

**INFORME No. DFOE-SOC-IF-05-2011**  
**23 de mayo, 2011**

**DIVISIÓN DE FISCALIZACIÓN OPERATIVA Y EVALUATIVA**

**ÁREA DE SERVICIOS SOCIALES**

**INFORME SOBRE EL DISEÑO Y LA IMPLEMENTACIÓN**  
**DE LA RED NACIONAL DE CUIDO Y**  
**DESARROLLO INFANTIL**

**2011**

**CONTENIDO**

..... **Página No.**

**1. INTRODUCCIÓN ..... 1**

1.1. Origen del estudio ..... 1

1.2. Objetivo del estudio ..... 1

1.3. Alcance del estudio ..... 1

1.4. Metodología para la ejecución del estudio ..... 1

1.5. Comunicación preliminar de resultados ..... 2

1.6. Importancia de los servicios de cuidado y desarrollo infantil ..... 2

**2. RESULTADOS ..... 6**

2.1. Baja cobertura de la oferta pública y mixta de los servicios. .... 6

2.2. No se cuenta aún con la conceptualización y el diseño de la RNCDI para orientar  
la planificación y la inversión de los recursos. .... 9

2.3. Factores de riesgo para el logro del objetivo de la RNCDI. .... 11

**3. CONCLUSIONES ..... 17**

**4. DISPOSICIONES. .... 19**

4.1. Al Presidente Ejecutivo del IMAS y Ministro de Bienestar Social y Familia. .... 19

4.2. Al Auditor Interno del IMAS. .... 20

**ANEXOS ..... 22**

## **RESUMEN EJECUTIVO**

*La Contraloría General de la República estimó relevante y oportuno dar un seguimiento a la conceptualización, el diseño y la ejecución de la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil (RNCDI), por la magnitud de los recursos que se proyecta invertir durante el cuatrienio 2011-2014 y por la importancia que tienen los servicios de cuido y atención integral de la infancia para el desarrollo del país y el bienestar de la población. El estudio abarcó el período comprendido entre el 8 mayo de 2010 y el 31 de marzo de 2011 y tuvo como propósito aportar información pertinente y oportuna para promover una mayor eficiencia, efectividad y rendición de cuentas de los recursos públicos destinados a la RNCDI.*

*A pesar de que desde finales de la década de los noventa ha habido un interés en el país por mejorar la satisfacción de la necesidad social del cuido para la primera infancia, la cobertura pública y mixta de estos servicios, ha sido y continúa siendo de baja magnitud, un 11,5% de la población menor de 6 años en situación de pobreza tiene acceso a los servicios indicados, según la estimación realizada. La principal razón es la dificultad para extender la modalidad de atención integral del programa CEN-CINAI que ejecuta el Ministerio de Salud.*

*La actual Administración ha propuesto actividades para la elaboración del diseño conceptual y operativo de la RNCDI, no obstante, transcurrido un año de dicho proceso, aún no se cuenta con los documentos formales que permitan a la ciudadanía y a los participantes en la Red conocer cuál es la concepción que se tiene y cómo operaría, ni con un instrumento para la dirección de las acciones de los diferentes actores públicos y privados, la definición de responsabilidades y funciones, la planificación operativa, la ejecución y la evaluación.*

*El inicio en el segundo semestre del 2010 de la ejecución de una modalidad nueva, Centro de Cuido y Desarrollo Infantil (CECUDI), permitió determinar varias debilidades en su implementación que dificultan o ponen en riesgo el logro del objetivo de contar con servicios, adecuadamente conceptualizados, en los lugares de mayor prioridad, con cobertura razonable, de calidad y sostenibles en el tiempo; además de contruidos eficientemente. Entre esas deficiencias se encuentran: inestabilidad de la instancia directora de la Red, inexperiencia de las municipalidades en el suministro del servicio, atención de necesidades prioritarias depende de disponibilidad de lote municipal, capacidad de atención de los centros por debajo de la demanda potencial, poca participación en el nivel local de las instituciones públicas y de la comunidad, desaprovechamiento de economías de escala en el proceso de contratación, deficiencias en el control y supervisión de la construcción del primer centro, y necesidad de algunos ajustes al convenio entre el IMAS y las municipalidades.*

*El estudio concluye que la Administración enfrenta el desafío de aumentar la cobertura de estos servicios, y sentar bases estructurales sólidas que permitan que los próximos gobiernos lleven la tarea hacia delante, como un proceso continuo de mediano y largo plazo.*

*Se emiten disposiciones al Ministro de Bienestar Social y Familia y Presidente Ejecutivo del IMAS para que se concluyan los documentos oficiales sobre la conceptualización y el diseño operativo de la RNCDI y su correspondiente plan de acción 2012-2014. También se le solicita emitir un lineamiento para mejorar el control y supervisión de la contratación administrativa y la construcción de los centros infantiles; y además, realizar los ajustes al convenio a suscribir entre el IMAS y las municipalidades para que regule el servicio de cuido y atención integral que se pretende y permita tener mayor garantía del uso eficaz y eficiente de los recursos en la construcción del inmueble. Adicionalmente, se emite una disposición al Auditor Interno del IMAS referida a la realización de estudios sobre los proyectos de los centros de cuido que se ejecuten.*

**INFORME No. DFOE-SOC-IF-05-2011**

**INFORME SOBRE EL DISEÑO Y LA IMPLEMENTACIÓN  
DE LA RED NACIONAL DE CUIDO Y  
DESARROLLO INFANTIL**

**1. INTRODUCCIÓN.**

**1.1. Origen del estudio.**

El estudio se realizó en cumplimiento del Plan de Trabajo de la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa para el año 2010.

La Contraloría General de la República estima relevante y oportuno dar un seguimiento a la conceptualización, el diseño y la ejecución de la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil (RNCDI), por ser éste uno de los proyectos de la actual Administración con una proyección importante de recursos a invertir<sup>1</sup>, por la importancia que tienen los servicios de cuido y atención integral de la infancia para el desarrollo social y económico del país y porque el gobierno en el pasado ha tratado de incrementar la cobertura de estos servicios, sin avances hasta la fecha.

**1.2. Objetivo del estudio.**

El presente estudio tiene como propósito aportar información pertinente y oportuna para promover una mayor eficiencia, efectividad y rendición de cuentas de los recursos públicos destinados a la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil (RNCDI).

**1.3. Alcance del estudio.**

El estudio analizó la conceptualización, el diseño y la ejecución del Programa Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil (RNCDI), durante el período comprendido entre el 8 mayo de 2010 y el 31 de marzo de 2011, el cual se amplió en los casos que se consideró necesario.

**1.4. Metodología para la ejecución del estudio.**

Para la elaboración de este estudio se utilizaron las técnicas y procedimientos de la Auditoría Operativa, estipulados en el Manual General de Fiscalización Integral (MAGEFI) de la Contraloría General de la República. Asimismo, en el desarrollo del estudio se observó, en lo aplicable, el Manual de Normas Generales de Auditoría para el Sector Público y demás normativa aplicable.

Como fuentes de información se utilizaron los decretos de creación y financiamiento de la RNCDI, la Agenda 2010-2014: Metas y primeras acciones de la Presidencia de la República, el Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014, entrevistas a los encargados de la Red y a funcionarios municipales y del IMAS en el nivel regional y local,

---

<sup>1</sup> La Agenda 2010-2014. Metas y primeras acciones, de la Presidencia de la República, indica que se proyecta invertir ₡11.590,0 millones de colones en el período 2011-2014 y constituir un fideicomiso de US \$90,0 millones. Por su parte, la estimación presupuestaria establecida en el Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014 fue de ₡33.700,0 millones para el período (p.149).

visitas de campo a los lugares de los proyectos, estudios de esta Contraloría General sobre el programa CEN-CINAI y hogares comunitarios, así como, datos de beneficiarios de los diferentes programas de cuidado y atención infantil para el 2010. Otras fuentes utilizadas fueron la Encuesta Nacional de Hogares del 2010 generada por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), documentos nacionales sobre la demanda potencial y sobre la infraestructura de cuidado de niños y niñas, así como la Política Nacional para la Niñez y la Adolescencia 2009-2021.

### **1.5. Comunicación preliminar de resultados.**

En reunión celebrada el día 12 de mayo de 2011, en el Despacho del Ministro de Bienestar Social y Familia, funcionarios de esta Contraloría General comunicaron verbalmente los resultados del presente informe y las correspondientes disposiciones, al señor Dr. Fernando Marín Rojas, Presidente Ejecutivo del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) y Ministro de Bienestar Social y Familia, así como a los funcionarios de ese Instituto, Licda. Mayra Díaz, Gerente General a.i., Lic. Juan Carlos Dengo, Subgerente de Desarrollo Social, Licda. Yamileth Céspedes, Jefe del Área de Planeamiento, Licda. Ana María Ortiz, Coordinadora de la RNCDI y Lic. Edgardo Herrera, Auditor Interno.

En dicha reunión se entregó al Presidente Ejecutivo del IMAS y Ministro de Bienestar Social y Familia un ejemplar del borrador del informe para efectos de su valoración y remisión de las observaciones pertinentes, las cuales fueron remitidas mediante el oficio PE-843-05-2011 del 19 de mayo de 2011. Este órgano contralor analizó y valoró las posiciones aportadas y las incorporó en lo pertinente.

### **1.6. Importancia de los servicios de cuidado y desarrollo infantil.**

Para efectos de este estudio, se considera como población objetivo de los servicios de cuidado y desarrollo infantil a los menores de 6 años o en edad preescolar, en ocasiones denominada “primera infancia”.

#### a) El punto de vista teórico-conceptual.

Existe abundante literatura (ver Sojo 2010<sup>2</sup>) que enfatiza la importancia para las sociedades de asumir “el cuidado” en forma compartida entre las familias, el Estado y el sector privado. La falta de opciones de cuidado de niños, niñas, adultos mayores, enfermos y personas con discapacidad, afecta en mayor grado a los hogares en condición de pobreza. El cuidado está siendo asumido casi exclusivamente por las mujeres, es poca la participación de los hombres y existen pocas ofertas de servicios a nivel público y privado. En consecuencia, las mujeres de menor educación participan menos en el mercado de trabajo, lo que limita su autonomía económica y eleva su grado de pobreza.

En el caso de la niñez, específicamente de los menores de 6 años, la literatura también enfatiza la importancia de invertir en servicios de estimulación temprana y atención integral desde el embarazo. Se ha demostrado que los niños provenientes de hogares en condición de pobreza están en desventaja respecto a sus pares de hogares en condición de no pobreza, ya que cuando ingresan a preescolar y a la escuela no han recibido la estimulación cognitiva y no cognitiva necesaria para desarrollar sus cerebros, sus destrezas y capacidades. Se indica que las experiencias en la temprana infancia

---

<sup>2</sup> Sojo, Ana. 2010. Actuar en el presente con visión de futuro: hacia una ampliación de la provisión social del cuidado en Costa Rica. Versión preliminar.

(primeros cinco años de vida) tienen efectos en los sistemas neurocognitivos (relacionados con la visión, el lenguaje, la atención y la memoria) y en ello incide la situación socioeconómica. A futuro la desventaja se traduce en menores rendimientos escolares, mayor deserción escolar, menores tasas de graduación de secundaria y menores niveles salariales.

Como lo ha señalado Esping Andersen (2000)<sup>3</sup>, citado en Román y Morales (2009)<sup>4</sup>, para el caso europeo:

*“la incorporación de niños en centros de cuidado es una oportunidad para estimular las capacidades cognitivas de nuestros niños y niñas desde la primera infancia y contribuir a la equidad. Países como Dinamarca y Suecia han hecho la gran diferencia en el contexto de la OECD precisamente por invertir en un sistema de cuidado materno-infantil y preescolar igualitario, de alta calidad, con el cual se busca garantizar que nadie se quede atrás en materia de desarrollo cognitivo. Logran así que niños que vienen de familias con bajo capital cultural dejen de estar en desventaja respecto a otros niños de familias con altos grados de escolaridad y climas educativos más favorables. Se apuesta por educar para la vida, sentando las bases del desempeño escolar futuro.”*

b) El fundamento normativo-jurídico.

Desde el ámbito normativo-jurídico, en nuestro país el desarrollo de los servicios de cuidado, atención integral y desarrollo infantil para la población de la primera infancia se fundamenta, en primer lugar, en el derecho de los niños y niñas a tener oportunidades y servicios para desarrollarse física, mental, moral, espiritual y socialmente, en forma saludable y en condiciones de libertad y dignidad<sup>5</sup>.

En segundo lugar, se fundamenta en el derecho de la mujer a tener condiciones para combinar las obligaciones con la familia con las responsabilidades del trabajo y la participación en la vida pública, así como en el derecho a trabajar en condiciones de igualdad con los hombres y en el deber del Estado de fomentar la creación y desarrollo de una red de servicios destinados al cuidado de los niños<sup>6</sup>.

La RNCDI se sustenta en el Decreto Ejecutivo N° 36020-MP del 8 de mayo de 2010, que declara de interés público su conformación y desarrollo, y establece que el coordinador de la Red es el Ministerio de Bienestar Social y Familia. Adicionalmente, mediante la Directriz N° 008-P del 16 de agosto de 2010, se establece el financiamiento

---

<sup>3</sup> Esping-Andersen, Gösta. 2000. Fundamentos sociales en las economías postindustriales. Editorial Ariel. España.

<sup>4</sup> Román, Isabel y Natalia Morales. 2009. Demanda potencial de cuidado infantil según estructura de los hogares: el caso de Costa Rica. Programa Estado de la Nación, p.17.

<sup>5</sup> De acuerdo con la Convención sobre los Derechos del Niño, ratificada por Ley N° 7184 del 18 de julio de 1990 y el Código de la Niñez y la Adolescencia, Ley N° 7739 del 6 de febrero de 1998. Asimismo, la Política Nacional para la Niñez y la Adolescencia 2009-2021 establece en el segundo eje estratégico la promoción y fortalecimiento de las alternativas de cuidado para niños y niñas.

<sup>6</sup> De acuerdo con la Convención Sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (CEDM), ratificada mediante la Ley N° 6968 de 2 de octubre de 1984 y la Ley de Promoción de la Igualdad Social de la Mujer, N° 7142 de 8 de marzo de 1990. Además, la Política Nacional de Igualdad y Equidad de Género (PIEG) del Estado costarricense, emitida en el 2006, incluye un objetivo estratégico sobre la disponibilidad de opciones de cuidado para las mujeres trabajadoras.

por medio del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF), en una suma no inferior al 2,0% de los ingresos anuales de ese fondo.

c) La oferta pública y mixta de los servicios.

En Costa Rica la oferta pública de servicios de cuidado y desarrollo infantil para la primera infancia se fundamenta en el programa Nutrición y Desarrollo Infantil, conocido como CEN-CINAI, ejecutado por el Ministerio de Salud (MINSa), el cual ofrece dichos servicios mediante una modalidad que consiste en centros de atención donde los niños permanecen durante el día y reciben alimentación, cuidado y educación<sup>7</sup>. Este programa existe desde 1951, cuando se creó el Departamento de Nutrición del MINSa y los Centros de Nutrición. En 1972 se les adicionó el componente educativo y se les denominó Centros de Educación y Nutrición (CEN) y Centros Infantiles de Nutrición y Atención Integral (CINAI). En el 2010 el servicio, ahora denominado Atención y Protección Infantil (API), benefició a 10.982 niños y niñas, la mayoría entre 2 y 6 años de edad.

De forma complementaria, en 1991 se creó el programa Hogares Comunitarios<sup>8</sup>, promovido, dirigido y financiado por el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), pero ejecutado por mujeres en sus hogares, de allí su carácter mixto público-privado. Su propósito fue facilitar la incorporación de un mayor número de madres al mercado laboral, generar empleo a mujeres de la comunidad (formación de microempresarias) y apoyar el cuidado integral del niño (a). En el 2002 había 400 hogares comunitarios y 5.385 niños y niñas atendidos (as), mientras al finalizar el 2010 existía 203 hogares y 1.673 niños y niñas, lo que evidencia una modalidad de servicio que se fue debilitando, principalmente por la dificultad de cumplir con las normas de habilitación aprobadas en el 2001<sup>9</sup>.

Desde el 2003 se reformuló el programa, eliminando la relación directa del IMAS con las madres comunitarias y estableciendo en su lugar, una relación directa del IMAS con la madre y padre de familia, mediante el otorgamiento de un subsidio para que ellos decidan si optan por la atención en un hogar comunitario o en otra alternativa privada o mixta; es decir, el hogar comunitario es una oferta privada que compite con otras existentes en la comunidad, pero subsidiada por el IMAS. Interesa destacar que el IMAS subsidia otras ofertas de cuidado según sea demandado por cada familia, que pueden ser guarderías privadas o centros del MINSa (CEN o CINAI). Durante el 2010 subsidió a 1.374 niños y niñas.

Por otra parte, el Estado por medio del Patronato Nacional de la Infancia (PANI) subsidia la atención de niños y niñas en edad preescolar, en guarderías o centros infantiles diurnos administrados por organizaciones no gubernamentales, denominadas por el PANI como Centros Infantiles Diurnos de Atención Integral (CIDAI). También el PANI subsidia a organizaciones que solamente brindan el servicio de comedor, denominados

---

<sup>7</sup> No todos los centros que administra el Programa brindan el servicio integral diario, algunos solamente brindan el servicio de comidas diarias y el servicio mensual de distribución de leche y alimentos.

<sup>8</sup> Un Hogar Comunitario funciona en la vivienda de una familia donde se atiende un máximo de diez niños(as) que viven en condición de pobreza, bajo la responsabilidad de una persona mayor de edad denominada Madre Comunitaria, con un requisito mínimo de sexto grado. El servicio ofrecido se dirige a la protección de los niños y niñas mediante afecto, alimentación y seguridad, sin mayores pretensiones en cuanto al desarrollo infantil. Normalmente el horario de atención es de lunes a viernes de 6:00 a.m. a 6:00 p.m., o el que se acuerde entre la Madre Comunitaria y la madre o padre del infante.

<sup>9</sup> Se promulgó la Ley N° 8017 del 21 de setiembre del 2000, Ley General de Centros de Atención Integral. El Reglamento de esta Ley, emitido el 15 de junio de 2001, estableció las normas de habilitación de los centros, las cuales exigen condiciones para la infraestructura y la calidad en el servicio de atención.

Centros de Alimentación (CA). En el 2009, 38 organizaciones atendieron en total 3.627 niños y niñas, cifra que incluye tanto los que se mantuvieron todo el año como los que ingresaron y luego salieron. En el 2010, 40 organizaciones atendieron a 3.955 niños (as). Para efectos de la red de cuidado, el servicio que interesa es el de guardería, en el cual, durante el 2010 operaron 29 centros (de los 40) y beneficiaron a 1.516 menores de 6 años, 1.040 de 7 a 11 años y 357 de 12 a 18 años.

Es importante considerar que la educación preescolar del Ministerio de Educación Pública (MEP) comprende dos ciclos: el Ciclo Materno Infantil (a partir de los 4 años y 3 meses) y el Ciclo de Transición (a partir de los 5 años y 3 meses). El primero se empezó a implementar a nivel nacional a partir del 2001. Incluyendo la matrícula pública y la privada, el Ciclo Materno Infantil tuvo una cobertura o tasa neta de escolaridad, en el 2010, de 57,7%; tasa que para el Ciclo de Transición fue del 92,5%. Lo anterior muestra que el MEP no ha logrado incorporar un 42,3% de la población entre 4 y 5 años; además, de no existir oferta de servicios educativos para la población en sus primeros cuatro años de vida.

d) Conceptualización preliminar de la RNCDI.

De acuerdo con lo expresado por el Ministro de Bienestar Social y Familia a inicios de noviembre de 2010, esta Red tiene tres componentes: el modelo de atención, el modelo pedagógico y el modelo arquitectónico<sup>10</sup>. La población meta que se está considerando es la menor de 7 años, con énfasis en los menores de 5 años y medio, ya que son los que no asisten aún al Ciclo de Transición del nivel preescolar.

La RNCDI se diseñó partiendo de las alternativas o modalidades de atención existentes (prestación directa por parte del Estado, las subsidiadas con recursos públicos y las de naturaleza privada), pero también se conceptualizan nuevas modalidades. Las modalidades públicas y mixtas existentes son las descritas en el acápite 1.6 inciso c) y las privadas son las que ofrecen asociaciones solidaristas, cooperativas, sindicatos, empresas privadas, zonas francas, iglesias y cualquier otro tipo de organización privada.

Una modalidad nueva es el Centro de Cuido y Desarrollo Infantil (CECUDI), el cual puede ser administrado por una municipalidad o un ente privado, bajo un principio de solidaridad e inclusión; incorporaría niños provenientes de familias cuyos niveles de ingreso los ubican en condición de pobreza, por lo que recibirán un subsidio del Estado, niños provenientes de familia con ingreso medio a los cuales se les solicitará un pago parcial del servicio y niños provenientes de los grupos de mayor ingreso con pago completo.

Se proyecta construir al menos un CECUDI por cantón, en convenio con cada municipalidad y un total de 100 en los cuatro años de la Administración 2010-2014. La modalidad CECUDI consiste en que la municipalidad pone a disposición un terreno de su propiedad, el IMAS, con recursos transferidos por el Gobierno Central, provenientes del FODESAF o propios, financia la construcción de la infraestructura, la municipalidad asume

---

<sup>10</sup> El modelo de atención refiere a la definición de las áreas de atención integral que se proveerán (por ejemplo: higiene y seguridad, educación y recreación, nutrición y alimentación, salud y prevención), con sus respectivas orientaciones y estándares mínimos de los servicios. El modelo pedagógico comprende el currículo y el método de enseñanza-aprendizaje, que deberá ser definido con participación del MEP. El modelo arquitectónico consiste en el diseño arquitectónico, estructural y funcional de la infraestructura del centro infantil.



la operación del Centro, en forma directa o mediante concesión y el IMAS gira subsidios a las familias en condición de pobreza para que los niños (as) asistan al Centro.

La meta prevista de la RNCDI es incrementar en 15.000, en un período de 4 años, la cantidad de niños y niñas atendidos en servicios de cuidado y desarrollo infantil, partiendo de una situación inicial o línea base en el 2009 de 20.000 niños (as), con lo cual se espera llegar en el 2014 a un total de 35.000 infantes cubiertos por la RNCDI<sup>11</sup>. Para coadyuvar con esta meta de la Red, el programa Nutrición y Desarrollo Infantil del MINSA ha propuesto la meta de incrementar en 6.649 niños de 3 meses a 13 años la población atendida con servicios de atención y protección infantil en los CEN y CINAI, condicionada a contenido presupuestario del Gobierno Central y al cumplimiento de la meta de infraestructura, que consta de 170 obras con equipamiento (57 construcciones, 71 ampliaciones y 42 reparaciones mayores) y de la meta de recurso humano, que consta de 897 funcionarios (as) nuevos, en el período 2011-2014<sup>12</sup>.

De acuerdo con un documento preliminar sobre el modelo de atención<sup>13</sup>, en cuanto a la estructura organizativa se proponen tres niveles o instancias de coordinación y gestión: nacional, regional y local. En el nivel nacional se propone una institución rectora y coordinadora de la Red, que cuente con el apoyo técnico de las instituciones directamente involucradas en el cuidado y desarrollo infantil como el PANI, MINSA, IMAS, MEP y CCSS<sup>14</sup> y también con la colaboración y asesoría de organizaciones privadas dedicadas a la atención de la niñez, de universidades y de la Defensoría de la Niñez. En el nivel regional la definición de la conformación aún no está definida.

En el nivel local se ha propuesto conformar equipos locales interinstitucionales, coordinados por alguna de las instituciones antes mencionadas. Sin embargo, está pendiente definir el rol de los Comités Tutelares, las Juntas de Protección, las Asociaciones de los CEN-CINAI y otras que existen, para poder concretar la organización en el nivel local. También se propone conformar una red local en cada comunidad que incorporaría la participación de todos los actores públicos y privados, y las comunidades.

## **2. RESULTADOS.**

### **2.1. Baja cobertura de la oferta pública y mixta de los servicios.**

A pesar que desde finales de la década de los noventa ha habido un interés por mejorar la satisfacción de la necesidad social del cuidado infantil en el país, por medio de los servicios públicos, a la fecha no se ha logrado. Por lo anterior, la cobertura pública y mixta de los servicios de cuidado y atención integral para la primera infancia en el país, ha sido y continúa siendo de baja magnitud. La principal razón es la dificultad que se ha enfrentado para extender los servicios de la modalidad de atención integral del programa Nutrición y Desarrollo Infantil que ejecuta el MINSA. De allí que la ampliación y el fortalecimiento de dichos servicios constituye una necesidad social que requiere de la toma de decisiones inmediatas desde el más alto nivel político.

---

<sup>11</sup> Gobierno de Costa Rica. 2010. Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014, p.149.

<sup>12</sup> Ibid, p.166.

<sup>13</sup> "Modelo Básico de Atención Integral –MOBAIC", de Ana Cecilia Escalante y Felisa Cuevas.

<sup>14</sup> Caja Costarricense de Seguro Social.

Para el período 2003-2005<sup>15</sup>, este órgano contralor había estimado la cobertura de la modalidad de atención integral del programa Nutrición y Desarrollo Infantil, en un 11,0% de la población menor de 6 años en condición de pobreza. Para el año 2010 se atendieron 15.545 niños y niñas con los servicios de cuidado y atención integral, públicos o subsidiados por el Estado, descritos en el acápite 1.6 inciso c), lo cual permite estimar una cobertura del 11,5%, que es la proporción de la población menor de 6 años en condición de pobreza que tiene acceso a los servicios indicados. Sobra decir que esta cobertura es baja e insuficiente; aún más, parece ser que el país no ha logrado incrementar la cobertura si se considera la estimación citada anteriormente para el período 2003-2005.

Para efectos de la estimación se consideró como población meta de los servicios los 135.624 niños y niñas menores de 6 años en condición de pobreza que estima la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH) del año 2010<sup>16</sup>. En el Cuadro N° 1 se presenta esta información.

**Cuadro N° 1**

**Población atendida en modalidades públicas o mixtas de cuidado y atención integral, población menor de 6 años en pobreza y cobertura estimada. 2010**

Servicio	Centros	Niños y niñas atendidos
Atención Integral del MINSA (API)	439	10.982
Hogares Comunitarios	203	1.673
ONG's subsidiadas por PANI (CIDAI)	29 <sup>1/</sup>	1.516 <sup>2/</sup>
Subsidios IMAS otros centros	nd.	1.374
Total población atendida		<u>15.545</u>
Población menor de 6 años en condición de pobreza <sup>3/</sup>		135.624
Cobertura estimada		11,50%

*Fuente: Elaboración propia de la CGR con información del MINSA, IMAS, PANI, INEC.*

1/ Se excluyen 9 que brindan sólo el servicio de comedor y 2 que no atienden menores de 6 años.

2/ Se excluyen: los mayores de 6 años (1.412 personas) y 1.042 con solo servicio de comedor.

3/ Encuesta Nacional de Hogares 2010, INEC.

Sobre la insuficiente cobertura, Sauma (2009) indica<sup>17</sup> que “Se puede afirmar que la oferta de servicios públicos y mixtos es reducida, y en el caso de la jornada extendida la cobertura es muy escasa...” (p.21)/ “Se comprobó que las experiencias en esta materia por parte de sindicatos, asociaciones solidaristas y empresas privadas (guarderías a cargo de la empresa para sus empleados) son escasas y de cobertura muy

<sup>15</sup> Contraloría General de la República. 2007. Informe DFOE-SOC-03-2007. Gestión de los principales programas de asistencia y promoción social.

<sup>16</sup> Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC). 2010. Nueva Encuesta Nacional de Hogares. Cifras básicas sobre fuerza de trabajo, pobreza e ingresos. Julio 2010. San José, Costa Rica, cuadro 12, p.16.

<sup>17</sup> Sauma, Pablo. 1999. Propuestas de promoción de aumento de infraestructura de cuidado de niños y niñas con la participación de sectores alternativos. Informe final. Consultoría realizada para el Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU), con apoyo técnico-financiero del Fondo de Población de Naciones Unidas (UNFPA).

*limitada. Se concluye entonces que la oferta actual de servicios de cuidado en el país es reducida, y cuando se tenga una estimación de la demanda real, presumiblemente resultará insuficiente". (p.22) (el subrayado es nuestro)*

De acuerdo con Román y Morales (2009), "... la necesidad de ampliar las alternativas de cuidado es, sin lugar a dudas, un desafío nacional impostergable."<sup>18</sup>

Un elemento íntimamente relacionado con la baja cobertura en el país de los servicios de cuidado y atención integral para la primera infancia, es la limitación de expandirse que ha enfrentado la modalidad de atención integral del programa Nutrición y Desarrollo Infantil. Durante la Administración Rodríguez Echeverría, en el período 1998-2002, se propuso fortalecer dicha modalidad, mediante el incremento de la cobertura y la reubicación o apertura de nuevos centros infantiles, así como el programa Hogares Comunitarios mediante la capacitación de nuevas madres comunitarias.

Durante ese período se logró ampliar la cantidad de beneficiarios de atención integral, de 10.642 niños y niñas en 1998 a 16.488 en el 2002 y a 17.552 en el 2003; no obstante, en el 2004 y 2005 se redujeron hasta los 13.186<sup>19</sup>. Durante 1998-2002 una de las medidas para incrementar el número de niños y niñas en los centros infantiles fue ofrecer el servicio de transporte desde comunidades más alejadas, mediante subsidios otorgados por el IMAS por medio del Programa de la Mano.

Posteriormente, en el período 2006-2010, en el Plan Nacional de Desarrollo se estableció que se construirían, ampliarían y repararían las instalaciones de una cantidad importante de CEN-CINAI. Sin embargo, las metas fueron rebajadas en el año 2009 en forma sustancial, como se muestra en el Cuadro N° 2. A pesar de la modificación de las metas, la realización de las construcciones y la atención de niños y niñas, finalizaron el período de la Administración Arias Sánchez, con un rezago importante, tal como se observa en el Cuadro N° 2.

**Cuadro N° 2**  
**Ejecución de metas del programa CEN-CINAI.**  
**Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010**

	Meta inicial	Meta final	Ejecución		
			N°	% inicial	% final
<b>Infraestructura</b>					
Construcciones	66	24	15	22,7	62,5
Ampliaciones	149	15	19	12,8	126,7
Reparaciones	396	54	65	16,4	120,4
<b>Atención de niños (as)</b>					
De 3 meses a menos 2 años	480	260	150	31,3	57,7
De 2 a 6 años	29.232	19.605	17.410	59,6	88,8
De 7 a 12 años	5.000	1.260	888	17,8	70,5

Fuente: Elaboración de la CGR con base en PND 2006-2010 y MAPSESI Sector Salud 2010.

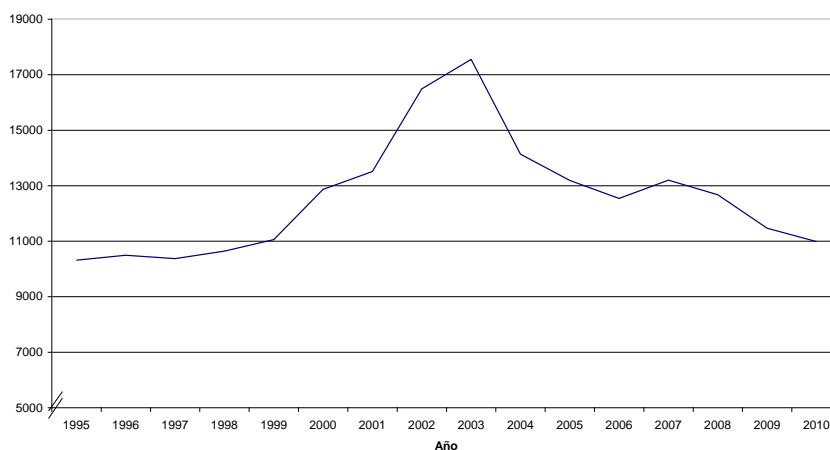
<sup>18</sup> Román y Morales. Op Cit. Página 17.

<sup>19</sup> Contraloría General de la República. Op Cit. Anexo N° 4.

Entre las razones dadas en su momento por el MINSa, para explicar la baja ejecución de las metas originales, destacan el exceso de trámites burocráticos en la administración pública y la falta de presupuesto; sin embargo, este órgano contralor indicó en el 2009 que existían problemas de planificación y programación y omisiones en cuanto a evaluar aspectos claves de orden legal, técnico y en especial de contratación, más que carencia de recursos<sup>20</sup>, es decir, en general, un problema de gestión del MINSa.

El Gráfico N° 1 muestra la evolución de la cantidad de niños y niñas atendidos en el servicio de atención integral, ahora denominado Atención y Protección Infantil, desde el año 1995 al 2010, observándose una declinación sistemática desde el año 2003 a la fecha.

Gráfico No.1  
Niños (as) atendidos con el servicio de atención integral del Ministerio de Salud 1995-2010



Fuente: Elaboración propia de la CGR, con datos de la Dirección de Nutrición del MINSa.

## 2.2. No se cuenta aún con la conceptualización y el diseño de la RNCDI para orientar la planificación y la inversión de los recursos.

La actual Administración, por medio del Ministro de Bienestar Social y Familia ha propuesto actividades para la elaboración del diseño conceptual y operativo y ha avanzado en su ejecución; no obstante, transcurrido un año de dicho proceso, aún no se cuenta con los documentos formales que permitan a la ciudadanía y a los participantes en la Red conocer cuál es la concepción que se tiene y cómo operaría, además de contar con un instrumento para la dirección de las acciones de los diferentes actores públicos y privados, la definición de responsabilidades y funciones, la planificación operativa, la ejecución y la evaluación.

Ante solicitud de esta Contraloría<sup>21</sup>, la Administración elaboró un cronograma para el diseño y conformación de la RNCDI<sup>22</sup> que incluye las actividades de diseño del modelo de atención integral, diseño del modelo arquitectónico, diseño conceptual y

<sup>20</sup> Contraloría General de la República. 2009. Evolución Fiscal y Presupuestaria del Sector Público I Semestre 2009, p 123.

<sup>21</sup> Oficio N° 07936 del 19 de agosto de 2010, mediante el que se solicita información para la tramitación del Presupuesto Extraordinario N°2 del 2010 del IMAS.

<sup>22</sup> Se incluye como Anexo N° 1 del oficio PE-748-08-2010 del 24 de agosto de 2010, suscrito por el Ministro de Bienestar Social y Familia.

operativo de la Red, esquema de financiamiento, propuesta de ajustes al marco normativo, estudio de costos de modalidades actuales, estudio de oferta en cantones y comunidades vulnerables, formulación del plan de acción 2011-2014 y diseño del sistema de seguimiento y evaluación.

En relación con los productos de esas actividades, en noviembre de 2010 se contaba con dos documentos en proceso de elaboración, uno conceptual y otro operativo<sup>23</sup>, sin embargo, en febrero de 2011, el primero estaba igual a la versión de noviembre y el segundo -referido al diseño del modelo de atención, había sido concluido por las consultoras contratadas, pero estaba siendo reelaborado por el equipo central de la Red y el Comité Interinstitucional<sup>24</sup>. Adicionalmente, en febrero de 2011 se había incorporado personal adicional en el equipo central, estaban en proceso la elaboración del manual de normas de construcción y los planos de los centros infantiles, además, se habían realizado las contrataciones de consultores para la revisión de la normativa y realizar el estudio de costos de modalidades de servicios. No obstante, se planeaba emitir el Plan de Acción de la RNCDI 2011-2014 el 8 de marzo de 2011, labor que no se concretó.

En marzo de 2011, este órgano contralor solicitó la explicación del grado de avance de las actividades incluidas en el cronograma de la Red<sup>25</sup>, ante lo cual, se indicó que los documentos derivados de esas actividades no estarían disponibles sino hasta la tercera semana del mes de mayo de 2011<sup>26</sup>.

El desfase es preocupante porque las actividades en proceso incluidas en el cronograma deben proveer un conjunto de productos que permitirán concretar, oficializar y comunicar la conceptualización y el diseño de la Red, base fundamental para la planificación plurianual y anual y orientar la ejecución de los recursos, cuyo monto para el 2010 ascendió a ¢606,7 millones, según se muestra en el acápite siguiente. En el 2011 se proyecta una inversión cuantiosa, ya que destaca la inversión de ¢10.096,0 millones de recursos del FODESAF, en su mayor parte para la red infantil y en menor medida para la red del adulto mayor, a ser distribuidos entre el MINSA, PANI e IMAS. Se estima que se destinarán ¢4.800,0 millones para la modalidad de Centro de Cuido y Desarrollo Infantil (CECUDI) en 30 municipalidades y ¢350,0 millones para subsidios a familias. Adicionalmente, de recursos propios del IMAS se proyecta destinar ¢637,0 millones para proyectos<sup>27</sup>.

Contar con el diseño completo de la Red en sus aspectos conceptuales y operativos, así como con el plan de acción 2011-2014, es imprescindible para poder avanzar en la ejecución de los recursos presupuestados para el 2011 y los previstos para los años siguientes, dado que en la buena gestión administrativa, la planificación precede y orienta la inversión de los recursos.

---

<sup>23</sup> "Actuar en el presente con visión de futuro: hacia una ampliación de la provisión social del cuidado en Costa Rica", de la autora Ana Sojo, el cual trata sobre los fundamentos conceptuales de la red de cuidado infantil y del adulto mayor. También "Modelo Básico de Atención Integral –MOBAIC", de Ana Cecilia Escalante y Felisa Cuevas.

<sup>24</sup> Según se indicó en reunión sostenida con el equipo técnico central de la RNCDI el 9 de febrero de 2011.

<sup>25</sup> Mediante oficio N° 02552 del 17 de marzo de 2011.

<sup>26</sup> En oficio N° PE-613-03-2011 del 31 de marzo de 2011, suscrito por el Ministro de Bienestar Social y Familia.

<sup>27</sup> De acuerdo con el oficio N° PE-545-03-2011 del 21 de marzo de 2011, suscrito por el Ministro de Bienestar Social y Familia.

### **2.3. Factores de riesgo para el logro del objetivo de la RNCDI.**

En el año 2010 se invirtieron en total ¢606,7 millones en el financiamiento de proyectos y subsidios de la Red de Cuido y Desarrollo Infantil. Específicamente, se invirtió ¢570,0 millones en cinco municipalidades: Cartago, Nicoya, La Cruz, Los Chiles y Upala<sup>28</sup>; además, ¢6,0 millones para apoyar la finalización de la construcción del CEN-CINAI en Guararí de Heredia y ¢30,7 millones en subsidios directos a las familias con niños y niñas menores para pagar alternativas de cuidado. Sin embargo, fueron ocho las municipalidades que iniciaron en la Red, tres de las cuales, consiguieron un lote para construir el centro infantil, pero no lograron concluir en diciembre los trámites para ponerlo a su nombre (Santa Cruz, Curridabat y Guatuso), por lo que no se pudo presentar el proyecto al IMAS para su aprobación y giro del dinero.

Un análisis de la ejecución de la RNCDI en la modalidad nueva de CECUDI, permitió determinar varios factores de riesgo para el logro del objetivo de contar con servicios de cuidado y desarrollo infantil, adecuadamente conceptualizados, en los lugares prioritarios, con cobertura razonable, de calidad y sostenibles en el tiempo; además de construidos eficientemente. Estos elementos son:

- a) Inestabilidad institucional de la instancia directora y coordinadora de la Red
- b) Inexperiencia de las municipalidades en el suministro del servicio
- c) Atención de necesidades prioritarias depende de disponibilidad de lote municipal en las zonas vulnerables
- d) Capacidad de atención de los centros por debajo de la demanda potencial
- e) Poca participación en el nivel local (en cada proyecto) de las instituciones públicas y de la comunidad
- f) Desaprovechamiento de economías de escala en los procesos de contratación y construcción de los inmuebles
- g) Prácticas en el proceso de contratación y licitación del primer CECUDI que reducen la economía y eficiencia
- h) Amplia variabilidad en los costos de construcción de inmuebles similares
- i) Deficiencias en el control y supervisión de la construcción del primer CECUDI
- j) Convenios entre el IMAS y las municipalidades no regulan algunos temas y responsabilidades que garanticen razonablemente la eficiencia y eficacia de los recursos

En los siguientes párrafos se explican estos elementos.

a) En la actual Administración se designó al Ministerio de Bienestar Social y Familia como coordinador de las acciones tendientes a la realización de estudios, el diseño, la reglamentación, la constitución y la formulación de los planes de desarrollo de la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil<sup>29</sup>; sin embargo, orgánicamente ese Ministerio no existe, solamente existe un ministro sin cartera, el Ministro de Bienestar Social y Familia<sup>30</sup>, el cual, en la coyuntura actual, en su condición de Presidente Ejecutivo del IMAS, se apoya en la estructura administrativa de dicha entidad. No obstante, cuando

<sup>28</sup> Se asignó al CECUDI de Cartago, cuya construcción se desarrolló entre los meses de enero y abril de 2011, la suma de ¢90,0 millones. A cada una de las restantes municipalidades se asignó la suma de ¢120,0 millones.

<sup>29</sup> Artículo 2 del Decreto Ejecutivo N° 36020-MP del 8 de mayo de 2010.

<sup>30</sup> Acuerdo N° 006-P del 8 de mayo de 2010. Año CXXXII La Gaceta No. 88 del 11 de mayo de 2010.

cambie la Administración del Poder Ejecutivo, la Red puede quedar sin una estructura orgánica con la función de coordinación y de apoyo administrativo.

Los procesos requeridos a nivel centralizado para instaurar la RNCDI han sido dirigidos por el Ministro de Bienestar Social y Familia y Presidente Ejecutivo del IMAS, quien ha contado con el apoyo administrativo tanto de funcionarios del IMAS como de profesionales contratados por UNICEF. A nivel regional y local, la coordinación de la ejecución ha correspondido a las áreas regionales y oficinas locales del IMAS.

Sin embargo, para brindar sostenibilidad a la Red, durante esta Administración se requerirá definir la ubicación institucional del ente director y coordinador, con competencias sobre las instituciones que participan en diversas funciones de la RNCDI. Asimismo, es imperativo definir la organización regional, nivel intermedio sin el cual, el nivel nacional no podría hacer efectiva su gestión en el nivel local. Por otra parte, se requiere precisar si el nivel local será cantonal o un nivel geográfico más específico.

b) Para las municipalidades, participar como ente ejecutor y gestor de los CECUDI, constituye algo novedoso sobre lo cual tienen legitimación, más no experiencia, por lo que existen riesgos en torno al cumplimiento de la normativa para la habilitación y puesta en funcionamiento de los centros, como también en torno a la concepción, operatividad y calidad del servicio.

Las funciones nuevas para las municipalidades son la construcción de la infraestructura, que tiene su particularidad, pues se trata de centros especializados para la atención de niños y niñas durante 12 horas al día, que deben cumplir la normativa técnica que rige la materia; y la administración, en forma directa o indirecta, de los servicios especializados para los menores.

El proyecto de red de cuidado inició mediante convocatorias directas a cada alcalde, por parte del Ministro de Bienestar Social y Familia y se desarrolla con la participación de funcionarios del IMAS de los niveles local y central, quienes han tenido una función en la comunicación, coordinación y elaboración de los anteproyectos. Lo anterior se manifiesta en que se observaron rasgos transversales del proyecto en todos los municipios (concepto general, tamaño del inmueble, número de niños (as) por atender, horarios, servicios, financiamiento de la operación)<sup>31</sup>.

En las experiencias de los ocho proyectos iniciados, en general existió alta dependencia de los funcionarios municipales respecto de los funcionarios del IMAS, para la elaboración y redacción del anteproyecto, pese a que hubo un proceso de orientación. En general, las municipalidades se dedicaron a esperar las directrices del IMAS, a la consecución del terreno para construir y a recopilar documentos legales sobre el terreno. Sobre la administración y operación del centro, la mayoría de los funcionarios municipales tenía claro que le correspondía a la municipalidad, pero la forma de cómo se operaría, aún no estaba definida y esperaban definición del IMAS sobre este tema.

De lo anterior se desprende la importancia de una adecuada dirección y retroalimentación a los alcaldes y funcionarios municipales y la necesidad de capacitación sobre las especificidades técnicas del inmueble y del servicio de cuidado y atención integral que se está conceptualizando.

---

<sup>31</sup> En relación con el equipamiento algunos entrevistados indicaron que tenían entendido que lo daría el IMAS, otros manifestaron que la municipalidad.

c) La ubicación de los CECUDI y los centros del programa Nutrición y Desarrollo Infantil es un aspecto determinante en la satisfacción de las necesidades que estos servicios pretenden satisfacer, la cual debe ser donde haya una concentración relativa de la población meta. A pesar de existir necesidad por los servicios de cuidado en los lugares donde se están desarrollando los proyectos, se indicó que hay barrios de mayor prioridad, en los cuales la municipalidad no tiene lote y no puede hacer centros de cuidado, como Barrio San Martín en Nicoya y Sonzapote en La Cruz. Lo anterior, muestra que la ubicación del proyecto está en función de la disponibilidad de lotes de propiedad municipal y no necesariamente de la ubicación de las comunidades en condiciones de mayor precariedad y vulnerabilidad.

A pesar de que en 6 de los 8 cantones visitados, los lotes se ubican en el distrito primero que tiene mayor desarrollo y oferta de servicios públicos, respecto a otros distritos del cantón, se indicó que existe necesidad por los servicios de cuidado en los lugares donde se desarrollarán los proyectos, por haber barrios con población en condición de pobreza. También se indicó que en todos los distritos de esos 8 cantones, salvo La Cruz, hay centros (CEN o CINAI) del programa de nutrición del MINSA, pero que estos no tienen la capacidad instalada para atender toda la necesidad y los horarios son de tiempo parcial e inclusive de dos turnos al día, lo cual no le resuelve el problema a los padres y madres de familia que trabajan o estudian.

Esta situación evidencia la necesidad de concluir el estudio de oferta en cantones y comunidades vulnerables planteado en el cronograma de trabajo de la Red, así como también, determinar la demanda y las necesidades no satisfechas, para planificar la forma de atender dichas necesidades, combinando la modalidad de centro municipal con otras modalidades (las existentes y las que se establezcan en el diseño operativo de la RNCDI). Esta planificación es importante para evitar desprovisión de servicios en unas zonas y sobreprovisión en otras y para tener seguridad de que los centros están ubicados en lugares donde las familias van a llegar.

d) Otro aspecto a considerar para satisfacer la demanda es la capacidad de atención del centro, pues se debería atender, en un plazo prudencial, a todos los niños (as) que requieran el servicio, y resolverle la necesidad completa a cada madre o padre de familia<sup>32</sup> para que efectivamente puedan trabajar. De allí que la escala de cada centro debería ajustarse a la demanda y no al revés. La capacidad de atención inicial de los centros de las municipalidades (50 personas) está por debajo de la necesidad definida por la cantidad de niños y niñas menores de 6 años existentes en el lugar del centro, por ejemplo, se estiman 463 en el Caserío Quircot en San Nicolás de Cartago, 313 en el Distrito Primero de Santa Cruz y 589 en el Distrito Primero de La Cruz.

e) Se determinó a nivel local muy poca participación y coordinación de las instituciones públicas como el PANI, MINSA, CCSS y MEP, así como de las organizaciones privadas y en general de todos los actores con competencias y acciones específicas o con interés legítimo en la materia.

En solo un caso, La Cruz, la formulación del proyecto tuvo la participación de otras instituciones como el Ministerio de Salud y la CCSS, además del IMAS y la Municipalidad. En casi todos los casos, funcionarios locales del MINSA únicamente

---

<sup>32</sup> La flexibilidad de la oferta es importante porque una familia puede requerir que se le cuiden y atiendan niños y niñas de edades diversas, por ejemplo, un menor de 5 o 6 años y otro entre 6 y 9 años cuando sale de la escuela, para efectivamente poder incorporarse o mantenerse en el mercado laboral.



suministraron información sobre la cantidad de población según edades en el distrito objeto del proyecto. Los funcionarios del IMAS opinan que se debió comunicar y participar en la formulación del proyecto a funcionarios del Ministerio de Salud, CCSS, PANI, INAMU y del MEP. En ninguno de los proyectos, hubo participación de las comunidades beneficiarias, lo cual se justificó por estar en la etapa de formulación y financiamiento de la construcción y se indicó que posteriormente participará cuando se realice la selección de los beneficiarios.

f) La construcción de infraestructura es un elemento imprescindible para la prestación de los servicios de calidad que pretende la RNCDI y a la vez, es uno de los elementos que más inversión de recursos absorbe; de ahí que es imperativo la administración de los recursos disponibles bajo principios de economía y eficiencia. Sobre el particular, se determinó que pese a que los CECUDI procurarán un diseño estándar en el país, cada municipalidad está realizando en forma individual el proceso de contratación y construcción, lo cual es razonable dada la distancia geográfica entre los proyectos. Sin embargo, en adelante pueden presentarse situaciones de concentración de proyectos en distancias relativamente cortas, que sugerirían la oportunidad de aprovechar economías de escala en la adquisición de los materiales, en la dirección y supervisión técnica de los proyectos y en el aprendizaje que se acumula producto de varias experiencias constructivas.

g) En el caso particular del CECUDI en San Nicolás de Cartago, se determinaron en el proceso de contratación y licitación para la construcción, prácticas que reducen la economía y eficiencia en la ejecución del proceso constructivo, como la existencia de un único oferente, falta de transparencia en el análisis del precio ofertado, un único profesional municipal a cargo de todas las funciones en el ámbito de ingeniería del proyecto y una tasación del costo del proyecto por parte de este profesional, 2,3 veces el valor tasado por el Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos (CFIA).

La existencia de un único oferente significa que no hubo un proceso competitivo que posibilitara la minimización de los costos del proyecto, dadas las especificaciones técnicas y la partida presupuestaria disponible, aspecto importante para una gestión eficiente de los fondos públicos. Asimismo, el oficio en el que el ingeniero municipal indica que se valoró la oferta, no incluye una estimación de costos propia ni tampoco una referencia en la que él se fundamentara, que permita mostrar la razonabilidad del precio que él menciona que existe, aspecto importante para brindar mayor transparencia al proceso de contratación en un contexto de oferente único.

Sobre los elementos que incidieron para que hubiera un único oferente, dos invitados a participar (de cuatro) indicaron que licitar requiere capital de trabajo para rendir garantías de participación y cumplimiento y para iniciar la construcción, ya que los desembolsos son según el avance de la obra. Adicionalmente, tres de las cuatro empresas indicaron que el presupuesto era ajustado, aspecto discutible según se muestra en el párrafo h) de este acápite. Por otra parte, considera este órgano contralor, que el plazo otorgado para presentar la oferta en este caso, pudo haber incidido en la falta de participación, ya que fue de 7 días hábiles, tiempo en el cual había que elaborar el presupuesto y el documento de la oferta, reunir los documentos a presentar y disponer del dinero de la garantía de participación.

Por otra parte, un único funcionario municipal fue el que ejecutó las diferentes labores relacionadas con el proceso de contratación del inmueble: elaboró las especificaciones técnicas para el cartel de licitación, coordinó la visita al terreno objeto de construcción por parte de los invitados a licitar, analizó la oferta presentada, emitió el

criterio técnico y es el profesional responsable de la dirección técnica y de la aprobación de los desembolsos de dinero al contratista. Lo anterior, constituye una debilidad en el sistema de control interno de la Municipalidad de Cartago, ya que según la norma 2.5.3 de las Normas de Control Interno para el Sector Público<sup>33</sup> debe haber separación de funciones incompatibles. La situación anterior plantea el riesgo de que no se exija al constructor la corrección de las deficiencias que pudieran observarse en la construcción del inmueble.

Este órgano contralor constató que en la Municipalidad de Cartago existían a febrero de 2011 un total de 8 ingenieros en construcción y 2 arquitectos, distribuidos en 6 órganos administrativos<sup>34</sup>. Lo anterior significa que la Municipalidad de Cartago estuvo en capacidad de realizar la separación de las funciones incompatibles para que fueran ejecutadas por diferentes profesionales de la construcción.

En los planos constructivos del proyecto del centro infantil objeto de estudio, se consigna una tasación por un monto de ₡90,0 millones. Este órgano contralor solicitó al Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos (CFIA) el detalle de dicha tasación así como copia de los contratos presentados por los ingenieros para dicho proyecto, ante lo cual, el Jefe del Departamento de Responsabilidad Profesional, indicó que:

*“Con base en los acabados, características, elementos unitarios y otras especificaciones indicadas por el profesional en los planos constructivos, además del área calculada, la zona donde se construirá la obra, y el precio de los materiales de construcción, el sistema generó un valor de tasación para el proyecto tramitado, por un monto de ₡39.410.000.”<sup>35</sup>*

Se indicó además que la tasación del Colegio no incluye el movimiento de tierras ni los honorarios profesionales.

Por otra parte, los contratos del proyecto, presentados al CFIA por el ingeniero de la Municipalidad de Cartago y la arquitecta del MINSA, responsables del proyecto, indican un valor de la obra de ₡90,0 millones. De lo anterior se desprende que el costo estimado por los dos profesionales responsables de la inspección y supervisión del proyecto fue 2,28 veces el valor tasado por el CFIA y aunque este último no incluya el movimiento de tierras ni los honorarios profesionales, la diferencia es elevada.

h) Una investigación realizada por la Contraloría General sobre los costos de construcción de centros de atención infantil y similares, estimados y reales, reveló que se presenta elevada variabilidad entre los diferentes proyectos. Los costos más bajos corresponden a estimaciones o costeos “teóricos”, es decir, cuando el dato no surge de una contratación específica sino de un cálculo previo, como por ejemplo la tasación realizada por el CFIA que se comentó, la estimación de la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS) para los Equipos Básicos de Atención Integral en Salud (EBAIS) y los valores estimados por el Ministerio de Hacienda para un módulo de aulas, como se muestra en el Anexo Nro. 1 de este informe.

---

<sup>33</sup> Normas de Control Interno para el Sector Público. N-2-2009-CO-DFOE. Aprobados mediante Resolución del Despacho de la Contraloría General de la República N° R-CO-9-2009 del 26 de enero, 2009. Publicado en La Gaceta N° 26 del 6 de febrero, 2009

<sup>34</sup> Unidad Técnica de Gestión Vial, Operaciones, Bienes Inmuebles, Alcantarillado Sanitario, Dirección Técnica de Acueductos y Urbanismo.

<sup>35</sup> Mediante oficio N° 0244-2011-DRP del 2 de marzo de 2011 suscrito por el Ingeniero Javier Chacón Hernández.

Por otra parte, la variabilidad de los precios adjudicados (reales) es amplia, pues oscilaron entre ₡519,5 miles y ₡802,2 miles el m<sup>2</sup>, un 150,0% de diferencia. Además, existen situaciones difíciles de explicar, por ejemplo cómo los CINAI de Santa Ana y Lomas del Río en Pavas están entre los de mayor costo, estando ubicados en el área metropolitana y que los de Bebedero de Cañas y Coto Brus, siendo de zona rural, tengan costos por debajo, según se observa en el Anexo Nro. 1. Sin embargo, en la realidad fue posible construir un centro infantil con costos de los más reducidos, como lo fue el Centro Infantil Modelo Belemita<sup>36</sup>, cuyo costo proyectado a enero de 2011 se estima en ₡260,0 miles m<sup>2</sup>.

Por otra parte, llama la atención que en los primeros proyectos del 2010 el Ministro de Bienestar Social otorgó la suma de ₡120 millones para cada CECUDI, mientras que para el 2011 se proyecta otorgar ₡160 millones. Esta situación plantea la importancia de que el ente rector de la RNCDI, concluya el estudio de costos de las modalidades de cuidado actuales y el modelo arquitectónico del CECUDI y determine el costo de construcción del inmueble, bajo criterios de eficiencia. Lo anterior permitirá definir el monto razonable a transferir a cada entidad ejecutora, según el tipo y cantidad de módulos que se planeen construir.

i) En el convenio suscrito entre el IMAS y la Municipalidad de Cartago para la construcción del centro infantil, se establecieron las responsabilidades de supervisión y control por parte del IMAS, así como el deber de la Municipalidad de Cartago de remitir informes de avance a dicha entidad. En cuanto a la supervisión realizada por el IMAS por medio del Área Regional de Desarrollo Social de Cartago, se observó que se habían realizado dos inspecciones por parte del ingeniero supervisor, el 20 de enero y el 22 de febrero de 2011<sup>37</sup>, es decir, una por mes, con lo cual, se cumple con el punto 3.2.2 del Convenio.

Sin embargo, en el contenido de dichos informes se observó que únicamente describen el porcentaje de avance de las obras específicas en diferentes fechas, pero son omisos en cuanto al criterio profesional sobre la conformidad de los trabajos realizados con las especificaciones técnicas del inmueble. Es así como, no se observa que el IMAS esté realizando una verdadera supervisión de la obra, más bien lo que está haciendo el ingeniero es un reporte cuantitativo del avance de los trabajos.

Por otra parte, no se evidencia que el IMAS haya realizado la tarea de *“requerir informes periódicos de avance del procedimiento de contratación administrativa que realice la MUNICIPALIDAD...”*, establecido en el punto 3.2.1 del Convenio.

En cuanto a los informes que debe remitir la Municipalidad de Cartago al IMAS, según cláusula 4.11 del Convenio, se han remitido dos informes, uno elaborado por el ingeniero municipal y otro elaborado por profesionales de la Unidad de Gestión Inmobiliaria del MINSA. Además, se remitió un oficio a la Gerente Regional del IMAS en Cartago, que adjunta fotocopia de la licitación abreviada y un juego de planos de construcción<sup>38</sup>.

Del análisis de la información suministrada, se determinó que el informe elaborado por los profesionales del MINSA, plantea elementos específicos que deben ser corregidos por el constructor, a diferencia del reporte del ingeniero municipal director del

<sup>36</sup> Este centro fue construido por iniciativa de la Municipalidad de Belén en varias etapas entre julio de 2007 y noviembre de 2008, con recursos propios y del gobierno japonés.

<sup>37</sup> Oficio ARDSC-364-02-2011 del 22 de febrero de 2011, remitido por la Gerente Regional.

<sup>38</sup> Oficio AM-OF-M-0130-11 del 22 de febrero de 2011 remitido por el Alcalde Municipal.

proyecto, que se caracteriza por no referirse a la conformidad de las obras realizadas. Adicionalmente, sobre el oficio se determinó que solamente adjunta los planos y la licitación, no explican “*el estado en que se encuentra la tramitación de la contratación administrativa*” (inciso 4.11 del Convenio); además que se remite el 8 de febrero de 2011 cuando la licitación había sido adjudicada el 30 de noviembre del 2010. Es decir, durante el período en que se llevó a cabo el proceso de contratación no se elaboró ni remitió informes al IMAS para comunicar el estado en que se encontraba dicho proceso.

j) Como parte del presente estudio, se comunicaron en su oportunidad los resultados del análisis efectuado al contenido del convenio a suscribir entre el IMAS y las municipalidades para la construcción y operación de los Centros de Cuido y Desarrollo Infantil (CECUDI)<sup>39</sup>. Las conclusiones fueron que el Convenio regula de forma insuficiente lo relativo al servicio de cuidado y atención integral que se pretende implementar y presenta deficiencias que no permiten tener una garantía razonable del uso eficaz y eficiente de los recursos públicos en la construcción del inmueble.

Específicamente, se indicó que faltaba aún regular clara y explícitamente las responsabilidades en cuanto al equipamiento, dotación de recursos humanos y materiales y administración de la infraestructura, así como la selección de beneficiarios. Además, los aspectos que dificultaban tener una garantía razonable sobre el uso eficaz y eficiente de los recursos, eran relativos al diseño del inmueble, al desembolso del dinero, al período del uso del inmueble para prestar el servicio y al plazo para realizar la construcción.

Transcurridos dos meses y medio, este órgano contralor consultó sobre las acciones tomadas para atender las observaciones al convenio y se indicó que se ha constituido un equipo de trabajo con el objetivo de elaborar un nuevo convenio marco entre el IMAS y las municipalidades<sup>40</sup>. Esta Contraloría General considera que ha transcurrido suficiente tiempo para que la Administración definiera los cambios que implementará, e incluso, tuviera una nueva versión del convenio, máxime que están en trámite siete proyectos municipales con recursos del 2010 y se proyectan treinta más durante el 2011. Además, desde setiembre de 2010, se le indicó a la Administración que debía establecer en los convenios que se suscribieran, entre otros, los criterios de calidad de la infraestructura, el rol de la municipalidad en la titularidad y gestión del centro, así como los controles para garantizar la correcta ubicación, la calidad y el uso eficaz y eficiente de los recursos públicos involucrados<sup>41</sup>.

### **3. CONCLUSIONES.**

La oferta pública y de carácter mixto para satisfacer la necesidad social del cuidado para la primera infancia ha sido insuficiente y a pesar de los propósitos de aumentar la cobertura, planteados en varios planes de desarrollo desde el año 1998, la Administración Pública ha sido incapaz de realizar pasos hacia adelante. Es así como, la sociedad costarricense requiere resolver la necesidad de servicios de cuidado, atención y desarrollo infantil de los menores de 6 años de edad y en especial, de los que se encuentran en

---

<sup>39</sup> Oficio N° 12873 del 23 de diciembre de 2010 del órgano contralor.

<sup>40</sup> Oficio N° PE-613-03-2011 del 31 de marzo de 2011, suscrito por el Ministro de Bienestar Social.

<sup>41</sup> Oficio N° 08573 del 6 de setiembre de 2010, mediante el cual se aprobó el Presupuesto Extraordinario N° 2-2010 del IMAS por ₡1.500,0 millones para la Red de Cuido y Desarrollo Infantil.

condición de pobreza. Aún más, estos servicios constituyen un derecho fundamental de la niñez cuya garantía no debe esperar más.

En el abordaje que se realice es importante incorporar los principios de solidaridad y de integración social, pensando en un mecanismo progresivo que permita ir más allá de centros infantiles para niños en condición de pobreza, y que se apoye en la participación y colaboración de las familias, del sector privado y de las organizaciones sin fines de lucro. Si se aspira a que el servicio de cuidado y desarrollo infantil sea de tipo universal, como lo es el Ciclo de Transición de la educación preescolar que ofrece el MEP, implicaría concebir centros de una escala mayor que la planteada hasta el momento de 75 niños como máximo. En este caso, la valoración de las economías de escala es especialmente importante en la contratación, construcción y equipamiento de los CECUDI, CEN-CINAI y otras modalidades.

Por ello, la Administración 2010-2014 enfrenta el desafío de aumentar la cobertura de estos servicios, pero más que para mostrar cumplimientos de metas de niños y niñas atendidos, para definir y sentar bases estructurales sólidas que permitan que los próximos gobiernos lleven la tarea hacia delante, como un proceso continuo de mediano y largo plazo, propio de políticas de Estado.

En ese sentido, la conceptualización de la red de servicios, la definición de las estructuras organizacionales (a nivel nacional, regional y local), de los modelos de atención, pedagógicos y arquitectónicos, y de los esquemas de construcción y contratación; así como la identificación de las necesidades locales, constituyen elementos fundamentales e imprescindibles para la continuidad y sostenibilidad institucional de los servicios de cuidado, atención y desarrollo infantil para la primera infancia.

Se repite con este programa gubernamental, lo que este órgano contralor manifestó en sus informes sobre la dirección política de los programas de asistencia y promoción social<sup>42</sup> y sobre la gestión de las políticas dirigidas hacia la superación de la pobreza<sup>43</sup>, en relación con la necesidad del ejercicio de la dirección política del Poder Ejecutivo en el campo de las políticas hacia las poblaciones en condición de pobreza, vulnerabilidad y exclusión social y de contar con una estructura técnica profesional estable, en la forma de un ministerio específico en ese ámbito. Sobre estos temas, ni el Poder Ejecutivo ni el Poder Legislativo de esta y de las anteriores administraciones, han iniciado, siquiera, la discusión necesaria, por lo que al país le falta mucho para avanzar y seguirá enfrentando la inestabilidad que ello genera en las políticas sociales selectivas.

Por otra parte, institucionalizar el rol de las municipalidades en la Red es una tarea imprescindible, para las cuales asumir las funciones de construcción y operación de centros de cuidado y desarrollo infantil, constituye una oportunidad pues las pone al frente de un proceso de aprendizaje del cual pueden salir fortalecidas en su capacidad de gestión de programas sociales, y con ello dar pasos hacia adelante en el traslado de competencias hacia el nivel local. En este proceso es importante emprender acciones para el fortalecimiento de su capacidad administrativa. Por otra parte, la municipalidad como gestora de los CECUDI en el nivel local, se constituye en un actor natural para la integración de los servicios de cuidado y desarrollo infantil de las diferentes entidades u organizaciones ejecutoras.

---

<sup>42</sup> Informe DFOE-SOC-40-2006 del 15 de diciembre de 2006.

<sup>43</sup> Informe DFOE-SOC-19-2009 del 25 de mayo 2009.

Especial esfuerzo se requiere en el proceso de contratación administrativa, para que se promueva una amplia participación de oferentes que posibilite la asignación de los proyectos a las empresas más eficientes (principio económico fundamental), así como la realización de adecuados procesos de control y supervisión de las obras que garanticen el cumplimiento de las especificaciones técnicas y se evite construcciones mal acabadas o que incumplan los requerimientos, como ha sido la experiencia del país en materia de obra pública.

Adicionalmente, es imprescindible para el trabajo en Red a nivel local, que se logre una efectiva participación y coordinación de las instituciones públicas como el PANI, MINSA, CCSS, MEP y el IMAS, de las organizaciones privadas, de las asociaciones, de las empresas, de las municipalidades y en general de todos los actores con competencias y acciones específicas o con interés legítimo en la materia. Además, se requiere la apropiación del proyecto por parte de la comunidad y de las familias beneficiarias. En ese sentido, un aspecto crítico es un diseño de la estructura de la Red en el nivel local que permita generar los incentivos para el trabajo interinstitucional, ya que varias entidades tienen competencias muy definidas en torno a la vigilancia de la población infantil y la atención de sus necesidades.

Otro elemento por realizar es la correcta selección de los beneficiarios, que garantice que los niños (as) en condición de pobreza tengan acceso prioritario y efectivo a los servicios, pues estos generalmente viven alejados de los centros distritales y sus familias generalmente están menos informadas y empoderadas para ejercer la demanda de sus derechos. La selección de beneficiarios, como en los otros programas sociales, debe apoyarse en sistemas de información veraces y completos, en criterios técnicos y en mecanismos transparentes y equitativos, con el fin de evitar la politización de la selección.

#### **4. DISPOSICIONES.**

De conformidad con las competencias asignadas en los artículos 183 y 184 de la Constitución Política y los artículos 12 y 21 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, No. 7428, se emiten las siguientes disposiciones, las cuales son de acatamiento obligatorio y deberán ser cumplidas dentro del plazo y en los términos conferidos para ello, por lo que su incumplimiento no justificado constituye causal de responsabilidad.

Este órgano contralor se reserva la posibilidad de verificar, mediante los medios que considere pertinentes, la efectiva implementación de las disposiciones emitidas, así como de valorar la aplicación de los procedimientos administrativos que correspondan, en caso de incumplimiento injustificado de tales disposiciones.

##### **4.1. Al Presidente Ejecutivo del IMAS y Ministro de Bienestar Social y Familia.**

a) Emitir formalmente el documento oficial referente a la conceptualización y el diseño operativo y organizacional de la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil, fundamentado en los productos estipulados en el cronograma de la Red. Este documento debe regular lo referente a los principios orientadores, los objetivos, la población meta y los modelos de atención y arquitectónico de la Red. Asimismo, debe incluir el costo de construcción del inmueble por módulos del CECUDI, para que la entidad concedente de

los recursos planifique el monto razonable a transferir a cada proyecto y entidad ejecutora, según el tipo y cantidad de módulos que se vayan a construir (Ver puntos 2.2 y 2.3 incisos c), d) y h) de este informe). Comunicar en forma oficial a los jefes de las instituciones participantes en la RNCDI, el documento a que se hace referencia, a más tardar el 1° de agosto de 2011 y remitir en la misma fecha copia de dicha comunicación a este órgano contralor.

b) Emitir formalmente el plan de acción de la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil para el período 2012-2014, que contemple las actividades, los responsables, el financiamiento estimado y los plazos de ejecución para cada uno de los años. Este plan debe indicar los cantones donde se ubicarán los proyectos y la combinación de alternativas (CECUDI, centros del MINSA, hogares comunitarios u otro) para la atención de las necesidades, debidamente coordinado con los ejecutores para evitar incurrir en duplicidades o dejar la demanda prioritaria insatisfecha. Asimismo, se deberá considerar que este plan de mediano plazo será el marco orientador de los planes operativos institucionales (POI) y los respectivos presupuestos anuales de las entidades públicas participantes en la Red. (Ver puntos 2.2 y 2.3 inciso c) de este informe). Comunicar en forma oficial a los jefes de las instituciones participantes en la RNCDI, el plan de acción a que se hace referencia, a más tardar el 1° de agosto de 2011 y remitir en la misma fecha copia de dicha comunicación a este órgano contralor.

c) Emitir un lineamiento a las áreas regionales y al Departamento de Desarrollo Comunitario del IMAS para que se cumplan las funciones de control y supervisión establecidas en los convenios con las municipalidades u otras organizaciones, referidas al procedimiento de contratación administrativa y al proceso de construcción de los inmuebles. El lineamiento debe indicar que en la supervisión que se realice se procure la separación de funciones a lo largo del proceso de contratación administrativa, de acuerdo con la disponibilidad de profesionales en las municipalidades, y se garantice que el inmueble que se construya cumpla a cabalidad con las especificaciones técnicas (Ver punto 2.3 incisos g) e i) de este informe). Comunicar formalmente el lineamiento indicado a más tardar el 30 de junio de 2011 y remitir en la misma fecha copia de dicha comunicación a este órgano contralor.

d) Ajustar el convenio que se suscribe con las municipalidades u otras organizaciones para que regule el servicio que se pretende de cuidado y atención integral y permita tener una garantía razonable del uso eficaz y eficiente de los recursos públicos en la construcción del inmueble, considerando los elementos específicos que se indicaron en el oficio No.12873 del 23 de diciembre de 2010 (Ver punto 2.3 inciso j) de este informe). Remitir el convenio ajustado a este órgano contralor a más tardar el 29 de julio de 2011.

#### **4.2. Al Auditor Interno del IMAS.**

Incluir en su plan de trabajo, conforme con los recursos disponibles, la realización de auditorías sobre los proyectos de CECUDI, que contemplen la revisión del expediente administrativo, el giro del dinero del IMAS a la entidad u organización ejecutora, el proceso de contratación que se realice y el proceso de construcción. Comunicar formalmente a la Administración en el momento oportuno, lo pertinente en cada caso analizado. Asimismo, comunicar a este órgano contralor las modificaciones al plan de trabajo de esa Auditoría para el año 2011, a más tardar el 15 de julio de 2011.

La información que se solicita en este informe, así como cualquier otro trámite para acreditar el cumplimiento de las disposiciones antes consignadas, deberán dirigirse,

dentro de los plazos fijados en el presente apartado 4, a la Gerencia del Área de Seguimiento de Disposiciones de este órgano contralor. Además, en un plazo no mayor de cinco días hábiles contados a partir de la fecha en que el presente informe sea entregado a cada entidad, se deberá proceder a designar y a comunicarle al Área de Seguimiento de Disposiciones, el nombre del funcionario que fungirá como contacto o enlace oficial, con autoridad para informar sobre el avance y cumplimiento de las disposiciones correspondientes. En caso de incumplimiento injustificado, será considerado como falta grave y podría dar lugar a la aplicación de las sanciones previstas en el artículo 69 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, con garantía del debido proceso.

De conformidad con lo establecido por el artículo 342 y siguientes de la Ley General de la Administración Pública, contra el presente acto caben los recursos de revocatoria y apelación, que deberán ser interpuestos dentro del tercer día a partir de la fecha de recibo de la presente comunicación, correspondiéndole a esta Área de Fiscalización la resolución de la revocatoria y a la Contralora General de la República, la apelación. Asimismo, contra este acto cabe el recurso extraordinario de revisión ante la Contralora General de la República, el cual debe formularse en los términos y plazos que señalan los artículos 353 y 354 de la indicada Ley General de la Administración Pública.



**ANEXO NRO 1**

**Costos de construcción por metro cuadrado de centros infantiles  
o similares, según nivel y teóricos o reales, 2010 y 2011**

Costos más bajos	Monto / m2
<b>Teóricos</b>	
Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos (CFIA) (nov. 2010) <sup>1/</sup>	¢270.944
Direcc. Gral. Tributación-Ministerio de Hacienda (enero 2011) <sup>2/</sup>	¢434.500
CCSS - EBAIS tipo 1 y 2 (feb. 2011) <sup>3/</sup>	¢457.373
<b>Reales o adjudicados</b>	
Municipalidad de Belén - Centro Infantil Belemita (enero 2011) <sup>4/</sup>	¢259.437
MINSA, CEN-CINAI Bebedero de Cañas (2010)	¢485.386
<b>Costos más altos</b>	
<b>Teóricos</b>	
MINSA, Gestión Inmobiliaria- CEN-CINAI Aula 1 (feb. 2011)	¢516.593
Profesionales responsables del CECUDI San Nicolás Cartago (nov.2010)	¢535.714
<b>Reales o adjudicados</b>	
Municipalidad de Cartago -Centro de San Nicolás (nov.2010)	¢519.524
MINSA, Dirección Financiera, Bienes y Servicios (2010)	
CEN-CINAI Coto Brus Puntarenas	¢517.779
CEN-CINAI Boca Arenal de Cutris	¢624.736
CEN-CINAI Santa Ana San José	¢684.358
CEN-CINAI Lomas del Río de Pavas, San José	¢719.016
CEN-CINAI Laguna Fraijanes de Alajuela	¢772.298
CEN-CINAI Dominicás de Lepanto Puntarenas	¢802.170

*Fuente: Estimación propia de la CGR con base en las diferentes fuentes. Los adjudicados son costos reales, el Belemita fue estimado en valor presente.*

1/ Dato estimado por el sistema de tasación del CFIA, al cual se le agregó un 5% en gastos imprevistos y un 10% de utilidad.

2/ Dato corresponde al módulo diseñado para aulas al cual se le agregó un 10% de utilidad.

3/ Dato suministrado por el Área de Ingeniería de la Dirección Central Norte de la CCSS, al cual se le agregó un 5% de imprevistos y un 10% de utilidad.

4/ Dato suministrado por la Municipalidad de Belén, pero se actualizó el costo de cada etapa al mes de enero de 2011, utilizando el Índice de Precios de Insumos para la Construcción de Edificios calculado por el INEC.

**ANEXO NRO. 2**

**VALORACIÓN DE LAS OBSERVACIONES RECIBIDAS SOBRE EL BORRADOR DEL INFORME REFERENTE  
AL DISEÑO E IMPLEMENTACIÓN DE LA RED NACIONAL DE CUIDO Y DESARROLLO INFANTIL**

Las observaciones fueron realizadas por: Dr. Fernando Marín Rojas.

<b>Funcionario:</b>	Dr. Fernando Marín Rojas.
<b>Puesto:</b>	Ministro de Bienestar Social y Familia y Presidente Ejecutivo del IMAS
<b>Oficio Nro.:</b>	PE-843-05-2011
<b>Fecha:</b>	19 de mayo de 2011
<b>NI</b>	8577
<b>Fecha ingreso:</b>	20 de mayo de 2011 2:33 p.m.

DIVISIÓN DE FISCALIZACIÓN OPERATIVA Y EVALUATIVA  
ÁREA DE SERVICIOS SOCIALES

24

Posición inicial del Informe CGR				Observaciones de la administración	Valoración CGR			
Capítulo	Ítem	Tema	Resumen	Resumen	Se acoge			Argumentos
					Sí	No	Parcial	
4	4.1.	Disposición a)	Se solicita emitir el documento oficial sobre la conceptualización y el diseño operativo de la RNCDI y se establecen elementos a incluir, entre ellos, la adaptación de la modalidad del CEN-CINAI y la identificación de las necesidades de servicios a nivel distrital.	<p>Se solicita eliminar, la adaptación de la modalidad del CEN-CINAI debido a que "sería inconveniente establecer, en la primera fase del proceso, normas o directrices que obliguen a adaptar al nuevo esquema, el modelo de atención ya utilizado por muchos años por el programa de CEN-CINAI".</p> <p>Se solicita eliminar la obligación de identificar las necesidades de los servicios a nivel distrital, debido a que "consideramos exagerada e innecesaria en una primera fase del desarrollo de la Red, ya que se puede ir avanzando por etapas y presentar esta información de manera progresiva, conforme se vayan seleccionando las comunidades a intervenir."</p>	X			<p>Se acoge argumento aportado por la Administración, en el sentido del riesgo de adaptar la modalidad de CEN-CINAI que tiene muchos años de operar, por el modelo nuevo que está impulsando la Administración.</p> <p>Se acoge argumento aportado por la Administración y se concluye que este requerimiento es propio de la planificación operativa anual y no de la conceptualización general de la Red.</p>
4.	4.1.	Disposición b)	Se solicitó el Plan de Acción de la RNCDI para el período 2011-2014 y que incluyera para el 2011, la combinación de alternativas para la atención de las necesidades.	<p>Se solicita eliminar el requerimiento de que el plan inicie con el año 2011 y que se permita que parta del 2012, debido a que para el 2011 ya cuentan con los planes operativos institucionales.</p> <p>Se solicita eliminar el requerimiento de que para el 2011 se incluya la combinación de alternativas para la atención de las necesidades, pero no se aporta la justificación.</p>	X		X	<p>Se acoge que el plan de acción abarque el período 2012-2014 por lo avanzado del 2011 y porque ya se cuenta con los POI y los presupuestos extraordinarios del 2011 del IMAS y del FODESAF.</p> <p>Se elimina el requerimiento para el 2011 pero se estipula que el plan de acción debe indicar los cantones donde se ubicarán los proyectos. También se incluye que este plan será el marco orientador de los planes operativos institucionales (POI) y los respectivos presupuestos anuales.</p>

**DIVISIÓN DE FISCALIZACIÓN OPERATIVA Y EVALUATIVA**  
**ÁREA DE SERVICIOS SOCIALES**

25

4	4.1.	Disposición c)	Esta disposición establece que se deben cumplir las disposiciones a) y b) previo a presentar a la CGR los presupuestos extraordinarios del 2011.	Se solicita eliminar toda la disposición “ya que impediría ejecutar los recursos dispuestos para ampliar y mejorar la capacidad instalada de la RNCDI.” Además se indica que con los documentos aportados y los POI institucionales se cuenta con la base documental suficiente que respalda los presupuestos extraordinarios.	X		Se considera que la solicitud está bien justificada y que además, con la disposición b) se tendrá la base de mediano plazo para sujetar los POI y presupuestos extraordinarios a partir del 2012. Se elimina esta disposición.
4	4.1.	Disposición d)	Solicita emitir un lineamiento sobre las actividades del procedimiento de contratación administrativa y del proceso de construcción que deben ser supervisadas por las áreas regionales del IMAS y el FODESAF.	Solicita eliminar esta disposición ya que considera que ““el procedimiento de contratación administrativa”, por parte de las municipalidades, está debidamente regulado en el marco normativo vigente” ... “volvería más complejo el proceso de construcción de los centros de cuidado” ... “les impondría al IMAS y al FODESAF obligaciones que van más allá de la capacidad operativa que poseen en este campo”.		X	Se considera válida la argumentación de la Administración, sin embargo, por la importancia de la supervisión y para preservar el espíritu de la disposición, esta se reformuló. Se mantiene la emisión del lineamiento pero haciendo referencia a que ello está normado en el convenio que se suscribe entre el IMAS y la municipalidad u organización, y lo que se debe hacer es emitir el lineamiento para inducir a cumplir con estas funciones.