



Informe sobre la  
Auditoría de carácter especial acerca del

# Programa Red Nacional de cuidado y desarrollo infantil en el sector municipal





INFORME N.º DFOE-DL-IF-1-2013  
28 DE FEBRERO, 2013

DIVISIÓN DE FISCALIZACIÓN OPERATIVA Y EVALUATIVA  
ÁREA DE SERVICIOS PARA EL DESARROLLO LOCAL

Informe sobre la  
Auditoría de carácter especial acerca del

Programa  
**Red Nacional**  
**de cuidado**  
y desarrollo infantil  
en el sector municipal

2013



# Contenido

---

<b>Resumen Ejecutivo.....</b>	<b>5</b>
<b>1. Introducción .....</b>	<b>7</b>
Origen de la Auditoría.....	7
Objetivo de la Auditoría .....	7
Naturaleza y alcance de la Auditoría.....	7
Generalidades acerca de la Auditoría.....	8
Metodología aplicada.....	9
<b>2. RESULTADOS.....</b>	<b>10</b>
Lento avance en la construcción, equipamiento y operación de los Centros de Cuido y Desarrollo Infantil (CECUDI) administrados por los gobiernos locales .....	10
La sostenibilidad financiera y operativa de los Centros de Cuido y Desarrollo Infantil (CECUDI) presenta algunos riesgos .....	13
Los procesos de construcción, adquisición de terrenos, trámites de visado de planos y el manejo de expedientes de obra presentan debilidades .....	18
<b>3. CONCLUSIONES .....</b>	<b>26</b>
<b>4. RECOMENDACIONES .....</b>	<b>27</b>
A los Alcaldes/as y Concejales municipales de las instituciones participantes en el Programa .....	27







## **RESUMEN EJECUTIVO**

### **¿Qué examinamos?**

*La gestión de los gobiernos locales en la construcción, equipamiento y operación de los Centros de Cuido y Desarrollo Infantil (CECUDI), en el marco de los objetivos y la normativa que regula el Programa Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil (REDCUDI). Esto a efecto de determinar si se ajusta a las políticas, objetivos y directrices que norman los objetivos y metas del citado Programa y en función del marco normativo jurídico aplicable. La auditoría abarcó el período comprendido entre el 1º de enero de 2010 y el 31 de diciembre de 2011, ampliándose cuando se consideró necesario.*

### **¿Por qué es importante?**

*El Programa Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil en su modalidad de Centros de Cuido y Desarrollo Integral (CECUDI) administrados por las municipalidades, tiene previsto un impacto socioeconómico significativo, debido a que se dirige a la niñez y a las familias en condición de pobreza y vulnerabilidad social, especialmente para las madres que requieren insertarse al mercado laboral o al sistema educativo y no cuentan con recursos económicos suficientes para brindarles a sus hijos/as el cuido y desarrollo integral a que tienen derecho. También resulta relevante la inversión realizada por el Estado en el sector municipal, la cual al cierre del periodo 2012 es de aproximadamente ₡12.000,0 millones.*

### **¿Qué encontramos?**

*La auditoría revela un lento avance en la construcción, equipamiento y operación de los CECUDI en el sector municipal, entre otras razones, por el giro inoportuno de los recursos, por atrasos en los procesos de contratación administrativa para las obras, problemas respecto del traspaso de terrenos a nombre de la municipalidad respectiva y por el desconocimiento y la inexperiencia de la integridad del Programa en todas sus fases por parte de algunos funcionarios municipales.*

*Al cierre del periodo 2012, el sector municipal únicamente registra en operación dos Centros de Cuido y Desarrollo Infantil (CECUDI), los cuales son administrados por la Municipalidad de Cartago. Esto a pesar de que al 21 de diciembre de 2012, según información aportada por la Secretaría Técnica de la REDCUDI al Órgano Contralor, dicho sector ha recibido -en forma acumulada-, aproximadamente ₡12.000,0 millones, para construir, acondicionar y equipar un total de 70 CECUDI (17 en los años 2010 y 2011 más 53 adicionales en el año 2012).*

*También se determinó que la sostenibilidad financiera y operativa de los CECUDI presenta riesgos a partir de eventuales cambios en las prioridades de las distintas municipalidades, la falta de acciones por parte de las autoridades competentes para la inclusión de este nuevo*



*servicio como parte de las actividades propias de la municipalidad -institucionalización del servicio- y la concentración del financiamiento para su operación en una sola fuente -subsidio del IMAS-. Esta última valoración resulta especialmente necesaria en aquellos casos de municipalidades con una difícil situación financiera, lo que les dificultaría asumir eventualmente nuevas obligaciones que involucren la disposición de recursos propios, por lo que estaría en riesgo la continuidad del servicio.*

*Por otra parte, los procesos de construcción, adquisición de terrenos y el visado de planos, presentan debilidades, tales como: diseños arquitectónicos y terrenos que no se ajustan a la normativa que regula este tipo de centros de atención, incumplimiento de trámites de planos ante los entes respectivos, omisión de bitácoras y expedientes de obra. Lo anterior, podría incidir en la seguridad que la normativa exige para velar por el resguardo de los niños y niñas, así como del personal y otros usuarios que albergarán estas instalaciones.*

*En conclusión, a las municipalidades como entes gestores de los CECUDI se les plantea el desafío de la construcción de la infraestructura y la prestación del servicio cumpliendo con las condiciones que exige la normativa emitida para tales efectos y de establecer las bases estructurales sólidas que permitan que esta tarea se consolide como un proceso continuo de mediano y largo plazos en pro de la población beneficiaria, sea aquellas madres y niño(as) en condiciones de pobreza y vulnerabilidad social. Es decir, asumir estas funciones constituye una oportunidad para las municipalidades, 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.*

## **¿Qué sigue?**

*La Contraloría General gira recomendaciones a las autoridades competentes de los gobiernos locales para que analicen los resultados de esta auditoría, los divulguen por medios idóneos al personal municipal que corresponda, y coordinen lo pertinente con la Secretaría Técnica de la REDCUDI y otras instituciones involucradas, con el propósito de que se tomen, oportunamente, las acciones para cumplir con los requerimientos del Programa Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil, se aprovechen los recursos invertidos, se cumpla con lo establecido en el ordenamiento jurídico aplicable a los CECUDI y se garantice razonablemente la sostenibilidad del servicio a las familias en condición de pobreza y vulnerabilidad social.*





**DIVISIÓN DE FISCALIZACIÓN OPERATIVA Y EVALUATIVA  
ÁREA DE SERVICIOS PARA EL DESARROLLO LOCAL**

**INFORME SOBRE LA AUDITORÍA DE CARÁCTER  
ESPECIAL ACERCA DEL PROGRAMA RED  
NACIONAL DE CUIDO Y DESARROLLO INFANTIL  
EN EL SECTOR MUNICIPAL**

**1. INTRODUCCIÓN**

**Origen de la Auditoría**

- 1.1. La auditoría se realizó con fundamento en las competencias que le confieren a la Contraloría General los artículos 183 y 184 de la Constitución Política, 17, 21 y 37 de su Ley Orgánica N.º 7428, y con el propósito de fiscalizar los recursos invertidos en el Programa Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil en su modalidad de Centros de Cuido y Desarrollo Integral (CECUDI) administrados por las municipalidades, debido a su impacto socioeconómico en favor de las familias en condición de pobreza y vulnerabilidad social.

**Objetivo de la Auditoría**

- 1.2. Evaluar si los proyectos ejecutados por las municipalidades con recursos aportados por el Programa de la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil se ajustan a las políticas, objetivos y directrices que norman el citado Programa.

**Naturaleza y alcance de la Auditoría**

- 1.3. Esta auditoría analiza la gestión de los gobiernos locales en la construcción, equipamiento y operación de los Centros de Cuido y Desarrollo Infantil (CECUDI), con referencia al marco de los objetivos y normativa que regula el Programa Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil (REDCUDI).
- 1.4. El análisis comprendió quince municipalidades que recibieron recursos durante los años 2010 y 2011 por parte del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) y el Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF). Las municipalidades objeto de esta auditoría son: Cartago, La Cruz, Los Chiles, Nicoya, Upala, Esparza, Desamparados, Liberia, Matina, Osa, Talamanca, Tilarán, Turrialba, Bagaces y Cañas.



- 1.5. La auditoría abarcó el período comprendido entre el 1° de enero de 2010 y el 31 de diciembre de 2011, ampliándose cuando se consideró necesario y se efectuó de conformidad con el “Manual de Normas Generales de Auditoría para el Sector Público”, promulgado mediante la Resolución del Despacho de la Contralora General, N.° R-CO-94-2006, publicada en La Gaceta N.° 236 del 8 de diciembre de 2006.
- 1.6. La Contraloría General está valorando remitir un documento aparte a los gobiernos locales que, de acuerdo con los resultados de la presente auditoría, hayan incumplido la normativa técnica o legal que regula el Programa en referencia.

### Generalidades acerca de la Auditoría

- 1.7. El Programa Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil tiene su origen en el Programa de Gobierno de la Presidenta Laura Chinchilla Miranda, posteriormente se inserta dentro del Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014 y se delimita en el Plan de acción REDCUDI 2012-2014.
- 1.8. La REDCUDI tiene como propósito general establecer un sistema público universal de cuidado y desarrollo infantil, con énfasis en la primera infancia, financiado por medio de un esquema solidario. Su objetivo general es fortalecer y desarrollar las alternativas de atención infantil integral para los menores de 7 años de edad, con énfasis en aquellos pertenecientes a familias en condición de pobreza y vulnerabilidad social.
- 1.9. Para llevar a cabo este Programa se emitieron varios decretos donde se define una estructura organizativa ubicada en la Presidencia de la República, a cargo del Ministro de Bienestar Social y Familia y se crea la Secretaría Técnica de la REDCUDI.

La REDCUDI se diseñó a partir de las alternativas o modalidades de atención existentes; sin embargo, se conceptualiza una nueva modalidad denominada Centros de Cuido y Desarrollo Infantil (CECUDI), los cuales serán administrados por los gobiernos locales y otras entidades públicas y privadas (Véase la siguiente figura).



Fuente: Página 40 del Marco Conceptual, Operativo y Organizacional de la REDCUDI, Figura 6.



- 1.10. La modalidad CECUDI en las municipalidades consiste en poner a disposición un terreno de propiedad municipal -aunque en casos excepcionales se puede financiar por parte del Estado- y el IMAS o FODESAF transfieren recursos para la construcción de la infraestructura y el equipamiento, lo cual es regulado mediante un convenio marco de cooperación y aporte financiero. La municipalidad asume posteriormente la operación del CECUDI, en forma directa o mediante un contrato con terceros y financia dicha operación, principalmente, con los subsidios que el IMAS gira a las familias calificadas en condición de pobreza y vulnerabilidad social con niños/as dentro de la población objetivo del Programa.
- 1.11. Para la creación de nuevos CECUDI, se establecieron metas para los años 2011 al 2014. En el Plan de Acción REDCUDI 2012-2014 se definió un total de 100 CECUDI, al finalizar el periodo 2014, administrados por los gobiernos locales y otras entidades públicas y privadas.
- 1.12. Los CECUDI son Centros de Atención Integral (CAI), los cuales son regulados mediante la Ley General de Centros de Atención Integral, N.º 8017, su reglamento Decreto N.º 29580-S y las normas de habilitación vigentes para estos centros. Su habilitación le corresponde otorgarla al Ministerio de Salud.
- 1.13. La Contraloría General, en la Memoria anual 2010, advirtió sobre los principales desafíos del Estado y el país en esta materia; entre ellos: institucionalizar las funciones de dirección y coordinación de la Red en el nivel central y regional, institucionalizar el rol de los gobiernos locales en la Red, el uso eficiente de los recursos en la construcción y equipamiento de los CECUDI, la satisfacción efectiva de la demanda y la participación de los actores locales y, el mayor desafío, sentar bases estructurales sólidas que permitieran en los siguientes años llevar la tarea hacia adelante, como un proceso continuo de mediano y largo plazos.

### **Metodología aplicada**

- 1.14. Se utilizó como fuentes de información, entre otras, los decretos de creación y financiamiento de la REDCUDI, el Plan de Acción de la REDCUDI 2012-2014, el Marco Conceptual, Operativo y Organizacional de la REDCUDI (emitido en julio de 2011) y el Informe sobre el diseño y la implementación de la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil, N.º DFOE-SOC-IF-05-2011, emitido por la Contraloría General de la República el 23 de mayo de 2011.
- 1.15. Además, se realizó inspección en las construcciones y terrenos donde se ubican o ubicarán los CECUDI de las municipalidades objeto de estudio, con el propósito de determinar el cumplimiento de los criterios mínimos que establece la normativa vigente aplicable a este tipo de obras.
- 1.16. Asimismo se entrevistaron a: la Viceministra de Bienestar Social y Familia y también Directora de la Secretaría Técnica de la REDCUDI; así como al Encargado de Presupuesto, el Jefe de Asesoría Legal y la Encargada del Departamento de



Evaluación, Control y Seguimiento del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF).

- 1.17. Por su parte, se requirió información a la Secretaría Técnica de la REDCUDI, al Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos, así como al Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares sobre aspectos de su competencia y relacionados con el Programa REDCUDI.
- 1.18. Se aplicó un cuestionario a los Alcaldes Municipales, Ingenieros responsables de los proyectos constructivos, encargados del CECUDI y de la Proveduría Municipal, entre otros funcionarios de las municipalidades objeto de estudio, con el fin de recopilar información asociada a la operación, construcción, equipamiento y sostenibilidad del servicio CECUDI.
- 1.19. Se obtuvo y analizó información contenida en el Sistema de Información sobre Planes y Presupuestos (SIPP) y el Sistema de Administración Contractual (SIAC) de la Contraloría General.
- 1.20. Se revisaron los expedientes de contratación de los CECUDI en custodia de las provedurías municipales de los gobiernos locales objeto de estudio, con el propósito de determinar el cumplimiento de aspectos mínimos del proceso de contratación administrativa.

## 2. RESULTADOS

### **Lento avance en la construcción, equipamiento y operación de los Centros de Cuido y Desarrollo Infantil (CECUDI) administrados por los gobiernos locales**

- 2.1. Al cierre del periodo 2012, el sector municipal únicamente registra en operación dos Centros de Cuido y Desarrollo Infantil (CECUDI), los cuales son administrados por la Municipalidad de Cartago. En estos dos centros se albergan aproximadamente 160 niños subsidiados por el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS).



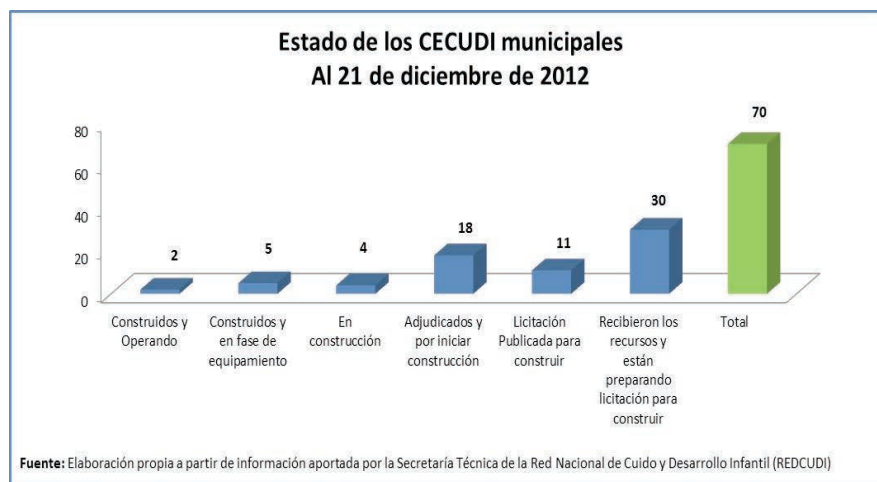
**CECUDI Manuel de Jesús y CECUDI El Atardecer, administrados por la Municipalidad de Cartago.**

- 2.2. Tanto el IMAS como el Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF), giraron al 31 de diciembre de 2011 un total de \$2.790,0 millones para la construcción de 17 CECUDI, por lo que un uso eficiente de los recursos al menos esos 17 CECUDI



debieron estar en funcionamiento al finalizar el año 2012, o sea, poco más de un año después del ingreso de los recursos a las arcas municipales<sup>1</sup>.

- 2.3. Al 21 de diciembre de 2012, según información aportada por la Secretaría Técnica de la REDCUDI a la Contraloría General, el sector municipal ha recibido -en forma acumulada-, un total de ₡12.000,0 millones aproximadamente, para construir, acondicionar y equipar un total de 70 CECUDI (17 en los años 2010 y 2011 y 53 adicionales en el año 2012). El lento avance se presenta con mayor énfasis en el proceso de construcción y equipamiento, tal y como se revela a continuación:



- 2.4. Además, de los cinco CECUDI construidos y en fase de equipamiento, se determinó que las municipalidades de Los Chiles y La Cruz no han recibido recursos para adquirir el equipo y habilitar el centro. Esos dos CECUDI tienen varios meses de construidos y las administraciones municipales han invertido recursos propios para brindar seguridad y salvaguardar la edificación.
- 2.5. Los atrasos, según lo indicado a la Contraloría General por las administraciones municipales objeto de esta auditoría, se presentan en la etapa de definición de los planos a utilizar, así como en la realización de ajustes a esos planos debido a las condiciones del terreno y a los requerimientos técnicos y normativos que regulan la construcción de un CECUDI, en los procesos de contratación administrativa dado el escaso nivel de conocimiento integral del Programa y a las dificultades en el traspaso de terrenos a nombre de la municipalidad respectiva.
- 2.6. Por otra parte, se tiene información de capacitaciones y sesiones informativas con personal de las municipalidades, llevadas a cabo por la Secretaría Técnica de la REDCUDI, con el fin de informar respecto del Programa y asesorar en materia de construcción, equipamiento y operación de los CECUDI; sin embargo, existe la necesidad de fortalecerla en cuanto a su contenido, alcance y la oportunidad, en

<sup>1</sup> Se exceptúan cuatro casos (Upala, Los Chiles, La Cruz y San Mateo) donde el IMAS y FODESAF al cierre del 2012 no han girado los recursos para el equipamiento. Asimismo, el equipamiento del CECUDI ubicado en Quircot de Cartago, fue donado por la empresa privada.

razón de que persisten las inquietudes y desconocimiento de un porcentaje importante de funcionarios municipales.

- 2.7. La fecha de giro de los recursos se asocia también al atraso en los procesos de construcción. Por ejemplo, en el año 2010, con excepción de la Municipalidad de Cartago, los recursos se giraron en la última semana del mes de diciembre e incluso, algunas municipalidades registran el ingreso en sus cuentas en los meses de enero y febrero de 2011. En el año 2011, las transferencias se realizaron entre el 12 y 22 de diciembre, mientras que en el 2012 los giros a 22 gobiernos locales se efectuaron en noviembre y diciembre.
- 2.8. Por su parte, 7 de los 15 gobiernos locales objeto de inspección en esta auditoría, los cuales recibieron recursos en el año 2011, tardaron periodos superiores a los 6 meses entre la fecha de recibo de los recursos y la de apertura de los procedimientos de contratación para la construcción de los CECUDI. Además, en un caso no se ha iniciado el proceso de contratación y en dos aún no se ha adjudicado la obra.
- 2.9. La Ley General de Administración Pública, N.º 6227, establece en su artículo 4 que la actividad de los entes públicos deberá estar sujeta en su conjunto a los principios fundamentales del servicio público, para asegurar su continuidad, su eficiencia, su adaptación a todo cambio en el régimen legal o en la necesidad social que satisfacen y la igualdad en el trato de los destinatarios, usuarios o beneficiarios.
- 2.10. Asimismo, las Normas de control interno para el sector público señalan que *“El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben establecer actividades de control que orienten la ejecución eficiente y eficaz de la gestión institucional. Lo anterior, tomando en cuenta, fundamentalmente, el bloque de legalidad, la naturaleza de sus operaciones y los riesgos relevantes a los cuales puedan verse expuestas, así como los requisitos indicados en la norma 4.2...”*.
- 2.11. Independientemente de las razones del atraso en la construcción y equipamiento de los CECUDI a cargo de los gobiernos locales, la demanda a cubrir con este servicio de cuidado y desarrollo integral en favor de los niños y niñas más pobres o en condición de vulnerabilidad social del país, no se ha logrado atender con la oportunidad del caso, razón por la cual esta población meta deberá esperar más tiempo para ser beneficiada. Lo anterior, con los riesgos sociales que esto implica, en particular al afectar su derecho a tener una infancia con mayores oportunidades y la posibilidad de potenciar sus habilidades en edad temprana conforme lo definen los propios objetivos de este Programa.



## **La sostenibilidad financiera y operativa de los Centros de Cuido y Desarrollo Infantil (CECUDI) presenta algunos riesgos**

### **La operación de los CECUDI está sujeta a cambios en las prioridades municipales**

- 2.12. El desarrollo de los servicios de cuidado, atención integral y desarrollo infantil para la población de la primera infancia se fundamenta, desde el ámbito normativo-jurídico, 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>2</sup>.
- 2.13. Además, se sustenta en el derecho de la mujer a tener condiciones para combinar las obligaciones de la familia con las responsabilidades del trabajo y la participación en la vida económicamente activa, 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>3</sup>.
- 2.14. Por su parte, los gobiernos locales a partir de lo dispuesto en la Constitución Política de la República y en el Código Municipal, ostentan competencia suficiente para administrar servicios que permitan satisfacer las necesidades e intereses cantonales. La niñez y las familias en condición de pobreza y vulnerabilidad social, forman parte de ese ámbito de acción municipal y se convierten en una responsabilidad social a ser atendida por el gobierno local, sea directamente o por medio de diversos programas sociales, o bien, conjuntamente con otras organizaciones públicas y privadas.
- 2.15. El Programa REDCUDI, con su modalidad de los CECUDI, le brinda a la municipalidad un mecanismo para atender esa responsabilidad social con la niñez y las familias en condición de pobreza y vulnerabilidad social, el cual también le permite obtener mayor proyección hacia la comunidad, satisfacer una necesidad inminente de un segmento de la población del cantón y además, obtener recursos del Estado para su construcción, equipamiento y operación.
- 2.16. En este sentido, al cierre del periodo 2012, se han suscrito alrededor de 60 convenios entre municipalidades y el FODESAF o IMAS para recibir recursos para construir y equipar los CECUDI, a partir de una decisión municipal propia tomada en razón del

---

<sup>2</sup> De acuerdo con la Convención sobre los Derechos del Niño, ratificada por Ley N.º 7184 del 18 de julio de 1990 y el Código de la Niñez y la Adolescencia, Ley N.º 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>3</sup> Según la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDM), ratificada mediante la Ley N.º 6968 de 2 de octubre de 1984 y la Ley de Promoción de la Igualdad Social de la Mujer, N.º 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.





interés mostrado por los jefes respecto de los objetivos del Programa REDCUDI y los beneficios socioeconómicos que conlleva para su cantón.

- 2.17. El disponer en cada cantón con un CECUDI no es algo previsto en una ley como una obligación para las municipalidades; en consecuencia, esta situación plantea el riesgo de que a partir de una decisión municipal, sea por una situación extrema vinculada al tema financiero o por cualquier otra razón, se aparte de prestar el servicio en cuestión mediante esa modalidad y la atienda por medio de otros mecanismos.
- 2.18. Ese eventual escenario es conveniente que sea valorado por las instancias del Poder Ejecutivo responsables del Programa y por las autoridades municipales competentes, por cuanto podría llegar a afectar la inversión en construcción y equipamiento de un inmueble ubicado en terreno municipal y, por otro lado, el cumplimiento de los objetivos y patrimonio del FODESAF, el cual está destinado exclusivamente para la población en condición de pobreza o pobreza extrema. Aunado al impacto social para las familias beneficiadas con los CECUDI que eventualmente dejarían de contar con el servicio de cuidado y desarrollo integral de sus hijos/as.

**La principal fuente de ingresos para la operación de los CECUDI depende del subsidio del IMAS**

- 2.19. La Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil se declaró de interés público mediante el Decreto N.º 36020-MP (mayo, 2010). Mediante la Directriz N.º 008-P publicada en agosto de 2010, se prevé el financiamiento para construir, remodelar, ampliar, comprar (inclusive los terrenos para esos fines), alquilar, equipar, dar apertura y operación a los centros de cuidado y atención integral de niños y niñas, con recursos del FODESAF. En enero de 2012, se definió la organización general y las bases operativas, según el Decreto N.º 36916-MP-MBSF.
- 2.20. Con fundamento en la normativa indicada en el párrafo inmediato anterior, así como con los “Lineamientos generales para la formulación de programas o proyectos financiados por el Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF)” y el “Reglamento para la prestación de servicios y el otorgamiento de los beneficios que brinda el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS)”, en los años 2011 y 2012 el FODESAF ha previsto girar a cada una de las respectivas municipalidades para construcción y equipamiento de cada CECUDI, la suma de \$180,0 millones y el IMAS un subsidio por un monto aproximado de \$84.000,00<sup>4</sup> por cada niño que asiste a los CECUDI y sea calificado previamente por el IMAS en condición de pobreza o pobreza extrema.
- 2.21. No obstante, las municipalidades carecen de una garantía de la permanencia del subsidio que gira actualmente el IMAS y es la principal fuente de recursos para operar el CECUDI, pues ese subsidio se fundamenta en una Directriz del presente

---

<sup>4</sup> Suma mensual determinada por el IMAS para cubrir el costo del servicio de cuidado de un niño/a en el CECUDI y que se actualiza de conformidad con los ajustes en las variables definidas por esa institución.



Gobierno<sup>5</sup> y los convenios suscritos con el IMAS y el FODESAF se circunscriben al uso de los recursos transferidos para la construcción y el equipamiento del CECUDI, no para su operación. Si bien el IMAS cuenta con normativa legal que le permite continuar con la entrega de subsidios a familias en condición de pobreza o pobreza extrema, ésta es genérica y no es específica para el caso de los CECUDI, por lo que pueden variar las prioridades de futuros gobiernos mientras no exista una obligación legal para su giro.

- 2.22. Ante el riesgo de suspensión del subsidio y cada municipalidad deba financiar el cuidado y desarrollo integral de los niños/as en los CECUDI, existen varias alternativas que los jerarcas municipales han manifestado, por ejemplo el cobro del servicio<sup>6</sup>. Esta opción podría limitar el ingreso al centro de niños/as cuyas familias se encuentran en condición de pobreza o pobreza extrema -principal población objetivo del Programa REDCUDI-; asimismo, debe valorarse que la infraestructura y equipamiento de los CECUDI se financia con recursos del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF) orientados a favor de esa población.
- 2.23. Otra alternativa manifestada por los gobiernos locales al Órgano Contralor, es financiar el servicio con recursos municipales o bien, con la colaboración de otras entidades públicas y privadas. No obstante, en gobiernos locales con situaciones financieras difíciles y con un Índice de desarrollo humano bajo -aproximadamente 9 gobiernos locales<sup>7</sup>-, las posibilidades de cobrar el servicio o de financiarlo por medio de la municipalidad no parecen ser opciones viables, con el consecuente riesgo de que al no recibir colaboración de la empresa privada o de otras entidades públicas, se verían en la eventual necesidad de dejar de brindarlo o limitarlo.
- 2.24. Al respecto, el artículo 14 de la Ley General de Control Interno así como la norma 3.1 de las Normas de Control Interno para el Sector Público, establecen la responsabilidad de los jerarcas y titulares subordinados de identificar y analizar los riesgos que se asocian a las metas y los objetivos institucionales.

**Algunas municipalidades carecen del conocimiento integral de la normativa que regula los CECUDI, no han ajustado su estructura interna ni analizado los costos para la prestación del servicio**

- 2.25. La normativa asociada a los CECUDI<sup>8</sup> define los requisitos que se deben atender para su establecimiento y funcionamiento, es decir, para su operación, así como las sanciones correspondientes por incumplimientos. Por tanto, constituye normativa de conocimiento obligatorio para los funcionarios municipales que están asumiendo la responsabilidad del CECUDI en sus cantones, aunada a otras normas conexas contenidas en la Ley de Igualdad de Oportunidades para Personas con Discapacidad N.º 7600, el Código de la Niñez y la Adolescencia N.º 7739, la Convención sobre los

---

<sup>5</sup> Directriz N.º 008-P.

<sup>6</sup> Esta alternativa también la prevé el Programa REDCUDI; sin embargo, para un porcentaje de niños, no para la totalidad.

<sup>7</sup> Bajo Índice de Desarrollo Humano, resultado presupuestario deficitario al cierre del periodo 2011 y baja calificación en el área de Gestión Financiera del Índice de Gestión Municipal 2011.

<sup>8</sup> Ley General de Centros de Atención Integral N.º 8017 y decretos N.º 29580-S y N.º 30186-S.



Derechos del Niño Ley N.º 7184 y la Ley de Promoción de la Igualdad Social de la Mujer N.º 7142.

- 2.26. El análisis en las quince municipalidades objeto de esta auditoría, arrojó que más de la mitad de los entrevistados manifestó haber recibido de la Secretaría Técnica de la REDCUDI especificaciones técnicas sobre la operación y tener claridad sobre el rol de operación del CECUDI, pero sólo tres municipalidades indicaron tener conocimiento de la Ley N.º 8017 y su reglamento y estar iniciando trámites para la operación del CECUDI. En los restantes 12 ayuntamientos, están en búsqueda de asesoría con distintas organizaciones como la Secretaría Técnica de la REDCUDI, el IMAS y el Ministerio de Salud para conocer con precisión el procedimiento de elección de los niños/as a beneficiar y los requisitos a cumplir para habilitar el CECUDI.
- 2.27. Por otra parte, de conformidad con lo establecido en el artículo 4 inciso a) del Código Municipal, las municipalidades deben emitir un reglamento para la organización y prestación de sus servicios, lo que aplica para el caso de los CECUDI. Sin embargo, sólo las municipalidades de Cartago y Nicoya han publicado en La Gaceta el citado reglamento. En el caso de la Municipalidad de Nicoya por error utilizaron el nombre de otro gobierno local. El Concejo Municipal de Esparza ya procedió a su aprobación, otros cuatro gobiernos locales están en proceso de redacción del reglamento y los restantes ocho no han iniciado ese proceso.
- 2.28. La Municipalidad de Cartago que tiene en operación dos CECUDI, no ha actualizado el Reglamento de Organización y Servicio ni el Manual Descriptivo de Puestos, contrario a lo establecido en los artículos 120 y 121 del Código Municipal y las Normas de control interno para el Sector Público. Lo anterior, con el propósito de incluir las obligaciones y responsabilidades de las áreas, departamentos y funcionarios que formalmente tendrán a cargo la administración de este nuevo servicio. Asimismo, los restantes gobiernos locales objeto de esta auditoría tampoco han iniciado o llevado a cabo estos ajustes.
- 2.29. Los procedimientos y criterios de selección de los niños/as beneficiarios de los CECUDI a cargo de las municipalidades, es otro aspecto que la mayor parte del personal de los gobiernos locales considerados en esta auditoría no tiene claro. Las respuestas brindadas difieren entre sí y en algunos casos, manifestaron al Órgano Contralor desconocer este tema. Por ejemplo, algunos gobiernos locales consideran como responsable al IMAS, otros que es la municipalidad y en un caso que es el IMAS con el apoyo de las trabajadoras sociales de una empresa privada relacionada con el Programa.
- 2.30. Los artículos 3 y 4 del Código Municipal establecen la responsabilidad de los gobiernos locales respecto de los servicios que brindan a la comunidad, de ahí la importancia de que valoren los aspectos involucrados alrededor de su prestación para garantizar razonablemente un servicio eficiente y eficaz.



- 2.31. La falta de un conocimiento detallado del proceso de operación del CECUDI, el cual debe estar contenido tanto en el reglamento que regula su prestación como en manuales de procedimientos y en la estructura organizacional de cada entidad municipal, constituye un riesgo para la ejecución de tareas de vital importancia para la prestación eficiente, eficaz y económica de este nuevo servicio municipal.
- 2.32. Entre esas tareas estratégicas se encuentran la elaboración del cartel y la suscripción del contrato para la administración del CECUDI entre la municipalidad y un tercero -cuando la modalidad sea por concesión a terceros-, así como para la supervisión y control. Aún más importante se convierte ese conocimiento detallado, cuando la municipalidad decide brindar directamente el servicio -modalidad por administración-.
- 2.33. El detalle de los costos considerados en el subsidio del IMAS es otro aspecto que debe conocer el gobierno local, para efecto de prestar el servicio de los CECUDI de conformidad con los objetivos del Programa REDCUDI y lo establecido en la normativa que regula los Centros de Atención Integral (CAI). La administración municipal, en su carácter de responsable de los fondos y servicios públicos a su cargo (artículos 3 y 4 del Código Municipal), debe analizar si cada uno de los componentes que conforman el subsidio es suficiente para adquirir los bienes y servicios necesarios para la operación del CECUDI.
- 2.34. Sobre el particular, en 9 de los 15 gobiernos locales objeto de inspección como parte de esta auditoría, no se ha realizado el análisis de la composición del subsidio que otorga el IMAS, con el propósito de determinar si es suficiente para cumplir con la justificación social del Programa REDCUDI<sup>9</sup>. En tres casos, señalaron al Órgano Contralor que dicho subsidio es suficiente, entre ellas la Municipalidad de Cartago que es la única con el servicio en operación. Los restantes gobiernos locales indican, en cada caso, que el monto lo definió el Ministerio de Bienestar Social y Familia y el IMAS, que es insuficiente y que no se considera el gasto por concepto de seguridad del inmueble.
- 2.35. La situación referida se presenta en gobiernos locales que ya han suscrito convenios con el IMAS o con FODESAF para brindar el servicio del CECUDI, lo cual evidencia la omisión del análisis previo de la suficiencia del subsidio para determinar si el gobierno local debía invertir recursos adicionales y tenía la capacidad financiera para asumirlo.
- 2.36. Esta valoración resulta especialmente necesaria en aquellos casos de municipalidades con una difícil situación financiera<sup>10</sup>, lo que les dificultaría asumir eventualmente nuevas obligaciones que involucren la disposición de recursos propios, por lo que estaría en riesgo la continuidad del servicio. A lo anterior debe agregarse que al prestarse el servicio en forma directa por parte de la municipalidad, se hace necesario

---

<sup>9</sup> Esta justificación social se refiere principalmente a atender a los niños/as y proporcionarles en sus primeros años de vida un entorno de protección que facilite un mejor despliegue de sus potencialidades de lenguaje, hábitos y habilidades sociales, control emocional y capacidades cognitivas, garantizando sus derechos y entregándoles una educación de calidad que contribuya a romper el círculo de la pobreza (página 7 del Marco Conceptual, operativo y organizacional de la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil).

<sup>10</sup> Resultado presupuestario deficitario y bajo indicador de gestión financiera según el Índice de Gestión Municipal 2011.



contratar personal, el cual debe sujetarse a las escalas salariales respectivas, lo que puede implicar costos superiores a los previstos por el IMAS en el cálculo del subsidio.

- 2.37. Otro riesgo es que la municipalidad no verifique que el subsidio incluya todos los costos indispensables para la operación del CECUDI como, por ejemplo, la seguridad de las instalaciones en zonas que así lo requieran. Asimismo, se requiere tener claridad, previo a la elaboración del cartel y la suscripción de contratos con terceros, sobre conceptos como el mantenimiento de la infraestructura del CECUDI, sea que se delegue en un tercero, o bien, la municipalidad lo asuma, en cuyo caso debe separar el ingreso previsto en el subsidio para este fin.
- 2.38. La situación expuesta en el aparte anterior, podría repercutir en la sostenibilidad financiera del servicio y en su eventual suspensión o en la disminución de los beneficiarios y los servicios originalmente planteados en el Programa REDCUDI, con el consecuente impacto en las condiciones socioeconómicas de las familias que requieren del cuidado de sus hijos/as para ir a trabajar o estudiar. Adicionalmente, la falta de previsión de la forma y recursos necesarios para el mantenimiento oportuno y suficiente de las instalaciones del CECUDI, podrían originar instalaciones deterioradas e inseguras para los niños y niñas que albergarán.

### **Los procesos de construcción, adquisición de terrenos, trámites de visado de planos y el manejo de expedientes de obra presentan debilidades**

#### **Los modelos arquitectónicos para la construcción de los CECUDI presentan algunas debilidades**

- 2.39. El diseño y la construcción de los CECUDI es responsabilidad de los gobiernos locales, con base en el marco regulatorio técnico vigente, incluido lo dispuesto en la Ley General de Centros de Atención Integral N.º 8017 y su Reglamento (Decreto N.º 29580-S) y el Decreto N.º 30186-S.
- 2.40. Esa normativa recoge una serie de condiciones técnicas básicas contenidas en distintas leyes<sup>11</sup> y decretos<sup>12</sup> que regulan, entre otros aspectos, factores de riesgo de origen natural (sismo, inundación, deslizamiento), aceras, antejardín obligatorio en zonas urbanas, vallas y verjas, vestíbulos y áreas de dispersión, salidas a circulaciones interiores y al exterior, escaleras principales y de emergencia, rampas, previsiones de seguridad (paredes exteriores incombustibles, sistemas de seguridad contra incendio, señales de seguridad y evacuación), ubicación y área de lote, área mínima para salas de clase, altura, superficie libre mínima, zonas verdes y de juego,

<sup>11</sup> Ley General de Construcciones (N.º Ley N.º 7029) y su Reglamento, Ley General de Planificación Urbana (Ley N.º 4240), Ley General de Riesgos del Trabajo (Ley N.º 6727), Ley de Igualdad de Oportunidades para las personas con discapacidad (Ley N.º 7600), y del Instituto Nacional de Seguros y Protección Humana y Seguridad contra Incendios y su Reglamento (Ley N.º 8228) y la Ley Nacional de Emergencias y Gestión del Riesgo (Ley N.º 8488).

<sup>12</sup> Decretos N.º 12715-MEIC, 18379-TSS, 32831-S, 19049-S, 22088-S, 25986-MEIC-MTSS, 26204-MEIC, 26532-MEIC, 26831-MP, 29679-S y 30695-S.



iluminación natural, ventilación, servicios sanitarios, pasos a cubierto, pasillos, puertas, paredes y uso de colores, entre otros.

2.41. Según información aportada al Órgano Contralor por la Secretaría Técnica de la REDCUDI, el Programa inició, en el año 2010, adoptando como modelo arquitectónico<sup>13</sup> básico para la construcción de los CECUDI el utilizado por el Ministerio de Salud para los CEN-CINAI, el cual incluye algunas pequeñas variantes. Dicho modelo cuenta con el diseño, las especificaciones y los planos facilitados por el citado Ministerio y garantiza el cumplimiento de los criterios técnicos establecidos para obtener la habilitación y el permiso de funcionamiento.

2.42. Para el año 2012, se introdujeron nuevos modelos arquitectónicos para construir los CECUDI; uno para la Región Chorotega, Turrialba y Talamanca y otro para las regiones del Gran Área Metropolitana, Caribe y Sur. Adicionalmente, las municipalidades pueden utilizar diseños propios siempre y cuando cumplan con la normativa técnica antes señalada, de forma que deben articular las actividades, las normas, los reglamentos, los programas y los recursos, orientados a optimizar el funcionamiento, administrar los riesgos ante eventuales desastres y atender las emergencias.



CECUDI Municipalidad de Nicoya

2.43. Es así como de los 70 proyectos CECUDI que al cierre del periodo 2012 tienen a cargo las municipalidades, en 57 (81%) se utilizó un modelo del tipo de los CEN-CINAI, mientras que los 13 restantes (19%) se desarrollan con otros modelos.



CECUDI Modelo CEN-CINAI en La Cruz

2.44. En otros términos, el modelo más usado es el del tipo CEN-CINAI, conceptualizado como una obra de tipo modular a partir de un edificio básico de 168 m<sup>2</sup>, con posibilidades de crecimiento determinadas por las necesidades de cada comunidad y características de los terrenos. El resto de modelos resultan en diseños únicos con áreas de construcción que varían entre 400 y 800 m<sup>2</sup>, los cuales deben cumplir de igual forma con las exigencias de áreas verdes y obras complementarias exteriores.

2.45. Las 15 municipalidades seleccionadas para la auditoría tienen a cargo la construcción de 20 edificios CECUDI. A partir de inspecciones realizadas por el Órgano Contralor, se determinó que en 9 no se ha iniciado la construcción, 8 están en proceso y sólo 3 se encuentran con un porcentaje de avance del 100%. De esas 20 instalaciones,

<sup>13</sup> Son modelos o distintas propuestas arquitectónicas para construir un CECUDI.



14 son del modelo CEN-CINAI y 6 de otros modelos, los cuales tienen distintos grados de avance de acuerdo con el siguiente cuadro:

### Porcentaje de avance en la construcción de los CECUDI municipales

N.º	CANTÓN	PROVINCIA	Area m2	% de Avance según CGR <sup>1/</sup>
1	Cartago (Atardecer Quircot)	Cartago	168	100%
2	Cartago (Manuel de Jesús Jiménez)	Cartago	285	100%
3	Esparza	Puntarenas	365	100%
4	La Cruz	Guanacaste	245	98%
5	Nicoya	Guanacaste	692	98%
6	Upala	Alajuela	186	95%
7	Los Chiles	Alajuela	285	95%
8	Desamparados San Juan de Dios	San José	445	60%
9	Desamparados Urbanización Lotto	San José	445	50%
10	Talamanca	Limón	841	40%
11	Cartago (Fátima)	Cartago	285	5%
12	Cañas	Guanacaste	285	0%
13	Liberia	Guanacaste	285	0%
14	Bagaces	Guanacaste	285	0%
15	Cartago (Corralillo)	Cartago	285	0%
16	Cartago (Dulce Nombre)	Cartago	285	0%
17	Matina	Limón	285	0%
18	Osa	Puntarenas	285	0%
19	Tilarán	Guanacaste	286	0%
20	Turrialba	Cartago	550	0%

1/ A la fecha de inspección del sitio realizada por la Contraloría General.

**Fuente:** Elaboración propia a partir de la información aportada por la Secretaría Técnica de la REDCUDI y las inspecciones de las construcciones o terrenos.

- 2.46. El diseño utilizado por la Municipalidad de Nicoya presentó debilidades por la ausencia de algunos elementos arquitectónicos, estructurales y de acabados. Tales inconsistencias se han solucionado sobre la marcha, situación que ha creado inconvenientes de financiamiento y atrasos en la entrega de la obra, cuyo plazo original estaba previsto para mediados del año 2012.
- 2.47. De acuerdo con información suministrada por la Secretaría Técnica de la Red Nacional de Cuido al Órgano Contralor, el IMAS en conjunto con la Municipalidad de Nicoya determinaron la necesidad de realizar varias reformas al diseño, para que se ajustara a las condiciones climáticas de ese cantón y a la normativa de habilitación de esos centros infantiles, de las cuales se tienen:
- Cierre perimetral de todo el edificio del espacio entre el piso de la primera planta y el terreno.
  - Instalar algunos servicios y lavatorios pequeños para niños.





- Instalación de barandas más altas para el segundo nivel y láminas de malla "jordomex".
- Habilitación de un cuarto de pilas.
- Extensión perimetral de los techos por medio de aleros en tres costados para evitar entrada directa de la lluvia.
- Cierre de costados de gradas y contrahuellas con malla "jordomex".
- Instalación de un ascensor de acceso al segundo nivel por ausencia de rampas.
- Reforzar la estructura de techo con anclajes intermedios.

2.48. Sin embargo, en la visita de inspección realizada por la Contraloría General se logró determinar lo siguiente:

- El diseño original puede presentar problemas de ingreso de lluvia en los espacios abiertos en la segunda planta, aún y cuando se construyeron aleros adicionales.
- Las lonas colocadas por encima de la cubierta no lograron ser estables por los vientos y están en el suelo deteriorándose.
- Los bordes de las mallas de "jordomex" colocadas en los barandales de la segunda planta y las escaleras presentan filos y picos peligrosos para la integridad de los niños/as y el medio tubo de PVC colocado como pasamanos no brinda toda la protección deseada.
- No se ha considerado un sistema de protección para evitar accidentes de los niños/as con las puertas corredizas de vidrio y las paredes y divisiones de las aulas en la planta baja.
- En la parte trasera de la propiedad, los tanques de agua potable y aguas negras sobresalen del terreno y tienen las tapas sueltas, lo que puede generar un peligro a los niños/as y además, están llenos de agua con colonias de zancudos.



2.49. La Municipalidad de Desamparados está construyendo dos edificios para los CECUDI en las comunidades de San Juan de Dios y Loto 3. De una revisión de los planos constructivos y visita a la obra por la Contraloría General, se encontró lo siguiente:

- El diseño es un edificio circular con únicamente dos entradas o salidas para más de 75 personas.
- Las aulas y demás áreas como cocina, baños y oficinas están ubicadas concéntricamente, con salida a un área central destinada a área de juegos, lo cual en caso de una emergencia podría resultar problemática para una adecuada evacuación.

- El diseño contempla losas de techo de concreto sobre las aulas que podrían dar problemas de impermeabilidad y no tienen canoas, sino que por medio de corta lágrimas<sup>14</sup> el agua de lluvia caería por las paredes y ventanales.
  - La ausencia de aleros y la construcción de grandes ventanales podrían generar problemas de asoleamiento y calor dentro de las aulas.
  - El domo<sup>15</sup> central podría crear un efecto invernadero por el calor que se generaría dentro del edificio.
- 2.50. Asimismo, no se identificó la existencia de una memoria de cálculo estructural<sup>16</sup> por las cargas que representan las losas de techo, los planos constructivos son muy básicos al no contar con diseños de sistemas de alarmas y detección de incendios, no se suministró un diseño de mobiliario necesario para la operación en las aulas ni zonas de bodega para el equipamiento. Tampoco existe un diseño de señalización de emergencia y se desconoce el lugar donde se ubicaría una zona de pilas o lavandería para el lavado y secado de ropa.
- 2.51. Es necesario aclarar que algunas municipalidades como Upala, Los Chiles y La Cruz, las cuales recibieron ₡120,0 millones del IMAS para construir únicamente el módulo básico más un aula, dejaron algunos detalles pendientes como son los sistemas de detección de incendio (Los Chiles y Upala), extintores y señalización de emergencia, mientras que en La Cruz y Los Chiles las puertas tienen llavines corrientes y no del tipo antipánico<sup>17</sup>.
- 2.52. Además, en las municipalidades de Los Chiles y La Cruz las obras tienen varios meses de terminadas. En el caso de Los Chiles, la edificación presenta signos de deterioro en la pintura de paredes y cielos, así como en aceras y rampas.
- 2.53. La inexperiencia de las municipalidades en la ejecución de una infraestructura tan especializada para la atención de la población infantil, aunado a algunas debilidades en el control y supervisión de los gobiernos locales en los procesos de construcción de los centros infantiles, son elementos importantes que pueden estar incidiendo en la eficiencia y eficacia del proceso constructivo de los CECUDI en algunos ayuntamientos.
- 2.54. Las deficiencias en los detalles constructivos descritas, plantean riesgos para la conclusión de las construcciones y operación de los CECUDI, fundamentalmente por incumplimiento de criterios técnicos establecidos en el marco normativo aplicable, o por diseños arquitectónicos que a futuro puedan requerir desembolsos adicionales para poner las instalaciones a tono con esas exigencias y resguardar la integridad de sus usuarios, en especial, de la población infantil beneficiaria.

<sup>14</sup> Es un canal que se abre en la unión de una losa de concreto y una pared, para evitar que el agua de lluvia que cae a la losa no “baje” por la pared ante la no existencia de canoas.

<sup>15</sup> Domo es la estructura de techo (en metal y acrílico) que se levantará en la zona central de la edificación.

<sup>16</sup> Es el documento preparado por los responsables del diseño, que contiene las operaciones aritméticas y consideraciones de ingeniería estructural, que para obras de carácter especial deben hacerse para establecer en este caso, el diseño de la estructura de la losa de concreto.

<sup>17</sup> Son mecanismos de fácil apertura de las puertas de un aposento, para que en caso de una emergencia hasta un niño con sólo empujar abra la puerta.



### **Algunos terrenos incumplen criterios mínimos de seguridad**

- 2.55. En cuanto a los terrenos para la construcción de los CECUDI el Decreto N.º 30186-S, que “Oficializa Normas para la Habilitación de Centros de Atención Integral”, establece que el centro debe estar ubicado en un espacio físico independiente de otras edificaciones, alejado al menos 100 metros de focos de contaminación de diversa índole o centros de alto riesgo. Además, debe disponer al menos de un 30% del área total del terreno destinado a zona verde.
- 2.56. Adicionalmente, la localización del terreno para la construcción de un CECUDI no debe afectar a los niños en su trayecto hacia y desde el establecimiento, previendo la realización de cruces por rutas principales, vías férreas, cursos de agua y otros que no tengan sistemas de seguridad. Debe cumplir con criterios mínimos de seguridad, de tal forma que tampoco se recomienda la utilización de terrenos para edificios bajo cables de alta tensión donde la distancia no sea menor de 100 metros y no deben estar expuestos a aludes, derrumbes u otros fenómenos similares.
- 2.57. Además, deben presentar una topografía y niveles capaces de asegurar una rápida eliminación del agua de lluvia, con pendientes preferentemente no superiores al 15%, adecuarse a las características y requerimientos de la región tanto en relación con las particularidades sociales, culturales y económicas locales, como con las características geográficas, físicas y climáticas y, preferentemente, deben contar con servicios de agua potable, desagües residuales, pluviales y electricidad.
- 2.58. De la inspección realizada por la Contraloría General como parte de este estudio a 15 municipalidades, se verificó que los terrenos en su gran mayoría cumplen con los criterios o características de orden físico (tamaño, topografía, pendientes, tipo de terreno). Sin embargo, se presentan algunas condiciones negativas, como las que a continuación se detallan:
- Los terrenos elegidos por las municipalidades de Cañas y Tilarán no cuentan con servicios básicos de agua y electricidad y las calles no están lastreadas o asfaltadas y carecen de un sistema de evacuación pluvial.
  - No todos los lotes cuentan con estudios de suelos e infiltración, que son los medios para establecer la calidad de terreno para la cimentación de los edificios y establecer la cantidad de drenajes necesarios del tanque séptico.
  - Las áreas verdes de los terrenos de los CECUDI ya construidos por algunas municipalidades, carecen de la nivelación final y enzacatado, y en la Municipalidad de Nicoya el nivel de la parte posterior del lote está más bajo que las propiedades colindantes, lo que aumenta la posibilidad de inundación.
  - La propiedad que la Municipalidad de Liberia eligió para la construcción del CECUDI, tiene una porción del terreno ocupada por vecinos.
  - El lote donde la Municipalidad de Talamanca construye el CECUDI no cumple con el 30% de áreas verdes disponible y la propiedad aún no ha sido traspasada por la Asociación de Desarrollo Comunal propietaria del inmueble, a pesar de que ya se desembolsaron los recursos por parte del FODESAF para esos fines.



- El CECUDI denominado El Atardecer, en Quircot de Cartago, está ubicado debajo de líneas de alta tensión.
  - La propiedad elegida por la Municipalidad de Matina para la construcción del CECUDI tiene una acequia que recorre hacia adentro del terreno por un costado para la evacuación pluvial de varias propiedades vecinas, lo que reduce el área efectiva utilizable.
- 2.59. Los inconvenientes indicados, algunas veces generados por una limitada disponibilidad de terrenos en la zona y otras por desconocimiento de la normativa específica aplicable a este tipo de centros de atención, así como por la ausencia de un criterio profesional para definir un terreno idóneo y acorde con las exigencias normativas, constituyen una alerta a los gobiernos locales involucrados en el programa en cuanto a tomar las medidas pertinentes y, a la hora de establecer el uso del suelo, verifiquen las condiciones físicas externas que le puedan afectar e incrementar el riesgo ante un evento.
- 2.60. La construcción de instalaciones especiales para la atención de niños en un lote municipal sin las características y áreas requeridas, puede propiciar la ubicación de un servicio público -como lo es el CECUDI- en zonas de riesgo que pueden afectar la seguridad de los niños, las madres de familia y los funcionarios que laboran en esas instalaciones.
- 2.61. Por último, cabe indicar que retrasos en la construcción de la obra por falta de servicios básicos o por invasiones de la propiedad, son elementos a tomar en cuenta por las administraciones municipales, por cuanto constituyen aspectos que pueden incrementar los costos del proyecto. Además, se puede afectar la prestación del servicio, en tanto la operación de los CECUDI sin áreas verdes terminadas a cabalidad ni en la cantidad y extensión requerida, impiden a la población infantil contar con espacios abiertos de juego complementarios de las actividades del aula para una atención integral de los niños y niñas.

### **Deficiencias relativas al inicio de procesos de contratación y construcción de los CECUDI**

- 2.62. De acuerdo con lo establecido en la Ley Orgánica del Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos (CFIA) y el Reglamento Especial de Cuaderno de Bitácoras, todo plano de construcción debe someterse a la revisión, visado e inscripción de los profesionales en ingeniería y arquitectura que asumirán la responsabilidad profesional por el diseño y construcción de la obra correspondiente ante ese Colegio, así como contar con la respectiva bitácora para el seguimiento y control de la obra.



CECUDI en Loto 3 de Desamparados

- 2.63. A partir de las inspecciones realizadas por la Contraloría General como parte de la presente



auditoría, se determinó que las Municipalidad de Bagaces y Liberia no han realizado ningún trámite de visado de planos ni inscripción de las responsabilidades profesionales por el diseño ni la construcción ante el CFIA.

- 2.64. La Municipalidad de Desamparados revela un avance en la construcción de los CECUDI de San Juan de Dios y de Loto, de un 60% y 50%, respectivamente, no obstante, no había acreditado los planos firmados al CFIA y no contaba en el momento de la inspección realizada por la Contraloría General, con la bitácora oficial como medio de control del proceso constructivo.
- 2.65. La carencia de información especializada sobre esos trámites que las municipalidades deben de cumplir, podría ser el origen de las debilidades antes descritas, las cuales pueden incrementar el nivel de riesgo en la calidad, seguridad y operatividad de los inmuebles destinados al cuidado y desarrollo de un sector de la población infantil costarricense.
- 2.66. Por otra parte, siempre dentro del mismo tema asociado al control a ejercer por las administraciones municipales en proyectos de obra pública, como en este caso son los CECUDI, se logró determinar que en su gran mayoría las municipalidades objeto de estudio, no llevan expedientes técnicos de obra<sup>18</sup>, con excepción de Esparza, Cañas, La Cruz y Nicoya. El resto de ayuntamientos manejan documentos sueltos, sin un orden temático y sin foliar, mientras que en el caso de la Municipalidad de Bagaces, los documentos que podrían conformar el expediente técnico se encuentran en la Alcaldía y no en custodia de los profesionales encargados de supervisar la obra.
- 2.67. Las Normas de Control Interno del Sector Público establecen la obligación del jerarca y los titulares subordinados, de asegurar razonablemente que los sistemas de información propicien una debida gestión documental institucional, mediante la que se ejerza control, se almacene y se recupere la información en la organización, de manera oportuna y eficiente, y de conformidad con las necesidades institucionales.
- 2.68. El manejo de un expediente técnico de la obra o proyecto resulta vital por el control que se debe dar al proyecto, desde el inicio del proceso de contratación, pasando por la adjudicación, construcción, recibo de obras y finiquito. La participación de los funcionarios municipales profesionales en ingeniería y arquitectura tiene especial relevancia en el manejo de la distinta documentación que se genera, la cual debe ser ordenada y completa, ya sea en un expediente físico o digital que permita establecer por parte de terceros el cumplimiento de los contratos y el pago oportuno de las obligaciones.

---

<sup>18</sup> El cual debe contener al menos aspectos básicos como planos constructivos y de catastro, memorias de cálculo, especificaciones, documentos de permisos, cartel de licitación, copia ofertas, acta visita pre-construcción, análisis técnico ofertas, copias del contrato de obra y órdenes de compra, informes para autorizar pagos, informes de avance de obra, copias de bitácora, informes de laboratorios, correspondencia y documentación general, actas de recibo provisional y final y finiquito.

### 3. CONCLUSIONES

- 3.1. El Programa Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil, en su modalidad de Centros de Cuido y Desarrollo Integral (CECUDI) administrados por las municipalidades, tiene un impacto socioeconómico significativo, debido a que se dirige a la niñez y las familias en condición de pobreza y vulnerabilidad social, especialmente para las madres que requieren insertarse al mercado laboral o al sistema educativo y no cuentan con recursos económicos suficientes para brindarles a sus hijos/as el cuidado y desarrollo integral a que tienen derecho. La inversión del Estado para la construcción, equipamiento, acondicionamiento y adquisición de terrenos para los CECUDI municipales, al cierre del periodo 2012, es de aproximadamente ₡12.000,0 millones.
- 3.1. Si bien el Programa inició en el año 2010, el avance en el ámbito municipal es lento al cierre del periodo 2012, en vista de que únicamente se encuentran en operación dos CECUDI ubicados en el cantón de Cartago. Aunado a la presencia de algunas deficiencias que constituyen riesgos importantes para el cumplimiento de los objetivos y de la normativa aplicable al citado Programa, específicamente, en los procesos de construcción, adquisición de terrenos y la puesta en operación de los CECUDI.
- 3.1. Los proyectos a cargo de las municipalidades presentan otros riesgos asociados a la sostenibilidad financiera y a la falta de conocimiento experto sobre el servicio por parte de los funcionarios municipales involucrados. En el primer caso, porque los gobiernos locales, en especial aquellos con una difícil situación económica, ante la eventual suspensión del subsidio del IMAS, tendrían que valorar otras opciones que pueden llevar a la suspensión o limitación del servicio. En el segundo caso, porque la inexperiencia en este tipo de proyectos y la falta de claridad y comprensión del personal municipal a cargo del servicio del CECUDI, va en detrimento de la consolidación exitosa de la pretensión del Estado con el Programa Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil.
- 3.1. En el proceso de construcción de los CECUDI, las municipalidades han enfrentado limitaciones que han incidido en la oportunidad y en el cumplimiento a cabalidad de la normativa aplicable para este tipo de centros, así como en aspectos de control interno, tales como: ausencia de visado de planos, obras con diseños que no cumplen a cabalidad con la normativa técnica requerida para este tipo de edificación y que pondrían poner en riesgo la seguridad de los usuarios, aunado a la existencia de terrenos aún sin traspasar a la municipalidad y que no reúnen todas las condiciones definidas en el marco jurídico vigente para un CECUDI.
- 3.1. En razón del atraso en la construcción y equipamiento de los CECUDI a cargo de los gobiernos locales, la demanda que se proyectó cubrir con este servicio de cuidado y desarrollo integral en favor de los niños y niñas más pobres o en condición de vulnerabilidad social del país, no se ha logrado atender con la oportunidad del caso, por lo que esta población meta deberá esperar más tiempo para ser beneficiada. Lo anterior, con los riesgos sociales correspondientes, en particular al afectar su derecho a tener una infancia con mayores oportunidades y la posibilidad de potenciar sus habilidades en edad temprana, conforme lo definen los propios objetivos de este Programa.



- 3.1. Por ello, a pesar de que para las municipalidades el incursionar como entes ejecutores y gestores de los CECUDI, constituye algo nuevo sobre lo cual tienen legitimación, más no experiencia, se les plantea el desafío de la construcción de la infraestructura y la prestación del servicio, cumpliendo con las condiciones exigidas por la normativa emitida para tales efectos. Así como, de administrar, en forma directa o indirecta, los servicios especializados para los menores, con criterios de eficiencia y eficacia.
- 3.1. Ante esta situación, las administraciones municipales involucradas en este Programa, enfrentan el reto de sentar bases estructurales sólidas que permitan que esta tarea se consolide como un proceso continuo de mediano y largo plazos en pro de la población beneficiaria, sean aquellas madres y niño (as) en condiciones de pobreza y vulnerabilidad social.
- 3.1. En adición, tal como ya lo ha indicado la Contraloría General, asumir estas funciones constituye una oportunidad para las municipalidades, 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. Lo anterior, en vista de que las municipalidades como gestores de los CECUDI constituyen actores naturales para la integración de los servicios de cuidado y desarrollo infantil de las diferentes entidades u organizaciones ejecutoras.

#### **4. RECOMENDACIONES**

##### **A los Alcaldes/as y Concejos municipales de las instituciones participantes en el Programa**

- 4.1. Analizar, en lo que corresponde a la respectiva municipalidad, los resultados del presente informe con el propósito de tomar, oportunamente, las medidas necesarias para cumplir con los requerimientos del Programa Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil, de manera que se aprovechen los recursos invertidos, se cumpla con lo establecido en el ordenamiento jurídico aplicable a los CECUDI y se garantice razonablemente la sostenibilidad del servicio a las familias en condición de pobreza y vulnerabilidad social.
- 4.2. Divulgar los resultados de este informe, por los medios idóneos, a los funcionarios municipales involucrados en los proyectos CECUDI, especialmente en los procesos de diseño, construcción y supervisión de obra, contratación administrativa, elaboración de normativa, asistencia social, análisis financiero y cualquier otro proceso pertinente, con el propósito de que los valoren y se tomen acciones oportunas dirigidas a procurar el éxito en la prestación de este nuevo servicio.
- 4.3. Coordinar las acciones pertinentes con la Secretaría Técnica de la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil y con otras instituciones involucradas en el Programa, con el objetivo de que los procesos de construcción, equipamiento, habilitación y operación de los CECUDI se lleven a cabo con fundamento en criterios de eficiencia, eficacia y con apego al marco legal.







## Contraloría General de la República

Sabana Sur, Mata Redonda

Apartado Postal 1179-1000

San José, Costa Rica

Tel.: (506) 2501-8000 / Fax: (506) 2501-8100

correo: [contraloria.general@cgr.go.cr](mailto:contraloria.general@cgr.go.cr)

<http://www.cgr.go.cr/>

*Elaborado de manera digital en la Contraloría General de la República,  
todos los derechos reservados. Marzo 2013.  
Reproducidos 175 ejemplares en disco compacto.*

**Publicaciones**  
Cgr