicen, el tercer principio apunta a no dejar de lado la individualidad y las capacidades de cada niña o niño.

El cuarto se relaciona con la secuencia, al apuntar que deben establecerse períodos óptimos para el trabajo con las niñas y los niños, que varía no sólo según la edad, las condiciones económicas sino con los procesos de aprendizaje propios de cada niña o niño. El quinto y el sexto elemento, comparten la necesidad de llevar algún tipo de registro en el que se contemplen los avances de cada niña o niño en términos de adquisición de habilidades, como lo son el lenguaje, conocimientos y adquisición de habilidades.

Finalmente, del sétimo elemento al décimo principio se contempla la necesidad de crear espacios donde la niñez comparta entre sí y con personas adultas (incluye el personal a cargo o las personas pertenecientes a las comunidades), fomentar la creatividad a través del juego, la creación propia y la importancia de que los espacios educativos no se concentran solamente en la adquisición de conocimientos sino también en el rescate de los afectos, el contacto con otras y otros, y el respeto por la diversidad.

2.3.5 Las competencias en la primera infancia

Las competencias en la infancia pueden definirse como aquellas:

> *(...) capacidades generales que posibilitan los "haceres", "saberes", y el "poder hacer", que los niños y las niñas manifiestan a lo largo de su desarrollo. Estas, no se observan directamente, sino que se determinan por medio de los desempeños y actuaciones que los niños realizan en situaciones cotidianas o estructuradas*[87]*.*

Son capacidades que permiten a las niñas y niños interactuar con otras personas; así como aprehender el mundo que les rodea. Es importante enfatizar que no solamente se observan de manera evidente, sino que son utilizadas por las niñas y niños en diversas situaciones de su vida cotidiana.

El Ministerio de Educación colombiano utiliza la misma definición que Peralta[88], pero agrega que "estas capacidades surgen de la reorganización de sus afectos y conocimientos al interactuar con los otros, con sus entornos y con ellos mismos"[89]. Tras esta interacción constante con otras niñas y niños u otras personas adultas, se accede a nuevos conocimientos y habilidades. Por esto, las interacciones que se dan en los centros, en las familias y en las comunidades van brindando nuevos elementos para las niñas y niños.

Huertas[90] apunta sobre esto, que en los currículos educativos y en las propuestas pedagógicas de los centros infantiles o centros educativos formales e informales, debe incluirse espacios para fortalecer dichas competencias. Esta labor incluye no sólo reforzar aspectos de lenguaje a través de la lecto escritura u otros conocimientos estándares, sino incorporar elementos artísticos y espacios de juego o encuentro entre pares.

Estas capacidades que existen desde el momento del nacimiento y en los años posteriores, remiten a aspectos de orden cognitivo, afectivo y social que son utilizados para el desarrollo de nuevas competencias[91]. En los períodos de vida iniciales estas competencias pueden entenderse como la manera en que las niñas y niños se relacionan con el mundo, tal como fue mencionado anteriormente[92], pero también se relacionan con los conocimientos que posee cada niña o niño, el desarrollo de la

[87] Peralta, 2014, p. 5.
[88] Ibídem.
[89] Ministerio de Educación de Colombia, 2009, p. 16.
[90] 2015.
[91] Otárola, 2010.
[92] Ministerio de Educación de Colombia, 2009.

personalidad, la identidad cultural y el sentido de pertenencia a determinada comunidad[93].

A continuación, se brindarán algunos ejemplos de competencias en la infancia según la edad de las y los bebés; y las niñas y niños.

2.3.6 Experiencias reorganizadoras

Las experiencias reorganizadoras van de la mano con las competencias en la primera infancia e inclusive el Ministerio de Educación de Colombia las aborda conjuntamente. Este concepto distingue algunas capacidades de las y los niños que desempeñan una función particular en su desarrollo, principalmente porque transforman la manera en que las niñas y los niños entienden el mundo; y como se relacionan con este.

Concretamente, se pueden definir como aquel:

> *(...) funcionamiento cognitivo que marca momentos cruciales en el desarrollo, pues ellos sintetizan el conocimiento previo y simultáneamente sirven de base para desarrollos posteriores más elaborados[94].*

En este sentido, las experiencias reorganizadoras implican cambios a la hora de sintetizar y reorganizar algunos conocimientos previos, pero también marcan la adquisición de nuevas capacidades.

Justamente, "las experiencias reorganizadoras acercan a los niños a una nueva conciencia sobre 'cómo pensar'; esto es, a saber utilizar el conocimiento, saber utilizar los recursos con los que cuentan para identificar cómo y dónde buscar la solución"[95]. Podrían visualizarse como una caja de herramientas en las que las niñas y niños van aprehendiendo el mundo que les rodea e interactuando con él. Su principal meta podría decirse que es la comprensión del mundo y la interacción con este.

Pueden ser clasificadas en dos sentidos: "1) Por lo que han significado en la historia de los niños y niñas al establecer las bases para procesos posteriores; 2) Por lo que significan, por el efecto que producen sobre otras actividades y conocimientos adquiridos por ellos y ellas hasta ese momento" [96]. Estos sentidos deben ir acompañados de procesos educativos que consideren estas experiencias y fomenten el aprendizaje de las niñas y niños a partir de sus propios intereses, necesidades y características.

---

[93] Otárola, 2010.
[94] Ministerio de Educación de Colombia, 2009, p. 17.
[95] MEN, citado en López, 2016, p. 21.
[96] Nelly, 2010, p. 875.

Una experiencia reorganizadora más que acumulación, es el resultado de la integración de capacidades previas, que permiten a los niños acceder a nuevos "saberes" y "haceres" y movilizarse hacia formas más complejas de pensamiento y de interacción con el mundo[97].

Las experiencias reorganizadoras poseen un carácter más progresivo, pero intrínsecamente ligadas a la interacción que estable la niña o el niño con el mundo que le rodea, los objetos y las personas que le acompañan.

Además, estas experiencias son parte de la construcción de la subjetividad propia y de la intersubjetividad; y constituyen una base para la vida futura como personas adultas, no de una manera cristalizada o definitiva, sino como un bagaje con el cual continúan formándose y aprendiendo a lo largo de la vida.

2.3.7 Espacios educativos significativos

Los espacios educativos son uno de los espacios vitales en el que las niñas y los niños adquieren una gran cantidad de conocimientos, habilidades, relaciones sociales, entre otros aspectos. Desde los espacios institucionales y comunitarios se debe gestionar que la niñez posea una buena experiencia dentro de estos.

Al hablar de espacios educativos significativos es trascendental ahondar en varias temáticas y tomar algunas propuestas como elementos para mejorar los programas educativos existentes en la actualidad.

Se una serie de recomendaciones a incorporar dentro de un programa de atención integral a la niñez, ya que enriquecen las propuestas actuales en materia de educación y las actualizan con nuevas perspectivas. A continuación, se detallará cada una de ellas:

1) **Pedagogías críticas: propuesta para una educación liberadora**

Las pedagogías críticas reúnen una serie de aspectos filosóficos, éticos y políticos en torno a la educación que se centran en retomar la participación y la fuerza de las agrupaciones, comunidades o colectivos de personas para la resolución de sus necesidades o dentro de los espacios educativos propiamente[98]. Principalmente, se reconocen los esfuerzos del brasileño Paulo Freire, quien propone la educación popular y una serie de pedagogías liberadoras.

Su propuesta central opta por crear procesos participativos en los que la población sea un agente activo y donde se genere una relación horizontal y donde el fin último del

[97] Ministerio de Educación de Colombia, 2009, p. 17.
[98] Carballo, 2008.

proceso educativo no es transmitir conocimientos o valores, sino partir de la realidad de las personas, usar ejemplos de su cotidianidad e incorporar sus propuestas para la transformación de su realidad.

En este sentido, no debe equiparase el concepto de educación a escolaridad. Se propone que "incentivar aprendizajes creativos, transformadores e innovadores, que son clave en una formación integral ante las demandas que exige la vida contemporánea" [99] . Dicha acción implica el reconocer las desigualdades que se experimentan y cómo estas han sido interiorizadas por las mismas personas para posteriormente crear acciones para transformarlas. Frente a esto, las personas de las comunidades poseen una gran cantidad de mecanismos y estrategias para resolver sus situaciones que deben ser comprendidas por quienes acompañan los procesos de cuidado y desarrollo infantil de las niñas y niños con el fin de que las prácticas educativas y atención incorporen los significados construidos culturalmente y permitan un aprendizaje significativo.

Carballo menciona que las personas que ocupen el lugar de facilitadoras de los procesos deben estar involucradas con la comunidad e interesadas en colaborar con la resolución de sus problemáticas. Esto implica un trabajo personal de reflexión interna y de concientización, así como una "capacidad crítica sobre la realidad social, política y económica en la que se inserta"[100].

Esta relación planteada en el párrafo anterior, debe estar basada en el diálogo entre ambas partes para alcanzar un aprendizaje de calidad y para interpretar el mundo que se habita[101].

Granado señala que dentro de la educación popular se tiene como un eje central respetar la autonomía de las y los educandos, la escucha como requisito, el respeto a las opiniones de las otras y los otros, la concientización conjunta, entre otros aspectos. Todo esto contribuye a que la educación se visualice como un proceso profundamente dinámico, de construcción permanente y dirigida hacia la acción y transformación de la realidad.

La educación desde esta postura:

> *(...) deja de ser un proceso unidireccional y autoritario (jerárquico) de construcción de conocimientos predefinidos y socialmente generalizados, para ser vista como un proceso en el que ambas partes, educadores y educandos, se retroalimentan e influencian y en conjunto construyen y reconstruyen el*

[99] Brito, 2008, p. 30.
[100] Granado, 2008, p. 88.
[101] Brito, 2008.

conocimiento en función de las necesidades de los educandos. Ambos sujetos activos y participantes[102]*.*

Estas nociones dentro de la educación de las niñas y los niños pueden favorecer sus procesos de aprendizaje e inclusive pueden fortalecer el desarrollo de competencias. El fortalecimiento de la autonomía, las relaciones colaborativas, el trabajo colectivo, el respeto mutuo, el fomento de la creatividad y el diálogo permitirían enriquecer los espacios de cuidado y desarrollo infantil en aras de brindar una atención más integral y apegada a las necesidades de las niñas y niños.

2.3.8 El papel del agente educativo y el desarrollo de competencias

En los apartados anteriores, se ha sugerido la existencia de una relación entre los procesos educativos y el desarrollo de las competencias en las niñas y niños. Estos conceptos se intersecan a la hora de entender que el espacio educativo es un área en la que la niñez adquiere conocimientos, aprendizajes, autonomía y socializa con sus pares, su familia, su comunidad y las personas cuidadoras que le acompañan en estos procesos.

Para comprender esto, es necesario ahondar en el concepto de educación inicial, el cual refiere al:

> *(...) proceso de enseñanza- aprendizaje durante la primera infancia haciendo énfasis en contenidos, el desarrollo de conductas, destrezas, competencias y la integración del infante en su entorno*[103]*.*

Esta propuesta no sólo involucra conocimientos, sino que incluye diferentes acompañamientos a las niñas y niños en su desarrollo físico, emocional, afectivo, social, cognitivo; y también va de la mano con fomentar la interacción social y el cuidado infantil. Todos estos elementos suelen ser parte de los programas de desarrollo infantil y de los centros de cuidado infantil en los países de la región latinoamericana, aunque la calidad de los mismos es diversa.

Otra definición de educación inicial la brinda Córdoba cuando retoma el decreto 057 del gobierno colombiano,

> *(...) un derecho impostergable de la primera infancia, dirigido a garantizar el desarrollo del ser humano a través del cuidado calificado y el potenciamiento del desarrollo de los niños y las niñas desde su gestación y menores de seis años. Se concibe como un proceso continuo, permanente e intencionado de*

[102] Castilla, 2008, p. 57.
[103] Marco, 2014, p. 19.

> *interacciones y relaciones sociales de calidad (...) dirigidas a reconocer las características, particularidades y potencialidades de cada niño y niña*[104]*.*

Al ser visto como un derecho, también se puede declarar que es una obligación de los países elaborar programas de educación y cuidado que contemplen las necesidades de la niñez que fomenten la participación de las familias y de las comunidades como agentes activos de los procesos.

Por otro lado, existen algunos elementos centrales que dan forma a esta perspectiva, el primero de ellos es la educación, el segundo la salud y el tercero la nutrición[105].

> *(...) la atención y educación a la primera infancia "no consiste meramente en velar por la seguridad de los niños y alimentarlos: los niños de todo el mundo deberían recibir apoyo para que prosperen, no solo para que sobrevivan" dicha prosperidad medida en el acceso al aprendizaje, potencialización de habilidades y capacidades para el resto de su vida*[106]*.*

Nuevamente se enfatiza la educación, la salud y la nutrición como un derecho humano, pero evidenciando el peso que los componentes educativos poseen dentro de la educación inicial y no solamente se puede crear un espacio físico destinado al cuidado infantil y a la alimentación de manera exclusiva. Ahora, hay que repensar cuáles son los contenidos del currículo educativo, sobre todo, cuáles conocimientos se quieran trabajar desde las aulas, a partir de cuáles modelos educativos se parte e incluso cuáles herramientas o metodologías se usan durante los espacios de colaboración y aprendizaje.

A partir de la instauración del enfoque de derechos[107], se ha fortalecido lo que puede denominar un modelo de salud integral, que procura dar sentido a sus acciones no como reacciones frente a la enfermedad, y sí en la línea preventiva de fomentar buenos hábitos en el cuidado del cuerpo y de los afectos. Se ofrece entonces un nuevo concepto de salud, que implica la atención al derecho a vivir, derecho a una vida saludable, derecho a un ambiente saludable y sostenible, derecho a la educación, recreación y movimiento humano, derecho a una nutrición balanceada, adecuada y suficiente, derecho a una vida familiar en condiciones de dignidad, respeto y reconocimiento, y derecho a la participación en la toma de decisiones.

La educación inicial, es un conglomerado de acciones dirigidas a fortalecer la vida de las niñas y niños e incide de manera directa en el desarrollo económico, social y

[104] 2016, p. 28.
[105] Ministerio de Educación de Colombia, 2014.
[106] Córdoba, 2016, p. 13.
[107] Política Nacional para la Niñez y la Adolescencia Costa Rica 2009-2021 (2009)

cultural de los países. Además, reconoce las capacidades y habilidades propias de cada niña o niño dentro del mismo proceso educativo, aspecto que potencia la creatividad.

Estas reflexiones introducen algunas nociones en torno al papel del agente educativo en el desarrollo de competencias. Campillo y Baldenegro señalan que la tarea que realiza el personal que atiende a la niñez es de suma importancia y constituye un desafío a nivel profesional. Ser un agente educativo "está estrechamente ligado a una función sustancial, que en sí misma define y otorga características particulares a su labor cotidiana: la atención y educación de los niños más pequeños" [108] . Implica el manejo de conocimientos sobre los procesos físicos, emocionales e intelectuales de las niñas y niños, que en mayor medida son adquiridos a través de su experiencia y el trabajo con estas y estos. Cabe señalar, que en el caso de Costa Rica y los servicios enmarcados en conformidad con la Ley 9220, no son excluyentes con los de educación formal sino complementarios.

Este contacto y de la mano con el papel influyente que ocupa la persona cuidadora, representa la entrada al mundo social de los niños y niñas al conocer lo que les rodea, en la construcción de su propia subjetividad, al explorar, jugar, en la adquisición de conocimientos e interacción con otras personas.

> *En esta serie de descubrimientos requiere sentirse acompañado, saberse en contacto con personas que le proporcionan seguridad, le brindan oportunidades de comunicación, le miran con calidez y ponen a su alcance la posibilidad de conocerse, de sentirse seguro y capaz de ser parte de una comunidad y del espacio vital que le rodea*[109]*.*

Ante esto, el papel de las y los agentes educativos es de acompañamiento a estos procesos y de crear ambientes que propicien esta seguridad. Esto implica que no sólo son atendidas sus necesidades básicas como higiene, alimentación, atención de enfermedades o vacunas, sino que se propicia que la niña o el niño crezcan en un ambiente emocionalmente seguro.

Estos elementos forman parte de la perspectiva de cuidado infantil, pero la labor de las y los agentes educativos no sólo se limita a estas actividades. También deben encargarse de elaborar propuestas educativas y dirigirlas en las aulas u otros espacios designados para este trabajo, considerando los objetivos y las metas de aprendizaje, las actividades a realizar, las capacidades cognitivas requeridas para el trabajo, entre otros elementos[110]. Esta labor no sólo es realizada por profesionales en educación,

[108] Campillo y Baldenegro, 2013, p. 9.
[109] Ibídem, p. 10.
[110] Otálora, 2010.

puede ser realizada por personas de la comunidad capacitadas, las propias familias u otras personas cuidadoras.

Inclusive puede visualizarse esta labor como un trabajo colectivo en el que participan diversos agentes, como los ya citados anteriormente. Esto:

> *(...) manifiesta la importancia del trabajo pedagógico en la construcción de sujeto. Ya que este fin concreta la singularidad y abre múltiples caminos a la construcción de la identidad, el desarrollo de la autonomía y el despliegue de la creatividad. Aspectos que envuelven los objetivos de la educación inicial*[111]*.*

Asimismo, según Campillo y Baldenegro[112], se pueden enumerar una serie de papeles que cumplen las y los agentes educativos:

1) Garantizar los derechos de las niñas y los niños, sobre todo aquellos ligados a la educación y al cuidado.
2) Contribuir y ser mediadora en el acceso al conocimiento y en el desarrollo de las niñas y niños.
3) Brindar calidez y soporte emocional a las niñas y niños.
4) Atender las diferencias individuales y sociales de las niñas y los niños.
5) Interactuar con las familias y las comunidades.

No se puede dejar de insistir en la importancia de las y los agentes educativos como mediadores entre la niña o el niño y el mundo que les rodea; y volver a mencionar que es de gran importancia pensar en las condiciones laborales y emocionales de las personas cuidadoras y de las y los agentes educativos. Dentro de los programas deben contemplarse rubros que busquen generar espacios de descanso, capacitación y de escucha ante sus necesidades.

Finalmente, hay que tener presente que “reflexionar sobre la educación en la infancia, obliga a pensar en un contexto situado, puesto que dicha acción está determinada de manera concreta por los propósitos dispuestos por una nación”[113].

2.4 Supuestos operativos

2.4.1 Articulación y coordinación

El diccionario de la Real Academia Española[114], define la palabra articular como “unir dos o más piezas de modo que mantengan entre sí alguna libertad de

[111] Huertas, 2015, p. 20.
[112] 2013.
[113] Huertas, 2015, p. 18.

movimiento", o bien, "construir algo combinando adecuadamente sus elementos"; asimismo, articulación se relaciona con la "acción y efecto de articular". Coordinar, se define como "unir dos o más cosas de manera que formen una unidad o un conjunto armonioso", "dirigir y concertar varios elementos".

Considerando lo expuesto, retomando a Marsiglia:

> *En primer lugar, la articulación nos habla de una acción referida a provocar la unión, el enlace entre varios actores. Al lograrse, puede organizarse (coordinarse) de determinadas maneras, para lo cual será necesario alguna forma de colaboración (cooperación) ya que se persiguen iguales objetivos. En la medida que estas acciones logran afirmarse a través de la negociación, se podrá acordar, pactar, convenir (concertar) en base al respeto de los intereses de las partes en juego. Este momento lo podemos evaluar como el de mayor compromiso, formalización o institucionalización del enlace, el que podría incluso apoyarse en una forma jurídica determinada*[115].

La coordinación no debe verse como un fin en sí misma, sino como un instrumento estratégico que contribuye al logro de los objetivos principales de la política social, en este caso a la prestación de los servicios de cuidados y desarrollo infantil, relacionando no sólo con el qué y cómo, sino también con el por qué y para qué. O bien como define Ubieto la "coordinación, se refiere a los acuerdos de colaboración establecidos entre servicios y/o instituciones sobre la base de programas de actuación. Estas prácticas también se denominan integración de servicios, plataformas de coordinación institucional. Estas son, pues, definiciones descriptivas, de carácter operativo, que nos dicen poco sobre la naturaleza de dicha colaboración, en especial sobre las bases conceptuales de los procesos que se deducen"[116].

También, se define la coordinación como un concepto "amplio y comprensivo, que presenta las siguientes características: i) es un proceso político y técnico a la vez, dimensiones inseparables que se constituyen en modo de gobernanza para generar legitimidad, aprendizaje y efectividad; ii) participativo y concertado, ya que responde a la necesidad de articular acciones intersectoriales e intergubernamentales, y entre el gobierno y la sociedad civil; iii) horizontal y vertical: al ser los gobiernos centrales decisores y ejecutores de políticas, ejercen una coordinación vertical (intergubernamental) y horizontal (intersectorial); y iv) con diferentes alcances: macro,

[114] http://dle.rae.es/?w=diccionario
[115] 2010, p. 4.
[116] Ubieto, 2007, p. 27.

meso y micro. La coordinación puede tener alcance regional, nacional o local, y responde a diversos niveles de gestión política y técnica"[117].

2.4.2 Trabajo en red

La tendencia hacia el trabajo en red puede ser vista como parte de un realineamiento más general en la prestación de servicios y la implementación de las políticas públicas. La misma, obedece a desarrollar una relación más eficiente y eficaz entre las instituciones del gobierno, sea central y/o local, así como con el mercado. Especialmente, considerando las tendencias de descentralización, privatización y colaboración entre las entidades gubernamentales y entre el gobierno y el sector privado[118].

Ubieto alude al trabajo en red como el trabajo "de colaboración que dos o más profesionales establecen partiendo de la atención de un caso común"[119]. O bien, como lo plantean Muijs et al, el trabajo en red es "al menos dos organizaciones que trabajan de manera conjunta con un propósito compartido, por al menos un cierto tiempo''[120].

Entre los enfoques teóricos sobre el trabajo en red, provenientes de la sociología, la psicología y los estudios sobre negocios, así como del ámbito educativo, se distinguen: la teoría organizacional constructivista, la teoría del capital social, la teoría de los "nuevos movimientos sociales" y la teoría de redes de Durkheim. El siguiente cuadro, evidencia aspectos generales de cada enfoque considerando como dimensiones el papel de las organizaciones que integran la red, la ventaja y reto que tiene cada enfoque, así como el objetivo de éxito.

[117] Cuervo y Mattar 2014, p. 17.
[118] Muijs, Daniel, West, Mel y Ainscow, Mel, 2010, p. 3.
[119] 2007, p. 27.
[120] 2010, p. 2.

CUADRO No. 13: ENFOQUES CONCEPTUALES DEL TRABAJO EN RED

Dimensión	Enfoque organizacional constructivista	Enfoque teoría de capital social	Enfoque "nuevos movimientos sociales"	Enfoque teoría de redes de Durkheim
Papel de organizaciones que integran la red	Cada organización, tiene, hasta cierto punto, su propia percepción de la realidad, aunque ella esté anclada en el contexto en que opera dicha organización.	Reside en la capacidad de aprovechar los recursos que otros actores detentan e incrementar el flujo de información.	Están constituidas de abajo hacia arriba y guiadas por valores u opciones políticas (Por ejemplo: movimiento ambientalista).	Se relaciona con la noción de anomia de Durkheim[121]
Ventaja que aporta al trabajo en red	La visión individual, puede superarse con otras organizaciones u otros socios externos que eventualmente brindarán acceso a una cognición complementaria.	Se puede ejercer una mayor influencia sobre su entorno político y social que los actores por sí solos. También, el valor reside en la posibilidad de colmar "agujeros estructurales" donde existe una carencia de información o de destrezas, donde la colaboración es una estrategia beneficiosa para todos los actores, ya que cada uno de ellos en teoría puede ser capaz de colmar agujeros estructurales.	Cuenta con ciertos elementos propios que se refieren específicamente a la fluidez de las estructuras y a la posibilidad de una acción voluntaria	El trabajo en red no solo es importante para la mejora en el sentido tradicional, sino que también constituye un factor que contribuye a mitigar la anomia organizacional por la vía de brindar integración y regulación con otras organizaciones asociadas que comparten valores y las metas.

[121] "Se define como un malestar en los individuos, caracterizado por una ausencia o disminución de estándares y un sentimiento asociado de alienación y de falta de propósito. La anomia generalmente ocurre cuando la sociedad está atravesando o ha atravesado un proceso de cambio acelerado y cuando se produce una discrepancia significativa entre, por una parte, las teorías ideológicas y los valores que la sociedad y los individuos sostienen y, por otra, sus prácticas efectivas (Durkheim, 1972; Giddens, 1986). Según Durkheim (1972), la anomia es el producto de una falta de lazos fuertes y de la carencia de regulación e integración que esta conlleva. Esta doble fuente de restricciones es percibida como algo positivo para los individuos si estas limitaciones están compensadas con claros beneficios y constituyen un aporte para la salud del individuo, en comparación con un sistema de lazos tenues o inexistentes (Segre, 2004)" (Muijs et al. 2010:9)

Dimensión	Enfoque organizacional constructivista	Enfoque teoría de capital social	Enfoque "nuevos movimientos sociales"	Enfoque teoría de redes de Durkheim
Reto	Para que los aprendizajes y el crecimiento ocurran, las organizaciones colaboradoras deben tener suficiente distancia cognitiva para que ocurran nuevas visiones, pero a la vez deben ser lo suficientemente similares para que el diálogo sea posible y constructivo.	Superar los desequilibrios entre los actores en términos de la información o las habilidades que poseen o cuando existen amarras estructurales que aprisionan a los actores en patrones negativos de comportamiento.	El énfasis en la transitoriedad de las estructuras, la posibilidad de múltiples vinculaciones y la consideración de que puede que los actores dentro de las redes no compartan del todo los mismos valores, pero sí lo hagan en función de las metas de la red, puede brindar percepciones muy valiosas respecto de esta forma de colaboración.	Que las organizaciones reconozcan sus condiciones para la necesidad de generar vinculaciones.
Objetivo de éxito	Cuando son fundadas en primer lugar con el objetivo de la creación de conocimiento y son construidas según un diseño que permita la máxima apertura y colaboración.	Los objetivos de trabajar en red en este caso residen principalmente en la transferencia de conocimiento o en la adquisición de una mayor influencia o voz dentro de la comunidad (política). Las colaboraciones en este enfoque están más movidas por un interés personal que en el modelo constructivista.	Se forman de abajo hacia arriba, producto de intereses comunes percibidos. Muchas redes se han gestado, al menos en parte, como reacción a incentivos de financiamiento o a cierta forma de coerción por parte de las autoridades.	Trabajo en esquemas de colaboración en los cuales al menos parte de la motivación a colaborar se basa en valores compartidos y en un propósito moral, muchas veces con un fuerte enfoque en la equidad, en lugar de objetivos más instrumentales, como es el caso en la teoría del capital social.

Fuente: Elaboración propia con base en lo planteado en Muijs, Daniel, West, Mel y Ainscow, Mel (2010) ¿Por qué trabajar en redes? Aspectos teóricos, pp. 5-10.

Del cuadro, podemos inferir que todos los enfoques, indican la conformación y probable efectividad de las redes, así como riesgos o limitaciones. De igual manera aun cuando parecen relacionarse con las diferentes metas y actividades en términos de su validez como mecanismos explicativos en su funcionamiento, algunos enfoques describen mejor que otros la actividad actual de las redes. Por ello, considerando el auge de trabajo en red, el siguiente cuadro establece las diferencias entre dos modelos de trabajo en red que se han venido implementando, considerando aspectos como énfasis del concepto de red, abordaje de trabajo, instrumentos de trabajo, consecuencias de gestión, debilidad y estrategia de atención a las debilidades.

CUADRO No. 14: CARACTERIZACIÓN DE MODELOS DE TRABAJO EN RED

Categoría	Modelo "común"[122]	Modelo de centralidad
Énfasis	Cada integrante ve lo que le compete, conociendo o desconociendo lo que hacen los otros.	La red aloja la particularidad de cada situación definida en una perspectiva de análisis global (social, familiar, personal)
Abordaje de trabajo	Se deriva a quien atiende la problemática identificada	Privilegia vínculo entre los profesionales más centrados en sostener una conversación permanente acerca del caso y sus interrogantes.
Instrumentos	Protocolos previamente establecidos	Plan conjunto que surge de un pacto previo de adopción del modelo.
Consecuencias de gestión	La más grave es la deriva en la que quedan las problemáticas y los conflictos que se generan entre los servicios de la red.	Permite al sujeto distribuir sus dichos, demandas y propuestas entre varios; o bien, la problemática es vista entre varios.
Debilidad	Es poroso	Si no hay claridad en el acuerdo, se puede caer en "activismo profesional", sustituyendo a actores y generando conflictos y aislamiento.
Estrategia para atender la debilidad	Mayor estratificación del servicio brindado.	Conversación, no basada en las rivalidades acerca del estatus de cada participante.

Fuente: elaboración propia con base en Ubieto (2007). Modelos de trabajo en red. Revista Educación social No.36, La red como contenido y forma de trabajo (27-28)

[122] Según Ubieto (2007), este modelo concibe la red en términos de la reingeniería, un circuito donde se trata de poner a circular al sujeto bajo la perspectiva de la máxima rentabilidad y, por consiguiente, de la optimización máxima de los recursos.

Considerando lo planteado en los cuadros anteriores y aplicando sus abordajes de trabajo a la REDCUDI; se considera que el modelo de centralidad, se aproxima no sólo a su realidad, sino también a los objetivos establecidos en la Ley No. 9220. Al constituirse de instituciones que se interrelacionan, que ponen a disposición de las otras sus recursos, sus contactos, sus conocimientos, pero también sus dudas, sus problemas, sus limitaciones, generando las condiciones para trabajar socialmente, colaborando, compartiendo y enfrentando conjuntamente los retos, avances y dificultades que implica el abordaje conjunto de establecer espacios de cuidado y desarrollo integral dirigidos a la niñez, considerando los enfoques de derechos humanos y género.

2.4.2.1 Ventajas del trabajo en red

En términos generales el trabajo en red aporta a: i) la disminución de costos al evitar duplicidades de gestión; ii) alcanzar objetivos definidos de manera conjunta y colaborativa; y, iii) ampliar cobertura al generar más oportunidades. De ahí que se establecen las siguientes dimensiones en términos de ventajas:

- La primera dimensión en la que pueden diferenciarse las redes es aquella relativa a sus actividades y objetivos, que se orientan a brindar servicios integrales y por ello, operan con múltiples entidades, como es el caso de la REDCUDI.
  - De ahí que, el diseño de manera conjunta del trabajo, reconoce acciones de mejora en torno a necesidades específicas, en lugar de adscribirse a programas que muchas veces no están debidamente contextualizados.
  - En red puede incrementar las capacidades, ayudar a forjar lazos entre organizaciones antes aisladas, y, por ende, ser un medio efectivo para compartir buenas prácticas.
- En segundo lugar, aspectos económicos que se materializan en el ahorro de costos y de recursos humanos, con el fin de elaborar y gestionar financiamiento a través de propuestas conjuntas. También, en el aprovechamiento de los espacios y lazos ya existentes entre servicios y profesionales de las instituciones participantes; en este sentido “No se trata, pues, de inventar lo que ya existe, sino de basarse en ello para darle todo el valor y aprovechar su potencial”[123].
- Por último, la colaboración aporta en potenciar la legitimidad y alcanzar objetivos colectivos, o bien, como lo establecen “organizaciones del ámbito empresarial, como una actividad que apunta a un mayor acceso a información, recursos, mercados y tecnologías”[124].

[123] Ubieto, 2007, p. 32.
[124] Muijs et al, 2010, p. 3.

3. Estándares de calidad en los Centros de Cuidado y Desarrollo Infantil

Respecto a los sistemas de acreditación en la región latinoamericana, no existe un sólo modelo o marco para definir cuál es el proceso por el cual debe pasar un centro de cuidado infantil para su funcionamiento.

Las referencias encontradas sobre el tema de acreditación[125] mencionan una serie de condiciones que se deben tomar en cuenta para la apertura de un centro que van desde evaluar:

1) Las condiciones de infraestructura del centro (tamaño, zonas de ocio, ventilación, uso de colores, accesibilidad, piso de concreto, letrinas, contar con espacios destinados exclusivamente a la alimentación y dormitorios en el caso de centros residenciales u otros).
2) Las normativas (incluyen aspectos relacionados con el funcionamiento del centro, normas de comportamiento y reglas internas).
3) Las medidas de seguridad (en relación con la infraestructura o en casos de emergencia).
4) La higiene y la salud (tanto en el manejo de alimentos, la limpieza de los espacios físicos como en el cuidado de las niñas y niños, se incluyen campañas de vacunación, chequeos médicos, lavado de manos, lavado de dientes u otras).
5) Personal a cargo de la dirección y existencia de un equipo técnico (trabajo social, psicología y educación). Principalmente, se busca que exista esta estructura y que existan espacios en los cuales se realice un trabajo interdisciplinario entre las y los profesionales. Estos espacios pueden usarse para la formación, la revisión de casos y el intercambio.
6) Deben existir aspectos éticos claros (respeto por la autonomía, confidencialidad, capacitación y actualización constantes, marco de derechos de la niñez, no violencia, entre otras), un adecuado manejo de expedientes (que no estén a la vista, que cada caso esté en un folder separado de otros, orden), y creación de protocolos de actuación ante situaciones adversas.

Por otro lado, la mayoría de investigaciones coinciden en cuáles deben ser los criterios de calidad básicos para la apertura y el funcionamiento de los centros de cuidado infantil. En términos generales se afirma que en Latinoamérica:

[125] Gobierno de Perú, s.f.; Ashton,, s.f.; Juárez s.f..

> *Los países utilizan sus estándares de programas de maneras diferentes. En algunos lugares, se usan esencialmente como criterios de autorización de licencias a los cuales deben adherir los proveedores antes de obtener el permiso para operar. Otros países conceden menos peso regulatorio a los estándares del programa y recomiendan que estos sean utilizados como guías de operación. Independientemente del uso que se les dé, con frecuencia los estándares de los programas son muy difíciles de implementar*[126]*.*

Este último aspecto mencionado por Lynn et al[127] sobre la dificultad de implementar los criterios de calidad, se refiere principalmente a que para el buen funcionamiento de los centros se requiere la participación de una gran cantidad de entes implicados, pasando por el personal y el equipo técnico en el lugar, hasta la vinculación de las familias, las comunidades y otras instituciones a nivel estatal. En este sentido, es importante que exista un compromiso por parte de todos los entes involucrados, la identificación clara de funciones en los procesos de verificación de la calidad de los servicios evitando la duplicidad de actuaciones y asegurando la eficiencia en la acción del recurso humano.

El desarrollo de procedimientos y estándares para el funcionamiento de centros de cuidado infantil, como se mencionó, es todavía incipiente, y los mismos se refieren a las condiciones de calidad óptimas que se espera alcanzar en relación a la educación y cuidado infantil vinculado a que la adopción de estos adquiere un carácter progresivo en la medida que los servicios puedan ir adaptándose.

De igual manera los estándares de calidad difieren considerablemente entre los países, por ejemplo, en torno a la calificación requerida de parte del personal colaborador, los contenidos pedagógicos, mallas curriculares, materiales didácticos, modelos de atención, entre otros. También, ocurre lo mismo con las especificaciones del mobiliario y la infraestructura, distinguiéndose entre aquellos centros de cuidado formales, regulados, y aquellos centros informales o comunitarios que no cuentan con regulaciones estrictas.

En cuanto a los estándares de calidad propiamente, Marco distingue dos dimensiones: i) la dimensión político-ideológica del concepto de calidad que incluye los lineamientos generales de la política educativa; y, i) la dimensión técnico-pedagógica que abarca aspectos relacionados con la operación, el quehacer y la gestión pedagógica de los centros de cuidado infantil[128]. Específicamente, este autor presenta las experiencias de algunos países que serán recuperadas en la siguiente tabla:

[126] Lynn et al, 2016, p. 24.
[127] Ibídem.
[128] Marco, 2014.

CUADRO NO. 15: CRITERIOS DE CALIDAD EN BRASIL, COLOMBIA Y EL SALVADOR

País	*Criterios de calidad*
Brasil	Se considera importante considerar como criterios de calidad para el funcionamiento de los centros los siguientes elementos: 1- Existencia de un planeamiento institucional que incluye la existencia de una propuesta pedagógica consolidada, el acompañamiento, la validación y el registro de la práctica educativa. 2- El uso de una multiplicidad de experiencias y lenguajes, que involucre aspectos corporales, simbólicos, plásticos, musicales, oral, escritos u otros. 3- Evaluación de las interacciones, principalmente entre educadores y cuidadores con las niñas y los niños. También incluye el respeto a su tiempo de aprendizaje, sus intereses, sus deseos, sus ideas y la buena relación con sus pares. 4- Debe realizarse espacios destinados a la promoción de la salud en áreas como alimentación, limpieza, salubridad y confort. 5- Prestar atención a las condiciones en las que se encuentran los espacios, los materiales y los mobiliarios. Principalmente, velar porque no representen ningún riesgo para la salud de las niñas y los niños. 6- Evaluar y propiciar la formación, capacitación, actualizaciones y mejora de las condiciones de trabajo de las y los profesionales. 7- Existencia de espacios de cooperación e intercambio con las familias y en la red de protección social de la niñez.
Colombia	Existen seis componentes a contemplar: 1- Familia, comunidad y redes sociales (implica considerar la relación que se propone crear el centro con estos espacios). 2- Salud y nutrición (a través de la alimentación de la niñez proporcionada en el centro y la existencia de chequeos médicos al menos una vez al mes). 3- Pedagógico (revisión de los planes educativos, metodologías y pedagogías a utilizar, personal calificado en áreas de educación, recursos y espacios). 4- Talento humano (incluye considerar las condiciones, la presencia y las funciones del personal, el equipo técnico, la estructura organizativa, los espacios de encuentro y acompañamiento entre profesionales, así como espacios de actualización de conocimientos y/o capacitaciones). 5- Ambientes educativos y protectores (se debe velar porque los espacios educativos vayan de la mano con una propuesta de cuidado infantil que se centre en el bienestar de la niñez). 6- Administrativo y de gestión (este componente refiere a toda la tramitología que maneje el centro, por ejemplo, en la inclusión de nuevas niñas o niños, la relación que se establece con las familias, cómo se canalizan sus dudas o recomendaciones; y también todo aquello que se relacione con la coordinación entre diferentes instituciones).
El Salvador	En este país, es necesario presentar un plan que contemple la formación continua de docentes y personas cuidadoras, aunado a la realización de una evaluación a las y los infantes que abarque las áreas social, personal, expresión, comunicación, representación y relación con el entorno. Así, no solamente se presta atención a la propuesta inicial de los programas, sino que se reevalúa su accionar en pro de la mejora de los servicios que se ofrecen.

Fuente: elaboración propia con datos extraídos de Marco (2014), Calidad del cuidado y la educación para la primera infancia en América Latina. Igualdad para hoy y mañana. Publicado por Naciones Unidas, ONU.

3.1 Criterios a utilizar en la REDCUDI

Tal como se puede apreciar, existen elementos comunes en las tres propuestas que también son compartidas por otros países de la región latinoamericana. A modo de balance, se puede afirmar que los aspectos esenciales para medir la calidad de los programas de atención infantil son: la dotación y calificación del personal, los contenidos pedagógicos, el cuidado y la educación con pertinencia social e inclusiva, los materiales didácticos, el mobiliario, la infraestructura, la seguridad en los centros, la existencia de entidades fiscalizadoras, y la gestión de políticas integrales desde la intersectorialidad[129].

Estos mismos elementos son trabajados por López, Araujo, y Tomé[130] como variables estructurales y variables de proceso. Las primeras, se relacionan con la infraestructura del centro, temas de salud y seguridad, el grupo de niños y niñas; y las personas cuidadoras. Se miden a través de observaciones, entrevistas o cuestionarios. Las segundas, se refieren a las relaciones que se establecen entre las personas profesionales, las familias y la niñez, entre las niñas y los niños, la implementación del currículo y de protocolos de seguridad y salud.

Aparte de esto, otros autores como Martínez y Soto[131] señalan que para la implementación de la calidad en los programas de atención y educación a la primera infancia se deben considerar el establecimiento de mecanismos que velen por:

1) El impulso de licencias de maternidad y paternidad más largas, intransferibles y pagadas por el Estado para las familias que lo requieran. Esto propicia la participación paterna en el cuidado infantil y genera la creación de vínculos más estables entre la niñez y sus familias.

2) La elaboración de un plan nacional que integre las necesidades de la primera infancia tanto en términos económicos, sociales, culturales, psico-afectivos, cognitivos como en otras áreas como la deportiva y la artística.

3) La universalización de acceso a centros de cuidado infantil para personas menores de 3 años, ya que en ocasiones no existe una cobertura amplia a esta población.

4) El establecimiento de un nivel mínimo de acceso para las niñas y los niños con 4 años en adelante, que parta de una evaluación inicial de las necesidades de la niña o el niño y se centre en la potencialidad de sus capacidades.

[129] Britto, 2009; Martínez y Soto, 2012; Marco, 2014; Gobierno de Argentina, 2015; Bedregal et al, 2016.
[130] 2016.
[131] 2012.

5) La existencia de un nivel mínimo de formación reconocida para las y los profesionales que laboren en el centro; ya que son quienes tendrán a cargo a las niñas y niños.

6) La contratación de personal con educación y formación adecuada y asegurando su continua actualización educativa. Se plantea la posibilidad de apoyo económico a nivel estatal o incluso crear convenios con entes como las universidades públicas para la formación de las personas colaboradoras de los centros infantiles.

7) La proporción mínima de personal con respecto a la cantidad de niñez que se atiende.

8) El manejo de un nivel mínimo de financiamiento público, lo que implica que el Estado debe aportar y comprometerse a invertir en los programas que velen por la niñez. Para garantizar una buena inversión de estos fondos se puede crear algún sistema de rendición de cuentas.

9) La eliminación progresiva de la pobreza infantil como uno de los objetivos externos y de carácter macrosocial. Esto se puede impulsar a través de la incorporación de las mujeres al mercado laboral, la ampliación de los servicios ya existentes como la asignación de ayudas económicas durante algún tiempo, asignación de becas de estudio o entrega de productos como leche, medicinas u otros. Esto en el caso costarricense se puede realizar en coordinación con entes como el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), el Ministerio de Salud, el Ministerio de Trabajo, las municipalidades, Organizaciones no gubernamentales (ONG) u otras.

Por último, es menester la elaboración de indicadores y verificadores para la evaluación de los criterios de calidad de los centros una vez que estos comiencen a funcionar; ya que se procura un nivel de calidad mínimo para la atención a la niñez[132]. Entre las opciones que presentan Martínez y Martínez[133] para evaluar la calidad, están el uso de escalas de ítems que contemplen los criterios básicos de infraestructura, personal, seguridad, salud, relaciones entre el personal y la niñez, así como las otras mencionadas en este apartado. Claro está, la instrumentalización de los procesos de monitoreo y evaluación son fundamentales para la estandarización de los procedimientos y el adecuado seguimiento de las acciones por fortalecer en los servicios.

Aunque existen algunas escalas recomendadas por López, Araujo, y Tomé[134] para el contexto estadounidense, es importante que cada país cree sus propios instrumentos

[132] Martínez y Martínez, 2013.
[133] Ibídem.
[134] 2016.

de evaluación e incluso complemente con observaciones en los centros y entrevistas a profesionales, familias y a las mismas niñas y niños.

La creación de un sistema de estándares de calidad podría plantearse según el ámbito de intervención, el nivel de exigencia y la naturaleza del estándar. Para proceder a la medición de cada criterio es necesario operacionalizarlo por lo que se torna fundamental el definir un indicador y junto con señalar la forma en que éste se verificará en el trabajo de campo.

El **indicador** es un punto de referencia que brinda información cualitativa o cuantitativa, de forma tal que permite conocer dónde estamos con respecto a determinados objetivos y metas, evaluar su cumplimiento y/o determinar su impacto.

El **verificador** es una constancia de que algo previamente definido es verdadero o existe. La verificación es el proceso que se realiza para revisar si una determinada cosa está cumpliendo con el requisito previo.

Con relación a los indicadores que se formulen, se recomienda:

- Que sean pocos. Lo deseable es que exista un solo indicador por criterio. Sin perjuicio de lo anterior, un criterio podría tener más de un indicador dependiendo de la diversidad de aspectos que considere dentro del estándar.
- Deben ser claros, de fácil comprensión, y aceptado por los involucrados como expresión del estándar a ser medido.
- Deben ser explícitos. La descripción debe ser suficiente para evitar interpretaciones.
- Debe ser confiable en cuanto a su método de cálculo, diferentes personas deben llegar al mismo resultado.
- Su medición debe implicar un esfuerzo y costo razonable, nunca mayor al valor que implica tener su resultado.
- La recolección de la información debe permitir construir el mismo indicador de la misma manera, de modo que las comparaciones entre diferentes períodos de tiempo sean válidas (por ejemplo, ser capaz de estar disponible para medirlo por varios años).
- Debe ser sensible a los cambios del estándar que se está evaluando, tanto al mejorar como al empeorar.
- Debe ser expresado como fórmula de cálculo en el caso de las mediciones cuantitativas.

- Debe ser expresado en forma de cumplimiento dicotómico en caso de las mediciones cualitativas, teniendo especial precaución de detallar las condiciones de cumplimiento.

Por su parte, los verificadores que se formulen:

- Deben ser aceptados por los involucrados como expresión del indicador previamente definido.
- Deben estar disponibles en el tiempo. Contar con ellos debe implicar un esfuerzo y costo razonable, nunca mayor al valor que implica tener su resultado.
- En el caso de los indicadores expresados bajo fórmula de cálculo, la fuente de los datos de los verificadores que responderán a dicha fórmula, debe ser confiable y estable.
- En el caso de los indicadores expresados en forma dicotómica (si/no; existe/no existe; presente/ausente), el verificador debe ser observable por el evaluador, este es el caso de cuando se verifica a través de: revisión de Documentos, observación de la Infraestructura, observación del Equipamiento.

Una vez obtenida la forma en que será evaluado cada criterio o estándar, será necesario tomar la decisión respecto del valor o ponderación que se le otorgará a ese cumplimiento, así como a la valoración global de la evaluación.

En Costa Rica en el marco de la REDCUDI[135], la creación de los estándares esenciales de la calidad de los servicios para las alternativas de cuidado y desarrollo infantil del país es algo que cada una de las unidades ejecutoras IMAS, CEN-CINAI y PANI y la Secretaría Técnica de la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil, ha trabajado a lo largo del tiempo y aunque cada una tiene requerimientos especiales a las alternativas de acuerdo a su especialización.

La construcción de los mismos se desarrolla desde la coordinación intersectorial, una de las tareas asignadas en la ley 9220 a la Secretaría Técnica de la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil, y por mandato de la Contraloría General de la República (INFORME Nro. DFOE-SOC-IF-18-2015) que ordena específicamente crear un Mecanismo de seguimiento de la calidad de los servicios y un Instrumento homologado por la Unidades Ejecutoras para constatar la calidad de los servicios que se brindan a la población objetivo.

[135] Texto extraído del documento “Instrumento homologado de seguimiento de la calidad de los servicios ofrecidos por las alternativas de cuidado y desarrollo infantil”.

Utilizando una metodología participativa de los actores de la REDCUDI específicamente de cada Unidad Ejecutora, del Ministerio de Educación Pública(MEP) y del Consejo de Atención Integral (CAI) se construyen y valida un primer grupo de estándares esenciales de calidad del servicio que las alternativas parte de la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil donde se encuentren niños y niñas subsidiados por el IMAS, CEN-CINAI y PANI deben de alcanzar y mantener para que la niñez costarricense reciba una misma atención integral de calidad.

La definición de estos estándares es la base para desarrollar el Instrumento Homologado del seguimiento de la calidad de los servicios de la REDCUDI, teniendo claro que al lado de este instrumento se debe desarrollar un documento con el marco teórico y metodológico, además de una serie de herramientas como la guía de aplicación, una plantilla de informe de la visita realizada, la clasificación del seguimiento (metodología del semáforo) una ruta crítica o procedimiento de atención de la alternativa en su búsqueda de alcanzar los estándares esenciales y después de seis meses a un año aplicarle la evaluación de nuevo midiendo así su avance y procurando la mejora continua de la calidad; todo lo anterior se desarrollará durante el 2018 en el marco del Mecanismo de seguimiento.

CUADRO NO. 16: ESTÁNDARES ESENCIALES DE CALIDAD PARA LAS OFERTAS DE ATENCIÓN EN EL MARCO DE LA REDCUDI [136]

Dimensión	Criterios	Indicadores	Estándares
1. Salud y nutrición	Aplica tamizaje de peso y talla en la población atendida	85 % de niños y niñas en con tamizaje de peso y talla aplicado	Entre el 80% y el 90% de niños y niñas con tamizaje de peso y talla aplicado
	Aplica tamizaje de agudeza visual y auditiva para los niños y niñas de 3 años en adelante	60 % de niños y niñas con tamizaje visual y auditivo realizado	Entre el 50% y el 70% de niños y niñas con tamizaje de agudeza visual y auditiva realizado
	Aplica tamizaje en valoración de la condición bucodental	50 % aplica tamizaje en valoración de la condición bucodental realizado	Entre el 40% y el 60% aplica tamizaje en valoración de la condición bucodental realizado
	Aplica pretest DENVER II	50 % aplica pretest DENVER II realizado	Entre el 40% y el 60% aplica pretest DENVER II realizado
	Desarrolla acciones de difusión y promoción de la lactancia materna	Al menos dos actividades al año que fomentan la lactancia	De una a tres actividades al año que fomentan la

[136] El documento de estándares de calidad y su instrumento homologado se encuentra en proceso en revisión y pendiente de aprobación.

Dimensión	Criterios	Indicadores	Estándares
		materna	lactancia materna
	Aplica ciclo de menú avalado por un profesional en nutrición	90% con ciclo de menú avalado por un profesional en nutrición	Entre el 85% y el 95% con ciclo de menús avalado por un profesional en nutrición
	Cumple con el menú establecido en el momento de la visita	65% cumple con el menú establecido en el momento de la visita	Entre el 60% y 70% cumple con el menú establecido en el momento de la visita
	Ofrece al menos cuatro tiempos de alimentación	90% ofrece al menos cuatro tiempos de alimentación.	Entre el 85% y el 95% ofrece al menos cuatro tiempos de alimentación
	Desarrolla un Plan de promoción y prevención de la salud	60% con un Plan de promoción y prevención de la salud aplicado	Entre el 40% y el 70% con un Plan de promoción y prevención de la salud aplicado
2. Infraestructura y seguridad	Cumple con la habilitación de la Ley 8017 CAI	90% Cumple con la habilitación de la Ley 8017 CAI	Entre el 85% y el 95% cumple con la habilitación de la Ley 8017 CAI
	Dispone y/o gestiona espacio para el juego al aire libre o bajo techo	50% disponen y/o gestionan espacio para el juego al aire libre o bajo techo	Entre el 40% y el 60% disponen y/o gestionan espacio para el juego al aire libre o bajo techo
	Espacio de acceso libre de riesgos que atenten contra la integridad física de los niños y niñas	80% de espacio de acceso libre de riesgos que atenten contra la integridad física de los niños y niñas	Entre el 75% y el 85% de espacio de acceso libre de riesgos que atenten contra la integridad física de los niños y niñas
	Zonas no seguras son de acceso restringido	80% de zonas no seguras son de acceso restringido	Entre el 75% y el 85% de zonas no seguras son de acceso restringido
	Posee mobiliario acorde a las características físicas y etarias de la población atendida	70% del mobiliario acorde a las características físicas y etarias de la población atendida	Entre el 65% y el 75% del mobiliario acorde a las características físicas y etarias de la población atendida
	La ambientación y decoración del espacio físico responde a los intereses y necesidades de la población	85 % con ambientación y decoración del espacio físico responde a los intereses y necesidades de la población	Entre el 80% y el 90% con ambientación y decoración del espacio físico responde a los

Dimensión	Criterios	Indicadores	Estándares
			intereses y necesidades de la población
	Los muebles, bibliotecas y pizarras aseguradas a la pared	60% con los muebles, bibliotecas y pizarras aseguradas a la pared	Entre el 55% y el 65% con los muebles, bibliotecas y pizarras aseguradas a la pared
	Existe un plan de evacuación y de emergencias, implementado	80 % de las alternativas con plan de evacuación y de emergencia, implementado	Entre el 75% y el 85% de las alternativas con plan de evacuación y de emergencia, implementado
3. Pedagógica	Los niños y niñas en edad de 4 y 5 años insertos en el sistema educativo (Público /Privado)	80% de los niños y niñas en edad de 4 y 5 años insertos en el sistema educativo (Público /Privado)	Entre el 75% y el 85% de los niños y niñas en edad de 4 y 5 años insertos en el sistema educativo (Público /Privado)
	Posee Planificación de la atención pedagógica	90% con planificación de la atención pedagógica	Entre el 85% y el 95% con planificación de la atención pedagógica
	Existe una dosificación de los tiempos de trabajo (Minuta)	90% con dosificación de los tiempos de trabajo (Minuta)	Entre el 85% y el 95% con dosificación de los tiempos de trabajo (Minuta)
	Existencia de materiales educativos y lúdicos en buen estado y calidad evidente	80% con existencia de materiales educativos y lúdicos en buen estado y calidad evidente	Entre el 75% y el 85% con existencia de materiales educativos y lúdicos en buen estado y calidad evidente
	Existe un manual de normas de convivencia	80% con existencia de un manual de normas de convivencia	Entre el 75% y el 85% con existencia de un manual de normas de convivencia
	Existe un reglamento interno ajustado a los derechos y deberes de los niños, niñas, personal y familia.	85% con un reglamento interno ajustado a los derechos y deberes de los niños, niñas, personal y familia.	Entre el 80% y el 90% con un reglamento interno ajustado a los derechos y deberes de los niños, niñas, personal y familia.
	Evidencia de un trabajo en valores	80% con evidencia de un trabajo en valores	Entre el 75% y el 85% con evidencia de un trabajo en valores

Dimensión	Criterios	Indicadores	Estándares
	Se evidencia el trabajo en la dotación de herramientas para el manejo de la violencia	70% evidencia el trabajo en la dotación de herramientas para el manejo de la violencia	Entre el 65% y el 75% evidencia el trabajo en la dotación de herramientas para el manejo de la violencia
4. Talento humano	Grupo de 15 niños y niñas de 0 a 3 años no cumplidos a cargo de un profesional y 2 asistentes	50% grupo de 15 niños y niñas de 0 a 3 años no cumplidos a cargo de un profesional y 2 asistentes	Entre el 40% y el 60% grupo de 15 niños y niñas de 0 a 3 años no cumplidos a cargo de un profesional y 2 asistentes
	Grupo de 10 niños y niñas de 0 a 3 años no cumplidos a cargo de un profesional y un asistente	50% grupo de 10 niños y niñas de 0 a 3 años no cumplidos a cargo de un profesional y un asistente	Entre el 40% y el 60% grupo de 10 niños y niñas de 0 a 3 años no cumplidos a cargo de un profesional y un asistente
	Grupo de 5 niños y niñas de 0 a 3 años no cumplidos a cargo de un profesional	50% grupo de 5 niños y niñas de 0 a 3 años no cumplidos a cargo de un profesional	Entre el 40% y el 60% grupo de 5 niños y niñas de 0 a 3 años no cumplidos a cargo de un profesional
	Grupo de 25 niños y niñas de 3 a 13 años no cumplidos a cargo de un profesional y un asistente	50% grupo de 25 niños y niñas de 3 a 13 años no cumplidos a cargo de un profesional y un asistente	Entre el 40% y el 60% grupo de 25 niños y niñas de 3 a 13 no cumplidos a cargo de un profesional y un asistente
	Grupo de 10 niños y niñas de 3 a 13 años no cumplidos a cargo de un profesional	50% grupo de 10 niños y niñas de 3 a 13 años no cumplidos a cargo de un profesional	Entre el 40% y el 60% grupo de 10 niños y niñas de 3 a 13 no cumplidos a cargo de un profesional
	Se cuenta con cocinero(a)	60% cuenta con cocinero(a)	Entre el 50% y el 70% cuenta con cocinero(a)
	Cocinero(a) poseen carné de manipulación de alimentos	90% de los cocineros(as) con carné de manipulación de alimentos	Entre el 85% y el 95% de los cocineros(as) con carné de manipulación de alimentos
	Existe personal misceláneo	50% existencia de personal misceláneo	Entre el 40% y el 60% con existencia de personal misceláneo

Dimensión	Criterios	Indicadores	Estándares
	Profesionales a cargo de los grupos son mínimo bachilleres en su profesión	80% de profesionales a cargo de los grupos son mínimo bachilleres en su profesión	Entre el 70% y el 90% de profesionales a cargo de los grupos son mínimo bachilleres en su profesión
	Asistentes de los grupos con noveno año aprobado	80% de asistentes de los grupos con noveno año aprobado	Entre el 70% y el 90% de las asistentes con noveno aprobado
	Personal posee prueba sicométricas al día	50% del personal posee prueba sicométricas al día	Entre el 40% y el 60% del personal posee prueba sicométricas al día
	Se ofrece al personal mínimo una capacitación por semestre.	50% ofrece al personal mínimo una capacitación por semestre	Entre el 40% y el 60% ofrece al personal mínimo una capacitación por semestre

CUADRO NO. 17: INSTRUMENTO DE SEGUIMIENTO HOMOLOGADO

Fecha_____**Unidad Ejecutora**_____**Nombre del Centro:**_____

Habilitados por CAI: SI( ) NO( ) Acreditados por PANI: SI( ) NO( ) Certificados por MEP: SI( ) NO( )

Provincia_____**Cantón**_____**Distrito**_____**Dirección:**_____

Director(a): _____**Grado académico:**_____ **Profesión:** _____

Capacidad instalada:_____**Cantidad de NN matriculados**_____**Cantidad de NN Subsidiados**_____

Nombre del aplicador_____**Cédula**_____**Firma**_____

Persona que brinda información _____**Cédula**_____**Firma**_____

Teléfono: _____**Correo**_____

Dimensión	Ítem	Criterios	SI	NO	NA
1. Salud y nutrición	**1**	Aplica tamizaje de peso y talla en la población atendida			
	2	Aplica tamizaje de agudeza visual y auditiva para los niños y niñas de 3 años en adelante			
	3	Aplica tamizaje en valoración de la condición bucodental			
	4	Aplica pretest DENVER II			
	5	Desarrolla acciones de difusión y promoción de la lactancia materna			
	6	Aplica ciclo de menú avalado por un profesional en nutrición			
	7	Cumple con el menú establecido en el			

		momento de la visita			
	8	Ofrece al menos cuatro tiempos de alimentación			
	9	Desarrolla un Plan de promoción y prevención de la salud			
2. Infraestructura y seguridad	**10**	Cumple con la habilitación de la Ley 8017 CAI			
	11	Dispone y/o gestiona espacio para el juego al aire libre o bajo techo			
	12	Espacio de acceso libre de riesgos que atenten contra la integridad física de los niños y niñas			
	13	Zonas no seguras son de acceso restringido			
	14	Posee mobiliario acorde a las características físicas y etarias de la población atendida			
	15	La ambientación y decoración del espacio físico responde a los intereses y necesidades de la población			
	16	Los muebles, bibliotecas y pizarras aseguradas a la pared			
	17	Existe un plan de evacuación y de emergencias, implementado			
3. Pedagógica	**18**	Los niños y niñas en edad de 4 y 5 años insertos en el sistema educativo (Público /Privado)			
	19	Posee Planificación de la atención pedagógica			
	20	Existe una dosificación de los tiempos de trabajo (Minuta)			
	21	Existencia de materiales educativos y lúdicos en buen estado y calidad evidente			
	22	Existe un manual de normas de convivencia			
	23	Existe un reglamento interno ajustado a los derechos y deberes de los niños, niñas, personal y familia.			
	24	Evidencia de un trabajo en valores			
	25	Se evidencia el trabajo en la dotación de herramientas para el manejo de la violencia			
4. Talento humano	**26**	Grupo de 15 niños y niñas de 0 a 3 años no cumplidos a cargo de un profesional y 2 asistentes			
	27	Grupo de 10 niños y niñas de 0 a 3 años no cumplidos a cargo de un profesional y un asistente			
	28	Grupo de 5 niños y niñas de 0 a 3 años no cumplidos a cargo de un profesional			

	29	Grupo de 25 niños y niñas de 3 a 13 años no cumplidos a cargo de un profesional y un asistente			
	30	Grupo de 10 niños y niñas de 3 a 13 años no cumplidos a cargo de un profesional			
	31	Se cuenta con cocinero(a)			
	32	Cocinero(a) poseen carné de manipulación de alimentos			
	33	Existe personal misceláneo			
	34	Profesionales a cargo de los grupos son mínimo bachilleres en su profesión			
	35	Asistentes de los grupos con noveno año aprobado			
	36	Personal posee prueba sicométricas al día			
	37	Se ofrece al personal mínimo una capacitación por semestre.			
TOTAL					

Nota Cuantitativa
Ítems(37)-No Aplica=Puntos Totales Puntos Totales- NO= Puntos SI Puntos SI X 100/ Puntos Totales= Nota Cuantitativa

4. Marco estratégico y operativo

Este apartado considera, a partir de las características de gestión que deben contemplarse en el quehacer de la REDCUDI, los planteamientos estratégicos así como aquellos de carácter operativo para el logro de los objetivos establecidos en el marco normativo así como en las recomendaciones emanadas de la CGR y distintos entes auditores.

4.1 Características de la REDCUDI[137]

Para que la REDCUDI cumpla con los objetivos planteados de forma exitosa, sus modelos de atención y gestión deben contemplar las siguientes características:

1) **Integralidad y holismo**: alude a comprensión de los eventos desde el punto de vista de las múltiples interacciones que los caracterizan; corresponde a una actitud integradora como también a una teoría explicativa que orienta hacia una comprensión contextual de los procesos, de los protagonistas y de sus contextos. Contribuye a apreciar las interacciones, particularidades y procesos entre la persona, la familia, la comunidad, la institucionalidad, tanto pública como privada, que por lo regular no se perciben si se estudian los aspectos que conforman el todo, por separado.

2) **Calidad**: la gestión de la REDCUDI depende de a quienes presta los servicios, por lo tanto es requisito comprender las necesidades actuales y futuras con el fin de satisfacerlas y esforzarse en exceder sus expectativas, por ello es una decisión consciente de poner en relación fines y medios para la prestación de servicios eficaz, eficiente y equitativo. Ello, propicia el mejoramiento continuo en los servicios que se brindan a niños, niñas, familias y comunidades, contando con mecanismos de planificación, seguimiento, indicadores y la información sistemática sobre el funcionamiento.

3) **Dinamismo y sinergia**: los cambios y posiciones proactivas suponen la posibilidad de integración, ofreciendo resultados que maximizan las cualidades de las posiciones iniciales, generando condiciones para la valoración de las diferencias.

4) **Flexibilidad**: la condición necesaria para realizar las adecuaciones que se requieran en los diversos contextos geográficos y culturales en que opere la Red, manteniendo los principios de desarrollo integral y derechos antes mencionados, estableciendo posibilidades de adaptación a los cambios

[137] Se mantienen los principios señalados en el Marco conceptual, operativo y organizacional (2011, p. 25), enriquecido con aportes a su definición.

5) **Oportunidad**: Debe prevalecer la prevención e intervención en el momento y lugar más convenientes, a efecto de crear o fortalecer las condiciones que favorecen el desarrollo óptimo de las personas menores de edad y sus familias.

4.2 Estrategia de actuación 2017-2022

La propuesta estratégica surge de la normativa que rige a la REDCUDI, del análisis de la situación actual elaborada por esta consultoría, y particularmente el aporte de los grupos de trabajo convocados para tal fin, donde se actualizaron la visión y misión de la REDCUDI, así como la definición de los objetivos y acciones estratégicas del Plan[138].

Visión

Desarrollado un sub-sistema nacional de atención, cuidado y desarrollo integral infantil que articula los servicios públicos y privados, de acceso universal, con financiamiento solidario y sostenido.

Misión

REDCUDI como sub-sistema nacional que articula alternativas de atención, cuidado y desarrollo infantil, garantiza la cobertura progresiva, sostenible y la mejora continua en la calidad de los servicios, mediante la planificación y la gestión intersectorial.

Asimismo, el siguiente cuadro, presenta los objetivos y acciones estratégicas establecidas.

CUADRO NO. 18: OBJETIVOS E INICIATIVAS ESTRATÉGICAS

Elemento integrador	Objetivo Estratégico	Iniciativas Estratégicas
Gobernanza integradora	**1.** Establecer un marco intersectorial normativo, conceptual, operativo y organizacional de la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil.	1.1. Socialización del marco conceptual, de la REDCUDI como base para la gestión integral de las instancias de la red.
		1.2. Establecimiento de las condiciones normativas para la articulación y funcionamiento de la REDCUDI, que permita al Estado garantizar la universalización del cuidado y el desarrollo integral de la niñez.
		1.3. Implementación del marco operativo y organizacional de la REDCUDI
Financiamiento	**2.** Establecer un sistema financiero de gestión, asignación y fiscalización	2.1. Elaboración de propuesta de financiamiento sostenible para la REDCUDI, considerando los recursos públicos, la integración de recursos de la empresa privada, de cooperación internacional y la

[138] Para profundizar, referirse al Producto 4 de consultoría.

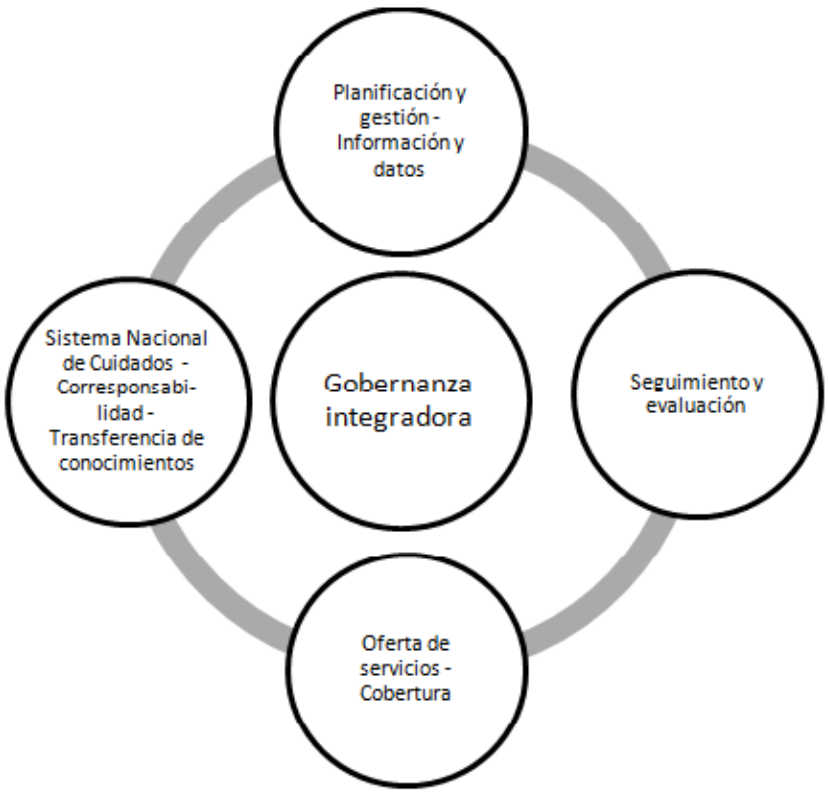
Elemento integrador	Objetivo Estratégico	Iniciativas Estratégicas
	intersectorial de los recursos público-privados, que permita ampliar la cobertura, sostenible, para la mejora continua de la calidad de los servicios.	metodología escalonada de pago (copago), para la promoción de alternativas múltiples de cuidado y desarrollo infantil.
		2.2. Implementación la estrategia para potenciar la integración de empresarios en la identificación y aporte de recursos que contribuyan a incrementar la cobertura y la sostenibilidad del sistema de cuidados y desarrollo infantil en el país.
Planificación y gestión	**3.** Establecer un sistema de planificación y gestión intersectorial para el fortalecimiento de la articulación y la prestación de servicios de atención, cuidado y desarrollo infantil.	3.1. Establecimiento de un sistema de planificación y programación interinstitucional orientado a resultados, articulando los actores públicos y privados para la prestación de servicios de atención, cuidado y desarrollo infantil.
Seguimiento y evaluación		3.2. Establecimiento de un sistema de seguimiento y evaluación (con estándares de calidad esenciales y requisitos) de aplicación gradual y progresiva, orientado a mejorar las intervenciones y alternativas de atención, cuidado y desarrollo infantil, públicas y privadas.
Desarrollo del capital humano		3.3. Definición de propuesta intersectorial para el desarrollo del capital humano de atención directa de las alternativas de cuidado, atención y desarrollo integral de aplicación gradual y progresiva.
Información y datos		3.4. Establecimiento de un sistema de información ágil y eficaz que genere los insumos requeridos para el efectivo seguimiento, toma de decisiones y divulgación de resultados y productos de la REDCUDI.
Oferta servicios		3.5. Ampliación de la oferta de servicios (tipos) de cuidado, atención y desarrollo infantil mediante la asesoría y apoyo técnico a las entidades públicas y privadas para el diseño, desarrollo, reestructuración o implementación de las mismas según necesidades de la población (perfiles poblacionales).
Cobertura		3.6. Ampliación de la cobertura según perfiles poblacionales (definidos considerando todos los estratos socioeconómicos, condiciones geográficas, edades, entre otras características) mediante la articulación de diversos actores sociales públicos y privados.
Corresponsabili-dad	**4**. Promover la corresponsabilidad social de los cuidados y el enfoque de derechos de la niñez como parte de la gestión de la red de atención, cuidado y	4.1. Diseño e implementación de estrategia de comunicación nacional orientada a divulgar y concientizar a la población acerca del valor y los beneficios de la inversión y la integración de esfuerzos en un sistema de servicios de calidad para el cuidado y desarrollo integral de la niñez.
		4.2. Articulación con universidades, centros de investigación e instituciones especializadas, públicas y privadas, para el desarrollo

Elemento integrador	Objetivo Estratégico	Iniciativas Estratégicas
	desarrollo infantil.	de investigaciones, procesos de capacitación y el mejoramiento continuo de la calidad en la prestación de servicios de cuidado, atención y desarrollo infantil.
Sistema Nacional de cuidados		4.3. Establecimiento de protocolo de la REDCUDI para incorporarse al Sistema Nacional de Cuidados.
Transferencia de conocimientos a familias		4.4. Diseñar un plan de transferencia de conocimiento y sensibilización orientado a capacitar a las familias en la responsabilidad compartida e igualitaria de todos los miembros con el cuidado y desarrollo integral de la niñez.

Fuente: Producto 4 de consultoría, Planificación estratégica 2017-2022

Resulta importante señalar, referente al cuadro, que los elementos integradores relativos a los objetivos e iniciativa estratégicas pueden visualizarse concatenados en aras de una gestión eficaz y eficiente y desde la gestión en red. En ese sentido, la siguiente figura evidencia esta interrelación.

FIGURA No. 5: INTERACCIÓN ENTRE ELEMENTOS INTEGRADORES DE LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA DE LA REDCUDI



Fuente: elaboración propia

4.3 Organización de la REDCUDI[139]

4.3.1 Papel de las instituciones participantes de la REDCUDI

Según el marco normativo, constituyen la REDCUDI un conjunto de instituciones cuyo rol en la misma se caracteriza en el siguiente cuadro.

CUADRO NO. 19: DEBERES Y OBLIGACIONES DE LAS INSTITUCIONES PARTICIPANTES EN LA REDCUDI

Actor	Rol de acuerdo a sus competencias
MDHIS	Encargado de coordinar las acciones tendientes a la realización de estudios, el diseño, la reglamentación, la constitución y la formulación de los planes de desarrollo de la REDCUDI
ST-REDCUDI	La Secretaría Técnica de la REDCUDI es un órgano de máxima desconcentración, técnica y funcionalmente especializado, con independencia de criterio y personalidad jurídica instrumental y presupuestaria que, en el ejercicio de su competencia, estará regido por lo que se dispone en el artículo 83 de la Ley General de la Administración Pública, No. 6227, de conformidad con lo cual podrá realizar los siguientes actos: a) Concertar los convenios y contratos que sean necesarios para cumplir con sus funciones, observando los requisitos y procedimientos establecidos en la Ley de la Contratación Administrativa y en su reglamento. b) Realizar los contratos civiles, industriales o comerciales que sean convenientes o necesarios para el mejor cumplimiento de sus fines. c) Proyectar, administrar, gestionar y verificar el presupuesto que anualmente le corresponda. d) Cualquiera otra que resulte necesario para garantizar el resultado de su gestión.
MINSA-CAI	Por ley le corresponde otorgar los permisos de funcionamiento de gran parte de los centros de atención integral (excepto los regentados por el MEP y el Ministerio de Trabajo. En materia de denuncias, según tipología: **Incumplimiento de rutina diaria** - *Alimentación- Menú- Horarios* Artículo 7 de la Ley 8017: **d)** Realizar y analizar, por medio de la Secretaría Ejecutiva, investigaciones sobre denuncias o irregularidades en los centros de

[139] Se profundiza más y se propone una estrategia para su operacionalización por parte de los órganos de coordinación en el Producto 9 de consultoría, denominado "Propuesta de articulación de las ofertas de cuido incluida en REDCUDI", en la que se aborda su estructura de coordinación, supervisión y sistema para el seguimiento de la calidad de servicios".

Actor	Rol de acuerdo a sus competencias
	atención integral y aplicar las medidas pertinentes según el caso **Gestión atención/ Organización didáctica** - *Metodología* Proyecto pedagógico, podría solicitar acompañamiento técnico de la ST-REDCUDI **Incumplimiento Recurso Humano** - *Cantidad y calidades del personal que labora en la alternativa* Artículo 7 de la Ley 8017: **d)** Realizar y analizar, por medio de la Secretaría Ejecutiva, investigaciones sobre denuncias o irregularidades en los centros de atención integral y aplicar las medidas pertinentes según el caso **Aspectos físicos del centro** - *Condiciones higiénicas e Infraestructura* Autorizar, supervisar, fiscalizar y coordinar el adecuado funcionamiento de las modalidades de atención integral para las personas menores de edad.
MEP	Le corresponde por ley la definición de contenidos curriculares de todos los niveles y ciclos educativos, incluida la primera infancia. Brinda asistencia técnica en aspectos pedagógicos y autorizará y velará por la actualización de los contenidos curriculares que se desarrollen en las diferentes alternativas. En materia de denuncias, según tipología: **Situaciones violatorias de derechos dentro de la alternativa** - *Adulto de la alternativa hacia la persona menor de edad; entre las personas menores de edad; persona progenitora hacia la persona menor de edad otra persona hacia la persona menor de edad* En caso de tener personal docente nombrado en una alternativa de cuido. Se aplican de Protocolos establecidos por el Programa Nacional de Convivencia Estudiantil. CONVIVIR, y se tramita la denuncia a la Contraloría de Derechos Estudiantiles. **Incumplimiento de rutina diaria** - *Alimentación- Menú- Horarios* **Gestión atención/ Organización didáctica** - *Metodología, según el MEP Docentes nombradas en alternativas de cuido. Incumplimiento en: Jornada diaria, Planificación según Programa de Estudio, Lineamientos establecidos* En caso de tener personal docente nombrado en una alternativa de cuido, se tramita la denuncia a la Contraloría de Derechos Estudiantiles. **Incumplimiento Recurso Humano** - *Cantidad y calidades del personal que labora en la alternativa* En caso de tener personal docente nombrado en una alternativa de cuido, se tramita la denuncia al jefe inmediato del personal docente (Director (a) Centro Educativo enlace) y/o ante la Contraloría de Derechos Estudiantiles **Aspectos físicos del centro** - *Infraestructura; condiciones higiénicas* En caso de tener personal docente nombrado en una alternativa de cuido, se tramita la denuncia a la Contraloría de Derechos Estudiantiles.
PANI	Constituye una institución ejecutora de la REDCUDI. Institución estatal rectora en el tema de niñez. Le corresponde la habilitación de centros, además de la acreditación, supervisión y capacitación de los centros de cuidado. Garantiza que en todas las iniciativas que se discutan y aprueben en el seno de los diferentes órganos de la REDCUDI, se respete el enfoque de derechos de la niñez y la adolescencia así como su interés superior. En situaciones de denuncia, según tipología:

Actor	Rol de acuerdo a sus competencias
	En situaciones violatorias de los derechos humanos: - *Adulto de la alternativa hacia la persona menor de edad* El PANI, así como otras instancias del SNP, puede asumir un rol orientador y de acompañamiento con los padres y madres de familia. En caso de omisión de los padres y/o madres, las Oficinas Locales deberán intervenir en protección de la persona menor de edad. - *Entre las personas menores de edad* Padre, madre de familia o persona responsable de la persona menor de edad. Alternativa donde ocurre el hecho, PANI (Los padres, madres de familia o personas encargadas legales interpondrán denuncia ante el Ministerio Público (Fiscalía Penal Juvenil en caso de personas mayores de 12 años), podrán solicitar la intervención al PANI en Oficinas Locales, así como otras instancias del Sistema Nacional de Protección, o en la CCSS para solicitar tratamiento en caso de que sean personas menores de 12 años. - *Persona progenitora hacia la persona menor de edad* Oficina Local - *Otra persona hacia la persona menor de edad* Los padres, madres de familia o personas encargadas legales interpondrán denuncia ante el Ministerio Público. El PANI, así como otras instancias del Sistema Nacional de Protección, pueden asumir un rol orientador con los padres, madres de familia o personas encargadas legalmente, y ante caso de omisión de los padres, actuar conforme. **Incumplimiento de rutina diaria** - *Alimentación- Menú- Horarios* Acreditación interviene en este sentido, con las organizaciones que cuentan con su permiso de funcionamiento, mediante su proceso de supervisión. **Gestión atención/ Organización didáctica** - *Metodología* Acreditación interviene en este sentido, con las organizaciones que cuentan con su permiso de funcionamiento, mediante su proceso de supervisión **Incumplimiento Recurso Humano** - *Cantidad y calidades del personal que labora en la alternativa* Acreditación interviene en este sentido, con las organizaciones que cuentan con su permiso de funcionamiento, mediante su proceso de supervisión. **Manejo de recursos públicos** Interviene con las organizaciones que cuentan con su permiso de funcionamiento, mediante su proceso de supervisión
INAMU	Institución responsable de la transversalización de la perspectiva de género en la gestión pública. Promueve y atiende los derechos humanos de las mujeres. Brinda 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.
INA	Es parte de la Comisión Técnica Interinstitucional de la REDCUDI por decreto ejecutivo. Financia y ejecuta la capacitación técnico-laboral, dirigida a las personas que se desempeñen como cuidadoras y promotoras de cuidado y desarrollo infantil. Coordinará con las instituciones ejecutoras de manera que se logren incorporar en las alternativas de cuidado y atención integral, a los hijos e

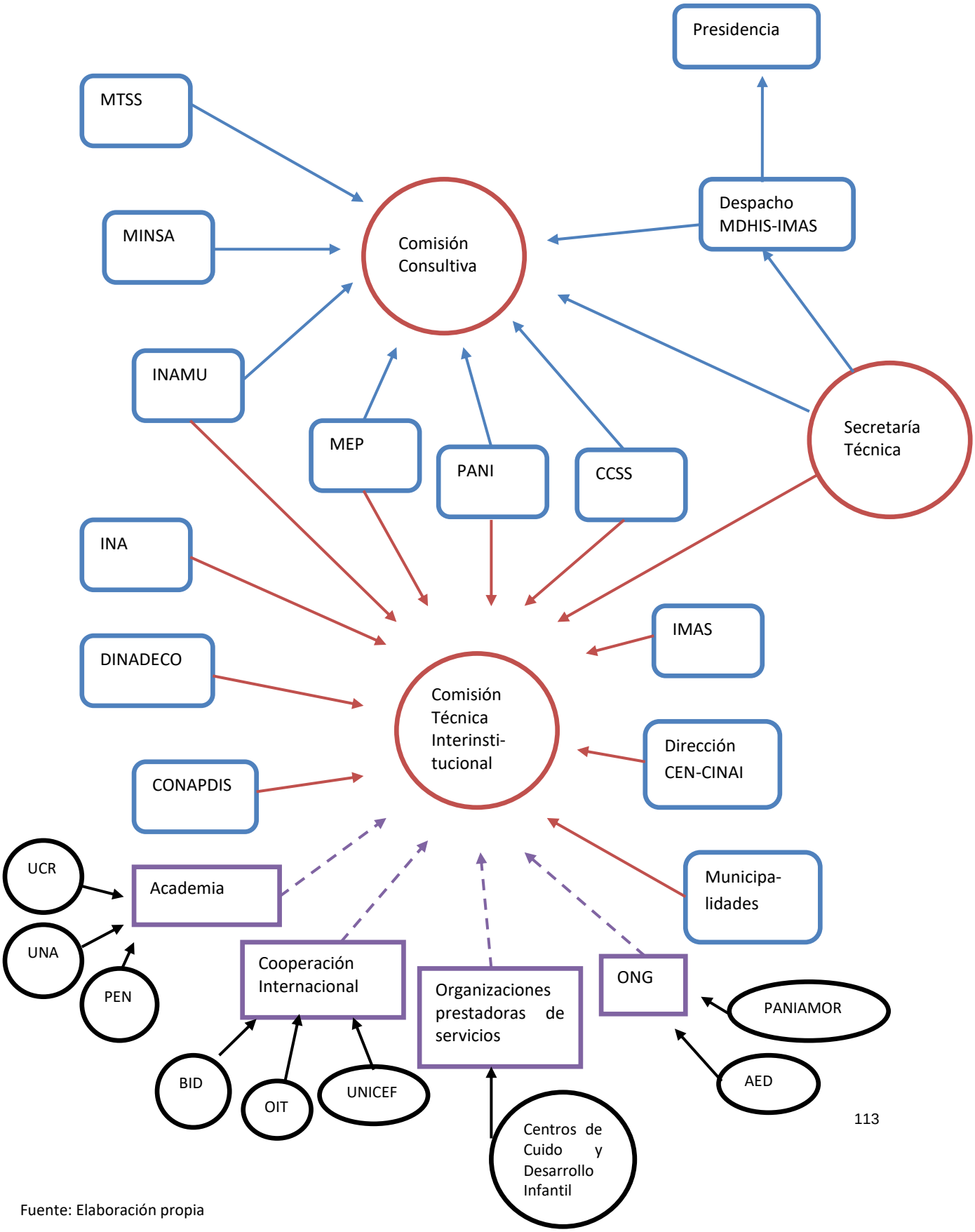
Actor	Rol de acuerdo a sus competencias
	hijas de las personas que se capacitan en la institución y para que estas instituciones refieran a su vez a los padres y madres al INA. Pondrá a disposición de estos últimos el programa de orientación laboral y los cursos de formación, enfatizando en la población en desventaja social y canalizando todos los demás servicios específicos de que disponga el INA para esta última.
DINADECO	Ente promotor de la organización de redes comunitarias, especialmente las vinculadas con la primera infancia como las asociaciones comunales pro-CEN-CINAI. Comparte la visión de las comunidades organizadas acerca de las necesidades de servicios para las niñas y niños, con el fin de orientar los lineamientos estratégicos y las políticas que se discutan en el seno de los diferentes órganos de la REDCUDI. Promoverá la coordinación de las asociaciones de desarrollo comunal que brinden servicios de cuidado y atención integral y fungirá como canal de comunicación entre estas y los órganos que integran la REDCUDI.
CCSS	Proporciona atención y controles en la salud de las niñas y niños beneficiarios de los programas de cuidado y atención integral.
CONAPDIS	Transversalidad de las necesidades de niños y niñas con discapacidad y sus familias.
IMAS	Tiene la responsabilidad de administrar parte de los subsidios que se entregan para cubrir los costos del cuidado y desarrollo de niños y niñas atendidas en la Red de conformidad con los parámetros para la medición de la pobreza establecidos por la institución, para que la población en pobreza y pobreza extrema pueda tener acceso a las diferentes alternativas. Debe establecer el reglamento, los procedimientos y las estrategias requeridas para una adecuada gestión y asignación de tales recursos. Asignará recursos a los gobiernos locales para la construcción y puesta en operación de centros de cuidado y desarrollo infantil. Proporcionará a la Secretaría Técnica de la REDCUDI las condiciones necesarias para su adecuado funcionamiento. En situaciones de denuncia, según tipología **Incumplimiento de rutina diaria** - *Control de Asistencia diaria* **Incumplimiento Recurso Humano** Ley 4760, Ley de creación del Instituto Mixto de Ayuda Social. Ley general de control interno articulo 8 incisos A. Ley contra la corrupción y el enriquecimiento ilícito articulo 3. Directriz GG-0346-02-2017 SGDS-0230-02-2017 directriz de subsidio a familias que reciben el beneficio de Cuido y Desarrollo infantil.
Dirección de Centros Nacional de Nutrición y	Forma parte de la Comisión Técnica Interinstitucional de la REDCUDI. Los CEN-CINAI son punto de partida del proyecto. Brinda aportes técnicos a partir de la experiencia desarrollada en sus programas de Atención y Protección Infantil, Nutrición Preventiva y Promoción del Crecimiento y Desarrollo Infantil, así como

Actor	Rol de acuerdo a sus competencias
Desarrollo Infantil (MINSA)	en otros ámbitos que desarrolle.
MTSS	Es el encargado de brindar asesoría legal en materia de aguinaldo, riesgos del trabajo, contrato de trabajo, discapacidad, feriados, jornada laboral, migraciones laborales, persona trabajador adolescente, preaviso y cesantía, salario mínimo, salud ocupacional, trabajadora embarazada y en estado de lactancia, trabajadora doméstica y vacaciones En materia de inserción laboral de madres, padres o personas encargadas, se vincula con la implementación de la estrategia diseñada para tal efecto. **Salarios** - *Relación Patrono/Empleado/a*

Fuente: elaboración propia con base en Guzmán, 2014, pp. 33-24; Producto 7 de consultoría, Propuesta de reglamento a la Ley de la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil, No. 9220 y ST-REDCUDI (2017). Versión Preliminar propuesta de procedimiento para la recepción y atención de denuncias que ingresan a las instancias que conforman la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil

Considerando lo presentado en el cuadro, a continuación se presenta una figura que evidencia las instituciones actoras, así como las relaciones que se establecen en el marco de la Ley No. 9220.

FIGURA NO. 6: INSTITUCIONES PARTICIPANTES SEGÚN TIPO DE RELACIONAMIENTO



Fuente: Elaboración propia

Sobre la figura anterior, la interpretación de los conectores (flechas), corresponden a:

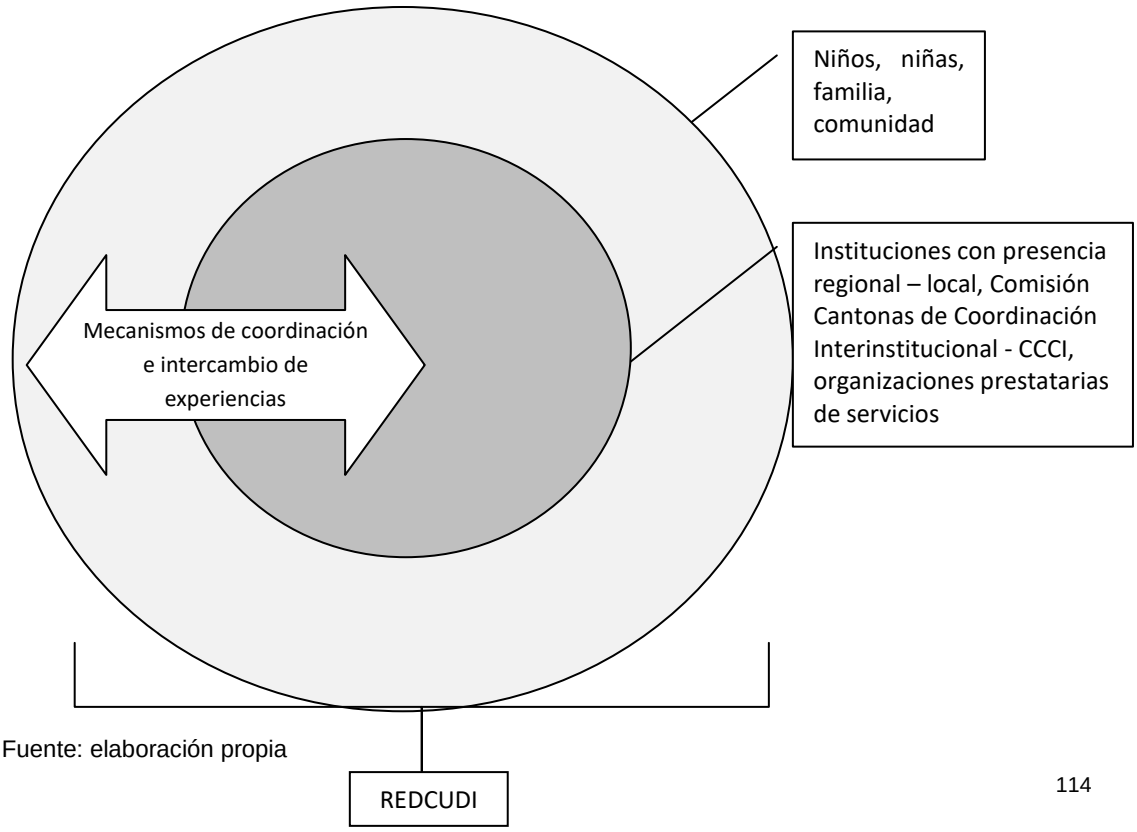
- Flechas continuas celestes: forman parte de la Comisión Consultiva
- Flechas rojas continuas: forman parte de la Comisión Técnica Interinstitucional
- Flechas moradas discontinuas: posibles colaboradores de la Comisión Técnica interinstitucional.
- Flechas negras continuas: ejemplos (sin menoscabo que en los mismos puedan incorporarse otras organizaciones; p.e. en la academia pueden participar también universidades públicas)

4.3.2 Ámbito nacional

En el ámbito nacional, tal y como se ha descrito, se cuenta con la organización establecida en la Ley No. 9220, considerando las funciones establecidas. Así como los mecanismos de coordinación y participación. Asimismo, más adelante se plantea el ámbito de funcionamiento de la ST-REDCUDI, para favorecer la gestión integral de la REDCUDI.

Sin embargo, es importante acotar la importancia del trabajo en red, y la interacción entre los distintos niveles, considerando los espacios de actuación de los distintos actores y su grado de responsabilidad y competencia.

FIGURA No. 7: NIVELES DE TRABAJO EN RED



Fuente: elaboración propia

4.3.3 Ámbito territorial (regional-local)

Si bien es cierto, la Ley No. 9220, no establece la presencia territorial de la REDCUDI de manera explícita, las instituciones que integran tanto la CC como la CTI cuentan con representación territorial nacional. Asimismo, una sugerencia para favorecer la presencia de la REDCUDI en territorio serían las Comisiones Cantonales de Coordinación Interinstitucional, CCCI, en las cuales se cuenta con la participación de las instituciones presentes en el cantón y que son coordinadas por la Alcaldía Municipal, pudiendo estas ser homólogas u operativas de las tareas que corresponde a la CTI pero, que no sustituyen las funciones de una entidad técnica que dirige o lidera cada alternativa.

La presencia en el territorio de la REDCUDI se expresa en la actuación y lineamientos seguidos por las distintas alternativas de cuidados y desarrollo infantil presente en el territorio. También, como se dijo en el párrafo anterior por la presencia de las instituciones que la conforman. No obstante, su papel está definido por los siguientes aspectos: i. La coordinación intrainstitucional de las instituciones participantes, que podría favorecer o entorpecer el quehacer de la REDCUDI, dependiendo del grado de apropiación de la iniciativa; ii. Los mecanismos de comunicación internos de las instituciones, que permitan conocer las experiencias vividas y así alimentar la discusión y propuesta de la REDCUDI; iii. La articulación de las organizaciones privadas para su genuina representación (voz) en el seno de la CTI, con el fin de que los procesos de apoyo técnico que se generen tengan un efectivo impacto en la prestación del servicio.

4.3.4 Consideraciones para lograr coordinación de actores sociales

Con el fin de aportar al trabajo en red, a continuación, se establecen una serie de principios que contribuyen al cambio en relación al modelo de trabajo; asimismo, se enumeran algunos aspectos clave que deben considerarse y abordarse en las instancias de coordinación, con el fin de ir generando un efectivo trabajo en red.

Requisitos para el trabajo en red, bajo el modelo de centralidad

- Generación de un espacio para poner en común las expectativas e intereses, para ir comprendiendo que trabajar en red, bajo esta perspectiva, no se asimila a lo que habitualmente entendemos por coordinación tal y como señalábamos al principio. Este espacio lo constituye la Comisión Técnica Interinstitucional, con la coordinación de la ST-REDCUDI.

- Compromiso de todas las partes, en su participación así como el establecimiento de los principios orientadores del trabajo y la definición de los mecanismos de enfrentamiento de las dificultades.
- Algunos principios del trabajo en red es la eficacia, en términos de saber qué es importante y qué no lo es; considerando las particularidades y no las generalizaciones. La articulación de saberes, partiendo que no es la suma de los mismos, sino partir de ahí para identificar los vacíos. También, como lo describe Ubieto a que "este saber incluye la descripción, el diagnóstico y el pronóstico o cálculo evaluativo futuro"[140]. La ética, como elemento fundamental de trabajo, considerando la participación como un principio transversal. Por último, hablamos de legitimidad, y se refiere a que cualquier intervención en red debe estar plenamente avalada por las instituciones que la impulsan, aún cuando suponga cierta subversión al modelo oficial existente; asimismo, la función de coordinación también aporta a la legitimidad, que si bien debe ser colectiva, tiene que personalizarse en lo que atañe a las tareas ejecutivas, que en este caso le corresponde a la ST-REDCUDI.
- Disponer de un plan de trabajo de aplicación del modelo, ya que es a partir de él que se definen las reglas de juego, las referencias claras, que se traduce en un modelo organizativo. Plan de trabajo elaborado en la CTI contando con el aval de la CC.

Aspectos clave en el trabajo en red

- **Poder**: las relaciones dentro de la red deben estar basadas en la igualdad y no en la dominación por uno o más miembros de la red. En teoría, quienes participan deberían trabajar mancomunadamente para resolver los problemas sobre una base de igualdad (a pesar de que problemas de poder personal, estatus disparejo entre los socios o incluso capacidades de liderazgo desiguales pueden modificar esto de manera considerable); las relaciones coercitivas tenderían a lo contrario.
- **Densidad**: Una de las formas en que esto se manifiesta es el diferente grado de involucramiento de quienes participan en la red, la máxima densidad se produce cuando todos están conectados entre sí. Otra forma de abordar la densidad en una red, se define por el número de representantes de las instancias involucradas con posibilidad de decisión. Por último, la densidad también se presenta cuando los actores sociales que están realizando su trabajo especializado interactúan y toman en cuenta a las otras organizaciones y, a la vez, son conscientes de que sus acciones inciden en el conjunto de la sociedad.

[140] 2007, p. 32.

- **Involucramiento externo**: Un rol de intermediadores externos puede estar relacionado con: el desarrollo de un mayor sentido de comprensión compartida; la construcción de confianzas entre las organizaciones; la identificación de brechas estructurales; y, el reconocimiento al conocimiento complementario que se genera en el trabajo en red.
- **Diferentes plazos**: los tiempos de funcionamiento estarán definidos por la planificación conjunta que se haga; estableciendo momentos de evaluación y redefinición del alcances y/o avances.
- **Cobertura geográfica**: Así como pueden variar en su cobertura geográfica, las redes también pueden variar en términos de su funcionamiento según niveles de actuación; lo que también se verá influenciada por las características de cobertura de sus integrantes. En este aspecto, es importante considerar las experiencias que surgen de los distintos niveles, desde una comunicación fluida, con el fin de atender de manera colaborativa las experiencias y sus aprendizajes.

4.4 Los procesos y subprocesos de la Secretaría Técnica[141]

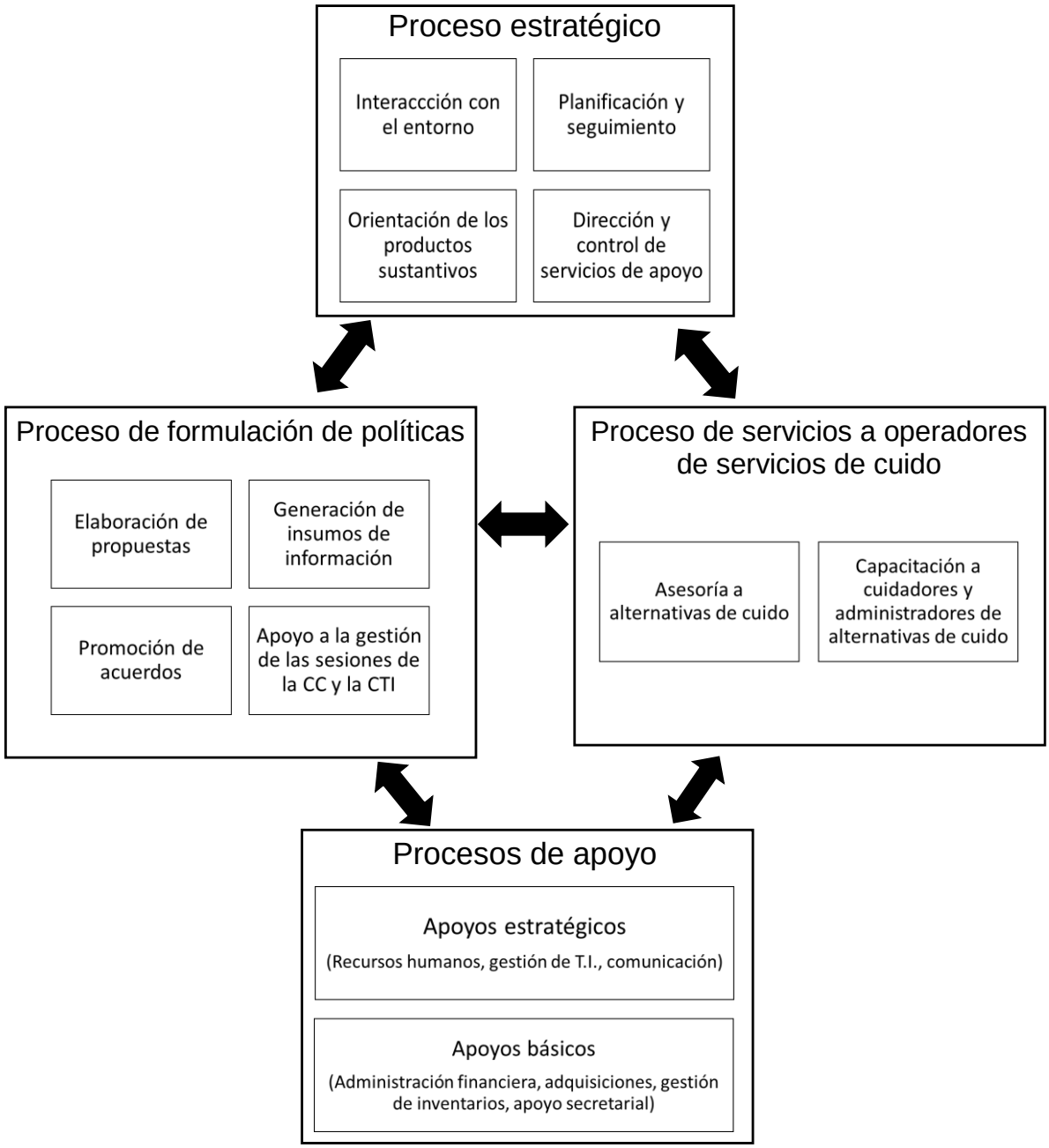
Se identifican los siguientes procesos y subprocesos que deben existir en la ST para que esta sea capaz de ejecutar adecuadamente las funciones asignadas por ley.

1. El proceso estratégico, por medio del cual la Dirección Ejecutiva de la ST ejerce su competencia de dirección sobre esta organización.
2. Dos procesos sustantivos:
    a. El proceso de formulación de propuestas de políticas públicas[142] para la articulación del sistema nacional de cuido y desarrollo infantil. En adelante se le denomina “proceso de formulación de políticas”.
    b. El proceso de prestación de servicios a los operadores de alternativas de cuido infantil.
3. El proceso de apoyo al proceso estratégico y los procesos sustantivos, que incluye el conjunto de servicios necesarios para que estos puedan operar regularmente.

La siguiente figura muestra los procesos y subprocesos propuestos para la ST, y las interacciones entre ellos.

[141] Los aspectos considerados en este apartado son un extracto del Producto 9 denominado Propuesta de articulación de las ofertas de cuido incluidas en la REDCUDI; se recomienda su lectura para mayor profundidad.
[142] Se entiende por política pública un curso o línea de acción definido para la atención o transformación de un problema de interés público, que se expresa en leyes, directrices, lineamientos, objetivos estratégicos y acciones sobre un tema determinado. Véase Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN), 2016, p. 6.

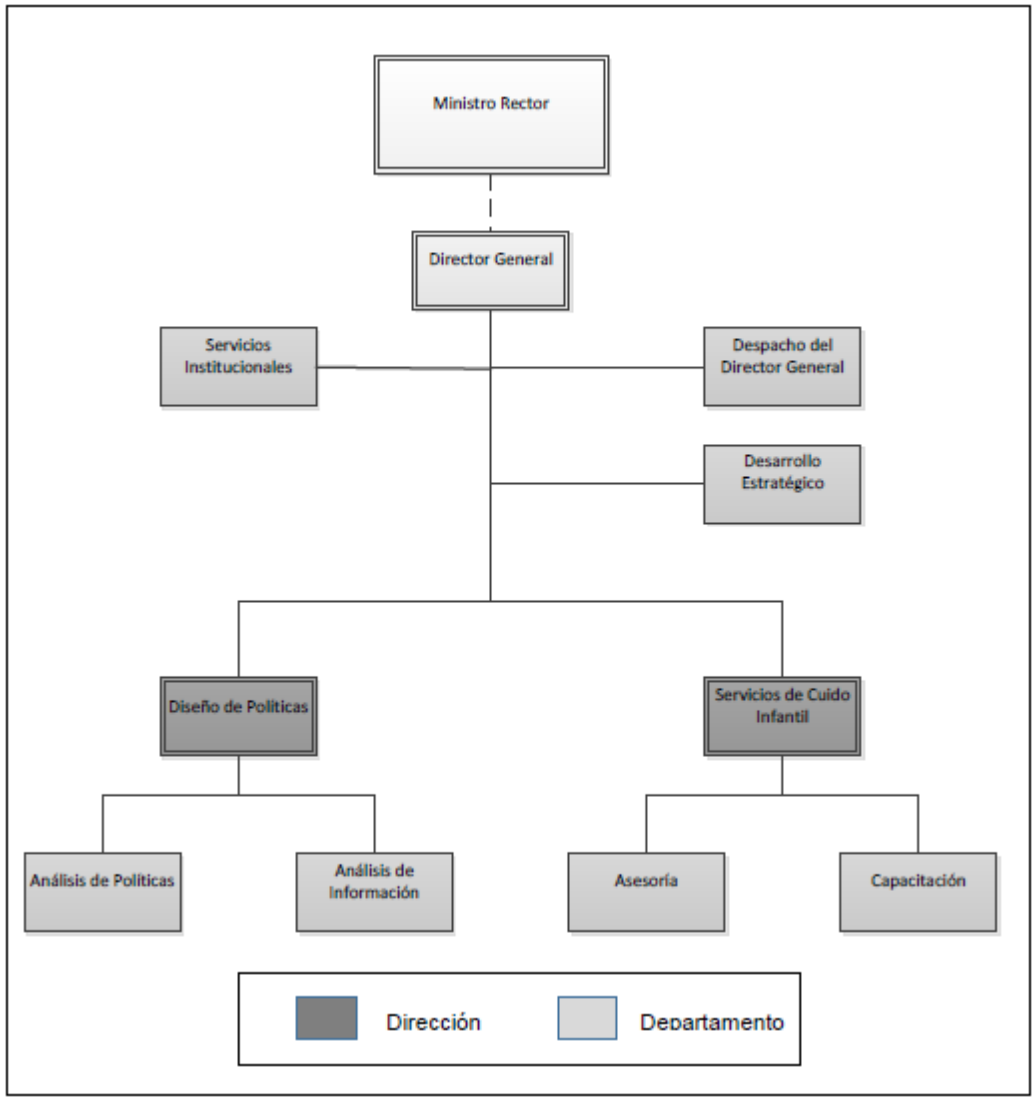
FIGURA No. 8: PROCESOS Y SUBPROCESOS PROPUESTOS PARA LA ST



Fuente: Producto 9, Propuesta de articulación de las ofertas de cuido incluidas en la REDCUDI

Con el fin de atender los procesos y subprocesos establecidos, se propone también un organigrama para la ST, que se presenta en la siguiente figura.

FIGURA No. 9: ORGANIGRAMA PROPUESTO PARA LA ST



Fuente: Producto 9.

Importante señalar que si bien la propuesta evidencia en la ST exista una estructura organizativa de tipo funcional, lo deseable es que la misma desarrolle una estrategia explícita de gestión por redes

Para ello, se considera oportuno priorizar y fortalecer la dinámica que trabajo en red que se ha venido desarrollando, considerando: a) el área de formulación de

propuestas de políticas, y b) el área de prestación de servicios a las alternativas de cuidado y desarrollo infantil.

Para desarrollar esa dinámica de trabajo en red, se sugiere concentrar esfuerzos en los siguientes niveles de coordinación interinstitucional:

1. Generación de información de insumos para el diseño de políticas, facilitado por las instituciones participantes. lo que aportará a la definición de las prioridades de generación y análisis de información; acceso compartido a resultados obtenidos; a la discusión de resultados, y de sus implicaciones para la formulación de políticas públicas de manera conjunta.
2. Promover y organizar un espacio de discusión permanente sobre aspectos importantes para la gestión y el desarrollo de los servicios de cuidado y desarrollo infantil en el país considerando las diferentes aristas en su abordaje, producto de distintas visiones y mandatos institucionales..
3. Mantener una dinámica permanente de intercambio, discusión y trabajo coordinado alrededor de propuestas específicas de políticas públicas. Evidentemente, esta dinámica debe darse en los contextos de la CTI y la CC, en un clima de cooperación, flexibilidad y de intercambio informal de información y conocimiento.

Por último, si bien es cierto, se reconoce que la obtención los recursos necesarios para implantar la estructura organizativa de la REDCUDI, no es viable en la actualidad, y posiblemente no será viable en varios años, se deben abordar las sugerencias desde criterios de gradualidad, en etapas.

Anexo 1: Listado de actividades realizadas

Talleres

Fecha	Tema abordado
3 de Julio de 2017	**Taller Revisión modelos de atención. Propuesta al reglamento de la Redcudi.** Con personal de la ST
17 julio de 2017	**Taller de Validación Preparatorio de Planificación estratégica.** Con personal de la ST.
22 de agosto de 2017	**Taller de Planificación estratégica** Comisión Técnica Interinstitucional
9 de noviembre de 2017	**Taller de Formulación del Plan de Acción de la Redcudi**. Reunión Interinstitucional

Sesiones de trabajo

Fecha	Tema abordado
31 de mayo de 2017	**Equipo ST-REDCUDI**, Presentación y validación propuesta de trabajo.
15 de junio de 2017	**Equipo ST-REDCUDI,** aproximaciones a marco conceptual
24 de agosto de 2017	**Equipo de desarrollo infantil de la ST-REDCUDI**, Cynthia Aguilar y Milena Vargas,
8 de noviembre de 2017	**Equipo ST-REDCUDI,** definición sobre alcance de productos
16 de noviembre de 2017	**Equipo ST-REDCUDI,** definición sobre alcance de producto 9.
17 de octubre de 2017	**CTI-REDCUDI,** definición y aprobación de visión, misión y objetivos estratégicos, así como propuesta de acciones estratégicas.
17 de octubre de 2017	**Comisión Consultiva REDCUDI**, discusión sobre Reglamento Ley No. 9220
16 de noviembre	**Equipo ST-REDCUDI,** definición sobre alcance de producto 4
24 de noviembre de 2017	**Ministro Emilio Arias**, revisión y validación de la propuesta de Reglamento Ley No. 9220

Entrevistas personas clave

Fecha	Nombre – Institución
29 de junio de 2017	**Jalila Meza**, Directora de Acreditación, Patronato Nacional de la Infancia.
30 de junio de 2017	**Gabriela Castro**, Directora Ejecutiva CEN-CINAI.
3 de julio de 2017	**Andrea Morera**, Directora Ejecutiva Centros de Atención Integral, Ministerio de Salud.
5 de junio de 2017	**Milena Grillo**, Directora Ejecutiva Fundación Paniamor

Fecha	Nombre – Institución
15 de junio de 2017	**Dominique Monge** y **Danny Esquivel**, responsables planificación ST-REDCUDI
27 de junio de 2017	**María Ester Serrano** y **Kathia Brenes,** Departamento de Construcción de Identidades y Proyectos de Vida, INAMU.
5 de julio de 2017	**Berny Vargas**, Jefe Asesoría Legal Instituto Mixto de Ayuda Social
10 de julio de 2017	**Yariela Quirós**, Coordinadora Área de Bienestar Familiar, Instituto Mixto de Ayuda Social, IMAS
17 de noviembre de 2017	**Amparo Pacheco**, Directora General de FODESAF
12 de julio de 2017	**Erica Linares**, AED
24 de julio de 2017	**Marcela Andrades Alfaro, Luis Eduardo Toledo Araya** y **María Cristina Ponce Carrasco***,* Especialistas internacionales de la JUNJI (Junta Nacional de Jardines Infantiles de Chile), vía skype.
27 de julio de 2017	**Ana Robles**, Representante alternativas privadas en el Consejo de Atención Integral
27 de julio de 2017	**Sandra Sánchez**, Miembro de Asociación ANTRAIHOC (Directora de Centro Ositos Felices)
28 de julio de 2017	**Cindy Vargas**, Administradora de diversos CECUDIS
4 de agosto de 2017	**Giselle Alpizar**, Ministerio de Educación Pública
7 de agosto de 2017	**Adriana Alfaro**, Fundación Dehvi
25 de Agosto de 2017	**Luz del Carmen Montoya** y **Eliana Tabares**, Colaboradoras del Área Pedagógica del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, vía skype
23 de octubre de 2017	**Marielos Lépiz,** Directora de Recursos Humanos del IMAS
23 de octubre de 2017	**Alexander Porras,** Jefe de Presupuesto del IMAS
17 de noviembre de 2017	**Fernando Marín**, Ex Ministro de Bienestar Social y Familia, Administración Chinchilla Miranda 2010-2014
30 de noviembre de 2017	**Ana Teresa León**, Presidenta Ejecutiva Patronato Nacional de la Infancia

Bibliografía y fuentes consultadas

Acedo, C. y Opertti, R. (2012). Educación Inclusiva: de focalizar grupos y escuelas a lograr una educación de calidad como el corazón de una Educación para Todos (EPT). *En: Rambla, Xavier (coord.), La Educación para Todos en América Latina: estudios sobre las desigualdades y la agenda política en educación*. Editorial Miño y Dávila, Buenos Aires: Argentina. Recuperado de: https://ddd.uab.cat/pub/caplli/2012/174557/3_Acedo_y_Opertti_Articulo_Educacion_Inclusiva_a2012_postprint.pdf

Alegre, S. (2013). El desarrollo infantil temprano. Entre lo político, lo biológico y lo económico. Publicación por la Fundación ARCOR y UNICEF, América Latina y El Caribe. Recuperado de: http://www.sipi.siteal.iipe.unesco.org/publicaciones/576/el-desarrollo-infantil-temprano-entre-lo-politico-lo-biologico-y-lo-economico

Alegre, Silvina; Hernández, Ximena Y Roger, Camille (2014). El interés superior del niño. Interpretaciones y experiencias latinoamericanas. Publicado por Fundación ARCOR y UNICEF. Recuperado de: http://www.sipi.siteal.iipe.unesco.org/sites/default/files/sipi_publicacion/sipi_cuaderno_05_interes_superior_nino.pdf

Arriagada, Irma y Todaro, Rosalba. (2012). Cadenas globales de cuidados. El papel de las migrantes peruanas en la provisión de cuidados en Chile. ONU Mujeres, Santiago de Chile.

Asamblea Legislativa de Costa Rica. (2000). *Ley General de Centros de Atención Integral, N. 8017*. Publicada por la Asamblea Legislativa de Costa Rica. Tomado de: http://www.pani.go.cr/publicaciones/documentos/ong-s/320-ley-8017/file

Blofield, Merike y Martínez F., Juliana. (2014). Trabajo, familia y cambios en la política pública en América Latina: equidad, maternalismo y corresponsabilidad. CEPAL.

Brito, Z. (2008). Educación popular, cultura e identidad desde la perspectiva de Paulo Freire. En: *Gadotti, M., Gómez, M., Madra, J. y Fernandes de Alencar, A. (comp.), Paulo Freire. Contribuciones para la pedagogía, pp. 29- 45*. Publicado por CLACSO, Buenos Aires: Argentina. Recuperado de: biblioteca.clacso.edu.ar/gsdl/collect/clacso/index/assoc/D1599.dir /gomez.pdf

Campillo, M. y Baldenegro, M. (2013). Ser agente educativo. Publicado por la Secretaría de Educación Pública, Argentina. Impreso en: México D.F. Recuperado de: http://www.educacionespecial.sep.gob.mx/2016/pdf/2017/AGENTE_EDUCATIVO.pdf

Carballo, P. (2008). Una experiencia de educación popular según premisas de la pedagogía crítica. En: *Gadotti, M., Gómez, M., Madra, J. y Fernandes de Alencar, A. (comp.), Paulo Freire. Contribuciones para la pedagogía, pp. 17- 28*. Publicado por CLACSO, Buenos Aires: Argentina. Recuperado de: biblioteca.clacso.edu.ar/gsdl/collect/clacso/index/assoc/D1599.dir /gomez.pdf

Castilla, C. (2008). Educación popular- Juventud- Participación. Una alianza posible. En: *Gadotti, M., Gómez, M., Madra, J. y Fernandes de Alencar, A. (comp.), Paulo Freire. Contribuciones*

para la pedagogía, pp. 47- 64. Publicado por CLACSO, Buenos Aires: Argentina. Recuperado de: biblioteca.clacso.edu.ar/gsdl/collect/clacso/index/assoc/D1599.dir /gomez.pdf

CCSS, MEP, Ministerio de Salud, UNED, UCR y UNA. (2012). Atención integral del desarrollo niñas y niños en Costa Rica: fortalecimiento intersectorial. Publicado por el Equipo Nacional de Desarrollo (END). Recuperado de: http://www.redsaiid.com/wp-content/uploads/2013/09/DO CUMENTO-FINAL-SAIID-setiembre-2012.pdf

CEPAL. (2007). CONSENSO DE QUITO. Décima Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe. Quito, Ecuador, 6 al 9 de agosto de 2007

Chang, S. y Henríquez, K. (2013). Adultocentrismo y ciudadanía infantil: dos discursos en conflicto para la convivencia. Publicado por CLACSO: Buenos Aires. Recuperado de: http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/posgrados/20140120034301/ChangSpino.pdf

Chavéz, M. (2010). Guías para programas de aprendizaje y desarrollo infantil. Publicación del Departamento de Educación de California, Sacramento. Recuperado de: http://www.cde.ca.gov/sp/cd/re/documents/itproggdlnesspan.pdf

Córdoba, L. (2016). Análisis de la educación inicial ofrecida en los centros de desarrollo infantil del distrito y su incidencia en el desarrollo de capacidades en los niños y las niñas menores de 5 años. *Informe de investigación parcial para obtener el título de Trabajadora Social, Universidad de Cartagena, Colombia*. Recuperado de: http://190.242.62.234:8080/jspui/bitstream/11227 /2766/1/Proyecto%20de%20Investigacion%20Analisis%20de%20la%20Educacion%20Inicial%20en%20Cartagena%20Lina%20Cordoba.pdf

Crosso, C. (2010). El Derecho a la Educación de Personas con Discapacidad: impulsando el concepto de Educación Inclusiva. *Revista Latinoamericana de Educación Inclusiva*, pp. 79-95. Recuperado de: http://www.repositoriocdpd.net:8080/bitstream/handle/123456789/413/Art_ CrossoC_DerechoEducacionPersonas_2010.pdf?sequence=1

Cuervo, Luis Mauricio y Mattar, Jorge. (2014). Planificación para el desarrollo en América Latina y el Caribe: regreso al futuro Primer informe de los diálogos ministeriales de planificación. Publicado por CEPAL. Recuperado de: http://www20.iadb.org/intal/catalogo/PE/2014/14479.pdf

Escudero, J. (2012). La educación inclusiva, una cuestión de derecho. *Revista Educatio Siglo XXI*, 30 (2), pp. 109- 128. Recuperado de: http://revistas.um.es/educatio/article/view/153711/1 40751

EuroPROFEM - The European Men Profeminist Network. (sf). Perspectiva o enfoque de género, análisis de género. **http://www.europrofem.org**

Expósito Molina, Carmen. (2012). ¿Qué es eso de la interseccionalidad? Aproximación al tratamiento de la diversidad desde la perspectiva de género en España. Investigaciones Feministas, vol 3, 203-222. Recuperado de: https://revistas.ucm.es/index.php/INFE/article/viewFile/41146/39358

Freire, P. (2013). Pedagogía del oprimido. Tercera Edición. Editorial Siglo Veintiuno, Buenos Aires: Argentina.

Filgueira, Fernando. (2014). Hacia un modelo de protección social universal en América Latina. CEPAL.

Fundación Mujeres. (2007). Fórmulas para la igualdad N. 2. “Mi papá me mima, mi mamá patea la pelota”. Del sexismo a la igualdad: la escuela coeducadora. Editado por la Mancomunidad de Municipios de Valle del Guadiato. Recuperado de: http://www.fundacionmujeres.es/ maletincoeducacion/pdf/CUAD2horiz.pdf

Gherardi , Natalia y Zibecchi , Carla. (2011). El derecho al cuidado: ¿Una nueva cuestión social ante los tribunales de justicia de Argentina? Revista Política Vol. 49 Nº 1, págs. 107-138.

GIZ. (2013). ¿Qué es un enfoque de género? Una guía producida por la Iniciativa alemana BACKUP.

Grillo, M., León, A., Mora, A. y Rodríguez, I. (2010). Atención integral del desarrollo de niñas y niños en Costa Rica: fortalecimiento intersectorial. Publicado por UNICEF-COSTA RICA, COSECODENI, PANIAMOR, UNIPRIN, INEINA/UNA y VIVA. Recuperado de: http://www.redsaiid.com/wp-content/uploads/2013/09/DOCUMENTO-FINAL-SAIID-setiembre-2012.pdf

Gobierno de Argentina. (2015). Estándares de inclusión para los centros de Desarrollo Infantil. Publicación del Ministerio de Desarrollo Social de Argentina. Recuperado de: https://www.desarrollosocial.gob.ar/wp-content/uploads/2015/10/Estandares-de-inclusion-COCEDIC-Consejo-federal.pdf

Gobierno de Ecuador. (2011). Estrategia nacional intersectorial de desarrollo infantil integral. Publicación del Gobierno de Ecuador. Recuperado de: http://www.todaunavida.gob.ec /wp-content/uploads/downloads/2014/02/2011-Estrategia_Nacional_Intersectorial_de_Desarrollo_Infantil_Integral.pdf

González, M. (2004). *El sexismo en la educación: la discriminación cotidiana*. Editorial de la Universidad de Costa Rica, San José: Costa Rica.

Granado, T. (2008). Apuntes que señalan una nueva concepción educativa. En: *Gadotti, M., Gómez, M., Madra, J. y Fernandes de Alencar, A. (comp.), Paulo Freire. Contribuciones para la pedagogía, pp. 83- 89*. Publicado por CLACSO, Buenos Aires: Argentina. Recuperado de: biblioteca.clacso.edu.ar/gsdl/collect/clacso/index/assoc/D1599.dir /gomez.pdf

Guzmán, J. (coord.). (2014). Red Nacional de Cuido y desarrollo infantil en Costa Rica. El proceso de construcción 2010- 2014. Publicación de CEPAL, Series Políticas Sociales N° 203. Recuperado de: https://www.cepal.org/es/publicaciones/36819-red-nacional-cuido-desarrollo -infantil-costa-rica-proceso-construccion-2010-2014

Huertas, D. (2015). Contenidos didácticos de las artes en la educación inicial de 3 a 5 años. *Tesis para optar por el grado de Licenciada en Artes Escénicas, Universidad Pedagógica Nacional, Colombia*. Recuperado de:

http://repositorio.pedagogica.edu.co/xmlui/bitstream/handle/1234 56789/1441/TE-11477.pdf?sequence=1

INAMU. Política Nacional de Igualdad y Equidad de Género – PIEG, 2007 – 2017.

López, M. (2016). El juego dramático como potenciador del lenguaje corporal en primera infancia. *Tesis para optar por el grado de Licenciado en Artes Escénicas, Universidad Pedagógica Nacional, Colombia*. Recuperado de: http://repository.pedagogica.edu.co/ xmlui/bitstream/handle/123456789/2728/TE-11585.pdf?sequence=1

Lynn, S., Araujo, M., Jaimovich, A. y Cruz, Y. (2016). Una mirada al desarrollo infantil en América Latina y El Caribe desde la teoría y el pensamiento sistémico. Publicación del Banco Interamericano de Desarrollo. Recuperado de: https://publications.iadb.org/bitstream/ handle/11319/7696/Una-mirada-al-desarrollo-infantil-en-America-Latina-y-el-Caribe-desde-la-teoria-y-el-pensamiento-sistemico.pdf?sequence=1

Marco, F. (2014). Calidad del cuidado y la educación para la primera infancia en América Latina. Igualdad para hoy y mañana. Publicado por Naciones Unidas, ONU. Recuperado de: http://sia.eurosocial-ii.eu/files/docs/1420799824-ESTUDIO_6_web.pdf

Marsiglia, Javier. (2010) ¿Cómo gestionar la diferencias?: la articulación de actores para el desarrollo local. Trabajo presentado en las IX Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales, UdelaR, Montevideo, 13-15 de setiembre de 2010. Recuperado de: http://cienciassociales.edu.uy/wp-content/uploads/2013/archivos/Mesa_8_Marsiglia.pdf

MIDEPLAN (2011). Plan Nacional de Desarrollo 2011 – 2014.

MIDEPLAN. (2015). Plan Nacional de Desarrollo 2015 – 2018.

MIDEPLAN. (2016). Guía para la elaboración de políticas públicas.

Ministerio de Educación de Colombia. (2009). Desarrollo infantil y competencias en la primera infancia. Publicado por el Ministerio de Educación de Colombia, Bogotá: Colombia. Recuperado de: http://www.mineducacion.gov.co/primerainfancia/1739/articles-178053_archivo_PDF_libro_ desarrolloinfantil.pdf

Ministerio de Educación de Colombia. (2014). Sentido de la educación inicial. Publicado por el Ministerio de Educación de Colombia, Bogotá: Colombia. Recuperado de: http://www.colombiaaprende.edu.co/html/familia/1597/articles-341487_doc20.pdf

Morales, Carla y León, Ana Teresa. Modelo de Atención y Gestión de los Centros de la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil. 2011. UNICEF.

Monroy, A. y Sáez, G. (2011). Concepto y tipos de ludotecas. *Lecturas: Educación Física y Deportes, Revista Digital*. Buenos Aires, 16 (161). Recuperado de: https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4189861.pdf

Mujer (IDESPO), Heredia: Costa Rica. Recuperado de: https://www.dropbox.com/s/abq n3yjhhv87095/Lenguaje-Inclusivo.pdf?dl=0

Nelly, D. (2010). Lectura en pañales para llegar a la escuela. *Revista Latinoamericana de Ciencias en Niñez y Juventud*, 8 (2), pp. 873-883. Recuperado de:

http://biblioteca.clacso.edu.ar/Colombia/alianza-cinde-umz/20140326121322/art.DivaNellyMejia.pdf

OEA, IIN. (s/f). Manual operativo para la protección integral de niños, niñas y adolescentes en situaciones de emergencia o desastre.

OIT. (2008). Guía sobre las normas internacionales del trabajo.

Gutiérrez Obregón, Yamileth, Marín Arias, Lilliam, Spence Arias, María, Hogares comunitarios en el cuidado de la salud de la niñez en las comunidades de Alajuela centro, Escazú y Moravia. Enfermería Actual en Costa Rica [en linea] 2004, 3 (semestral) Recuperado de:<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=44830102> ISSN

Otárola, Y. (2010). Diseño de espacios educativos significativos para el desarrollo de competencias en la infancia. *Revista CS*, 5, pp. 71-96. Recuperado de: http://www.scielo.org.co/ pdf/recs/n5/n5a04.pdf

Pacheco, C. (2004). Prácticas sexistas en el aula. Publicado por UNICEF, Paraguay. Recuperado de: https://www.unicef.org/paraguay/spanish/py_practicas_sexistas.pdf

Pacheco, C. (2014). Manual para la atención de la primera infancia en la educación no formal. Publicado por Christian Childrens Fund of Canada, Observatorio Socioeducativo alda, Fundación y Todos y todas por la Primera Infancia, Paraguay. Recuperado de: https:// issuu.com/martinsanchezespinoza/docs/2014_manual_para_atenci__n_de_la_pr/95

PANI y UNICEF. (2009). Política Nacional de niñez y adolescencia 2009- 2021. Publicado por la Rectoría Sector Social y Lucha contra la Pobreza, Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia, Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN), PANI y UNICEF. Recuperado de: https://www.unicef.org/costarica/docs/cr_pub_Politica_NNA_CR. pdf

Patiño, J. y Orozco, M. (2014). Promoción del desarrollo infantil desde la ética del cuidado en la familia y en los centros de atención. *Revista Temas de Educación*, 20 (1), pp. 11-26. Recuperado de: http://revistas.userena.cl/index.php/teduacion/article/download/516/655

Paya, A. (2010). Políticas de educación inclusiva en América Latina Propuestas, realidades y retos de futuro. *Revista Educación Inclusiva*, 3 (2), pp. 125- 142. Recuperado de: http://www.revistaeducacioninclusiva.es/index.php/REI/article/view/209/203

Peralta, L. (2014). Propuesta para modelo de estrategia de responsabilidad social empresarial para la incorporación de la empresa privada en la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil (REDCUDI). *Tesis para optar por el grado de Maestría Profesional en Administración y Dirección de Empresas con énfasis en Gerencia*, Universidad de Costa Rica. Recuperado de: http://www.kerwa.ucr.ac.cr/bitstream/handle/10669/28851/Peralta%20Rojas.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Pautassi L., Royo, L. (2012). Enfoque de derechos en las políticas de infancia. Indicadores para su medición. CEPAL, UNICEF. Santiago de Chile.

Ramírez Montes, Ana Leonor. (2017). Consultoría para la Elaboración de la Estrategia para la Incorporación en Nichos de Mercado Laboral y Socioeducativo de Familias Potenciales y Actuales Beneficiarias de la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil (REDCUDI), articulado a Puente al Desarrollo (Contrato de Préstamo 252626/OC-CR). Producto 4: Estrategia para la incorporación en nichos de mercado laboral y educativo de familias potenciales y actuales beneficiarias de la REDCUDI, articulado a Puente al Desarrollo.

Rico, María Nieves y Robles, Claudia (2016). Políticas de cuidado en América Latina Forjando la igualdad. CEPAL.

Rojas, L. y Rojas, M. (2015). Guía de uso del lenguaje inclusivo de género en el marco del habla culta costarricense. Publicada por la Universidad Nacional (UNA) y el Instituto de Estudios de la

Save the Children. (2013) Guía de Buenas Prácticas en Educación Inclusiva. Publicado por Save the Children y AECID: Madrid. Recuperado de: http://www.aecid.es/Centro-Documentacion/Documentos/Publicaciones%20coeditadas%20por%20AECID/Guia_de_Buenas_Practicas_en_Educacion_Inclusiva_vOK.pdf

Segunda Vicepresidencia de la República de Costa Rica, Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial (CNREE) y Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) (2014). Una aproximación a la situación de la niñez y la adolescencia con discapacidad en Costa Rica.

Soares, A. (2012). Género e infancia y ética del cuidado. Editorial Edobol, La Paz: Bolivia. Recuperado de: http://www.cides.edu.bo/webcides/images/pdf/genero_e_infancias_y_etica_del_ cuidado.pdf

UNICEF (2017). Hoja de ruta de habilitación y funcionamiento (Casas de la Alegría).

UNIVEF (s.f.). Observaciones Generales del Comité de los Derechos del Niño.

Vásquez, V. (2010). La perspectiva de la ética del cuidado: una forma diferente de hacer educación. *Revista Educación XXI*, 13 (1), pp. 177-197. Recuperado de: http://www.redalyc.org/pdf/706/70618037008.pdf

Viveros Vigoya, Mara. (2016). La interseccionalidad: una aproximación situada a la dominación. Revista Debate Feminista. Vol. 52, pp. 1-17. Recuperado de: http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0188947816300603

Zibecchi, C. (2014). ¿Cómo se cuida en Argentina?: definiciones y experiencias sobre el cuidado de niños y niñas. Publicado por el Equipo Latinoamericano de Justicia y Género, Buenos Aires: Argentina. Recuperado de: http://elcuidadoenagenda.org.ar/wp-content/uploads/2014/06/MA NUALCOMOSECUIDA_web-final.pdf

Páginas de internet:

http://www.junji.cl/educacion-parvularia/

http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=77473&nValor3=97117&strTipM=TC

http://www.unfpa.org/es/el-enfoque-basado-en-los-derechos-humanos

http://www.mtss.go.cr/empleo-formacion/buscoempleo.html

http://www.mtss.go.cr/empleo-formacion/pronae-4x4.html

http://www.mtss.go.cr/empleo-formacion/empleate.html

http://www.mtss.go.cr/elmininisterio/despacho/mi-primer-empleo/

http://presidencia.go.cr/puentealdesarrollo/

http://www.inamu.go.cr/sello-de-igualdad-de-genero

http://www.inamu.go.cr/fomujeres-proyecto

http://www.mep.go.cr/programas-y-proyectos/programa-de-becas-fonabe

Marco organizacional de la REDCUDI:

Articulación de la Comisión Consultiva,

Comisión Técnica Interinstitucional

y Secretaría Técnica de la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil

Enero, 2018

Contenido

Índice de cuadros 2
Índice de figuras 3
Siglas y acrónimos 3
1. Presentación 4
2. Marco conceptual y metodológico 5
2.1. Objeto y objetivos del estudio 5
2.1.1. Objeto del estudio 5
2.1.2. Objetivos del estudio 5
2.2. Marco conceptual del estudio 7
2.2.1. El diseño organizacional 7
2.2.2. Las funciones de “supervisión”, “coordinación” y “evaluación de la calidad” 11
2.3. Aspectos metodológicos 13
2.3.1. Etapa de diagnóstico 14
2.3.2. Etapa de diseño 15
2.3.3. Etapa de formulación del marco operativo 15
3. Los órganos de coordinación de la REDCUDI 16
3.1. Competencias y funciones de los órganos coordinadores de la REDCUDI 16
3.1.1. De la Comisión Consultiva 16
3.1.2. De la Comisión Técnica Interinstitucional 16
3.1.3. De la Secretaría Técnica 17
3.2. Recursos y actividades de la Secretaría Técnica 19
3.2.1. El personal actual de la ST 19
3.2.2. Actividades que coinciden con las funciones asignadas por ley 21
3.2.3. Actividades de la ST: importancia estratégica y nivel de desarrollo 25
3.2.4. Otras áreas de actividad que no están explícitas en la Ley 9220 27
3.3. Otras limitaciones de la organización actual de la Secretaría Técnica 28
3.4. Aspectos relevantes del contexto jurídico e institucional 30
4. Ventajas y limitaciones que enfrenta la Secretaría Técnica 33
4.1. Principales ventajas 33
4.2. Principales limitaciones 34
4.2.1. Carencias de tipo organizativo 34
4.2.2. Limitaciones asociadas al marco jurídico aplicable a la ST 35
4.2.3. Insuficientes capacidades para asumir los retos pendientes 35
5. Los procesos y subprocesos de la Secretaría Técnica 37
5.1. Los procesos identificados 37

5.2. Proceso estratégico 37
5.3. Proceso de formulación de propuestas de políticas 38
5.3.1. Subproceso de elaboración de propuestas de políticas. 39
5.3.2. Subproceso de generación de insumos de información y conocimiento 39
5.3.3. Subproceso de promoción de acuerdos 40
5.3.4. Subproceso de apoyo a la gestión de las sesiones de la CC y la CTI 40
5.4. Proceso de prestación de servicios a los operadores de alternativas de cuido 41
5.5. Procesos de apoyo 41
6. Estructura organizativa propuesta para la Secretaría Técnica 43
6.1. Organigrama propuesto 43
6.2. Propósito y actividades básicas de las unidades organizativas 44
6.2.1. Despacho del Director Ejecutivo 45
6.2.2. Departamento de Desarrollo Estratégico 45
6.2.3. Departamento de Servicios Institucionales 46
6.2.4. Dirección de Diseño de Políticas 46
6.2.5. Departamento de Análisis de Políticas 47
6.2.6. Departamento de Análisis de Información 48
6.2.7. Dirección de Servicios de Cuido Infantil 48
6.2.8. Departamento de asesoría en cuido infantil 49
6.2.9. Departamento de capacitación en cuido infantil 49
6.3. La organización por redes en la Secretaría Técnica 50
6.3.1. Áreas donde es posible aplicar la organización por redes 50
6.3.2. Niveles de funcionamiento en red 51
6.3.3. Organización de la dinámica de redes 52
7. Orientaciones operativas 54
7.1. En una primera etapa 54
7.2. En una segunda etapa 54
8. Seguimiento de la calidad y la cobertura de los servicios 56
9. Bibliografía 58
Anexo. Detalle de funciones ejecutadas por los funcionarios profesionales de la Secretaría Técnica de la REDCUDI, según sus programas de trabajo (julio de 2017) .. 60

Índice de cuadros

CUADRO 1. CLASIFICACIÓN DE LAS FUNCIONES ASIGNADAS POR LEY A LA SECRETARÍA TÉCNICA 18
CUADRO 2. CANTIDAD DE FUNCIONARIOS DE LA SECRETARÍA TÉCNICA SEGÚN PUESTO 21

Recuadro 1. Principales contenidos de las disposiciones vinculantes de la Contraloría General de la República contenidas en la Auditoría de carácter especial sobrE la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil 22

CUADRO 3. ÁREAS DE ACTIVIDAD REFERIDAS EXPLÍCITAMENTE EN LA LEY 9220, SU IMPORTANCIA ESTRATÉGICA Y SU DESARROLLO RELATIVO 26

FIGURA 1. PROCESOS Y SUBPROCESOS PROPUESTOS PARA LA SECRETARÍA TÉCNICA..... 42

Índice de figuras

Figura 1. Procesos y subprocesos propuestos para la Secretaría Técnica 42

Figura 2. Organigrama propuesto para la Secretaría Técnica..... 44

Siglas y acrónimos

BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CC	Comisión Consultiva de la REDCUDI
CCSS	Caja Costarricense de Seguro Social
CECUDI	Centro de Cuido y Desarrollo Infantil, nombre que se asignó a la modalidad de centros municipales de cuido infantil
CEN-CINAI	Programa de desarrollo infantil del Ministerio de Salud
CONAPDIS	Consejo Nacional de Personas con Discapacidad
CTI	Comisión Técnica Interinstitucional de la REDCUDI
IMAS	Instituto Mixto de Ayuda Social
INAMU	Instituto Nacional de las Mujeres
MEP	Ministerio de Educación Pública
PANI	Patronato Nacional de la Infancia
REDCUDI	Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil
UEP	Unidad Ejecutora del Programa para la Prevención de la Violencia y la Promoción de la Inclusión Social, Contrato de Préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo 2526/OC-CR al Gobierno de Costa Rica

1. Presentación

El presente planteamiento está orientado al fortalecimiento sistemático del marco organizacional de las tres instancias de coordinación creadas por la Ley N. 9220: Comisión Consultiva, Comisión Técnica Interinstitucional y Secretaría Técnica de la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil. En el caso de la Secretaría Técnica, se presenta un diseño organizacional y la estrategia para su operacionalización para coadyuvar en el cumplimiento permanente de las funciones establecidas en el artículo 10 de la Ley en mención.

En la sección 2, se expone el marco conceptual y metodológico del estudio, una síntesis del diagnóstico que sirvió de base para las propuestas que se plantean en las secciones siguientes: en la sección 3, se presentan elementos de diagnóstico sobre los órganos de coordinación de la REDCUDI, y en la sección 4, se agregan elementos adicionales sobre el entorno de la Red.

En la sección 5 se presenta una elaboración acerca de los principales procesos y subprocesos de la Secretaría Técnica. La sección 6 contiene la propuesta de su estructura organizativa. La sección 7, ofrece las orientaciones operativas para la implantación de la estructura organizativa propuesta. Finalmente, en la sección 8 se incluye una explicación acerca de la forma en que están ubicadas las actividades de seguimiento de la calidad y la cobertura de los servicios de cuido dentro de los procesos y la organización propuestos.

Este documento, se constituye en la segunda parte -complemento- del denominado Marco Conceptual, Operativo y Organizacional de la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil.

Se construyó a partir de una reflexión conjunta entre diversos actores sociales, coyuntura en la cual también se elaboraron y se aprobaron las Políticas y lineamientos estratégicos de la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil, el Plan Estratégico 2018 - 2022 de la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil y el Reglamento a la Ley N. 9220, sobre la creación de la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil.

Estos, además de ser considerados instrumentos normativos y de planificación de total trascendencia para los objetivos de la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil, responden a las disposiciones 4.3, 4.4, 4.5, 4.10, 4.11, y 4.12, del Informe DFOE - SOC-IF-18-2015 denominado Auditoría de Carácter Especial sobre la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil, de la Contraloría General de la República, de fecha 17 de diciembre del año 2015. Específicamente, en lo correspondiente al Marco Conceptual, Operativo y Organizacional, está asociado a las disposiciones 4.5 y 4.12.

2. Marco conceptual y metodológico

2.1. Objeto y objetivos del estudio

2.1.1. Objeto del estudio

El objeto del estudio se centra en los tres órganos coordinadores de la REDCUDI, según está establecido en la Ley 9220: la CC, la CTI, y la ST.

En particular el objeto del estudio abarca la estructura organizativa de la ST y los principales procesos mediante los cuales los tres órganos antes citados interactúan entre sí.

Dentro de los procesos de la REDCUDI, el estudio pone énfasis en dos de sus sistemas[1]: a) coordinación y supervisión de las distintas ofertas de servicios de cuido infantil que se encuentran dentro de su ámbito de competencia, y b) seguimiento de la calidad de los servicios.

El estudio toma en cuenta la dinámica interna de los órganos coordinadores de la REDCUDI, las relaciones entre ellos, y su entorno inmediato. Este último abarca el marco institucional, de los servicios de cuido infantil del país, y la comunidad de especialistas en cuido y desarrollo infantil que laboran en la academia o en otros ámbitos.

2.1.2. Objetivos del estudio

El objetivo general que se ha formulado para el estudio es elaborar una propuesta para mejorar el marco organizacional de los órganos coordinadores de la REDCUDI[2] –es decir, la CC, la CTI y la ST– poniendo especial énfasis en dos de sus sistemas: a) el de supervisión y coordinación de las distintas ofertas de servicios de cuido infantil que se encuentran dentro de su ámbito de competencia, y b) el de seguimiento de la calidad y la cobertura de los servicios.

Este objetivo se operacionaliza en los siguientes objetivos específicos:

1. Identificar y analizar aquellos elementos jurídicos, institucionales, políticos y culturales que forman parte del entorno de los órganos coordinadores de la REDCUDI, y que pueden tener mayor importancia para el diseño de su marco organizacional.

[1] El término “sistema” no parece ser el más apropiado para describir las actividades de supervisión y coordinación, y de seguimiento de la calidad que tienen lugar en la REDCUDI. Se mantiene en la formulación del objeto y los objetivos de estudio para cumplir con los términos de referencia. En secciones posteriores de este informe, se propone una forma específica de tratar esas actividades dentro del marco organizacional y operativo de la REDCUDI.

[2] Se define el “marco organizacional de los órganos coordinadores de la REDCUDI” como la estructura organizativa de la ST más los procesos mediante los cuales esta Secretaría interactúa con la CC y la CTI, con el fin de facilitar que los tres órganos ejerzan sus competencias de manera eficaz.

2. Analizar aquellas interacciones formales e informales entre los tres órganos de coordinación de la REDCUDI, que pueden ser relevantes para el diseño de la estructura organizativa de la ST.
3. Proponer una estructura organizativa para la ST.
4. Proponer los elementos organizativos básicos que debe contener la ST con respecto a los principales procesos de supervisión, coordinación y seguimiento de la calidad de los centros de cuido.

2.2. Marco conceptual del estudio

2.2.1. El diseño organizacional [3]

Definición

El diseño organizacional es el proceso mediante el cual se construye una estructura organizacional, entendida esta como un conjunto ordenado y formalizado de tareas, responsabilidades y relaciones de autoridad dentro de una organización. La forma usual de representar gráficamente esta estructura es el organigrama.

El diseño organizacional no solamente debe tomar en cuenta la dinámica interna de una organización, sino también las interacciones con su entorno. En el diagnóstico que debe sustentar este tipo de diseños, es necesario considerar no solamente la dimensión funcional, sino también los aspectos políticos, culturales, tecnológicos, y de estrategia organizacional. En organizaciones estatales, como es el caso de la REDCUDI, el diagnóstico debe incluir además un análisis de las restricciones impuestas por el marco jurídico e institucional de la Administración Pública[4].

La organización vista como un sistema

Tanto en la fase de diagnóstico como en la de diseño, se buscó entender la organización de la REDCUDI como un sistema, es decir, como un conjunto de actividades y procesos que son interdependientes e interactuantes, y que forman un todo organizado, en el mismo sentido en que fue desarrollado por Bertalanffy en la década de los años 50[5]. En particular, se la analizará como un sistema abierto. Es decir, como un sistema que interactúa con su entorno para sobrevivir y prosperar, y que en esa interacción intercambia información y recursos, mientras se adapta continuamente. Una organización, vista como sistema, debe responder permanentemente a las demandas y características de sus clientes, proveedores, aliados y competidores[6]. En una organización pública que además es parte del sector social del gobierno, como es la REDCUDI, el enfoque de sistema abierto lleva a poner atención en las interacciones con los actores institucionales, políticos y sociales.

Organizaciones mecánicas y orgánicas

En el diseño organizacional de la REDCUDI también se hace uso de la distinción entre organizaciones mecánicas y orgánicas[7]. Una organización mecánica opera en

[3] Para elaborar la propuesta de marco organizacional de los órganos coordinadores de la REDCUDI, se ha optado por un enfoque conceptual ecléctico, que integra elementos teóricos de distintas corrientes, para buscar la mejor forma posible de concretar los objetivos propuestos.
[4] Sobre la definición y los principales enfoques del diseño organizacional, véase Hellriegel y Slocum, 2009.
[5] Betalanffy, 1976, p. 94.
[6] Véase, por ejemplo, Pugh y Hickson, 1976, p. 301.
[7] Estos conceptos fueron desarrollados por Burns y Stalker en los años cincuenta. Véase Burns y Stalker, 1961.

función de normas y disposiciones formales que regulan con detalle las funciones de sus unidades internas y los flujos de información, y mantiene un esquema centralizado de la toma de decisiones mediante un orden jerárquico rígido. En contraste, una organización orgánica mantiene un nivel bajo o intermedio de formalidad en su funcionamiento, posee un esquema descentralizado de toma de decisiones, una estructura flexible de autoridad, un esquema de división del trabajo también flexible y una estructura organizativa con pocos niveles de jerarquía.

Enfoques de diseño organizacional

En la fase de diseño, se utilizaron elementos conceptuales provenientes de tres enfoques: el de diseño funcional, el de diseño por procesos, y el de diseño por redes.

El **enfoque de diseño funcional** es uno de los enfoques tradicionales más utilizados por décadas. Las unidades organizativas y las relaciones de jerarquía entre ellas se establecen a partir de un agrupamiento funcional de los/as empleados/as. Se establece un alto grado de formalización de las actividades correspondientes a cada puesto laboral, se define con mucho detalle la división de tareas entre unidades organizativas, y se establecen con claridad las líneas de jerarquía. Este enfoque tiene la ventaja de ofrecer un conjunto de reglas claras a los integrantes de la organización, de forma que cada cual tiene bien definido su ámbito de libertad dentro de la organización. Además, favorece la especialización en el trabajo. Una desventaja es que dificulta que los/as integrantes de la organización interactúen de manera relativamente flexible, y coordinen entre sí.

En la Administración Pública costarricense, y específicamente, en el Gobierno Central, las entidades específicas deben operar dentro de un contexto jurídico que determina en alto grado el diseño organizativo de las instituciones públicas. El enfoque que está detrás de ese marco jurídico es fundamentalmente el enfoque funcional. Estas restricciones obligan a plantear el diseño de una organización como la REDCUDI dentro de ese enfoque, aunque existen grados de libertad que se pueden aprovechar, para introducir elementos propios de otros enfoques. En concreto, se considera el enfoque de procesos y el de redes.

En la perspectiva del **enfoque por procesos**, se concibe a la estructura organizativa como una red de procesos interrelacionados o interconectados.[8] Para diseñar y gestionar organizaciones basadas en procesos, se utiliza el modelo de gestión basada en procesos. A diferencia del modelo funcional, que pone el énfasis en las cadenas de mando y las funciones de cada unidad organizativa, el modelo de gestión basada en procesos aplica un enfoque sistémico, desde el cual se busca tratar de cumplir la misión de la organización a partir de una adecuada interacción con los actores del entorno y de su interior (clientes, proveedores, accionistas, empleados, autoridades de gobierno, actores

[8] Uno de los pioneros del modelo de gestión por procesos es James Harrington. Véase Harrington, J., 1991.

sociales, etc.). Dentro de este enfoque, se busca desarrollar estructuras más horizontales y más flexibles que las que resultan del diseño funcional[9].

En los análisis expuestos en este informe, se distingue entre tres tipos de procesos: estratégicos, sustantivos y de apoyo:

a. Los procesos estratégicos son aquellos relacionados con el ejercicio de la función de dirección dentro de la organización; mediante ellos, a) se producen las políticas, estrategias y planes de la organización, b) se emiten las instrucciones para ejecutarlas, y c) se le da seguimiento a esa ejecución.

b. Los procesos sustantivos son los que se encargan de realizar las actividades sustantivas de la organización, destinadas a satisfacer directamente a sus clientes.

c. Los procesos de apoyo son los que soportan los procesos estratégicos y operativos.

Los elementos básicos de un proceso son los insumos, las actividades de transformación de los insumos, y los productos. Además, cada proceso está orientado por el objetivo de satisfacer las necesidades y requerimientos de clientes específicos.

Con respecto a los clientes, y considerando que la REDCUDI es una entidad gubernamental, conviene distinguir entre dos tipos de clientes:

a. Los/as clientes finales, que son los niños y niñas beneficiarios/as y sus madres, padres o encargados/as.

b. Los/as clientes inmediatos, que son aquellos actores de la REDCUDI a quienes la ST debe satisfacer con la provisión de los respectivos productos que genera.

Un supuesto que está detrás de esa distinción es que al satisfacerse las necesidades de los/as clientes inmediatos de la ST, se propiciarán procesos institucionales posteriores, que finalmente permitirán beneficiar a los/as clientes finales.

El **enfoque de diseño organizacional por redes** plantea organizaciones que dependen de otra para realizar funciones críticas, sobre bases contractuales. Si se extiende este enfoque a las organizaciones públicas, se puede agregar que un diseño en red también incluye las relaciones de cooperación mutua entre organizaciones públicas y privadas para alcanzar metas comunes.

El diseño por redes tiene la ventaja de que ofrece flexibilidad y puede reducir costos y tiempos de maduración organizacional, al permitir que una organización relativamente pequeña pueda acometer tareas que por su magnitud y su complejidad corresponderían a organizaciones de mayor tamaño y más especializado. Por otra parte, su desventaja reside en que se generan mayores incertidumbres con respecto a los plazos y calidades de los insumos que se reciben de parte de los proveedores o las organizaciones

[9] Uno de los principales proponentes de las estructuras horizontales es Frank Ostroff. Véase Ostroff, 1999.

asociadas, y a que se posee menos control sobre los procesos y los productos[10]. Este enfoque puede aplicarse de manera combinada con los enfoques funcional o por procesos.

Dentro de las limitaciones del estudio, se analizarán aspectos de la **organización informal** de la ST. Dentro de la teoría de las organizaciones, este concepto fue introducido por Roethlisberger y Dickson a fines de la década de los años cuarenta[11]. Estos autores advirtieron que el comportamiento de las personas dentro de una organización no podía explicarse únicamente por las reglas y las estructuras organizativas, sino también por los patrones de relación entre ellos que se producen de manera informal. La organización informal se entiende como el conjunto de interacciones y de relaciones que se establecen entre las personas involucradas en una organización.

Para establecer los patrones específicos de organización por redes en la ST, se propone considerar los aportes provenientes de la gestión del conocimiento, una de las disciplinas que se ocupan de la administración de organizaciones, que se centra en el conocimiento como el principal activo a gestionar. Se le puede definir como la disciplina que se encarga de la creación, el intercambio y la aplicación del conocimiento, y de los procesos de aprendizaje colectivo continuo en la organización[12]. En particular, se considera que la teoría sobre "comunidades de práctica", que forma parte del cuerpo conceptual sobre gestión del conocimiento, puede ser de utilidad para ese propósito. Las comunidades de práctica son grupos de personas que comparten un interés por algo que hacen, y aprenden cómo hacerlo mejor a medida que interactúan regularmente en un entorno de red[13].

Objetivos del diseño organizacional

A continuación, se mencionan varios objetivos orientadores de un diseño organizacional:

a. Facilitar la toma de decisiones, tanto de las decisiones sobre la organización interna como las que son necesarias para cumplir con la normativa vigente y con las demandas planteadas por las autoridades de gobierno que tienen competencias de autoridad sobre la REDCUDI.

b. Facilitar el flujo de información interno y con el entorno institucional de manera recíproca, de los servicios de cuido y desarrollo infantil y proyectos de interés social relacionados con la infancia.

c. Definir claramente las líneas de autoridad y los ámbitos de responsabilidad de equipos de trabajo y unidades organizativas.

[10] Sobre este tema, véase Pearce y David, 1983.
[11] Específicamente, en Roethlisberger y Dickson, 1939.
[12] Dalkir, 2005, p. 3.
[13] Sobre el concepto de comunidad de práctica, véase Wenger-Trayner y Wenger-Trayner, 2015.

d. Definir con claridad los niveles de coordinación entre equipos de trabajo y unidades organizativas.

e. Aprovechar las ventajas de la gestión por procesos, en la medida en que sea posible.

f. Desarrollar una organización informal que favorezca un clima de trabajo armonioso y altamente productivo.

g. Dotar a la organización de los niveles de flexibilidad posibles.

h. Aprovechar las ventajas resultantes de la gestión de redes de cooperación con otros actores.

i. Alcanzar mayores niveles de efectividad en la organización.

2.2.2. Las funciones de "supervisión", "coordinación" y "evaluación de la calidad"

La supervisión

Según el Diccionario de la Real Academia Española, el término supervisión se define como "ejercer la inspección superior en trabajos realizados por otros". El ejercicio de la supervisión implica una situación de superioridad jerárquica del supervisor sobre el supervisado. Suele ser una función con considerable contenido técnico, pues su ejercicio requiere de análisis de las condiciones que se requiere inspeccionar. Se puede presentar en el contexto de una organización pública o privada, siempre que se trate de un ente que supervisa y otro sujeto a supervisión. En las organizaciones públicas, la función de supervisión es una competencia que debe ser conferida por vía legal.

La ST no tiene competencias legales para ejercer directamente la supervisión de los centros de cuido infantil de la REDCUDI. Su ámbito de competencia en relación con esta función se restringe al apoyo técnico a las entidades estatales que ejercen supervisión sobre los centros de cuido que esas entidades que poseen o que subsidian, para que las lleven a cabo con mayores niveles de rigurosidad y coordinación entre ellas. Por ejemplo, dentro de este ámbito de acción, la ST puede contribuir a diseñar protocolos, procedimientos o instrumentos de supervisión de centros de cuido que permitan compatibilizar los criterios de supervisión de cada entidad. De esa forma, se buscaría contar con un marco metodológico unificado para ejercer esta función.

La coordinación

De entre las distintas acepciones del término "coordinar" que ofrece el Diccionario de la Real Academia Española, la que más se adapta a la función de coordinación en contextos organizacionales es la de "unir dos o más cosas de manera que formen una unidad o un conjunto armonioso".

En su libro clásico "Administración industrial y general", Henry Fayol desarrolló una concepción sobre la coordinación como componente central de la organización de una

empresa. Según Fayol, “Para que reine la armonía entre las diversas partes del organismo material o social (…) se necesita no solamente un buen programa y una buena organización, sino también una coordinación realizada en todo momento”.

Los principales autores de la teoría de la organización han elaborado acerca de la función de coordinación, dentro de la estructura de una empresa u organización. Por ejemplo, Koontz y Weihrich (1999) plantean lo siguiente:

> *Algunas Autoridades consideran que la coordinación es en sí misma una función específica de la administración. Sin embargo, es mejor concebirla como la esencia de la administración, para el logro de la armonía de los esfuerzos individuales a favor del cumplimiento de las metas grupales. Cada una de las funciones administrativas es un ejercicio en pro de la coordinación (…) Así, es tarea básica de los administradores, conciliar las diferencias de enfoques, ritmos, esfuerzos o intereses y armonizar las metas individuales a fin de que contribuyan a las organizacionales*[14]*.*

Resulta evidente entonces que la coordinación es una característica que debe permear a cualquier organización en su totalidad; no se trata de un área funcional que puede ubicarse en un departamento específico. Es por ello que en el diseño organizacional, la forma correcta de incorporar la coordinación debe consistir en lograr que en el diseño general que se plantea, sea posible lograr niveles adecuados de coordinación interna y con el entorno.

En el contexto de la REDCUDI, la función de coordinación se encuentra ubicada en el centro de su misma naturaleza. Si se analizan los cuatro objetivos de la REDCUDI establecidos en el artículo 2 de la Ley 9220, se puede encontrar que dos de ellos refieren al cumplimiento de los derechos de los niños beneficiarios de los servicios de cuido y de sus madres, padres o encargados/as –el desarrollo integral de esos niños y la inserción laboral y educativa de sus encargados/as. Otro objetivo apunta hacia la promoción de la corresponsabilidad de todos los actores sociales relevantes, en el desarrollo de los servicios de cuido. Y hay solamente un objetivo que refiere a la naturaleza de la participación de la REDCUDI dentro del ámbito de la política sobre cuido infantil. Es el objetivo c): “Articular los diferentes actores, alternativas[15] y servicios de cuido y desarrollo infantil”. Se puede notar que con ese objetivo, se confiere a la REDCUDI el carácter de ente coordinador entre las distintas organizaciones estatales con competencias en el ámbito de los servicios de cuido infantil. Tal característica de la REDCUDI resulta más evidente, al analizar las funciones de la ST establecidas en el artículo 10 de la Ley 9220. Nótese, por ejemplo, que la función indicada en el inciso a) consiste en “Proponer y

[14] Koontz y Weihrich, 1999.

[15] En este informe se entiende que una “alternativa de cuido infantil” es un servicio de cuido infantil brindado en un lugar específico, a determinado grupo de niños, niñas o adolescentes. Se emplea también el término “centro de cuido infantil” con el mismo significado.

coordinar el desarrollo de nuevas alternativas para la prestación de servicios de cuido y desarrollo infantil (…)", y que la que se establece en el inciso b) reside en "Sugerir, a las autoridades públicas, centralizadas y descentralizadas, las políticas para favorecer el logro de los objetivos de la Redcudi, involucrando a los/as diferentes participantes que conforman la red".

La REDCUDI es un órgano de coordinación entre entidades estatales involucradas en los servicios de cuido infantil desde ópticas distintas. Dado que los órganos de la REDCUDI no poseen poder de dirección jerárquica sobre las entidades que la componen, el tipo de coordinación que le corresponde ejercer es aquella que se basa en la construcción de acuerdos entre los/as representantes de estas entidades, sobre la base de objetivos y metas previamente establecidos y de un adecuado sustento científico y técnico.

Todas las actividades de la REDCUDI deben ser programadas, organizadas y ejecutadas con base en acuerdos tomados por las entidades que la integran. Por ello se puede afirmar que todas esas actividades son expresión de la coordinación entre estas entidades. Teniendo esto presente, se ha optado por incluir a la totalidad de las funciones asignadas por ley a la REDCUDI, dentro del ámbito de análisis correspondiente al Producto 9.

Seguimiento de la calidad y la cobertura de los servicios

Dentro de las distintas corrientes de gestión de proyectos, la fase de seguimiento corresponde a la medición de distintos aspectos involucrados de la ejecución del programa, definidos previamente en los instrumentos de planeamiento. El seguimiento se puede enfocar en los riesgos, los costos, los tiempos, el alcance, y también en la calidad. El seguimiento de la calidad se puede enfocar dentro de procesos de mejora continua, o bien, puede estar centrado en cuantificar indicadores de calidad previamente diseñados.

Por su parte, el seguimiento de la cobertura de un servicio puede ser entendido como un componente del seguimiento de la calidad, si lo que se está valorando es la calidad general del programa que provee ese servicio; o bien, puede ser analizado como parte del seguimiento del avance en el cumplimiento de metas de ejecución, en el caso de que durante el planeamiento se hayan establecido metas de cobertura. En cualquier caso, es importante tener presente que la mejor forma de llevar a cabo actividades de seguimiento, es dentro de un enfoque integrado de gestión de proyectos o programas, que abarque la planeación, la ejecución, el seguimiento y la evaluación como fases de un mismo proceso.

2.3. Aspectos metodológicos

El análisis expuesto en este informe se desarrolló en tres etapas: etapa de diagnóstico, etapa de diseño del marco organizacional, y etapa de formulación del marco operativo.

2.3.1. Etapa de diagnóstico

Esta etapa abarca tanto la dinámica interna de la actual organización de la ST, y de su entorno inmediato. El análisis de ambas dimensiones se realizará con base en entrevistas al Director Ejecutivo de la REDCUDI y a algunos de sus funcionarios, y también, con base en los análisis contenidos en los otros productos de la consultoría a la cual pertenece este informe. Ello se facilita porque en el momento en que se realiza este análisis, los otros productos ya han sido terminados; al menos se cuenta con las versiones preliminares de los respectivos informes.

En relación con la situación interna actual de la ST, se analiza lo siguiente:

a. Las competencias de la ST asignadas por ley, y las competencias y funciones de cada uno de sus órganos.
b. La estructura organizativa formal, analizada desde tres perspectivas: a) la funcional, b) la de los procesos, y c) la de la dinámica de redes.
c. Los grados de mecanicismo y organicidad presentes en la organización.
d. Los elementos propios de la organización informal de la ST.
e. Explicación detallada de la ubicación de las actividades de coordinación, supervisión y seguimiento de la calidad dentro de los procesos y procedimientos actuales de la ST.

En relación con el contexto inmediato de la ST, se analizan las siguientes formas de interacción y relación con los actores institucionales con los que se relaciona. Principalmente, con:

a. El Ministro Rector y Presidente Ejecutivo del IMAS.
b. Las instituciones integrantes de la CC y la CTI.
c. Los operadores de servicios de cuido infantil.
d. Los/as trabajadores/as de la actividad de cuido infantil del país.
e. La comunidad de especialistas en cuido y desarrollo infantil.
f. Las instituciones que ejercen funciones de fiscalización superior y defensa de derechos de los habitantes (la CGR y la Defensoría de los Habitantes).
g. Otras instituciones del Gobierno Central.
h. La Asamblea Legislativa.

Una vez que se haya realizado el análisis descriptivo sobre la organización actual de la ST y su entorno, se realizará un análisis crítico de su organización, orientado a establecer las principales limitaciones y ventajas para el ejercicio eficaz de las competencias asignadas legalmente.

2.3.2. Etapa de diseño

Dentro de la etapa de diseño, la primera actividad a realizar es la definición de los objetivos que deben guiar el proceso de diseño. Se toman en cuenta los tipos de objetivos planteados en el marco conceptual de este estudio.

Se ha optado por diseñar una estructura híbrida, con una mezcla de elementos de la organización por funciones, por procesos y por redes.

En el diseño, se tienen en cuenta las restricciones impuestas por el marco jurídico.

El resultado final de esta etapa es una propuesta de estructura organizativa deseable, bajo el supuesto de que no habrá restricciones presupuestarias para su desarrollo. Como parte de esta propuesta, se hace una mención explícita a la ubicación de las actividades de supervisión, coordinación y seguimiento de la calidad y la cobertura dentro de la organización propuesta.

2.3.3. Etapa de formulación del marco operativo

En esta etapa se elabora una propuesta de estrategia para la operacionalización de la estructura organizativa previamente diseñada.

En primer lugar, se definen varias etapas para el avance de ese proceso. Se tiene presente que existen importantes restricciones económicas que limitan la posibilidad de contratar plazas nuevas e invertir en distintos tipos de recursos que la organización de la ST necesita. Teniendo esto en cuenta, se propone a) una primera etapa, correspondiente a un escenario de transformación de la estructura organizativa de la ST con los recursos existentes, b) una etapa intermedia, en la cual serán necesarios nuevos recursos pero no tantos como en la siguiente etapa, y c) la etapa, para la cual se plantea una estructura organizativa deseable, bajo el supuesto de que no habrá restricciones presupuestarias para su desarrollo; esta es precisamente la estructura resultante de la etapa anterior.

En segundo lugar, se proponen varias orientaciones para avanzar en el proceso de concreción de la estructura organizativa propuesta.

3. Los órganos de coordinación de la REDCUDI

3.1. Competencias y funciones de los órganos coordinadores de la REDCUDI

3.1.1. De la Comisión Consultiva

La CC es el órgano de coordinación superior de la Red. Está presidida por el ministerio que ejerza la rectoría del sector social o, en ausencia de este, el Instituto Mixto de Ayuda Social. Según el artículo 8 de la Ley 9220, la función principal de este órgano consiste en recomendar al Poder Ejecutivo las políticas generales y los lineamientos estratégicos sobre el sistema de cuido y desarrollo infantil. En ese artículo se indica que la CC también tiene competencias para recomendar políticas sobre "la coordinación competencial interinstitucional y las relativas a las diversas modalidades[16] de prestación de servicios de la red de cuido". La Ley establece que este Comité debe reunirse de forma ordinaria cada tres meses, y de forma extraordinaria, cuando la convoque su Presidente.

3.1.2. De la Comisión Técnica Interinstitucional

Los otros dos órganos de la REDCUDI son la CTI y la ST. El propósito principal del funcionamiento de ambos consiste en apoyar los procesos de toma de decisiones de la CC, en otras palabras, apoyar los procesos de diseño, discusión y remisión al Poder Ejecutivo de las propuestas de políticas públicas sobre cuido infantil.

La CTI es definida en la Ley 9220 "como un órgano de coordinación de las acciones gubernamentales para la articulación, el fortalecimiento y la expansión de la Redcudi". Está conformada por representantes permanentes de ocho entidades que forman parte de la Red, el Director Ejecutivo de la ST –quien la preside—y otras personas que se incorporen por invitación, con vos pero sin voto. Se reúne ordinariamente cada dos meses, y de forma extraordinaria cuando lo decida el Presidente. Responde al diseño de una típica comisión técnica, y no posee una estructura organizativa propia.

De la lectura de las funciones que le fueron asignadas por la citada ley a la CTI, se deduce que se trata de un órgano de carácter técnico creado para apoyar el funcionamiento de la CC, que se especializa en desarrollar una labor de acción articulada entre las entidades que integran la Red, para sustentar los procesos de toma de decisión de la CC. Los tipos de productos de la CTI que corresponden a las funciones que le son asignadas legalmente son los siguientes:

a. Propuestas de políticas, programas y acciones pertinentes para el adecuado funcionamiento y desarrollo de la REDCUDI.

[16] En este informe, con el término "modalidad de cuido infantil" se hace referencia a un programa de cuido infantil brindado o subsidiado por un ente estatal. También se considera como una "modalidad" al conjunto de servicios de cuido infantil privados que no son subsidiados por el Estado. Para los servicios estatales, también se utiliza el término "programa de cuido infantil" con el mismo significado; en estos casos, se hace referencia al concepto de programa y no necesariamente al nombre formal de la modalidad correspondiente.

b. Propuestas de planes de acción interinstitucional de la REDCUDI, o propuestas sobre los contenidos a incorporar en esos planes.

c. Informes de seguimiento de las acciones de la REDCUDI, hayan sido ejecutadas por una sola institución o por varias de ellas.

d. Pronunciamientos sobre los informes de seguimiento y evaluación de la REDCUDI que se realicen.

3.1.3. De la Secretaría Técnica

La ST de la REDCUDI es el único órgano que está diseñado como una organización y por tanto, posee una estructura organizativa permanente. La Ley 9220 la define como "un órgano de máxima desconcentración, técnica y funcionalmente especializado, con independencia de criterio, y personalidad jurídica instrumental y presupuestaria". La citada ley también establece que la ST "estará adscrita al ministerio que ejerza la rectoría del sector social o, en ausencia de este, al Instituto Mixto de Ayuda Social, 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".

Algo esencial acerca de la razón de la creación de la ST es que, según la citada ley, esta debe fungir como "ejecutora de las actividades que le sean encomendadas por la Comisión Consultiva". Si bien la ST, en su calidad de órgano de máxima desconcentración, posee independencia de criterio y personalidad jurídica instrumental y presupuestaria, debe someter sus planes de trabajo ante la CC para su aprobación. La CC también debe aprobar el diseño de la estructura organizativa de la ST.

De entre el conjunto de funciones asignadas por la Ley 9220 a la ST, las más relevantes son aquellas que apuntan hacia apoyar a la CC para ejercer su principal finalidad, cual es la de elaborar propuestas de políticas públicas para desarrollar el sistema nacional de cuido infantil, y someterlas ante el Poder Ejecutivo.

Dentro de las funciones de la ST que se caracterizan por apoyar a la CC en su labor de formulación de propuestas de políticas, se encuentran las siguientes: a) brindar asesoría técnica tanto a la CC como a la CTI, en relación sus procesos de formulación de procesos de política; b) elaborar propuestas preliminares de políticas públicas, las que serán presentadas ante la CTI para su análisis y aprobación, como paso previo a su sometimiento ante la CC; y c) elaboración de recomendaciones para formular propuestas de políticas públicas, ante la CC.

Un segundo grupo de funciones de la ST tienen relación con la generación de información y conocimiento científico y técnico que sirva de base para sustentar la formulación de políticas públicas sobre cuido infantil. Entre ella, información sobre oferta y demanda de los servicios de cuido, distribución de las ofertas de servicio en el territorio nacional, caracterización de los beneficiarios según distintos criterios socioeconómicos, y

análisis de cobertura y calidad de las distintas modalidades de cuido. Además, dentro de este grupo de funciones se encuentran las actividades de generación de conocimiento sobre modelos de cuido infantil y estrategias de desarrollo de este tipo de servicios, en el contexto internacional. Se puede considerar que este grupo de funciones pertenece al mismo proceso que el primer grupo.

El tercer grupo de funciones de la ST consiste en el diseño de instrumentos técnicos de distinta índoles que son de utilidad para la gestión de los servicios de cuido infantil. Por ejemplo, estándares básicos de calidad de los servicios; guías sobre buenas prácticas en materia pedagógica o sobre aspectos de infraestructura de cuido; procedimientos para canalizar o atender denuncias sobre irregularidades en centros de cuido por parte de distintos actores de la REDCUDI; propuestas de programas de capacitación para trabajadores/as en los servicios de cuido; o guías metodológicas para el desarrollo de alternativas de cuido en determinadas modalidades, como por ejemplo, los centros de cuido municipales llamados “CECUDI”.

Un cuarto grupo de funciones de la ST se relaciona con la prestación de un conjunto de servicios concretos a las entidades que gestionan alternativas de cuido infantil. Algunos ejemplos son los siguientes: a) la coordinación de proyectos de desarrollo de nuevas alternativas de cuido; b) la ejecución de actividades de capacitación; c) el propiciar estudios de costos de prestación de los servicios de cuido y desarrollo infantil en las diferentes modalidades; d) la elaboración de estimaciones de actualización de montos de subsidios a beneficiarios atendidos por alternativas privadas; e) la asesoría a los gobiernos locales para el desarrollo de los CECUDI; y f) las tareas operativas de gestión de recursos para cuido infantil, las cuales podrían incluir el establecimiento de unidades ejecutoras de proyectos.

En el cuadro 1 se presenta una propuesta de clasificación de las funciones de la ST en las cinco categorías mencionadas en párrafos anteriores; en la columna de la derecha se indica el inciso del artículo 10 de la Ley 9220 que, en criterio de los/as consultores/as, sustenta la inclusión de cada función.

CUADRO 1. CLASIFICACIÓN DE LAS FUNCIONES ASIGNADAS POR LEY A LA SECRETARÍA TÉCNICA

Tipo de función	Función específica	Sustento (Inciso del Art. 10, Ley 9220)
Elaboración de propuestas de políticas	Sobre nuevas alternativas de cuido	a
	Para cumplir objetivos sociales que motivan el cuido infantil	b
Generación de información y	Estudios sobre oferta y demanda de servicios de cuido	d

Tipo de función	Función específica	Sustento (Inciso del Art. 10, Ley 9220)
conocimiento de base para diseño de políticas	Análisis de áreas prioritarias	d
	Registro georreferenciado de centros de cuido	d
	Sistema de información sobre población beneficiaria	e
	Estudios de costos de servicios	g
	Investigación sobre desarrollo infantil	h
Elaboración de instrumentos técnicos sobre temas que inciden en la gestión de los servicios de cuido	Realizar recomendaciones en materia de infraestructura, aspectos pedagógicos y otros que mejoren la calidad de los servicios de cuido y desarrollo infantil.	f
	Elaborar estándares de calidad de los servicios	c
Prestación de servicios concretos a las entidades que gestionan alternativas de cuido infantil	Gestionar proyectos de desarrollo de nuevas alternativas de cuido	a
	Ejecución de actividades de capacitación de personal	c
	Recomendaciones para actualizar montos de subsidios.	g
	Tareas operativas de gestión de recursos para cuido infantil (incluyendo unidades ejecutoras)	i
	Coordinación con gobiernos locales	k

Fuente: Elaboración propia.

3.2. Recursos y actividades de la Secretaría Técnica

3.2.1. El personal actual de la ST

La ST no posee una estructura organizativa, es decir, que no existen unidades organizativas en su interior. En ella laboran 15 funcionarios:

- El Director Ejecutivo.
- Una secretaria, que brinda apoyo a todo el personal.
- Una administradora, quien se encarga de ejecutar diversas tareas de apoyo administrativo, tales como la gestión de proveeduría, y el apoyo logístico a las reuniones.

- Una comunicadora, quien trabaja en organización de eventos, redacción de comunicados de prensa y asesoría en comunicación al Director Ejecutivo.
- Un abogado, quien brinda asesoría jurídica al Director Ejecutivo, y a los equipos técnicos de la ST.
- Un encargado de planificación, quien trabaja en la elaboración de los distintos instrumentos de planificación de la ST y también, en el planeamiento interinstitucional de la REDCUDI. Además, realiza labores de coordinación de los equipos técnicos de la ST.
- Un profesional en ciencias políticas, quien brinda asesoría al Director Ejecutivo en relación con asuntos que se tratan en la CC y la CTI, y en la preparación de documentos para responder solicitudes de información de otros entes del Estado.
- Cuatro funcionarios que realizan funciones de enlace con las alternativas de cuido que atienden población beneficiaria subsidiada por el IMAS, los cuales se dividen el trabajo de visita a los centros de cuido según las regiones del IMAS. En las regiones, estos funcionarios se encargan de las visitas a los centros de cuido, para aplicarles un instrumento de captación de información que sirve de base para brindarles asesoría. Las visitas forman parte del proceso de seguimiento de la calidad. Estos funcionarios también asumen otras tareas, como la participación en comisiones de trabajo en las que participan otras instituciones, y la realización de labores de contraparte técnica de consultores externos. Uno de estos funcionarios tiene a cargo el seguimiento de los proyectos de desarrollo de los CECUDI, y la asesoría a los gobiernos locales en relación con este tipo de proyectos.
- Dos funcionarias de educación escolar, quienes coordinan diversas actividades de capacitación intersectorial en temas relevantes para elevar y homogenizar la calidad del servicio hacia los niños y las niñas; brindan además asesoría pedagógica a las alternativas de cuido; y participan en comisiones interinstitucionales en el marco de la REDCUDI.
- Una ingeniera civil, quien realiza evaluación de la infraestructura física de los centros de cuido, y brinda seguimiento periódico y asesoría sobre el avance en la construcción de los CECUDI municipales.

En el cuadro 2 se muestran las cantidades de funcionarios por puesto. Se puede observar que la gran mayoría de los/as funcionarios/as profesionales, 11 de 13, están en la categoría de profesional 2. El puesto de profesional 3 lo ocupa el funcionario que realiza funciones de planificación y coordinación.

CUADRO 2. CANTIDAD DE FUNCIONARIOS DE LA SECRETARÍA TÉCNICA SEGÚN PUESTO

Puesto	Cantidad de funcionarios/as
Director Ejecutivo de la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil	1
Profesional de servicio civil 3	1
Profesional de servicio civil 2	11
Profesional de servicio civil 1	1
Secretaria de Servicio Civil	1
TOTAL	**15**

Fuente: Secretaría Técnica de la REDCUDI.

En el Anexo 1 de este informe se incluye un cuadro con un detalle de funciones del personal profesional de la ST, elaborado con base en sus programas de trabajo.

3.2.2. Actividades que coinciden con las funciones asignadas por ley

A continuación se indican las principales actividades que realiza la ST dentro de cada una de las categorías en que fueron clasificadas las funciones asignadas por ley a este órgano.

En relación con la elaboración de propuestas de políticas públicas

La ST no tiene definida un área de trabajo especializada en elaboración de propuestas de políticas públicas. En el pasado, este tipo de actividades no ha formado parte de sus programas de trabajo, a pesar de que la Ley 9220 establece que esta función es parte esencial de sus competencias. Esta tendencia ha empezado a cambiar a partir del 2016, como resultado de dos hechos: a) la emisión, por parte de la Contraloría General de la República (CGR) de una auditoría especial sobre la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil[17], que contiene una cantidad considerable de disposiciones vinculantes para los tres órganos coordinadores de la REDCUDI que implican la formulación y tramitación de diversas propuestas de política pública (véase el Recuadro 1), y b) la ejecución de la consultoría de la cual forma parte este informe, y de otras consultorías, que están orientadas a generar varias de las propuestas de política pública ordenadas en la citada auditoría especial de la CGR.

[17] Contraloría General de la República (CGR), 2015.

RECUADRO 1. PRINCIPALES CONTENIDOS DE LAS DISPOSICIONES VINCULANTES DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA CONTENIDAS EN LA AUDITORÍA DE CARÁCTER ESPECIAL SOBRE LA RED NACIONAL DE CUIDO Y DESARROLLO INFANTIL

A los/as integrantes de la Comisión Consultiva:

Analizar, discutir y definir las siguientes propuestas de políticas públicas, con base en las propuestas que le presente la Secretaría Técnica:

1. Las políticas y lineamientos estratégicos requeridos en materia de articulación de la REDCUDI, con fundamento en la propuesta que presente la Secretaría Técnica de la REDCUDI.
2. El Plan Estratégico de mediano y largo plazo para la REDCUDI, con base en la propuesta que remita la Secretaría Técnica.
3. El Marco Conceptual, Operativo y Organizacional de la Red de Cuido, con fundamento en la propuesta remitida por la Secretaría Técnica.
4. Las políticas sobre la inversión en infraestructura que realiza la REDCUDI, con base en el informe que presente la Secretaría Técnica.
5. Las políticas sobre fuentes de financiamiento complementarias de la REDCUDI, que permitan garantizar el acceso universal a los servicios de cuido y desarrollo infantil y el cumplimiento de los objetivos de la Red.
6. La estrategia en materia de inserción de los padres, las madres y los/as encargados/as al mercado laboral o educativo, con fundamento en la propuesta remitida por la Secretaría Técnica.

A los/as integrantes de la Comisión Técnica Interinstitucional:

Definir y ordenar la aplicación del mecanismo de seguimiento que utilizará esa Comisión para asegurar la calidad de los servicios que se brindan en la REDCUDI.

Al Director Ejecutivo de la Secretaría Técnica:

Elaborar y remitir a la Comisión Consultiva:

1. Un proyecto de políticas y lineamientos estratégicos orientado a lograr la articulación de la REDCUDI y optimizar su funcionamiento.
2. Un plan estratégico de mediano y largo plazo para la REDCUDI.
3. Un nuevo Marco Conceptual, Operativo y Organizacional de la REDCUDI, con base en una revisión integral del que ya existe.
4. Un análisis integral de los proyectos de inversión en infraestructura existentes, con el propósito de asegurar que dicha inversión responda a una verdadera priorización de necesidades.
5. Una estrategia en materia de inserción de los padres al mercado laboral o educativo.

Fuente: Contraloría General de la República. “Auditoría de carácter especial sobre la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil”. Informe No. DFOE-SOC-IF-18-2015, División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, diciembre de 2015.

Ambos hechos han obligado a la ST a ejercer la labor de contraparte técnica de los equipos de consultores que han estado desarrollando los productos mencionados. Lo ha tenido que hacer, con los recursos humanos con que cuenta, independientemente de su idoneidad para ejecutar esas labores. En estas circunstancias, ha quedado evidente que la ST no está organizada ni preparada para ejecutar una agenda permanente de diseño de propuestas de políticas públicas. Sin embargo, se debe reconocer que a pesar de las circunstancias adversas en que han tenido que realizar este tipo de actividades, han logrado hacerles frente y han mostrado niveles significativos de competencia. Un caso excepcional, que conviene mencionar, es la elaboración con recursos internos de la ST de la propuesta de estrategia sobre inserción laboral y educativa de los padres, las madres o los encargados/as de los niños y niñas beneficiarios/as de la red de cuido, que corresponde a una de las disposiciones de la CGR.

En relación con la generación de información y conocimiento de base para diseño de políticas

La ST no posee un equipo de trabajo, ni tampoco funcionarios aislados, que se dediquen de forma permanente a generar información y conocimiento de base para el diseño de políticas. Este tipo de capacidades son esenciales para dar sustento a un área de trabajo permanente en materia de elaboración de propuestas de políticas. La Dirección Ejecutiva de la ST reconoce esta necesidad, pero se encuentra limitada por el hecho de no contar con funcionarios con perfiles adecuados para ejecutar este tipo de actividades.

El único esfuerzo detectado dentro de esta área funcional es el proyecto de desarrollo de un proceso de evaluación de la calidad de las alternativas de cuido que atienden población subsidiada por el IMAS con el propósito de sustentar futuras propuestas de política en este campo. Se hará referencia a este proyecto en el apartado de este informe sobre seguimiento de la calidad de las alternativas de cuido.

En relación con la elaboración de instrumentos técnicos

La ST no posee un área de trabajo especializada en el desarrollo de instrumentos técnicos que sean de utilidad en la operación de los servicios de cuido infantil. Sin embargo, durante el 2017 varios de sus funcionarios han estado trabajando en al menos tres instrumentos de ese tipo: a) una propuesta de estándares de calidad de alternativas de cuido que homologa e integra en un mismo formato los estándares que ya poseen las distintas ofertas estatales existentes; b) una propuesta de un procedimiento de atención integrada de denuncias sobre irregularidades en los centros de cuido; y c) una guía metodológica para el desarrollo de de centros de cuido y desarrollo infantil (CECUDI) por parte de los gobiernos locales.

Estos productos han sido coordinados por funcionarias/os de la ST que son especialistas en educación preescolar, psicología, trabajo social y derecho. En todos los casos, el diseño de esos productos se ha realizado en el marco de comisiones

interinstitucionales conformadas por representantes técnicos de entidades de la REDCUDI.

En relación con la prestación de servicios concretos a las entidades que gestionan alternativas de cuido infantil

El área de trabajo en la cual se concentra la mayor cantidad de recursos humanos de la ST, y en la cual hay más desarrollo, es precisamente la de prestación de servicios a las entidades que gestionan servicios de cuido. Durante varios años, la ST ha brindado servicios en tres campos: a) asesoría a los centros de cuido sobre la calidad de sus servicios; b) capacitación a trabajadores/as de centros de cuido.

Al menos durante los últimos tres años, la ST ha brindado asesoría y acompañamiento a las alternativas de cuido infantil que atienden población subsidiada por el IMAS, tanto Hogares Comunitarios como centros privados de cuido infantil. Con ese propósito, la ST realiza visitas a las alternativas de cuido antes mencionadas, mediante equipos conformados por profesionales en psicología, educación preescolar y trabajo social. En esas visitas se aplica un instrumento de valoración de la calidad de las alternativas correspondientes. Además, una funcionaria de la ST que es profesional en ingeniería civil realiza una evaluación de la infraestructura de las alternativas, y asesora a las alternativas en relación con ese tema. Según la planificación de visitas que se ha realizado, se espera que al finalizar el trienio 2015-2017 se lleguen a visitar todas las alternativas subsidiadas por el IMAS, que son cerca de 620. A cada alternativa visitada se le entrega un informe con las recomendaciones resultantes de la evaluación efectuada.

A la vez la ST ofrece capacitación a personas que trabajan en centros de cuido infantil. Esas actividades están a cargo de dos funcionarias de la ST que son profesionales en educación preescolar, con la participación ocasional de otras profesionales en psicología y trabajo social, las cuales con el tiempo han venido conformando una red de colaboración mutua con especialistas de otras entidades públicas que brindan capacitación sobre distintos temas.

El Ministerio de Educación Pública (MEP) brinda asesoría técnica para la implementación de la Guía Pedagógica para niños y niñas desde el nacimiento hasta a los 4 años y a las docentes de Educación Preescolar en el marco de la implementación del Programa de Estudio de Educación Preescolar. El Programa CEN CINAI brinda capacitación sobre salud bucodental, nutrición, y lactancia, entre otros temas. La Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) ofrece charlas informativas sobre tamizaje, que consiste en una serie pruebas que permiten detectar posibles trastornos del desarrollo a tiempo. El Patronato Nacional de la Infancia (PANI) brinda capacitación a las alternativas de cuido y desarrollo infantil que ofrecen sus servicio a niños subsidiados por IMAS, sobre el modelo “Academias de crianza”, que es un servicio de educación a la familia basado en una metodología oficial del PANI, que se ofrece en varias modalidades. Además, con el

apoyo de la Fundación MECO y el Consejo Nacional de Personas con Discapacidad (CONAPDIS), se llevó a cabo un programa de capacitación sobre inclusión de niños/as con discapacidad en los servicios de cuido infantil.

Con el tiempo, esta área de trabajo ha venido aumentando su nivel de actividad. En su desarrollo, se ha detectado una necesidad no satisfecha de capacitación a trabadores/as y administradores/as de alternativas de cuido. En la actualidad, la ST se encuentra valorando hasta qué punto este tipo de actividades deberá crecer dentro de su organización, y dentro de cuál estrategia específica.

3.2.3. Actividades de la ST: importancia estratégica y nivel de desarrollo

En este apartado se presenta una comparación entre el nivel de importancia estratégica de las cuatro áreas de actividad relacionadas con las funciones de la ST establecidas explícitamente en la Ley 9220 y su nivel de desarrollo relativo. Se trata de un ejercicio basado en valoraciones de los consultores, con base en criterios explícitos.

Para valorar el nivel de importancia estratégica de cada área de actividad se consideraron los siguientes criterios:

1. La finalidad de la REDCUDI, establecida en el artículo 1 de la Ley 9220, es "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". La situación de partida sobre la cual es preciso incidir para avanzar en la conformación de ese sistema se caracteriza por la existencia de un conjunto de modalidades de cuido infantil, gestionados por distintas entidades públicas, cada uno de los cuales posee marcos jurídicos, objetivos, y tipos de beneficiarios distintos. Teniendo esto presente, se define el nivel de importancia estratégica de cada tipo de actividad como el nivel de importancia para provocar transformaciones sustanciales en la situación de partida que la aproximen hacia la situación deseada, que es el sistema integrado de cuido infantil.
2. La única manera de avanzar desde un archipiélago de ofertas de cuido sin integración entre sí hacia un sistema nacional unificado, reside en provocar modificaciones en las reglas de operación, los criterios de asignación de recursos, y sus estrategias de gestión, con base en una visión estratégica común. Este tipo de cambios deben efectuarse desde la dimensión de la política pública. Por ello, se puede considerar que las funciones de la ST relacionadas con apoyo a los procesos de formulación y promoción de políticas públicas son las más importantes desde el punto de vista estratégico.
3. Las funciones de elaboración de instrumentos técnicos tienen un nivel de importancia alto desde el punto de vista estratégico, pero no tan alto como las de formulación de

políticas, que son las que poseen mayor poder transformador en el sentido de la configuración de un sistema nacional de cuido infantil.

4. Las funciones de prestación de servicios concretos a las alternativas de cuido poseen un alto valor para incidir en la calidad de los servicios de cuido actuales, pero por su naturaleza no son capaces de modificar el marco jurídico o estratégico actual de los servicios de cuido, y por ello se les asigna una importancia baja desde el punto de vista estratégico.

La valoración del nivel de desarrollo relativo que tiene cada área de actividad en la actualidad se hizo con base en el diagnóstico que se realizó a partir de las entrevistas a funcionarios de la ST.

El cuadro 3 muestra, para cada área de actividad relacionada con las funciones asignadas explícitamente a la ST por la Ley 9220, el nivel de importancia estratégica y el nivel de desarrollo relativo.

CUADRO 3. ÁREAS DE ACTIVIDAD REFERIDAS EXPLÍCITAMENTE EN LA LEY 9220, SU IMPORTANCIA ESTRATÉGICA Y SU DESARROLLO RELATIVO

Áreas de actividad	Nivel de importancia estratégica	Nivel de desarrollo relativo
Elaboración de propuestas de políticas	Muy alto	Muy bajo
Generación de información y conocimiento de base para diseño de políticas	Muy alto	Muy bajo
Elaboración de instrumentos técnicos	Alto	Medio
Prestación de servicios concretos a las alternativas de cuido infantil	Bajo	Muy alto

Fuente: Elaboración propia

Las conclusiones a las que se llega a partir del ejercicio que condujo a elaborar el cuadro 3 son las siguientes:

1. Las áreas de actividad con mayor nivel de importancia estratégica son las que presentan menores niveles de desarrollo organizativo. Son las de formulación de propuestas de políticas y generación de insumos para el diseño de esas propuestas.

2. El área de actividad con menor nivel de importancia estratégica es la que muestra mayor nivel de desarrollo organizativo; es la de prestación de servicios concretos a las alternativas de cuido.

3. En un nivel intermedio, tanto de importancia estratégica como de desarrollo relativo, se encuentra el área de elaboración de instrumentos técnicos.

3.2.4. Otras áreas de actividad que no están explícitas en la Ley 9220

Apoyo a la Dirección Ejecutiva

Con el propósito de contar con los elementos básicos necesarios para el diseño organizacional de la ST, también se requiere analizar las funciones propias de su Director Ejecutivo. Algunas de esas funciones deben ser consideradas, para incorporar la competencia de "dirección" de la ST dentro de su estructura organizativa. En la propuesta de reglamento de la Ley 9220 que es parte de los productos de esta consultoría, se incluye un artículo en el cual se establecen las siguientes funciones de la Dirección Ejecutiva. Una formulación resumida de esas funciones es la siguiente:

a. Representación de la REDCUDI ante otros órganos, por delegación del Rector del Sector Social.

b. Supervisión y control de actividades técnicas de la ST.

c. Identificación de oportunidades de mejora de la REDCUDI.

d. Gestión de cooperación técnica internacional

e. Dirección del proceso de planificación estratégica de la ST y la CTI.

f. Dar seguimiento a acuerdos de la CC y la CTI.

g. Facilitar la apertura de espacios de diálogo y construcción de acuerdos dentro de la REDCUDI.

h. Preparar propuestas de reforma de normativas.

i. Fiscalizar la contratación de bienes y servicios de la ST.

Se puede notar que son funciones complejas que sólo pueden ser ejecutadas adecuadamente mediante un trabajo de equipo. Por ello, es preciso organizar adecuadamente un equipo de apoyo al Director Ejecutivo, para que este logre ejercerlas de manera adecuada.

En la actualidad, el Director Ejecutivo es apoyado de forma más directa en sus procesos de gestión por dos funcionarios: los/as especialistas en derecho y ciencias políticas. Entre las tareas de apoyo al Director Ejecutivo que realizan estos funcionarios se encuentran las de elaborar documentos que se deben presentar ante la CC o la CTI, la respuesta a consultas de actores externos, la elaboración de propuestas de política pública, y el análisis de asuntos sobre los cuales debe tomar decisiones. Sin embargo, ellos/as no están dedicados exclusivamente a asesorar al Director Ejecutivo, pues tienen otras responsabilidades dentro de la organización.

Los apoyos actuales que recibe en Director Ejecutivo son insuficientes para que cuente con condiciones mínimas para ejercer sus funciones. Estas carencias tenderán a aumentar en el futuro cercano, porque la aprobación de las propuestas de política que se

están remitiendo a la CC generará un conjunto considerable de tareas de implementación y seguimiento de esas propuestas.

Apoyo a otros órganos de la Red para organizar sus sesiones

La ST invierte considerables recursos, apoyando la celebración de las sesiones de la CC y la CTI. Con excepción del servicio de transcripción de las grabaciones de las sesiones de la CC, que es brindado por el IMAS, la ST realiza todo el trabajo de apoyo logístico y técnico para las sesiones de este órgano. A la vez, apoya la organización de las sesiones de la CTI, las cuales tienen una periodicidad mensual. La ST realiza el seguimiento de acuerdos, el traslado de información, la elaboración de informes técnicos, y los contactos con personas que deben brindar insumos de información para las sesiones, entre otras tareas. Estos apoyos son ejecutados por funcionarios que tienen otros tipos de responsabilidades dentro de la ST, pues no existe un área de trabajo especializada en brindarlos.

El Director Ejecutivo reconoce que en ocasiones, hay tareas relacionadas con el apoyo a los otros órganos de la Red que la ST no está realizando, porque no posee los recursos para ellos, entre los cuales se encuentran las actividades de coordinación y discusión previas a las sesiones, con las personas que integran esos órganos y sus asesores, para compartir criterios, generar acuerdos e impulsar propuestas.

Actividades de apoyo a las funciones sustantivas de la ST

Una organización como la ST requiere de un conjunto de servicios de apoyo a sus actividades sustantivas, para funcionar de forma regular. Los más importantes son los de gestión de recursos humanos[18], organización de reuniones, contratación de bienes y servicios, control de inventarios, apoyo en cuanto a tecnologías de información, y la gestión financiera y contable de la organización. Es preciso incluir estas funciones dentro de la estructura organizativa de la ST. En la actualidad, no se están asumiendo de forma adecuada debido a carencias de personal especializado.

3.3. Otras limitaciones de la organización actual de la Secretaría Técnica

Una evaluación sobre qué tan adecuada es la organización actual de la ST para llevar a cabo las funciones que le son asignadas por ley, permite identificar las siguientes limitaciones:

a. Una restricción que enfrenta la gestión de recursos humanos de la ST reside en que, según la clasificación de puestos del Servicio Civil, los/as Profesionales 2 no realizan labores de coordinación de equipos técnicos. Por esa razón, el Director Ejecutivo

[18] Aunque el IMAS brinda los servicios básicos de gestión de recursos humanos a la ST, también es necesario que la Dirección General realice algunas labores en ese campo, como las relacionadas con solicitudes de nuevas plazas o de reclasificación de puestos, la programación de la capacitación, y la evaluación del desempeño.

debe ser cuidadoso de no asignar ese tipo de labores a los/as profesionales clasificados/as en esa categoría, porque de hacerlo, podrían generar requisitos para ser reclasificados a Profesional 3 en el futuro, sin que existan recursos presupuestarios para dar sustento a esa eventual reclasificación. Esta es una restricción importante para la organización del trabajo dentro de la ST, porque se impide generar la necesaria dinámica de coordinación interna del trabajo.

b. Se observa un bajo nivel de especialización en el equipo de la ST. Al analizar las tareas típicas de funcionarios/as técnicos/as, se observa por ejemplo que los que operan como enlaces regionales, también están encargados de trabajos técnicos específicos de distintas índoles que no necesariamente coinciden con sus perfiles profesionales. Se observa, por ejemplo, que un mismo funcionario puede realizar tanto labores de seguimiento de la calidad de los servicios de cuido como de diseño de propuestas de políticas públicas, o de participación en espacios de coordinación interinstitucional no relacionados directamente con las otras tareas[19].

c. El hecho de que el IMAS sea a la vez la fuente de recursos presupuestarios de la ST y uno de los/as principales integrantes de la REDCUDI tiende a restarle libertad a la ST para tomar ciertas decisiones técnicas. Por ejemplo, para estimar la actualización de los montos de los subsidios del IMAS a los Hogares Comunitarios y los centros privados. Esa labor de estimación de montos de subsidios le fue asignada por ley a la ST, así que tiene la competencia para ejercerla. Pero si la ST llegara a recomendar actualizaciones significativas de los montos a subsidiar, se le podría poner al IMAS en dificultades para cumplir con sus metas en cuanto a número de beneficiarios a subsidiar. Los fondos que recibe el IMAS para asignar esos subsidios provienen del FODESAF, y su monto no puede ser ajustado en función de eventuales actualizaciones de los montos a subsidiar. Tomar una decisión tan delicada resulta especialmente difícil, tomando en cuenta que el presupuesto de la ST proviene precisamente del IMAS.

d. Mientras que en su ley de creación se asignó a la REDCUDI el objetivo de la universalización de los servicios de cuido infantil, la competencia legal del IMAS se restringe al ámbito de la política social selectiva. Considerando esta diferencia en los ámbitos de competencia de ambas entidades, el IMAS ha llegado a tomar la decisión de no girar determinados recursos a la ST, para evitar riesgos de acusaciones por destinar sus recursos a grupos de población que no son beneficiarios de políticas sociales selectivas. Un ejemplo de ello es una reciente decisión del IMAS de no

[19] Al hacer referencia al bajo nivel de especialización en la ST, no se busca emitir valoraciones sobre la formación profesional de cada funcionario/a ni sobre el conjunto de ellos, sino que se hace alusión a una situación de naturaleza organizativa que es independiente de la calidad de la formación de los funcionarios/as. El bajo nivel de especialización se produce cuando un funcionario ejecuta una gama amplia de actividades distintas que pertenecen a distintos procesos o subprocesos, o a distintas áreas funcionales, independientemente de sus calidades profesionales.

asignar recursos para gastos de alimentación en los talleres de capacitación que organiza la ST, al considerar que a esos talleres pueden asistir beneficiarios que no se encuentran en situaciones de pobreza o riesgo social. Esta decisión pone en riesgo la realización de ese tipo de actividades en el futuro.

3.4. Aspectos relevantes del contexto jurídico e institucional

En este apartado se analizan algunos aspectos del contexto jurídico e institucional de los órganos de coordinación de la REDCUDI que resultan relevantes para formular la propuesta de diseño organizacional de estos órganos.

La finalidad de la REDCUDI, establecida en el artículo 1 de la Ley 9220, es "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".

Acerca del proceso que se debe dar para el establecimiento del citado sistema, el informe de auditoría especial de la CGR (CGR, 2015, p. 17) indica lo siguiente: "el Sistema pretende migrar del cuido al desarrollo infantil de calidad, pasando por la atención integral de los niños y las niñas". Esa migración implica pasar de una modalidad de cuido básico, que se presenta cuando la atención de las personas menores de edad es brindada por personas sin preparación profesional para ello, a una atención integral consistente en "el conjunto de programas, proyectos y actividades que se ofrecen a nivel de cada grupo según su edad, para promover el desarrollo humano óptimo en las diferentes áreas" (CGR, 2015, p. 18).

Adicionalmente, la Ley 9220 le asigna a la REDCUDI el objetivo de procurar que servicios de cuido y desarrollo infantil permitan la inserción laboral y educativa de los padres, las madres o los encargados/as beneficiados/as con el cuido y el desarrollo infantil de sus hijos/as. Para ello, la CGR ha indicado que se debe formular una estrategia específica.

La CGR ha advertido que el proceso de articulación de las distintas modalidades para constituirse gradualmente en un sistema aún no se produce, y que ello evidencia que la Red no ha generado un valor agregado significativo (CGR, 2015, p. 25). En el mismo informe se indica que, a la altura del 2015, tampoco se encontraban evidencias de que la ST hubiera ejecutado o propuesto acciones con el suficiente potencial para promover la conformación paulatina del sistema. Se afirma además que la CC tampoco había formulado propuestas al Poder Ejecutivo, para que fueran aprobadas con carácter vinculante para las instituciones que conforman la Red, y que apuntaran en el sentido de la conformación del Sistema.

En el citado informe (CGR, 2015, p. 25) también se reconoce que las condiciones político-institucionales dentro de las cuales tiene que operar la REDCUDI son poco favorables para que logre concretar la finalidad y los objetivos que le fueron asignados por la Ley 9220. Al respecto, se señala que la CC no tiene competencia legal para tomar acuerdos de cumplimiento vinculante para las entidades que conforman la Red, y que la única manera como puede incidir en la toma de decisiones vinculantes sobre el desarrollo de la Red consiste en elevar propuestas de políticas al Poder Ejecutivo, por medio del Ministro Rector del Sector Social.

Para promover la articulación gradual de la oferta de servicios de cuido infantil, la REDCUDI deberá formular propuestas de políticas públicas relacionadas con temas de alta importancia estratégica. Entre estos temas, destacan los siguientes (CGR, 2015, p. 25):

a. Establecimiento de prioridades sobre canalización de la inversión pública destinada a expandir y mantener la oferta de servicios de cuido infantil. Tales prioridades implican la toma de decisiones sobre cuáles ofertas de servcicios deben ser fortalecidos, y cuáles en contraste deben ser desestimuladas en alguna medida.

b. Establecimiento de prioridades sobre la distribución territorial de la expansión de la cobertura de los servicios de cuido, y sobre los grupos de población beneficiaria a atender.

c. Asignación de fuentes de financiamiento a alternativas de cuido infantl, diferentes de la de FODESAF, para promover el acceso universal a estos servicios.

d. Definición de estrategias para promover un mayor acceso laboral y educativo de los padres, madres o los encargados/as de los/as niños/as beneficiarios de los servicios de cuido.

Tomando en cuenta que la CC de la Red está conformada por todas las instituciones involucradas en los servicios de cuido infantil, y que las decisiones surgidas de esa Comisión deben ser tomadas por consenso, hay que tener presente que las propuestas de políticas públicas que debe remitir ante el Poder Ejecutivo necesariamente deben ser resultado de un complejo proceso de negociación y acuerdo dentro del citado Comité.

El marco legal e institucional vigente permite que el Ministro Rector y las instituciones que brindan o subsidian servicios de cuido infantil emitan políticas sobre este ámbito del quehacer gubernamental, sin necesidad de tomar en cuenta a la REDCUDI. Este tipo de políticas podrían estar relacionadas, por ejemplo, con establecimiento de prioridades de uso de recursos públicos a determinadas modalidades de cuido infantil, o sobre modelos de atención, o sobre criterios de expansión de la oferta según tipos de beneficiarios o zonas del país. Es decir, que la Ley 9220 faculta a la REDCUDI para promover políticas sobre cuido infantil, pero que por otra parte el marco jurídico sobre la organización general del Poder Ejecutivo y las leyes aplicables a las entidades del sector social

permiten que sigan existiendo otras vías para la generación de políticas sobre este ámbito del quehacer gubernamental. Entonces, en la medida en que las entidades pertenecientes a la REDCUDI tengan opciones alternativas a la REDCUDI para promover u aprobar políticas sobre cuido infantil, tendrán a su disposición la posibilidad de escoger cuál alternativa emplean, en cada caso concreto, y según la coyuntura en que se encuentren. Esta situación introduce complicaciones adicionales para el éxito de las iniciativas de promoción de políticas públicas sobre cuido infantil, en el marco de la Red.

Considerando lo expresado en párrafos anteriores, hay que tener presente que la formulación de políticas públicas sobre cuido infantil en el seno de la REDCUDI requiere de una ST con capacidades técnicas de alto nivel en diseño de políticas públicas relacionadas con el campo de acción mencionado, de insumos de información y conocimiento adecuados para los procesos de diseño de esas políticas, y de sofisticadas capacidades de promoción de acuerdos entre representantes de las instituciones integrantes de la Red.

4. Ventajas y limitaciones que enfrenta la Secretaría Técnica

A partir de lo expuesto en la sección anterior, es posible identificar un conjunto de ventajas y limitaciones de la ST, que afectan positiva o negativamente sus opciones de ejercer eficazmente las competencias que tiene asignadas por ley.

4.1. Principales ventajas

Entre las principales ventajas de la ST, destacan las siguientes:

1. La ST es el principal soporte organizativo de los dos órganos deliberativos y de toma de decisiones de la REDCUDI: la CC y la CTI. Es a partir de sus apoyos administrativos y técnicos, que el funcionamiento de ambos órganos se hace posible.
2. La ST ha desarrollado una significativa capacidad para brindar servicios de capacitación y asesoría a las alternativas de cuido infantil, y en especial, a las que atienden beneficiarios/as subsidiados/as por el Estado. En esta área de trabajo, la ST ha conformado una dinámica de coordinación con una cantidad considerable de entidades públicas; los apoyos de estas entidades han sido esenciales para mantener y ampliar los servicios.
3. La experiencia acumulada por la ST en asesoría y capacitación a las alternativas de cuido le ha facilitado su legitimación ante los actores de la REDCUDI, y además le ha generado un valioso conocimiento sobre las formas de operación de estos actores, y sobre la situación de los servicios de cuido, especialmente los servicios privados con población beneficiaria que recibe subsidio estatal. Los avances alcanzados ofrecen una base para expandir la actividad de la ST en tres sentidos: a) desarrollando más la oferta de servicios a alternativas de cuido; b) diseñando diversos instrumentos técnicos para apoyar la gestión de las alternativas de cuido, con base en la experiencia acumulada; y c) conformando una línea de seguimiento de la calidad de los servicios de cuido, con el fin de obtener información necesaria para la toma de decisiones de política pública.
4. A pesar de que la ST no posee un área de trabajo especializada en la formulación de propuestas de políticas, ha logrado realizar actividades técnicas en ese campo que están generando resultados valiosos para el fortalecimiento de la REDCUDI.
5. A pesar de que la ST no posee un área de trabajo especializada en el desarrollo de instrumentos técnicos que sean de utilidad en la operación de los servicios de cuido infantil, durante el 2017 varios de sus funcionarios han estado trabajando en el diseño de varios instrumentos ese tipo, relacionados con estándares de calidad de alternativas de cuido, atención de denuncias sobre irregularidades en servicios de cuido, y gestión de centros de cuido municipales.

4.2. Principales limitaciones

4.2.1. Carencias de tipo organizativo

1. La ST no posee un área de trabajo especializada en elaboración de propuestas de políticas públicas. Tampoco cuenta con los suficientes recursos humanos para asumir las actividades de esta área con un suficiente grado de especialización.
2. La ST no posee un equipo de trabajo, ni tampoco funcionarios aislados, que se dediquen de forma permanente a generar información y conocimiento de base para el diseño de políticas. Este tipo de capacidades son esenciales para dar sustento a un área de trabajo permanente en materia de elaboración de propuestas de políticas.
3. La ST no posee un área de trabajo especializada en el desarrollo de instrumentos técnicos que sean de utilidad en la operación de los servicios de cuido infantil. Sin embargo, cuenta con personal especializado en este tipo de actividad, y ya posee considerable experiencia al respecto. Lo que resta es mejorar los procedimientos de trabajo y consolidar el equipo técnico.
4. Las áreas de actividad con mayor nivel de importancia estratégica son las que presentan menores niveles de desarrollo organizativo: las de formulación de propuestas de políticas y generación de insumos para el diseño de esas propuestas.
5. La ST posee recursos insuficientes para brindar servicios de apoyo a la CC y la CTI en relación con la organización de sus sesiones. Esos servicios son necesarios antes, durante y después de las sesiones.
6. La ST presenta debilidades en cuanto a la organización de los servicios de apoyo a sus actividades sustantivas. Los más importantes son los de gestión de recursos humanos[20], organización de reuniones, contratación de bienes y servicios, control de inventarios, apoyo en cuanto a tecnologías de información, y la gestión financiera y contable de la organización.
7. Se observa un bajo nivel de especialización en el equipo de la ST, debido a que se carece de una estructura organizativa adecuada, a que la dotación de recursos humanos es insuficiente para asumir la cantidad y variedad de tareas que le son demandadas, y a que los perfiles profesionales con que se cuenta no siempre coinciden con los perfiles necesarios para asumir las competencias asignadas por ley.

[20] Aunque el IMAS brinda los servicios básicos de gestión de recursos humanos a la ST, también es necesario que la Dirección General realice algunas labores en ese campo, como las relacionadas con solicitudes de nuevas plazas o de reclasificación de puestos, la programación de la capacitación, y la evaluación del desempeño.

4.2.2. Limitaciones asociadas al marco jurídico aplicable a la ST

1. La imposibilidad, mencionada en la sección anterior, de asignar tareas de coordinación a los/as Profesionales 2, está generando restricciones importantes para que exista una adecuada dinámica de coordinación interna del trabajo en la ST.
2. El hecho de que el IMAS sea a la vez la fuente de recursos presupuestarios de la ST y uno de los/as principales integrantes de la REDCUDI introduce objetivamente un conflicto de intereses que afecta la independencia que debería tener la ST para servir a la REDCUDI en su conjunto.
3. Sobre la ST pesa la siguiente contradicción: mientras que en su ley de creación se asignó a la REDCUDI el objetivo de la universalización de los servicios de cuido infantil, la competencia legal del IMAS se restringe al ámbito de la política social selectiva. Considerando esta diferencia en los ámbitos de competencia de ambas entidades, el IMAS ha llegado a tomar la decisión de no girar determinados recursos a la ST, para evitar riesgos de acusaciones por destinar sus recursos a grupos de población que no son beneficiarios de políticas sociales selectivas.

4.2.3. Insuficientes capacidades para asumir los retos pendientes

1. El reto que enfrenta la REDCUDI es el de lograr el tránsito de una situación actual, en la que operan un conjunto de modalidades de cuido infantil con marcos jurídicos, objetivos y niveles de calidad diversos, a una situación en la cual exista un sistema integrado de cuido y desarrollo infantil. Es un reto inmenso, y para asumirlo la ST tiene un papel fundamental dentro de la REDCUDI.
2. Las condiciones político-institucionales dentro de las cuales tiene que operar la REDCUDI son poco favorables para que avanzar en esa dirección, pues la CC no tiene competencia legal para tomar acuerdos de cumplimiento vinculante para las entidades que conforman la Red, y por ello la toma de decisiones se debe restringir a elevar propuestas de políticas al Poder Ejecutivo, por medio del Ministro Rector del Sector Social.
3. Se debe agregar que las propuestas de políticas públicas que la CC debe remitir ante el Poder Ejecutivo necesariamente deben ser resultado de un complejo proceso de negociación y acuerdo en su interior.
4. Otras complicaciones para el éxito de las iniciativas de promoción de políticas públicas sobre cuido infantil, residen en que el marco legal e institucional vigente permite que el Ministro Rector y las instituciones que brindan o subsidian servicios de cuido infantil emitan políticas sobre este ámbito del quehacer gubernamental, sin necesidad de tomar en cuenta a la REDCUDI. Estas entidades tienen opciones para escoger cuál alternativa emplean, en cada caso concreto, y según la coyuntura en que se encuentren.

5. Lo expresado en párrafos anteriores ofrece razones para concluir que la formulación de políticas públicas sobre cuido infantil en el seno de la REDCUDI requiere de una ST con capacidades técnicas de alto nivel en diseño de políticas públicas.
6. Al comparar la capacidad organizativa actual de la ST con la magnitud de los retos que debe enfrentar, resulta evidente que existe una gran brecha entre la capacidad existente y la capacidad necesaria para asumir esos retos.

5. Los procesos y subprocesos de la Secretaría Técnica

5.1. Los procesos identificados

En esta sección se identifican los principales procesos y subprocesos que deben existir en la ST para que esta sea capaz de ejecutar adecuadamente las funciones asignadas por ley.

Con base en los resultados del diagnóstico, se identificaron los siguientes procesos:

1. El proceso estratégico, por medio del cual la Dirección Ejecutiva de la ST ejerce su competencia de dirección sobre esta organización.
2. Dos procesos sustantivos:
    a. El proceso de formulación de propuestas de políticas públicas[21] para la articulación del sistema nacional de cuido y desarrollo infantil. En adelante se le denomina “proceso de formulación de políticas”.
    b. El proceso de prestación de servicios a los operadores de alternativas de cuido infantil.
3. El proceso de apoyo al proceso estratégico y los procesos sustantivos, que incluye el conjunto de servicios necesarios para que estos puedan operar regularmente.

5.2. Proceso estratégico

Dentro de este proceso se deben considerar exclusivamente las actividades características del ejercicio de las competencias de dirección por parte del Director Ejecutivo de la ST. Las más importantes son las siguientes:

a. Representación de la REDCUDI ante otros órganos, por delegación del Rector del Sector Social.
b. Dirección del proceso de planificación estratégica y operativa de la ST y de la CTI.
c. Supervisión y control de actividades técnicas de la ST.
d. Promoción de la mejora organizacional continua de la ST.
e. Dirección de las actividades de captación y gestión de proyectos de cooperación técnica internacional.

[21] Se entiende por política pública un curso o línea de acción definido para la atención o transformación de un problema de interés público, que se expresa en leyes, directrices, lineamientos, objetivos estratégicos y acciones sobre un tema determinado. Véase Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN), 2016, p. 6.
Para efectos del presente documento, se refiere a aquellas asociadas a la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil.

f. Seguimiento de acuerdos de la CC y la CTI.

g. Orientación y revisión de los productos de los equipos técnicos ubicados en procesos sustantivos.

h. Participar en la apertura y el aprovechamiento de espacios de diálogo y construcción de acuerdos dentro de la REDCUDI.

i. Fiscalizar la contratación de bienes y servicios de la ST.

Las actividades mencionadas pueden ser agrupadas en los siguientes subprocesos:

a. **Subproceso de interacción con el resto de la REDCUDI y su entorno**. Incluye aquellas actividades mediante las cuales el Director Ejecutivo se relaciona con los otros actores de la REDCUDI y con actores del entorno. Entre ellas, las de representación de la REDCUDI, gestión de cooperación técnica internacional, promoción de convenios de cooperación con entidades públicas o privadas, y la comunicación con los otros actores de REDCUDI.

b. **Subproceso de planificación, seguimiento y evaluación**. Incluye la dirección de las actividades de planificación estratégica y operativa de la ST, y el seguimiento y evaluación de las metas planteadas en los instrumentos de planificación.

c. **Subproceso de orientación de los productos sustantivos**. Incluye la emisión de instrucciones que orienten la elaboración de los productos de los procesos sustantivos, y su respectiva revisión.

d. **Subproceso de dirección y control de los servicios de apoyo**. Incluye la fiscalización de las contrataciones de bienes y servicios, de los procesos de gestión de recursos humanos, de la gestión de tecnologías de información, de la gestión financiera, y de la comunicación institucional.

5.3. Proceso de formulación de propuestas de políticas

Como se explicó en una sección anterior de este informe, este es el proceso de mayor importancia estratégica para la ST, pues es el que tiene el mayor potencial para concretar el objetivo principal de la REDCUDI. Se identifican cuatro subprocesos:

a. Elaboración de las propuestas de políticas.

b. Generación de insumos de información y conocimiento.

c. Promoción de acuerdos necesarios para aprobar las propuestas de políticas.

d. Apoyo a la gestión de las sesiones de la CC y la CTI.

A continuación se explica acerca de la naturaleza de cada subproceso.

5.3.1. Subproceso de elaboración de propuestas de políticas.

Es realizado por los equipos técnicos de la ST dedicados a producir distintos tipos de documentos que contienen propuestas de políticas. Entre ellos: proyectos de leyes, proyectos de reglamentos, propuestas de instrumentos técnicos de aplicación vinculante para las entidades de la REDCUDI, etc. Se pueden distinguir dos tipos de productos:

a. Propuestas de políticas que poseen el potencial para modificar la configuración del sistema nacional de cuido y desarrollo infantil.[22] Estas políticas se relacionan, entre otros, con los siguientes aspectos:
    - La modificación de los ámbitos de competencia de las entidades que gestionan servicios de cuido infantil.
    - La definición de prioridades de inversión en las actuales modalidades estatales de cuido infantil.
    - La generación de nuevas fuentes de ingreso para financiar servicios de cuido infantil.
    - La creación de nuevas modalidades de cuido y desarrollo infantil.
    - La definición de objetivos y metas que las entidades integrantes de la REDCUDI deben incorporar en sus respectivos planes estratégicos u operativos.
b. La elaboración de propuestas de orientaciones operativas u instrumentos técnicos que, para que resulten vinculantes para las entidades de la REDCUDI, deben ser aprobados con carácter de política pública. Estas propuestas pueden ser muy importantes para mejorar la calidad de los servicios, pero por su naturaleza no tienen el potencial de modificar la configuración del sistema nacional de cuido y desarrollo infantil. Ejemplos: el procedimiento para tramitar denuncias sobre irregularidades en centros de cuido, y los estándares de calidad para los centros de cuido.

5.3.2. Subproceso de generación de insumos de información y conocimiento

En este subproceso se encuentran los equipos técnicos de la ST que se dedican a generar productos como los siguientes:

a. Análisis de la demanda potencial de servicios de cuido infantil.

b. Análisis sobre cobertura de los servicios de cuido, por regiones, cantones y distritos, y según variables socioeconómicas y demográficas.

c. Análisis de correspondencia entre demanda y oferta de servicios de cuido, en el territorio, y según variables socioeconómicas y demográficas.

d. Análisis de eficiencia y eficacia de la inversión en servicios de cuido.

[22] En ciertos casos, más bien se trata de la emisión de criterios técnicos sobre propuestas de políticas planteadas por otras entidades de la REDCUDI, como por ejemplo, el Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia.

e. Análisis de costos de las distintas modalidades de servicios de cuido.

f. Análisis de calidad de los servicios de cuido en sus distintas modalidades.

g. Sistematización de conocimiento científico disponible en el mundo sobre diversos temas del desarrollo infantil.

5.3.3. Subproceso de promoción de acuerdos

El proceso de formulación de propuestas de políticas no es solamente un proceso técnico, sino que además es un proceso político, entendiendo política como la ciencia o el arte de la gestión del poder público, o de la toma de decisiones desde los órganos del gobierno que afectan a la ciudadanía. Por su naturaleza, los procesos políticos poseen una dimensión informal que no está reglada dentro de las estructuras organizativas formales. Dentro de estos procesos, tienen un lugar preponderante los de negociación y construcción de acuerdos necesarios para la toma de decisiones. En el contexto de la REDCUDI, la construcción de acuerdos es fundamental, porque –como se ha explicado en una sección anterior– las decisiones en su interior se toman con base en los acuerdos que se logren entre los entes que conforman la CC, y con base también en los acuerdos a los que se llegue en el interior de la CTI.

Para que la ST pueda ejercer a plenitud sus competencias, sería necesario que desarrollara en un nivel superior al actual, la capacidad de promover espacios de discusión, negociación y construcción de acuerdos entre los actores de la REDCUDI, en las distintas etapas de formulación de las propuestas de políticas: la etapa en la cual se decide cuáles propuestas de política se deben formular, la etapa en la cual se define el alcance de las propuestas de política, y la etapa en la cual se deben aprobar las propuestas ya elaboradas. Para que este tipo de actividades se pueda llevar a cabo de manera sistemática y con el adecuado sustento técnico, es preciso organizarla como un proceso.

5.3.4. Subproceso de apoyo a la gestión de las sesiones de la CC y la CTI

La CC y la CTI son órganos colegiados conformados por representantes de distintas entidades que se reúnen con cierta periodicidad. Para que sus sesiones sean productivas y eficaces, deben ser organizadas de manera adecuada. Le corresponde a la ST brindarles el apoyo administrativo legal y técnico necesario para ese propósito. Ello incluye actividades como las siguientes: preparación y comunicación de las agendas, elaboración de las actas, preparación de los documentos que deben conocer los/as integrantes de las Comisiones, y asesoría jurídica relacionada con los asuntos que se analizan en las sesiones[23].

[23] Se tiene conocimiento de que algunas de esas actividades son realizadas por el IMAS, en el caso de la CC. Se requeriría de un análisis más detallado para precisar las que corresponderían a la ST.

5.4. Proceso de prestación de servicios a los operadores de alternativas de cuido

Como se explica en una sección anterior de este informe, el área de actividades sustantivas más desarrollada de la ST es la que agrupa las de prestación de servicios concretos a los operadores de servicios de cuido infantil. Principalmente, se brindan servicios de capacitación y asesoría sobre calidad de los servicios. También se asesora a los gobiernos locales en relación con los proyectos de desarrollo de CECUDI. La tendencia es hacia el aumento del volumen y la diversidad de estas actividades en los próximos años. Por sus características, pueden ser organizadas como procesos. Otra actividad que podría incluirse en este proceso es la de tramitación de denuncias que llegan a la ST en relación con posibles irregularidades en las alternativas de cuido. Se sugiere considerar dos posibles procesos: el de capacitación, y el de asesoría.

5.5. Procesos de apoyo

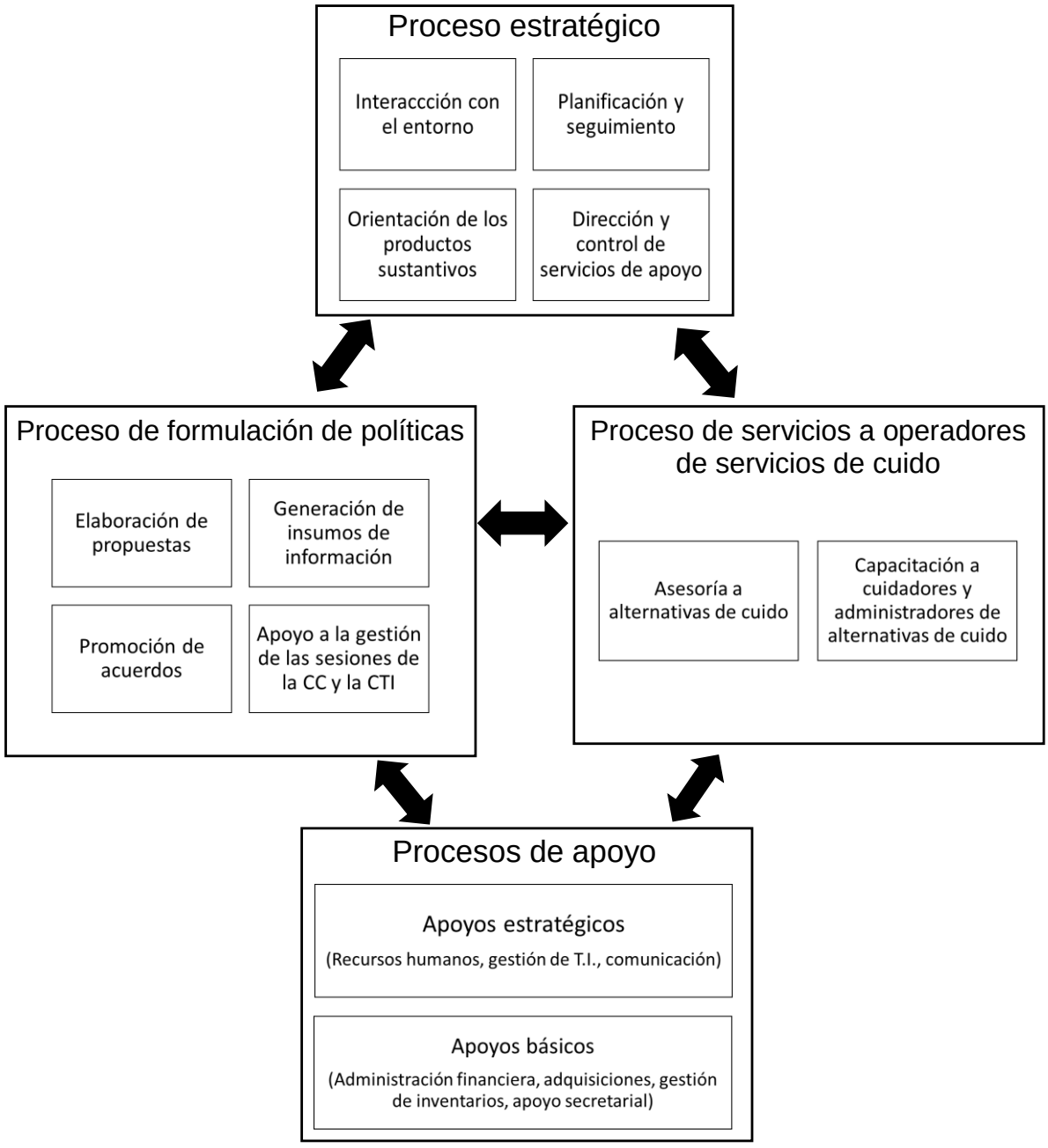
Se sugiere distinguir entre dos tipos de subprocesos de apoyo:

a. Los de apoyos estratégicos, que incluyen la gestión de recursos humanos, la gestión de sistemas de información, y la comunicación institucional e interistitucional.

b. Los de apoyos básicos, que incluyen administración financiera, adquisiciones, gestión de inventarios, y apoyo secretarial al conjunto de funcionarios de la ST.

En la figura 1 se representan los procesos y subprocesos propuestos para la ST, y las interacciones entre ellos.

FIGURA 1. PROCESOS Y SUBPROCESOS PROPUESTOS PARA LA SECRETARÍA TÉCNICA



Fuente: Elaboración propia.

6. Estructura organizativa propuesta para la Secretaría Técnica

6.1. Organigrama propuesto

Con base en el análisis de procesos expuesto en la sección anterior, y en el conocimiento de los/as consultores/as acerca de la organización del sector público costarricense, en esta sección se propone una estructura organizativa para la ST.

En la sección de este informe que trata sobre el contexto jurídico e institucional de los órganos de coordinación de la REDCUDI, se concluye que “la formulación de políticas públicas sobre cuido infantil en el seno de la REDCUDI requiere de una ST con capacidades técnicas de alto nivel en diseño de políticas públicas relacionadas con el campo de acción mencionado, de insumos de información y conocimiento adecuados para los procesos de diseño de esas políticas, y de sofisticadas capacidades de promoción de acuerdos entre los/as representantes de las instituciones integrantes de la Red”. Sólo con este tipo de capacidades, la ST sería capaz de promover con probabilidades de éxito el cumplimiento de la finalidad de la REDCUDI establecida en la Ley 9220, la cual consiste en establecer un sistema de cuido y desarrollo infantil de acceso público, universal y de financiamiento solidario.

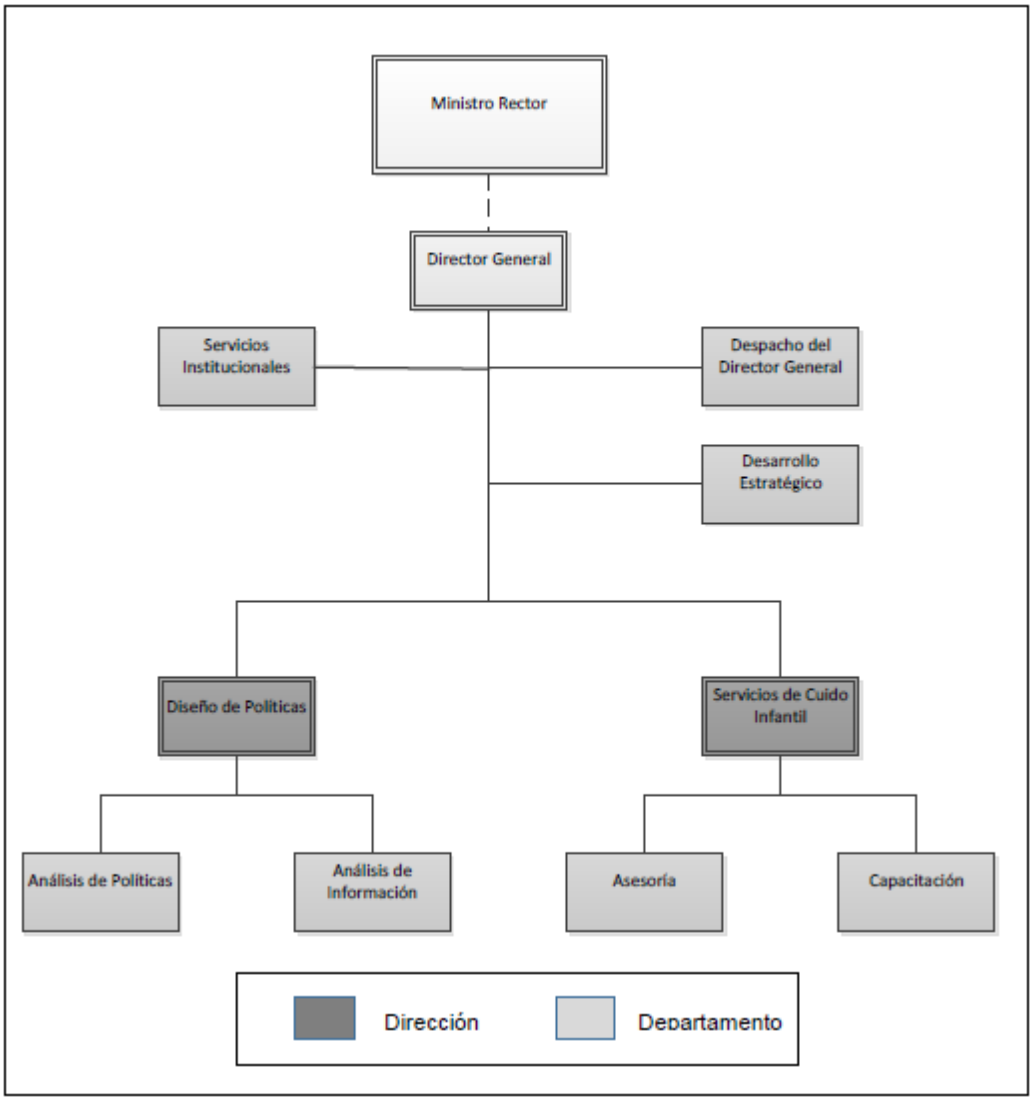
Teniendo presente lo expresado, se diseñó una estructura organizativa con las características necesarias para crear y desarrollar una considerable capacidad de gestión para incidir en la conformación de un verdadero sistema nacional de cuido infantil. Con ese propósito se proyectó la estructura más simple posible que cumpla con la condición mencionada, haciendo abstracción de los recursos humanos con que cuenta la ST en la actualidad.

Otro criterio de diseño de esta estructura consistió en lograr la mayor compatibilidad posible entre las unidades organizativas de la estructura y los procesos propuestos en una sección anterior. En ese sentido, se buscó que, en la medida de lo posible, cada proceso correspondiera a una unidad organizativa. El resultado se muestra en la figura 2.

Se proponen tres unidades organizativas con funciones de asesoría y coordinación (“staff”): los departamentos de Despacho del Director Ejecutivo, Desarrollo Estratégico y Servicios Institucionales.

En el nivel operativo, se proponen dos unidades organizativas encargadas de funciones sustantivas: la Dirección de Diseño de Políticas y la Dirección de Servicios de Cuido Infantil. Cada una de ellas posee dos departamentos. La Dirección de Diseño de Políticas tiene en su interior los departamentos de Análisis de Políticas y de Análisis de Información. La de Servicios de Cuido Infantil tiene los de Asesoría y Capacitación.

FIGURA 2. ORGANIGRAMA PROPUESTO PARA LA SECRETARÍA TÉCNICA



6.2. Propósito y actividades básicas de las unidades organizativas

En este apartado se precisan el propósito y las actividades básicas de cada unidad organizativa propuesta, con excepción de la Dirección General, cuyas competencias y funciones están establecidas por ley y han sido explicadas en otra sección de este informe. Además se incluyen sugerencias con respecto a los puestos a incluir en cada dependencia[24].

[24] La descripción de los puestos es somera y con ella sólo se busca dar una idea aproximada de sus características. Una descripción de puestos precisa sólo es posible con base en un diseño de estructura de puestos, lo cual excede el alcance de esta consultoría.

6.2.1. Despacho del Director Ejecutivo

Propósito:

Brindar al Director Ejecutivo un conjunto de apoyos administrativos, técnicos y jurídicos que hagan posible que su gestión alcance altos grados de eficacia y que minimicen los riesgos de error, con eventuales implicaciones administrativas o judiciales, para la ST y el Director Ejecutivo.

Principales actividades:

Apoyo al Director Ejecutivo para organizar su agenda de trabajo.

Atención de reuniones con funcionarios de la ST y personas externas a ella.

Planificación estratégica y operativa de la ST.

Asesoría legal al Director Ejecutivo.

Asesoría técnica al Director Ejecutivo para girar instrucciones para la organización del trabajo de los equipos de la ST, y para supervisar los productos de esos equipos.

Asesoría al Director Ejecutivo en lo que respecta a la coordinación con las entidades de la REDCUDI y a la interacción con actores externos a ella.

Asesoría al Director Ejecutivo y al resto de la organización en materia de comunicación institucional.

Puestos sugeridos:

El Jefe de Departamento, quien además estaría dedicado a brindar asesoría al Director Ejecutivo. Podría ser un profesional en ciencias económicas o en ciencias políticas.

Si el Jefe de Departamento fuera un profesional en ciencias políticas, debería estar dedicado a asesorar al Director Ejecutivo en actividades de coordinación con los actores de la REDCUDI y con otros actores externos.

Si el Jefe de Departamento fuera un profesional en ciencias económicas, debería estar dedicado a brindar asesoría técnica en temas diversos al Director Ejecutivo.

Dependiendo del perfil profesional del Jefe de Departamento, se requeriría un asesor, o bien en ciencias económicas, o bien en ciencias políticas.

Un asesor jurídico.

Un/a secretario/a del Despacho.

6.2.2. Departamento de Desarrollo Estratégico

Propósito:

Asesorar al Director Ejecutivo en el desarrollo de propuestas de instrumentos de planificación estratégica y operativa de la ST y la REDCUDI, y realizar la gestión de dos

recursos estratégicos para la organización: los recursos humanos y las tecnologías de información.

Principales actividades:

Elaborar propuestas de planes estratégicos y operativos, incluyendo la elaboración de presupuestos.

Gestión de recursos humanos.

Gestión de tecnologías de información.

Puestos sugeridos:

Un Jefe de Departamento, que puede ser un profesional en administración de negocios o administración pública, especializado en planificación institucional.

Un profesional en gestión de recursos humanos.

Un profesional en tecnologías de información, encargado de brindar soporte y asesoría técnica en su campo.

6.2.3. Departamento de Servicios Institucionales

Propósito:

Brindar a la organización los servicios de apoyo básicos.

Principales actividades:

Servicios generales.

Gestión financiera y contable.

Adquisiciones y suministros.

Administración de la flota de vehículos institucionales.

Puestos sugeridos:

Un Jefe de Departamento, quien además podría ser el encargado de la gestión financiera y contable.

Un especialista en contratación administrativa y gestión de suministros.

Un especialista en servicios generales y en la administración de la flota de vehículos institucionales.

6.2.4. Dirección de Diseño de Políticas

Propósito:

Elaborar propuestas de políticas públicas de distintos tipos orientadas al desarrollo del sistema nacional de cuido y desarrollo infantil.

Principales actividades:

Diseño de propuestas de políticas orientadas a modificar la configuración del sistema nacional de cuido y desarrollo infantil.

Diseño de propuestas de orientaciones operativas u instrumentos técnicos que deben ser aprobados con carácter de política pública.

Identificación y discusión con el Director Ejecutivo de posibles políticas públicas que podrían ser diseñadas en el futuro.

Asesoría al Director Ejecutivo en materia de políticas públicas, y cuando este lo disponga, a los/as integrantes de la CC y la CTI.

Obtención, procesamiento y generación de información de insumo para el diseño de políticas públicas.

Puestos sugeridos:

El Director debería ser un profesional en ciencias económicas o políticas, con experiencia en investigación y diseño de políticas públicas, y en dirección de equipos profesionales especializados en diseño de políticas y en investigación sobre política social.

6.2.5. Departamento de Análisis de Políticas

Propósito:

Elaborar propuestas de políticas públicas de distintos tipos orientadas al desarrollo del sistema nacional de cuido y desarrollo infantil.

Principales actividades:

Diseño de propuestas de políticas orientadas a modificar la configuración del sistema nacional de cuido y desarrollo infantil.

Diseño de propuestas de orientaciones operativas u instrumentos técnicos que deben ser aprobados con carácter de política pública.

Identificación y discusión con el Director Ejecutivo de posibles políticas públicas que podrían ser diseñadas en el futuro.

Asesoría al Director Ejecutivo y al Director de Diseño de Políticas, en materia de políticas públicas, y cuando estos lo dispongan, a los integrantes de la CC y la CTI.

Sistematización de conocimiento científico disponible en el mundo sobre diversos temas del desarrollo infantil.

Puestos sugeridos:

Un/a Jefe/a de Departamento, quien debería ser un profesional en ciencias económicas, políticas o sociales, con experiencia en diseño de políticas públicas, y preferiblemente, en políticas de cuido infantil; y también, con experiencia en investigación sobre política social.

Un/a profesional en ciencias económicas, políticas o sociales, con experiencia en investigación y diseño de políticas.

Un/a profesional en educación preescolar, especializado en desarrollo infantil, con experiencia en diseño de instrumentos técnicos relacionados con servicios de cuido infantil.

6.2.6. Departamento de Análisis de Información

Propósito:

Obtención, procesamiento y generación de información de insumo para el diseño de políticas públicas.

Principales actividades:

Análisis de la demanda potencial de servicios de cuido infantil.

Análisis sobre cobertura de los servicios de cuido, por regiones, cantones y distritos, y según variables socioeconómicas y demográficas.

Análisis de correspondencia entre demanda y oferta de servicios de cuido, en el territorio, y según variables socioeconómicas y demográficas.

Análisis de eficiencia y eficacia de la inversión en servicios de cuido.

Análisis de costos de las distintas modalidades de servicios de cuido.

Análisis de calidad de los servicios de cuido en sus distintas modalidades.

Puestos sugeridos:

Un/a Jefe/a de Departamento, quien debería ser un profesional en ciencias económicas, políticas o sociales, o en estadística, con experiencia en investigación sobre política social.

Un/a profesional en estadística con experiencia en análisis de datos del sector social.

Un/a asistente de investigación.

6.2.7. Dirección de Servicios de Cuido Infantil

Propósito:

Brindar servicios de asesoría y capacitación a las entidades operadoras de servicios de cuido infantil, tanto públicas como privadas, y a las personas trabajadoras en centros de cuido infantil.

Principales actividades:

Brindar servicios de asesoría.

Brindar servicios de capacitación.

Atender las denuncias sobre posibles irregularidades en las alternativas de cuido.

Puestos sugeridos:

El Director o Directora, quien podría ser un/a profesional en educación preescolar, con especialidad en desarrollo infantil y con experiencia en gestión de centros de cuido infantil.

6.2.8. Departamento de asesoría en cuido infantil

Propósito:

Ejecutar un programa permanente de asesoría a las alternativas de cuido infantil, tanto públicas como privadas, en todo el territorio nacional.

Principales actividades:

Aplicar instrumentos de evaluación de la calidad en alternativas de cuido infantil, a alternativas de cuido ubicadas en todo el territorio nacional.

Sistematizar la experiencia obtenida a partir de la aplicación de los instrumentos de evaluación de la calidad.

Brindar recomendaciones a las alternativas de cuido, con base en las evaluaciones y en la experiencia acumulada.

Puestos sugeridos:

El Jefe/a del Departamento, quien podría ser un/a profesional en educación preescolar con especialidad en desarrollo infantil, y con experiencia en la gestión de servicios de cuido infantil. Además, debería tener experiencia en la dirección de equipos de trabajo.

Varios profesionales en educación preescolar, encargados de efectuar las evaluaciones y brindar las asesorías, en distintas regiones del país.

6.2.9. Departamento de capacitación en cuido infantil

Propósito:

Ejecutar un programa permanente de instrucción y capacitación sobre diversos aspectos relacionados con los procesos de cuido infantil, a administradores de modalidades y alternativas de cuido infantil públicos o privados, y a personas que trabajan en esa actividad.

Principales actividades:

Gestionar una red interinstitucional conformada por especialistas en distintos aspectos relacionados con el desarrollo infantil y el cuido de personas dependientes, cuyo objetivo es ofrecer recursos institucionales para el programa de capacitación en cuido infantil.

Diseñar los contenidos y las modalidades de las distintas opciones de capacitación.

Organizar las actividades de capacitación.

Mantener una evaluación permanente sobre necesidades de capacitación existentes.

Puestos sugeridos:

El Jefe/a del Departamento, quien podría ser un/a profesional en educación preescolar con especialidad en desarrollo infantil, y con experiencia en la gestión de servicios de cuido infantil. Además, debería tener experiencia en la dirección de equipos de trabajo y en formación de recursos humanos.

Un/a profesional especializado/a en educación preescolar con especialidad en desarrollo infantil, y con experiencia en la gestión de servicios de cuido infantil.

Un/a asistente administrativo/a.

6.3. La organización por redes en la Secretaría Técnica

6.3.1. Áreas donde es posible aplicar la organización por redes

Aun cuando en la ST exista una estructura organizativa de tipo funcional, es posible –y deseable– que esta dependencia desarrolle una estrategia explícita de gestión por redes, en aquellas áreas de actividad donde este tipo de estrategia sea viable.

El fomento del trabajo por redes puede ser esencial para promover un mayor grado de organicidad en en funcionamiento de la ST, y para desarrollar en ella una organización informal más sana y más proclive a la eficacia.

Lo que se propone es que, de manera paralela a la existencia de una estructura organizativa formal y de una gestión por procesos, se implante un esquema de trabajo por redes en dos áreas de actividad específicas: a) la de formulación de propuestas de políticas, y b) la de prestación de servicios a las alternativas de cuido. En ambas, la ST ya realiza en alguna medida una dinámica de trabajo por redes.

En el área de formulación de propuestas de políticas, conviene recordar que los procesos de identificación y diseño de esas propuestas deben estar basados en una dinámica de coordinación, diálogo, negociación y acuerdo colectivo, para poder ser exitosos. Varios factores inciden en las características de esa dinámica; tres de ellos son los siguientes: a) los dos órganos con competencias de decisión política y técnica de la REDCUDI son órganos deliberativos conformados por representantes de múltiples entidades que forman parte de la Red; b) cada entidad integrante de la REDCUDI posee poder de decisión para apoyar o no las propuestas de política específicas que se pongan a discusión; y c) la naturaleza multidisciplinaria e interinstitucional y la complejidad técnica de muchas de las políticas sobre cuido infantil obliga a que estas deban ser consultadas y discutidas con los actores institucionales que se verían afectados por ellas, si se desea darles un diseño sólido y riguroso.

Las razones expuestas deben llevar a la ST a desarrollar una dinámica informal permanente de desarrollo de las propuestas de políticas en un contexto de red, como condición para que lleguen a ser exitosas. Este entorno de funcionamiento en red debería ser cuidadosamente promovido, planeado y desarrollado por la ST. A la Dirección de Diseño de Políticas le correspondería dirigir esta estrategia, junto con el Despacho del Director Ejecutivo.

En el área de servicios a alternativas de cuido, el funcionamiento en red se ha venido dando en los hechos, pues la oferta de opciones de capacitación que se ha desarrollado gradualmente está basada en relaciones de cooperación entre la ST y distintos funcionarios de entidades del sector social, tales como el MEP, la CCSS, el programa CEN-CINAI, el PANI, y el CONAPDIS. Esa dinámica de redes podría desarrollarse de manera más sistemática, con base en una estrategia explícita que tuviera ese propósito.

6.3.2. Niveles de funcionamiento en red

Para desarrollar esa dinámica de trabajo en red, se sugiere concentrar esfuerzos en los siguientes niveles de coordinación interinstitucional:

1. Los avances que se puedan hacer en el área de generación de información de insumo para el diseño de políticas, que en el organigrama se ubica en el Departamento de Análisis de Información, pueden ser esenciales para promover un clima de trabajo en red. La producción sistemática de información sobre el estado de los servicios de cuido infantil en el país, con el tiempo puede generar una plataforma común de conocimiento para las entidades de la REDCUDI. Alrededor de este proceso, la coordinación interinstitucional se podría dar en varios sentidos:
    a. En la definición de las prioridades de generación y análisis de información.
    b. En el acceso compartido a los resultados obtenidos.
    c. En la discusión conjunta de esos resultados, y de sus implicaciones para la formulación de políticas públicas.
2. Sería conveniente promover y organizar un espacio de discusión permanente sobre aspectos importantes para la gestión y el desarrollo de los servicios de cuido y desarrollo infantil en el país. Con ese propósito, pueden ser de utilidad algunas herramientas que son características de la gestión del conocimiento. Entre ellas, un boletín digital periódico, un repositorio de material académico y técnico que se pueda compartir, un portal o un blog especializado en los temas mencionados, y como se explica más adelante, se podría pensar en desarrollar una “comunidad de práctica” que responda a los elementos característicos de este tipo de recurso. Habría que tener en cuenta las diferencias temáticas entre las personas que participarían dentro del área de las propuestas de políticas, y las que formarían parte del área de servicios a alternativas de cuido. En el área de servicios a alternativas de cuido los

temas de interés se enfocan principalmente en el ámbito de los servicios en sí, y específicamente, en lo relacionado con los procesos de cuido y desarrollo infantil. En el área de promoción de políticas, el ámbito temático abarca además otros temas tales como demanda, cobertura, financiamiento, costos, y eficiencia entre otros.

3. Sería necesario mantener una dinámica permanente de discusión y trabajo coordinado alrededor de propuestas específicas de políticas públicas. Evidentemente, esta dinámica debe darse en los contextos de la CTI y la CC. Sin embargo, lo deseable es que sin desconocer las restricciones formales que son propias de esos órganos, se desarrolle un clima de cooperación mutua entre los/as funcionarios/as y expertos/as que participan en distintos ámbitos de la REDCUDI y que pueden aportar en el diseño de políticas. Ese clima de cooperación debe mantener un nivel considerable de flexibilidad y de intercambio informal de información y conocimiento.

4. Como se mencionó anteriormente, la prestación de servicios a las alternativas de cuido y a los/as actores que participan en ellas se ha venido desarrollando dentro de un enfoque de coordinación interinstitucional que tiene características de trabajo en red. Esa línea de actividad se puede potenciar, dentro de una estrategia explícita de organización por redes.

6.3.3. Organización de la dinámica de redes

Si se desea desarrollar de manera sistemática una dinámica de trabajo en redes, es preciso introducir procedimientos y herramientas adecuados para que esa dinámica se vaya conformando gradualmente y sea sostenible en el tiempo. Ese objetivo sería difícil de lograr si dentro de la ST no se cuenta con al menos un profesional especializado en introducir tales procedimientos y herramientas, en asesorar al respecto a los participantes –tanto los de la ST como los de otras entidades— y en gestionar su utilización. Es por eso que se propone que la ST contrate, apenas sea posible, un profesional especializado en esas funciones. Lo ideal sería contar con un profesional que asuma el rol de facilitador de las dinámicas de red, y que tenga un perfil adecuado para ello.

Para aproximarse a la definición de ese perfil, se sugiere explorar el rol del facilitador en una comunidad de práctica[25]. La dinámica de estas comunidades tiene características de red. En la bibliografía especializada[26] se recomienda que en ellas existan tres roles básicos: el líder de la comunidad, quien debe ser una persona especialista en el ámbito de conocimiento que la caracteriza; el facilitador de la dinámica de red, quien es alguien que asume la promoción y la operación de la comunidad; y el facilitador de comunicación, quien se especializa en que haya una comunicación fluida y de buena calidad en el espacio de la comunidad. El rol del líder –pueden ser varios líderes que se dividan esa función entre sí de alguna manera— debería ser ejercido por funcionarios de la ST u otras

[25] Véase la definición de comunidad de práctica en el marco conceptual de este informe.
[26] Sobre la organización de una comunidad de práctica, véase Milton y Lambert, 2016, págs. 195-198.

entidades de la REDCUDI. La facilitación de la comunicación podría ser asumida de manera compartida por los participantes. Pero el rol de facilitador de la dinámica de red debe ser asumido por un especialista en este campo, y es por ello que lo deseable es contratar a un/a profesional para que lo asuma.

La función de un facilitador de trabajo en red es promover los vínculos y las relaciones entre los miembros, potenciar la producción colectiva, mantener motivada y bien enfocada a la comunidad, y crear confianza y sentido de pertenencia entre sus miembros. Algunas de las tareas que le corresponden son las siguientes:

a. Administrar la lista de miembros de la comunidad.
b. Diseñar y organizar una secuencia de actividades que faciliten y orienten la interacción entre los miembros.
c. Asesorar a los miembros de la comunidad para que interactúen adecuadamente en ella.
d. Coordinar las discusiones.
e. Coordinar el uso de distintas herramientas de interacción, tales como blogs, boletines digitales, “chats” en línea, repositorios de material relevante, etc.

El rol descrito no corresponde a ninguna profesión tradicional; la selección de una persona adecuada para ejercerlo podría depender más de su experiencia profesional que de su formación académica. Podría ser un/a profesional en comunicación, sociología, antropología, ciencias políticas, o alguna otra profesión.

7. Orientaciones operativas

En la redacción de esta sección, se parte del reconocimiento de que la obtención los recursos necesarios para implantar la estructura organizativa propuesta en la sección 6 no es viable en la actualidad, y posiblemente no será viable en varios años. Teniendo esto presente, se plantea un conjunto de orientaciones operativas para la implantación de la estructura organizativa de la ST que se ha propuesto en la sección anterior, en una primera y una segunda etapa. Se entiende que la tercera etapa corresponde a la conformación de la estructura organizativa planteada en la sección 6.

7.1. En una primera etapa

En el corto plazo, la estrategia de desarrollo organizativo de la ST debería estar centrada en un mejor aprovechamiento de los recursos que tiene asignados en la actualidad. En ese sentido, se sugiere lo siguiente:

1. Aprovechar el hecho de que cinco de las plazas actuales de la ST son interinas, y que por tanto, se pueden reasignar a puestos más necesarios desde el punto de vista estratégico.
2. Dar prioridad al fortalecimiento de dos de los procesos de la ST --el proceso estratégico y el de formulación de políticas--, mediante la reasignación de plazas.
3. En el proceso estratégico, se considera prioritaria la contratación de un/a profesional que pueda dedicarse exclusivamente a asesorar al Director Ejecutivo. Se requeriría de un análisis específico que excede el alcance de este informe, para definir el perfil más adecuado en el momento actual.
4. En el proceso de formulación de políticas, se sugiere considerar la contratación de tres profesionales con los siguientes perfiles: a) un/a profesional en estadística, que realice un trabajo de análisis sistemático de información proveniente de los censos y de otras fuentes estadísticas, relacionada con temas clave para las políticas de cuido infantil; b) un/a profesional en economía o ciencias sociales, con experiencia en formulación de políticas públicas en el sector social, que se dedique exclusivamente a diseño de políticas; y c) un/a profesional en ciencias políticas que se pueda dedicar al desarrollo de una estrategia de construcción colectiva de acuerdos dentro de la REDCUDI, para impulsar una agenda de política pública relacionada con cuido infantil.

7.2. En una segunda etapa

En una segunda etapa, la estrategia de fortalecimiento organizativo de la ST debería estar basada en los logros que ese órgano deberá haber alcanzado para entonces, a

partir de su reorientación estratégica y de un mejor uso de los recursos con que cuenta en la actualidad. Esos logros deberían consistir en avances concretos en materia de formulación y aprobación de políticas públicas tendientes a contar con un mayor grado de articulación de los servicios de cuido infantil.

Ese tipo de logros sería el mejor fundamento que se pueda imaginar para que la REDCUDI esté dispuesta a solicitar al Poder Ejecutivo una asignación mayor de recursos presupuestarios a la ST. Esa solicitud debería estar basada en un ofrecimiento de resultados concretos que se desea alcanzar, para los cuales los recursos adicionales serían indispensables.

Si se llegara a tener éxito en la consecución de recursos adicionales para la ST, se sugiere que estos continúen estando concentrados en el proceso estratégico y el de formulación de políticas. En esta hipotética situación, se podría empezar a crearle una estructura organizativa a la ST, más sencilla que la que se plantea en la sección correspondiente de este informe.

Para una estructura organizativa de transición, se sugiere darle prioridad a la conformación del Despacho del Director Ejecutivo, y de un Departamento de Diseño de Políticas (precursor de la Dirección de Diseño de Políticas propuesta en el organigrama). En este departamento se podrían crear dos equipos de trabajo separados, aunque en estrecha coordinación entre sí: uno dedicado al diseño de políticas, y otro al de generación de información de base.

8. Seguimiento de la calidad y la cobertura de los servicios

Dentro del esquema de procesos propuesto en la sección 5, el seguimiento de la calidad y la cobertura de los servicios de cuido se ubica en el subproceso de generación de insumos de información y conocimiento del proceso de formulación de propuestas de políticas. Y dentro de la estructura organizativa propuesta en la sección 6, el seguimiento de la calidad y la cobertura de los servicios de cuido se ubica en el Departamento de Análisis de Información, que forma parte de la Dirección de Diseño de Políticas.

En la perspectiva de lo que se propone en las secciones 5 y 6, el seguimiento de la calidad y el de la cobertura de los servicios generan insumos muy importantes para el diseño de políticas sobre el sistema de cuido infantil, pero no son los únicos insumos. Otros de similar importancia son los que se relacionan con los análisis de demanda potencial de servicios de cuido infantil, y los de eficiencia y eficacia de la inversión en servicios de cuido.

La línea de trabajo actual de la ST en materia de seguimiento de la calidad de los servicios de cuido tiene su origen en el área de actividad relacionada con asesoría y acompañamiento a las alternativas de cuido subsidiadas por el IMAS, que inició en el año 2013.

Dentro de esa área de actividad, la ST desarrolló un procedimiento de visitas a las alternativas de cuido antes mencionadas, tanto las del programa de Hogares Comunitarios como las de los centros privados de cuido infantil subsidiados por el IMAS. Mediante equipos conformados por profesionales en psicología, educación preescolar y trabajo social, en esas visitas se aplica un instrumento de valoración de la calidad de las alternativas correspondientes. Además, una funcionaria de la ST que es profesional en ingeniería civil realiza una evaluación de la infraestructura de las alternativas. Según la planificación de visitas que se ha realizado, se espera que al finalizar el trienio 2015-2017 se lleguen a visitar todas las alternativas subsidiadas por el IMAS, que son cerca de 580.

La experiencia acumulada en el procedimiento antes mencionado llevó a la ST a modificar su instrumento de captación de información sobre alternativas de cuido con subsidio estatal para sus beneficiarios/as, con el fin de desarrollar un estándar homologado de la calidad de los servicios de cuido que sea aplicable a todas las alternativas, tanto públicas como privadas. Con ese propósito, se creó una subcomisión de la CTI de la REDCUDI, en la cual hay representación de la ST. No se pretendió diseñar un estándar único porque los modelos de cuido muestran diferencias notables entre sí. Mientras que el programa CEN CINAI ofrece una atención integral, los Hogares Comunitarios y los centros de cuido privados sólo ofrecen un servicio de cuido. Teniendo presentes estas diferencias, se logró elaborar una propuesta de estándares homologados que abarca cuatro dimensiones: salud y nutrición, infraestructura y seguridad, pedagogía,

y talento humano. Se establecieron aquellos estándares esenciales de calidad que deben de cumplirse en todas la modalidades de atención del país para garantizar una atención homogénea; esa sería la base para avanzar en una tendencia de mejoramiento continuo de la calidad. Con base en esas mediciones se podrá monitorear y evaluar la evolución de la calidad de los servicios; en etapas posteriores, se podrá modificar el diseño de la herramienta de evaluación.

El establecimiento de estándares de calidad será parte de un instrumento unificado de seguimiento de la calidad de las alternativas de cuido, que se deberá aplicar de manera periódica para evaluar los cambios en los niveles de calidad de servicio en el tiempo, por programa, región, condición socioeconómica de los beneficiarios, y grupo de edad, entre otras variables. La propuesta, en proceso de elaboración, busca sustituir el programa de visitas a todos las alternativas subsidiadas, cuyo objetivo brindar asesoría a cada uno de las alternativas visitadas. En su lugar, se busca establecer un programa de visitas a una muestra segmentada de alternativas de cuido cuyos beneficiarios reciben subsidio del IMAS, con el objetivo de contar con una medición de los niveles de calidad existentes. Ese muestreo no solamente cubriría a las alternativas subsidiadas, sino a todas las alternativas, sean públicas o privadas. Se está proponiendo que cada una de las instituciones a cargo de modalidades de cuido infantil se encargue de aplicar los instrumentos de captación de información a las muestras correspondientes, y que luego la información sea remitida a la ST para su procesamiento. De esta forma, se podría contar con un programa permanente para el seguimiento periódico de la calidad de todas las modalidades de cuido de la REDCUDI.

Con respecto al seguimiento de la cobertura, para montar un procedimiento con ese propósito, sería preciso: a) establecer una medición de la demanda potencial, con base en datos censales; b) contar con un conteo de beneficiarios/as atendidos, y comparar los datos de demanda potencial y de oferta para establecer el nivel de cobertura y la brecha de demanda no satisfecha. Lo deseable es diferenciar esa información según rangos de edad, modalidades de atención y otras variables socioeconómicas y demográficas.

9. Bibliografía

Contraloría General de la República, CGR (2015). “Auditoría de carácter especial sobre la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil”, Informe No. DFOE-SOC-IF-18-2015. San José de Costa Rica, 17 de diciembre de 2015.

Betalanffy, L. (1976). Teoría general de los sistemas: Fundamentos, desarrollo, aplicaciones. México: Fondo de cultura Económica.

Burns, T. y Stalker, G. M. (1961). The Management of Innovation. Londres: Tavistock.

Dalkir, K. (2005). Knowledge Management in Theory and Practice. Oxford, Gran Bretaña: Elsevier.

Harrington, J. (1991). Business Process Improvement: The Breakthrough Strategy for Total Quality, Productivity, and Competitiveness. Nueva York: McGraw-Hill Education.

Hellriegel, D. y Slocum, J. W. Jr. (2009). Comportamiento Organizacional. México, D. F.: Cengage Learning Editores, 2009.

Koontz, H. y Weihrich, H. (1999). Administración. Una Perspectiva Global. Mc Graw-Hill.

Milton, N. y Patrick Lambe (2016). The Knowledge Manager’s Handbook. Gran Bretaña: Kogan Page.

Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) (2016). Guía para la elaboración de políticas públicas. San José: MIDEPLAN.

Ostroff, F. (1999). The Horizontal Organization: What the Organization of the Future Actually Looks Like and How it Delivers Value to Customers. New York, NY: Oxford University Press.

Pearce, J. A. y David, F. R. (1983). A social network approach to organizational design-performance. *The Academy of Management Review, 8*(3), 436-444.

Pugh, D. S. y Hickson, D. J. (1976). Organization structure in its context: The Aston Programme I. Londres: Saxon House.

Roethlisberger, F.J. & Dickson, W.J. (1939) Management and the worker: an account of a research program conducted by the Western electric company, Hawthorne works, Chicago. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.

Wenger-Trayner, E. y Wenger-Trayner, B. (2015). Communities of practice a brief introduction. Recuperado de: http://wenger-trayner.com/wp-content/uploads/2015/04/07-Brief-introduction-to-communities-of-practice.pdf

Funcionarios entrevistados

Cynthia Aguilar Lobo, Funcionaria de la Secretaría Técnica de REDCUDI, entrevistada el 22/11/2017.

Kenneth Araya Andrade, Director Ejecutivo de la Secretaría Técnica de REDCUDI, entrevistado el 16/11/2017 y el 22/11/2017.

Alfonso Durán Retana, Asesor Legal de la Secretaría Técnica de REDCUDI, entrevistado el 16/11/2017 y el 22/11/2017.

Danny Esquivel Lobo, Funcionaria de la Secretaría Técnica de REDCUDI, entrevistado el 16/11/2017 y el 22/11/2017.

Anexo. Detalle de funciones ejecutadas por los funcionarios profesionales de la Secretaría Técnica de la REDCUDI, según sus programas de trabajo (julio de 2017)

CARGO	CARRERA	FUNCIONES GENERALES
PROF. EN RED DE CUIDO 2	PSICOLOGÍA	Seguimiento realización estudio oferta-demanda servicios de cuido. Elaboración, divulgación de documento con propuesta de acciones estratégicas en cuanto cobertura de oferta y demanda. Aplicación y categorización del instrumento de visita según la metodología del semáforo. Participación en los espacios de articulación (CAI, CTI-REDCUDI) Contraparte en desarrollo de la consultoría PEI y Marco Conceptual. Representación de la ST-REDCUDI ante el Consejo de Atención Integral (CAI). Participación en la comisión para revisión de manuales y protocolos para la atención de denuncias.
PROF. EN RED DE CUIDO 2	PSICOLOGÍA	Aplicación y categorización del instrumento de visita según la metodología del semáforo. Participación en espacios de articulación (PANI, ANNA). Contraparte en desarrollo de la consultoría PEI y Marco conceptual. Representación de la STRC ante el Comité Técnico Asesor Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia. Representación de la STRC ante el Foro Permanente de seguimiento al cumplimiento del Código de la Niñez y la adolescencia.*
PROF. EN RED DE CUIDO 2	PSICOLOGÍA	Aplicación y categorización del instrumento de visita según la metodología del semáforo. Seguimiento y apoyo técnico de proyectos de CECUDI municipales. Reuniones de asesoría solicitadas por funcionarios municipales. Contraparte en desarrollo de la consultoría PEI y Marco Conceptual. Participación en la comisión para revisión de manuales y protocolos para la atención de denuncias.

PROF. EN RED DE CUIDO 2	EDUCACIÓN PREESCO-LAR	Propuesta de programación de capacitación intersectorial anual. Implementación seguimiento de visitas a centros. Participar en espacios de articulación (MEP, CTI-REDCUDI). Contraparte en desarrollo de la consultoría PEI y Marco Conceptual. Participación en comisión para crear propuesta de articulación intersectorial de los recursos nacionales invertidos para el desarrollo del talento humano (sensibilización, capacitación, asesoría, acompañamiento, investigación) vinculados con la atención de niños y niñas.
PROF. EN RED DE CUIDO 2	EDUCACIÓN PREESCO-LAR	Propuesta de programación de capacitación intersectorial anual. Implementación seguimiento de visitas a centros. Participar en espacios de articulación (MEP, CTI-REDCUDI). Contraparte en desarrollo de la consultoría PEI y Marco Conceptual. Participación en comisión para crear propuesta de articulación intersectorial de los recursos nacionales invertidos para el desarrollo del talento humano (sensibilización, capacitación, asesoría, acompañamiento, investigación) vinculados con la atención de niños y niñas.
PROF. LIC. EN DESARROLLO SOCIAL	TRABAJO SOCIAL	Organización Encuentro Nacional Articulación y Fortalecimiento de la REDCUDI. Apoyo en gestión documental (archivo, expedientes, material bibliográfico). Traducción de documentos. _Elaboración de resúmenes ejecutivos.
PROF. EN RED DE CUIDO 2	TRABAJO SOCIAL	Aplicación y categorización del instrumento de visita según la metodología del semáforo. Participación en espacios de articulación (INAMU, CONAPDIS, CTI-REDCUDI) Elaboración documento de líneas estratégicas y documento de Plan de Acción sobre inserción y permanencia laboral de encargados/as menores con beneficio en alternativas de cuido. Participación en reuniones con CONAPDIS y Segunda Vicepresidencia. Participación en el Comité Técnico Interinstitucional de la Política de Igualdad y Equidad de Género.

PROF. EN RED DE CUIDO 2	CIENCIAS POLÍTICAS	_Organización, Participación, convocatoria y seguimiento en espacios de articulación (UE-BID, CTI-REDCUDI y CC-REDCUDI). _Contraparte en desarrollo de la consultoría PEI y Marco Conceptual. _Organización Encuentro Nacional Articulación y Fortalecimiento de la REDCUDI. _Elaboración documento de líneas estratégicas y documento de Plan de Acción sobre inserción y permanencia laboral de encargados/as menores con beneficio en alternativas de cuido. _Elaboración de respuestas para entes externos (Asamblea Legislativa, Contraloría General de la República, Defensoría de los Habitantes, etc). _Asistencia de la Dirección Ejecutiva. _Participación en la Comisión Técnica del Sistema Nacional de Cuidados. _Solicitud de información y diseño de informes de seguimiento interinstitucional (mecanismo de seguimiento CTI)
PROF.EN RED DE CUIDO 3	SOCIOLOGÍA	_Seguimiento consultoría Sistema Información Georreferenciado. _Seguimiento realización estudio oferta-demanda servicios de cuido. _Elaboración, divulgación de documento con propuesta de acciones estratégicas en cuanto cobertura de oferta y demanda. _Mantenimiento base de datos de alternativas visitadas, con detalle de seguimiento brindado. _Participar en espacios de articulación (CTI-REDCUDI). _Contraparte en desarrollo de la consultoría PEI y Marco Conceptual. _Compilación y seguimiento de la información aportada por los funcionarios de la ST de la REDCUDI sobre el avance en el cumplimiento de las metas propuestas en el plan de trabajo. _Elaboración de respuestas para entes internos (Auditoría, Planificación, etc). _Solicitud de información y diseño de informes de seguimiento interinstitucional (mecanismo de seguimiento CTI). _Participación consolidación de Estrategia de actualización del Sistema de Información de la Población Beneficiaria de los servicios de cuidado y desarrollo infantil.

PROF. EN RED DE CUIDO 1	ADMINISTRA-CIÓN DE EMPRESAS	_Organización, Convocatoria en espacios de articulación (CTI-REDCUDI y CC-REDCUDI) _Seguimiento consultoría Sistema Información Georreferenciado. _Organización Encuentro Nacional Articulación y Fortalecimiento de la REDCUDI. _Elaboración documento de líneas estratégicas sobre inserción y permanencia laboral de encargados/as menores con beneficio en alternativas de cuido. _Coordinar con la unidad de Control Interno y la Dirección Ejecutiva de la REDCUDI (Titular Subordinado) y el personal de la ST- REDCUDI los procesos de control interno. _Coordinación con el Área de Proveeduría Institucional para el Control de activos y seguimiento de otros procesos administrativos. _Participación en el proceso de asignación de presupuesto a nivel administrativo (viáticos, compra de materiales, equipo, etc).
PROF. EN RED DE CUIDO 2	DERECHO	_Reuniones de asesoría solicitadas por funcionarios municipales. _Contraparte en desarrollo de la consultoría PEI y Marco Conceptual. _Asesoría legal a la Dirección. _Acompañamiento técnico en el proceso de ejecución del préstamo BID. _Participación en la comisión para revisión de manuales y protocolos para la atención de denuncias.
PROF. EN RED DE CUIDO 2	COMUNICA-CIÓN	_Organización Encuentro Nacional Articulación y Fortalecimiento de la REDCUDI. _Confección de comunicados de prensa. _Asesoría en comunicación a la Dirección Ejecutiva.
PROF. EN RED DE CUIDO 2	INGENIERÍA	_Seguimiento consultoría Sistema Información Georreferenciado. _ Implementación seguimiento de visitas a centros. _Seguimiento y apoyo técnico de proyectos de CECUDI municipales. _Reuniones de asesoría solicitadas por funcionarios municipales.

* Se solicitó al equipo consultor agregar estas otras funciones de este/a profesional: asesoría y seguimiento a alternativas de cuido, charlas en temas relacionados con el cuido, registro actualizados de posibles oferentes de cuido, asesoría a las personas que desean información de la REDCUDI. asesoría a funcionarios municipales de los CECUDI, participación en comisiones en creación de procedimientos técnicos, y atención de denuncias de las alternativas de cuido.

Fuente: Secretaría Técnica de la REDCUDI.