

II. Un sistema de seguimiento para el Programa Hogares de Cuidado Diario en su modalidad Multihogar

Néstor Luis Luengo

Introducción

Uno de los escollos principales que limita la acción de los programas sociales de carácter compensatorio, es la carencia de herramientas que permitan seguir su evolución, para en caso de ser necesario, tomar los correctivos pertinentes.

Esta limitación deviene fundamentalmente de restricciones de carácter institucional que dificultan el encarar importantes procesos de extensión o masificación, con los sistemas de seguimiento requeridos, lo que en definitiva ha determinado que los mismos se construyan "sobre la marcha".

Contar con un adecuado sistema de seguimiento es una condición fundamental para poder racionalizar la aplicación de programas y proyectos sociales. Esta es la única manera de tener insumos que posibiliten seguir la evolución de un determinado programa para detectar oportunamente las potencialidades y restricciones, que pueden ser cruciales al momento de tomar decisiones tendientes a optimizar el logro de los objetivos planteados. El sistema de seguimiento debe estar precedido por una evaluación idónea que permita adoptar una perspectiva global ya que, como lo plantean Cohen y Franco (1992), racionalizar es lograr una asignación óptima de los recursos disponibles, siendo esto factible si se evalúan los proyectos para conocer tanto sus costos como el impacto que producen. La evaluación y el seguimiento se complementan y son necesarios para cumplir con lo pautado de la mejor manera posible.

El presente artículo describe algunos de los componentes del diseño de Sistema de Seguimiento propuesto para el Programa Hogares de Cuidado Diario en su modalidad Multihogar ¹. En la primera parte se hace un esbozo de los elementos relevantes del

1 Este sistema ha sido desarrollado por un equipo multidisciplinario bajo la coordinación del Departamento de Investigaciones Socio-Políticas del Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales de la Universidad Católica Andrés Bello, para la Dirección General Sectorial de

programa, mientras que en la segunda se presentan los aspectos más resaltantes del diseño al que hemos hecho alusión.

1. Descripción del Programa ²

Como objetivo general el Programa se plantea la atención de las necesidades de nutrición, salud, educación y desarrollo psicoafectivo de la población menor de 6 años, hijos de padres trabajadores pertenecientes a sectores de bajos ingresos. Tal atención se presta en viviendas y locales de la comunidad, donde los niños son asistidos básicamente por "Madres Cuidadoras". Esta atención es ofrecida durante 5 días a la semana, en períodos que varían entre 6 y 12 horas diarias. Uno de los puntales de la expansión del programa lo constituye la participación activa de la comunidad organizada, sobre todo en lo concerniente a los multihogares.

El Programa se ejecuta a través de dos variantes: a.- Hogares de Cuidado Tradicionales: Cubren una cantidad que oscila entre 8 y 10 niños por hogar y funcionan en la vivienda de la Madre Cuidadora. Esta variante está siendo ejecutada actualmente por la Fundación del Niño exclusivamente, ya que los hogares Tradicionales que alguna vez fueron operados por el Ministerio de la Familia, han sido transferidos a la Fundación. b.- Multihogares: Cubren grupos de hasta 30 niños por Multihogar, con un promedio de 10 niños por Madre Cuidadora y funcionan en locales ubicados dentro de la comunidad.

Las Madres Cuidadoras reciben dos tipos de aporte de carácter económico: uno de tipo institucional y otro por parte de los representantes de los niños objeto del Programa. El aporte institucional financia parcialmente el cuidado de los niños. A partir de 1989, momento en el que la focalización se centra sobre la atención a los niños pertenecientes a los estratos más pobres, se creó un bono por exoneración provisto por el Estado y que es el equivalente al aporte mensual del representante. Para septiembre del año 1992 el aporte institucional se discriminaba en dos tipos de bonos: a.- Por cuidado, Bs 400. b.- Exoneración, Bs 400. El aporte del representante es únicamente por cuidado sin que se establezca una cantidad fija. En definitiva la Madre Cuidadora recibe Bs. 800 mensuales por niño atendido.

La ejecución directa del Programa es realizada por Organizaciones no Gubernamentales (ONGs) que se incorporan como Organismos Facilitadores.

Atención al Niño del Ministerio de la Familia. Tal equipo está conformado por la Profesora Carmen León de Viloría, Asesora en el área de Desarrollo Infantil; Clenin Morales, Asesora en el área de Nutrición; José Luis Fernández, área de Computación y Sistemas y Luis Pedro España, María Gabriela Ponce y Néstor Luis Luengo, investigadores del área Socio-política del IIES. Este equipo viene trabajando conjuntamente con los funcionarios responsables del Programa, en la implantación del Sistema a nivel nacional.

- 2 Ver Ministerio de la Familia, Dirección General Sectorial de Atención al Niño, Programa Hogares de Cuidado Diario, Caracas, 1992 (Mimeo).

Esta ejecución se efectúa a partir de la firma de convenios entre el Ministerio de la Familia como Organismo Coordinador y cada una de las Organizaciones no Gubernamentales. El convenio contempla las responsabilidades de cada una de las partes debiendo el Ministerio transferir los recursos, siempre que se apruebe el plan operativo a ser presentado por la ONG.

En lo que a los Multihogares se refiere, debe destacarse el rol de los organismos facilitadores como mediadores entre el Estado y la Comunidad, ya que como lo indica Yáñez (1992) tienen la responsabilidad de administrar el presupuesto destinado a los Multihogares, hacer que los mismos funcionen y apoyar a los Promotores y Madres Cuidadoras.

Los promotores son actores claves dentro de la gestión operativa de los multihogares. Estos están vinculados a las ONGs y tienen la responsabilidad de apoyar y coordinar el funcionamiento de los multihogares ocupándose del proceso de selección de las Madres Cuidadoras, del cumplimiento adecuado de la rutina diaria, siendo además mediadores entre las Madres Cuidadoras y las ONGs y los supervisores del Ministerio de la Familia.

2. Cobertura del Programa

De los programas calificados como compensatorios el de Hogares de Cuidado Diario es el que tiene mayor tiempo funcionando, ya que ha sido ejecutado ininterrumpidamente desde el primer gobierno de Carlos Andrés Pérez. No obstante ha aumentado significativamente su cobertura a partir del año 1990, como consecuencia del plan de Extensión Masiva. Este aumento se traduce en un crecimiento del número de niños atendidos del 1.062% entre 1988 y 1990, al pasar de 10.191 a 108.274. La ampliación de la cobertura sigue un comportamiento expansivo al llegar a atender 230.696 niños en el año 92 (gráfico I). En este sentido, la ampliación de la cobertura tiene entre sus postulados focalizar la acción del programa en niños provenientes de hogares en situación de pobreza.

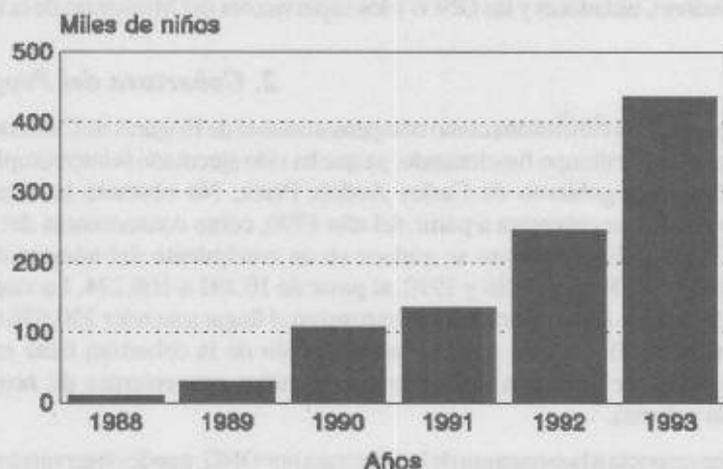
En lo que respecta a la estructura de la cobertura por ONG, puede observarse que para diciembre de 1992, el 75% de los niños (171.146) son atendidos a través de Hogares o Multihogares operados directamente por la Fundación del Niño, en tanto que el restante 25% es cubierto por Multihogares manejados por 246 Organizaciones no Gubernamentales, que han firmado convenios con el Ministerio de la Familia³.

Si nos referimos a la cobertura por modalidad podremos apreciar tal como se muestra en el gráfico II, que el 68% de los niños (156.097) son atendidos a través de Hogares de Cuidado Diario operados exclusivamente por la Fundación del Niño. De estos 156.097 niños el 65.5% es cubierto por Hogares de Cuidado Diario de tipo Exonerados, que son

³ Ver estadísticas de la Dirección Ejecutiva Hogares de Cuidado Diario de la Fundación del Niño, datos no publicados, 1992 y Dirección General Sectorial de Atención al Niño del Ministerio de la Familia.

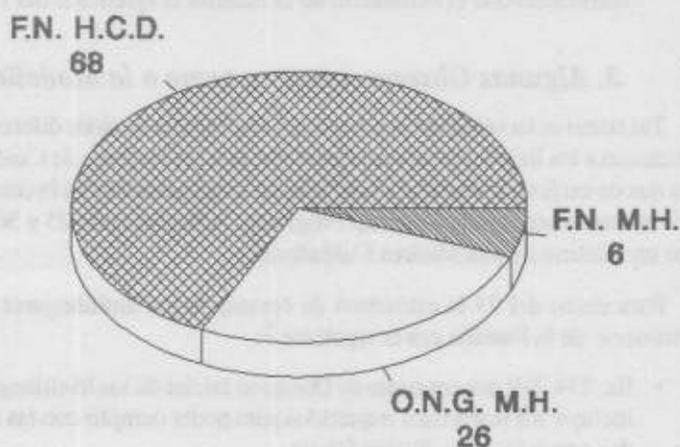
los que no contemplan de manera normativa aportes de los representantes, mientras que el 34.5% restante se encuentran en Hogares de Cuidado Tradicionales, que prescriben aportes por parte de los representantes.

GRAFICO I
PROGRAMA HOGARES DE CUIDADO DIARIO 1988-1992
Niños Atendidos y Meta 1993



Fuente: Ministerio de la Familia

GRAFICO II
NUMERO DE NIÑOS ATENDIDOS PARA 1992
DISCRIMINADOS POR M.H. Y H.C.D.
OPERADOS POR LA FUNDACION DEL NIÑO Y OTRAS O.N.G.



Fuente: Ministerio de la Familia.
 Dirección General Sectorial de Atención al Niño y
 Dirección Ejecutiva H.C.D. Fundación del Niño

El 32% de la cobertura total se logra a través de la modalidad Multihogar, que es la de más reciente data. De estos multihogares el 20,2% son manejados por la Fundación del Niño mientras que el 79,8% se operan por medio de otras ONGs que han firmado convenios con el Ministerio de la Familia.

A partir de los datos presentados en cuanto a cobertura puede observarse:

- a. Un importante aumento del número de niños atendidos por el programa, a partir del año 1989. Este crecimiento se explica por la inclusión del programa en el marco de la política compensatoria, sobre la base de la mitigación de los efectos negativos en el área social, generados por el Plan de Ajuste Estructural⁴.

4 A este respecto puede consultarse: "La Capacidad Compensatoria de los Programas Sociales, 1989-1990", en *Temas de Coyuntura*, N° 24, IIES-UCAB, Caracas, 1991, 43 p.

- b. La mayoría de la población objetivo es atendida a través de la modalidad de Hogares de Cuidado Diario, modalidad que ejecuta exclusivamente la Fundación del Niño. Dentro de esta modalidad prevalecen los Hogares Exonerados, por ser éstos los que en congruencia con lo dicho en el inciso a, posibilitan la atención de niños pertenecientes a los sectores de mas bajos recursos, por no postular como requisito aportes económicas por parte de los representantes.
- c. La modalidad multihogar es operada mayoritariamente por otras ONGs, que han convenido con el Ministerio de la Familia la ejecución del Programa.

3. Algunas Observaciones en torno a la Modalidad Multihogar

Tal como se ha señalado la modalidad Multihogar no tiene diferencias significativas en cuanto a los lineamientos programaticos con los Hogares de Cuidado. Las distinciones son de carácter operativo: Funcionan en locales insertos en la comunidad destinados únicamente a ser la sede física del Programa. Atienden entre 25 y 30 niños y funcionan con un mínimo de tres Madres Cuidadoras.

Para enero del 93 la estructura de costos, de los multihogares convenidos por el Ministerio de la Familia era la siguiente ⁵:

- Bs. 274.219 por concepto de Dotación inicial de los Multihogares. Esta dotación incluye los materiales requeridos para poder cumplir con las diferentes actividades previstas en la Rutina Diaria.
- Bs. 90.000 mensuales, que incluyen Bono Alimenticio, Reposiciones, Gastos Operativos entre otros. Esto supone un cálculo de Bs. 3.000 por niño y un aporte mensual a cada Madre Cuidadora de Bs. 8.000 (sobre la base de Bs. 800, por niño).Bajo estos parámetros están funcionando para enero de este año 1.980 Multihogares, operados por 246 ONGs, que atienden 59.550 niños.

Para esta Modalidad del Programa Hogares de Cuidado Diario fue diseñado el Sistema de Seguimiento y Evaluación. Antes de presentar los componentes del sistema de seguimiento nos parece importante hacer algunas consideraciones en torno a dos supuestos del programa que fueron decisivos al momento de conceptualizar el diseño; La focalización y la participación de las Organizaciones no Gubernamentales.

Uno de los rasgos distintivos de la política social de carácter compensatorio es el de la selectividad. Esto es tratar de lograr que los beneficios de un determinado Programa lleguen a una población objetivo previamente definida con las menores filtraciones posibles. En el caso de los programas compensatorios esta población objetivo la

5 Datos suministrados por la Dirección General Sectorial de Atención al Niño del Ministerio de la Familia.

constituyen los sectores sociales más deprimidos, y en el caso del Programa Hogares de Cuidado Diario la población objetivo la comprenden fundamentalmente los niños menores de 6 años pertenecientes a estos sectores. El razonamiento que subyace en torno a la necesidad de focalizar adecuadamente los programas sociales compensatorios es el de orientar con precisión la cobertura del programa sobre los sectores que han acusado con mayor fuerza los impactos de la crisis, ya que políticas que obedecen a criterios de universalidad tienden a retribuir a sectores sociales con un mayor nivel relativo de ingresos, que en principio cuentan con mejores insumos para lidiar con las restricciones impuestas por la crisis.

De ahí que uno de los presupuestos básicos del Sistema sea el de desarrollar instrumentos capaces de distinguir la situación social de los beneficiarios para poder observar si el programa cumple con los criterios de selectividad previstos.

Otro elemento crucial considerado por el Sistema, es el de las ONGs como actores fundamentales del proceso.

Las ONGs han tenido en los últimos años una expansión importante tanto en Venezuela como en América Latina. Tal como lo señala Cernea (1989), no hay precedentes en el pasado en cuanto a la magnitud y el ritmo con el que se han venido multiplicando y expandiendo estas organizaciones. Dentro del proceso expansivo, cada vez más las ONGs se han insertado de diversas maneras dentro de la red social del Estado, llegando a ser en algunos casos elementos decisivos al momento de aplicar las políticas sociales. De ahí, su rol determinante en la modalidad Multihogar del Programa.

Esta expansión va aparejada por la asunción creciente de nuevas funciones. En el caso venezolano es reciente el rol activo de las ONGs como ejecutoras de programas y proyectos, concebidos y dirigidos por el Estado venezolano. La inexistencia de una tradición en este sentido, ha supuesto restricciones que aunque salvables, no por ello son menos reales.

Entre las mismas debe reconocerse la poca experticia organizativa y administrativa para encarar proyectos que requieren un mínimo de habilidades y destrezas en el manejo de instrumentos relacionados con la planificación, administración y evaluación de programas y proyectos sociales. Esta limitación de carácter técnico está asociada a que originalmente el surgimiento de muchas de estas organizaciones se da a partir de la búsqueda de reivindicaciones muy específicas, en donde prevalece una especie de «voluntarismo comunitario», más que una estructura organizacional institucionalizada y orientada a la gestión y ejecución sistemática, de planes y políticas. Paradójicamente las ONGs tienen que burocratizarse, para hacer más eficiente su participación en la red social del Estado y lograr a mediano plazo alternativas para captar recursos que reduzcan la dependencia del financiamiento estatal.

Algunas de las 246 ONGs vinculadas al programa no escapan a esta realidad, que aunque limitante en principio, puede ser subsanable a corto plazo, pero que en todo caso tuvo que ser tomada en cuenta en la elaboración del diseño.

Propuesta de Diseño del Sistema de Seguimiento para el Programa Hogares de Cuidado Diario en su Modalidad Multihogar

1. Objetivos

Al momento de concebir el sistema nos propusimos establecer un mecanismo de seguimiento que permitiera tomar decisiones oportunas, ante los efectos de la aplicación del programa en sus diferentes áreas: Desarrollo Infantil, Nutrición, Salud, Socio-Económico, sobre los agentes involucrados ⁶.

El logro de este objetivo general supone la consecución de los siguientes objetivos específicos:

a. Socio-económicos

- Evaluar la infraestructura y el funcionamiento básico del multihogar.
- Elaboración de un perfil del personal que labora en los multihogares.
- Determinar el impacto del programa sobre el ingreso del núcleo familiar de los niños sujetos de atención.
- Determinar el impacto del programa sobre el ingreso del núcleo familiar del personal que labora en el multihogar.
- Monitorear el comportamiento de las diferentes áreas conexas consideradas como relevantes al ámbito socio-económico: características de la comunidad, participación y valoración del programa por parte de la comunidad usuaria.

b. Desarrollo Infantil

- Diseñar y editar un manual que permita observar las áreas básicas de desarrollo y obtener de esa forma un acercamiento sobre: El nivel de desarrollo alcanzado por los niños objeto del programa en las áreas motora (gruesa y fina), cognitiva, lenguaje (receptivo y expresivo) y emocional-social.
- Elaborar una ficha de desarrollo infantil, que permita realizar un seguimiento individualizado, disponiendo de una secuencia estipulada que dé direccionalidad a un programa de intervención que permita operacionalizar los avances del niño en las diferentes áreas de desarrollo. El programa de intervención contempla actuar en el ámbito del multihogar y en la familia para de este modo poder realizar un abordaje integral.

6 Niño, personal que labora en el multihogar y núcleo familiar.

- A partir de la ficha antes señalada, obtener los criterios para remitir a un servicio asistencial de la comunidad a aquellos niños cuyo repertorio conductual se mantenga, luego de un programa de estimulación en el que se incorpora al núcleo familiar, por debajo del criterio de normalidad esperado para su edad cronológica y poder detectar tempranamente las deficiencias en una o más áreas.
- Elaborar un perfil del desarrollo infantil del niño con el fin de visualizar sus áreas fuertes y débiles; operacionalizar la secuencia esperada para el desarrollo típico de cada actividad.

c. Nutrición y Salud

- Clasificar el estado nutricional de los niños que asisten a los multihogares correlacionando los indicadores antropométricos, peso para la edad (PE), peso para la talla (PT) talla para la edad (TE).
- Obtener información cualitativa y cuantitativa sobre el consumo de alimentos a nivel de los diferentes multihogares.
- Conocer el tipo y cantidad de alimentos consumidos por los niños a través de una encuesta de consumo.
- Conocer la forma de adquisición de alimentos.
- Determinar el consumo de calorías y nutrientes en cada uno de los multihogares.
- Controlar y supervisar el uso de la ficha materno infantil en todos los multihogares.
- A partir de los registros individualizados, obtener los criterios para la atención intensiva de aquellos niños que se encuentren en situación de riesgo nutricional o de salud, bien desde el multihogar o en los casos mas severos desde servicios asistenciales.

2. La recolección de la Información

2.a. Instrumentos, Manuales y Fichas.

Se diseñaron para cada área diferentes métodos para la captura de los datos pertinentes al sistema. Así el área socio-económica utilizará dos instrumentos de recolección, el área de nutrición y salud un instrumento y el área de desarrollo infantil un manual de observación prescriptiva y una ficha de desarrollo infantil por niño.

2.a.1. Area socio-económica

El sistema de seguimiento, en lo concerniente a los aspectos socio-económicos del programa, supone la implementación de 2 instrumentos de medición que permiten

confeccionar perfiles descriptivos e índices evaluadores a fin de contar con elementos para la toma de decisiones oportunas. El primero es el instrumento de aplicación censal: Concebido para recolectar la información en aquellas áreas poco propensas a sufrir modificaciones en el tiempo. Este es el criterio fundamental para incorporar los siguientes ítemes como parte de este instrumento: a.- Datos de infraestructura; abarcando lo concerniente a las condiciones físicas, el mobiliario, la ambientación, los materiales de construcción, la tenencia del local y los servicios del multihogar.

b. Entorno del multihogar: comprende lo relacionado con el acceso a la zona, servicios, recursos y comercio con los que cuenta la comunidad, el tiempo de existencia del barrio, la homogeneidad y el tipo de construcción preponderante en la comunidad.

c. Datos de Personal.

El segundo es el instrumento de aplicación periódica, diseñado para recolectar información sobre aquellas áreas más susceptibles de sufrir modificaciones en un corto plazo. Este fue el criterio que privó para incluir los siguientes ítemes en el instrumento: a.- Datos de funcionamiento; para lo cual se tomó en cuenta la forma en que se llevan los registros administrativos, la dotación del multihogar, el flujo de suministros, las normas de seguridad, los convenios interinstitucionales, la inscripción y asistencia de los niños y la rotación del personal que labora en el multihogar. b.- Rutina diaria: para lo cual se consideró el tiempo destinado a las actividades, el tipo de actividades tanto vespertinas como matutinas así como la comida y aseo de los niños. c.- Personal del Multihogar: Este ítem se configura en función de la elaboración del perfil laboral, educativo, lugar de residencia, cargo y función que desempeña en el multihogar, tipo de relación contractual, antecedentes laborales, ingreso y personas que componen el grupo familiar, ingreso que percibe por su trabajo en el multihogar y su vínculo con el organismo facilitador. d.- Representantes y grupo familiar del niño: Este ítem incluye datos relacionados con la estructura familiar y socio-económica de la familia de los niños atendidos por el programa por lo que se incluyó el estado civil, la edad, ocupación, nivel de instrucción e ingresos de los representantes, número de miembros del grupo familiar, valoración del multihogar por parte de los representantes y el niño y niveles de participación en las diferentes actividades desarrolladas por el multihogar.

2.a.2.- *Area de Desarrollo Infantil*⁷

La recolección de la información, en lo concerniente a los aspectos vinculados al desarrollo infantil, se hará a partir de la elaboración de un manual de observación prescriptiva y una ficha de desarrollo infantil elaborados por León (1992).

El manual de observación prescriptiva: "*Cómo Observar y Estimular el Desarrollo Infantil*". Este manual pretende constituirse como un instrumento ágil y de fácil empleo por parte de personal no especializado, que permita definir, comprender y

7 El diseño en lo que a esta área respecta fue realizado por Carmen León de Vitoria.

facilitar el complejo proceso del desarrollo infantil. El contenido comprende la versión gráfica del instrumento utilizado en la primera evaluación y busca que el personal vinculado al programa pueda evaluar e intervenir en el desarrollo de niños con edades comprendidas entre 15 meses y 6 años.

El objetivo fundamental del manual es propiciar la comprensión del desarrollo infantil, brindar pautas de secuencias de conductas a adquirir en algunas de las áreas básicas del desarrollo, a partir de la selección de 20 actividades, con el fin de que los promotores y las madres cuidadoras dispongan de una orientación que les permita fortalecer y estimular el desarrollo integral del niño.

El manual consta de al menos 5 partes: a.- Una conceptualización acerca del desarrollo infantil. b.- Una justificación acerca de la necesidad de observar el desarrollo del niño. c.- Un listado de actividades que se pueden observar y estimular; motricidad gruesa, motricidad fina, cognición, lenguaje receptivo, lenguaje expresivo, área emocional social. d.- Instrucciones sobre cómo organizar las observaciones, contemplando en qué consiste la observación, qué se necesita hacer antes de observar al niño, cómo organizar la observación individual, cómo se debe realizar la observación y una descripción de la ficha de desarrollo infantil como instrumento para registrar la observación. e.- Una explicación acerca de lo que es un plan de estimulación que incluye: cómo organizar la estimulación de un grupo de niños o de un niño, qué es estimular, quién debe aplicar el plan de estimulación, cuándo se debe estimular al niño, qué material se requiere y cómo controlar la efectividad del plan de estimulación.

La **ficha de desarrollo infantil** es el instrumento que permite registrar las observaciones individuales realizadas a cada niño, por lo que está estrechamente vinculada al manual. La ficha es una versión parcial de la escala Moidi⁸ (León 1992), que organiza las observaciones de acuerdo al desempeño del niño en las actividades motoras, cognitivas, de lenguaje y emocional-social otorgando un puntaje determinado que al relacionarlo con la edad del niño permite determinar el nivel de desarrollo alcanzado. Cada ficha tiene capacidad para registrar 3 evaluaciones.

*2.a.3. Area de Nutrición y Salud*⁹

El instrumento diseñado permite medir la calidad de la alimentación y el estado nutricional de los niños atendidos por el programa así como verificar si los registros contenidos en la ficha materno infantil están siendo llevados regularmente.

Consta de seis partes: a.- Consumo de Alimentos en donde se registran el tipo y la cantidad total de los alimentos consumidos por los niños. b.- Frecuencia de Consumo,

8 Escala del despistaje del desarrollo integral infantil para niños entre un mes y 12, años basada en el modelo octogonal integrativo de desarrollo infantil, concebido y desarrollado por Carmen León.

9 El diseño del sistema en lo que a esta área respecta, fue elaborado por Clenin Morales G.

en donde se determina la periodicidad con que se consumen los diferentes tipos de alimentos. c.- Adquisición de Alimentos: Item que registra los procedimientos utilizados en el multihogar para el suministro de alimentos. d.- Evaluación de las Actividades de Salud e Higiene, en el mismo se pretende determinar con qué frecuencia se llevan a cabo las actividades básicas pautadas para garantizar mejores condiciones de higiene y salud. e.- Datos Antropométricos, item que comprende las variables antropométricas necesarias para la construcción de los indicadores peso-talla, talla-edad, peso-edad, además de la circunferencia muscular y la circunferencia cefálica. f.- El Control de la Ficha Materno Infantil, item que controla si la ficha materno infantil de cada niño está siendo llenada de manera adecuada y regular.

2.b. Mecanismos para la Recolección de la Información

La captura de los datos que van a ingresar en el sistema de seguimiento y evaluación se hará a partir de tres tipos diferentes de mecanismos: autónomo, censal y muestral. Cabe señalar que el mecanismo de recolección autónoma, obtendrá datos que serán en su mayoría utilizados por cada multihogar, siendo un pequeño porcentaje el que pase a través de la recolección muestral, a formar parte del sistema de seguimiento nacional.

El Mecanismo Censal será utilizado para el instrumento de recolección censal del área socioeconómica, abarcando como ya se señaló datos del entorno, la infraestructura y el personal de los multihogares. El mismo supone que el instrumento será administrado en el universo de los multihogares y la información que se capture se actualizará oportunamente (ver periodicidad) o bien cuando se abran nuevos multihogares.

Mecanismo Muestral: Dados los volúmenes de información con los que debe trabajar el sistema fue necesario estructurar un mecanismo muestral para la captura de los datos. Tal mecanismo comprende dos niveles: el primero referido a los multihogares y el segundo a los niños atendidos y los representantes de los mismos.

a. Muestra de Multihogares: Comprende el número de multihogares en los que se administrarán los instrumentos socio-económico de recolección periódica, de evaluación e intervención nutricional y se tomará la muestra del total de fichas de desarrollo infantil. Para asegurar un nivel de representatividad estatal se calculó la muestra con un nivel de confianza de 0.95.

Se calcularon dos muestras estratificadas por entidad federal. La primera asume un número de multihogares y una distribución de los mismos acorde a las cifras publicadas en la presentación del Programa de Hogares de Cuidado Diario realizada por el Ministerio de la Familia en Junio de este año. El segundo cálculo asume como total de Multihogares el contemplado como meta para el año 92 en el documento mencionado, manteniendo la misma distribución proporcional por entidades de la primera alternativa.

En ambos casos se garantiza una representatividad proporcional del Estado con respecto al país, debiendo luego realizarse una asignación proporcional a las organizaciones no gubernamentales (ONG) presentes en el Estado.

Con la distribución actual de las ONG por entidad, el tamaño de una muestra representativa de todas y cada una de las organizaciones por Estado constituye una porción muy grande del universo. De allí las dificultades de construir una muestra representativa de todas las ONG.

Las variaciones en la distribución proporcional en cada Estado —por ejemplo para hacerse proporcionales a la población de cada entidad conservando un 30% de ONG nacionales¹⁰— no alteran significativamente la magnitud de la muestra calculada.

La muestra variará de acuerdo al ritmo que alcance la expansión del programa.

b. Muestra de Representantes y Niños Atendidos: comprende el número de representantes y de niños por multihogar que formarán parte de la muestra a la que se le administrarán los siguientes instrumentos: a.- socioeconómico de recolección periódica en lo referido a datos del representante y núcleo familiar. b.- Nutricional en lo referido a los datos antropométricos incluyendo circunferencia cefálica y circunferencia muscular. c.- Ficha de Desarrollo Infantil. Si bien esta ficha será utilizada para llevar el registro de todos los niños objeto del programa, un porcentaje de las mismas formará parte de la muestra y por tanto de los datos que ingresarán al sistema de seguimiento a nivel global.

La muestra de representantes y niños atendidos representa el 20% de la población atendida estratificada por edad y sexo, calculándose un error de estimación del 0.04%.

c. Mecanismo de Recolección Autónoma: Comprende registros que permanentemente administrarán los multihogares y que abarcan todo el universo de la población atendida por el programa. Este es el caso de la ficha de desarrollo infantil, la cual será administrada a todos los niños atendidos por el programa de manera regular, con los insumos necesarios para que desde cada multihogar pueda estimarse aún de manera aproximada, el nivel de desarrollo alcanzado por cada niño, facilitando de esta manera la intervención y estimulación, a partir del manual al que ya hemos hecho referencia.

Un porcentaje de las fichas formarán parte de los datos capturados por el sistema a nivel global, a través del mecanismo muestral.

El otro caso de recolección autónoma lo constituyen los datos antropométricos simples que únicamente incluyen el registro de edad, sexo, peso y talla, omitiendo la circunferencia cefálica y la circunferencia muscular. Estos registros antropométricos se llevarán aunque con menor rigurosidad de manera permanente en cada multihogar. Los mismos se podrán complementar con los registros de la ficha materno infantil, propiciando de esta forma que desde cada multihogar puedan hacerse aproximaciones a la evolución antropométrica de cada niño, para de esta manera facilitar una intervención más oportuna, rápida y directa.

10 Cabe indicar que cuando nos referimos a ONG nacionales, estamos ocupándonos de aquellas organizaciones que tienen actividades en diferentes entidades del país, a diferencia de las ONG regionales, cuya acción es fundamentalmente local, limitándose a una sola entidad.

Al igual que en la ficha de desarrollo infantil, un porcentaje de estos registros, formarán parte de los datos capturados por el sistema a nivel global, a través del mecanismo muestral.

2.c. Periodicidad

El criterio fundamental al momento de determinar la periodicidad con la que deben implementarse los instrumentos es el del menor tiempo necesario requerido para que puedan observarse cambios significativos en los resultados que experimenten cada una de las áreas de atención. Debe destacarse que la recolección autónoma tal como se ha afirmado está diseñada para ser administrada desde los multihogares en forma permanente. En ese sentido la recolección de datos para cada área difiere en algunos casos, dadas las especificidades de las mismas:

2.c.1. Socio-económica: Tal como ya se afirmó el instrumento de recolección censal se aplicará en todos los multihogares y se actualizará al momento de incorporarse nuevos multihogares. Una vez que cada multihogar quede registrado, la información puede actualizarse cada tres años ya que tal como hemos afirmado, estos datos son poco susceptibles de sufrir cambios en corto plazo. No obstante en caso de que los técnicos responsables del Programa lo consideren conveniente puede ser aplicado en un menor plazo.

En el caso del instrumento de recolección periódica se considera que debe administrarse cada seis meses, siendo éste un lapso que permite registrar oportunamente los cambios significativos, dando el margen de tiempo necesario para la toma de decisiones. En caso de que ante cualquier eventualidad los técnicos necesiten un registro en un lapso menor a los seis meses el sistema está en capacidad de recolectarlo y procesarlo.

2.c.2. Nutrición y Salud: Se propone la administración de este instrumento cada seis meses por considerar que es un lapso en el que se pueden registrar cambios significativos en la evolución de los niños atendidos por el programa a nivel nacional. Habría que hacer la salvedad de que el registro autónomo recolectará datos acerca del peso y talla cada mes, para poder determinar y observar los cambios en el comportamiento de este indicador, ya que una falta súbita e intensa de alimentos, que se prolongue por algún tiempo (dos a cuatro semanas) modifica rápidamente el peso independientemente de la talla y edad que tengan los niños; por lo tanto resulta de vital importancia que se lleve este registro con la periodicidad prescrita para evitar que este déficit se prolongue en el tiempo y cause daños irreversibles en la talla de los niños.

2.c.3. Desarrollo Infantil: Se propone que las evaluaciones prescritas en la ficha de desarrollo infantil se hagan semestralmente para todas las áreas; motora, cognitiva, lenguaje y emocional-social. En este lapso se pueden registrar oportunamente los cambios significativos en el nivel de desarrollo alcanzado. Se espera no obstante que el plan de intervención y estimulación contenido en el manual "Cómo Observar y Estimular el Desarrollo Infantil" sea aplicado regularmente, para garantizar así una intervención oportuna y una estimulación continua, para todos los niños del programa.

Cabe indicar que por lo complejo del área y por los requerimientos de capacitación se propone que los aspectos de Desarrollo Infantil sean implantados gradualmente a nivel nacional. Esto supone validar el proceso en algunas regiones en las cuales inicialmente se aplicará el sistema, en la medida en que este proceso se desarrolle de manera rigurosa podrá extenderse paulatinamente a todo el país.

2.d. Recursos Humanos y Materiales Requeridos para la Recolección de la Información

2.d.1.- Recursos Humanos

A partir de los recursos humanos disponibles, se sugiere que la distribución de funciones por cargos para el levantamiento de la información, sea la siguiente:

- a. Los supervisores tendrán la responsabilidad de administrar los instrumentos del área socio-económica (tanto de recolección censal como de recolección periódica). Además de la validación del instrumento tanto del área nutricional como de desarrollo infantil.

Además deberán recolectar las fichas de desarrollo infantil que forman parte del mecanismo muestral. También deberán controlar que la información que forma parte de la recolección autónoma se esté obteniendo de acuerdo a lo prescrito por el sistema.

- b. Los promotores tendrán bajo su responsabilidad la recolección autónoma en lo que se refiere a la ficha de desarrollo infantil así como en los registros antropométricos. Así mismo tendrán un rol decisivo en el plan de estimulación, intervención y observación contemplado tanto para el área de desarrollo infantil, como para el de nutrición y salud.
- c. Las Madres Cuidadoras tienen un rol fundamental en el proceso de intervención en las diferentes áreas. Son el primer eslabón en la cadena de información, ya que gran parte de los insumos que constituyen la información primaria provienen directamente de ella ¹¹.

2.d.2. Capacitación: El personal señalado puede cumplir con las funciones propias del proceso de recolección siempre que reciba el adiestramiento necesario. El mismo contempla: introducción al sistema de seguimiento, y el entrenamiento en las técnicas para administrar los diferentes instrumentos, es decir, técnicas para el registro de datos antropométricos, técnicas para la observación y estimulación del desarrollo infantil.

11 Datos sobre la manipulación de alimentos, el funcionamiento o la infraestructura del multihogar o sobre conductas observadas en los niños, por citar algunos ejemplos.

Además se contará con instructivos lo suficientemente explícitos para la administración adecuada de los instrumentos.

2.d.3. Recursos Materiales y Equipos: El área socio-económica no requiere el uso de recursos auxiliares para la administración de sus instrumentos, no siendo éste el caso para desarrollo infantil y nutrición.

Para el área de Desarrollo Infantil: Aparte del manual "Cómo Observar y Estimular el Desarrollo Infantil", se requiere para la aplicación del plan de observación y estimulación un set de materiales de fácil consecución disponibles para cada multihogar. Tales como creyones, témperas, cartulinas, papel contac, pelotas y tizas, entre otros. Además de estos materiales, una vez que esté listo el diseño final del manual «Cómo Observar y Estimular el Desarrollo Infantil» se harán las especificaciones necesarias para la estandarización del material requerido para garantizar homogeneidad nacional en los resultados arrojados por la observación de las conductas de los niños del programa a nivel nacional.

Para el área de Nutrición y Salud se requiere para efectuar las mediciones antropométricas instrumentos de medición que deben quedar en cada uno de los multihogares para que los promotores realicen el control mensual. También se debe disponer de instrumentos para cada uno de los supervisores regionales, que son los responsables de la recolección muestral.

Los instrumentos requeridos son los siguientes: a.- Para cada uno de los Multihogares: balanza de baño, peso de graduación y cinta métrica. b.- Para el uso de los supervisores regionales: balanza, 1 cinta métrica de plástico (para medir la talla), 1 cinta métrica de metal (para medir circunferencia cefálica y circunferencia muscular), 1 cartabón o escuadra de madera, 1 peso para calibrar el peso cada vez que se tome la medición, y 1 peso de alimentos (5 Kgs). Este equipo debe estar disponible en por lo menos cada una de las entidades.

2.3. Procesamiento ¹²

2.3.a. Aspectos Generales

Tal como hemos visto el diseño considera en términos globales un nivel centralizado para el procesamiento de la información. No obstante se considera la posibilidad de que progresivamente fases del procesamiento se vayan realizando regionalmente.

El sistema se elaboró de tal forma que mediante una serie de dispositivos manuales e informatizados sea capaz de suministrar de forma totalmente automatizada los indicadores definidos a partir de cada instrumento o ficha.

¹² El sistema computarizado para el procesamiento de la información fue diseñado por José Luis Fernández S.

El análisis para las tres áreas de evaluación está concebido en términos descriptivos y se basa en la construcción de índices evaluadores que constituyen el sistema de seguimiento o alerta.

2.3.b. Aspectos Socio-económicos

El procesamiento estadístico para manejar la información de los aspectos socio-económicos de los multihogares recogidos por los instrumentos, supone la construcción de un conjunto de índices evaluadores que dan cuenta, de manera precisa a los centros de decisión del programa, sobre la condición de los multihogares. Estos índices se validaron en la "Evaluación y Sistema de Seguimiento del Programa Hogares de Cuidado Diario en su Modalidad Multihogar" realizado por el Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales de la UCAB¹³.

El área socio-económica consta de 7 índices contruidos a partir de los dos instrumentos. Del Instrumento de recolección Censal se consideran la infraestructura y el entorno comunitario. Del instrumento de recolección muestral se consideran el funcionamiento, el perfil laboral, educativo y socio-económico del personal que trabaja en los multihogares. Los tres últimos forman parte también del instrumento de recolección muestral en lo referido a los representantes de los niños atendidos por el programa: nivel de participación, valoración conferida al multihogar y el impacto sobre el ingreso familiar de las transferencias monetarias que supone el programa.

A cada una de las posibles respuestas de los distintos ítemes, se asocia una puntuación que divide entre el máximo de puntos que arroja cada sub-índice, esto da por resultado un valor que puede variar en una escala de 0 a 1, siendo 0 la calificación menor y 1 el máximo.

El sub-índice puede estar compuesto por un sólo ítem o más dependiendo del que se trate.

Los índices globales para cada área se construyeron a partir del promedio de los valores de los sub-índices. Tal promedio es ponderado en la medida en que algunos sub-índices (los menos posibles) se consideraron -normativamente- más importantes que otros a la hora de construir el índice global.

Todos los indicadores contruidos siguieron esta lógica a excepción del indicador que muestra el impacto de las transferencias monetarias del multihogar sobre el ingreso familiar de los niños asistidos por el programa. Para este caso, y por la naturaleza misma del indicador, se calculó un porcentaje que muestra dicho impacto a partir del siguiente procedimiento.

13 L. España, J. Fernández, C. León, E. Luengo, C. Morales y G. Ponce, *Evaluación y Sistema de Seguimiento del Programa de Hogares de Cuidado Diario en su Modalidad Multihogar*, UCAB-MIN FAMILIA, 1992 (Mimeo).

El primer paso supone establecer cuánto sería la transferencia monetaria que implica para el grupo familiar que uno o más de sus miembros sea atendido por el programa. Partiendo entonces de los costos estimados del programa por niño al mes se obtiene esta cantidad.

Establecido dicho monto como la transferencia del programa, el cálculo porcentual del impacto se hace a partir de la siguiente fórmula:

$$\text{Impacto Sobre el Ing Familiar} = \frac{F(T_m * \tilde{N}) - C_m}{\text{Ing. Flia}}$$

donde,

T_m = Transferencia Monetaria

\tilde{N} = Número de niños del mismo grupo familiar que asiste al multihogar

C_m = Colaboración monetaria que hace la familia al multihogar.

Para el cálculo del impacto del ingreso percibido por la madre cuidadora en el multihogar en su ingreso familiar, se determinó el porcentaje de dicho ingreso del total de la familia de pertenencia.

2.3.c. Aspectos Nutricionales y de salud

Antropometría: El estado nutricional de los niños se clasifica de acuerdo a las 13 categorías antropométricas propuestas por la Dra. Yolanda Hernandez de Valera. A los niños que forman parte de la muestra se les estima el índice Kanawati-McLaren (CBI/CC), donde CBI es circunferencia del brazo izquierdo y CC circunferencia cefálica. A partir de este índice se determina el grado de desnutrición que puedan tener los niños, según los siguientes valores:

Normal: mayor que 0.31

Leve: 0.31 - 0.29

Moderado: 0.28 - 0.25

Grave: menor que 0.25

Consumo de Alimentos: A partir del ítem encuesta de consumo, se obtienen indicadores alimentarios que van a reflejar la realidad del consumo dentro del multihogar. Estos indicadores alimentarios podrán ser utilizados para vigilar tendencias y recomendar medidas de intervención.

Los indicadores alimentarios resultantes son los siguientes:

- Porcentaje de calorías aportadas por las proteínas, grasas e hidratos de carbono.
- Porcentaje de calorías aportadas por grupo de alimentos
- Porcentaje de adecuación de los aportes nutricionales.

Salud e Higiene: A partir de la información obtenida en la ficha materno-infantil se determinará si la misma se lleva regularmente, se controlará el registro de las inmunizaciones, además de determinar si el niño recibe atención médica al ingresar al multihogar y periódicamente.

2.3.d. Aspectos del Desarrollo Infantil

El sistema procesará a nivel central las fichas de desarrollo infantil que forman parte de la muestra. Aun cuando la misma ya ha sido procesada en cada multihogar, estos resultados serán capturados por el sistema para obtener una visión global absolutamente necesaria para la formulación y evaluación de políticas de alcance nacional.

Todas las especificaciones para el procesamiento por multihogar estarán contenidas en el manual.

La ficha de desarrollo infantil permite obtener un índice evaluador para el Nivel de Desarrollo Alcanzado (NDA) en base a la diferencia entre la puntuación esperada para su edad cronológica y la puntuación obtenida por el niño ($NDA = PE - PO$). Esta puntuación diferencial indica que las puntuaciones negativas corresponden a un nivel de desarrollo inferior a su edad cronológica.

2.3.e. Recursos Humanos y Materiales Requeridos para el Procesamiento de la Información

2.3.e.1. Materiales y Equipos: El sistema está diseñado de forma tal que pueda ser soportado por cualquier equipo computacional compatible con el sistema operativo Microsoft Disk Operating System (MS-DOS), y que esté dotado con una unidad de almacenamiento (disco duro) de un tamaño de 20 megabytes (tamaño mínimo disponible en el mercado). El mismo es capaz de operar en cualquier microcomputador de la serie 8088 en adelante dotado con una memoria básica de 640 Kylobytes.

2.3.e.2.- Recursos Humanos: Para la operación del sistema se requiere contar con 3 perfiles de personal:

Operadores: Encargados de la carga de la data así como de las operaciones rutinarias automatizadas establecidas en el sistema: cálculos, generación de reportes entre otras. Deben ser personas con experiencia en transcripción de datos o en mecanografiado.

Administrador del sistema: Encargado del funcionamiento computacional del sistema, debe ser capaz de satisfacer demandas de usuarios no previstas en las rutinas establecidas, debe velar por el buen funcionamiento de los flujos de entrada y salida de la información. Se recomiendan personas con alguna preparación formal en el área de informática y con dominio de lenguajes de manejo de bases de datos en microordenadores tales como: DBASE, CLIPPER, PARADOX, etc.

Analistas de información: Responsables del análisis de la información que arroja el sistema, deben realizar diagnósticos, detectar áreas críticas, evaluar la calidad de la

información suministrada. Tales analistas pueden conformarse a partir del equipo de profesionales de la Dirección de Hogares de Cuidado Diario.

Para el funcionamiento del sistema se requeriría de 2 operadores ¹⁴, 1 administrador y 2 analistas.

2.4. Comentarios Finales

El sistema propuesto pretende darle seguimiento "al niño" como población objetivo del programa. No se trata de un sistema de seguimiento administrativo o de ejecución, ni siquiera de costo beneficio o costo efectividad; sin embargo, ciertos aspectos de ejecución por parte de los organismos involucrados son contemplados por los instrumentos de recolección de datos, dada su relación estrecha con la calidad de atención que pueda recibir el niño.

El sistema comprende las áreas de atención básicas del programa las cuales pueden ser tratadas de manera independiente o no, según el tipo de análisis o intervención que se pretenda utilizar. En este sentido las conexiones entre los instrumentos podrían dar cuenta de relaciones de dependencia entre los resultados de cada una de las áreas de atención.

El sistema pretende ser lo suficientemente flexible como para adaptarse tanto a un esquema centralizado, como uno de mayor desagregación. Por otra parte contempla tal como se afirmó, la posibilidad de lograr obtener diferentes perspectivas capaces de brindar una visión Nacional así como una que permita escrutar lo que pueda acontecer en Entidades, Municipios y multihogares.

Bibliografía

- CERNEA, M. (junio, 1992). "Organizaciones no-gubernamentales y desarrollo local", en *Provisión de servicios públicos a través de medios privados*, Selección de documentos clave, Vol. 9. N° 1 (pp. 7-37). Caracas.
- COHÉN, E. y FRANCO, R. (agosto, 1992). "Racionalizando la política social: evaluación y viabilidad". *Revista de la Cepal*. N° 47 (pp. 177-186). Santiago de Chile.
- COVARRUBIAS, F. (junio, 1992). "Ampliando el concepto de lo no gubernamental", en *Provisión de servicios públicos a través de medios privados*. Selección de documentos clave, Vol. 9. N° 1 (pp. 39-48). Caracas.
- FUNDACIÓN DEL NIÑO (1991). *Informe anual*. Caracas.

14 Progresivamente o inicialmente se podría pensar en que este paso del procesamiento (la entrada de datos) se realice a nivel regional. Ello supondría máquinas, personal y entrenamiento a nivel regional.

- INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS Y SOCIALES (febrero, 1991). "Capacidad compensatoria de los programas sociales, 1989-1990". *Temas de coyuntura*. N° 24. UCAB. Caracas.
- MINISTERIO DE LA FAMILIA (septiembre, 1992). *Programa hogares de cuidado diario*. Mimeo.
- MINISTERIO DE LA FAMILIA-FUNDACIÓN DEL NIÑO-UNICEF (1991). *Guía de la madre cuidadora*. Caracas.
- MISLE, O. y PEREIRA, F. (julio, 1990). *La participación comunitaria en los multihogares de cuidado diario*. Ministerio de la Familia-Unicef. Caracas.
- RODRÍGUEZ, P. (agosto, 1991). "La selectividad como eje de las políticas sociales". *Revista de la Cepal*. N° 44 (pp. 55-62). Santiago de Chile.
- YANEZ, L. (1992). *Manual de funcionamiento del multihogar*, Ministerio de la Familia. Caracas. Mimeo.