

2018

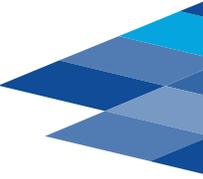
**Colegio de Licenciados y
Profesores en Letras,
Filosofía, Ciencias y Artes**

**Unidad de Investigación
Laboral
Fiscalía**



INFORME TÉCNICO: "PROYECTO DE REFORMA DE LEY 20822. LEY DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL Y FINANCIERO DE LA RED NACIONAL DE CUIDO Y DESARROLLO INFANTIL"

Se presenta el informe técnico sobre el Proyecto de Ley N° 20822, que pretende realizar cambios en el financiamiento y la organización del programa social Redes de Cuido y Desarrollo Infantil. En proyecto de ley pretende trasladar la Secretaría Técnica del IMAS al PANI, elevar el presupuesto del 4% al 6% de los recursos de FODESAF e incluir los recursos de la Red de Cuido en el 8% del PIB destinado a la educación estatal, como parte de las recomendaciones de la OCDE.



Contenido

Índice de figuras y tablas..... 2

Resumen ejecutivo..... 3

Introducción..... 6

Contexto presupuestario e institucional..... 7

La Red-Cudi como política de conciliación..... 9

El financiamiento de la RedCudi y su evolución.....15

El Proyecto de Ley 20822: ¿Fortalecimiento institucional y financiero?17

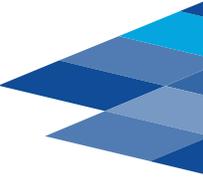
La relación entre el MEP y la Red de Cuido.....26

Conclusiones.....29

Recomendaciones31

Bibliografía.....32

Anexo35



Índice de figuras y tablas.

Figura 1. Actores dentro de la Comisión Técnica Interinstitucional de la RedCudi, 2014-2018.....9

Figura 2. Organigrama nacional de la RedCudi, 2014-2018.....10

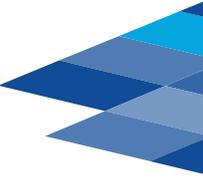
Tabla 1. Presupuesto de FODESAF y la RedCudi en colones, 2011-2017 15

Tabla 2. Personas Menores de Edad beneficiarias de la REDCUDI según modalidad de atención. Primer semestre del 2018. 16

Tabla 3. Cambios presupuestarios propuestos en el proyecto de reforma de Ley N° 20822..... 18

Tabla 4. Efectos en el porcentaje del PIB destinado a educación, 2016-2017. 21

Tabla 5. Cambios institucionales propuestos en el proyecto de reforma de Ley N° 20822..... 22

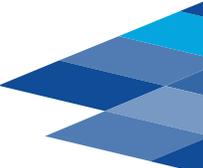


Resumen ejecutivo.

En el presente informe se dan a conocer los resultados sobre indagación realizada relativa a los cambios que se proponen en el Proyecto de Ley N° 20822. En términos generales, el proyecto propone una reingeniería institucional y financiera de las redes de cuidado infantil que tiene consecuencias en la educación de primera infancia. En términos de los cambios institucionales, se promueve el cambio de la Secretaria Técnica, que es el órgano ejecutor de los programas asociados a la Red de Cuido, para estar adscrita al PANI en lugar del IMAS. Junto con esto, se promueve la participación de entidades privadas en la Comisión Interinstitucional, así como de facilidades crediticias para la iniciativa privada de alternativas de cuidado. En cuanto al fortalecimiento financiero, el proyecto promueve dos cambios fundamentales. El primero de ellos es el aumento del monto que se traslada a la RedCudi para llevar a cabo sus funciones, que pasaría de 4% del total de los recursos de FODESAF al 6%. El segundo de ellos es incluir ese presupuesto dentro del 8% del PIB destinado la educación estatal. Dado que la educación técnica ya se ha incluido dentro de la definición de educación estatal, eso implicaría que el porcentaje excedería el 8%, con la posibilidad de reducción relativa del presupuesto general para la educación.

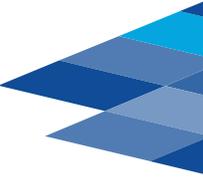
En línea con estos aspectos principales de la reforma, se destacan las siguientes ideas y hallazgos principales:

- El proyecto de ley presentado por la diputada Ivonne Acuña fue elaborado por su asesora Isabel Brenes, ex viceministra de Bienestar Social y Familiar en la Administración Chichilla (2010-2014). Ella fue una de las pioneras en la implementación del programa de Redes de Cuido e impulsó su institucionalización.
- La Red de Cuido y Desarrollo Infantil fue gestada como una política de conciliación para facilitar a las personas cuidadoras de sus dependientes una



red institucional que les apoyara en su labor de cuidado y la inserción en el mercado laboral. Esta red incluye agentes públicos y progresivamente han participado agentes privados. Dentro de esta Red, la educación se ve como un componente, pero no es sustitutiva de la educación formal ofrecida por el Estado a través del Ministerio de Educación.

- En el contexto de la discusión y aprobación del plan fiscal del Gobierno de Alvarado, se incluyó a la primera infancia dentro del concepto de educación estatal de la Constitución Política. Este cambio ha sido tomado de las recomendaciones de la OCDE y del CECC-SICA en materia educativa, que sugiere incluir la educación de primera infancia dentro del mandato constitucional del 8% del PIB para la educación. Además, estos organismos consideran que la política de cuidado de primera infancia debería ser reorientada con un mayor enfoque hacia la educación, más que en salud y alimentación. Como parte de estos cambios, señalan que el MEP debería ser el ministerio responsable de la política educativa de primera infancia, incluida la RedCudi.
- Por el contrario, el proyecto de ley al igual que el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2022 proponen que la institución responsable sea el PANI, al quien le encargan además la ampliación de la cobertura en 6000 beneficiarios adicionales. Para ello se trasladaría la adscripción de la Secretaría Técnica de la RedCudi del IMAS al PANI. De acuerdo con los defensores del proyecto de ley, esto va en consonancia con la universalización del programa, ya que el IMAS no puede atender a familias de clase media y el PANI es el responsable del sistema nacional de política infantil. A pesar de ello, el proyecto señala expresamente que los recursos totales de la RedCudi pasarían a ser contabilizados dentro del 8% del PIB para la educación pública, sin un nuevo rol o una mayor responsabilidad para el Ministerio de Educación Pública.

- 
- Estos cambios presupuestarios y fiscales todavía generan confusión. Mientras que los proponentes del proyecto de ley que reforma a la RedCudi aseguran que el plan fiscal, que ha sido recientemente aprobado, ya incluye a la Red de Cuido dentro del 8% del PIB en educación, otros aseguran que sólo pueden ser considerados los recursos del componente educativo que ofrece el MEP a las redes de cuidado.
 - Esta ambigüedad aumentó con la resolución de la Sala IV sobre las consultas de constitucionalidad de la reforma fiscal, ya que acepta integrar la educación de primera infancia dentro del 8%, pero refiere expresamente a aquellas actividades dedicadas exclusivamente a la educación. La RedCudi ofrece el componente educativo con el apoyo del MEP, pero también brinda otra serie de servicios propios de una política de cuidado integral.
 - Esto implica que la discusión política sobre la educación para la primera infancia se mantiene abierto. La forma en como el Ministerio de Hacienda y el Gobierno operacionalicen y contabilicen los gastos en educación durante los próximos meses, puede dar luces sobre este debate y a su vez ser objeto de consecuencias políticas, financieras y legales. Es recomendable darle seguimiento al proceso de asignación presupuestaria a la educación enfocados en la relación entre el MEP y la RedCudi, así como al proceso parlamentario del proyecto de ley sobre las redes de cuidado.

Introducción.

La Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil inició sus actividades en el 2010 y se institucionalizó como política estatal de cuidado desde el 2014. Recientemente ha sido objeto de debate debido a la reciente reforma fiscal aprobada que incluye dentro del presupuesto a la educación del Estado la educación de primera infancia que va de los 0 a los 5 años. Eventualmente, señalan algunos críticos de la reforma presupuestaria, esto implicaría la inclusión del presupuesto de la RedCudi tanto de sus propios recursos como los de la educación en general.

Este informe presenta los resultados de un proceso de indagación sobre el estado actual de la Red de Cuido y la propuesta legislativa de la diputada Ivonne Acuña para el fortalecimiento institucional y financiero de dicho programa social de cuidado, así como las eventuales consecuencias en la política de educación de primera infancia en ese contexto de cambios fiscales y presupuestarios mencionado. En concreto, se busca adelantar un escenario de las consecuencias institucionales, normativas y financieras que tendrían lugar si se lleva a cabo la reforma del Proyecto de Ley 20822.

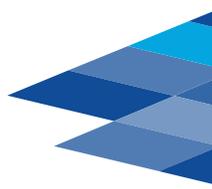
En un primer momento, se contextualiza el análisis sobre la reforma de ley propuesta dentro del debate sobre el presupuesto de la República y la reforma fiscal aprobada recientemente. En ambos casos se posibilita recortes absolutos o relativos a la educación pública estatal, ya sea por la reorientación de recursos del FEES al pago de deuda pública en el caso del presupuesto nacional o la ampliación del concepto de educación estatal para incluir la educación de primera infancia y la educación técnica, propuesto en la reforma fiscal y avalado por la Sala Constitucional. En segundo lugar, se hace una revisión de la normativa y estructura organizacional general de la RedCudi así como de su financiamiento. Finalmente se evalúan los cambios propuestos por la reforma y sus consecuencias a nivel presupuestario e institucional.

Contexto presupuestario e institucional.

Recientemente ha habido intensas discusiones parlamentarias en torno al presupuesto del Gobierno Central costarricense. Dos hechos concretos evidencian la prioridad de este tema en la agenda política; el primero de ellos relativo al debate y aprobación legislativa de la reforma fiscal y el segundo la reciente aprobación del presupuesto nacional para el año 2019. La reforma fiscal abre las puertas para una nueva estructura tributaria que moderniza el antiguo Impuesto General de Ventas en un nuevo Impuesto al Valor Agregado, nuevos rubros para la aplicación del impuesto de renta a los salarios, así como el impuesto a las rentas de capital.

Según el ICEFI (2018), “conforme los aspectos contenidos en la reforma, si se concretizan las estimaciones del Ministerio de Hacienda, la estructura tributaria de Costa Rica se haría más regresiva” (p. 25). Además, la reforma ha incluido varios cambios en el manejo del presupuesto general del Estado -a pesar de que el déficit es del Gobierno Central- que posibilitan recortes nominales al presupuesto. Se trata de la regla fiscal que impone restricciones de acuerdo con el crecimiento de la deuda del Gobierno y de la eliminación de partidas específicas como FODESAF, pero además la inclusión del presupuesto del INA y primera instancia dentro del 8% destinado a la educación.

Por otro lado, el presupuesto de la República votado el pasado 20 de noviembre en la Asamblea Legislativa ha sido reconocido como austero ya que apenas crecería un 1%, sin contar los recursos dirigidos al pago de la deuda pública. Además, durante su trámite por la Comisión parlamentaria correspondiente sufrió recortes a instituciones cercanos a los 20 mil millones. El recorte más importante fue el del Fondo Estatal para la Educación Superior cuyo presupuesto destinado se recortó en 10 mil millones, que serán redirigidos al rubro de amortización de la deuda pública (Alfaro, 2018). Igualmente, se recortó presupuesto al TSE y al OIJ relacionados con la realización de un eventual referéndum y la compra de nuevos automóviles respectivamente. A pesar de ello, se estima que el presupuesto



destinado al pago de la deuda corresponde a un 41,6% entre pago de intereses y amortizaciones (Alfaro & Salazar, 2018).

Estos aspectos realizan parcialmente, algunos de los criterios presupuestarios recomendados por organismos internacionales, principalmente la OCDE. Desde el 2015 hasta el presente año, la OCDE ha señalado que el presupuesto costarricense es rígido, ya que más del 70% del presupuesto estaba asignado por ley (OCDE, 2016a). De ahí que haya señalado que es necesario “revisar la afectación previa de ingresos públicos y los suelos obligatorios de gasto con miras a dotar al gasto público de una mayor capacidad de respuesta y flexibilidad ante las nuevas necesidades y prioridades de política” (OCDE, 2016b, p. 2). En el último informe económico sobre Costa Rica, la OCDE (2018) reconoció avances en esta dirección ante la aprobación de la Ley de Caja Única, sin embargo, mantenía como uno de los problemas presupuestarios “la rigidez excesiva del presupuesto, debido a las transferencias obligatorias para una cantidad muy fragmentada de instituciones descentralizadas del sector público, y la asignación obligatoria de ingresos con fines específicos” (p. 57).

Por su parte, en materia del presupuesto educativo, existe un consenso tanto de los Organismos Internacionales como la élite estatal relacionados con la ampliación del concepto de educación formal para incluir a la educación de primera infancia y su consecuente consideración dentro del 8% del PIB destinado a la educación, junto con el presupuesto del INA. Así, por ejemplo, el artículo 29 del Título IV sobre la regla fiscal de la Ley N° 9635 (2018) establece que “se contabilizarán dentro del ocho por ciento (8%) del producto interno bruto destinado a la educación estatal **los recursos presupuestados para primera infancia**, preescolar, educación primaria, secundaria, educación profesional y educación técnica, incluido el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA)” (p. 79). Este cambio del modelo educativo, como lo ha conceptualizado COLYPRO (2018), va en sintonía con las recomendaciones de la OCDE (2018) y ha sido avalado por la Sala



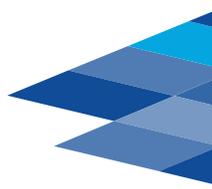
IV (2018) al señalar que, en materia de educación técnica, el legislador tiene un margen considerable de libertad de configuración relacionado a lo que debe entenderse por educación estatal. Mientras tanto, sobre educación de primera infancia, la Sala Constitucional ha señalado que la inclusión de ella dentro del presupuesto educativo es razonable siempre y cuando se haga referencia estricta a la educación en la primera infancia y no que se incluya toda la inversión o asistencia social a la primera infancia.

Esto, sin duda, posibilita la reducción relativa del presupuesto educativo que antes se distribuía entre preescolar, primaria, secundaria y educación superior. No obstante, tanto la norma como tal como la interpretación de la Sala IV resulta ambigua en relación con la inclusión de la Red-Cudi y su presupuesto en su conjunto dentro del 8% del PIB para la educación. Esto porque el marco de interpretación que orienta la Red-Cudi se fundamenta en una política pública del cuidado que es complementaria y **no sustitutiva** de los servicios de educación pública formal, como se ha mencionado antes, y no una política educativa como tal¹. Además, porque el objetivo de la Red y su implementación práctica no comprende la educación formalizada que ofrecen instituciones educativas privadas o el mismo MEP (Vindas, comunicación personal, 2018). Esto a pesar de que la OCDE (2017; 2018) parece contemplarla como parte de la educación de primera infancia y, de hecho, considera que su rectoría debería estar en manos del MEP.

La Red-Cudi como política de conciliación.

La Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil inició sus operaciones en el año 2012 a través de la firma del Decreto Ejecutivo N° 36020, como parte de las políticas de la Administración Chichilla Miranda, pero se institucionalizó tras la aprobación de la Ley 9220 en el año 2014 (Aulicino & Díaz, 2015). En materia

¹ De acuerdo con Verloo (como se cita en López, 2017), un marco de interpretación de una política pública refiere a “un principio de organización que transforma información fragmentada o incidental en un problema estructurado y significativo de política pública, en el cual incluye en forma implícita o explícita la solución.”



atención a la niñez, ha sido la última iniciativa de una serie de políticas públicas del cuidado que iniciaron en 1930 con la creación del PANI, e incluyen otros proyectos como las Guarderías Infantiles y Previsión Social, los Hogares Comunitarios o los Centros de Atención Integral (Guzmán, 2014) Tanto los pasos iniciales como el desarrollo y consolidación de la política han estado orientados a la provisión de un servicio que se oriente al cuidado de la niñez con el fin de facilitar la incorporación de las madres al mercado laboral. Con esto en consideración, el cuidado ofrecido por la Red-Cudi también pretende proveer, con especial atención a las familias en condición de pobreza, un espacio institucional de promoción de la primera infancia que permita su pleno desarrollo inicial.

Desde esta perspectiva, enfocada en el rol de la mujer dentro de las sociedades actuales, se trata de una política de conciliación entre la desigualdad y brecha de género en materia laboral y la distribución desigual de las tareas de cuidado de las personas dependientes que suelen recaer mayoritariamente en las mujeres, en un contexto de vulnerabilidad socioeconómica (ver Esquivel, Faur & Jelin, 2012; López, 2017). Estos aspectos que han informado e influido la creación de la Red-Cudi se desglosan cuatro objetivos que el Estado costarricense busca alcanzar con política. En concreto, se procura a) garantizar el derecho al cuidado de la niñez costarricense con prioridad de 0 a 6 años (pero no exclusivamente), b) promover la responsabilidad compartida de cuidado de la niñez y la responsabilidad estatal, c) articular las distintas acciones y actores estatales relacionados con el desarrollo y cuidado infantil y d) favorecer la inserción laboral y educativa de madres y padres de familia (Aulicino & Díaz, 2015).

A nivel organizacional, con el fin de atender estas tareas, la Red está conformada por la Secretaría Técnica (ST-RedCudi), adscrita al IMAS, como órgano encargado de la dirección y gestión de los centros de la Red y su respectiva regulación, cobertura y la articulación entre actores públicos y privados. Esta rectoría del IMAS ha sido cuestionada, ya que se concentra exclusivamente en la población con

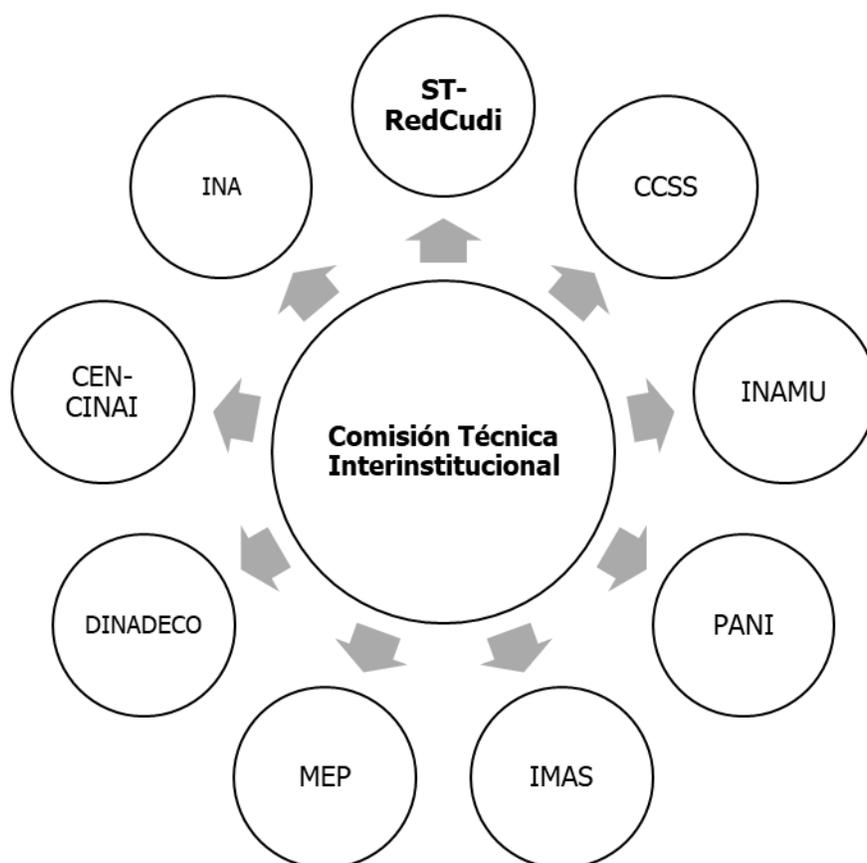
extrema pobreza, y se le ha achacado falta de interés en la ampliación de la Red (Vargas, 2017).

La Ley 9220, en el artículo 10, le otorga a la ST-RedCudi una serie de funciones, entre las que se encuentran proponer y coordinar el desarrollo de nuevas alternativas de prestación de servicios de cuidado **complementarios y no sustitutivos** a los servicios de preescolar del MEP; sugerir recomendaciones para cumplir con los objetivos, participar de los procesos de capacitación de los recursos humanos; llevar un registro georreferenciado de los establecimientos públicos y privados que prestan servicios de cuidado y desarrollo infantil y realizar estudios de la oferta potencial; consolidar un sistema de información sobre la población beneficiaria; realizar recomendaciones en materia de infraestructura, pedagogía y otros que mejoren la calidad de los servicios de cuidado y desarrollo infantil; promover la investigación sobre desarrollo infantil; propiciar estudios de costos de prestación de los servicios; y coordinar con los gobiernos locales.

En la práctica, la ST-RedCudi se encarga de ejecutar las actividades que le son encomendadas por la Comisión Consultiva. La Comisión Consultiva recomienda las políticas generales y los lineamientos estratégicos relacionados con el sistema de cuidado y sesiona una vez cada tres meses. Está conformada por una persona titular del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, otra del Ministerio de Salud, otra del Ministerio de Educación Pública, una del IMAS, así como también del INAMU, la CCSS y del PANI. Este consejo es coordinado por el IMAS. Por su parte, la Comisión Técnica Institucional fue creada como un órgano de coordinación para articular, fortalecer y expandir la RedCudi. La Comisión Técnica sesiona una vez cada dos meses y está integrada por las personas titulares de la dirección ejecutiva de la Secretaría Técnica de la RedCudi, la Dirección Nacional de Nutrición de Desarrollo Infantil, y de la Jefatura del área de educación preescolar del MEP, además de un representante del PANI, de DINADECO, del IMAS, del INA, del INAMU y de la CCSS (ver Figura 1). Asimismo, la Comisión Técnica puede invitar a

otros actores con voz, pero sin voto (Ley N° 9220, 2014). Como parte de las funciones propias de la Comisión Técnica, se detallan las siguientes: 1) coordinar las acciones técnicas y operativas interinstitucionales relacionadas con la RedCudi; 2) proponer políticas, programas y acciones para el funcionamiento y desarrollo de la RedCudi; 3) participar en la elaboración de los planes de acción interinstitucionales de la RedCudi; 4) dar seguimiento a las acciones institucionales e interinstitucionales relacionadas con la RedCudi; y 5) conocer y pronunciarse sobre las evaluaciones y los informes de seguimiento que se realicen sobre la RedCudi. Como se puede observar, el Ministerio de Educación Pública es parte de una red de actores involucrados, pero la Ley de la RedCudi no le otorga un papel más allá de los propios relacionados a la educación de primera infancia.

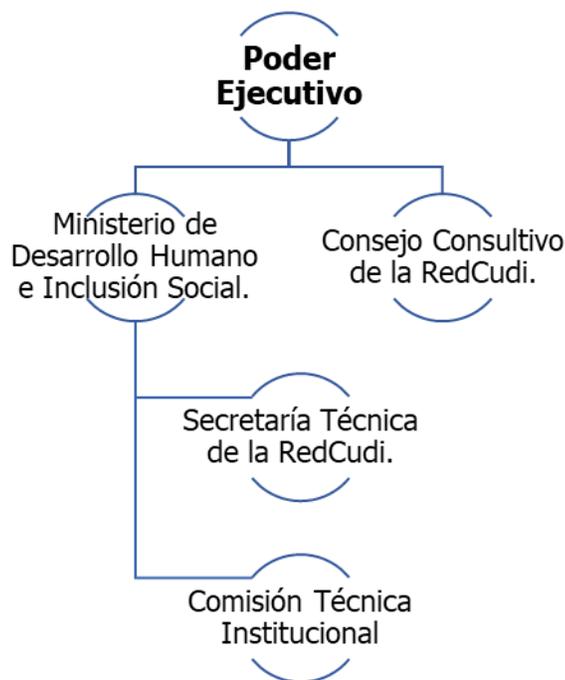
Figura 1. Actores dentro de la Comisión Técnica Interinstitucional de la RedCudi, 2014-2018.



Nota: Adaptado y actualizado a partir de Guzmán, 2014 y la Ley N° 9920.

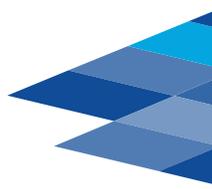
En conjunto, estos ministerios e instituciones estatales se constituyen como actores formales con poder de decisión en materia de la política nacional de cuidado de la niñez, y aportan desde su ámbito específico y objetivos propios a la construcción de una estrategia en común (Guzmán, 2014). El flujo decisorio entre estas instancias estipulado actualmente se ordena jerárquicamente a nivel nacional como se aprecia en la Figura 2. La RedCudi atiende los lineamientos generales sobre la política de cuidado establecida en el Plan Nacional de Desarrollo, que le corresponde a la Presidencia de la República. Cabe notar, además, que la coordinación de la Comisión Técnica recae sobre la ST-RedCudi y es este espacio el que elabora el Plan de Acción de la Red.

Figura 2. Organigrama nacional de la RedCudi, 2014-2018.



Nota: Adaptado y actualizado a partir de Guzmán, 2014 y la Ley N° 9220.

Ahora bien, más allá de las aspiraciones por articular y coordinar esfuerzos interinstitucionalmente, la RedCudi presenta tensiones institucionales y organizacionales debido al propio marco de interpretación de la política de cuidado



de la niñez. Si bien el papel del Ministerio de Educación Pública, a pesar de la interpretación de la OCDE, parece tener claro su lugar debido a que esta RedCudi no sustituye sus funciones, sino que es complementaria a ellas (Vindas, 2018). El objetivo central de la RedCudi desde su construcción es propio de una política de cuidado y no de una política de educación de primera infancia. No sucede lo mismo con relación a los roles que deben jugar el PANI y el IMAS, ya que, de acuerdo con la normativa existente, el PANI es quien debe ejercer la rectoría de la política nacional de la niñez y adolescencia.

Sin embargo, la dirección de la Red y la facilitación de las transferencias económicas recae sobre el IMAS porque también se entiende como una política de atención focalizada en el apoyo a las familias en condiciones socioeconómicas vulnerables (López, 2017). De manera que el objeto (familias en condición de pobreza) y los fines prácticos de la política (cuidado de la niñez con el fin de facilitar inserción laboral) define la institución encargada que la debe llevar a cabo. Evidentemente, esta no es la única tensión interinstitucional, ya que en el 2015 la Contraloría General de la República señaló que, tras cinco años de funcionamiento, no se había logrado constituir “como un sistema que articule los diferentes actores y modalidades de prestación pública y privada de servicios en materia de cuidado y desarrollo infantil” (p. 8), a pesar de ser uno de los pilares operativos del programa. Esta consideración es reproducida por Vega (2017) que objeta que la Red de Cuido “está compuesta por múltiples actores, entre proveedores e instituciones de apoyo, que no están integrados, que son dispares y que operan descoordinadamente con base en sus propias lógicas, no siempre compatibles entre sí” (p. 22). Adicionalmente, tanto la Contraloría (2015) como la Defensoría de los Habitantes (2017) han señalado, adicionalmente, la falta de planificación en la construcción de infraestructura, que no se haya incorporado el componente de desarrollo infantil y que no se haya logrado aún el acceso universal, como parte de los problemas a resolver por la RedCudi.

El financiamiento de la RedCudi y su evolución.

De acuerdo con la normativa existente desde un inicio, los principales recursos financieros destinados a la Red provienen del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, que destina el 4% de sus fondos para la Red. Sin embargo, han existido problemas para destinar esos recursos a la Red, ya que entre los años 2011-2014 apenas se giraba el 2% de los fondos del FODESAF (CGR, 2015; Guzmán 2014). Es a partir del 2015 que el presupuesto es girado en su totalidad (ver Tabla 1). Además de los recursos propios de la Red de Cuido, cada una de las instituciones también puede aportar recursos propios para apoyar el trabajo del cuidado.

Tabla 1. Presupuesto de FODESAF y la RedCudi en colones, 2011-2017

Año	Presupuesto real de FODESAF	Girado a RedCudi
2011	387 583 399 506,63	7 742 373 359,73
2012	460 163 631 977,78	9 190 000 018,98
2013	496 075 760 288,52	9 912 078 288,68
2014	529 602 340 671,35	9 878 925 400,00
2015	553 947 038 271,43	22 117 311 869,50
2016	582 310 647 676,76	23 352 930 963,46
2017	610 930 040 897,91	24 264 876 341,01

Nota: Adaptado a partir de CGR, 2015 e Informes de Liquidación Presupuestaria de FODESAF, 2014-2017.

A pesar de tener asegurados estos recursos directos de FODESAF, la Red de Cuido ha enfrentado problemas para financiar sus actividades. En el año 2016, mientras que el presupuesto era cercano a los ₡24 mil millones, los egresos necesarios para cubrir sus necesidades presupuestarias se calculaban en ₡30 mil millones. Los recursos adicionales se obtuvieron de otras instituciones públicas que giraron parte de sus recursos para financiar actividades de la RedCudi; entre FODESAF, el PANI, y el programa CEN-CINAI le giraron un presupuesto extraordinario cercano a los ₡

5 mil millones, junto con ¢1 292 millones adicionales del IMAS (Alvarado, 2017). Este año, la iniciativa privada también ha colaborado con la Red, a través de la Alianza Empresarial por el cuidado en el que se encuentran las empresas Alimentos Pro-Salud (marcas Sardimar, Tesoro de Mar, entre otras), BAC, Banco Nacional, BLP, Boston Scientific, Geesa, Grupo Trisan, Lafarge Holcim, Pozuelo y Procter & Gamble. Esta Alianza busca apoyar a las familias de clase media que no tiene los recursos para pagar la totalidad del costo del cuidado de sus hijos/as (Sancho, 2018).

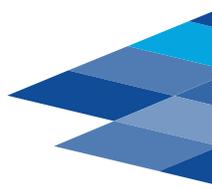
Tabla 2. Personas Menores de Edad beneficiarias de la REDCUDI según modalidad de atención. Primer semestre del 2018.

Modalidad de Atención	Cantidad de Centros 2018	Cantidad de PME^{1/} 2018
CEN-CINAI Ministerio de Salud	339	22179
Alternativas Privadas IMAS	384	16595
Hogares Comunitarios IMAS	165	1694
Casas de la Alegría IMAS	5	137
CECUDI Municipalidades	66	4320
CIDAI PANI	56	4377
Total	1015	49302

Nota: Adaptado a partir de IMAS, 2018.

^{1/} Incluye únicamente las PME cuyo cuidado es costeado o subsidiado por el Estado.

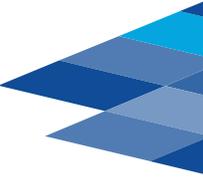
Actualmente, según datos facilitados por el IMAS, existen casi 50 mil personas menores de edad cubiertas por la política de cuidado infantil en sus diversas modalidades, sean costeados o subsidiados estatalmente (ver Tabla 2). De ellas, 22960 fueron atendidas por el IMAS en CECUDIS, Hogares Comunitarios, Centros Infantiles, Asociaciones de Bienestar Familiar o Casas de la Alegría. En cuanto a sus costos y la magnitud de la cobertura, la ST-RedCudi (2018) señala que no existen estudios certeros sobre la demanda insatisfecha de servicios de cuidado, de ahí que se desconozcan las necesidades de crecimiento de la oferta en años futuros. El programa ha ampliado su cobertura.



A pesar de ello, se estima que más de 32 mil hogares costarricenses presentan necesidades de cuidado para niñas y niños de 0 a 4 años, sin tener un cálculo preciso si se incluye a la población de 0 a 12 años. En el caso de los Hogares Comunitarios del IMAS el monto por cada niño(a) atendido(a) era de ₡88 mil, en los CECUDI el monto asciende a ₡114 mil para menores de 2 años y de ₡131 mil para los mayores de esa edad. Por su parte, se estima que el monto promedio de un niño o niña en los CEN-CINAI es de ₡142 mil sin incluir transporte, mientras que en los Centros Infantiles Diurnos de Atención Integral el costo es de ₡189 mil, y el PANI únicamente otorga subsidios parciales (ST-RedCudi, 2018). El actual Plan Nacional de Desarrollo 2019-2022, ofrece ampliar la cobertura en 6000 beneficiarios, con 1500 nuevos niños y niñas cada año, para lo cual estima un costo de más de ₡40 mil millones.

El Proyecto de Ley 20822: ¿Fortalecimiento institucional y financiero?

El Proyecto de Ley 20822 Fortalecimiento institucional y financiero de la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil fue presentado por la diputada Ivonne Acuña y elaborado por su asesora legislativa Isabel Brenes, quién formó parte de la administración Chinchilla como viceministra de Bienestar Social y Familiar. Ella fue una de las primeras promotoras de la Red y su institucionalización, y actualmente busca su fortalecimiento. De acuerdo con Vindas (2018), los operadores político-institucionales de la Red de Cuido han evidenciado preocupación por el financiamiento del programa. Tanto quienes proponen el Proyecto de Ley N° 20822 como quienes están al frente de la Red temen una eventual politización de sus recursos, es decir, dependen de la voluntad política del Gobierno de turno y su plan de desarrollo para recibir los recursos necesarios para mantener y expandir sus actividades. En esta línea, aunque la reciente Ley N° 9635 no eliminó el inciso ñ del artículo 3 de la Ley de N° 5662, que destina el 4% de los recursos de FODESAF a la RedCudi, sí derogó la asignación por ley de los recursos de FODESAF. Al ser una variación porcentual, cualquier cambio en la

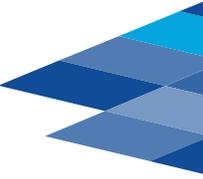


asignación presupuestaria del Fondo afectaría directamente los recursos de los que dispone la Red. Aunado a ello, se enfrentan a un virtual congelamiento de las finanzas públicas en los próximos años. Así, en una proyección de ampliación y extensión de los servicios y de constante aumento de la demanda, los actores que dirigen la Red se encuentran insertos en un escenario de incertidumbre financiera.

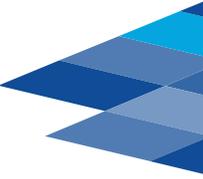
Como una respuesta a estas preocupaciones, y con el fin de mejorar y extender los servicios, la propuesta de la diputada del Partido Restauración Nacional pretende aumentar el 4% de los recursos de Fodesaf al 6%. Asimismo, se busca incluir ese monto destinado a la Red dentro del 8% del PIB para el financiamiento de la educación pública. La intención de fondo es “para avanzar en **el cumplimiento de las recomendaciones de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico** en materia de estrategias de educación y atención a la primera infancia” (Proyecto de Ley N° 20822, 2018, p. 4), que de acuerdo con sus proponentes facilitaría el crecimiento de sus servicios. Junto con este cambio, también se propone facilitar el acceso a financiamiento de la Banca para el Desarrollo de emprendimientos privados que deseen establecer una red de cuidado. Estos tres aspectos sintetizan el fortalecimiento financiero buscado por el proyecto de reforma de ley (ver Tabla 3).

Tabla 3. Cambios presupuestarios propuestos en el proyecto de reforma de Ley N° 20822.

Propuesta	Artículo original Ley N° 9220.	Reforma en Proyecto de Ley N° 20822.
Aumentar financiamiento de la RedCudi del 4% al 6% de los recursos de Fodesaf.	ARTÍCULO 22.- Se adiciona un inciso ñ) al artículo 3 de la Ley N.º 5662, Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, de 23 de diciembre de 1974. El texto del inciso adicionado será el siguiente:	ARTÍCULO 22.- Se adiciona un inciso ñ) al artículo 3 de la Ley N.º 5662, Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, de 23 de diciembre de 1974. El texto del inciso adicionado será el siguiente:



Propuesta	Artículo original Ley N° 9220.	Reforma en Proyecto de Ley N° 20822.
	<p>"Artículo 3.- Con recursos del Fodesaf se pagarán, de la siguiente manera, programas y servicios a las instituciones del Estado y a otras expresamente autorizadas en esta ley, que tienen a su cargo aportes complementarios al ingreso de las familias y la ejecución de programas de desarrollo social.</p> <p>[.] ñ) Se destinará a la Red de Cuido y Desarrollo Infantil (Redcudi) al menos un cuatro por ciento (4%) de todos los ingresos anuales, ordinarios y extraordinarios, del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (Fodesaf)</p>	<p>"Artículo 3.- Con recursos del Fodesaf se pagarán, de la siguiente manera, programas y servicios a las instituciones del Estado y a otras expresamente autorizadas en esta ley, que tienen a su cargo aportes complementarios al ingreso de las familias y la ejecución de programas de desarrollo social.</p> <p>[.] ñ) Se destinará a la Red de Cuido y Desarrollo Infantil (Redcudi) al menos un seis por ciento (6%) de todos los ingresos anuales, ordinarios y extraordinarios, del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (Fodesaf)</p>
<p>Incluir los recursos de la Red de Cuido dentro del 8% a la educación.</p>	<p>Artículo 15. Financiamiento.</p> <p>Los servicios de la Redcudi no son sustitutos sino complementarios de los servicios de educación estatal definidos en el artículo 78 de la Constitución. Por tanto, su financiamiento no podrá considerarse dentro del ocho por ciento (8%) del PIB que dicho artículo constitucional establece como el financiamiento mínimo de la educación estatal.</p>	<p>Artículo 15. Financiamiento.</p> <p>Los recursos presupuestarios asignados a la Redcudi podrán considerarse dentro del ocho por ciento (8%) del PIB que el artículo 78 constitucional establece como el financiamiento mínimo a la educación estatal.</p>



Propuesta	Artículo original Ley N° 9220.	Reforma en Proyecto de Ley N° 20822.
Facilitar acceso de emprendimientos privados a créditos de la Banca para el Desarrollo.	No existe el inciso.	Artículo 20. Acciones operativas. (...) e) El Sistema de Banca para el Desarrollo dispondrá de opciones de Financiamiento accesibles, en condiciones beneficiosas, para facilitar el acceso a recursos a las personas físicas y jurídicas con emprendimientos sociales de prestación de servicios de atención, cuidado y desarrollo infantil de la RedCudi.

Nota: Adaptado a partir de Quesada, 2018.

Estos tres aspectos para mejorar las fuentes de financiamiento de la RedCudi procuran fortalecer el programa en función de su expansión de servicios ofrecidos por actores públicos y privados. El segundo aspecto mencionado afecta directamente los recursos destinados a la educación estatal. Mientras que en el plan fiscal hay una alusión genérica a la ampliación del presupuesto para la educación que incluye a la primera infancia, en este caso se habla explícitamente de la RedCudi dentro del financiamiento educativo estatal. Según estimaciones del Consejo Universitario de la UCR (2018), en el 2017 el porcentaje del PIB destinado a educación fue de 7,85%. Con la inclusión del presupuesto del INA (0,39% del PIB) y de la RedCudi (0,09% del PIB) hubiera pasado a ser, en el mismo año, de 8,33%, por encima del mínimo constitucional (ver Tabla 4). El avance y alcance de este cambio normativo dependerá de la interpretación que hagan tanto legisladores como magistrados constituyentes del gasto destinado exclusivamente en educación señalado por la misma Sala IV, ya que las funciones propias de la RedCudi van más allá de la educación, según su misma Ley N° 9920.

Tabla 4. Efectos en el porcentaje del PIB destinado a educación, 2016-2017.

Educación	% del PIB en 2016	% del PIB en 2017
MEP	6,25%	6,29%
FEES	1,42%	1,46%
INA	0,39%	0,39%
UTN	0,10%	0,10%
RedCudi	0,08%	0,09%
Total Actual	7,77%	7,85%
Total+INA+RedCudi	8,24%	8,33%

Nota: Adaptado a partir de Consejo Universitario-UCR, 2018, p. 10.

Los anteriores datos refieren al porcentaje de la RedCudi en relación con el 8% del PIB para educación, sobre la base actual de financiamiento de FODESAF. En caso de llevar el financiamiento al 6% de los recursos de FODESAF, el porcentaje de la educación se elevaría todavía más por encima del 8,33%. Este fortalecimiento financiero de la Red de Cuido se acompaña del mejoramiento institucional que proponen los legisladores en el proyecto de ley. Dentro de estos, además de contemplar la facilidad de crédito para empresas privadas, se propone que las ONGs dedicadas al cuidado y desarrollo infantil tengan un representante dentro de la Comisión Técnica Interinstitucional. Además, se señala la importancia de la realización de estudios de costos de atención y prestación de servicios de cuidado y desarrollo infantil, con la intención de actualizar y homologar los criterios y los montos entre las instituciones que participan de la política de cuidado infantil. En cuanto a la Secretaría Técnica de la Red de Cuido, se fortalece una de sus funciones como lo es la acreditación de los centros infantiles de la RedCudi, se le encomienda la mejora de la calidad de los servicios y -lo que es el cambio institucional más significativo- se traslada la Secretaría del IMAS al PANI (Ver Tabla 5). Otro aspecto importante por señalar es que la reforma del artículo 10 de la Ley

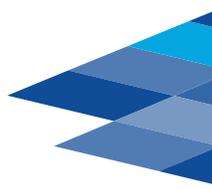
9920 incluye la posibilidad de que las familias autoricen las transferencias a la alternativa de su elección. Actualmente, las transferencias relacionadas con el cuidado infantil se hacen directamente a las familias (Vindas, 2018).

Tabla 5. Cambios institucionales propuestos en el proyecto de reforma de Ley N° 20822

Propuesta	Artículo original Ley N° 9220.	Reforma en Proyecto de Ley N° 20822.
Trasladar la ST-RedCudi del IMAS al PANI y mejora de la calidad de los servicios.	<p>Artículo 9- Secretaría Técnica</p> <p>Se crea la Secretaría Técnica de la Redcudi como instancia técnica responsable de promover la articulación entre los diferentes actores públicos y privados, las diferentes actividades que desarrollan en el país en materia de cuidado y desarrollo infantil, así como de expandir la cobertura de los servicios.</p> <p>La Secretaría Técnica se constituirá en ejecutora de las actividades que le sean encomendadas por la Comisión Consultiva, será un órgano de máxima desconcentración, técnica y funcionalmente especializado, con independencia de criterio, y personalidad jurídica instrumental y presupuestaria. La Secretaría estará adscrita al ministerio que ejerza la rectoría del sector social o, en ausencia de este, al Instituto Mixto de Ayuda Social, el cual incluirá en su presupuesto la partida correspondiente para atender los gastos operativos, administrativos y de personal que requiera este órgano para su funcionamiento.</p>	<p>Artículo 9- Secretaría Técnica</p> <p>Se crea la Secretaría Técnica de la Redcudi como instancia técnica responsable de promover la articulación entre los diferentes actores públicos y privados, las diferentes actividades que desarrollan en el país en materia de cuidado y desarrollo infantil, así como de expandir la cobertura y calidad de los servicios.</p> <p>La Secretaría Técnica es un órgano de máxima desconcentración, técnica y funcionalmente especializado, con independencia de criterio, y personalidad jurídica instrumental, para el logro de sus objetivos. Es ejecutora de las actividades que le sean encomendadas por la Comisión Consultiva.</p> <p>La Secretaría estará adscrita al Patronato Nacional de la Infancia, el cual incluirá en su presupuesto la partida correspondiente para atender los gastos operativos, administrativos y de personal que requiera este órgano para su funcionamiento.</p>
	<p>No existe</p>	<p>Artículo 10- Funciones de la Secretaría Técnica.</p> <p>(...) d) Diseñar e implementar, en forma directa o por medio de otros</p>

Propuesta	Artículo original Ley N° 9220.	Reforma en Proyecto de Ley N° 20822.
		<p>entes públicos o privados sin fines de lucro, los procesos de acreditación de alternativas de cuidado y desarrollo infantil a las que refiere la presente ley.</p> <hr/> <p>Artículo 10- Funciones de la Secretaría Técnica</p> <p>(...) h) Propiciar estudios de costos de prestación de los servicios de cuidado y desarrollo infantil en las diferentes modalidades y brindar las recomendaciones para la actualización del monto de los subsidios a las entidades responsables.</p> <p>Los subsidios a las familias deberán de contar con criterios y montos homologados entre instituciones, según las condiciones del servicio, de acuerdo con los estudios y análisis de la Secretaría Técnica de la Redcudi.</p> <p>Para la implementación de los subsidios, se faculta el uso de la figura de "páguese a", para que la familia autorice la transferencia de los recursos a la alternativa de cuidado y desarrollo infantil de su elección, que le brinda los servicios.</p>
<p>Hacer estudios de costos de prestación de servicios actualizar homologar criterios y los montos entre las instituciones.</p>	<p>Artículo 10- Funciones de la Secretaría Técnica</p> <p>g) Propiciar estudios de costos de prestación de los servicios de cuidado y desarrollo infantil en las diferentes modalidades, y realizar recomendaciones para la actualización del monto de los subsidios a las entidades responsables.</p>	
<p>Agregar un representante de ONGs a la Comisión Interinstitucional</p>	<p>No existe</p>	<p>Artículo 12- Comisión Técnica Interinstitucional</p> <p>(...) j) Una persona representante del sector formado por las asociaciones u organizaciones no gubernamentales, dedicadas a administrar y atender los centros de cuidado y desarrollo infantil.</p>

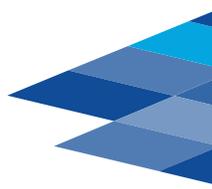
Nota: Adaptado a partir de Quesada, 2018.



Según Vindas (2018), el traslado de la ST-RedCudi al PANI se debe a que esta es la institución encargada de la política nacional de la niñez, por lo que es a ella a quien le correspondería ejercer la rectoría sobre las redes. A ese criterio se suma la incapacidad del IMAS de llevar a cabo la universalización del servicio, tal como lo establece la ley de creación de la RedCudi en su artículo primero. Por su naturaleza, el IMAS se orienta a la prestación de servicios de familias que califican en condición de pobreza y pobreza extrema; esto le impide realizar transferencias o brindar atención a aquellas familias de otros estratos que necesiten de este programa (Vega, 2017; Vindas, 2018). Así que se pretende darle máxima desconcentración a la ST-RedCudi adscrito al PANI, lo que permitiría facilitar el cuidado para las familias de clase media. No obstante, el PANI ha sido señalado por su funcionamiento e incluso ha sido objeto de intenciones de recorte presupuestario debido a problemas de ejecución, que ha oscilado entre el 55% y el 90% de sus recursos, con un alto superávit².

Por su lado, lo que han apuntado antes como la Contraloría General de la República es que la mejora del programa depende de una mayor y mejor articulación interinstitucional, más allá de quién tenga la responsabilidad del programa. Eso sí, sumado a esto, se ha cuestionado la capacidad del IMAS para la rectoría del programa y el poco interés en universalizarlo (Vega, 2017). Igualmente, aunque la justificación de incluir el presupuesto de la Red de Cuido en el 8% del PIB para la educación estatal se basa en las recomendaciones de la OCDE, dentro de las reformas propuestas no se sugiere ni se precisa un mayor protagonismo del Ministerio de Educación Pública del que ya ofrece.

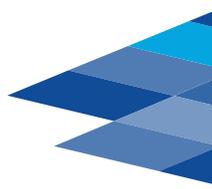
² En el 2016, al PANI se le asignó un 54% de los recursos presupuestados para el 2017, y los recursos sobrantes se reasignaron al Ministerio de Seguridad. Esto le implicó problemas para llevar a cabo sus programas. En el 2017, la Sala IV estimó que esto era ilegal, por lo que se tuvo que aprobar un presupuesto extraordinario de ¢47 mil millones (Cascante, 2017).



La misma OCDE (2017) indica que, junto a la inclusión de la primera infancia dentro de la educación estatal, “un sólo ministerio o institución debería tener la autoridad y responsabilidad para liderar e implementar la política nacional de primera infancia en todo el sector (atención-cuido y preescolar)” (p. 9). Esta recomendación se debe a que la OCDE (2018) critica la fragmentación que existe en la atención a la primera infancia entre el MEP y la RedCudi porque la considera un obstáculo para una mejor gobernanza de la misma, toda vez que encomienda un cambio en el marco interpretativo de la política del cuidado a la niñez hacia “servicios de educación temprana y preescolar requieren un mayor énfasis en el aprendizaje, y además deben estar plenamente integrados en el presupuesto y la política educativa” (p. 113).

Es decir, según la OCDE los servicios de la RedCudi deben enfocarse más a la promoción de habilidades cognitivas, emocionales y sociales que en la salud y la nutrición de la niñez sujeta del programa. Detrás de esto, se encuentra implícito que, aunado con el cambio de enfoque, el Ministerio de Educación debe tener un papel más protagónico en la política de cuidado a la niñez, y asumirla como parte de la educación en primera infancia. Según Madrigal (comunicación personal, 2018), esta indicación no es exclusiva de la OCDE; la Coordinadora Educativa y Cultural Centroamericana del SICA también ha manifestado su posición con respecto a las redes de cuidado y el MEP. El IMAS ha hecho eco de estas solicitudes y ha pedido que se destine recursos del MEP a la Red de Cuido, así como contabilizarlo dentro del 8% del PIB para educación. El entonces presidente ejecutivo del IMAS manifestó que tenía la intención de presentar un proyecto de ley con el fin de “obtener recursos frescos del Estado para poder utilizarlos en materia de cuidado” (Arias, como se cita en Chinchilla, 2017, párra. 8).

De acuerdo con el criterio de la asesora supra citada, estas orientaciones no toman en cuenta que, en primer lugar, la RedCudi tiene funciones más allá del componente educativo y, en segundo lugar, la prestación del servicio de cuidado es

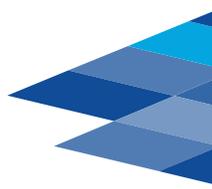


brindado por una gran diversidad de instituciones públicas y privadas más allá de quién ejerce la responsabilidad. De esto se desprende que la alternativa debería enfocarse en fortalecer la ST-RedCudi para mejorar la coordinación de los entes involucrados y así ampliar y mejorar la cobertura.

La relación entre el MEP y la Red de Cuido.

Actualmente, el vínculo entre el MEP y la política de la red de cuidado se basa en la idea de complementariedad y no de sustitución, tal como se mantiene actualmente dentro de la normativa establecida. Antes de profundizar en las tensiones institucionales y normativas que suponen los cambios propuestos, es menester diferenciar los niveles y el proceso que ha habido para un mayor involucramiento del MEP. La relación del MEP y las Redes de Cuido se hace de acuerdo con la estrategia de primera infancia del ministerio, definida como prioritaria por la administración anterior. Dentro de esta estrategia, hay objetivos que guardan estrecha relación con las labores de las RedCudi; fundamentalmente los relacionados con identificar los centros de cuidado o lugares donde hay niños y niñas fuera de un centro educativo y las labores educativas que ahí se realizan, lo que permitió pasar de 63% a 84% de los centros bajo la tutela del MEP (Madrigal, 2018; Programa Estado de la Educación, 2018).

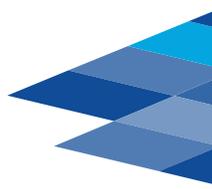
Un segundo objetivo de la estrategia vinculado con la RedCudi es el de ampliar las plazas para educación preescolar. Entre el 2014 y el 2016, el MEP nombró 130 plazas para preescolar y, en conjunto con la labor de RedCudi y los Cen-Cinai, en el 2016 se destinaron 15 plazas docentes para 11 alternativas de cuidado (Programa Estado de la Educación, 2018). A inicios del 2018, se contabilizaban 61 docentes de preescolar que supervisaban 55 centros de cuidado infantil (Sancho, 2018). Igualmente, según datos del MEP, en el 2018 la matrícula de estudiantes vinculados a la Red de Cuido en la educación formal asciende a 1624, de ellos 465 se encuentran en jardines de niños independientes con respecto a centros educativos (ver Anexo 1). Dentro de esta segunda tarea, se desarrollan actividades



relacionadas la facilitación de personal docente para alternativas de cuidado. Por ejemplo, en caso de centros alternativos de cuidado cercanos a un centro educativo, se permite que una docente de preescolar se desplace a la alternativa de cuidado dentro del tiempo laboral, para desarrollar el componente educativo ahí. Otra opción que se ha implementado es que el componente educativo sea dado dentro del centro educativo, en este caso con recargo para la docente de preescolar (Madrigal, 2018).

En conjunto con este trabajo, también se ha buscado la capacitación de las asistentes de cuidado. Esto constituye un reto, ya que las asistentes no están obligadas a participar en las actividades del ministerio y el MEP lo que realiza son *invitaciones* a sus capacitaciones y talleres, lo cual no garantiza una amplia cobertura y socialización de las guías del MEP (Madrigal, 2018). Estas capacitaciones se fundamentan en las guías pedagógicas de primera infancia del MEP, entre ellas la Guía pedagógica para niños y niñas desde el nacimiento hasta los 4 años de edad elaborada con el apoyo del Ministerio de Educación de Chile, en el marco de la nueva política educativa y la nueva política curricular (Mora, como se cita en Espinoza, 2017). Asimismo, en colaboración con la UNICEF, se ha elaborado la Guía Docente del Programa de Estudio de Educación Preescolar, para el Ciclo Materno Infantil (Grupo Interactivo II) y el Ciclo de Transición. Para los funcionarios del MEP estas guías son obligatorias, no así para otros funcionarios u otras alternativas de cuidado y educación de primera infancia.

Otra manera en que el Ministerio de Educación Pública articula sus labores con las de la Red de Cuido y Desarrollo Infantil es a través del programa social Puente al Desarrollo. Esto ha permitido identificar a niños y niñas de primera infancia que no asisten al sistema educativo y que también clasifican dentro del programa de cuidado. Madrigal (2018) menciona que la RedCudi ha sido un dispositivo de apoyo

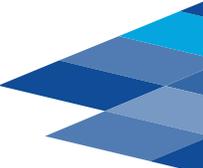


en el marco de la estrategia “Yo me apunto”³, para las madres que han abandonado el sistema educativo formal, dado que también ofrece el cuidado nocturno para que asistan a clases en la noche. Estos dos mecanismos refieren a un vínculo indirecto del Ministerio de Educación, con la RedCudi. Esta relación ha tendido a estrecharse en el último año, debido a que se ha establecido que el certificado de primera infancia es obligatorio para acceder a educación primaria. Esto hace que los centros infantiles y alternativas de cuidado se acerquen al MEP con el fin de recibir la certificación u homologación de sus servicios. No obstante, el MEP sigue siendo considerado, por los operadores de la Red, como un agente externo que interfiere en la labor de las personas e instituciones de la RedCudi responsables del cuidado (Vega, 2017).

A pesar de esto, y de la relevancia del Ministerio de Educación Pública para los servicios que ofrece la red, en el Plan Nacional de Desarrollo y de Inversiones Públicas 2019-2022 (2018) presentado por el gobierno de Carlos Alvarado no sugiere una mayor articulación del trabajo entre el MEP y articulación. La política educativa en primera infancia se concentrará en la ampliación de cobertura, en la cual espera alcanzar una tasa neta de escolaridad en primera infancia de 89,9% en el 2022. Además, en el caso de la RedCudi, el PNDIP 2019-2022 reafirma la intención de que el PANI sea la institución encargada de expandir el programa de cuidado infantil.

Al tomar en cuenta estos aspectos, es necesario dar un repaso a las tensiones existentes, así como las eventuales en el contexto de la reforma fiscal y reforma institucional y financiera a la RedCudi. Madrigal (2018) afirma que han mantenido problemas con algunas alternativas de cuidado de carácter religioso, así como con la infraestructura para impartir el componente educativo. En concreto, menciona que

³ La estrategia “Yo me apunto” consiste en una serie de programas orientados a la población joven-adulta de zonas de mayor pobreza que promueve la reinserción dentro del sistema educativo, y ofrece distintas alternativas nocturnas para estudiantes que trabajan en el día.



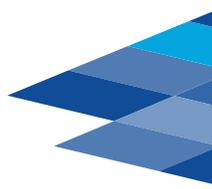
en alternativas de cuidado privadas con una determinada orientación religiosa han hecho uso de tiempo destinado a horas del componente educativo para realizar actividades propias de sus creencias⁴. Por otro lado, algunas infraestructuras no reúnen las condiciones solicitadas por las autoridades, generando situaciones de hacinamiento. Estas problemáticas, propias de la implementación, se conjugan con las derivadas de la ingeniería institucional que desarrolla la RedCudi, mencionadas anteriormente.

Sin embargo, en el nivel institucional, el nuevo escenario presupuestario del Estado genera confusión. De las entrevistas realizadas se extrae que, mientras que para los parlamentarios que proponen la inclusión de la Red de Cuido dentro del 8% destinado a la educación estatal, ésta reforma ya fue aceptada con el plan de reforma fiscal, el personal del Departamento de Primera Infancia del MEP considera que sólo se puede contabilizar los recursos del componente educativo dentro de la RedCudi y no el conjunto de recursos del que dispone. Esta última interpretación estaría avalada por la resolución de la Sala IV al respecto. De ser esto correcto, el monto del componente educativo de la RedCudi ya estaría contabilizado dentro del presupuesto del MEP, ya que refiere a los tiempos docentes. De lo contrario, el Gobierno podría incluir el total de financiamiento de la RedCudi en el imperativo constitucional de la educación. La manera como se comprenda esta disyuntiva por parte del Gobierno y las instituciones ejecutoras del programa será fundamental para los efectos de la educación en primera infancia.

Conclusiones

La RedCudi inició en el 2010 y se institucionalizó en el 2014 con la aprobación de la Ley N° 9920. El marco interpretativo originario lo concibe como una política de conciliación de roles, especialmente para mujeres que requieren de la atención de

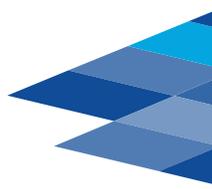
⁴ Madrigal (2018) menciona el ejemplo donde se destinaba tiempo propio de educación de preescolar para “la hora de gozo”, de lunes a jueves. Esto implicaba una reducción significativa del tiempo del componente educativo.



la Red para adentrarse en el mercado de trabajo. En esta línea, es parte de las políticas del cuidado implementadas de otros países latinoamericanos que surgen a partir de la lectura crítica de la realidad sobre el ejercicio desigual de las tareas de cuidado. Desde su implementación, se han expandido sus servicios de cuidado infantil considerablemente. Actualmente, dispone del 4% de los recursos de FODESAF para realizar sus labores, pero es necesario que recurra constantemente a financiamiento y herramientas de otras instituciones para cumplir con la demanda de cuidado. Sin embargo, la misma ST-RedCudi desconoce la demanda insatisfecha para alcanzar la universalización del programa.

El financiamiento y la orientación de la política de cuidado infantil ha adquirido un nuevo perfil en el debate político-parlamentario debido, por un lado, a la presión fiscal que enfrenta el gasto del Gobierno y, por otro lado, las recomendaciones de la OCDE (2017; 2018) en materia de primera infancia. Esto ha generado dos reformas legales, una de ellas ya aprobada. En primer lugar, se aprobó la Ley N° 9635, que amplía la educación pública a primera infancia y preescolar, por lo que debe incluirse dentro de la contabilización de la educación estatal. Sin embargo, no se menciona explícitamente a la Red de Cuido como parte de la educación de primera infancia. En segundo lugar, se ha presentado el Proyecto de Ley N° 20822 para fortalecer financiera e institucionalmente a la RedCudi. En este último caso, sí se apunta a la inclusión directa del presupuesto de la Red, sin que el MEP asuma nuevas responsabilidades sobre la misma. Por el contrario, la tutela recaería sobre el PANI.

En este sentido, existe una ambigüedad que se expresa en las diferencias de opinión de los actores consultados. Para el personal del departamento de primera infancia, la normativa actualizada hace referencia al componente educativo brindado a las redes de cuidado por parte del MEP; la RedCudi no sustituye la educación formal, sino que es un complemento y debe seguir siéndolo. El MEP destina recursos articulados con el trabajo de la RedCudi para personal docente,



capacitaciones y herramientas pedagógicas y didácticas para la primera infancia. Además, tutela la provisión de certificados de preescolar, ya que a partir de este año se hace obligatorio previo al ingreso a primaria. Por otro lado, al ser uno de los medios a través del cuál se da la educación de primera infancia, la Red de Cuido y Desarrollo Infantil podría ser registrado como recursos de la educación pública. Con este escenario, el proceso de discusión sobre la primera infancia y el origen y registro del financiamiento está lejos de resolverse.

Recomendaciones

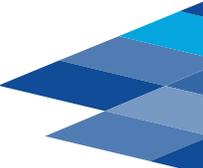
El debate actual en educación le otorga un acento particular a la primera infancia y su necesario fortalecimiento. De ahí que la iniciativa parlamentaria se concentre en la RedCudi, donde se brinda el componente educativo para niños de 0 a 5 años con el apoyo y la orientación pedagógica del MEP. Con esto en cuenta, se sugiere darle seguimiento al proceso parlamentario de debate y deliberación sobre el Proyecto de Ley N° 20822, así como sus eventuales modificaciones relativas a las fuentes de financiamiento, su contabilización dentro del presupuesto educativo y las funciones ejercidas por el Ministerio de Educación Pública. En consonancia con esto, es importante evaluar la posición de cada uno de los sectores involucrados, que ha sido remitida a la Comisión que tramita el proyecto de ley, ya que es probable que sean asimiladas por los proponentes.

En especial, se hace pertinente indagar sobre las perspectivas de los agentes involucrados en la ST-RedCudi en relación con los cambios que se han implementado, las recomendaciones que han recibido directamente de la OCDE y sus propias interpretaciones e indicaciones sobre las modificaciones que se deben hacer en cuanto al componente educativo. Además, es importante para COLYPRO darle continuidad a los cambios organizacionales del Departamento de Preescolar del Ministerio de Educación Pública. Estos cambios están en correspondencia con las presiones que impone el proceso de inclusión del país dentro de la OCDE, con

su llamado a enfatizar pedagógica e institucionalmente la educación de primera infancia.

Bibliografía.

- Alfaro, J. & Salazar, D. (2018, 4 de setiembre). ¿Cómo el presupuesto más austero de la década creció un 17,5%?. *Semanario Universidad*. Recuperado de: <https://semanariouniversidad.com/>
- Alfaro, J. (2018, 17 de Octubre). Diputados recortan ₡10.000 millones al FEES para pagar amortización de deuda. *Semanario Universidad*. Recuperado de: <https://semanariouniversidad.com/>
- Alvarado, J. (2017, 2 de agosto). Instituciones hacen "banca" para sustentar Red de Cuido. *CrHoy*. Recuperado de: <https://www.crhoy.com>
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (2018). Ley N° 9635 Fortalecimiento de las finanzas públicas. *Alcance N° 202*. Recuperado de: https://www.imprentanacional.go.cr/pub/2018/12/04/ALCA202_04_12_2018.pdf
- Aulicino, C. & Díaz, G. (2015). *Políticas públicas de desarrollo infantil en América Latina. Panorama y análisis de experiencias*. Perú: Diálogo Interamericano.
- Chichilla, S. (2017, 21 de junio). IMAS quiere presupuesto de educación para ampliar Red de Cuido. *La Nación*. Recuperado de: <https://www.nacion.com/>
- Colegio de Licenciados y Profesores. (2018). Pronunciamiento del Colopro. *Boletín*, 31, pp. 1-5. Recuperado de: http://www.colopro.com/ee_uploads/noticias/Boletin_31_-_Setiembre_-_IMPRESION.pdf
- Consejo Universitario de la Universidad de Costa Rica. (2018, 3 de julio). Acuerdo firme aprobado por el Consejo Universitario en sesión ordinaria N.º 6199. Recuperado de: <http://www.cu.ucr.ac.cr/>
- Contraloría General de la República. (2015). *Auditoría de carácter especial sobre la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil*. San José: Asamblea Legislativa.
- Espinoza, D. (2017). *Guía pedagógica para niños y niñas desde el nacimiento hasta los 4 años*. San José: Ministerio de Educación Pública.
- Esquivel, V.; Faur, E. & Jelin, E. (2012). *Las lógicas del cuidado infantil entre las familias, el estado y el mercado*. Buenos Aires: IDES.
- Guzmán, J. (2014). *Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil en Costa Rica. El proceso de construcción 2010-2014*. Chile: CEPAL.

- 
- Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales. (2018). *Costa Rica: una situación fiscal difícil y potencialmente insostenible*. [Nota de Coyuntura 04-2018]. Costa Rica: ICEFI.
- Instituto Mixto de Ayuda Social. (2018). *Datos sobre la Red de Cuido y Desarrollo Infantil*. Costa Rica: IMAS.
- López, S. (2017). Políticas de Cuidado Infantil en América Latina: Análisis comparado de Chile, Costa Rica, Uruguay y México. *Frontera Norte*, 29(58), pp. 25-46.
- Madrigal, E. (2018, comunicación personal). *Entrevista realizada por Esteban Arias*. San José: Departamento de Preescolar, Edificio Raventós.
- Ministerio de Educación Pública. (2018). *Nomina de Centros Educativos, clasificados por dirección regional y circuito, 2018*. [Archivo Excel]. San José: MEP.
- Ministerio de Planificación y Política Económica. (2018). *Plan Nacional de Desarrollo y de Inversión Pública del Bicentenario 2019-2022*. San José: MIDEPLAN.
- Organisation for Economic Co-operation and Development. (2016a). *Estudios Económicos de la OCDE: COSTA RICA 2016 Evaluación Económica*. Paris: OCDE.
- Organisation for Economic Co-operation and Development. (2016b). *Costa Rica Policy Brief*. Paris: OCDE.
- Organisation for Economic Co-operation and Development. (2017). *Análisis de la OCDE acerca de las políticas nacionales para educación: la educación en Costa Rica*. Paris: OCDE.
- Organisation for Economic Co-operation and Development. (2018). *Estudios Económicos de la OCDE: Costa Rica 2018*. Paris: OCDE.
- Programa Estado de la Nación. (2018). *Estado de la Educación Costarricense 2018*. San José: PEN.
- Quesada, J. (2018). *Expediente 20822 Ley de Fortalecimiento Institucional y Financiero de la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil. Comparativo de texto*. [Documento inédito]. San José: COLYPRO.
- Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. (2018). *Resolución N° 2018019511*. San José: Poder Judicial.
- Sancho, M. (2018, 4 de mayo). Gobierno y sector privado firman acuerdo para ampliar Red de Cuido. *CrHoy*. Recuperado de: <https://www.crhoy.com/>

Secretaría Técnica de la Red de Cuido y Desarrollo Infantil. (2018). *Marco Conceptual, Operativo y Organizacional*. San José: ST-RedCudi.

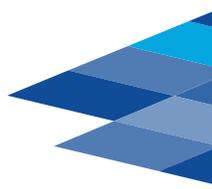
Vega, A. (2017). *La Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil (redcudi): características de los proveedores de servicio y sus desafíos*. San José: Programa Estado de la Nación.

Vindas, M. (2018, comunicación personal). *Entrevista realizada por Esteban Arias*. San José: Asamblea de Costa Rica.

Anexo

ANEXO 1. Instituciones educativas que ofrecen servicios a personas menores de edad beneficiarias de la Red de Cuido, 2018.

Institución	Dirección Regional	Matrícula Red
J. N. Jorge Debravo	San José Central - Circuito 05	36
J.N. Manuel Belgrano	San José Central - Circuito 05	48
J.N. República Popular China	San José Central - Circuito 06	67
J.N. Carlos Sanabria	San José Oeste - Circuito 02	47
J.N. Rincón Grande	San José Oeste - Circuito 02	42
J.N Juan XXIII	San José Oeste - Circuito 03	43
J.N. Sotero González Barquero	Desamparados - Circuito 02	16
J.N. José Joaquín Salas	Occidente- Circuito 01	23
J.N. Juan Manuel Bernardo Gómez	Occidente - Circuito 06	107
J.N. Turrialba	Turrialba - Circuito 02	36
Quince de Agosto	San José Central - Circuito 04	25
Granadilla Norte	San José Central - Circuito 04	32
Quince de Setiembre	San José Central - Circuito 05	40
Hatillo 2	San José Central - Circuito 05	20
Los Ángeles	San José Norte - Circuito 02	61
Monterrey Vargas Araya	San José Norte - Circuito 02	28
La Isla	San José Norte - Circuito 06	24
Ciudadela de Pavas	San José Oeste - Circuito 02	86
Daniel Oduber Quirós	San José Oeste - Circuito 02	38
Ezequiel Morales Aguilar	San José Oeste - Circuito 04	16
León XIII	San José Oeste - Circuito 05	23
Cristobal Colón	Desamparados - Circuito 05	43
San Jerónimo	Desamparados - Circuito 07	22
Mercedes Norte	Puriscal - Circuito 01	21
Rogelio Fernández Guell	Puriscal - Circuito 05	25
Arturo Quirós Carranza	Alajuela - Circuito 09	16
Tobias Guzmán Brenes	Alajuela - Circuito 09	17
Alberto Manuel Brenes Mora	Occidente - Circuito 02	20
Teodoro Picado Michalsky	Zona Norte Norte - Circuito 02	21
Coope Rosales	Cartago - Circuito 02	19
Manuel de Jesús Jiménez	Cartago - Circuito 04	16
Rodolfo Herzog Muller	Turrialba - Circuito 03	15
Braulio Morales Cervantes	Heredia - Circuito 01	31
José Figueres Ferrer	Heredia - Circuito 02	28
Huacas	Santa Cruz - Circuito 03	14
El Carmen	Cañas - Circuito 03	28



Los Ángeles	Cañas - Circuito 03	47
San Isidro	Puntarenas - Circuito 04	43
Marañonal	Puntarenas - Circuito 07	42
Heriberto Zeledón Rodríguez	Puntarenas - Circuito 07	25
Herradura	Aguirre - Circuito 05	27
Central del Jacó	Aguirre - Circuito 05	13
Villa de Mar #2	Limón - Circuito 01	31
Los Corales	Limón - Circuito 01	17
Rafael Yglesias Castro	Limón - Circuito 01	40
Hone Creek	Limón - Circuito 08	29
Barrio Los Ángeles	Guápiles - Circuito 01	25
Campo Kennedy	Guápiles - Circuito 03	64
Manuel María Gutierrez Zamora	Guápiles - Circuito 04	27
Total		1624

Nota: Adaptado a partir de MEP, 2018.