

# POLÍTICAS SOCIALES

## Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil en Costa Rica

El proceso de construcción  
2010-2014

Juany Guzmán León  
(Coordinadora)



cooperación  
alemana  
DEUTSCHE ZUSAMMENARBEIT

# POLÍTICAS SOCIALES

## Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil en Costa Rica

El proceso de construcción  
2010-2014

Juany Guzmán León  
(Coordinadora)



NACIONES UNIDAS



cooperación  
alemana

DEUTSCHE ZUSAMMENARBEIT

Este documento fue preparado por Juany Guzmán León, consultora de la División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), en el marco del proyecto Pacto social para una protección social más inclusiva (GER/12-006), bajo la supervisión de María Nieves Rico, Oficial de Asuntos Sociales de la CEPAL. La autora contó con la colaboración de Fernando Zeledón Torres, María Fernanda Avendaño Mora, Yagnna Nicolás Jiménez, María Valeria Vargas, Tomás Zeledón Torres, de la Universidad de Costa Rica. Se agradecen los comentarios de Isabel Brenes, Viceministra de Bienestar Social y Familia y Directora Ejecutiva de la Secretaría Técnica de la REDCUDI y de Carlos Maldonado y Ana Sojo, de la CEPAL.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la institución.

---

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN 1564-4162

LC/L.3858

Copyright © Naciones Unidas, junio de 2014. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

---

Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

# Índice

---

<b>Introducción</b> .....	7
<b>I. La red nacional de cuidado y desarrollo infantil (REDCUDI): el cuidado en la agenda política</b> .....	9
A. El cuidado en la primera infancia: el debate público .....	9
1. El cuidado como un factor que contribuye a la incorporación de las mujeres al mercado laboral .....	10
2. El cuidado como una fuente de empleo para las mujeres.....	10
3. El cuidado como un derecho de la niñez para alcanzar un desarrollo integral.....	11
4. El Estado como empresa pública y oferente de servicios de cuidado infantil.....	12
B. Antecedentes del cuidado en Costa Rica: institucionalidad pública .....	12
1. Institucionalidad y las políticas públicas previas a la REDCUDI.....	12
2. Marco jurídico en materia de cuidado infantil .....	14
C. REDCUDI: el modelo de formulación de política pública de cuidado infantil.....	15
1. Plan de gobierno (2010-2014).....	16
2. Plan Nacional de Desarrollo María Teresa Obregón Zamora (2011- 2014) .....	17
<b>II. Características de la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil (REDCUDI)</b> .....	19
A. Función regulatoria del Estado frente al sistema de cuidados.....	19
B. Componentes del Perfil de la REDCUDI.....	20
1. Principios e institucionalidad .....	20
2. Objetivos .....	23
3. Criterios de acción .....	24
4. Modalidades de cuidado en la REDCUDI .....	26
5. Modelo de financiamiento .....	28
<b>III. Actores y acuerdos de la REDCUDI</b> .....	31
A. Los actores .....	31
1. Actores con poder formal de decisión.....	32

2.	Actores con interés inmediato.....	37
3.	Actores de contexto.....	41
B.	Prácticas y estrategias .....	45
1.	Tipos de mediación al interior del Estado.....	45
2.	Representación sectorial o corporativa de intereses.....	47
3.	Mecanismos informales de negociación .....	48
4.	Configuración de actores, formación de coaliciones y uso de recursos .....	48
5.	Elaboración de propuestas, discursos y justificaciones de intereses .....	48
6.	Manejo de los medios de comunicación e interacción con la opinión pública.....	49
7.	Asignación y repartición de los costos y dividendos políticos.....	49
C.	Factores del contexto .....	50
1.	Inercias burocráticas, políticas y decisiones .....	50
2.	Normas y procedimientos para cambiar el “estatus quo”.....	51
3.	Correlación de actores políticos en los distintos niveles de gobierno .....	51
4.	Tensiones y movilizaciones en torno a la asignación y redistribución de recursos (sociales, económicos y fiscales) .....	52
5.	Acontecimientos que alteran el alcance y las percepciones acerca de las prioridades de cuidado .....	52
6.	Recursos y capacidades disponibles en el sector de política pública.....	53
D.	Políticas de cuidado: diálogos conceptuales .....	53
1.	Visiones sobre el papel del Estado, la comunidad, las familias y las personas en la generación del bienestar general .....	53
2.	Concepciones sobre la democracia y la ciudadanía .....	54
3.	Los medios legítimos para alcanzar bienestar social.....	54
4.	Enfoques, metodologías, técnicas e instrumentos para articular el bienestar y la protección social.....	55
<b>IV.</b>	<b>Modelo de procesos sociales .....</b>	<b>57</b>
A.	El valor de las instituciones en la definición e implementación de las políticas de cuidado.....	57
B.	Acuerdo de la REDCUDI como resultado de un pacto político.....	58
C.	El cuidado y el neo-institucionalismo como paradigma explicativo de la acción política.....	60
<b>V.</b>	<b>Observaciones finales.....</b>	<b>63</b>
	<b>Bibliografía .....</b>	<b>67</b>
	<b>Anexos .....</b>	<b>73</b>
Anexo 1 .....		74
Anexo 2 .....		82
Anexo 3 .....		83
	<b>Serie Políticas Sociales: números publicados .....</b>	<b>85</b>

## Cuadros

CUADRO 1	COSTA RICA: POLÍTICAS PÚBLICAS DE CUIDADO PREVIAS A LA REDCUDI Y SU INSTITUCIONALIDAD, 2013 .....	13
CUADRO 2	MARCO JURÍDICO INTERNACIONAL Y NACIONAL RESPECTO AL CUIDADO Y EL DESARROLLO INFANTIL. COSTA RICA, 2014 .....	14
CUADRO 3	CANTIDAD DE NIÑAS Y NIÑOS BENEFICIADOS POR LAS MODALIDADES DE LA REDCUDI. COSTA RICA, 2013 .....	27

CUADRO 4	PARTIDA ASIGNADA Y EJECUTADA POR LAS MUNICIPALIDADES QUE PARTICIPAN EN LA REDCUDI, COSTA RICA, 2011-2014 .....	28
CUADRO 5	REDCUDI: ACTORES CON PODER FORMAL DE DECISIÓN. COSTA RICA, 2013 .....	33
CUADRO 6	REDCUDI: ACTORES DE INTERÉS INMEDIATO. COSTA RICA, 2013 .....	37
CUADRO 7	REDCUDI: ACTORES DE CONTEXTO. COSTA RICA, 2013 .....	41
CUADRO 8	REDCUDI: RESUMEN DE ACTORES SEGÚN CATEGORÍA. COSTA RICA, 2013 .....	42

## Diagramas

DIAGRAMA 1	LINEA DEL TIEMPO DEL PROCESO DE LA LEY N° 9220 LEY DE LA RED NACIONAL DE CUIDO Y DESARROLLO INFANTIL (REDCUDI) .....	16
DIAGRAMA 2	PRINCIPIOS ORIENTADORES DE LA RED NACIONAL DE CUIDO Y DESARROLLO INFANTIL. COSTA RICA, 2013 .....	21
DIAGRAMA 3	PRINCIPIOS Y ENFOQUES DE LA RED NACIONAL DE CUIDO Y DESARROLLO INFANTIL. COSTA RICA, 2013 .....	22
DIAGRAMA 4	OBJETIVOS DE LA REDCUDI. COSTA RICA, 2013 .....	24
DIAGRAMA 5	CRITERIOS DE ACCIÓN REDCUDI. COSTA RICA, 2013 .....	25
DIAGRAMA 6	LAS MODALIDADES DE CUIDADO EN REDCUDI Y SU ÉNFASIS. COSTA RICA, 2013 .....	27
DIAGRAMA 7	JERARQUÍA EJECUTIVA DE LA REDCUDI A NIVEL NACIONAL. COSTA RICA, 2013 .....	34
DIAGRAMA 8	LA COMISIÓN TÉCNICA INTERINSTITUCIONAL DE LA REDCUDI. COSTA RICA, 2013 .....	35
DIAGRAMA 9	REDCUDI: INSTITUCIONES PÚBLICAS Y SUS MODALIDADES DE SERVICIO DE CUIDADO. COSTA RICA, 2013 .....	39
DIAGRAMA 10	FLUJO DE TOMA DE DECISIONES ALREDEDOR DE LA RED NACIONAL DE CUIDO Y DESARROLLO INFANTIL. COSTA RICA, 2013 .....	44
DIAGRAMA 11	MODELO DE LA VENTANA DE OPORTUNIDAD POLÍTICA APLICADO A LA REDCUDI, COSTA RICA, 2013 .....	60
DIAGRAMA 12	RELACIÓN ENTRE UNIVERSALIZACIÓN DE POLÍTICAS SOCIALES Y CREACIÓN DE CIUDADANÍA. COSTA RICA, 2013 .....	65



## Introducción

---

El 24 de marzo de 2014, la Presidenta de Costa Rica, Laura Chinchilla Miranda, firmó la Ley N° 9220, “Red Nacional de Cuido<sup>1</sup> y Desarrollo Infantil” (REDCUDI), aprobada en la Asamblea Legislativa tres semanas antes. A poco más de un mes<sup>2</sup> de concluir la administración, se culmina de este modo la que puede considerarse la primera etapa del proyecto al que la mandataria dio especial prioridad en su gestión de gobierno. En sus palabras:

“[...] nuestro Gobierno hizo una fuerte apuesta por la importancia que tiene el cuidado integral y el desarrollo en la primera infancia, como factor fundamental que permita cerrar brechas sociales, económicas, cognitivas, que muchas veces en la escuela no podemos cerrar. Para ello, hicimos la Red Nacional de Cuido, con el fin de dar respuesta a las mujeres, cuyos hijos pudieran estar en buenas manos y recibir cuidado, cariño y la atención que merecen. Por medio de la Red de Cuido, este Gobierno ha apoyado a las miles de mujeres jefas de hogar que no tienen en dónde dejar a sus hijos y que requieren llevar el sustento a sus hogares. Estamos muy contentos de que hoy, estas mujeres podrán dormir seguras, sabiendo que tendrán Red de Cuido de aquí para adelante, de aquí para siempre. Y que también a partir de hoy, estamos consolidando un gran legado para las niñas y los niños de Costa Rica a favor de su desarrollo” (Solano, 2014).

El presente informe busca dar cuenta del proceso de construcción conceptual y política de la REDCUDI, sus antecedentes, actores, intereses y valores en juego, la construcción de alianzas, los escenarios de la toma de decisiones y, por último, sus principales resultados. Es evidente que, constituyendo un salto importante en el compromiso histórico del Estado costarricense con el cuidado infantil y, más recientemente, con las mujeres y su activa inserción en la vida laboral, es también un proceso en construcción. De hecho, ambos focos de atención, el cuidado de niñas y niños y el soporte a las mujeres trabajadoras, van a acercar y distanciar en uno u otro momento a los más diversos actores involucrados en el programa REDCUDI en el período 2010-2014 en Costa Rica.

---

<sup>1</sup> La palabra cuidado tiene la misma acepción en Costa Rica que el término cuidado en el resto de los países de la región.

<sup>2</sup> Su última rendición de cuentas fue el 1 mayo de 2014.



Más de 32.000 niños y niñas, en su mayoría de familias en condición de pobreza, vulnerabilidad y riesgo social, están participando de este programa que les provee de servicios de alimentación y estimulación pedagógica, en 852 alternativas infantiles de carácter público y mixto (aporte público y privado). La REDCUDI se inserta en una historia de participación del Estado en el cuidado infantil, y la singularidad de haberse convertido en Ley de la República, merece una especial atención que apunte a dar cuenta precisamente en qué consiste esto que hemos planteado como un salto en el peldaño de la historia sobre los cuidados en Costa Rica.

Este informe responde al estudio de caso nacional en el marco de una iniciativa de alcance regional para toda América Latina puesta en marcha por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y la Cooperación Alemana (GIZ) en el proyecto que, entre otros objetivos, busca recoger experiencias de pactos sociales que han facilitado la discusión e implementación de procesos de protección social más inclusiva<sup>3</sup>. Este documento se enmarca en un trabajo colaborativo entre la CEPAL y el Viceministerio de Bienestar Social y Familia de la República de Costa Rica. El intercambio de experiencias, así como las lecciones aprendidas en cada uno de los países, pueden abonar positivamente a la aspiración por alcanzar un real cuidado integral de la niñez y un efectivo respaldo a las mujeres para su inserción y realización en el trabajo en toda América Latina.

En esta perspectiva, el informe se organiza en cinco capítulos. El primero de ellos tiene el propósito de situar en términos diacrónicos y sincrónicos la REDCUDI en la agenda política del cuidado en Costa Rica, el papel del Estado y los principales actores involucrados. El segundo capítulo destaca la idea de la REDCUDI como proceso. En el tercero se identifica el juego de la política y se dan a conocer los diversos actores que participan en la construcción de acuerdos. El cuarto capítulo integra, alrededor del papel clave de las instituciones, una discusión más general sobre valores, conceptos y compromisos que una iniciativa como la REDCUDI parece poner sobre la superficie: democracia y ciudadanía, expectativas que genera y sobre todo compromisos que adquiere un Estado democrático con sus habitantes. A modo de cierre, se proponen algunas observaciones finales sobre la REDCUDI, sus perspectivas, potencialidades y desafíos a futuro.

---

<sup>3</sup> Esto hace referencia al proyecto Pactos social para una protección social más inclusiva (GER/12/006).

## **I. La Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil (REDCUDI): el cuidado en la agenda política**

---

En este capítulo se aborda la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil (REDCUDI) como una política pública que constituye una iniciativa gubernamental diseñada para respaldar y legitimar las intervenciones estatales desde el enfoque del proteccionismo social y ofrecer servicios que potencien el desarrollo humano de la primera infancia (Ministerio de Bienestar Social y Familia. Sinopsis sobre la conformación y desarrollo de la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil. s.f.).

Con la finalidad de ahondar en la forma en cómo se institucionaliza e implementa esta política pública, es preciso presentar el estado del debate respecto a los distintos enfoques del cuidado en la primera infancia. Esta síntesis sobre las concepciones en torno al cuidado y desarrollo infantil permite al lector conocer cuáles han sido las nociones- marco que han asumido los Estados al formular e implementar políticas de cuidado desde la primera infancia. En un segundo momento se exponen los antecedentes del tratamiento del cuidado en la agenda política; posteriormente, se concluye con un tercer apartado referente al modelo de una nueva formulación de políticas de cuidado infantil.

### **A. El cuidado en la primera infancia: el debate público**

Reconocer el valor del cuidado en la primera infancia mediante políticas de bienestar social es uno de los instrumentos más importantes para formular una agenda política. Para ello es clave mencionar algunos enfoques teóricos en los que se basa la discusión entre las diversas nociones de cuidado y su relación con el desarrollo integral infantil.

Los principales enfoques corresponden a: i) el cuidado como una actividad que contribuye a la incorporación de las mujeres en el mercado laboral; ii) el cuidado como una práctica que da empleo a las mujeres; iii) el cuidado como un derecho de la niñez para alcanzar un desarrollo integral y cognitivo, y iv) el Estado como empresa pública y oferente de servicios de cuidado infantil.

## 1. El cuidado como un factor que contribuye a la incorporación de las mujeres al mercado laboral

Lo primero que se debe abordar es la problemática de la conciliación entre la vida laboral y la vida familiar de las mujeres, teniendo como telón de fondo la discusión sobre género y desigualdad de género. Por un lado las discusiones sobre género se han movido en líneas de investigación relacionadas con la construcción social de las conductas esperadas de lo que se considera “femenino” y lo que se considera “masculino”, aludiendo a comportamientos que se establecen de forma colectiva, feminizando labores como el cuidado y labores del hogar y masculinizando el trabajo remunerado fuera del hogar (Sainsbury, 1996).

Por otro lado, los estudios sobre la desigualdad de género analizan los distintos recursos materiales y simbólicos entre los hombres y las mujeres, y su forma de distribución y jerarquización producto de la organización social. Se visualiza cómo estos recursos materiales se derivan directamente del acceso que tienen las mujeres al mercado laboral, que implica a su vez recursos simbólicos patriarcales, como el hecho que ellas se queden en el hogar relegadas al espacio privado –pues ellas tienen instinto maternal, son irracionales y emocionales- y el hombre, que domina por excelencia el espacio público, no comparte las características ya mencionadas (Martínez Franzoni, 2008a).

En dicho contexto y frente al cuidado de sus hijos e hijas, las mujeres enfrentan el dilema de quedarse en su hogar cuidándolos o salir a trabajar de forma remunerada o a estudiar mientras ellos están en un centro de cuidado. Es evidente que la primera opción imposibilita su inserción en el mercado laboral. Además, hoy en día es prácticamente un mandato social que las mujeres trabajen de forma remunerada (jornada completa) y lleguen a su casa a realizar labores de limpieza y cuidado (media jornada más), lo que genera una brecha importante entre ellas y los hombres en cuanto al uso del tiempo para actividades educativas y recreativas.

Para algunas mujeres, el cuidado en el hogar es un factor que les impide trabajar, ya sea total o parcialmente, en tanto que “[...] las responsabilidades del cuidado infantil inhiben el trabajo remunerado, [...] existe además evidencia de que cuando consiguen permanecer en el mercado de trabajo las responsabilidades de cuidado las colocan en situación de riesgo de trabajos con salarios más bajos, más interrumpidos y con menos dedicación horaria” (Aguirre, 2010, pág. 12). De ello se desprende que cuando los hijos e hijas asisten al sistema educacional o a un centro de cuidado, la tasa de actividad laboral de las madres aumenta. Por lo tanto, los centros de cuidado infantil configuran un elemento importante para que la mujer pueda trabajar remuneradamente<sup>4</sup>, lo que implica una mayor autonomía económica y personal.

Asimismo, desde las políticas públicas, los programas de transferencias condicionadas se desarrollan bajo la visión “maternalista,” de forma que refuerzan y consolidan las bases de cuidado a cargo de las mujeres, lo que se acrecienta en el caso de los hogares más pobres (Sainsbury, 1996).

La noción del cuidado infantil como una actividad que posibilita a las mujeres disponer de tiempo para incorporarse al mercado laboral, también se aplica cuando es una tercera persona (distinta a la madre) quien accede a colaborar (remuneradamente o no) en el cuidado del niño. Un aspecto positivo de esta perspectiva de cuidado se da cuando a través de los mismos servicios de cuidado infantil, las mujeres logran encontrar una actividad laboral que optimice su desarrollo personal.

## 2. El cuidado como una fuente de empleo para las mujeres

El trabajo realizado en los centros de cuidado infantil sigue la lógica del cuidado brindado en el espacio familiar, donde es centralmente brindado por mujeres. Dada la similitud entre el cuidado como servicio y el cuidado en la familia, muchas mujeres optan por ofrecer sus servicios laborales en esta clase de

---

<sup>4</sup> Arriagada define el trabajo no remunerado como aquel “...realizado dentro de las familias principalmente por las mujeres que son cónyuges y por las que son jefas de hogar que, en las encuestas de uso de tiempo, son quienes destinan más tiempo a las actividades domésticas y de cuidado” (en Battyány y Scuro, 2010, pág. 58).

centros y, en la perspectiva de contribuir al desarrollo de la población infantil a su cargo, este trabajo se podría convertir en una actividad con las que fácilmente las mujeres pudieran identificarse y obtener retribución emocional.

Un elemento interesante de señalar es que muchas de las mujeres que laboran en estos centros de cuidado infantil, dedican su tiempo a tareas que tienen que realizar obligatoriamente a diario (nutrición e higiene), lo que podría convertirse en un trabajo con el que se sientan identificadas y hasta vinculadas emocionalmente, ante la posibilidad de contribuir al desarrollo integral de la población infantil que esté bajo su cargo.

### **3. El cuidado como un derecho de la niñez para alcanzar un desarrollo integral**

Generar políticas públicas que promuevan el desarrollo de la primera infancia se sustenta en que los beneficios de hacerlo, según la evidencia, no sólo superarían los costos sino que se verían a mediano y largo plazo (ANEP, 2012, pág. 6). Bajo esa perspectiva de cuidado y desarrollo integral, muchos Estados han asumido entre sus responsabilidades de garantizar los derechos de sus habitantes, ciertas políticas relacionadas con el cuidado infantil, ya que valoran algunos factores exógenos relacionados como “[...]el nivel de desarrollo y crecimiento económicos, el compromiso político y social, las actitudes culturales hacia la crianza, el beneficio percibido de programas de desarrollo en la primera infancia y otros factores como la participación de las mujeres en la fuerza laboral” (Vegas y Santibáñez, 2010, pág. 37).

Con la puesta en marcha de políticas de cuidado, además de estimular la inserción de la mujer al mercado laboral, se garantiza el cumplimiento de ciertos derechos de los niños, como lo es el gozar de cuidado. Muchos de los programas estatales tienen como objetivo principal el ofrecer servicios integrales de desarrollo cognitivo y motor según las necesidades de las distintas edades, ya que se ha demostrado científicamente que los primeros cinco años de vida es el periodo clave para la adquisición de aprendizajes y habilidades. Los niños pueden aprender fácilmente un segundo idioma entre los 0 y 5 años. Eso se hace más difícil a la edad de 10. En el caso de la audición y el desarrollo del lenguaje, hay claramente un período crítico. Sabemos también que si un infante, entre la edad de 1 a 3 años, es expuesto a las interacciones verbales, determina sus habilidades verbales y su desempeño en el sistema escolar a la edad de nueve años (Fraser, s/f).

En América Latina el ingreso a los programas de educación pre-escolar, se inicia a los 3 años de edad (Vargas-Barón, 2009) momento en que el proceso de desarrollo cerebral ya está avanzado. Asimismo, en varios países de la región se están formulando políticas orientadas al incremento de la inversión en la primera infancia, enfocadas en áreas diferenciadas de intervención como el adecuado desarrollo de la capacidad cognitiva de las y los niños con miras a una inserción escolar exitosa y un mejor desempeño laboral en la vida adulta (Rossel, 2013).

En Costa Rica, un alto número de niños y niñas entre los 0 y 6 años vive en condiciones de pobreza y no recibe educación preescolar de calidad. Con este panorama se vuelve fundamental que se potencie el desarrollo integral de la infancia en el sistema de cuidado. En este sentido el gobierno sostiene que “[...] el país está en capacidad de hacer progresos sustantivos en la enseñanza preescolar en el corto plazo” (Estado de la Nación, 2013, pág. 43).

Las políticas, programas y proyectos orientados a la prestación de los servicios de guardería y cuidado de personas dependientes (en este caso, niñas y niños) ayudan al cumplimiento de metas que van más allá del alcance nacional de los Estados, y se enmarcan en macropolíticas tales como los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), especialmente en los puntos que tienen que ver con reducción de la pobreza y mortalidad materno-infantil además de igualdad entre los sexos (Kaczmarka, 2013).

Para el caso de Costa Rica, este tema en particular es uno de los ejes orientadores de la política de la REDCUDI; lo que se expresa en cuatro de los siete componentes del Modelo de Atención (Ministerio de Bienestar Social y Familia, 2011, pág. 53):

- Desarrollo físico (salud, seguridad, nutrición, higiene y estimulación del desarrollo físico).
- Desarrollo cognitivo y lingüístico.

- Desarrollo socio-afectivo.
- Participación, derechos y responsabilidades de niños y niñas.

En América Latina y el Caribe existen fuertes disparidades en lo que se refiere al acceso que tienen niñas y niños a las diversas formas de educación pre-escolar y sistemas de cuidado (Vegas y Santibáñez, 2010, pág. 40). En Costa Rica existe poca disponibilidad de datos referentes a la cobertura del cuidado de niños menores de 3 años. Esta es una situación que amerita una atención prioritaria del Estado y convertirle en oferente de servicios integrales de cuidado infantil, tal y como se analiza en el punto siguiente.

#### **4. El Estado como empresa pública y oferente de servicios de cuidado infantil**

El Estado como actor oferente de servicios tendientes hacia la atención del cuidado infantil, es un “[...] producto de las luchas de las clases populares y de la búsqueda de un consenso por parte de la clase dominante, que implica trascender sus intereses corporativos como clase, el Estado realiza una serie de funciones conocidas como políticas sociales” (Sojo, 1982, pág. 1).

En Costa Rica, muchas familias no disponen de los recursos económicos necesarios para enviar a sus hijos a centros de cuidado privado pues el costo es muy alto; en consecuencia, la única forma de brindar cuidado y atención a los niños es en el espacio familiar y las encargadas de hacerlo son las mujeres (Sojo, 1982).

Es así como en las políticas sociales dirigidas a las familias y a proveer servicios de cuidado se consideran cuatro elementos determinantes: los mercados, las familias, las comunidades y el Estado (Rico y Maldonado, 2011). En este sentido, la función formal de las políticas encaminadas hacia la conciliación de la vida familiar es la redistribución de cargas, recursos y oportunidades con el fin de promover el bienestar de las y los beneficiarios.

Entre los muchos ejemplos de iniciativas gubernamentales implementadas en Costa Rica en el tema del cuidado infantil, y que fusionan varios de los elementos señalado, destacan dos: i) los Centros de Educación y Nutrición y de Centros Infantiles de Atención Integral (CEN-CINAI)<sup>5</sup>, siendo este por excelencia un servicio de cuidado infantil enfocado a la promoción de la salud y nutrición de los infantes, y la forma institucionalizada de cuidado más antigua del país, y ii) el programa Segunda Casa que proponía un sistema de cuidado para menores de edad una vez concluida la jornada escolar y era supervisado por el Ministerio de Educación Pública (MEP). Este último fue cancelado, pues la cartera argumentó que este asunto era competencia de la Dirección Nacional del CEN-CINAI (Mata, 2009).

El estado costarricense ha asignado gran relevancia a contar con programas y proyectos de cuidado infantil integrados en una estrategia de atención integral, de modo de que los recursos sean ejecutados de la mejor forma. Al respecto, se plantea que: “una política nacional es un camino útil para articular y coordinar diversas políticas desde una visión común” (Vegas y Santibáñez, 2010, pág. 102).

## **B. Antecedentes del cuidado en Costa Rica: institucionalidad pública**

Este segundo apartado reseña algunas de las políticas sociales que se han implementado en Costa Rica en el ámbito del cuidado infantil, las que se presentan divididas en dos sub-temas: la institucionalidad pública existente previa a la creación de REDCUDI y el marco jurídico internacional y nacional en la materia.

### **1. Institucionalidad y las políticas públicas previas a la REDCUDI**

Para los fines de este documento, entenderemos una política social como: “[...] un espacio en el que interactúan dialécticamente los intereses del capital, el Estado y la clase trabajadora. Las políticas sociales son una herramienta indispensable del Estado, que permiten dar atención a las más agudas manifestaciones de la

<sup>5</sup> Los detalles históricos, conceptuales y de funcionamiento de los CEN-CINAI se abordarán más adelante.

cuestión social, posibilitando la reproducción del sistema capitalista, además de ser un medio en el que la clase trabajadora legitima sus derechos en el ámbito formal” (Calvo y otros, 2012, pág. 39).

En el área del cuidado infantil, esta concepción de política social toma realce en Costa Rica a partir de la creación del PANI en el año 1930, ya que esta institución nace con el objetivo de convertirse en la primera entidad pública rectora y protectora de los derechos de la niñez y la adolescencia (PANI, s/f). Con relación a su función principal, se plantea que: “la protección especial de la madre y la persona menor de edad estará a cargo de una institución autónoma denominada Patronato Nacional de la Infancia (PANI), con la colaboración de otras instituciones del Estado” (Constitución Política de la República de Costa Rica, 1949, artículo 55).

Su creación se considera un hito en la institucionalidad pública en la materia, ya que fue gracias a su instauración que en esa fecha tanto las autoridades estatales como ciertos sectores sociales toman conciencia de lo necesario que resulta la cristalización institucional de ciertas entidades que administren y ejecuten programas de cuidado a disposición de poblaciones vulnerables como la niñez. La creación del PANI instala: “... un precedente en la forma de atender a la población menor de edad, la madre y la familia, debido a que genera el desarrollo de legislación para atender a la niñez, como lo son la Ratificación de la Declaración de Ginebra, la aprobación del Código de la Infancia, la Ley de Adopciones y la Ley de Desayuno Escolar” (Calvo y otros, 2012, pág. 137).

Asimismo, la institucionalización del PANI se perfila como un detonante en la promulgación de ciertas legislaciones tales como el Código de la Infancia de 1932, lo que refleja que en esos años el Estado adquiriría un rol más preponderante en las intervenciones en el campo del proteccionismo social. Su actuación se vio influenciada considerablemente por un contexto político internacional y, tal como plantean los autores citados, “[...] la Declaración de los Derechos Humanos incide en el acontecer nacional, este estatuto influye en la dirección de acciones estatales para la población costarricense y por ende impacta en los niños y niñas del país [...]” (Calvo y otros, 2012, pág. 136).

Sin embargo, a pesar del rol más activo que asume el Estado en políticas de niñez desde la creación del PANI, también se perfila la complejidad que implicó para las autoridades estatales la formulación de políticas sociales a corto y mediano plazo. Por lo tanto, no es sino hasta aproximadamente inicios de la década de los noventa que en el país se empiezan a formular políticas públicas de cuidado que gozan de mayor alcance e impacto en la población costarricense. Entre ellas se encuentran la creación de: i) Centros de Nutrición; ii) Centros de Educación y Nutrición (CEN); iii) Centros Infantiles de Atención Integral (CINAI); iv) Guarderías Infantiles y Guarderías de Previsión Social; v) Hogares Comunitarios, y vi) Centros de Atención Integral (CAI) (véase el cuadro 1).

**CUADRO 1**  
**COSTA RICA: POLÍTICAS PÚBLICAS DE CUIDADO PREVIAS A LA REDCUDI**  
**Y SU INSTITUCIONALIDAD, 2013**

Políticas públicas	Instituciones
Centros de Nutrición (1951)	Ministerio de Salubridad <sup>a</sup>
Centros de Educación y Nutrición (1971)	Ministerio de Salud
Centros Infantiles de Atención Integral (1972)	Ministerio de Salud
Guarderías Infantiles y Previsión Social (1989)	Ministerio de Trabajo
Hogares Comunitarios (1992)	Instituto Mixto de Ayuda Social
Centros de Atención Integral (2000)	Ministerio de Salud

Fuente: Elaboración propia a partir de información extraída de Alexia Calvo y otros, “Un análisis histórico crítico de la política social de cuidado para la niñez en Costa Rica”, Universidad de Costa Rica, Tesis para optar por el grado de licenciatura en Trabajo Social, 2012.

<sup>a</sup> Se aclara que este es el antecesor del Ministerio de Salud.

Para ahondar respecto a los recursos con los que cuenta el Estado para implementar esta clase de políticas sociales, es importante referenciar el marco jurídico internacional y nacional en materia de cuidado infantil, por lo que en el siguiente apartado se hace una mención de la normativa que ha fungido como herramienta que legitima la actuación estatal en los servicios de cuidado y desarrollo infantil.

## 2. Marco jurídico en materia de cuidado infantil

El tema del desarrollo de la primera infancia y el cuidado infantil ha sido abordado en diversos instrumentos jurídicos internacionales suscritos por los Estados de América Latina, incluida Costa Rica. El objetivo es que estos compromisos cobijen la normativa nacional para lograr avances en la aplicación de políticas que garanticen el cumplimiento de derechos humanos y contemplen los principios acordados en ellos.

En la región varios organismos internacionales han propiciado importantes avances en relación con el desarrollo de la primera infancia y el cuidado infantil. La REDCUDI no es excepción y responde a convenios y acuerdos suscritos por Costa Rica. La función e injerencia de estos son un factor clave para que los Estados respalden sus políticas de cuidado con base en la normativa internacional y nacional que contempla al cuidado como un derecho de la primera infancia.

A nivel nacional, la REDCUDI cuenta con un conjunto de políticas públicas en la materia que le anteceden, lo que las convierte en experiencias concretas a disposición del Estado. La trayectoria recorrida mediante los diversos programas ya señalados releva el lugar que ha ocupado el cuidado en la agenda política costarricense.

El siguiente cuadro sistematiza los principios internacionales y nacionales que rigen la políticas de primera infancia, los cuales se repasarán brevemente (véase el cuadro 2).

**CUADRO 2**  
**MARCO JURÍDICO INTERNACIONAL Y NACIONAL RESPECTO AL CUIDADO Y**  
**EL DESARROLLO INFANTIL. COSTA RICA, 2014**

Internacional	Nacional
Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948).	Creación del Patronato Nacional de la Infancia (1930). Art. 55 Constitución Política de Costa Rica.
Declaración de los Derechos del Niño (1959).	Código de la Niñez y la Adolescencia N° 7739 (1998).
Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1960).	Ley General de Centros de Atención Integral N° 8017 (2000).
Convención para Eliminación Todas Formas Discriminación de la Mujer (1967).	Reglamento de la Ley General de Centros de Atención Integral. 23 de mayo, 2001.
Convención sobre los Derechos del Niño (1989).	Política Nacional para la Igualdad y Equidad de Género (2007- 2017) <sup>a</sup>
Objetivos de Desarrollo del Milenio (2000-2015).	Política Nacional para la Niñez y la Adolescencia Costa Rica (2009-2021) <sup>b</sup>
Objetivos del Foro Educación para Todos. UNESCO (2000-2015).	Ley de Creación de la Dirección Nacional de Centros de Educación y Nutrición y de Centros Infantiles de Atención Integral N° 8809 (2010).
Estrategias para la reducción de la pobreza (PRS: Poverty Reduction Strategies) (2005).	Decreto Ejecutivo; Declaratoria de Interés Público de la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil (N° 36020) (2010).
	Decreto Ejecutivo; Organización general y bases operativas de la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil (N° 36916) (2012).
	Ley de la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil (2014)

Fuente: Elaboración propia a partir de la información extraída de los sitios web oficiales de instituciones públicas de Costa Rica.

<sup>a</sup> Es una política pública focalizada en la promoción de los derechos humanos desde la perspectiva de la igualdad y equidad de género. Se caracteriza por un conjunto de acciones cuyos postulados derivan de las propuestas formuladas tanto por las autoridades gubernamentales como por las organizaciones de la sociedad civil.

<sup>b</sup> Al igual que la Política Nacional para la Igualdad y Equidad de Género, esta política se constituye en un iniciativa más del gobierno de Costa Rica por implementar ciertos cursos de acción derivados de los acuerdos internacionales que el país ha suscrito en temas como promoción y protección de los derechos de la niñez y la adolescencia.

Por lo tanto, la formulación y ulterior implementación de la REDCUDI se debe no solo al conjunto de programas existentes, sino que es un claro intento de plantear una política que las integre y dé continuidad. Así, se vuelve una política estatal que busca promover la primera infancia bajo ideales de universalidad, integralidad e interinstitucionalidad. El próximo apartado ahondará sobre esta Red.

## C. REDCUDI: el modelo de formulación de política pública de cuidado infantil

Desde sus inicios la REDCUDI planteó como un pilar fundamental la universalización de un sistema de cuidado que pudiera: “[...] realizar el inmenso potencial que posee para responder adecuadamente a las necesidades de las familias en condición de pobreza y desaprovecha posibilidades de alcanzar un impacto mucho más (en sí mismo y debido a la falta de una coordinación interinstitucional pertinente y efectiva), al carecer de una visión estratégica orientada eficazmente en función del desarrollo integral de los niños y las niñas” (Grillo y otros, 2010, pág. 6)<sup>6</sup>.

Otro tema en la palestra de la discusión durante la formulación de la REDCUDI fue el tema de la estratificación entre centros de cuidado infantil públicos y privados. Es decir, que se mantuvieran por separado y que los centros privados no fueran incorporados a la Red; no obstante, desde el plan de gobierno de Laura Chinchilla planteado en campaña se propuso impulsar programas que incentivaran a la empresa privada a suministrar servicios de cuidado infantil e instalar en el país un sistema integral de cuidado que brindara mejores y mayores oportunidades de cuidado a la primera infancia.

En mayo de 2010, cuando ya había sido electa Presidenta de la República, Chinchilla firmó el decreto ejecutivo N° 36020 que declaraba de interés público la Red Nacional de Cuido y que constituye la base que sustentó la implementación de la REDCUDI como una política pública. Textualmente, el artículo 3 del decreto plantea que, a través de la figura de la REDCUDI, el gobierno: “[...] insta y autoriza a las instituciones del Estado para que, dentro de su ámbito de competencia y de acuerdo con sus posibilidades, colaboren activamente y aporten recursos humanos, físicos y económicos para el desarrollo de las actividades conducentes a la conformación y desarrollo de la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil” (Presidencia de la República y Ministerio de la Presidencia, 2010).

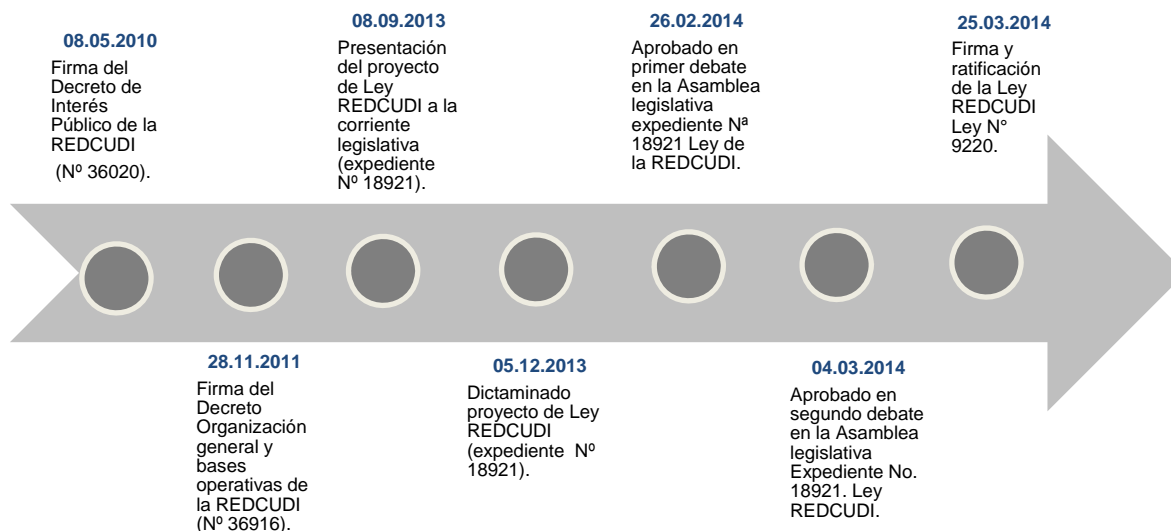
A partir de este decreto N° 36020 de mayo de 2010, se arranca con la política pública como prioridad del gobierno aspirando a impulsar su sostenibilidad en el tiempo, aspecto que finalmente se logra con la aprobación de la Ley N° 9220, Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil (REDCUDI) en marzo del 2014. Este proceso ha sido graficado en una línea de tiempo con los principales momentos en la ruta de aprobación de esta ley (véase el diagrama 1).

En los acápite que siguen se darán a conocer más elementos en torno a las características de la Red así como su evolución desde el planteamiento como una propuesta dentro el programa de gobierno 2010-2014 y luego, una vez en gobierno, ya consolidada por medio de su incorporación en el Plan Nacional de Desarrollo María Teresa Obregón Zamora (2011- 2014). En Costa Rica los planes electorales de los partidos políticos son requisito implícito en el artículo 98 de la Constitución Política de Costa Rica, todo partido responsable debería tener una propuesta de gobierno que presente en período de campaña. Si el partido logra ser electo, este plan de gobierno en teoría se convierte en la base para el Plan Nacional de Desarrollo; por tanto, es obligatorio para todo gobierno contar con un plan nacional de desarrollo de largo, mediano y corto plazo que amplíe las propuestas planteadas en el plan de gobierno con plazos, metas e indicadores de cumplimiento. Es decir, el plan nacional de desarrollo es el marco global que orienta los planes operativos institucionales.

<sup>6</sup> En efecto, en entrevista a la Presidenta Chinchilla, ella subrayó sus dos motivaciones: liberar tiempo para que las mujeres puedan estudiar y trabajar; y desarrollar el cuidado en una perspectiva nacional de responsabilidad social.



**DIAGRAMA 1**  
**LINEA DEL TIEMPO DEL PROCESO DE LA LEY N° 9220**  
**LEY DE LA RED NACIONAL DE CUIDO Y DESARROLLO INFANTIL (REDCUDI)**



Fuente: Elaboración propia.

## 1. Plan de gobierno (2010-2014)

De cara a la elección de 2010, la entonces candidata presentó su plan de gobierno donde se planteaba la creación de centros de cuidado infantil, sin recibir, entonces, el nombre de REDCUDI ni explicitar objetivos y alcances. El tema se planteó dentro del eje de Bienestar Social, aludiendo a la problemática del cuidado de niños y niñas<sup>7</sup>. En el documento se menciona una serie de retos hacia los que debe responder la sociedad en tanto responsable del cuidado de estos grupos vulnerables. Textualmente, señala: “enfrentamos también el reto de consolidar y extender los avances que hemos logrado en la protección de los grupos vulnerables de nuestra sociedad: la protección de niños y niñas frente a las amenazas del abuso, el abandono, la violencia, ante la falta de acceso a la educación y a una alimentación sana y nutritiva [...]” (Plan de Gobierno Laura Chinchilla, 2010-2014).

Partiendo de la constatación que uno de los principales obstáculos que enfrentan las mujeres para buscar trabajo es el cuidado de las personas dependientes de ellas, en este plan se proponen cuatro metas específicas:

- i) Duplicar la cobertura de los servicios de cuidado de niños y niñas en jornada de 10 horas o más, ofrecidos por los CEN- CINAI, para que al final del periodo de gobierno al menos 8.000 niños y niñas tendrán acceso a estos servicios.
- ii) Incrementar en un 25% la cobertura del mismo programa en jornada reducida (cuatro horas), para que a fines de la administración se hayan atendido 25,000 niños y niñas.
- iii) Elaborar un plan que permita cubrir el 100% de la población que requiere servicios de cuidado infantil en un plazo no mayor a los 10 años.

<sup>7</sup> También se menciona el cuidado de las personas adultas mayores, caso que no compete para el presente análisis.

- iv) Impulsar programas que incentiven a la empresa privada a suministrar servicios de cuidado infantil para sus trabajadoras y trabajadores, de manera que el avance sea aún más acelerado.

Del mismo modo, en la propuesta denominada Programa Comunidades solidarias, seguras y saludables se establece el desarrollo de planes integrales de desarrollo local donde se contemple el tema del cuidado y protección de la población menor de edad, la ampliación de la cobertura de programas sociales selectivos (dentro de los cuales está CEN-CINAI) y subsidios para mejorar el cuidado de este grupo. Este programa se implementará de forma prioritaria en los 10 cantones del país con menos índice de desarrollo social.

El periodo de transición entre el Plan de Gobierno y el Plan Nacional de Desarrollo ocurre mediante el decreto N° 36020 firmado el 8 de mayo de 2010, primer día de gobierno. Este decreto, titulado, “Declaratoria de Interés Público de la Red Nacional de Cuido”, postula a la REDCUDI como un proyecto de primer orden público, instando a la institucionalidad pública a tomar las acciones tendientes para establecer dicho sistema de cuidado.

## **2. Plan Nacional de Desarrollo María Teresa Obregón Zamora (2011- 2014)**

En este plan se asume que en el país, específicamente en las zonas donde hay condiciones de pobreza extrema, vulnerabilidad y riesgo social (20.000 hogares), se deben satisfacer necesidades básicas como vivienda, educación, salud, nutrición y servicios de cuidado y desarrollo infantil. El Plan Nacional de Desarrollo María Teresa Obregón se centra en el fortalecimiento de la calidad de los programas y servicios para los grupos vulnerables, de modo que, por una parte, posibilite la inserción laboral de las madres y, por otra parte, ofrezca a niños y niñas servicios de cuidado de calidad mientras sus madres trabajan (MIDEPLAN, 2010, pág. 54).

En dicho documento se explicitan por primera vez los conceptos de red de cuidado y de desarrollo infantil de modo más sistemático, señalando que para: “[...] atender a los sectores más vulnerables para potenciar un efectivo combate a la pobreza y la exclusión, en respeto de sus necesidades concretas y en respuesta a un proyecto de vida plena y el ejercicio de una ciudadanía basada en el enfoque de derechos, el Gobierno está desarrollando una red institucional de atención para niños, niñas y adultos mayores” (MIDEPLAN, 2010, pág. 55).

Se propone convertir la Red en un sistema universal basado en un esquema de financiamiento solidario, bajo la coordinación del IMAS, PANI y Ministerio de Salud (MINSAs), con la Dirección de CEN CINAI. Estas metas se plantean con horizonte temporal en el año 2014, y en su momento se estimó un gasto presupuestario de 33.700 millones de colones (MIDEPLAN, 2010, pág. 149). El siguiente capítulo tratará de los componentes referidos a los cursos de acción, la funcionalidad y mecanismos de financiamiento de la REDCUDI<sup>8</sup>.

Con la mira puesta en cumplir uno de los objetivos específicos dentro de los lineamientos de políticas sociales sectoriales, el de mejorar el acceso de niñas y niños a los servicios de cuidado brindados por los establecimientos de CEN-CINAI, se espera cumplir con las siguientes metas (MIDEPLAN, 2010, pág. 166):

- Construir 170 obras de infraestructuras equipadas y listas para su funcionamiento.
- Contratar 897 nuevos funcionarios para que laboren en las áreas de nutrición y desarrollo infantil.
- Incrementar en 6.649 los niños entre 3 meses y 13 años atendidos en los establecimientos de CEN-CINAI.

---

<sup>8</sup> En la entrevista realizada para este estudio, Fernando Marín, Ministro de Bienestar Social y Familia, expresó que cuando se incorporó a la REDCUDI como parte importante del Plan Nacional de Desarrollo, ya se tenía contemplada la formulación de una meta más amplia que incluía a actores municipales, cooperativas, asociaciones solidaristas y de desarrollo.

Por último, es importante mencionar que la culminación de este proceso de formulación e institucionalización de la REDCUDI a nivel nacional se cristaliza con la introducción, por iniciativa del Ejecutivo, del proyecto de Ley (Expediente 18921) de dicha política pública en la corriente legislativa. El 5 de diciembre de 2013 el texto de esta iniciativa fue aceptado en la Comisión Permanente Especial de Ciencia, Tecnología y Educación. Fue aprobada en primer debate el 26 de febrero de 2014, convirtiéndose en Ley de la República el día 24 de marzo de 2014.

## II. Características de la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil (REDCUDI)

---

### A. Función regulatoria del Estado frente al sistema de cuidados

En temas relacionados con políticas sociales y políticas de familia en particular, resulta importante destacar el papel del Estado como responsable de conciliar las necesidades de las familias y los roles que las mujeres desempeñan. Esta responsabilidad va más allá de la formulación de políticas; refiere a la regulación y control de todos los aspectos relacionados con un sistema de cuidado, en temas de estandarización de la calidad y reglas mínimas de funcionamiento (Esquivel, Faur y Jelin, 2012).

Ante la institucionalización de un sistema de cuidados, el Estado de Costa Rica debe encaminarse de acuerdo con las necesidades de las familias, situación que ocurría en mayor medida con la existencia de los Estados de Bienestar. En la actualidad, los Estados deben responsabilizarse y tomar decisiones de acuerdo con los requerimientos y roles que las mujeres desempeñan. A la hora de proveer de un empleo a las mujeres que lo buscan, falla el Estado o el mercado, lo que en muchos casos determina que las mujeres queden en el hogar realizando labores no remuneradas y compensando el desbalance con relación a los cuidados requeridos por niños y niñas (Esquivel, Faur y Jelin, 2012, pág. 32).

De esta forma, esta responsabilidad estatal debe ser una problemática social de primer orden, de allí que se intenta proyectar la REDCUDI como un “bien público”<sup>9</sup>; es decir, un programa de interés no sólo para las instituciones públicas sino también para las comunidades, municipalidades, organizaciones de la sociedad civil, familias y empresas privadas, entre otras.

El rol del Estado en materia de cuidados debe ser fiscalizar, facilitar, implementar y ejecutar las políticas de cuidado y de primera infancia. Ello se relaciona con la necesidad de intervenciones que consideren varios problemas sociales con una misma política. En este sentido, Pautassi y Rico indican que: “[...] es necesario que el Estado maximice los escasos recursos existentes, aumente el gasto social

---

<sup>9</sup> Véase Ministerio de Bienestar Social y Familia. Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil (s.f.). *Sinopsis sobre la conformación y desarrollo de la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil*, pág. 2.

en la primera infancia desde el nacimiento (el más bajo de todas las etapas del ciclo de vida en los países) y actúe como proveedor y garante de la calidad del cuidado. La intervención del Estado debe ser transversal, pues el cuidado interpela las áreas de economía, infancia, trabajo, educación, salud, seguridad social, género, infraestructura y presupuesto público” (Pautassi y Rico, 2011, pág. 9).

La REDCUDI es una respuesta a la necesidad de construir un formato de servicio de cuidado estratégico que vincule la participación de los distintos actores, en tanto lo que se busca es “[...] una coordinación interinstitucional pertinente y efectiva [...]” (Ministerio de Bienestar Social y Familia, s/f, pág. 10).

## **B. Componentes del Perfil de la REDCUDI**

### **1. Principios e institucionalidad**

El objetivo de esta política pública es articular las funciones públicas que las instituciones responsables de cuidado infantil en el país ya venían asumiendo con los esfuerzos de otros actores sociales involucrados en la atención de la primera infancia. Por lo tanto, no sólo se proyectó como una política interinstitucional desde una idea de financiamiento solidario, sino que intentó dar un lugar predominante al diseño de un marco acordado y compartido de objetivos, valores, principios y reglas comunes que permitan velar por la pertinencia, integralidad y calidad de estas prestaciones para lo cual era necesario definir claramente las formas de intervención, los componentes de la red y las modalidades de su interacción (Sojo, 2010).

Desde la perspectiva de una mayor integración de esfuerzos y programas interinstitucionales, las acciones gubernamentales en la REDCUDI se orientaron principalmente hacia la articulación de servicios, instituciones, programas y organizaciones sociales que tuvieran como parte de sus objetivos realizar aportes al desarrollo y aprendizaje de niños y niñas, generando un trabajo coordinado, complementario e intersectorial (Ministerio de Bienestar Social y Familia, s/f). Junto con ello, el Decreto Ejecutivo N° 36020 sustentó la intervención de las autoridades públicas en torno a la implementación de esta política pública.

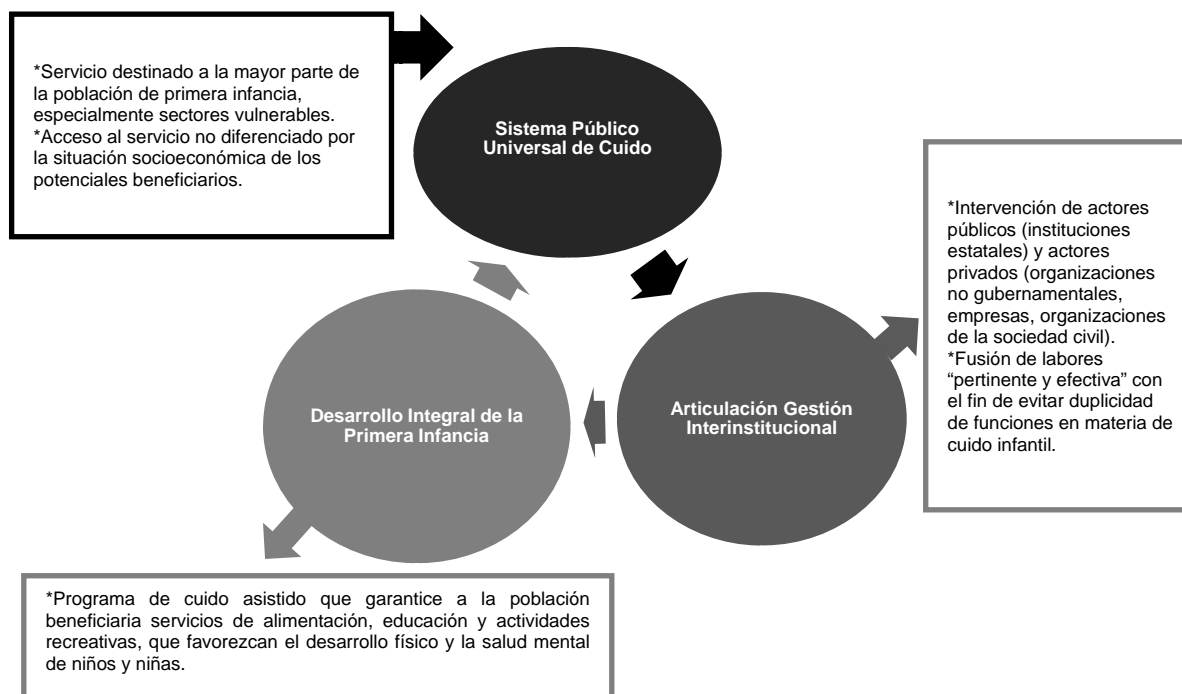
Tal y como se explica en dicho decreto, los principios orientadores de la REDCUDI son los siguientes: i) creación de un sistema público universal de cuidado, ii) articulación de la gestión interinstitucional del cuidado y iii) desarrollo integral de la primera infancia. Cada uno de estos principios se basa en un conjunto de postulados argumentativos que respaldan la opción del Estado de Costa Rica por un modelo oficial de cuidado infantil (véase el diagrama 2).

Es importante resaltar que el primer principio, relacionado con la generación de una perspectiva de cuidado infantil como servicio público universal, fue uno de los argumentos centrales de los actores gubernamentales participantes en la formulación de la política. Con ello se aludía a la necesidad de ejecutar un programa de cuidado infantil cuyo alcance tuviera como objetivo el cubrir la mayor cantidad posible de niños y niñas cuyas edades coincidieran con el perfil de potenciales beneficiarios.

Quienes ejecutaron la política también se enfocaron en garantizar “[...] lineamientos operativos, técnicos, que con estándares básicos de calidad, aseguren las mejores prácticas en la prestación de los servicios de cuidado, promoviendo intencionalmente el desarrollo integral de la niñez atendida” (Ministerio de Bienestar Social y Familia, s/f).

Si bien en un inicio la población objetivo del proyecto eran niños y niñas en situación de pobreza extrema y vulnerables, en la etapa de implementación de la Red se decide incorporar a los grupos medios, considerando que ellos también requerían de este servicio. Sin embargo, es relevante destacar que este punto no ha podido implementarse de forma íntegra, dado que la prioridad se colocó en los grupos más necesitados (entrevista a Directora Nacional de CEN-CINAI, representante de CEN-CINAI en la REDCUDI, 2013).

**DIAGRAMA 2**  
**PRINCIPIOS ORIENTADORES DE LA RED NACIONAL DE CUIDO**  
**Y DESARROLLO INFANTIL. COSTA RICA, 2013**



Fuente: Elaboración propia a partir de información extraída de Ministerio de Bienestar Social y Familia, Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil. Plan Nacional de Acción 2012-2014. San José, Costa Rica, s/f.

Así las cosas, la idea de un servicio universal de cuidado más flexible y dinámico, tuvo como finalidad garantizar una intervención estatal en temas de cuidado en tanto un derecho de niños y niñas de acceder a servicios de primera calidad, tanto en términos de cuidado como en lo referido a la buena alimentación y actividades que estimularan sus habilidades físicas, motoras y socio-afectivas (Ministerio de Bienestar Social y Familia, s/f, pág. 5).

Con relación al segundo principio sobre el desarrollo integral de la primera infancia, es importante recordar que esta política pública tuvo como sustento el respeto y garantía de los derechos de niños y niñas referentes al acceso de servicios de cuidado de calidad, que: “[...] estimulan las buenas prácticas de valores de convivencia y hábitos; el desarrollo de la inteligencia, habilidades, talentos y destrezas en las diferentes áreas: cognitiva y lingüística, socio-afectiva, psicomotora, salud y nutrición, comunicación, entre otras. Entre los aspectos técnico-pedagógicos, se vigila la organización general del centro; el perfil del personal a cargo y su relación con el número de niños a su cuidado; la distribución de la población infantil según sus edades y características específicas; la organización del tiempo y el espacio; el equipamiento básico, los materiales y juegos didácticos; los tiempos y calidad de la alimentación” (Ministerio de Bienestar Social y Familia, s/f, pág. 3).

El desarrollo integral de cuidado que se busca potenciar tiene como fin proporcionar programas que fortalezcan las habilidades de niños y niñas de la mano con la participación de aquellos familiares o responsables de las personas menores de edad participantes en la Red. En el entendido de lo anterior, “la atención y participación de las familias y la comunidad cobra especial importancia, pues para la niñez constituye su eje central de vida, como fuente de seguridad, afecto y control. Se debe incentivar la práctica de una responsabilidad compartida entre la familia, comunidad y el centro, para lograr el desarrollo integral, fomentándose la corresponsabilidad social” (Ministerio de Bienestar Social y Familia, s/f, pág. 3).

De este modo, la REDCUDI puede ser visualizada también como un mecanismo que, a escala intrafamiliar, facilite la generación de nuevas oportunidades laborales para quienes están a cargo del cuidado de niños y niñas, en tanto esta labor estaría cubierta en los centros de cuidado.

Esto logra beneficiar tanto a las personas responsables de la población infantil que se dedican a laborar dentro y fuera del hogar como a niños y niñas, pues se fomenta la creación de espacios para que sean los mismos miembros de la familia del niño quienes se involucren dentro del grupo de actores sociales con un rol determinante en la Red. Tal perspectiva integral se suma a un tercer pilar de la política pública, el que responde a la articulación de una gestión interinstitucional.

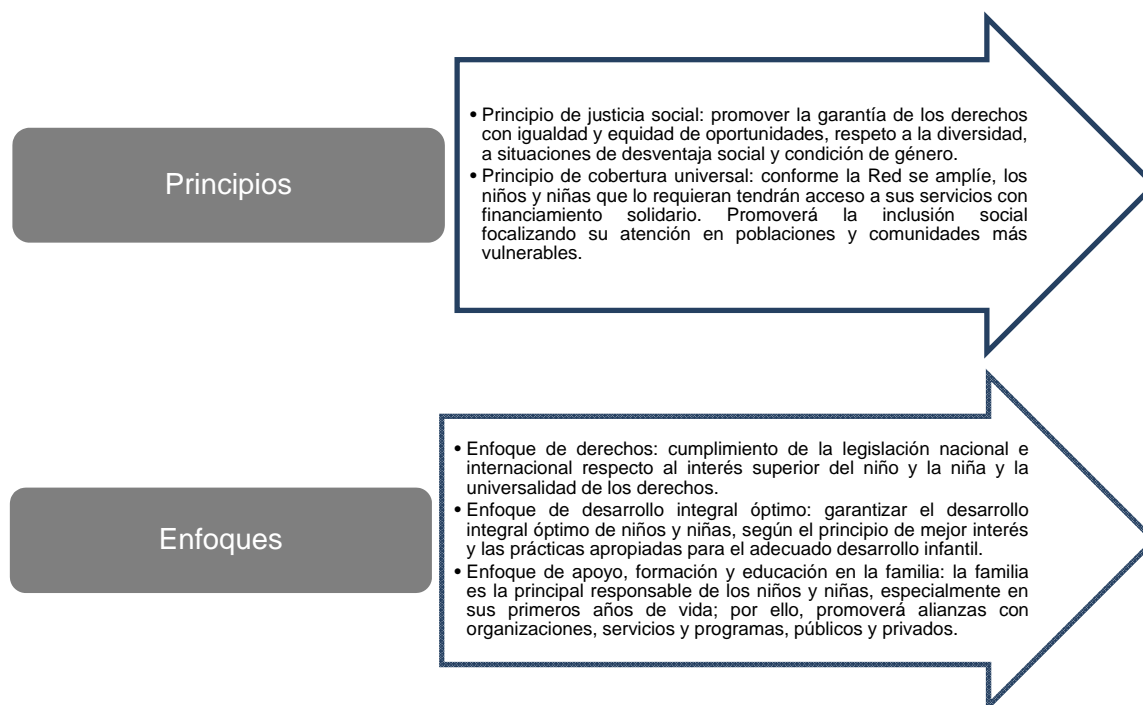
Como ya se ha señalado, desde su diseño inicial, la REDCUDI no sólo visualizó la participación de actores gubernamentales en el proceso de implementación del programa, sino que en una perspectiva de política en red, consideró trascendental generar un trabajo conjunto e interinstitucional entre actores gubernamentales y no gubernamentales que aporten sus insumos a partir de las competencias legales, funciones administrativas, conocimiento en cuidado y demás experiencias de organizaciones de la sociedad civil.

Por lo tanto, mediante la coordinación estratégica entre actores gubernamentales y no gubernamentales se enriquece la formulación e implementación de la política pública así como el “[...] inmenso potencial que existe para responder adecuadamente a las necesidades de las familias, especialmente de aquellas en condición de pobreza o de riesgo y vulnerabilidad social [...]” (Ministerio de Bienestar Social y Familia, s/f, pág. 3).

Este diseño de cuidado no se hubiese llevado a la praxis de no ser por una serie de objetivos que orientan cómo el gobierno ejecuta e instala la Red durante prácticamente un período record, entre 2010 y 2014.

De la misma manera, la REDCUDI cuenta con una serie de principios y enfoques que permean su institucionalidad (véase diagrama 3).

### DIAGRAMA 3 PRINCIPIOS Y ENFOQUES DE LA RED NACIONAL DE CUIDO Y DESARROLLO INFANTIL. COSTA RICA, 2013



Fuente: Elaboración propia a partir de información extraída de Ministerio de Bienestar Social y Familia, Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil. Plan Nacional de Acción 2012-2014. San José, Costa Rica, s/f.

Tal y como se ha comentado en párrafos anteriores, la REDCUDI es considerada una política pública en materia de cuidado que logra perfilarse a partir de una noción sobre cómo el Estado debe asumir nuevas modalidades de servicios en protección y resguardo de la primera infancia, tomando como base la suma de varias acciones gubernamentales desde una visión interinstitucional.

Esta nueva perspectiva de cuidado busca “[...] fortalecer los servicios que el país ha venido desarrollando en las últimas décadas y a la vez fomentar e impulsar la creación de nuevas alternativas y modalidades de atención que, además del cuidado y protección, promueven un desarrollo integral de los niños y las niñas para una efectiva incorporación a la sociedad” (Ministerio de Bienestar Social y Familia, s/f, pág. 5).

La actual conformación de la REDCUDI abarca las siguientes instituciones: Ministerio de Bienestar Social y Familia (MBSF); Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS); MINSA; MEP; Municipalidades; Dirección Nacional de Desarrollo Comunal; Universidad Nacional; Universidad de Costa Rica; Instituto Nacional de Aprendizaje (INA); Instituto Nacional de la Mujer y Caja Costarricense de Seguro Social -CCSS- (Ministerio de Bienestar Social y Familia, 2011, pág. 34).

A continuación se esbozan los objetivos, criterios y modalidades que sustentan la REDCUDI.

## **2. Objetivos**

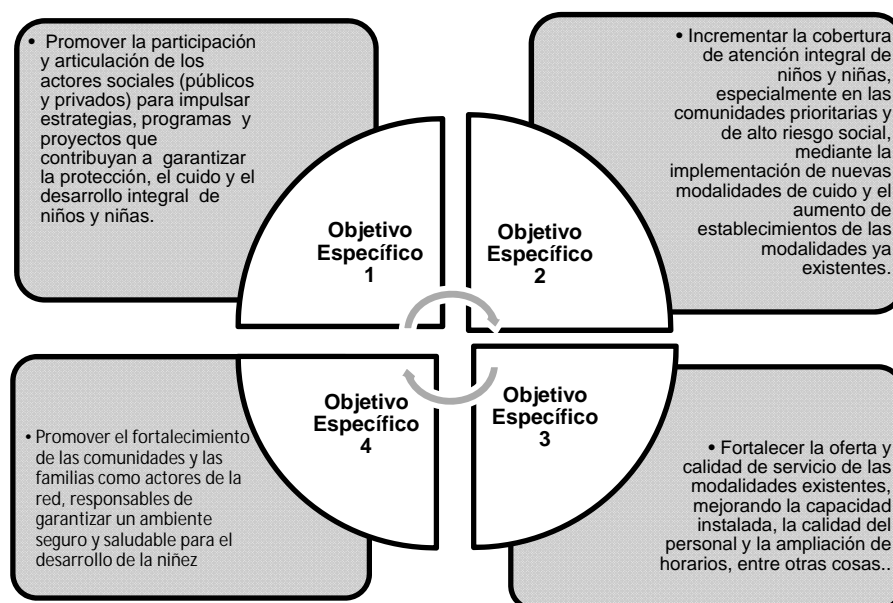
Según lo contemplado en el Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014, la política pública de REDCUDI tenía como meta atender aproximadamente a 15.000 niños menores de 7 años. Ello respondió a que a partir “[...] de esa edad deben asistir al sistema de educación preescolar y escolar del MEP, con el propósito de no debilitar la política de Estado tendiente a la universalización de la enseñanza preescolar y primaria” (Ministerio de Bienestar Social y Familia, 2011, pág. 1).

El objetivo general era “articular las diferentes actividades que se desarrollan en el país en materia de cuidado y desarrollo infantil, tanto públicas como privadas para fortalecer las modalidades existentes y ampliar las alternativas de atención infantil integral” (Decreto Ejecutivo N° 36916, 2011). Tal objetivo se conforma por una serie de objetivos específicos, que se presentan en el diagrama 4. A partir de la gestión de una nueva modalidad de cuidado que el Estado costarricense había venido facilitando respecto al cuidado de las hijas e hijos pertenecientes a grupos más vulnerables, estos objetivos complementan el énfasis de sistema público universal a favor de la población de primera infancia.

Esta caracterización otorga a la Red una “[...] vocación universal y socialmente inclusiva” (Decreto Ejecutivo N° 36916, 2011) y dio pie a la implementación de metas claras y específicas sobre el desarrollo integral que favoreciera los servicios que el Estado aporta a través de distintos centros que desde hace varios años brindan cuidados a la población menor de 7 años. Ante ello, la Administración 2010-2014 optó por redireccionar los objetivos específicos de la REDCUDI con base en la planificación de metas a largo y mediano plazo que les permitiera evaluar los avances e indicadores de éxito que generaría este proyecto desde su implementación. Los criterios de acción que impulsaron el perfil de la REDCUDI que actualmente se ejecuta en el país, así como las modalidades de financiamiento y servicios se profundizarán más adelante.



**DIAGRAMA 4**  
**OBJETIVOS DE LA REDCUDI. COSTA RICA, 2013**



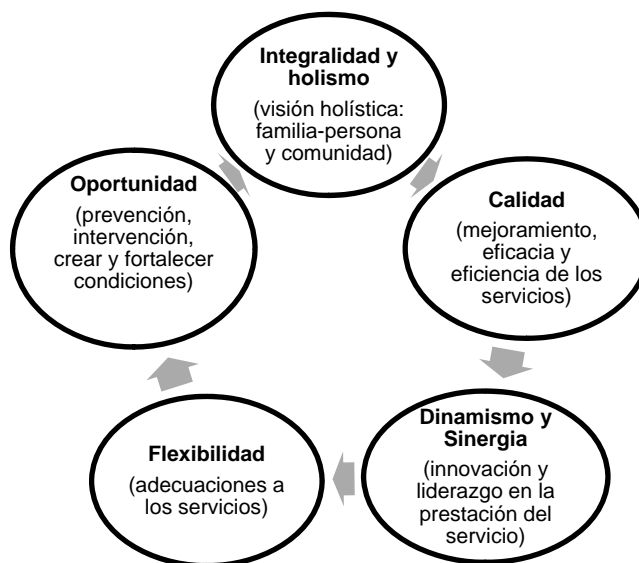
Fuente: Elaboración propia a partir de información extraída de Ministerio de Bienestar Social y Familia, Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil. Plan Nacional de Acción 2012-2014. San José, Costa Rica, s/f.

### 3. Criterios de acción

Los criterios que dan pie a los objetivos justifican que la intervención del Estado en temas de cuidado se visualice como un área de continua atención, no sólo pública-institucional sino también en apoyo de la sociedad civil. Tales criterios de acción son: i) integralidad y holismo, ii) calidad, iii) dinamismo y sinergia, iv) flexibilidad y v) oportunidad<sup>10</sup>. Estos se desarrollan a continuación (véase diagrama 5).

<sup>10</sup> Véase Ministerio de Bienestar Social y Familia, 2011 pág.25.

**DIAGRAMA 5**  
**CRITERIOS DE ACCIÓN REDCUDI. COSTA RICA, 2013**



Fuente: Elaboración propia a partir de información extraída de Ministerio de Bienestar Social y Familia. Despacho Ministerial, Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil. Marco Conceptual, Operativo y Organizacional. San José, Costa Rica, 2011, pág. 25.

Estos criterios de acción se acompañan de lo que el MBSF ha denominado los valores de la REDCUDI: transparencia, compromiso, respeto por la infancia y valor de inversión en la infancia.

La transparencia refiere al principio de la noción interinstitucional del cuidado, de la integración tanto de actores públicos como privados, con la finalidad de que esta sinergia entre entidades públicas y privadas relacionadas con el cuidado de la primera infancia, fomenten y potencien; “[...] la participación comprometida, el acceso a la información, la evaluación, la autoevaluación y la rendición de cuentas por parte de todos los miembros de la Red” (Ministerio de Bienestar Social y Familia, 2011, pág. 29).

Por su parte, el compromiso refiere a la responsabilidad de los actores participantes en la transferencia a las unidades ejecutoras de proyectos los insumos necesarios para instalar los centros de cuidado en la mayor parte del territorio nacional. Esta corresponsabilidad de tareas es un factor que se vincula con la noción compartida que ostentan los actores sobre el respeto por la infancia, siendo este el motivo de las labores que los actores llevan a cabo en lo relativo a “[...] una especial protección y atención, que les garantice a los niños y las niñas su óptimo desarrollo” (Ministerio de Bienestar Social y Familia, 2011, pág. 30).

Por último, el valor de la inversión en la infancia representa la importancia de que el gobierno respalde su intervención en el cuidado de la primera infancia a partir del marco normativo nacional e internacional que lo rige en la materia y, en consecuencia, articular tales iniciativas con los programas de inversión pública que se han ejecutado tanto en materia de cuidado como en políticas de protección infantil.

El MBSF ha sido quien ha definido el curso de acción de la REDCUDI desde su creación mediante los siguientes pasos: i) desarrollo y organización de la Red, ii) apertura de nuevos centros de cuidado, iii) fortalecimiento de alternativas de cuidado existentes y iv) participación comunal y familiar (Ministerio de Bienestar Social y Familia, 2011, pág. 31).

#### 4. Modalidades de cuidado en la REDCUDI

El principio de sumar las modalidades de cuidado existentes se fundamenta en la meta de construir la REDCUDI bajo un sistema de financiamiento solidario que refuerce la noción de sistema universal de cuidado. En la actualidad, la red abarca distintas modalidades de cuidado y cada una lo asume de un modo particular.

Por ejemplo, los Hogares Comunitarios funcionan como espacios de cuidado de la primera infancia a escala comunal. Su finalidad es brindar resguardo y atención desde una perspectiva de vecindad, una estrecha relación entre quienes cuidan y los padres y madres que ven dificultada esta labor por motivos de trabajo. Un elemento subyacente a esto es la búsqueda del “[...] pleno desarrollo del ser humano a través de la participación social y comunitaria y así optimizar la utilización de los recursos y brindar servicios con eficiencia, equidad y calidad a la población infantil menor de seis años [...]” (Obregón y otros, 2004, pág. 1).

En el caso de los Centros de Atención Integral (CAI), las alternativas de atención son tres: i) atención temporal diurna, ofreciendo servicios a niñas y niños en jornada comprendida de 6.00 a.m. a 6.00 p.m., donde se garantiza la satisfacción de las necesidades básicas y promueve su desarrollo integral, como complemento a la atención familiar; ii) atención temporal nocturna que recibe a niños y niñas entre las 6.00 pm y las 6.00 am, garantizando lo mismo que en el caso anterior, y iii) una modalidad de residencia transitoria, en la cual se garantiza la satisfacción de las necesidades básicas y promueve el desarrollo integral de niños y niñas durante el tiempo de permanencia (Sistema Costarricense de Información Jurídica, s/f).

La característica principal de los CEN-CINAI es la combinación de servicios de cuidado con alimentación de la población infantil e incorpora tanto los Centros de Educación y Nutrición (CEN) como los Centros Infantiles de Nutrición y Atención Integral (CINAI). En los primeros, se ofrecen servicios nutricionales en los propios centros a niñas y niños menores de 13 años en una modalidad de atención de hasta 8 horas diarias. Se entregan los alimentos (desayuno, almuerzo y merienda) con base en el servicio de comidas servidas, preparados según un menú planificado y buenas prácticas de elaboración (Dirección Nacional de Centros de Educación y Nutrición y de Centros Infantiles de Atención Integral, s/f). Todo ello, bajo el principio del servicio de Atención y Protección Infantil (API). En el segundo caso, los CINAI, se entregan los mismos servicios de alimentación que en el anterior, pero hasta por 12 horas diarias y, además, se brinda educación para el hogar a madres y padres.

En el caso de los CECUDI, que en sí mismos no constituyen una modalidad de cuidado, sino que son un servicio surgido de los Centros Infantiles Municipales (CIM), lo que se intenta es sumar las modalidades de cuidado de los Hogares Comunitarios, CAI y CEN-CINAI con el fin de brindar en una sola infraestructura el servicio de cuidado de forma integral, sumando la alimentación con la oferta de programas de formación pedagógica y educativa que estimule el desarrollo integral de los niños beneficiarios de la REDCUDI.

Además, en la REDCUDI se encuentran incorporados tanto los centros públicos como privados, de modo que estos últimos, así como las Organizaciones de Bien Social (OBS) inscritas, pueden atender desde bebés recién nacidos hasta niños y niñas menores de 12 años. En los centros más pequeños se reciben grupos desde 15 niños y niñas y esta cifra llega a 230 en los casos donde hay más capacidad.

A nivel nacional se contabilizan 156 centros privados, y 21 OBS se han incorporado a la REDCUDI. En ambos casos existen centros que se incorporan a la red como espacios de cuidado privado o como Hogares Comunitarios; también hay centros que se construyen desde cero y posteriormente se incorporan al sistema. De igual forma, en todos ellos se reciben niños y niñas subsidiados por la REDCUDI, de manera que también se da una integración entre niñas y niños de diversas capas sociales.

Para el segundo año de implementación de la REDCUDI, la cantidad de beneficiarios fue de 25.000 niñas y niños (Casa Presidencial, 2012). Con relación a la cobertura para el primer semestre de 2013 de cada una de las modalidades de atención, en el cuadro 3 pueden verse algunos datos.

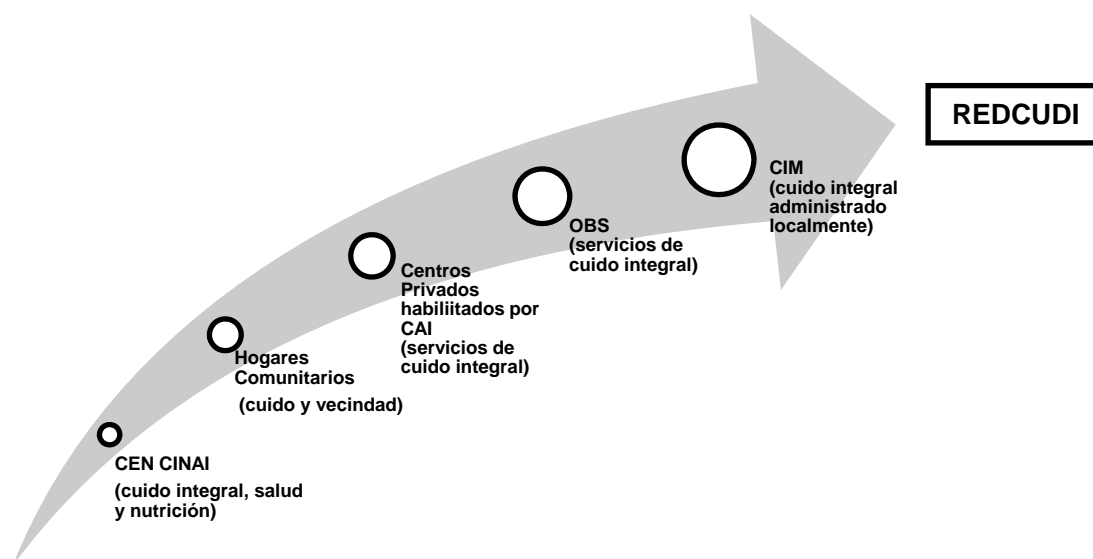
**CUADRO 3**  
**CANTIDAD DE NIÑAS Y NIÑOS BENEFICIADOS POR LAS MODALIDADES DE LA REDCUDI.**  
**COSTA RICA, 2013**

Institución ejecutora	Modalidad de atención	Nº de niños y niñas
Ministerio de Salud	Atención y Protección Infantil (API) en los CEN-CINAI	19 094
Patronato Nacional de la Infancia	Centros Infantiles Diurnos de Atención Integral (CIDAI) administrados por OBS	7 654
Instituto Mixto de Ayuda Social	Hogares Comunitarios, CECUDI, y otros centros infantiles privados o administrados por OBS.	2 275
Total de cobertura		29 023

Fuente: Despacho del Ministro de Bienestar Social y Familia. Secretaría Técnica de la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil, San José, Costa Rica, 2013.

En el diagrama 6 se muestran las modalidades incorporadas bajo la REDCUDI, que representan distintos enfoques de atención y cuidado infantil, pero que parten de un mismo principio operacionalizado bajo diversos énfasis.

**DIAGRAMA 6**  
**LAS MODALIDADES DE CUIDADO EN REDCUDI Y SU ÉNFASIS. COSTA RICA, 2013**



Fuente: Elaboración propia a partir de información extraída de Ministerio de Bienestar Social y Familia. Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil, Sinopsis sobre la conformación y desarrollo de la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil. San José, Costa Rica, s/f.

La Secretaría Técnica de REDCUDI (ST-REDCUDI) es la figura encargada de regular los procesos de implementación de estos centros, controlando la cobertura ofrecida. La conformación de estos centros se basó en el modelo de atención de servicios de cuidado y desarrollo infantil que además tuvo como objetivo estipular que la administración de los CECUDI recaería en distintas instituciones, como por ejemplo municipalidades, cooperativas, asociaciones solidaristas, asociaciones de desarrollo y otras organizaciones de base (Ministerio de Bienestar Social y Familia, 2011, pág. 31).

En resumen, según lo contemplado en el artículo 6 del Decreto Ejecutivo N° 36916, las modalidades de cuidado que pertenecerán a la Red son: “[...] aquellos prestados directamente por instituciones públicas, como por ejemplo el Programa CEN-CINAI del MINSa, los centros del PANI y los CECUDI, gestionados

por las municipalidades; así como los ofrecidos por medio de modalidades que combinan lo público y lo privado. Entre estas últimas se encuentran los Hogares Comunitarios y los centros infantiles administrados por Organizaciones de Bienestar Social (OBS), asociaciones de desarrollo, asociaciones solidaristas, cooperativas o empresas privadas” (Decreto Ejecutivo N° 36916, artículo 6).

## 5. Modelo de financiamiento

El sistema de financiamiento de la REDCUDI es de corte mixto; es decir, parte del financiamiento solidario se deriva de una contribución por parte del Gobierno de la República, Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF), municipalidades y el aporte de aquellas empresas privadas, organizaciones de la sociedad civil que deciden brindar una especie de donación o ayuda monetaria para el mantenimiento y administración de varios de los CECUDI que actualmente funcionan. A lo anterior se suma que el modelo de financiamiento se caracteriza por el hecho que “El Estado podrá subsidiar, en forma parcial o total, aquellas familias en condición de pobreza o de riesgo y vulnerabilidad social, de acuerdo con la normativa vigente para las instituciones correspondientes (IMAS y PANI, entre otras). Asimismo, se podrán establecer mecanismos mixtos de financiamiento” (Ministerio de Bienestar Social y Familia, s/f, pág. 50).

En concreto, el financiamiento está compuesto por: i) Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF), ii) IMAS y PANI, que destinarán recursos para la construcción, remodelación, ampliación, compra de edificaciones y terrenos, alquiler, equipamiento, apertura y operación de centros de cuidado y desarrollo infantil; iii) INA que financiará y ejecutará la capacitación técnico-laboral, elaborada en coordinación con la ST-REDCUDI, dirigida a las personas que se desempeñen como cuidadoras y promotoras del cuidado y desarrollo infantil; y iv) otros recursos de fuentes nacionales e internacionales que se asignen mediante convenio, directriz presidencial, decreto o Ley de la República (Decreto Ejecutivo N° 36916, artículo 5). Otra modalidad de financiamiento proviene de las personas que por su poder adquisitivo pueden pagar total o parcialmente los costos del cuidado.

Las familias que son beneficiarias de la REDCUDI también podrán recibir un subsidio parcial o total, un monto variable que se entrega mensualmente por cada persona menor de edad atendida en el sistema. Ello será así cuando, previo estudio del IMAS, se decide que las condiciones socioeconómicas y las necesidades de servicios de cuidado le permiten calificar para recibir “un subsidio para que pueda pagar por servicios de cuidado y desarrollo infantil para sus hijos e hijas. Entonces, el subsidio es de la familia y ella escoge el centro infantil de su elección, que forme parte de la Red de Cuido” (Ministerio de Bienestar Social y de la Familia, s/f, pág. 2).

Los informes de labores de la Presidenta Chinchilla indican la evolución en la cobertura de los servicios brindados por la REDCUDI. Para el año 2011 se dispuso de un monto no menor a los 30 mil millones de colones para la financiación del proyecto, además de un fideicomiso de 90 millones de dólares; a ser destinados a la construcción de nueva infraestructura (Casa Presidencial, 2011).

En términos generales, FODESAF cuenta con el desglose del dinero presupuestado y ejecutado en cada una de las municipalidades incorporadas a la REDCUDI (véase el cuadro 4).

**CUADRO 4**  
**PARTIDA ASIGNADA Y EJECUTADA POR LAS MUNICIPALIDADES**  
**QUE PARTICIPAN EN LA REDCUDI, COSTA RICA, 2011-2014**

(En millones de colones)

Año	2011	2012	2013	2014
Partida asignada por FODESAF	4 800	12 070	7 711	3 480
Partida ejecutada por las municipalidades	2 220	9 665	1 916	NA
	(13 gobiernos locales)	(47 gobiernos locales)	(29 gobiernos locales)	

Fuente: Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF), *Informes Municipalidades*. San José, Costa Rica, 2013.

Estos montos se pueden utilizar en la construcción de nuevos centros y su respectivo equipamiento, mientras que la municipalidad debe conseguir el terreno. De esta manera, el modelo de financiamiento de la REDCUDI se mantiene debido al trabajo que se lleva a nivel comunal por las Asociaciones de Desarrollo Específico pro CEN-CINAI. La figura permite la compra de mobiliario, equipo y material de limpieza, así como realizar remodelaciones por medio de giro de dinero a la modalidad de CEN-CINAI.

Las municipalidades se convierten en unidades ejecutoras de los CECUDI y aportan a su instalación, encargándose incluso de su administración en algunos casos. Junto con el FODESAF son las instituciones encargadas (en forma solidaria) de costear el total de la construcción y equipamiento de los centros.

En el caso de los gobiernos locales, ellos podrán optar por presentar una contrapartida presupuestaria institucional en dinero u otro insumo que funja como aporte del municipio para la construcción y puesta en marcha de los CECUDI. No obstante, su contrapartida aunque debería ser considerada como un aporte indispensable para mejorar y costear las demandas de tales espacios, no siempre se perfila como una acción obligatoria, ya que se han presentado casos en los cuales estas unidades ejecutoras no presentan aporte alguno. El rol que ostentan las municipalidades como unidades ejecutoras evidencia la cooperación interinstitucional que se despliega en todo el proceso de formulación e implementación de la política pública.

En resumen, los gobiernos locales son considerados actores clave para la articulación y coordinación de la transferencia de recursos, instalación y operación de los CECUDI. Con relación a la ejecución de proyectos en su cantón desde una noción de justicia social, esto les habilita para participar de la red funcional de esta política pública, en cuanto parte del diseño de una alianza entre las organizaciones públicas, sociales y privadas que logren promover la corresponsabilidad social del cuidado de la primera infancia y desarrollo de sectores de la población en condición de vulnerabilidad y riesgo social.

Un ejemplo de municipalidad como unidad ejecutora, específicamente en el tema de la contrapartida que presentan los gobiernos locales para la construcción y equipamiento de los centros, son los CECUDI de Cartago. En todos los centros de este cantón la municipalidad ha sido la encargada de aportar el terreno para la construcción de los centros; otro ejemplo es el aporte del costo del lote como han hecho algunas de las municipalidades. El tema del financiamiento puede ejemplificarse como la construcción de un pacto, tal y como lo indica la Viceministra de Bienestar Social y Familia en la entrevista realizada en conjunto con la Presidenta de la República, ya que es necesario el establecimiento de un pacto financiero para que se ponga en marcha un pacto social.

La REDCUDI condensa una preocupación histórica en el país por el cuidado de la población infantil, la que data de antes de la implementación de los CEN-CINAI. En el país el cuidado ha evolucionado desde un primer formato de política pública (orientado hacia la nutrición y salud) hacia una propuesta más integral brindada por los CECUDI, que incluye nutrición y salud más apoyo pedagógico, desarrollo integral y educación en la primera infancia.

Con relación a los actores que forman parte de esta labor interinstitucional, estos se presentan en el próximo acápite.



### III. Actores y acuerdos de la REDCUDI

---

Este tercer capítulo tiene como objetivo evidenciar la generación de pactos y acuerdos entre los actores que tuvieron algún rol participativo en el proceso de formulación e implementación de la REDCUDI. Como ya se ha planteado, este proceso arranca con la introducción de la Red Nacional de Cuido como propuesta en el programa de gobierno y culmina con la aprobación en segundo debate legislativo de la ley que busca la sostenibilidad de la REDCUDI (Ley de la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil).

En la definición de políticas sociales siempre concurren “[...] actores, estrategias, prácticas, factores y marcos conceptuales distinguibles que se organizan, interaccionan y poseen una importancia relativa muy distinta según el contexto y momento estudiado” (Maldonado y Palma, 2013, pág. 35). A continuación, se intentará responder las siguientes preguntas esenciales planteadas por Maldonado y Palma acerca del surgimiento y características de la política social de cuidado:

- ¿Quiénes son los protagonistas? (¿qué actores?).
- ¿Qué recursos, tipo de interacción y qué objetivos concretos están en juego? (¿qué prácticas y qué estrategias?).
- ¿En qué contextos institucionales y con qué condicionantes del presente y del pasado? (¿qué factores institucionales y circunstanciales del contexto condicionan el resultado final?).
- ¿Cómo en un contexto y momento específico se piensa y se redefine la acción pública en el ámbito de la política social? (¿cómo se interpreta la realidad social y qué ideas y marcos conceptuales guían e instrumentan los actores?).

#### A. Los actores

La REDCUDI está pensada para ser un mecanismo de articulación y gestión entre distintos actores sociales: instituciones del Estado, empresa privada y organizaciones de la sociedad civil. El marco conceptual de la REDCUDI señala que “debido a la necesidad social en el cuidado infantil y con el fin de lograr una mayor cobertura se hace imprescindible desarrollar nuevas alternativas y modalidades de atención, con la participación de los distintos actores sociales, entre ellos: gobiernos locales,



cooperativas, asociaciones de desarrollo, asociaciones solidaritas, iglesias, organizaciones gremiales y de bienestar social” (Despacho del Ministro de Bienestar Social y Familia, 2011, pág. 6).

Un primer marco de actores que se establece para la REDCUDI es aquel planteado en el Decreto Ejecutivo N° 36916-MP-MBSF, el que invita a participar a “[...] los diferentes actores sociales, públicos y privados, que tienen un mandato legal o un interés legítimo en materia de atención integral, protección y desarrollo infantil. Incluyen tanto a las personas físicas y jurídicas que prestan directamente los servicios de cuidado y desarrollo infantil, así como las que participan en actividades relacionadas con estos, entre ellas el financiamiento y el apoyo técnico y administrativo a los establecimientos de cuidado, la capacitación de personal, la investigación científica y la evaluación especializada” (Poder Ejecutivo, 2011, pág. 3).

Por lo tanto, se plantea una integración cooperante de actores en torno a un programa de gobierno. El decreto abre ampliamente el espectro de actores participantes; sin embargo, desde el punto de vista de análisis de esta investigación interesa identificar y profundizar en aquellos actores que se convierten en agentes impulsores fundamentales para el surgimiento de la REDCUDI como política y como proyecto de ley.

Con relación a los actores, interesa conocer su tipología y para esto serán clasificados según las tres categorías propuestas por Maldonado y Palma (2013). La primera son los actores con poder formal de decisión, aludiendo a “[...] los actores en posiciones con capacidad resolutoria de acuerdo con el ordenamiento y procedimientos jurídicos e institucionales previstos formalmente para la toma de decisiones”. La segunda categoría son los actores con interés inmediato, dimensión que nos permite distinguir a los “[...] actores cuya participación ocurre debido a que sus intereses y valores se ven directa o indirectamente afectados por el mantenimiento o eventual alteración del estatus quo, y que actúan mediante canales tanto formales como informales”. Por último, es posible distinguir una tercera categoría de actores llamados de contexto, que corresponden a los diferentes grupos que observan las dinámicas en juego, se pronuncian o bien aportan su conocimiento, constituyéndose en instrumentos y puntos de apoyo para los actores con interés inmediato y con poder formal de decisión, lo que los transforma en fuente de diagnósticos, instrumentos y propuestas de política pública (Maldonado y Palma, 2013, pág. 39-40).

Los criterios de selección para considerar la tipología de los actores están en función de:

- Su posición y facultades en la estructura formal de decisión.
- La significancia del proceso para sus intereses y valores.
- Los recursos que controlan y movilizan.

La idea de los acápites que siguen es reconocer los actores que (inter)actuaron, decidieron, participaron y propusieron durante el origen y trayectoria de construcción de la política social REDCUDI; es decir, a los agentes que contribuyeron a su puesta en marcha.

## **1. Actores con poder formal de decisión**

Todas las instituciones públicas están facultadas formalmente para proponer y decidir en la construcción de una política pública. Pero además, cada una detenta un grado de autonomía con el que puede actuar y limitar la participación y compromisos adquiridos. Los actores públicos son principalmente aquellos con poder formal de decisión y se han considerado así por su posición y facultades que les otorga la normativa vigente; nos referimos al derecho de participación en la construcción, aprobación e implementación de una política dentro de la estructura formal.

El Decreto Ejecutivo sobre la organización general y bases operativas de la REDCUDI establece un primer marco de las instituciones del sector público que conforman la Red: “[...] En lo que respecta al sector público, las instituciones que actualmente forman parte de esta red son: Despacho del Ministro de Bienestar Social y Familia, el PANI, el IMAS el MINSA, el MEP, el INAMU, la CCSS y las municipalidades. También podrán formar parte, la Universidad de Costa Rica, la Universidad Nacional y otros centros de educación superior que realicen actividades de docencia, investigación y acción social en esta materia” (Poder Ejecutivo, 2011, pág. 3).

Como se puede apreciar, la base de actores del programa REDCUDI se da desde un Decreto Ejecutivo, lo que evidencia que la esfera de decisión pública del programa está encabezado por el titular del Poder Ejecutivo, quien asigna en otros actores situados en posiciones con capacidad resolutoria dentro de la estructura formal de toma de decisiones la responsabilidad de llevar a cabo la política pública.

Este mismo decreto crea comisiones para fortalecer el trabajo en conjunto de los actores. Una de ellas es la Comisión Consultiva a la cual el Decreto atribuye la competencia de recomendar las políticas generales y los lineamientos estratégicos del sistema de cuidado y desarrollo infantil, la coordinación competencial interinstitucional y aquellas relativas a las diversas modalidades de prestación de servicios de la Red Nacional de Cuido.

La otra comisión es la Comisión Técnica Interinstitucional (CTI) de la REDCUDI, que se crea para el fortalecimiento de la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil como un órgano de coordinación de las acciones gubernamentales para la articulación, el fortalecimiento y la expansión de la Red.

Ambas comisiones se regirán por las reglas de organización de la Ley General de la Administración Pública para órganos colegiados. Son comisiones conformadas por actores clave de la institucionalidad pública competentes en las políticas sociales y de atención infantil. Ya que estas comisiones incluyen ministerios y entidades públicas, se evidencia que cada institución gubernamental con alguna competencia en el tema se integre de acuerdo con su visión, misión, objetivos y funciones propias, pero con una meta en común (entrevista a representante del MEP en la CTI de la REDCUDI, 2013). En consecuencia, estos ministerios o entidades públicas agregan facultades en el proceso de toma de decisión y, en ocasiones, recursos, lo que finalmente los califica como actores con poder formal de decisión.

En el cuadro 5 se encuentran los actores gubernamentales que por sus facultades son esenciales para la implementación de la iniciativa de la REDCUDI.

**CUADRO 5**  
**REDCUDI: ACTORES CON PODER FORMAL DE DECISIÓN. COSTA RICA, 2013**

Actor	Criterio
Poder Ejecutivo	Primer poder de la República. Surge la iniciativa desde este poder del Estado por medio de los Decretos Ejecutivos N° 36020, 36916 y 37206.
MBSF	Encargado de coordinar las acciones tendientes a la realización de estudios, el diseño, la reglamentación, la constitución y la formulación de los planes de desarrollo de la REDCUDI.
ST-REDCUDI	Instancia técnica responsable de promover la articulación entre los diferentes actores públicos y privados y las diversas actividades que se desarrollan en el país en materia de cuidado y desarrollo infantil.
MINSA	Por ley le corresponde otorgar los permisos de funcionamiento de gran parte de los centros de atención integral (excepto los regentados por el MEP y el Ministerio de Trabajo).
MEP	Le corresponde por ley la definición de contenidos curriculares de todos los niveles y ciclos educativos, incluida la primera infancia.
PANI	Le corresponde la habilitación de centros, además de la acreditación, supervisión y capacitación de los centros de cuidado. Institución estatal rectora en el tema de niñez.
INAMU	Forma parte de la Comisión Consultiva y de la Comisión Técnica Interinstitucional de la REDCUDI por decreto ejecutivo.
INA	Financiará y ejecutará la capacitación técnico-laboral, dirigida a las personas que se desempeñen como cuidadoras y promotoras de cuidado y desarrollo infantil. Es parte de la Comisión Técnica Interinstitucional de la REDCUDI por decreto ejecutivo.
DINADECO	Ente promotor de la organización de redes comunitarias, especialmente las vinculadas con la primera infancia como las asociaciones comunales pro-CEN-CINAI.

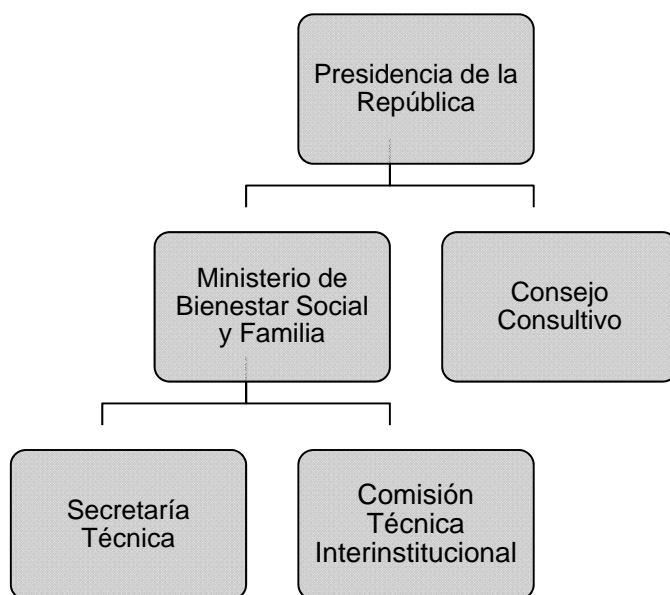
Cuadro 5 (conclusión)

Actor	Criterio
CCSS (EBAIS)	Es parte de la Comisión Consultiva y de la Comisión Técnica Interinstitucional de la REDCUDI por decreto ejecutivo. Ejerce control de crecimiento y cuadro de vacunación, expediente en Equipos Básicos de Atención Integral en Salud (EBAIS). Actor social a nivel local.
CNREE	Transversalidad de las necesidades de niños y niñas con discapacidad y sus familias.
IMAS (MBSF)	Tiene la responsabilidad de administrar parte de los subsidios que se entregan para cubrir los costos del cuidado y desarrollo de niños y niñas atendidas en la Red. Debe establecer el reglamento, los procedimientos y las estrategias requeridas para una adecuada gestión y asignación de tales recursos.
Dirección Nacional de Nutrición y Desarrollo Infantil (MINSA)	Forma parte de la Comisión Técnica Interinstitucional de la REDCUDI. Los CEN-CINAI son punto de partida del proyecto.

Fuente: Elaboración propia con información tomada del Decreto Ejecutivo N° 36916-MP-MBSF, Marco Conceptual de la REDCUDI y las Minutas de la CTI de la REDCUDI.

¿Cómo podemos visualizar este mapeo de actores con poder formal de decisión participantes en la REDCUDI? El diagrama 7 jerarquiza la primera línea del flujo de decisiones de la REDCUDI.

**DIAGRAMA 7**  
**JERARQUÍA EJECUTIVA DE LA REDCUDI A NIVEL NACIONAL. COSTA RICA, 2013**



Fuente: Elaboración propia basado en Ministerio de Bienestar Social y Familia, Despacho Ministerial, Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil. Marco Conceptual, Operativo y Organizacional, San José, Costa Rica, 2011.

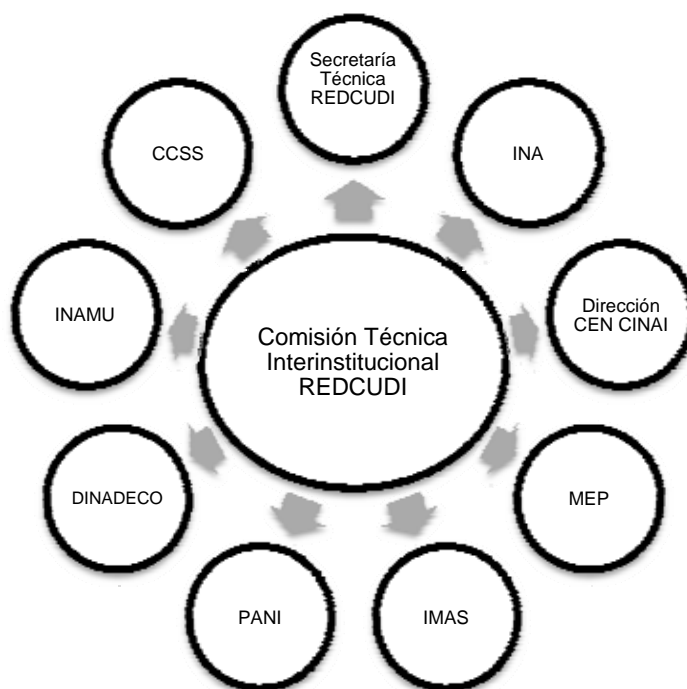
El respaldo a la política de la REDCUDI se dio desde el nivel político más alto, la presidencia de la República. Posteriormente, la coordinación recae en el titular del Ministerio de Bienestar Social y

Familia y lo coloca como superior jerárquico de la ST-REDCUDI, que es la instancia técnica responsable de promover la articulación entre los diferentes actores públicos y privados y las diferentes actividades que se desarrollan en el país en materia de cuidado y desarrollo infantil, así como de expandir la cobertura de los servicios de cuidado.

Además, la ST-REDCUDI preside la CTI-REDCUDI que es el órgano de coordinación de las acciones gubernamentales para la articulación, el fortalecimiento y la expansión de la REDCUDI. Con la existencia de la CTI se logró un espacio de interacción entre los actores con poder formal de decisión que permitió un intercambio fluido de puntos de vista y la socialización de las diferentes experiencias entre las instituciones (entrevista a la Presidenta Ejecutiva del PANI y a la Jefa de Acreditación y representante del PANI en la CTI de la REDCUDI, 2013). Este espacio favorece la coordinación y división de las tareas de mejor forma, permitiendo que cada una de las instituciones trabaje de acuerdo con sus competencias (entrevista a la representante de DINADECO en la CTI de la REDCUDI, 2013).

Es en este espacio de coordinación interinstitucional donde se construye el Plan Nacional de Acción de la REDCUDI (2012-2014) y donde se da el seguimiento en conjunto de los compromisos adquiridos por cada institución para el desarrollo del programa. La conformación de esta comisión se representa en el diagrama 8.

**DIAGRAMA 8**  
**LA COMISIÓN TÉCNICA INTERINSTITUCIONAL DE LA REDCUDI. COSTA RICA, 2013**



Fuente: Elaboración propia con información extraída de Decreto Ejecutivo Organización General de las Bases Operativas de la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil N° 36916-MP-MBS, 2011.

En el camino se suma a la CTI el Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial (CNREE), con el fin de incorporar elementos que garanticen el respeto de los derechos de las niñas y niños con necesidades especiales de atención y cuidado. Además, otra figura importante que se establece en el Decreto Ejecutivo es el Consejo Consultivo conformado por la ST-REDCUDI, INAMU, MEP, PANI, CCSS, FODESAF, MINSA y el MBSF.

En la CTI se retroalimentan los programas de cada institución con los aportes de los otros actores institucionales, se promueven las conexiones entre instituciones para potenciar la calidad del servicio y se orienta la programación institucional de modo de lograr un trabajo coordinado. Además, es un espacio en donde se evidencian de mejor forma las funciones de cada institución, permitiendo que las responsabilidades sean asignadas de acuerdo con la visión y misión de cada institución, sin atropellar las competencias de otra institución (entrevista a la Directora del INA y representante del INA en la CTI de la REDCUDI, 2013).

Una pregunta relevante de hacerse es, ¿cómo incide la REDCUDI en la dinámica de estos actores con poder formal de decisión?

Para DINADECO, la participación en la REDCUDI incide de forma positiva en sus labores, porque se logran fortalecer los Comité Tutelares de Menores, que vuelven a activarse, y las Asociaciones de Desarrollo pro CEN-CINAI, en las que se ha invertido mucho financiando sus proyectos. Un ejemplo positivo es el de Cartago, en donde se mejoró el mobiliario de muchos centros de cuidado en unión con 62 asociaciones pro CEN-CINAI (entrevista a la representante de DINADECO en la CTI de la REDCUDI, 2013).

El Decreto Ejecutivo fija que la INA asume la responsabilidad de elaborar, en coordinación con la ST-REDCUDI, la capacitación técnico-laboral dirigida a las personas que se desempeñen como cuidadoras y promotoras de cuidado y desarrollo infantil (Poder Ejecutivo, 2011, pág. 4). Pero además, se ve fortalecido como institución encargada de innovar con opciones de capacitación para acceso a oportunidades laborales a través de los programas de cuidado: “El beneficio se ve en las personas, buscamos darle oportunidad a la gente para que tenga herramientas de empleabilidad que antes no tenía. Este programa está basado en enfoque de derechos pero también en promover que el trabajo como cuidador sea un trabajo decente, un trabajo reconocido y que las mujeres tengan una reivindicación en lo que es la labor del cuidado, que no se ha visto como una ocupación. Porque tradicionalmente está más recargado en la mujer” (entrevista a Directora del INA y representante del INA en la CTI de la REDCUDI, 2013).

Para el MINSA, la REDCUDI incide en la ampliación de sus servicios y de los grupos etarios beneficiados. Actualmente, se atienden personas menores de edad hasta segundo ciclo escolar. El titular del MBSF buscó diferentes formas para cumplir con las metas para CEN-CINAI, que planteaban el aumento de 800 plazas (entrevista a la Ministra de Salud, 2013). Así también lo reconoce la directora de los CEN-CINAI, que interpreta la incorporación a la REDCUDI como “una nueva inyección de recursos, para aumentar la cobertura y poder incorporar el mayor número de niños” (entrevista a la Directora Nacional de CEN-CINAI, representante de CEN-CINAI en la CTI de la REDCUDI, 2013).

Por su parte, la participación del CNREE en la REDCUDI surge a raíz de un proceso de asistencia técnica cuyo objetivo es transversalizar las necesidades de niños y niñas con discapacidad y sus familias; ello se expresó en un puesto en la CTI de la REDCUDI. En este caso, más allá de que la REDCUDI incida en la dinámica del CNREE, se espera que sea este quien incida en generar acciones de abogacía por los derechos de niñas y niños con discapacidad, abogando por su inclusión y participación en la REDCUDI, garantizando la eliminación de todas las barreras físicas, actitudinales, financieras, de normas o reglamentos para que puedan acceder a sus derechos (entrevista a las representantes del CNREE en la CTI de la REDCUDI, 2013).

El MEP dentro de la REDCUDI sigue trabajando con el mismo objetivo mejorando la calidad de la atención en los grupos etarios beneficiarios; en tanto en el MEP se atiende desde los 4 años 3 meses hasta los 6 años 3 meses (por limitaciones de infraestructura), en la red la atención se ha ampliado (entrevista a representante del MEP en la CTI de la REDCUDI, 2013).

Para el PANI, la participación en la REDCUDI se da bajo la modalidad de los CIDAI (Centro Infantil Diurno de Atención Integral), básicamente con financiamiento; por medio de subvenciones la REDCUDI cubre los gastos de atención de una cantidad de niños para aumentar la población atendida en estos centros. Desde que se formó la REDCUDI, los cupos nuevos entraron a formar parte de la red y posteriormente, se negoció que los cupos anteriores también entraran como parte de ella. Es decir, por medio de la REDCUDI se aumentó la población que se atendía en los CIDAI y, además, se amplía la oferta de servicios al mejorar en la implementación del servicio y el modelo psicopedagógico (entrevista a la Presidenta Ejecutiva del PANI y a la Jefa de Acreditación y representante del PANI en la CTI de la REDCUDI, 2013).

Mediante la Declaratoria de Interés Público, la conformación y desarrollo de la REDCUDI, firmados el mismo día de toma de posesión de la presidenta Laura Chinchilla Miranda, se evidencia que la REDCUDI es un programa prioritario con directriz desde el nivel político más alto, factor relevante para lograr la disposición de los titulares de las instituciones para adquirir compromisos. Además, a pesar de ser actores con poder formal, la existencia de la CTI y el papel de la ST-REDCUDI ha sido fundamental para propiciar un proceso de construcción respetuoso de la autonomía y liderazgo de las instituciones con poder formal de decisión en cada una de las áreas de su competencia; ello promovió procesos de retroalimentación e intercambio de experiencias para construir a un mismo nivel, lo que daba por resultado acuerdos conciliadores.

## 2. Actores con interés inmediato

Son denominados actores de interés inmediato aquellos cuyos intereses y valores se consideran afectados o beneficiados debido a un proceso decisional. Aquí encontramos tanto a los actores que originan la propuesta (por esto el Poder Ejecutivo también encabeza esta lista de actores con interés inmediato) como actores que ven afectadas sus facultades al asignárseles nuevas competencias y responsabilidades, sus recursos o la asignación de estos y sus intereses.

En esta segunda clasificación analítica convergen tanto actores con poder formal de decisión (gubernamentales) como actores externos (no gubernamentales), principalmente porque sus valores o intereses los convocan en el proyecto. Algunos ejemplos son ONG, organizaciones gremiales y de la sociedad civil movilizadas en torno a un tema o causa específica e incluso grupos de tipo técnico que promuevan o defiendan algún modelo o instrumento de política pública que parte de un diagnóstico dado (un think tank, por ejemplo). El siguiente cuadro reúne algunos de los actores considerados como actores de interés inmediato (véase el cuadro 6).

**CUADRO 6**  
**REDCUDI: ACTORES DE INTERÉS INMEDIATO. COSTA RICA, 2013**

Actor	Criterio
Poder Ejecutivo	Parte de las promesas de campaña y metas planteadas en el Plan Nacional de Desarrollo.
MBSF	Superior jerárquico de la Secretaría Técnica de la REDCUDI. Responsable general de la gestión de la REDCUDI.
ST-REDCUDI	Instancia técnica responsable en el país de todo lo referente a cuidado y desarrollo infantil.
MINSA	Cumplimiento del PND, gestor de la modalidad base del modelo de atención, los CEN-CINAI. Responsable de otorgar permisos de todas las modalidades.
PANI	Principal institución gubernamental dedicada al tema de la niñez. La modalidad CAI es parte de la REDCUDI. Responsable de otorgar recursos para lograr las metas establecidas en el PND sobre los servicios de cuidado.
IMAS (MBSF)	El IMAS tiene la responsabilidad de administrar parte de los subsidios para algunas modalidades parte de la REDCUDI y de otorgar recursos para lograr las metas establecidas en el PND sobre los servicios de cuidado.
FODESAF (MTSS)	Aporta parte de los recursos necesarios para cumplir con los objetivos de la REDCUDI, recursos dispuestos en la Directriz N° 008-P del 16 de agosto de 2010.
INA	Financiará y ejecutará la capacitación técnico-laboral, dirigida a las personas que se desempeñen como cuidadoras y promotoras de cuidado y desarrollo infantil.

Cuadro 6 (conclusión)

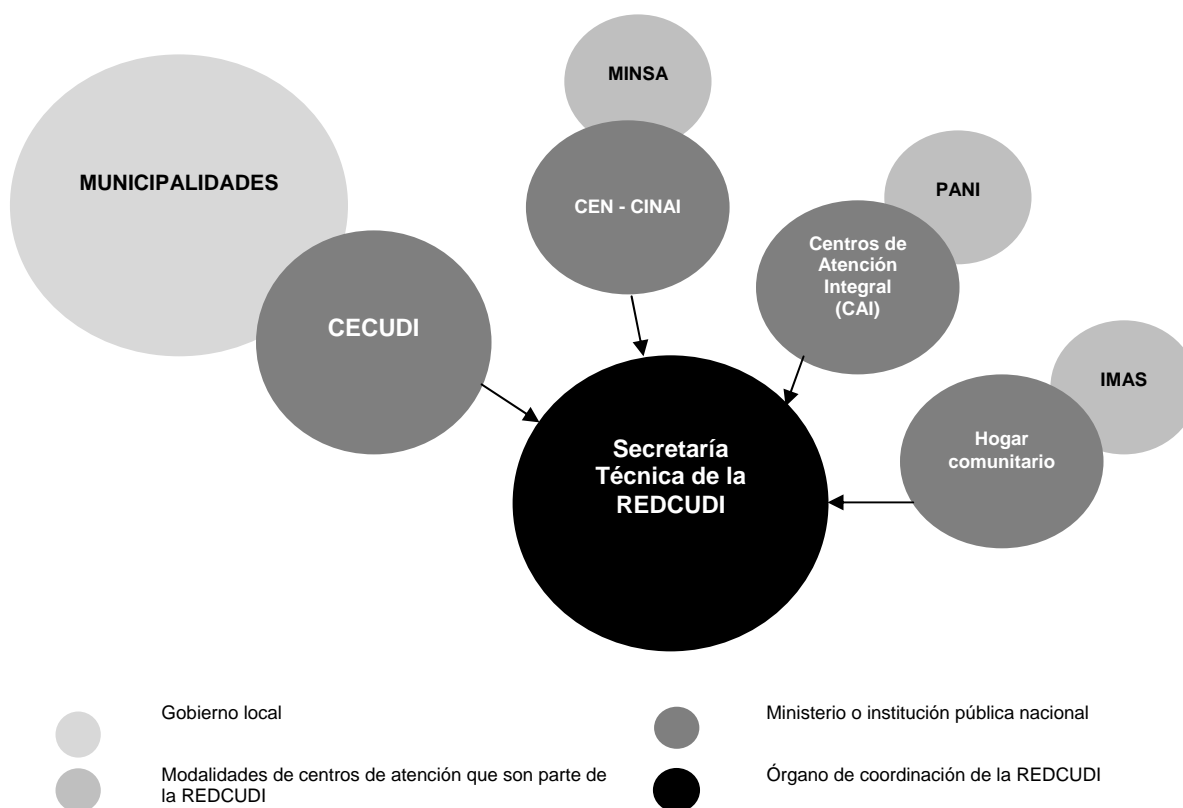
Actor	Criterio
Municipalidades	Es parte de la REDCUDI por decreto del Poder Ejecutivo. Son unidades ejecutoras de la nueva modalidad CECUDI.
Sindicato CEN-CINAI PANIAMOR	Afectación en el manejo de los CEN-CINAI. Organización no gubernamental cuya misión es lograr el cumplimiento de los derechos de niños y niñas en Costa Rica.
UNIPRIN	Unión de Instituciones Privadas de Atención a la Niñez. Organización privada sin fines de lucro y de bienestar social, constituida por más de 50 ONG y asociaciones privadas, cuyo objetivo fundamental es ofrecer variadas opciones de atención a las demandas y problemas que enfrenta una gran parte de los niños, niñas y adolescentes en riesgo social del país. Participante del principal documento desde la Sociedad Civil para la REDCUDI.
COSECODENI	Apoyo a la creación de la Red Nacional de Cuido para niños y niñas de 0 a 8 años por parte del Gobierno de Laura Chinchilla 2010-2014. Participante del principal documento desde la Sociedad Civil para la REDCUDI.
UNICEF	El proceso de la REDCUDI apela a los intereses y valores de la organización, que tiene como mandato lograr el patrocinio de políticas nacionales de desarrollo del niño en la primera infancia que fijen compromisos y lineamientos concretos en colaboración con otros organismos internacionales, gobiernos, organizaciones de la sociedad civil y ONG. Apoyo financiero y técnico para el documento de recomendaciones desde la Sociedad Civil para la REDCUDI.

Fuente: Elaboración propia con información de entrevistas realizadas a actores representantes de las instituciones públicas que forman parte de la CTI.

Además del Poder Ejecutivo, este segundo cuadro clasifica a actores con poder formal de decisión como actores con interés inmediato, ya que son instituciones que manejan o subvencionan alguna modalidad de cuidado que se incorporan en la REDCUDI, como son el MINSA, el PANI y el IMAS. A ellas se suman las municipalidades participan mediante la nueva modalidad de cuidado, CECUDI, lo que implica comprometer responsabilidades, facultades y recursos provenientes de ellas al programa REDCUDI.

La REDCUDI está conformada por los servicios de cuidado ya existentes prestados por instituciones públicas, como la modalidad API de los CEN-CINAI del MINSA, los centros de atención integral u Hogares Comunitarios administradas por Organizaciones de Bienestar Social (OBS), asociaciones de desarrollo, asociaciones solidaristas y cooperativas subvencionados por el PANI o por el IMAS y centros infantiles administrados por empresas privadas. Es decir, el cuidado incluye modalidades que integran lo público y lo privado. La novedad, es que se complementa con la modalidad CECUDI mediante la participación de los gobiernos locales. El diagrama 9 muestra las modalidades de cuidado que son parte de la REDCUDI con sus respectivas instituciones responsables.

**DIAGRAMA 9**  
**REDCUDI: INSTITUCIONES PÚBLICAS Y SUS MODALIDADES DE**  
**SERVICIO DE CUIDADO. COSTA RICA, 2013**



Fuente: Elaboración propia con información extraída de Ministerio de Bienestar Social y Familia, Despacho Ministerial, Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil. Marco Conceptual, Operativo y Organizacional, San José, Costa Rica, 2011.

<sup>a</sup> Se resaltan en tamaño más grande las municipalidades y los CECUDIs, por ser la nueva modalidad.

La Red, además de sumar y fortalecer esfuerzos existentes de servicio de cuidado, implementó la construcción de los CECUDI, bajo la nueva modalidad de los Centros Infantiles Municipales (CIM) administrados por los gobiernos locales. La descentralización es una de las novedades conceptuales que se desarrollan bajo la visión de la corresponsabilidad del cuidado. En la dinámica de la Red, las municipalidades son actores clave en el tema de cuidado y se convierten en unidades ejecutoras que aportan recursos para la instalación de estos centros e incluso en algunos casos y coordinación de la transferencia de recursos, instalación y operación de los CECUDI.

Lo anterior se sustenta en que su labor de ejecución de proyectos en su cantón, desde una noción de justicia social, les habilita para participar de la red funcional de esta política pública: “La articulación con los gobiernos locales fue la punta de lanza de la Red de Cuido. La Red puso hoy en la palestra el tema de los gobiernos locales, creo que si algo va a quedar de esta iniciativa es la participación de los gobiernos locales. Algunos gobiernos locales no están preparados, pero hay apertura, el tema es la formación y capacitación” (entrevista al representante de UNICEF en Costa Rica, 2013).

El modelo que presenta la Red tiene carácter intersectorial y se basa en la atención prestada por CEN-CINAI desde hace 60 años en Costa Rica. La REDCUDI busca el fortalecimiento de cada programa dentro del nuevo modelo, basándose en el hecho que el Estado financia y las municipalidades son gestoras del proyecto. Los objetivos de la REDCUDI aumentan la capacidad instalada en los centros que ya existen, por ejemplo con la construcción de aulas y más baños. El modelo se pulió y se mantuvieron los ejes temáticos (entrevista a la Ministra de Salud, 2013).



Además de gestionar modalidades de cuidado, el PANI y el IMAS ven comprometidos parte de los recursos asignados, ya que por decreto ejecutivo; “[...] destinarán recursos para construcción, remodelación, ampliación, compra de edificaciones y terrenos, alquiler, equipamiento, apertura y operación de centros de cuidado y desarrollo infantil, de manera tal que, como mínimo, cumplan las metas estipuladas en el Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014” (Poder Ejecutivo, 2011, pág. 4). De ahí que se consideren como actores con interés inmediato.

Sumado a esto, el Decreto Ejecutivo sobre la organización general y bases operativas de la REDCUDI establece que las principales instituciones responsables de las acciones operativas de su Secretaría Técnica son el IMAS, el MINSA y el PANI, que le entregarán presupuesto, espacio físico, apoyo logístico, equipo, materiales y el personal necesarios para su adecuado funcionamiento (Poder Ejecutivo, 2011, pág. 7). De ahí que se consideren actores con poder formal de decisión y actores con interés inmediato.

El Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) también se coloca en esta clasificación de actores con interés inmediato, ya que se le asigna la responsabilidad de financiar y ejecutar el eje de formación y capacitación técnico-laboral, elaborada en coordinación con la ST-REDCUDI, que será dirigida a las personas que se desempeñen como cuidadoras y promotoras de cuidado y desarrollo infantil (Poder Ejecutivo, 2011, pág. 4). Para el INA, la introducción de esta política social implica asignación de recursos de todo tipo para poner en marcha los cursos técnicos y volverlo un actor competente en el eje de formación: “Fue una coyuntura muy importante para el INA para posicionar y reivindicar al INA como institución de formación profesional, veníamos en una evolución interna del núcleo y en un fortalecimiento sobre qué otros sectores eran requeridos en el país y tuvimos la oportunidad de visionar el proceso de cuidado y encausarnos para darle respuesta a esa demanda país y entonces REDCUDI es muy congruente con la labor de la institución” (entrevista a la Directora del INA y representante del INA en la CTI de la REDCUDI, 2013).

También hay coincidencia con relación al aporte y la buena relación histórica de PANIAMOR con varias de las instituciones gubernamentales que tratan el tema del cuidado infantil, como el PANI o la Dirección de CEN-CINAI adscrito al MINSA. El interés y la disposición de esta ONG para participar en la construcción del programa REDCUDI la califica como un actor con interés inmediato. Un ejemplo de su apoyo es la organización y financiamiento de reuniones con la CTI, evidenciando una disposición de querer aportar a la puesta en marcha del programa. El acercamiento e involucramiento en el proceso de arranque de la REDCUDI de las ONG evidencia su categoría de actores con interés inmediato. Para una de las encargadas de la ST-REDCUDI: “[...] era fácil entenderse con ellos –ONG- y se sentía un apoyo al sumar toda su expertise” (entrevista a la Directora Ejecutiva de la REDCUDI, 2013).

PANIAMOR, junto con la Coalición Costarricense de Organizaciones Sociales para el Seguimiento de la Convención de los Derechos del Niño (COSECODENI), la Unión de Instituciones Privadas de Atención a la Niñez (UNIPRIN) y el Instituto de Estudios Interdisciplinarios de la Niñez y la Adolescencia (INEINA) son las que participan activamente desde un inicio en el apoyo a la REDCUDI. En junio de 2010, este grupo presentó al Ministro de Bienestar Social y Familia y demás autoridades competentes, un documento formal titulado “Perspectivas estratégicas y técnicas sobre la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil: propuesta de las organizaciones sociales que trabajan en el sector de niñez”, que recoge sus perspectivas en cuanto a los enfoques, principios y características que deben orientar la consolidación de la Red. Su horizonte es el cumplimiento de los derechos de esta población y su meta, la prestación de un servicio de calidad que contribuya significativamente a su desarrollo integral (PANIAMOR, 2010). Las autoridades del MBSF se comprometen a tomar en cuenta este insumo y consultarlo para la toma de decisiones (entrevista al Ministro de Bienestar Social y Familia, 2013).

UNICEF es clasificada también como actor con interés inmediato, ya que colabora y propugna políticas nacionales de desarrollo del niño en la primera infancia y cuidado integral en los primeros años de vida. Específicamente, en el caso del programa de REDCUDI, esta agencia apoya con especialistas y con todo un programa de asistencia para la toma de decisiones; además, financia y apoya técnicamente el documento que se presenta desde la sociedad civil, documento que ayuda a construir modelos de atención centrados en la calidad del servicio. Incluso, UNICEF apoya a la Red dando el financiamiento inicial al personal que debe hacer arrancar el programa (entrevista al representante de UNICEF en Costa Rica, 2013).

### 3. Actores de contexto

Los actores considerados de contexto son aquellos cuyos recursos de producción de análisis, estadísticas y propuestas constituyen una fuente de influencia. Pueden llegar a ser actores de interés inmediato si pasan de la producción de conocimiento a la generación de propuestas de políticas. Aquí se concentran los actores no gubernamentales que incluyen a aquellos organismos internacionales, académicos o especialistas que fungen como puntos de apoyo o de referencia para los actores con poder formal de decisión y para los actores con interés inmediato (Maldonado y Palma, 2013).

**CUADRO 7**  
**REDCUDI: ACTORES DE CONTEXTO. COSTA RICA, 2013**

Actor	Criterio
UCR	Recursos, capacidad de realizar estudios. La UCR según lo establecido en el Decreto N° 36020 puede ser parte de las instituciones públicas participantes en la Red.
INEINA	Apoyo con insumos y parte del documento de recomendaciones desde la Sociedad Civil para la REDCUDI.
UNICEF	Tema de interés primario de la institución y los valores y principios que promueve. Además, posee recursos de estudios e investigaciones.
BID	Financiamiento de consultoría.
OIT	Apoyo con consultoría para el INA.
PEN	Insumos, fuente de indicadores de pobreza para determinar criterios de familias vulnerables y beneficiarias.

Fuente: Elaboración propia con información tomada de las entrevistas realizadas a actores representantes de las instituciones públicas que son parte de la CTI.

En el proceso de toma de decisión de la REDCUDI, los actores de contexto jugaron un rol protagónico. Las universidades apoyaron al equipo de la ST-REDCUDI y una de las principales asesoras fue Lupita Chaves, Directora de Educación de la Universidad de Costa Rica (UCR), quien participaba en las reuniones con actores gubernamentales y se mantuvo como un contacto permanente (entrevista a la Secretaria Técnica de la REDCUDI, 2013). También la UCR se ofrece a realizar una valoración nutricional de los menús de las comidas que se sirven en los centros, el cual deberá ser adecuado a cada región y con la especificidad si es un centro público o privado (entrevista a la Directora Nacional de CEN-CINAI y representante de CEN-CINAI en la CTI de la REDCUDI, 2013).

Otro centro de producción académica es el Programa Estado de la Nación (PEN) que apoya con información técnica al equipo de la REDCUDI para evaluar los indicadores existentes sobre pobreza. Los datos del PEN junto con los del INEC son insumos para la toma de decisiones, pues permiten revisar indicadores de vulnerabilidad (ingreso per cápita, educación de la madre y ocupación de la persona que es jefe o jefa de familia, además se le añadió el tema de rezago educativo en el resto de la familia y ocupación se tipo formal o informal) y evaluar los instrumentos que tienen el fin de establecer los requisitos para incluir a una familia en un centro (entrevista a la Directora Nacional de CEN-CINAI y representante de CEN-CINAI en la CTI de la REDCUDI, 2013).

Los organismos internacionales, y la cooperación internacional desempeñaron un papel fundamental para el arranque del programa REDCUDI. La ST-REDCUDI ha tomado decisiones sobre la construcción de modelos de atención con apoyo de especialistas y nacionales e internacionales financiados por UNICEF, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Organización Internacional del Trabajo (OIT) (entrevista a la Secretaria Técnica de la REDCUDI, 2013). Por ejemplo, la colaboración de la OIT permitió financiar una consultoría para la construcción del programa curricular de los cursos técnicos de cuidado integral infantil que forman parte de la oferta técnica del INA (entrevista a la Directora del INA y representante del INA en la CTI de la REDCUDI, 2013).

Por su parte, UNICEF fue el organismo de la cooperación internacional que más insumos aportó para la puesta en marcha del programa REDCUDI. No sólo incidió en la visión del programa para considerar al niño como sujeto de acción, sino también en la idea de prestar un servicio de calidad que desarrolle integralmente a la población infantil incorporando elementos de formación docente. Esto quiere decir que se apunta a formar personal preparado no solo para enseñar una currícula, sino para enseñar otros procesos que desarrollen capacidades y competencias en los niños y las niñas de forma integral (más orientado hacia educación para la vida). Además, planteó elementos a considerar en el tema de infraestructura de calidad y apoyó con muchos insumos para la construcción del marco conceptual. En general, UNICEF coordina el programa de asistencia para la ST-REDCUDI en la construcción de modelos de atención de calidad con ayuda de la asesoría de una experta en el modelo finlandés de cuidado infantil, financiada por esta misma agencia (Rigoberto Astorga, 2013).

¿Cómo podemos visualizar este mapeo de actores con poder formal, de interés inmediato y de contexto alrededor de la REDCUDI?

En cuanto a actores, la REDCUDI fortaleció la construcción de la institucionalidad y la idea de sistema alrededor de una temática, un concepto organizacional que incluye entidades públicas nacionales y locales y privadas con fines o sin fines de lucro que vía convenio deciden participar. En el tema de niñez existen ventajas porque las organizaciones están extendidas a lo largo y ancho del territorio nacional.

En este apartado interesa destacar aquellos agentes que tuvieron que ver con la puesta en marcha del programa REDCUDI. El mapeo se enfoca en presentar los actores que interactuaron por canales formales e informales y que fueron parte de una u otra forma de la toma de decisiones políticas y su resultado. Los Decretos Ejecutivos mencionados anteriormente son elementos fundamentales para la identificación de estos agentes en torno a la política en cuestión, ya que a partir del Decreto Ejecutivo de noviembre de 2011 se crea la Comisión Consultiva y la CTI de la Red y se definen los actores institucionales miembros de estas comisiones. Pero, además, la conformación de la Red se entiende abierta al establecer que incluye a “[...] los diferentes actores sociales, públicos y privados, que tienen un mandato legal o un interés legítimo en materia de atención integral, protección y desarrollo infantil, incluidos los propios niños y niñas; las organizaciones de padres y madres o encargados; el personal, los directores y supervisores de los servicios de cuidado; grupos profesionales de diferentes disciplinas; entidades gubernamentales y no gubernamentales” (Poder Ejecutivo, 2010, pág. 1).

Con el fin de visualizar en conjunto los agentes que desde el punto de vista político-institucional participaron en el engranaje y surgimiento del programa Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil, en el siguiente cuadro puede verse un resumen de estos.

**CUADRO 8**  
**REDCUDI: RESUMEN DE ACTORES SEGÚN CATEGORÍA. COSTA RICA, 2013**

Categoría de actores	Actores identificados
Con poder formal de decisión	Poder Ejecutivo, MBSF, ST-REDCUDI, MINSA, MEP, PANI, INAMU, INA, DINADECO, CCSS, CNREE, Dirección de CEN-CINAE.
Con interés inmediato	Poder Ejecutivo, MBSF, ST-REDCUDI, MINSA, MEP, PANI, IMAS, FODESAF, UNICEF, Municipalidades, PANIAMOR, COSECODENI, UNIPRIN.
De contexto	UCR, INEINA -UNA, UNED, PEN, UNICEF, BID, OIT.

Fuente: Elaboración propia con información tomada de Decreto Ejecutivo N° 36916-MP-MBSF, Marco Conceptual de la REDCUDI y las Minutas de la CTI de la REDCUDI.

Todos los actores lograron converger en la CTI, la que concreta un espacio de intercambio formal entre actores. Espacios como este permiten sensibilizar en torno a las metas del Ejecutivo, construir objetivos comunes y por ende, optimizar recursos para la atención del cuidado y desarrollo infantil (entrevista a la Directora Nacional de CEN-CINAI y representante de CEN-CINAI en la CTI de la REDCUDI, 2013).

La REDCUDI es, en cierta medida, un espacio de encuentro que integra viejas relaciones entre actores y genera nuevos vínculos en torno al cuidado y desarrollo infantil. A ello se suma el marco institucional creado en torno a la ST-REDCUDI y la CTI-REDCUDI, que logran ser un elemento explicativo del éxito en el proceso de toma de decisiones, al propiciar espacios frecuentes de coordinación y acuerdos entre instituciones. Este espacio institucional ha permitido compartir recursos y producción técnica y socializar experiencias diferentes entre las instituciones (entrevista a Directora Nacional de CEN-CINAI y representante de CEN-CINAI en la REDCUDI, 2013). El diagrama a continuación muestra cómo, de una u otra forma, los actores con poder formal de decisión, con interés inmediato y de contexto coinciden e interactúan principalmente en la Comisión Técnica Interinstitucional (CTI) de REDCUDI, lo que la convierte en el principal escenario de toma de decisiones de este programa (véase el diagrama 10).

La creación de espacios interinstitucionales formales es un elemento clave a la hora de construir una política social. En el caso del que tratamos, el arranque en los primeros dos años de gobierno fue lento, ya que la creación de la Secretaría Técnica tuvo sus obstáculos debido a la directriz del congelamiento de plazas que hizo prácticamente imposible ampliar la contratación en el sector público. En el primer año de gestión el programa se inicia sin una Secretaría Técnica y cada institución convocada cumplía individualmente con sus responsabilidades (entrevista a la Ministra de Salud, 2013).

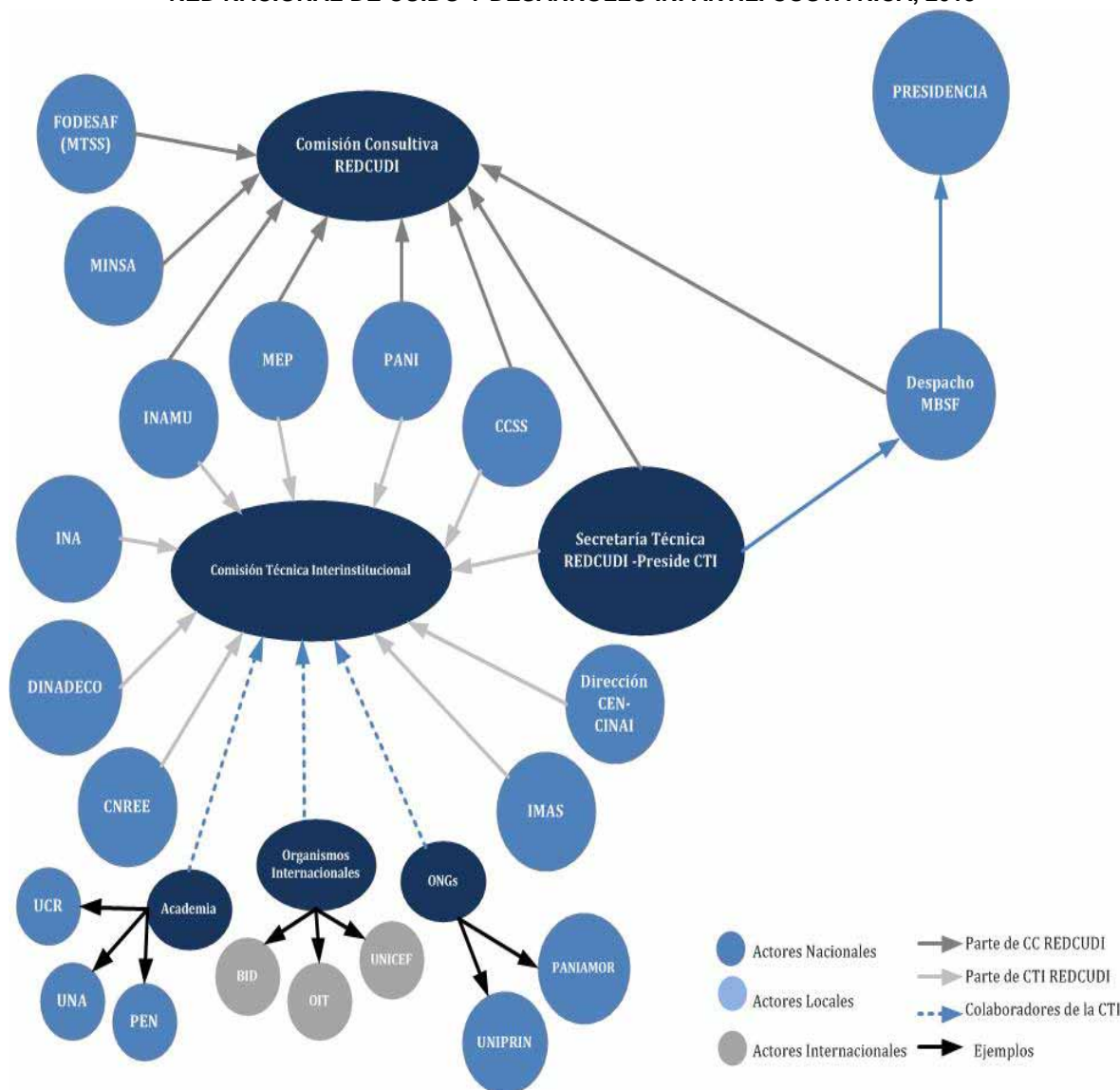
Para la representante de DINADECO en este espacio, la coordinación fue perfecta, pues cada quien aportó y se dio una positiva retroalimentación. Por medio de la CTI se logró dividir las tareas de mejor forma y cada una de las instituciones trabajó de acuerdo con su competencia (entrevista a la representante de DINADECO en la CTI de la REDCUDI, 2013).

Esta visión de trabajo conjunto se plasma en el Plan Nacional de Acción de la REDCUDI 2012-2014 y comprueba la efectividad de los espacios interinstitucionales, pero muy especialmente el contexto particular necesario para trabajar en conjunto en ciertas temáticas: el cuidado y desarrollo infantil resultó ser una de ellas (entrevista al Ministro de Bienestar Social y Familia, 2013). La CTI se convierte en el espacio de intercambio de experiencia técnica, retroalimentación y terreno fértil para la toma de acuerdos para el trabajo conjunto entre actores y para la consecución de objetivos de calidad del servicio. A continuación se mencionan algunos ejemplos de estas sinergias.

El CNREE, junto con el INA trabaja en la capacitación del personal asistente para la atención integral de personas adultas mayores y de los niños y niñas con discapacidad y apoya con insumos en la revisión del modelo pedagógico y en la revisión de los reglamentos que orientan el funcionamiento de los CECUDI operados por las municipalidades (entrevista a las representantes del CNREE en la CTI de la REDCUDI, 2013).

El INA también coordina con la dirección de los CEN-CINAI para capacitar en algún tema específico al personal docente encargado de dar los cursos técnicos del plan de formación. El mismo INA, con el IMAS y el PANI realizan ferias de información para las personas interesadas en ser parte de la REDCUDI. Y, especialmente, el PANI se convierte en actor a consultar cuando se busca validar los programas impartidos por el INA para formación de técnicos en atención integral a la persona menor de edad (entrevista a representante del INA en la CTI de la REDCUDI, 2013).

**DIAGRAMA 10**  
**FLUJO DE TOMA DE DECISIONES ALREDEDOR DE LA**  
**RED NACIONAL DE CUIDO Y DESARROLLO INFANTIL. COSTA RICA, 2013**



Fuente: Elaboración propia con información extraída de Ministerio de Bienestar Social y Familia, Despacho Ministerial, Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil. Marco Conceptual, Operativo y Organizacional, San José, Costa Rica, 2011, y de la información obtenida mediante las entrevistas a actores clave.

Otra colaboración entre actores es la realizada por el IMAS, el INA y el Ministerio de Economía Industria y Comercio (MEIC) que implementan en torno a la REDCUDI el proyecto “Microempresas de cuidado y desarrollo infantil”. Este, que promueve los microemprendimientos sociales gerenciados por mujeres profesionales en educación preescolar y afines que se encuentran desempleadas, es una forma de propiciar la incorporación de las mujeres al mercado laboral y de generar más y mejores opciones de cuidado y desarrollo infantil (Presidencia de la República, 2013a).

Otra asociación interinstitucional se hizo en torno al mejoramiento del programa docente. En este caso, el MEP junto con el PANI, MTSS, la Dirección de los CEN-CINAI y el apoyo de universidades públicas como UCR, UNED y UNA trabajaron en conjunto para la creación del modelo de atención (entrevista a la representante del MEP en la CTI de la REDCUDI, 2013).

Todo este trabajo conjunto de articulación permite crear la iniciativa, permanecer como proyecto universal y fortalecerlo (entrevista a la Presidenta Ejecutiva del PANI y a la Jefa de Acreditación y representante del PANI en la CTI de la REDCUDI, 2013).

Una instancia de intercambio ya existente es el Consejo de Atención Integral (CAI), adscrito al MINSA, que está encargado del estudio y la habilitación de los CECUDI donde hay participación del MTSS, PANI, MEP, ONG y MINSA. Según representantes del MEP, en este espacio también se logra una buena coordinación (entrevista a la representante del MEP en la CTI de la REDCUDI, 2013).

Además, el compromiso del titular del MBSF se vuelve fundamental. Para la ministra de Salud la gestión del MBSF, a diferencia de gobiernos anteriores, ha demostrado su razón de ser con relación a ofrecer a la gente un servicio público eficiente y oportuno (entrevista a la Ministra de Salud, 2013). Con el programa REDCUDI, a pesar de lo difícil que ha sido a causa de que cada una de las modalidades tiene periodos de planificación distintos, varias formas de contratación, de administración y fuentes de financiamiento, se ha iniciado un proceso de construcción de trabajo intersectorial en red (entrevista a la Ministra de Salud, 2013).

## **B. Prácticas y estrategias**

En este apartado se hace especial énfasis en el conjunto de tácticas y maniobras instrumentales de los actores en contextos o arenas específicas donde la interacción repetida genera patrones y formas recurrentes de interacción. Este conjunto de prácticas políticas nos interesan porque “[...] inciden fuertemente sobre la factibilidad política de lograr consensos o acuerdos que trasciendan las divisiones político-electorales de corto plazo y, en definitiva, sobre la institucionalización de maneras más o menos exitosas de procesar el conflicto social en la arena pública en el marco de un régimen democrático” (Maldonado y Palma, 2013, pág. 42).

### **1. Tipos de mediación al interior del Estado**

Específicamente, en lo que respecta a las prácticas relacionadas con este punto y frente a la interacción y deliberación para integrar propuestas, el actor estatal que más tuvo incidencia en el tema de la mediación y quien asumió el liderazgo sectorial (entre actores situados con poder formal de decisión y entre estos y otros actores con interés o de contexto) fue el MBSF, representado en su titular el ministro Fernando Marín.

Las y los actores entrevistados coinciden en su totalidad que el proceso fue liderado por esta institución y fue el propio ministro quien se encargó de reunirse con el Consejo Presidencial de Bienestar Social y Familia (ministerios e instituciones), además de actores con interés inmediato que pertenecen a la sociedad civil, al ámbito nacional o internacional. Al concretarse la conformación de la ST-REDCUDI, esta instancia vino a liderar en conjunto el proceso de la política social.

En efecto, una de las prioridades de la gestión del MBSF era la conformación y desarrollo de la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil, iniciativa declarada de interés público mediante el Decreto Ejecutivo N° 36020, que fue firmado por la presidencia y que evidencia la facultad del Ejecutivo de acoger programas y darles prioridad. Este decreto de interés público se hizo el 8 de mayo de 2010, el mismo día de toma de posesión de la presidenta Laura Chinchilla, es decir, el arranque de este gobierno prioriza en su agenda gubernamental el tema del cuidado y desarrollo infantil (entrevista al Ministro de Bienestar Social y Familia, 2013).

Además de priorizar el tema en la agenda de gobierno, mediante la firma de un acuerdo la Presidenta estableció la institución y la persona responsable, elevando el rango de quien fuera el presidente ejecutivo del IMAS a ministro de Bienestar Social y Familia, quien ejercería a partir de entonces las labores de coordinación de los planes de desarrollo de la REDCUDI (Presidencia de la República, 2010).

Un elemento que juega un papel fundamental con respecto a la interacción entre actores es la frecuencia con la que tienden a reunirse los actores clave, porque se vuelve más factible decantar acuerdos. El Decreto N° 36916-MP-MBSF señala la creación de la Comisión Técnica Interinstitucional

(CTI) y le atribuye que sesionará ordinariamente al menos una vez cada dos meses, y de forma extraordinaria cuando el/la Director(a) Ejecutivo(a) de la ST-REDCUDI convoque. Además, la Comisión Consultiva de la REDCUDI sesionará ordinariamente al menos una vez cada tres meses, y extraordinariamente cuando se le convoque. Por lo tanto, se crean vía decreto espacios interinstitucionales para la deliberación, intercambio y toma de decisiones.

De la misma manera, la comunicación, consulta y deliberación de los asuntos públicos por medio de reuniones entre los actores con poder formal de decisión y los actores de contexto en diversos foros públicos aporta elementos para la obtención de acuerdos que no choquen con intereses y valores de los actores con interés inmediato o aquellos con poder formal de decisión. En el caso de la política de la REDCUDI, fue el propio ministro de Bienestar Social y Familia quien inició el contacto con organizaciones de bienestar, asociaciones solidaristas, cooperativas, la empresa privada, municipalidades, organizaciones de índole religioso y varias organizaciones internacionales en las que con invitaciones directas se motivaba a participar de la Red. Con ello se invitó a participar de forma indirecta en la formulación de la política.

Como resultado de este intercambio, el enfoque de cuidado y desarrollo infantil se fortaleció: se le dio énfasis a la inserción laboral de la mujer mediante la “Red Nacional de Cuido” y se ponderó de la misma manera el desarrollo y protección infantil con el agregado de “y de Desarrollo Infantil”. Esta solución se logró dándole la oportunidad a las ONG de primera infancia de involucrarse en la discusión sobre esta nueva política social y teniendo un peso importante en su construcción.

“Veníamos en una mesa de diálogo con organizaciones de la sociedad civil en la que conjuntamente creamos un documento de la visión de lo que debería ser un programa de atención integral; en esta visión el gobierno estaba en una disyuntiva entre crear microempresas para mujeres y crear empleo, nosotros le planteamos que el sujeto de acción era el niño y tener una buena calidad de atención. Nos preocupábamos por la calidad que es lo más importante, y la necesidad de crear una red con enfoque sistémico y una política en la primera infancia. Vemos que el primer decreto de la presidenta ya cambia la visión y toma al niño como sujeto de acción y no solo como inicialmente que era un objeto del servicio del empleo de las mujeres... que al final no se contraponen” (entrevista al representante de UNICEF en Costa Rica, 2013).

Este punto en particular representa un cambio de paradigma en la formulación de la política, de modo que no solo se tomó en cuenta una de las caras de la problemática sino que se incluyó la problemática de los derechos de las y los niños. Además, a solicitud del titular del IMAS, UNICEF se incorporó e inició un programa de asistencia directa a la Red Nacional de Cuido con apoyo de especialistas internacionales, insumos sobre modalidades y aspectos conceptuales. Entonces, desde el inicio del gobierno, entre mayo y junio de 2010 se inician contactos formales con UNICEF y mediante esta alianza se logra traer al país a una experta en el modelo finlandés.

Por un lado, este apoyo se complementa con el interés mostrado por varias organizaciones sociales en torno al modo en que el gobierno concebía la creación y el desarrollo de una Red Nacional de Cuido y Desarrollo Integral para la prevención y atención de las necesidades de la niñez. Por otro, evidenciaba la intención de aprovechar la coyuntura y generar un documento que entregara aportes al equipo de gobierno encargado de la política (UNICEF-Costa Rica, 2010). Esta iniciativa se vio alentada por la apertura de diálogo con la sociedad civil mostrada por el gobierno en su momento; incluso el ministro asume el compromiso de discutir este documento realizado desde la sociedad civil (entrevista al Ministro de Bienestar Social y Familia, 2013). Esta estrategia gubernamental de apertura y diálogo hacia las ONG expertas consigue que estas validen, acompañen y asesoren la propuesta.

Definitivamente, en la política REDCUDI el MBSF es la institución que asume el liderazgo sectorial, partiendo desde el Plan Nacional de Desarrollo que le da la potestad, de forma tal que vele por el cumplimiento de que “al año 2014, se incremente la cobertura de las redes de cuidado en un 75% (15.000) para niños y niñas [...]” (Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, 2010, pág. 47). De la misma forma, en los decretos mencionados con anterioridad se posiciona al MBSF como el ente coordinador de la REDCUDI.

Sumado a esto, los espacios de integración y diálogo abierto, como seminarios, foros y conversatorios han sido determinantes en la construcción permanente de la Red. Diferentes actores entrevistados reconocen que con la Red Nacional de Cuido se logró un proceso de consulta con las ONG y con instituciones que enriqueció la política. Por ejemplo, el momento en que se tomó en cuenta la opinión de las organizaciones no gubernamentales y el Seminario Internacional Primera Infancia y Sistemas de Cuido y Desarrollo Infantil en América Latina y Europa<sup>11</sup> se constituyó en un espacio enriquecedor y de visibilización de la problemática del cuidado y desarrollo infantil a nivel mundial y de la importancia de un servicio de calidad en esta área.

Pero, además, en el origen de esta política pública no se puede ignorar el papel determinante de los actores de contexto y los actores con interés inmediato como mediadores fuera del Estado para generar consensos en el ámbito de la política social. La necesidad de políticas de cuidado y desarrollo infantil como política social urgente venía promulgándose en el país con fuerza, aspecto que se suma y genera un aporte para crear las condiciones para el avance de estas políticas.

Una estrategia desde estos actores de contexto o de interés inmediato fue generar espacios de incidencia entre los actores que eventualmente tomarían decisiones. Un caso fue la reunión con especialistas en temas sociales y económicos, entre otros, en la que participó Laura Chinchilla siendo Vicepresidenta durante la administración Arias Sánchez 2006-2010. La finalidad de dicha reunión fue hacer un listado de las 10 políticas necesarias para mejorar el desarrollo del país. En esta reunión, las políticas de cuidado y desarrollo infantil fueron las que quedaron en primer lugar, haciendo que se posicionaran como primer punto en la agenda de desarrollo del Partido Liberación Nacional en la campaña de 2009-2010 (entrevista a la Presidenta de la República, 2013).

En el caso de los movimientos sociales, en el año 2009 se propuso el documento conocido como 10 medidas para enfrentar la crisis desde la inclusión social y productiva, en donde el tema del cuidado y desarrollo infantil como parte de la corresponsabilidad social se pone sobre la mesa. Este documento fue expuesto a todos los candidatos presidenciales. La lógica de la propuesta era proteger y crear trabajo decente con cinco propuestas desde la oferta y cinco propuestas desde la demanda; entre las propuestas de la oferta se proponía crear trabajo decente en área de cuidados mediante infraestructura social de los cuidados, estableciendo como medida concreta: “frente a una propuesta de gobierno exclusivamente compensatoria en materia de inversión social, proponemos la generación de empleo y superación de barreras para el acceso de las mujeres al mercado laboral, mediante la ampliación y la creación de una infraestructura social de cuidados que aumente el ingreso de los hogares y evite la deserción escolar” (ANEP, 2012).

Los anteriores son dos ejemplos que propiciaron el diálogo entre actores con poder formal de decisión y actores de contexto o con interés inmediato para incidir y posicionar temas en la agenda pública de modo de crear consenso e identificar las políticas sociales necesarias para un país.

## **2. Representación sectorial o corporativa de intereses**

En algunas experiencias en América Latina se han dado compromisos sociales entre organizaciones de corte sindical, además de empresarios y demás instituciones gubernamentales. Como se indicó anteriormente, gran parte de la transformación en las actuaciones de las y los actores se logra por factores contextuales específicos en cada caso; para la discusión en Costa Rica, las agrupaciones sindicales no han tenido mayor participación en la formulación ni discusión de esta política de cuidado y desarrollo infantil.

Se identifica a la Asociación Nacional de Empleados Públicos y Privados, la Asociación Sindical de Empleados del ICE y la Unión de Empleados de la Caja y de la Seguridad Social, como algunos de los actores que visibilizan el tema del cuidado y desarrollo infantil en tanto elemento fundamental de la inserción de la mujer en el mercado laboral. Esto es así al ser estas organizaciones parte de los actores

---

<sup>11</sup> Seminario realizado del 19 al 21 de noviembre de 2013 en San José, Costa Rica con el apoyo de CEPAL. Para mayor detalle véase [en línea] <http://dds.cepal.org/proteccion-social/pacto-social/actividades-2013-11-seminario-Costa-Rica>.



firmantes del documento sobre las 10 Medidas que incluyen la creación de la infraestructura social de los cuidados (ANEP, 2012).

### **3. Mecanismos informales de negociación**

En el empleo de mecanismos informales de negociación, las y los actores identificados hasta el momento apuntan que fueron principalmente los mecanismos formales (seminarios, reuniones de trabajo y entrevistas personales) los que tuvieron más peso en la formulación de la política de la Red Nacional de Cuido y de Desarrollo Infantil. No se le ha dado mayor importancia a mecanismos o herramientas alternativas para el asentamiento y construcción de dicha política. Sin embargo, la tecnología permite el uso de medios informales como correos electrónicos y chats en línea entre actores, lo que hizo posible el contacto y procesos de comunicación permanente entre las y los interesados.

### **4. Configuración de actores, formación de coaliciones y uso de recursos**

El tema de estrategias de configuración de actores, formación de coaliciones y movilización de recursos aborda lo relativo a las relaciones a lo interno de sub-grupos de actores (por ejemplo, el sector educación, salud y gestor de presupuesto al interior de la Comisión Técnica) y la manera en la que estas relaciones afectaron el producto final. Efectivamente, hubo una coalición generalizada entre las instituciones, por ejemplo se apoyó de forma generalizada la incorporación del carné infantil en los CAI, lo que fue una iniciativa de la CCSS y la Dirección Nacional de CEN-CINAI. Con esta iniciativa de carné infantil, se pretende dar uniformidad a los servicios de salud a los que pueden acceder las y los niños atendidos en las diversas modalidades de la Red.

Cabe mencionar que estas alianzas siempre han sido con actores institucionales públicos, tanto la Comisión Técnica como los gobiernos locales, pero aún no se ha logrado ejecutar una unión sostenible con el sector empresarial privado.

### **5. Elaboración de propuestas, discursos y justificaciones de intereses**

La construcción del marco conceptual de la REDCUDI se da mediante un acompañamiento liderado por el MBSF y la Secretaría Técnica, que entonces no existía como en la actualidad. Se acudió a la experticia de la UNICEF como agencia del Sistema de Naciones Unidas encargada del tema de infancia, tomando como referencia el sistema de cuidado finlandés además de estudios realizados por el economista Pablo Sauma.

Se optó por utilizar los CEN-CINAI como base para aprovechar la capacidad subutilizada e incorporar, después de realizar un análisis, el resto de modalidades de cuidado y desarrollo infantil que se encontraban dispersas bajo diversas instituciones. La decisión responde principalmente a que en el Plan de Gobierno no se contaba con información técnica para establecer otro compromiso (entrevista al Ministro de Bienestar Social y Familia, 2013). Desde el inicio estaba claro que la idea era sentar las bases de un sistema más amplio, universal y con financiamiento solidario. En el Plan de Gobierno la meta se definió a través de un programa específico de “fortalecimiento de los CEN-CINAI” (entrevista al Ministro de Bienestar Social y Familia, 2013). Sin embargo, la idea de red estuvo presente en tanto se buscaba articular los esfuerzos público y privados y no un programa único institucional.

Como resultado del asesoramiento con especialistas internacionales y, en consonancia con la propuesta inicial, se optó por incluir alternativas múltiples y manejadas de manera desconcentrada, no un sistema nacional o únicamente vía CEN-CINAI (entrevista al Ministro de Bienestar Social y Familia, 2013).

También se trabajó con el INEC y PEN para evaluar los indicadores que se tenían sobre pobreza, revisar los indicadores de vulnerabilidad (ingreso per cápita, educación de la madre y ocupación de la persona que es jefe-jefa de familia, además del tema del rezago educativo en el resto de la familia y ocupación de tipo formal o informal) y evaluar los instrumentos; todo ello con el fin de determinar los requisitos de incorporación de una familia en un centro (entrevista a la Directora Nacional de CEN-CINAI y representante de CEN-CINAI en la CTI de la REDCUDI, 2013). Asimismo, se analizaron los

modelos de sistemas de cuidado en Chile, Colombia y México. Ello resultó en una apropiación del concepto de red que se mantiene como eje articulador de toda la propuesta. Y como ya se mencionó anteriormente, se acogió la producción técnica construida desde la sociedad civil y sistematizada en el documento *Perspectivas estratégicas y técnicas sobre la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil: propuesta de las organizaciones sociales que trabajan en el sector de niñez*.

## **6. Manejo de los medios de comunicación e interacción con la opinión pública**

Los medios pueden ser herramientas de estrategia para los actores, pero además pueden ser interlocutores de la deliberación pública como actores de contexto o verdaderos actores con interés inmediato. Por tanto, los comunicados de prensa, propaganda e incluso material audiovisual difundidos en y por los medios de comunicación son una fuente importante de información para comprender las estrategias de los actores (Maldonado y Palma, 2013).

En el caso del proceso de origen y trayectoria de la formulación de la REDCUDI, el uso de medios de comunicación desde los actores gubernamentales y no gubernamentales no fue particularmente relevante. Sin embargo, en un segundo momento, cuando se arrancó con la implementación de la REDCUDI, los medios se transformaron en una herramienta para canalizar la invitación desde el gobierno a diferentes actores a participar de la Red. Por ejemplo, en septiembre de 2011 el ministro de Bienestar Social y Familia extendió una invitación a representantes de las asociaciones solidaristas con el objetivo de ampliar la cobertura de niños y niñas de escasos recursos. En dicha oportunidad, los medios de comunicación hicieron eco de la invitación (Ross, 2011).

Además, los logros y avances en la implementación de la REDCUDI son ampliamente difundidos mediante comunicados de prensa desde la Presidencia de la República. Se ha comunicado la cantidad de beneficiarios, la apertura de nuevos centros de cuidado, los esfuerzos conjuntos entre instituciones públicas, entidades de la sociedad civil y municipalidades y el apoyo de organismos internacionales. Estos comunicados son fuente directa de información para los medios de comunicación. Otro instrumento utilizado son las cadenas nacionales que han informado sobre el avance y logros del programa.

Finalmente, durante el año 2013 se realizaron pautas en radio y televisión sobre la REDCUDI para dar a conocer más sobre los objetivos de la Red, informar sobre los servicios y captar más beneficiarios así como informar sobre sus logros. Esto fue parte de la estrategia de cara a la aprobación del proyecto de ley de la REDCUDI.

## **7. Asignación y repartición de los costos y dividendos políticos**

En este punto es relevante identificar los compromisos, costos políticos y beneficios que deben asumir los actores con el fin de generar acuerdos para desarrollar la política social. Debido a su posición como ente articulador de la política, el costo político más importante es asumido por la Secretaría Técnica. En el marco de la Comisión Técnica Interinstitucional se ha logrado construir objetivos comunes por medio de la coordinación institucional, aspecto que logra poco a poco que cada institución vea el beneficio del trabajo coordinado al ser una oportunidad para optimizar recursos para el logro de los objetivos de la REDCUDI. En palabras de la Directora Nacional de los CEN-CINAI: “El espacio institucional ha permitido compartir recursos y producción técnica. Para mejorar la coordinación se necesita apertura y que el proceso sea respetuoso, hay que ponerse de acuerdo y potenciar las capacidades teniendo en cuenta el criterio de la otra institución” (entrevista a la Directora Nacional de CEN-CINAI y representante de CEN-CINAI, 2013).

Los beneficios para los actores se pueden identificar en términos de visibilización en la opinión pública e inclusión dentro de uno de los proyectos sociales de mayor importancia en la Administración Chinchilla Miranda 2010-2014. Los dos ejemplos más claros de esta dinámica son el Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial (CNREE) y la Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad (DINADECO). Ello es así debido a que tradicionalmente se ha involucrado a instituciones del sector salud y educativo, pero el tema de las y los niños con capacidades especiales y el papel de la

responsabilidad comunal en el cuidado y desarrollo infantil son de igual importancia en el desarrollo de la primera infancia.

## C. Factores del contexto

La configuración de alianzas y pactos entre actores participantes alrededor de una política pública se genera a partir de la existencia de diversos elementos. Estos diversos elementos son catalogados bajo el término de factores, entre los que se consideran: “[...] dinámicas, circunstancias, acontecimientos e inercias institucionales que condicionan o incluso determinan un resultado, independientemente de la voluntad y de los objetivos de los actores que protagonizan un proceso de negociación, confrontación, deliberación, consulta o comunicación en un sector de la política pública”. Para ejemplificar la manera en que tales factores se ubican en las fases de formulación e implementación de una política pública, es necesario tomar ciertos aspectos, como por ejemplo: las inercias burocráticas e institucionales, el cuerpo normativo y procedimental, la correlación de fuerzas entre los actores, tensiones y movilizaciones respecto a la asignación y la distribución de recursos (Maldonado y Palma, 2013, pág. 46).

Siguiendo la propuesta de trabajo de estos autores de la CEPAL, a continuación se explicarán estos factores con el fin de exponer cómo estas categorías son útiles para manifestar el juego de actores gubernamentales y no gubernamentales que participaron en las fases de formulación e implementación de la REDCUDI.

### 1. Inercias burocráticas, políticas y decisiones

Es importante considerar que el programa REDCUDI viene a ser una continuidad en las políticas sociales, incluso su institucionalidad también se mantiene en cuanto a las organizaciones clave en el servicio de cuidado y desarrollo infantil y en aquellas encargadas de las transferencias y asignaciones presupuestales para las políticas sociales dirigidas a la población vulnerable.

En la REDCUDI, el IMAS continúa con la labor de asignación y subvención a los servicios de cuidado y desarrollo infantil y el PANI, junto con el MINSA, siguen siendo las instituciones públicas líderes en la puesta en marcha de esta política social. Incluso esta inercia burocrática queda plasmada en el Decreto Ejecutivo sobre la Organización general y bases operativas de la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil que establece que las principales instituciones responsables de las acciones operativas de la ST-REDCUDI son las mismas ya mencionadas, las que le brindarán presupuesto, espacio físico, apoyo logístico, equipo, materiales y el personal necesarios para su adecuado funcionamiento (Poder Ejecutivo, 2011).

Incluso, la dinámica de la REDCUDI ha validado al Estado como el encargado principal de la toma de decisiones sobre políticas sociales y los demás actores de interés inmediato o de contexto se incorporan al proceso a través de la relación de los actores con poder formal de decisión.

Otro tema que presenta inercias burocráticas se relaciona con los recursos humanos. Ampliar la contratación fue un obstáculo para echar a andar la REDCUDI. En su momento fue un tema crítico, pues existía una decisión previa de congelar las plazas dependientes del Estado, aspecto que dificultó la conformación de la Secretaría Técnica. Frente a esto, la cooperación internacional logró financiar el personal para que se arrancara con el programa (entrevista al Representante de UNICEF en Costa Rica, 2013).

Además, otro elemento a tomar en cuenta es que la oferta de servicios de cuidado se ha uniformado pero no se ha podido universalizar (entrevista a la Ministra de Salud, 2013). El acceso universal es la meta país, se desea expandir a todos los estratos sociales, pero por un tema de costos no ha sido posible (entrevista a la Presidenta de la República, 2013). El tema de acceso a los recursos se convierte en una inercia burocrática, pues para lograr pactos sociales se requieren pactos fiscales; en el caso de Costa Rica, el 23% de la inversión recae en salud y educación. Para darle continuidad al programa y permitirle que despliegue todo su potencial, se requiere invertir entre 0,5 y 1% del PIB (entrevista a la Presidenta de la República, 2013).

Un último elemento que alude a las inercias refiere a los modelos ya existentes de servicio de cuidado y desarrollo infantil. El concepto de REDCUDI busca hacer crecer la cobertura y ampliar la oferta de servicios siguiendo un modelo que incluya esas alternativas de servicio, fortaleciéndolas y mejorando sus estándares de calidad; en palabras de la Presidenta de la República, “sería un error quitar modalidades” (entrevista a la Presidenta de la República, 2013).

## **2. Normas y procedimientos para cambiar el “estatus quo”**

Se refiere al marco institucional que confiere facultades exclusivas a diversos actores individuales o colectivos y a las normas para la toma de decisiones. Incluye desde los decretos firmados por la Presidenta de la República, que especifica los actores gubernamentales participantes, hasta la invitación a participar a todo actor social, público y privado con un mandato legal o un interés legítimo en materia de atención integral, protección y desarrollo infantil. Esto incluye tanto a las personas físicas y jurídicas que prestan directamente los servicios de cuidado y desarrollo infantil como aquellas que participan en actividades relacionadas entre las que pueden mencionarse el financiamiento y el apoyo técnico y administrativo a los establecimientos de cuidado, la capacitación de personal, la investigación científica y la evaluación especializada.

Además, por medio de este decreto se confieren facultades exclusivas a diversos actores, como el MBSF y la ST-REDCUDI y crea espacios que determinan cuáles actores con poder formal de decisión participan, como la Comisión Consultiva de la REDCUDI y la Comisión Técnica Interinstitucional de la REDCUDI. Estos decretos ejecutivos desempeñaron un papel central en el marco jurídico de la Red.

Valga recordar que, en esencia, la REDCUDI intentó proyectarse como un sistema de servicio de cuidado y desarrollo infantil bajo un esquema de financiamiento solidario. Lo anterior hacía evidente que no sólo las entidades gubernamentales involucradas tendrían una participación activa en la ejecución de esta política pública, sino que se requería de una asistencia constante de más actores de la sociedad civil, que aportasen ya sea sus conocimientos, recursos económicos u otros insumos para que los centros de cuidado de la primera infancia fueran un logro de la Administración 2010-2014.

El cierre de estas normas y procedimientos en torno a la REDCUDI culmina con la introducción del programa como proyecto de ley a la vía legislativa, paso realizado a fines de 2013. Debido a la dinámica propia de la Asamblea Legislativa esto tiene riesgos, pues introduce una negociación necesaria con los actores legislativos que detentan poder formal de decisión y despierta tensiones y resistencias en las fracciones legislativas de oposición, además de pasar por discusión de comisión y las mociones de los legisladores. El proyecto logró acogida positiva, la evidencia es el resultado de la votación que en primer debate fue de 40 votos a favor de un total de 57 diputados. En segundo debate la aprobación final fue de 43 diputados y diputados a favor de la Ley N° 9220. En este punto se evidencia de qué forma el tema legal se vuelve fundamental para cambiar realmente el “estatus quo”.

## **3. Correlación de actores políticos en los distintos niveles de gobierno**

En este acápite se hará mención de la correlación de fuerzas entre los actores políticos que participaron en la CTI de la REDCUDI. Resulta oportuno aclarar que en el caso de esta política pública, según lo comentado por varios actores participantes, la CTI se diseñó como un medio que permitió: “[...] socializar experiencias diferentes entre las instituciones (a partir de 2012), empero se puede mejorar la gestión de calidad y la coordinación institucional en general. Todo lo que se puede hacer en conjunto resulta beneficioso, por ejemplo, la implementación del carné de salud (con la CCSS)” (entrevista a la Presidenta Ejecutiva del PANI y a la Jefa de Acreditación y representante del PANI en la CTI de la REDCUDI, 2013).

Por lo tanto, la configuración de fuerzas en este caso se dio bajo una noción cooperativa y hasta redistributiva de las responsabilidades que asumiría cada institución, teniendo como objetivo el instaurar los centros de cuidado y desarrollo infantil con los que se pretende alcanzar la meta de atender 75.000 niños. Esto no hubiese podido concretarse si las capacidades y recursos técnicos a disposición del Estado no hubiesen estado claras, sobre todo para determinar el cómo, cuándo y dónde instalar centros de

cuidado y desarrollo infantil que viniesen a transformar de forma positiva el historial de cuidado de primera infancia que se venía prestando en el país.

Asimismo, en lo referente a los niveles de participación y conformación de alianzas y pactos entre los actores, estos factores cumplen con una función condicional respecto a “[...] la eficacia de las estrategias escogidas por los distintos actores, con un grado de contingencia e imprevisibilidad difíciles de controlar por estos” (Maldonado y Palma, 2013, pág. 46). Es decir, aun cuando se suponían delimitadas las funciones por realizar en la comunidad de actores que se encontraban conformando la red institucional que trabajaría en esta política pública, muchas de las tareas asumidas se vieron modificadas tanto por la incorporación de nuevos actores a la Red, como por nuevas demandas y temas que se sumaban a las áreas que desde un inicio el MBSF había catalogado como necesarias de atender para la instalación de los centros de cuidado y desarrollo infantil.

Este es el caso claro de los gobiernos locales, los cuales si bien desde un inicio se perfilaron como un actor a escala local que fungiría como la unidad ejecutora para la construcción y puesta en marcha de los nuevos centros, vieron alterada su participación y grado de injerencia en algunos casos debido a la incursión de nuevas dinámicas procedimentales de instituciones como FODESAF. Ejemplo de lo anterior es la delimitación, según las disposiciones jurídicas que les respaldaban, para girar partidas de presupuesto nacional, lo que generó que las municipalidades fueran vistas como las unidades que asumirían un rol más proactivo y de mayor responsabilidad del catalogado desde un inicio.

#### **4. Tensiones y movilizaciones en torno a la asignación y redistribución de recursos (sociales, económicos y fiscales)**

La implementación de una política pública en sí misma es considerada una acción estatal que viene a modificar el estatus quo, sobre todo cuando esta acción gubernamental constituye una intervención que transforma sustancialmente la dinámica en cómo el Estado brinda y garantiza a la población el acceder a distintos servicios, en este caso, el del cuidado a la primera infancia. Esta concepción va de la mano con la intención de establecer las bases de un sistema de cuidado amplio y universal con financiamiento solidario. Esta noción de cuidado y desarrollo infantil estuvo respaldada por el propósito de crear un sistema integral basado en las posibles alianzas público-privadas con la finalidad de no proyectarse como un “programa único-institucional”, sino que se establecieran espacios de participación tanto para actores público-institucionales como representantes del sector privado que estuvieran en la disposición de articular esfuerzos en lo que respecta a la asistencia y asesoría del cómo instalar una red a escala nacional.

En este mismo orden de ideas, es importante resaltar que la participación de los actores en torno a la REDCUDI se dio bajo un marco institucional comandado por el MBSF, pero con respeto de las facultades de ciertas instituciones públicas que por años han estado involucradas en temas de cuidado y desarrollo infantil. Entre ellas se puede mencionar el PANI y el MINSA, que incursionaron con un rol determinante en la celebración de reuniones en las que se trataron temas como las líneas procedimentales, facultades y distribución de tareas de los actores; todo ello acompañado de una suerte de acuerdos parciales sobre los puntos que iban siendo analizados y sumados a la agenda pública.

#### **5. Acontecimientos que alteran el alcance y las percepciones acerca de las prioridades de cuidado**

Estos acontecimientos se refieren a “fenómenos de interdependencia política y económica con respecto a decisiones y tensiones que provienen de otros sectores de política pública” (Maldonado y Palma, 2013, pág. 50). Si bien el programa social tratado en este informe contaba con el apoyo al más alto nivel, el gobierno recibió el país con un déficit fiscal que imponía limitaciones al accionar del proyecto; un ejemplo de ello era la restricción en el número de plazas de contratación y la consiguiente tardanza en la conformación del equipo de trabajo, especialmente la Secretaría Técnica (entrevista al Ministro de Bienestar Social y Familia, 2013). Como ya se ha mencionado, el acceso universal es la meta país, pero no se ha logrado debido a la crisis fiscal (entrevista a la Presidenta de la República, 2013).

## 6. Recursos y capacidades disponibles en el sector de política pública

Dentro de los actores de contexto, destacan las universidades y académicos de alto nivel consultados y aliados directos con la ST-REDCUDI y otros centros académicos (think tanks) como el PEN. Estos, por medio del Informe del Estado de la Educación y el informe anual del Estado de la Nación, generaron insumos e indicadores importantes para la puesta en marcha de la REDCUDI.

También la producción técnica de los propios actores gubernamentales fue un punto de arranque. Una de las razones por las cuales las metas cuantitativas del Plan de Gobierno se centraron en los CEN-CINAI, modelo ya existente, fue la disponibilidad de información estadística del programa. A pesar de que el concepto de red ya no sería único-institucional: “la propuesta inicial fue tomar los CEN-CINAI como base para aprovechar la capacidad subutilizada. Además no se tenía información para establecer otro compromiso en el Plan de Gobierno. (Ello) con la clara intención de que entre campaña y elecciones se iban a analizar las otras modalidades” (entrevista al Ministro de Bienestar Social y Familia, 2013).

Sumado a lo anterior se encuentra la red de social y organizacional con la que ya contaban los actores con poder formal de decisión. En Costa Rica, el trabajo conjunto de las instituciones de gobierno con la cooperación internacional y con organizaciones de la sociedad civil en torno a políticas sociales no es nuevo. La REDCUDI no fue la excepción y una muestra fue la elaboración del documento ya mencionado anteriormente, Perspectivas estratégicas y técnicas sobre la Red Nacional De Cuido y Desarrollo Infantil: propuesta de las organizaciones sociales que trabajan en el sector de niñez (Grillo y otros, 2010). Este fue realizado en el marco del Programa de Primera Infancia de UNICEF Costa Rica, como parte de la cooperación al Gobierno de la República en la conformación y consolidación de la REDCUDI. Este material aportó información técnica y especializada y constituyó un soporte para la toma de decisiones.

### D. Políticas de cuidado: diálogos conceptuales

Las políticas sociales tienen como objetivo corregir o cambiar las desigualdades sociales o económicas, mejorar el nivel y condiciones de vida en general de las personas; además de encaminarse hacia el establecimiento de sistemas de protección universales tendientes a la construcción colectiva del bienestar. Es decir, las políticas sociales atienden las problemáticas “sociales”, por ejemplo de trabajo, educación, salud, familia e “[...] incluyen a todas aquellas intervenciones públicas que regulan las formas en que la población se reproduce y socializa (sobrevive físicamente y se inserta en el mundo del trabajo y en los espacios socioculturales), y que, además, protegen a la población de situaciones que ponen en riesgo esos procesos o neutralizan los efectos ‘no deseados’ de los mismos” (Andrenacci y Repetto, 2006, pág. 2).

En los Estado-Nación contemporáneos se aspira a la creación de políticas de servicios universales (de salud y educación) y asistenciales (de programas sociales como transferencias monetarias dirigidas a poblaciones en situaciones de riesgos) (Andrenacci y Repetto, 2006, pág. 7). En ese sentido, las políticas sociales deberían tener como horizonte la universalización y uniformidad en la prestación de servicios, por lo que se puede afirmar que la política que se estudia en este escrito corresponde a las características citadas anteriormente. Estas políticas sociales se dan sobre la base de principios de ciudadanía, que pueden abordarse para su análisis a través de cuatro componentes:

#### 1. Visiones sobre el papel del Estado, la comunidad, las familias y las personas en la generación del bienestar general

En Costa Rica, debido a una tradición fuerte que data desde la década de 1940, el Estado se sigue viendo como uno de los más grandes proveedores de bienes, servicios y de trabajo. La creación del sistema de políticas universales en el país se llevó a cabo en tres etapas. En la década de 1940, Costa Rica creó un sistema unificado de seguro social para los grupos sociales de bajo ingreso. La protección social tuvo como población meta a la clase trabajadora, expandiendo lentamente su cobertura por medio de aumentos sucesivos en el salario mínimo. Entre 1950 y 1960 hubo una expansión gradual de los programas sociales, incluidos el de salud y pensiones, así como la educación en todos sus niveles. El

sistema se completó en 1970 con la creación de medidas de salud preventivas y primarias, así como programas de asistencia social ambiciosos y de vanguardia, lo que posibilitó la incorporación social de las personas más pobres (Martínez Franzoni y Sánchez-Ancochea, 2013, pág. 13, traducción propia).

A pesar de la crisis financiera vivida en la década de los ochenta del siglo pasado, desde un modelo agroexportador a uno importador, el país continúa con un modelo de bienestar extenso que tiene niveles de cobertura prácticamente en todo el territorio nacional, por lo que muchas de sus políticas sociales de corte asistencialista persisten a lo largo del tiempo en la medida que no se reducen las brechas sociales y de ingreso.

El Estado costarricense fluctúa entre el régimen socialdemócrata y conservador, dependiendo del partido que se encuentra en el Ejecutivo<sup>12</sup>. De esta manera, sigue considerándose a la familia como institución central en la función de socialización primaria de las niñas y los niños. Sin embargo, se resalta que, ocasionalmente, emerge la discusión sobre la desfamiliarización de este proceso, precisamente gracias a los sistemas de cuidado y desarrollo infantil.

A la vez, esto representa una paradoja, ya que se podría afirmar que entre mayor sea el peso dado a las familias existe una tendencia favorable hacia los modelos tradicionales y patriarcales de familia. Sin embargo, en Costa Rica el modelo familiar compuesto de padre y madre resulta ser cada vez más raro, de manera que 6 de cada 10 hogares tienen jefatura de mujeres solteras. Según cifras del censo nacional de 2011, esto representa un aumento de 12% en la última década (Pérez Damasco, 2013).

## **2. Concepciones sobre la democracia y la ciudadanía**

Aquí interesa conocer la concepción de las responsabilidades con respecto al bienestar social, así como las vías de acceso a la protección social que están estrechamente relacionadas con la manera de pensar la ciudadanía. El modelo de democracia y ciudadanía es “[...] resultado de la estructura económica, de la institucionalidad política y de las políticas públicas, en particular de las sociales” (Andrenacci y Repetto, 2006, pág. 5). Las políticas sociales corresponden a un mecanismo efectivo de inclusión y movilización social, de manera que; “[...] el goce efectivo de derechos económicos y sociales como parte integral de la ciudadanía sitúa su garantía como condición y como misión de la democracia en tanto régimen representativo y participativo. Los derechos y obligaciones constitutivos de la ciudadanía cuyo ejercicio debe ser garantizado o protegido llevan por lo tanto a responsabilidades concretas del Estado” (Maldonado y Palma, 2013, pág. 54).

Esto se refiere a la formulación e implementación de políticas sociales bajo condiciones de equidad, justicia social e igualdad; en el entendido que deberán ser los principios rectores de políticas que traten los temas de salud, educación y erradicación de la pobreza. Desde el primer decreto de interés nacional hasta la construcción del proyecto de ley, la visión de la REDCUDI toma al niño y a la niña como sujeto de acción y establece como objetivo principal cumplir con el deber del Estado de garantizar el derecho de todas las personas menores de edad a participar en programas de cuidado de calidad en procura de su desarrollo integral.

## **3. Los medios legítimos para alcanzar bienestar social**

Entre los medios legítimos ejercidos por el Estado costarricense para alcanzar el bienestar social se encuentran los sistemas impositivos, y principalmente el Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF), que “[...] es el principal instrumento de la política social selectiva. Financia 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. Atiende necesidades de vivienda, educación, salud y protección social de costarricenses y extranjeros residentes legales del país, así como las personas menores de edad, que se encuentren en situación de pobreza o pobreza extrema” (FODESAF, s/f).

Para el caso de la política social de la REDCUDI, la universalización aún no es una realidad debido a que no se ha uniformado la calidad en el servicio, tampoco las modalidades en la oferta de

<sup>12</sup> Según los trabajos de Esping-Andersen quien desarrolla una tríada de regímenes de bienestar en el mundo industrializado. Estos regímenes son el liberal, el socialdemócrata y el conservador. Más detalles en Maldonado y Palma, 2013a.

cuidado y desarrollo infantil. Para que sea un programa de acceso universal deben concretarse los pactos y acuerdos fiscales y sociales que le otorguen sostenibilidad. Sin embargo, el propósito siempre ha sido establecer un sistema público universal de cuidado y desarrollo infantil con énfasis en la primera infancia y, debido a las restricciones presupuestales, procurará extender progresivamente su cobertura al máximo posible de la población objetivo (Poder Ejecutivo, Decreto N° 36916-MP-MBSF, 2011).

#### **4. Enfoques, metodologías, técnicas e instrumentos para articular el bienestar y la protección social**

Desde antes que la Presidenta Chinchilla definiera en campaña electoral que el cuidado y desarrollo infantil serían uno de los puntos más importantes de su Plan de Gobierno, ya se llevaban a cabo debates sociales sobre la importancia de la corresponsabilidad social en el tema de la inserción laboral de la mujer y las necesidades de cuidado de los hijos e hijas. De esta forma, los debates públicos llevados a cabo en seminarios y conferencias constituyen la búsqueda de la definición conceptual e ideológica de políticas sociales como la REDCUDI.

De la misma manera, el sustento y fundamento jurídico nacional que soporta el modelo de la REDCUDI ejemplifica la existencia de estándares jurídicos y principios básicos que otorgan financiamiento, mecanismos de acceso y selección que le darán sostenimiento a la política social en un futuro. Esta situación se logró con la aprobación de la Ley N° 9220. En el tema de financiamiento, la ley especifica que FODESAF aportará al menos un 4% de sus ingresos anuales ordinarios y extraordinarios, además se cuenta con recursos de fuentes nacionales e internacionales.

El enfoque de la política social en estudio se basa en derechos. A partir de allí se propone resolver el problema de incumplimiento a una serie de derechos de las mujeres trabajadoras y sus familias, de los niños y las niñas, de modo que de no hacerlo se perpetúa un sistema excluyente con amplios grupos sociales vulnerables en condiciones de desigualdad y riesgo (Poder Ejecutivo, Decreto N° 36916-MP-MBSF, 2011). Esto implica que las políticas públicas con enfoque de derechos buscan la integración social, universalidad y participación de la sociedad civil para la construcción de ciudadanía, partiendo de los supuestos de Cunill Grau (Poder Ejecutivo, Decreto N° 36916-MP-MBSF, 2011). El proyecto de ley es un punto determinante para la permanencia a lo largo del tiempo de una política social y de bienestar como lo es la REDCUDI, debido a que trasciende la gestión de un solo gobierno.





## **IV. Modelo de procesos sociales**

---

Este capítulo utiliza la propuesta de Maldonado y Palma sobre las principales vertientes analíticas en torno a las políticas públicas como objeto de estudio. Se utiliza la “caja de herramientas” conformada por algunos paradigmas explicativos acerca de las políticas públicas en contextos democráticos provenientes de la ciencia política (Maldonado y Palma, 2013).

Bajo esta propuesta, que busca utilizar enfoques que permitan rendir cuentas de las dinámicas de cada caso estudiado, este apartado se orienta a analizar el surgimiento de la interacción entre los actores sociales y políticos relacionados con la REDCUDI, así como la necesidad de entender la relevancia de cómo desde un paradigma como el neo-institucionalismo sociológico-organizacional se puede explicar la manera a través de la cual los actores apelaron a la obtención de legitimidad y solidez política para incorporar reformas y programas propuestos en pos de la reducción de las desigualdades sociales, en este caso, mediante la REDCUDI.

Se debe aclarar que cada contexto y escenario es particular; no se trata de establecer una receta para el conjunto de políticas públicas, sino por el contrario, se busca identificar características deseables para un mejor desempeño en el funcionamiento de las políticas públicas en Costa Rica. Para lograrlo, se asume el elemento indispensable del valor institucional en tanto una ventana de oportunidades para la conjugación de acciones e insumos provenientes tanto de actores sociales como institucionales que tengan a disposición suministrar al Estado (principal ejecutor de la política) los recursos y acompañamiento necesarios para la generación de políticas públicas que se inscriban en la oferta de servicios de cuidado y desarrollo infantil de calidad y con un corte universalista enfocado en la primera infancia.

### **A. El valor de las instituciones en la definición e implementación de las políticas de cuidado**

Para el análisis partimos de la importancia del marco institucional como factor explicativo de las políticas públicas. El lente del neo-institucionalismo y sus diferentes vertientes, tal y como plantean Maldonado y Palma, parten de la convicción sobre la importancia de identificar el modo en que se organiza y estructura el poder político para comprender la particularidad de las políticas.

El Decreto Ejecutivo N° 36020, que declara de interés público la conformación y desarrollo de la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil, evidencia la facultad del Ejecutivo de acoger programas y darles prioridad. Tal como ya se mencionó, el tema del cuidado y desarrollo infantil fueron priorizados en el arranque mismo de este gobierno. Además, por las facultades del Ejecutivo ese mismo día se firmó el acuerdo (Presidencia de la República, 2010) que le otorgó rango de ministro de Bienestar Social y Familia al presidente ejecutivo del IMAS, quien sería la cabeza del ministerio encargado de realizar la coordinación de los planes de desarrollo de la REDCUDI.

Posteriormente, en el Decreto N° 36916-MP-MBSF se establecen la creación de la ST-REDCUDI, instancia adscrita al IMAS, responsable de promover la articulación entre los diferentes actores públicos y privados y las diversas actividades que se desarrollan en el país en materia de cuidado y desarrollo infantil, así como de expandir la cobertura de los servicios. Estos decretos son factores que determinaron facultades y espacios institucionales para adoptar decisiones y programas de acción en torno al tema. Son muestra de las facultades del Poder Ejecutivo para adoptar programas de acción pública (Maldonado y Palma, 2013, pág. 17), hecho que lo constituye en un actor con poder de veto sobre la adopción de políticas públicas y que, en el caso de la REDCUDI, su anuencia y apoyo fueron determinantes en el camino seguido para su formulación e implementación.

Mediante este decreto de interés público, el tema del cuidado y desarrollo infantil entra en la agenda gubernamental y se define como un problema público prioritario. Esto responde no solo a la información concreta disponible sobre la necesidad de crear servicios sociales que permitieran a las mujeres integrarse al mercado laboral, tomando en cuenta la corresponsabilidad social del cuidado para evitar su feminización, situación que les implica jornadas dobles y triples. Además, responde al hecho de que los centros de cuidado se reconocen como espacios donde se desarrollan las capacidades cognitivas de las y los niños en sus primeros años de vida, aspecto que mejora sus condiciones de acceso a las oportunidades (Román y Morales, 2010).

En Costa Rica existe un sistema de políticas sociales desde 1940, cuando con la creación de la CCSS se toma una perspectiva temprana y más amplia sobre los servicios sociales básicos. Esto incluía la educación en general (pre-escolar, primaria y secundaria), además de servicios de salud (primaria, secundaria y terciaria). Estas provisiones sociales universales se complementaron en la década de 1970 con programas específicos e instituciones creadas con el fin de incorporar a los estratos pobres (por ejemplo, el IMAS y FOSESAF) (Martínez Franzoni y Sánchez Ancochea, 2013). Esto evidencia que el tema de cuidado y desarrollo infantil han recorrido parte del proceso, que las políticas han evolucionado y las instituciones competentes también.

Es decir, estas concepciones sobre la necesidad de cuidado y desarrollo infantil se encontraban ya tímidamente presentes con las políticas sociales sobre servicios de cuidado infantil bajo diferentes modalidades y a cargo de diferentes instituciones públicas y privadas (CAI; Proyecto Segunda Casa ; CEN-CINAI; los Hogares Comunitarios y los Centros Infantiles de instituciones públicas como UCR e ICE, entre otros; los Centros Infantiles de las empresas para sus empleados y los Centros Infantiles privados, como guarderías y centros educativos de preescolar regulados por el consejo de atención integral o por el MEP. Esto es una muestra de que el problema del cuidado y desarrollo infantil ha tenido diferentes alternativas que han intentado ser soluciones y que en el programa de la REDCUDI se busca coordinar e integrar a la red como pisos de una casa en construcción. Además, se les reconoce en tanto puntos de partida (principalmente los CEN-CINAI) para el diseño de una propuesta de servicio de cuidado y desarrollo infantil más integral y de mayor calidad, como se pretende con los CECUDI.

## **B. Acuerdo de la REDCUDI como resultado de un pacto político**

Los aspectos mencionados anteriormente describen las corrientes presentes en el modelo elaborado por J. Kingdom centrado en la ventana de oportunidades políticas; concepto es planteado en su libro *Agendas, alternatives and public policies* (Kingdom, 1984). Con ello se refiere a aquellos espacios o escenarios que se generan en torno a la hechura de una política pública, para que los actores puedan

influir y optar por alcanzar un mayor grado de participación en los procesos de toma de decisiones, para lo cual requieren insertar sus intereses y posiciones en la discusión sobre la política pública.

Enfatizando lo anterior, este apartado también considera en un primer plano los procesos de acceso a la agenda gubernamental y su relación con la formulación de políticas en contextos democráticos. Este enfoque sugiere la posibilidad de mirar el pacto o acuerdo como resultado de una ventana de oportunidad política en la que confluyen el reconocimiento de un problema como elemento prioritario de la agenda pública y/o gubernamental, la disponibilidad de alternativas de política pública presentadas como solución a dicho problema y la disposición de los actores políticos para adoptar una decisión de política pública.

La primera corriente se refiere a la definición de un problema público como prioritario, lo que está presente en el decreto que declara de interés público la creación y desarrollo de la REDCUDI. Esta se define como la corriente de los “problemas”.

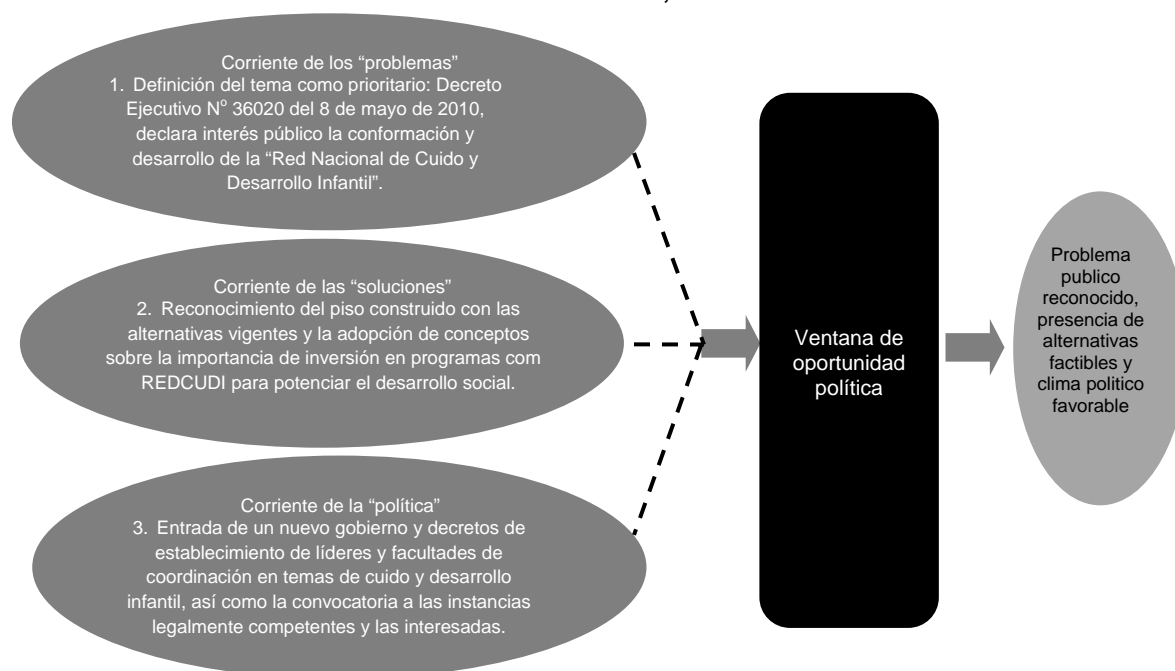
La segunda alude a la definición de alternativas frente a un problema público, vale decir, la corriente de las “soluciones”. En este caso, se trata del camino recorrido en Costa Rica con las diferentes alternativas previas de servicios desde lo público y privado, más los diversos estudios desde la academia y desde organismos internacionales sobre la necesidad de crear alternativas de cuidado y desarrollo infantil, así como ciertos momentos reconocidos por la presidenta Laura Chinchilla. En un primer momento, la preparación de la PIEG 2007, donde se destacan los programas de atención a la primera infancia como política para ayudar a las mujeres con corresponsabilidad en la atención del hogar y un segundo momento cuando se reúne el INCAE en el año 2008 con financiamiento del BID y BM. En esa ocasión se trajo a un grupo de especialistas de diferentes países para que seleccionaran las diez políticas sociales que marcan una diferencia en la gerencia del desarrollo; la política que quedó en el primer lugar era la de los programas de primera infancia y de cuidado y desarrollo infantil (entrevista a la Presidenta de la República, 2013).

Finalmente, existe una tercera corriente que es la adopción de alternativas de política, que alude a los factores políticos que determinan la posibilidad de llegar a acuerdos para adoptar algún programa de acción. En este caso pueden mencionarse la entrada de un nuevo gobierno que otorga rango de ministro al titular del IMAS y crea la ST-REDCUDI, la CTI-REDCUDI y la Comisión Consultiva y la convocatoria vía decreto a participar de la REDCUDI a todos los actores sociales, públicos y privados que tienen un mandato legal o interés legítimo en materia de atención integral, protección y desarrollo infantil, incluyendo a las personas físicas o jurídicas que prestan directamente estos servicios. Estos elementos establecen escenarios más fértiles y un clima más propicio para la consecución de acuerdos. Esta corriente se define como la corriente de las “políticas”.

En esta tercera corriente pueden mencionarse algunos elementos que se suman al logro de un clima político propicio: en primer lugar las elecciones que generan la entrada de un nuevo gobierno; las facultades de los distintos poderes y, mediante la presentación del proyecto de ley a la Asamblea Legislativa, la relación del Ejecutivo con el Legislativo, los procesos de formación de mayorías legislativas de apoyo y la negociación con los demás partidos.

El diagrama 10 describe el conjunto de factores (corrientes) que desempeñan un papel en el proceso volátil de gestación de una política pública en democracia (Maldonado y Palma, 2013). La tercera corriente, que se enfoca en los actores políticos, tiene una gran relevancia. En el programa de la REDCUDI, el papel del MBSF y su ministro al asumir la coordinación de la acción colectiva cobra una importancia fundamental junto con la ST-REDCUDI y la Comisión Técnica Interinstitucional que norma la interacción entre los actores. Esta última, al estar obligada por el Decreto N° 36916-MP-MBS a sesionar ordinariamente al menos una vez cada dos meses, y extraordinariamente cuando se le convoque, genera una estructura que facilita la dinámica de intercambio de información y acuerdos. Cuando la interacción entre actores ocurre en escenarios institucionalizados se facilita la cooperación y la implementación de los acuerdos logrados (véase el diagrama 11).

**DIAGRAMA 11**  
**MODELO DE LA VENTANA DE OPORTUNIDAD POLÍTICA APLICADO A LA REDCUDI.**  
**COSTA RICA, 2013**



Fuente: Elaboración propia con base en diagrama 3 de Carlos Maldonado y Andrea Palma, "La construcción de pactos y consensos en materia de política social: apuntes para un marco de análisis", serie Políticas Sociales N° 179 (LC/L.3660), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Publicación de las Naciones Unidas, 2013.

El ambiente institucional en el que se encuentran los actores y en el que comparten sus posiciones e intereses moldea las percepciones sobre lo que es deseable y lo que es posible. Además, las dinámicas internacionales y globales desempeñan un papel importante en la discusión, redefinición y difusión de los modelos de acción pública.

### **C. El cuidado y el neo-institucionalismo como paradigma explicativo de la acción política**

El programa Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil se puede analizar con el lente del enfoque neo-institucional en su vertiente sociológica organizacional, que concibe la política pública como procesos de decisión, de creación y de desarrollo de modelos de acción pública diferentes según el contexto organizacional y el momento (Maldonado y Palma, 2013). En este enfoque se reconoce la interacción entre organizaciones gubernamentales y sociales fuertemente institucionalizadas que actúan de acuerdo con prácticas o modelos de acción distinguibles. En la dinámica de la REDCUDI, la mesa de intercambio de la CTI se abrió a las organizaciones de la sociedad civil donde UNICEF, la UCR, la UNA, UNIPRIN y PANIAMOR fueron algunos de los que participaron con sus recomendaciones y propuestas.

Además, se coordinaban y establecían cooperaciones y tareas entre las instituciones públicas que eran parte de esta comisión. Por ejemplo, el trabajo conjunto INA-PANI en la valoración del perfil profesional para empezar el plan de capacitación y formación; el acercamiento entre el MEP y la Dirección de CEN-CINAI en procura de la buena utilización de herramientas pedagógicas en los Centros de Nutrición y Atención Integral; la coordinación entre el INA y la CCSS para capacitaciones, y la coordinación PANI-CCSS para lograr el carné de desarrollo infantil. Todo ello convertía a la CTI en un espacio de articulación institucional coordinado (Minutas N°1 a N° 14, s/f). Muchas de estas relaciones

ya tenían experiencias previas, ya que la Red no parte de cero sino que se inscribe en la continuidad al acomodarse e incorporar a los centros, proveedores y programas anteriores.

En conclusión, se considera importante mencionar que la noción de red como un modelo integral de cuidado y desarrollo infantil sustentada en el ideal de interinstitucionalidad aunada a la participación de la sociedad civil en el marco de la implementación estatal de la REDCUDI, hace que esta política dé un salto cualitativo en la estrategia de desarrollo adoptada por el Estado en torno al cuidado de la primera infancia. Esto también tiene implicaciones en la nueva concepción de desarrollo integral, ya que la red se perfila en una imagen de cohesión social e institucional en donde gran variedad de actores participan con la finalidad de sumar esfuerzos y potenciar la calidad del servicio de cara a un programa de mayor corte universalista y con financiamiento solidario.



## V. Observaciones finales

---

La REDCUDI, en tanto experiencia puesta en marcha que alcanza su punto mayor de institucionalización en marzo de 2014 es, ante todo, una experiencia que hoy está sustentada jurídicamente en Ley de la República, logrando la confluencia de actores e intereses que la convirtieron en una política de Estado. Este informe ha mostrado que en Costa Rica, el Estado ha asumido el compromiso con el cuidado infantil y que, mediante un desarrollo institucional y jurídico, ha intentado seguir la pista de una aspiración y una demanda social que exigían mayor compromiso con la primera infancia y el necesario soporte para una efectiva inserción laboral de las mujeres.

No obstante la dispersión, duplicidades, descoordinación institucional e ineficiencia en el uso de los recursos públicos, entre otras críticas de las que eran objeto los gobiernos al inicio de cada administración, fue posible avanzar en la conformación de programas inclusivos y dispuestos a potenciar las curvas de aprendizaje de los actores ya involucrados, además de aunar esfuerzos para mejorar la capacidad de respuesta y la gestión de los recursos.

El proceso de construcción de la REDCUDI exhibe continuidades y cambios. De una parte, intenta aprovechar las experiencias diversas existentes en el país y sumarse a sus propósitos, tratando de incidir en su fortalecimiento y mejora, pero sin ir más allá de la sugerencia y el apoyo financiero; y por otro lado, se propone innovar no solo en términos de infraestructura, sino principalmente en términos conceptuales, poniendo en marcha nuevos centro de cuidado. Esta innovación alude no solo a más centros de cuidado, sino, puntualmente a dónde se construyen y sobre todo con quiénes y en qué condiciones se construyen.

En efecto, un activo involucramiento de los gobiernos locales es una diferencia de fondo y forma en la relación Gobierno central-municipalidades en la historia del cuidado en Costa Rica; lo mismo podría decirse en la relación desde el inicio entre gobierno y las ONG comprometidas con los derechos de la niñez. La relación gobierno-organizaciones de mujeres no fue sostenida en el tiempo, lo que parece mostrar que la aparente dicotomía entre los objetivos que aludían al desarrollo de la niñez por un lado, y aquellos que buscaban apoyar a las mujeres para que pudieran acceder al mercado laboral, teniendo dónde dejar a sus hijos, no resultaron contrapuestos, sino efectivamente complementarios. En cualquier caso, es importante señalar que la participación activa en todo el proceso estuvo del lado de instituciones



y organizaciones de la sociedad civil comprometidas con la niñez. Las organizaciones de mujeres han tenido, en estos cuatro años al menos en relación con REDCUDI, una participación mucho menos activa.

En este sentido, se considera que la aparente contradicción postulada en el primer capítulo del documento en torno a los principales debates de la política, a saber: servicios de cuidado versus espacios de desarrollo infantil, derechos de la mujer versus derechos de niños y niñas, y cantidad versus calidad, pasaron a un segundo plano y se convirtieron en acicate para mostrar que la intención del Estado de intervenir en el tema del cuidado en la primera infancia pareciera presentar sinergias positivas. Ello fue posible principalmente, gracias al trabajo conjunto entre las instituciones de gobierno y las ONG de infancia que lograron empatar visiones y enfoques.

El papel ejercido por el Poder Ejecutivo para el proceso de la REDCUDI se vuelve fundamental. El apoyo político al más alto nivel se constituyó en garante no solo por la disposición y disponibilidad institucional, sino para contar con los recursos necesarios y el clima político favorable para tomar decisiones. La sintonía lograda con el titular del MBSF, en donde se alberga la Dirección Ejecutiva de la REDCUDI, con rango de Viceministerio, resultó también clave para lograr la construcción de las alianzas necesarias, abriendo espacios para las ONG y universidades y mostrando anuencia a sus recomendaciones. Además de lo anterior, es destacable el papel de los organismos internacionales que han acompañado el proceso, facilitado asesoría permanente y contribuido a su financiamiento, elementos que se constituyen en activos para la puesta en marcha del programa.

Aunque resulte obvio, no es menos relevante destacar que el programa REDCUDI toma las iniciativas de cuidado ya existentes en el país y las fortalece; es decir, parte del reconocimiento del cuidado y desarrollo en la primera infancia y su implementación en la agenda pública costarricense desde varias décadas atrás. REDCUDI reconoce esta trayectoria y unifica e integra las diversas opciones en la oferta estatal bajo una sola política nacional con mejores estándares de calidad. En tal sentido, el caso de Costa Rica muestra el peso de las inercias de las políticas adoptadas con anterioridad y cómo la voluntad de posicionar sistemáticamente al cuidado como componente del sistema de protección social requiere ajustarse y construirse sobre la base de políticas y programas ya existentes. Esto es, ciertamente, un elemento que permite sumar en vez de dividir y que puede tomarse como ventaja de éxito en el camino elegido.

En lo que refiere a los desafíos futuros, el análisis realizado identifica como reto principal el de la universalización, no solo de la REDCUDI sino de múltiples políticas sociales que se implementan en Costa Rica. Cuando un programa o política social es más universalista se pueden generar mayores réditos en términos de cobertura, reglas de acceso y membresía, así como adecuación de sus beneficios; en consecuencia, será mayor el potencial de redistribución, la distribución de riesgos, el aporte compartido de los subsidios, la eficiencia y calidad en el control (Martínez Franzoni y Sánchez-Ancochea, 2013). La universalización tiene por lo menos tres ventajas específicas frente al resto de aproximaciones al sistema de políticas sociales y prestación de servicios, a saber. Como plantean estos mismos autores:

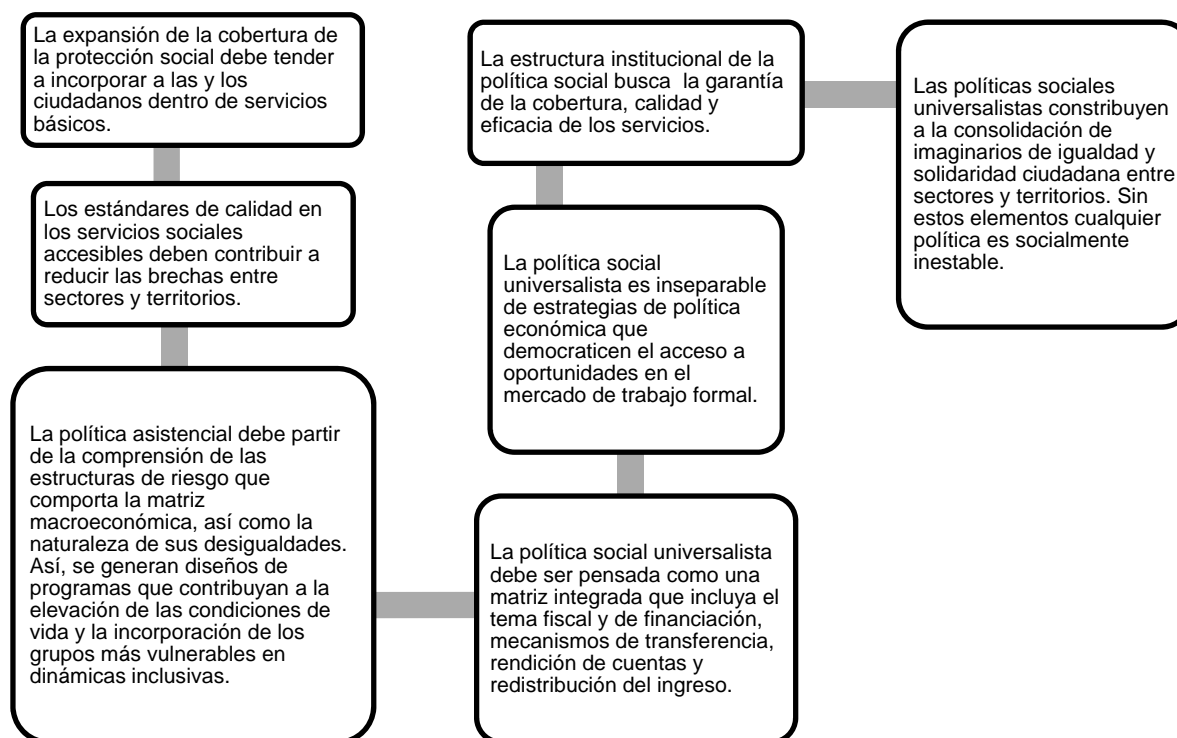
En primer lugar, ya sea en términos de salud o educación, las personas de todos los estratos socio-económicos y características individuales terminan compartiendo un tratamiento similar basado en su condición de ciudadanas y ciudadanos. Es decir, cuando comparten hijas e hijos de madres trabajadoras de maquilas con otros pares que vienen de familias con padre trabajador y madre ama de casa se generan espacios de integración social, más allá de políticas sociales focalizadas de atención a la pobreza en donde se siguen generando brechas y clases sociales cada vez más excluyentes.

En segundo término, la clase media tiene mayores probabilidades de apoyar servicios de los cuales se beneficia. Cuando la clase media apoya las políticas universales, su capacidad de movilización social ascendente termina beneficiando a los grupos de menor ingreso de la misma manera. Este punto en particular es uno de los mayores retos: el planteamiento de la REDCUDI que logra la sinergia entre bienestar infantil y participación laboral de las mujeres también respalda la postura de un servicio abierto a todos los estratos, elemento que permitiría mayor legitimidad y sostenibilidad del servicio de cuidado y desarrollo infantil.

Por último, esta alianza entre clases resulta útil no solo para aumentar el acceso a las políticas estatales, sino también para garantizar mejor calidad. Así, la expansión resultante de transferencias y

servicios en salud y educación tendría efectos redistributivos sustanciales, creando un círculo virtuoso de incorporación social. La inclusión de diversos grupos sociales en un mismo lugar genera intercambios valiosos entre niñas y niños que interactúan entre sí en su etapa de primera infancia. Esta idea se ve reforzada por Andrenacci y Repetto, en el entendido que “desde el punto de vista de la relación entre ciudadanía, política social y rol del Estado...por universalismo puede entenderse un horizonte estratégico que le da sentido a las intervenciones de política social” (Andrenacci y Repetto, 2006, pág. 15). Dichos autores presentan la idea que la universalización de políticas sociales favorece en cierta medida la creación de ciudadanía en las personas; idea que se representa gráficamente a continuación (véase el diagrama 12).

**DIAGRAMA 12**  
**RELACIÓN ENTRE UNIVERSALIZACIÓN DE POLÍTICAS SOCIALES Y CREACIÓN DE CIUDADANÍA.**  
**COSTA RICA, 2013**



Fuente: Elaboración propia basado en Luciano Andrenacci y Fabián Repetto, Universalismo, ciudadanía y Estado en la política social latinoamericana, Washington D.C.; INDES-BID, 2006 [en línea] <http://www.comeshop10.com/universalismo/Andrenacci.pdf>.

De ahí que la integración de múltiples grupos sociales es, pues, determinante para el éxito de la política de cuidado y desarrollo infantil; el reto es lograr que las modalidades brindadas bajo la REDCUDI se constituyan más claramente en espacios de convivencia que se operacionalizan como un rescate instrumental de la seguridad ciudadana y una estrategia de construcción de convivencia.

Un buen ejemplo de lo antedicho ocurre en los centros de cuidado privados que se incorporan a la Red, en donde se establecen “cuotas” que contemplen a niñas y niños de escasos recursos de la comunidad. Dichas cuotas se convierten en acciones afirmativas que generan la integración de los sectores vulnerables y de pobreza extrema con capas medias y medias altas. Este mecanismo puede considerarse como un medio para la integración social, no como un fin.

Otro desafío corresponde a la integración de sectores que podrían contribuir enormemente a la puesta en práctica de políticas de cuidado y desarrollo infantil en el país, por ejemplo el sector privado y las y los propios beneficiarios de la política. En ese sentido, la participación del sector privado ha sido

prácticamente nula en la REDCUDI más allá de algunas intervenciones y aportes económicos correspondientes a iniciativas de responsabilidad social empresarial. Esto pone de relieve algunas interrogantes, ¿por qué este sector productivo no se ha sentido convocado por de la REDCUDI? ¿Es posible que si se suman más empresas privadas la política se reformule y avance en una lógica más redistributiva? Si los recursos son tan escasos, ¿por qué no involucrar a la empresa privada? El punto de partida es que el pacto social se consolida en la medida que la empresa privada participe más activamente en la implementación de la REDCUDI.

Un paso en firme en el camino hacia el pacto social es la ley de la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil y su aprobación por unanimidad en la Comisión, en primero y segundo debate del plenario legislativo, muestran que hay espacio para cimentar un acuerdo bastante más amplio que el que representaba inicialmente la Red como programa coyuntural del gobierno. Hoy es posible plantearse el tema de trascender a política de Estado. De hecho, en la contienda electoral que se ha desarrollado en los meses a de octubre 2013 a abril 2014, la REDCUDI ha estado en el debate de campaña y los partidos contendientes, lejos de cuestionarla, apuntan a sus propuestas de expansión y fortalecimiento. Este aspecto se evidenció también en la aprobación de la Ley que logró el apoyo de diputados de diferentes fracciones legislativas.

Otra consideración importante está relacionada con la mayor integración de las madres y los padres de familia como beneficiarios de la política en cuestión; su opinión podría redireccionar la forma en la que se ha venido aplicando la intervención social de cuidado y desarrollo infantil en el país. Este grupo en particular no es considerado como un actor determinante en la política social, por lo que es reactivo y no proactivo ante los servicios que recibe. Se debe incorporar con mayor fuerza la participación de todos los miembros de las familias y la comunidad en los ajustes y mejoramiento de los servicios otorgados a los niños.

Escuchar la opinión de niñas y niños en tanto población meta primordial, es decir, tomarlos en cuenta como sujetos de derecho que son, constituye un desafío particular. No solamente hacerlo, sino cómo hacerlo. La ruta del intercambio de experiencias y aprovechamiento de la experiencia de otros países de la región se convierte en recurso necesario para cumplir este objetivo. Esto pone de relieve el hecho que una política de esta índole no puede ser mirada desde un lente adultocéntrico, el cuidado debe verse en todo momento como derecho exigible por parte de los niños. Escuchar y tomar en cuenta sus voces contribuye a no perder de vista la articulación y asegurar los estándares de calidad del servicio.

Finalmente, es necesario destacar que las experiencias previas también permiten el surgimiento de nuevas propuestas que pueden considerarse a futuro para otros procesos de generación de pactos y acuerdos en la formulación e implementación de políticas de cuidado y desarrollo infantil en la región latinoamericana.

En el caso costarricense, la propuesta apunta precisamente a agrupar a todas las modalidades de cuidado (formales o no) bajo una sola sombrilla de prestación de servicios. Como se ha visto a lo largo de este documento, se ha hecho una encomiable labor en la integración al sistema de los CEN-CINAI, CAI, Hogares Comunitarios y CECUDI. Empero, los jardines de niñas y niños del MEP y centros de empresas del Estado no han sido contemplados en este modelo; es evidente que su inclusión se traduce en una ampliación del servicio a nivel nacional y mayor integración en la población meta. Esto no es un asunto menor, toda vez que apunta precisamente en la dirección de la universalización de la que aún estamos lejos, pero en la cual estamos transitando. Ello es una exigencia que debiera plantearse al nuevo gobierno de Costa Rica que asuma la conducción del país a partir del 8 de mayo de 2014. Debe avanzarse en la cobertura no solo del servicio, sino de aliados e involucrados, organizaciones de mujeres y sector privado, en particular. La universalización de los servicios requiere también mayor compromiso y mayor diversidad de actores en el juego. Las políticas públicas y las de cuidado y desarrollo infantil en particular requieren, para ser eficaces, mayores y más diversas fuentes de recursos, apoyo y compromiso.

## Bibliografía

---

- Andrenacci, Luciano y Fabián Repetto (2006), *Universalismo, ciudadanía y Estado en la política social latinoamericana*, Washington D.C.; INDES-BID [en línea] <http://www.ciesu.edu.uy/universalismo/Andrenacci.pdf>.
- Archivo Electoral (s.f.) Plan de Gobierno Laura Chinchilla 2010-2014. San José, Costa Rica [en línea] <http://www.archivoelectoral.org/documentos/plan-de-gobierno-laura-chinchilla-pln/11>.
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica (2010a), Proyecto de ley Derogatoria de la Ley N° 8017 Ley General de Centros de Atención Integral. N° 17905 [en línea] <http://documentos.cgr.go.cr/content/dav/jaguar/USI/normativa/2010/Proyecto/PROYECTO-17905.doc>.
- \_\_\_(2010b), Ley de Creación de la Dirección Nacional de Centros de Educación y Nutrición y de Centros Infantiles de Atención Integral N° 8809 [en línea] <http://www.badaj.org/ckfinder/userfiles/files/Ley%208809.pdf>.
- \_\_\_(2000), Ley General de Centros de Atención integral. N° 8017. Artículo 1. Fecha de publicación: 21 de septiembre de 2000 [en línea] [http://www.cnree.go.cr/\\_files/services/leyes/ley\\_8017.pdf](http://www.cnree.go.cr/_files/services/leyes/ley_8017.pdf).
- \_\_\_(1998), Código de la Niñez y la Adolescencia [en línea] <http://cpj.go.cr/docs/derechos/codigoinenez.pdf>.
- \_\_\_(1949), Constitución Política de la República de Costa Rica, Título V. Derechos y Garantías Sociales. Artículo 55 [en línea] [http://www.asamblea.go.cr/centro\\_de\\_informacion/biblioteca/Paginas/Constituci%C3%B3n%20Pol%C3%ADtica%20de%20Costa%20Rica.aspx](http://www.asamblea.go.cr/centro_de_informacion/biblioteca/Paginas/Constituci%C3%B3n%20Pol%C3%ADtica%20de%20Costa%20Rica.aspx).
- ANEP (Asociación Nacional de Empleados Públicos y Privados) (2012), *10 medidas para enfrentar la crisis económica con inclusión social y productiva*. San José, Costa Rica [en línea] <http://anep.or.cr/propuesta-pais/10-medidas>.
- BM (Banco Mundial) (2011), *Jóvenes y niños. Desarrollo de la Primera Infancia* [en línea] <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTCY/EXTECD/0,,menuPK:344945~pagePK:149018~piPK:149093~theSitePK:344939,00.html>.
- Battyány, Karina y Lucía Scuro (2010), “Uso del tiempo, cuidados y bienestar. Desafíos de Uruguay y la región”, *Revista de Ciencias Sociales* N° 27 pág.7-130 [en línea] <http://www.fcs.edu.uy/pagina.php?PagId=906>.

- Bermúdez Aguilar, Andrés (2014), “Dan segundo debate a Red de Cuido”, *La República* [en línea] <http://www.prensalibre.cr/nacional/99722-dan-segundo-debate-a-red-de-cuido.html>.
- Calvo Quesada, Alexia y otros (2012), “Un análisis histórico crítico de la política social de cuido para la niñez en Costa Rica”, Tesis para optar por el grado de licenciatura en Trabajo Social, Universidad de Costa Rica.
- Casa Presidencial (2012), Informe de Labores 2011-2012, San José, Costa Rica: Presidencia de la República [en línea] <http://www.presidencia.go.cr/component/content/article/99-casa/1567-informe-de-labores-2011-2012>.
- \_\_\_\_\_(2011), Informe de Labores 2010-2011, San José, Costa Rica: Presidencia de la República [en línea] <http://www.presidencia.go.cr/prensa/prensa-presidencia/775-informe-de-labores-2010-201177>.
- Cecchini, Simone (2013), “Aportes y limitaciones de los programas de transferencias condicionadas”, presentado en Taller regional de capacitación “Políticas orientadas a las familias para la reducción de la pobreza y la conciliación de la vida laboral y familiar en América Latina”, realizado en Santiago de Chile entre el 27 y el 29 de agosto de 2013, organizado por la División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) [en línea] [http://dds.cepal.org/infancia/actividades/taller-regional-capacitacion-27-29-agosto-2013/docs\\_programa/ppt/dia1-04\\_Simone-Cecchini-Programas-transferencias-condicionadas.ppt](http://dds.cepal.org/infancia/actividades/taller-regional-capacitacion-27-29-agosto-2013/docs_programa/ppt/dia1-04_Simone-Cecchini-Programas-transferencias-condicionadas.ppt).
- CEN-CINAI (Dirección Nacional de Centros de Educación y Nutrición y de Centros Infantiles de Atención Integral) (s/f), Nutrición preventiva. San José, Costa Rica: MS. [en línea] <http://cencinai.org/servicios/nutrici%C3%B3n-preventiva>.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2010), *La hora de la Igualdad, brechas por cerrar, caminos por abrir*. Trigésimo Tercer periodo de sesiones de la CEPAL (LC/G.2432 (SES.33/3), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), mayo, Publicación de las Naciones Unidas.
- Comisión Técnica Interinstitucional de la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil- REDCUDI. “Minutas N°1-N°14”. Facilitadas por la Secretaría Técnica de la REDCUDI.
- Consejo de Atención Integral de la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil. REDCUDI. Reglamento a la Ley General de Centros de Atención Integral. Artículo 2. Fecha de promulgación: 07 de mayo del 2001. [En línea]: [http://www.pgr.go.cr/scij/scripts/TextoCompleto.dll?Texto&nNorma=30279&nVersion=31964&nTamanoLetra=10&strWebNormativa=http://www.pgr.go.cr/scij/&strODBC=DSN=SCIJ\\_NRM;UID=sa;PWD=scij;DATABASE=SCIJ\\_NRM;&strServidor=\\pgr04&strUnidad=D:&strJavaScript=NO](http://www.pgr.go.cr/scij/scripts/TextoCompleto.dll?Texto&nNorma=30279&nVersion=31964&nTamanoLetra=10&strWebNormativa=http://www.pgr.go.cr/scij/&strODBC=DSN=SCIJ_NRM;UID=sa;PWD=scij;DATABASE=SCIJ_NRM;&strServidor=\\pgr04&strUnidad=D:&strJavaScript=NO).
- Contraloría General de la República (2013), “Auditoría de carácter especial acerca del Programa Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil en el sector municipal”. San José, Costa Rica [en línea] [http://cgrw01.cgr.go.cr/apex/f?p=164:2:12624501648574::NO::P2\\_ID\\_ESPECIFICO:DFOE-DL-IF-1-2013](http://cgrw01.cgr.go.cr/apex/f?p=164:2:12624501648574::NO::P2_ID_ESPECIFICO:DFOE-DL-IF-1-2013).
- Cossani, Patricia (2013), “Políticas para la conciliación de la vida laboral y familiar en América Latina” presentado en Taller regional de capacitación “Políticas orientadas a las familias para la reducción de la pobreza y la conciliación de la vida laboral y familiar en América Latina”, realizado en Santiago de Chile entre el 27 y el 29 de agosto de 2013, organizado por la División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) [en línea] [http://dds.cepal.org/infancia/actividades/taller-regional-capacitacion-27-29-agosto-2013/docs\\_programa/ppt/dia3-01-Uruguay-Patricia-Cossani.ppt#1](http://dds.cepal.org/infancia/actividades/taller-regional-capacitacion-27-29-agosto-2013/docs_programa/ppt/dia3-01-Uruguay-Patricia-Cossani.ppt#1).
- Esquivel, Valeria, Eleonor Faur y Elizabeth Jelin (2012), *Las lógicas de cuidado infantil. Entre las familias, el Estado y el mercado*, Buenos Aires, Argentina: IDES [en línea] [www.unicef.org/argentina/spanish/cuidadoinfantil.pdf](http://www.unicef.org/argentina/spanish/cuidadoinfantil.pdf).
- Estado de la Nación (2013), “Cuarto Informe del Estado de la Educación” [en línea] [http://www.estadonacion.or.cr/files/biblioteca\\_virtual/educacion/004/5-Cap-1.pdf](http://www.estadonacion.or.cr/files/biblioteca_virtual/educacion/004/5-Cap-1.pdf).
- FODESAF (Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares) (2013), “Informes Municipalidades”. San José, Costa Rica.
- \_\_\_\_\_(s/f) ¿Qué es FODESAF? San José, Costa Rica: Dirección General de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares. Extraído desde: [http://www.fodesaf.go.cr/fodesaf/Que\\_es.html](http://www.fodesaf.go.cr/fodesaf/Que_es.html).

- Fraser Mustard, James (s/f), “Desarrollo del cerebro basado en la experiencia temprana y su efecto en la salud, el aprendizaje y la conducta”. Washington, Estados Unidos: Desarrollo Infantil Temprano-OEA. [en línea] <http://www.oas.org/udse/dit2/relacionados/archivos/desarrollo-cerebral.aspx>.
- Grillo, Milena y otros (2010), *Perspectivas estratégicas y técnicas sobre la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil. Propuesta de las organizaciones sociales que trabajan en el sector de la niñez* [en línea] [http://www.unicef.org/costarica/docs/cr\\_pub\\_Perspectivas\\_estrategicas\\_tecnicas\\_sobre\\_Red\\_Nacional\\_Cuido\\_Desarrollo\\_Infantil.pdf](http://www.unicef.org/costarica/docs/cr_pub_Perspectivas_estrategicas_tecnicas_sobre_Red_Nacional_Cuido_Desarrollo_Infantil.pdf).
- Herrera, Manuel (2014) Futuro gobierno deberá dar continuidad a red de cuidado y desarrollo infantil. Periódico en Línea La Nación [en línea] [http://www.nacion.com/nacional/gobierno/Futuro-gobierno-continuidad-desarrollo-infantil\\_0\\_1399060199.html](http://www.nacion.com/nacional/gobierno/Futuro-gobierno-continuidad-desarrollo-infantil_0_1399060199.html).
- Hodgson Eesy, Brenda (2001) “El programa Hogares Comunitarios y su relación con las organizaciones comunales. Universidad de Costa Rica”. Tesis para optar por el grado de Licenciatura en Trabajo Social.
- IMAS (Instituto Mixto de Ayuda Social) (s/f), Leyes, Decretos, Reglamentos y Normativa General. San José, Costa Rica [en línea] [http://www.imas.go.cr/acerca\\_imas/normativa.html](http://www.imas.go.cr/acerca_imas/normativa.html).
- Irwin, Lori G. (2007), “Desarrollo de la primera infancia: un potente equalizador”, Comisión sobre los Determinantes Sociales de la Salud de la Organización Mundial de la Salud [en línea] [http://www.who.int/social\\_determinants/publications/early\\_child\\_dev\\_ecdkn\\_es.pdf](http://www.who.int/social_determinants/publications/early_child_dev_ecdkn_es.pdf).
- Kaczmarska, Renata (2013), “El año internacional de la familia y su 20 aniversario: panorama general y actividades previstas” presentado en Taller regional de capacitación “Políticas orientadas a las familias para la reducción de la pobreza y la conciliación de la vida laboral y familiar en América Latina”, realizado en Santiago de Chile entre el 27 y el 29 de agosto de 2013, organizado por la División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) [en línea] [dds.cepal.org/infancia/actividades/taller-regional-capacitacion-27-29-agosto-2013/docs\\_programa/ppt/dia1-01-Renata-Kaczmarska-El-a%25C3%25B1o-Internacional-de-la-Familia-aniversario-20.ppt+&cd=1&hl=es-419&ct=clnk&gl=cr](http://dds.cepal.org/infancia/actividades/taller-regional-capacitacion-27-29-agosto-2013/docs_programa/ppt/dia1-01-Renata-Kaczmarska-El-a%25C3%25B1o-Internacional-de-la-Familia-aniversario-20.ppt+&cd=1&hl=es-419&ct=clnk&gl=cr).
- Kingdon, John (1984), *Agenda, alternatives and public policies*, Boston, Estados Unidos: Little, Brown & Co.
- Maldonado Valera, Carlos y Andrea Palma Roco (2013a), “La construcción de pactos y consensos en materia de política social: apuntes para un marco de análisis”, *serie Políticas Sociales* N° 179 (LC/L.3660), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Publicación de las Naciones Unidas.
- \_\_\_\_\_(2013b), “La construcción de pactos y consensos en materia de política social El caso del Nuevo Régimen de Asignaciones Familiares del Uruguay, 2004-2009”, *serie Políticas Sociales* N° 182 (LC/L.3671), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Publicación de las Naciones Unidas.
- Martínez Franzoni, Juliana (2008a) *¿Arañando bienestar? Trabajo remunerado, protección social y familias en América Central*. Buenos Aires, Argentina: CLACSO [en línea] <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/clacso/crop/franconi/>.
- \_\_\_\_\_(2008b), *Domesticar la incertidumbre en América Latina: mercado laboral, política social y familias*. San Pedro de Montes de Oca, Costa Rica: Editorial UCR [en línea] [http://iis.ucr.ac.cr/archivosiis/sitio/docs/Publicaciones/Domesticar\(todo\).pdf](http://iis.ucr.ac.cr/archivosiis/sitio/docs/Publicaciones/Domesticar(todo).pdf).
- \_\_\_\_\_(2007), “Regímenes del bienestar en América Latina”, Documento de Trabajo N° 11. Madrid, España: Fundación Carolina [en línea] <http://ccp.ucr.ac.cr/charlas/2005/pdf/martinez.pdf>.
- \_\_\_\_\_(2005), “La pieza que faltaba: uso del tiempo y regímenes del bienestar en América Latina”, *Revista Nueva Sociedad* Vol. 199: pág. 35-58. Buenos Aires, Argentina: NUSO [en línea] [http://www.nuso.org/upload/articulos/3282\\_1.pdf+&cd=1&hl=es-419&ct=clnk&gl=cr](http://www.nuso.org/upload/articulos/3282_1.pdf+&cd=1&hl=es-419&ct=clnk&gl=cr).
- Martínez Franzoni, Juliana y Diego Sánchez-Ancochea (2013), *Good Jobs and Social Services. How Costa Rica achieved the elusive double incorporation*. Ginebra, Suiza: UNRISD [en línea] <http://www.unrisd.org/80256B3C005BCCF9/search/110BB7FDD22E4AF7C1257BC900485755?OpenDocument>.
- Martínez Franzoni, Juliana y Koen Voorend (2012), 25 años de cuidado en Nicaragua 1980-2005: poco estado, poco mercado, mucho trabajo no remunerado, San José, Costa Rica: Guayacán [en línea]

- <http://iis.ucr.ac.cr/archivosiis/sitio/investigadores/Juliana/Veinticinco%20anos%20de%20cuidados%20en%20Nicaragua.pdf>.
- Mata, Alonso, (2009), “MEP clausura guarderías escolares en zonas pobres”, Periódico en Línea La Nación, 2 de marzo de 2009 [en línea] [http://www.nacion.com/ln\\_ee/2009/marzo/02/pais1891090.html](http://www.nacion.com/ln_ee/2009/marzo/02/pais1891090.html).
- Ministerio de Bienestar Social y Familia (s/f), Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil. Plan Nacional de Acción 2012-2014. San José, Costa Rica. pág. 10.
- \_\_\_\_\_(s/f), Sinopsis sobre la conformación y desarrollo de la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil. San José, Costa Rica.
- \_\_\_\_\_(2011), Despacho Ministerial, Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil. Marco Conceptual, Operativo y Organizacional. San José, Costa Rica.
- MIDEPLAN (Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica) (2010), Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014 María Teresa Obregón Zamora, San José, Costa Rica [en línea] [http://www.mideplan.go.cr/index.php?option=com\\_googlesearch\\_cse&n=30&cx=009662854716377805717%3Alpuynmnzl2w&cof=FORID%3A11&ie=ISO-8859-1&q=plan+nacional&hl=es&cr=countryCR](http://www.mideplan.go.cr/index.php?option=com_googlesearch_cse&n=30&cx=009662854716377805717%3Alpuynmnzl2w&cof=FORID%3A11&ie=ISO-8859-1&q=plan+nacional&hl=es&cr=countryCR).
- \_\_\_\_\_(2007) Manual explicativo de los organigramas del Sector Público costarricense [en línea] [http://documentos.mideplan.go.cr/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/237a1427-b5f7-4b41-be16-8993ca567e32/organigrama\\_del\\_sector\\_publico.pdf](http://documentos.mideplan.go.cr/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/237a1427-b5f7-4b41-be16-8993ca567e32/organigrama_del_sector_publico.pdf).
- Ministerio de Salud (2012), “Reglamento orgánico de la Dirección Nacional de Centros de Educación y Nutrición y de Centros Infantiles de Atención Integral N° 37.210-S” [en línea] [http://www.imprensa.go.cr/pub/2012/09/17/ALCA132\\_17\\_09\\_2012.pdf](http://www.imprensa.go.cr/pub/2012/09/17/ALCA132_17_09_2012.pdf).
- Montaño, Sonia (2013), “La igualdad de género, transferencias monetarias e igualdad”, presentado en Taller regional de capacitación “Políticas orientadas a las familias para la reducción de la pobreza y la conciliación de la vida laboral y familiar en América Latina”, realizado en Santiago de Chile entre el 27 y el 29 de agosto de 2013, organizado por la División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) [en línea] [cepal.org/infancia/actividades/taller-regional-capacitacion-27-29-agosto-2013/docs\\_programa/ppt/dia1-06\\_Sonia-Monta%25C3%25B1o-La-igualdad-genero-transferencias-monetarias-conciliacion.ppt+&cd=1&hl=es-419&ct=clnk&gl=cr](http://cepal.org/infancia/actividades/taller-regional-capacitacion-27-29-agosto-2013/docs_programa/ppt/dia1-06_Sonia-Monta%25C3%25B1o-La-igualdad-genero-transferencias-monetarias-conciliacion.ppt+&cd=1&hl=es-419&ct=clnk&gl=cr).
- Obregón Gutiérrez, Yamileth y otros (2004), “Hogares comunitarios en el cuidado de la salud de la niñez en las comunidades de Alajuela centro, Escazú y Moravia”, *Revista Enfermería Actual en Costa Rica*, Vol.3, N°1, Universidad de Costa Rica [en línea] <http://www.redalyc.org/pdf/448/44830102.pdf>.
- OIT/PNUD (Organización Internacional del Trabajo/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo)(2009), Trabajo y familia: hacia nuevas formas de conciliación con corresponsabilidad social, Santiago [en línea] [http://www.pnud.cl/areas/GobernabilidadDemocratica/2010/Informe%20trabajo%20y%20familia/informecompleto\\_esp.pdf](http://www.pnud.cl/areas/GobernabilidadDemocratica/2010/Informe%20trabajo%20y%20familia/informecompleto_esp.pdf).
- OMS (Organización Mundial de la Salud), Diez datos acerca del desarrollo en la primera infancia como determinante social de la salud [en línea] [http://www.who.int/maternal\\_child\\_adolescent/topics/child/development/10facts/es/index.html](http://www.who.int/maternal_child_adolescent/topics/child/development/10facts/es/index.html).
- ONU (Organización de Naciones Unidas) (1948), *Declaración Universal de los Derechos Humanos* [en línea] <http://www.un.org/es/documents/udhr/index.shtml>.
- OREALC/UNESCO (Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe/Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura) (2008), Indicadores de la educación de la primera infancia en América Latina: propuesta y experiencias piloto [en línea] [http://portal.unesco.org/geography/es/ev.php-URL\\_ID=10233&URL\\_DO=DO\\_TOPIC&URL\\_SECTION=201.html](http://portal.unesco.org/geography/es/ev.php-URL_ID=10233&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html).
- OCDE (Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos) (2010), Invertir temprano en la niñez, recomienda la OCDE, División Política Social de la OCDE [en línea] <http://www.oecd.org/centrodemexico/invertirtempranoenlaniezrecomiendalaocde.htm>.
- PANI (Patronato Nacional de la Infancia) (s/f), Sobre el PANI [en línea] [http://www.pani.go.cr/index.php?option=com\\_content&view=article&id=50](http://www.pani.go.cr/index.php?option=com_content&view=article&id=50).

- PANIAMOR (2010), “Hechos relevantes PANIAMOR” [en línea] <http://paniamor.org/english/general/annualreport.html>.
- Pautassi, Laura y María Nieves Rico (2011), “Cuidado infantil y licencias parentales”, *Boletín Desafíos de la infancia y adolescencia sobre el avance de los Objetivos de Desarrollo del Milenio N° 12* [en línea] [www.unicef.org/lac/desafios12\\_cepал-unicef.pdf](http://www.unicef.org/lac/desafios12_cepал-unicef.pdf).
- Pérez Damasco, Diego (2013), “Aumento de hogares jefeados por mujeres solas es preocupante”, Periódico en Línea La Prensa Libre [en línea] <http://www.prensalibre.cr/nacional/93435-aumento-de-hogares-jefeados-por-mujeres-solas-es-preocupante.html>.
- Plan de Gobierno Laura Chinchilla 2010-2014 (2010) [en línea] <http://www.archivoelectoral.org/documentos/plan-de-gobierno-laura-chinchilla-pln/11>.
- Poder Ejecutivo (2011), Decreto N° 36916–MP–MBSF, Organización general y bases operativas de la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil, San José, Costa Rica, pág. 3.
- \_\_\_\_\_(2010), Declaratoria de Interés Público la conformación y desarrollo de la “Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil”, La Gaceta, San José: Costa Rica, pág.1.
- Presidencia de la República (2013a), Comunicado de Gobierno. Aprobado en Comisión el Proyecto de Ley de la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil.
- \_\_\_\_\_(2013b), Comunicado de prensa: Red de Cuido Infantil crece y se fortalece [en línea] <http://www.presidencia.go.cr/prensa/prensa-presidencia/2056-red-de-cuido-infantil-crece-y-se-fortalece>.
- \_\_\_\_\_(2010), Declaratoria de Interés Público a conformación y desarrollo de la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil N° 36020 MP [en línea] [http://www.pgr.go.cr/scij/scripts/TextoCompleto.dll?Texto&nNorma=67914&nVersion=80692&nTamanoLetra=10&strWebNormativa=http://www.pgr.go.cr/scij/&strODBC=DSN=SCIJ\\_NRM;UID=sa;PWD=scij;DATABASE=SCIJ\\_NRM;&strServidor=\\pgr04&strUnidad=D:&strJavaScript=NO](http://www.pgr.go.cr/scij/scripts/TextoCompleto.dll?Texto&nNorma=67914&nVersion=80692&nTamanoLetra=10&strWebNormativa=http://www.pgr.go.cr/scij/&strODBC=DSN=SCIJ_NRM;UID=sa;PWD=scij;DATABASE=SCIJ_NRM;&strServidor=\\pgr04&strUnidad=D:&strJavaScript=NO).
- Presidencia de la República y Ministerio de Salud (s/f), Normas para la habilitación de Hogares Comunitarios, N° 30695-S [en línea] [http://www.pgr.go.cr/scij/scripts/TextoCompleto.dll?Texto&nNorma=49293&nVersion=52699&nTamanoLetra=10&strWebNormativa=http://www.pgr.go.cr/scij/&strODBC=DSN=SCIJ\\_NRM;UID=sa;PWD=scij;DATABASE=SCIJ\\_NRM;&strServidor=\\pgr04&strUnidad=D:&strJavaScript=NO](http://www.pgr.go.cr/scij/scripts/TextoCompleto.dll?Texto&nNorma=49293&nVersion=52699&nTamanoLetra=10&strWebNormativa=http://www.pgr.go.cr/scij/&strODBC=DSN=SCIJ_NRM;UID=sa;PWD=scij;DATABASE=SCIJ_NRM;&strServidor=\\pgr04&strUnidad=D:&strJavaScript=NO).
- Rico, María Nieves (2013), “Hacia el surgimiento de sistemas nacionales de cuidado”, presentado en Seminario “Pactos Sociales para una protección más inclusiva: experiencias, obstáculos y posibilidades en América Latina y Europa” organizado en Santiago de Chile por la División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe [en línea] [http://dds.cepal.org/proteccionsocial/pacto-social/seminario/docs\\_programa/pdf/Presentacion-Nieves-Rico.pdf](http://dds.cepal.org/proteccionsocial/pacto-social/seminario/docs_programa/pdf/Presentacion-Nieves-Rico.pdf).
- Rico, María Nieves y Carlos Maldonado Valera (2011), *Las familias latinoamericanas interrogadas. Hacia la articulación del diagnóstico, la legislación y las políticas* (LC/L.3296-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina (CEPAL), Publicación de las Naciones Unidas.
- Román, Isabel y Natalia Morales (2010), *Demanda potencial de cuidado infantil según estructura de los hogares: el caso de Costa Rica*, San José, Costa Rica: INAMU-PEN.
- Rossel, Cecilia (2013a), “Características, aportes y vacíos de las políticas de conciliación: licencias parentales y arreglos laborales flexibles” presentado en Taller regional de capacitación “Políticas orientadas a las familias para la reducción de la pobreza y la conciliación de la vida laboral y familiar en América Latina”, realizado en Santiago de Chile entre el 27 y el 29 de agosto de 2013, organizado por la División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) [en línea] [http://dds.cepal.org/infancia/actividades/taller-regional-capacitacion-27-29-agosto-2013/docs\\_programa/ppt/dia1-07-Cecilia-Rossel-Politic-conciliacion.ppt](http://dds.cepal.org/infancia/actividades/taller-regional-capacitacion-27-29-agosto-2013/docs_programa/ppt/dia1-07-Cecilia-Rossel-Politic-conciliacion.ppt).
- \_\_\_\_\_(2013b), “Balance etario del bienestar. El lugar de la infancia en la protección social en América Latina”, *serie Políticas sociales* N° 176 (LC/L.3574), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Publicación de las Naciones Unidas.



- Ross, Amy (2011), “Red de Cuido tras apoyo de asociaciones solidaristas”, Periódico en línea La Nación [en línea] [http://www.nacion.com/nacional/comunidades/Red-cuido-apoyo-asociaciones-solidaristas\\_0\\_1218878195.html](http://www.nacion.com/nacional/comunidades/Red-cuido-apoyo-asociaciones-solidaristas_0_1218878195.html).
- Sainsbury, Diane (1996), *Gender, Equality and Welfare States*, Nueva York, Estados Unidos [en línea] [http://books.google.co.cr/books?id=-VcHGxvZ1gQC&pg=PA49&lpg=PA49&dq=breadwinner+model&source=bl&ots=6cyyDIbya7&sig=\\_J1HrV2qXegN9mcDbFmvdXsgcpU&hl=es-419&sa=X&ei=iY2FUb32FJHu9AT2vIDIDg&ved=0CGMQ6AEwBg#v=onepage&q=breadwinner%20model&f=false](http://books.google.co.cr/books?id=-VcHGxvZ1gQC&pg=PA49&lpg=PA49&dq=breadwinner+model&source=bl&ots=6cyyDIbya7&sig=_J1HrV2qXegN9mcDbFmvdXsgcpU&hl=es-419&sa=X&ei=iY2FUb32FJHu9AT2vIDIDg&ved=0CGMQ6AEwBg#v=onepage&q=breadwinner%20model&f=false).
- Sauma, Pablo (s/f), El cuidado de niñas y niños en Costa Rica: Análisis del contexto actual y lineamientos para la acción de UNICEF en el corto plazo [en línea] [http://www.pnud.or.cr/sicon/sites/default/files/adjuntos\\_tareas/InformeCuidadoNN.pdf](http://www.pnud.or.cr/sicon/sites/default/files/adjuntos_tareas/InformeCuidadoNN.pdf).
- Secretaría Técnica de la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil. Información de las municipalidades solicitantes de CECUDI. Documentación y Archivos oficiales. Gerencias regionales del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS).
- Sistema Costarricense de Información Jurídica (s/f), Oficializa Normas para la Habilitación de Centros de Atención Integral [en línea] [http://www.pgr.go.cr/Scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_repartidor.asp?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=48042&nValor3=51084&strTipM=TC](http://www.pgr.go.cr/Scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_repartidor.asp?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=48042&nValor3=51084&strTipM=TC).
- Sistema de las Naciones Unidas Costa Rica (s/f), Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia [en línea] <http://nacionesunidas.or.cr/agencias/unicef>.
- Sojo, Ana (2010) Red Nacional de Cuido en Costa Rica y Desarrollo Infantil: Objetivos, Principios e Institucionalidad. San José, Costa Rica: PANIAMOR [en línea] <http://www.cepal.org/dd/noticias/paginas/5/44945/SOJO-RED-NACIONAL-CUIDO.pdf>.
- \_\_\_(1982), Empresa estatal y desarrollo económico en América Latina [en línea] CEPAL N° 38. <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/icap/unpan043080.pdf>.
- Solano, Vanessa (2014), Presidenta firma ley de Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil [en línea] <http://lanoticia.cr/index.php/nacionales/social/3168-presidenta-firma-ley-de-red-nacional-de-cuido-y-desarrollo-infantil>.
- Staab, Silke (2013), “Protección social para la infancia y adolescencia en Chile”, *serie Políticas Sociales* N° 189 (LC/L.3661), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina (CEPAL), Publicación de las Naciones Unidas.
- UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura) (s/f), Educación. La Primera Infancia [en línea] <http://www.unesco.org/new/es/education/themes/strengthening-education-systems/early-childhood/>.
- UNICEF (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia) (s/f), Datos sobre Infancia. La Primera Infancia [en línea] <http://www.unicef.org/spanish/earlychildhood/9475.html>.
- \_\_\_(2008), Política [en línea] [http://www.unicef.org/spanish/earlychildhood/index\\_40752.html](http://www.unicef.org/spanish/earlychildhood/index_40752.html).
- \_\_\_(s/f), Panorama General [en línea] [http://www.unicef.org/spanish/earlychildhood/index\\_bigpicture.html](http://www.unicef.org/spanish/earlychildhood/index_bigpicture.html).
- Vargas-Barón, Emily (2009), *Implementación a gran escala: el desarrollo de la primera infancia en América Latina*. The RISE Institute [en línea] [http://www.unicef.org/lac/Gran\\_Escala\\_UNICEF\\_Vargas\\_Baron.pdf](http://www.unicef.org/lac/Gran_Escala_UNICEF_Vargas_Baron.pdf).
- Vegas, Emiliana y Lucrecia Santibáñez (2010), *La promesa del desarrollo en la primera infancia en América Latina y el Caribe*, Washington, Estados Unidos: Banco Mundial y Mayol Ediciones [en línea] [http://books.google.co.cr/books/about/La\\_promesa\\_del\\_desarrollo\\_en\\_la\\_primera.html?id=mKxIAQAIAAJ&redir\\_esc=y](http://books.google.co.cr/books/about/La_promesa_del_desarrollo_en_la_primera.html?id=mKxIAQAIAAJ&redir_esc=y).
- Walby, Sylvia (2004), “The European Union and Gender Equality: emergent varieties of gender regime”, *Social Politics* N° 1: pág. 4-29. Oxford: Oxford University Press [en línea] <http://sp.oxfordjournals.org/content/11/1/4.short>.

## **Anexos**

---

## Anexo 1

### CREA LA RED NACIONAL DE CUIDO Y DESARROLLO INFANTIL

#### LEY N° 9220

#### LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

#### DECRETA: RED NACIONAL DE CUIDO Y DESARROLLO INFANTIL

#### CAPÍTULO I ASPECTOS GENERALES

##### ARTÍCULO 1.- CREACIÓN Y FINALIDAD

Se crea la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil (REDCUDI), con la finalidad de establecer un sistema de cuidado y desarrollo infantil de acceso público, universal y de financiamiento solidario que articule las diferentes modalidades de prestación pública y privada de servicios en materia de cuidado y desarrollo infantil, para fortalecer y ampliar las alternativas de atención infantil integral.

Los servicios de la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil deberán entenderse como complementarios y no sustitutos de los servicios de educación preescolar prestados directamente por el Ministerio de Educación Pública.

##### ARTÍCULO 2.- OBJETIVOS

Los objetivos de la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil son los siguientes:

- a) Garantizar el derecho de todos los niños y las niñas, prioritariamente los de cero a seis años, a participar en programas de cuidado, en procura de su desarrollo integral, según las distintas necesidades y de conformidad con las diferentes modalidades de atención que requieran.
- b) Promover la corresponsabilidad social en el cuidado mediante la participación de los diversos sectores sociales.
- c) Articular los diferentes actores, alternativas y servicios de cuidado y desarrollo infantil.
- d) Procurar que los servicios de cuidado y desarrollo infantil permitan la inserción laboral y educativa de los padres y las madres.

##### ARTÍCULO 3.- POBLACIÓN OBJETIVO

La población objetivo la constituyen, prioritariamente, todos los niños y las niñas menores de siete años de edad; no obstante, de acuerdo con las necesidades específicas de las comunidades y familias atendidas, y la disponibilidad presupuestaria, se podrán incluir niños y niñas hasta de doce años de edad.

#### CAPÍTULO II ORGANIZACIÓN

##### ARTÍCULO 4.- CONFORMACIÓN

La REDCUDI está conformada por los diferentes actores sociales, sean públicos, mixtos o privados, que por mandato legal ostenten competencia, o por iniciativa privada desarrollen actividades en material de atención integral, protección y desarrollo infantil.

Los servicios de cuidado y desarrollo infantil que forman parte de la REDCUDI serán aquellos prestados directamente por instituciones públicas: los centros de educación y nutrición y los centros infantiles de atención integral, de la Dirección Nacional de CEN-Cinai del Ministerio de Salud, y los centros de cuidado y desarrollo infantil gestionados por las municipalidades.

Igualmente, formarán parte de la REDCUDI los servicios ofrecidos por medio de los subsidios de entidades públicas, como el Instituto Mixto de Ayuda Social y el Patronato Nacional de la Infancia.

Entre las modalidades que combinan lo público y lo privado se encuentran los hogares comunitarios y los centros de cuidado y desarrollo infantil administrados por organizaciones de bienestar social (OBS), asociaciones de desarrollo, asociaciones solidaristas, cooperativas o empresas privadas.

#### **ARTÍCULO 5.- SECTOR PÚBLICO**

En lo que respecta al sector público, formarán parte de la red los siguientes entes, órganos e instituciones:

- a) El Ministerio de Educación Pública.
- b) El Patronato Nacional de la Infancia.
- c) El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- d) El Instituto Mixto de Ayuda Social.
- e) El Ministerio de Salud.
- f) El Instituto Nacional de las Mujeres.
- g) La Caja Costarricense de Seguro Social.
- h) El Instituto Nacional de Aprendizaje.
- i) La Dirección Nacional de CEN-CINAI.
- j) La Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad.
- k) Las municipalidades.
- l) Otras que se incorporen vía decreto ejecutivo.

#### **ARTÍCULO 6.- PARTICIPACIÓN PRIVADA**

Forman parte de la REDCUDI tanto las personas físicas y jurídicas que prestan directamente los servicios de cuidado y desarrollo infantil, como las que participan en actividades relacionadas con estos, entre ellas el financiamiento y el apoyo técnico y administrativo a los establecimientos de cuidado, la capacitación de personal, la investigación científica y la evaluación especializada.

#### **ARTÍCULO 7.- COORDINACIÓN SUPERIOR**

El ministerio que ejerza la rectoría del sector social o, en ausencia de este, el Instituto Mixto de Ayuda Social, será el que coordine y presida la Comisión Consultiva de la REDCUDI, la cual estará integrada por:

- a) La persona titular de la cartera ministerial o viceministerial del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- b) La persona titular de la cartera ministerial o viceministerial del Ministerio de Salud.
- c) La persona titular de la cartera ministerial o viceministerial del Ministerio de Educación Pública.
- d) La persona titular del Patronato Nacional de la Infancia.
- e) La persona titular del Instituto Mixto de Ayuda Social.
- f) La persona titular del Instituto Nacional de las Mujeres.
- g) La persona titular de la Caja Costarricense de Seguro Social.
- h) La persona que ocupe la dirección ejecutiva de la Secretaría Técnica de la REDCUDI.

- i) Otras personas titulares de órganos o entes que se incorporen por invitación de la Comisión Consultiva, quienes tendrán voz pero no voto en la toma de decisiones.

#### **ARTÍCULO 8.- POLÍTICAS**

La Comisión Consultiva se encargará de recomendar las políticas generales y los lineamientos estratégicos del sistema de cuidado y desarrollo infantil, de la coordinación competencial interinstitucional y las relativas a las diversas modalidades de prestación de servicios de la red de cuidado, que no incluyen la educación preescolar brindada por el Ministerio de Educación Pública y que forma parte del sistema educativo nacional.

Sesionará ordinariamente una vez cada tres meses y, extraordinariamente, cuando se le convoque por su presidente; las decisiones se tomarán por mayoría simple de los presentes.

Esta Comisión se regirá por las normas de organización establecidas por la Ley N° 6227, Ley General de la Administración Pública para órganos colegiados y sus integrantes fungirán en forma *ad honorem*.

#### **ARTÍCULO 9.- SECRETARÍA TÉCNICA**

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.

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.

#### **ARTÍCULO 10.- FUNCIONES DE LA SECRETARÍA TÉCNICA**

Además de las señaladas en el artículo anterior, serán funciones de la Secretaría Técnica de la REDCUDI las siguientes:

- a) Proponer y coordinar el desarrollo de nuevas alternativas para la prestación de servicios de cuidado y desarrollo infantil, que sean complementarias y no sustitutas de los servicios de educación preescolar prestados directamente por el Ministerio de Educación Pública.
- b) Sugerir, a las autoridades públicas, centralizadas y descentralizadas, las políticas para favorecer el logro de los objetivos de la REDCUDI, involucrando a los diferentes participantes que conforman la red.
- c) Participar, dentro del ámbito de su competencia, en los procesos de capacitación de personal y de acreditación y habilitación de establecimientos y personal de cuidado y desarrollo infantil, directa o indirectamente.
- d) Llevar un registro georreferenciado de establecimientos públicos y privados que prestan servicios de cuidado y desarrollo infantil, incluyendo la población por ellos atendida, y realizar estudios que contrasten la oferta con la demanda potencial de servicios, para identificar áreas prioritarias de atención.
- e) Consolidar un sistema de información sobre las características de la población beneficiaria de servicios de cuidado y desarrollo infantil prestados directamente por el Estado o con financiamiento estatal.
- f) Realizar recomendaciones en materia de infraestructura, aspectos pedagógicos y otros que mejoren la calidad de los servicios de cuidado y desarrollo infantil.

- 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.
- h) Impulsar la investigación en las áreas relacionadas con el desarrollo infantil.
- i) Participar, dentro del ámbito de su competencia, en la gestión de los recursos provenientes de fuentes nacionales e internacionales (fideicomisos y cooperación técnica, entre otros), para la consolidación y expansión de la REDCUDI y, de ser necesario, actuar como unidad ejecutora de tales recursos.
- j) Otras que le asigne el ministerio que ejerza la rectoría del sector social o, en ausencia de este, el Instituto Mixto de Ayuda Social.
- k) Coordinar y articular con los gobiernos locales del país.

#### **ARTÍCULO 11.- ESTRUCTURA DE LA SECRETARÍA**

La Secretaría Técnica de la REDCUDI contará con una estructura organizacional y recurso humano que garantice el desarrollo efectivo de sus funciones. En la parte técnica, la persona titular del ministerio que ejerza la rectoría del sector social o, en su ausencia, el Instituto Mixto de Ayuda Social, nombrará al titular de la dirección ejecutiva de la Secretaría.

Para ejercer el cargo de la dirección ejecutiva se requerirá poseer, como mínimo, el grado académico universitario de licenciatura o su equivalente, amplia experiencia en el sector social y los demás requisitos que se estipulen en el reglamento de esta ley.

#### **ARTÍCULO 12.- COMISIÓN TÉCNICA INTERINSTITUCIONAL**

Se crea la Comisión Técnica Interinstitucional para el fortalecimiento de la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil, como un órgano de coordinación de las acciones gubernamentales para la articulación, el fortalecimiento y la expansión de la REDCUDI.

La Comisión Técnica Interinstitucional sesionará ordinariamente una vez cada dos meses y, extraordinariamente, cuando se le convoque por su presidente; las decisiones se tomarán por mayoría simple de los presentes y sus integrantes fungirán en forma *ad honorem*.

La Comisión estará integrada por:

- a) La persona titular de la dirección ejecutiva de la Secretaría Técnica de la REDCUDI, quien la presidirá.
- b) La persona titular de la Dirección Nacional de Nutrición y Desarrollo Infantil.
- c) La persona titular de la jefatura de área de educación preescolar del Ministerio de Educación Pública.
- d) Una persona representante de la presidencia ejecutiva del Patronato Nacional de la Infancia.
- e) Una persona representante de la presidencia ejecutiva del Instituto Mixto de Ayuda Social, relacionada con el Programa de hogares comunitarios o alternativas de cuidado y desarrollo infantil.
- f) Una persona representante de la persona que ejerza la Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad.
- g) Una persona representante de la presidencia ejecutiva del Instituto Nacional de Aprendizaje.
- h) Una persona representante de la presidencia ejecutiva del Instituto Nacional de las Mujeres.
- i) Una persona representante de la presidencia ejecutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social.
- j) Otras personas que se incorporen por invitación de la Comisión Técnica, quienes tendrán voz pero no voto en la toma de decisiones.

### **ARTÍCULO 13.- FUNCIONES**

La Comisión Técnica Interinstitucional tendrá las siguientes funciones:

- a) Coordinar las acciones técnicas y operativas interinstitucionales relacionadas con la REDCUDI.
- b) Proponer políticas, programas y acciones pertinentes para el adecuado funcionamiento y desarrollo de la REDCUDI.
- c) Participar en la elaboración de los planes de acción interinstitucionales de la REDCUDI.
- d) Dar seguimiento a las acciones institucionales e interinstitucionales relacionadas con la REDCUDI.
- e) Conocer y pronunciarse sobre las evaluaciones y los informes de seguimiento que se realicen sobre la REDCUDI.
- f) Otras que le asigne la Comisión Consultiva de la REDCUDI.

### **ARTÍCULO 14.- ORGANIZACIÓN**

La Comisión Técnica Interinstitucional se regirá por las reglas de organización de la Ley N° 6227, Ley General de la Administración Pública, para órganos colegiados.

## **CAPÍTULO III FINANCIAMIENTO Y RECURSOS**

### **ARTÍCULO 15.- FINANCIAMIENTO**

Además de los recursos con que cuentan las entidades y los órganos integrantes, se dota a la REDCUDI con recursos provenientes de las siguientes fuentes:

- a) Al menos un cuatro por ciento (4%) de todos los ingresos anuales, ordinarios y extraordinarios del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF), los cuales se destinarán a la operación, construcción, ampliación y mejora de infraestructura de los centros de cuidado y desarrollo infantil; recursos que serán girados directamente del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF) a las siguientes unidades ejecutoras de la REDCUDI: Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), Patronato Nacional de la Infancia (PANI) y las municipalidades, según lo dispuesto por la Secretaría Técnica de la REDCUDI en esta ley o su reglamento. Estos recursos se ejecutarán según lo establecido en la Ley N° 5662, Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, de 23 de diciembre de 1974, y sus reformas.
- b) Recursos provenientes de fuentes nacionales e internacionales que se le asignen a los entes, los órganos y las instituciones que formen parte de la REDCUDI, mediante convenio, directriz presidencial, decreto o ley de la República.

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.

### **ARTÍCULO 16.- ASIGNACIÓN DE RECURSOS**

Los recursos que se destinen a las municipalidades serán determinados según la priorización que realice la Secretaría Técnica de la REDCUDI, lo cual comunicará oportunamente a la Dirección de Desarrollo

Social y Asignaciones Familiares y esta, a su vez, a los gobiernos locales, para que cada corporación local pueda incluirlos en los respectivos presupuestos ordinarios o extraordinarios. Estos recursos, para los efectos de presupuestación y fiscalización de la Hacienda Pública, se considerarán ingresos propios de cada gobierno local.

#### **ARTÍCULO 17.- DONACIONES**

Se autoriza al Estado, las instituciones públicas, las empresas públicas constituidas como sociedades anónimas y a las personas públicas no estatales para que donen, a favor de la REDCUDI o de los entes y órganos públicos integrantes, toda clase de servicios, recursos y bienes, sean estos muebles o inmuebles, así como en general para colaborar y coadyuvar mediante el ejercicio de sus competencias específicas en el cumplimiento de los objetivos de la REDCUDI.

#### **ARTÍCULO 18.- AUTORIZACIÓN**

El Instituto Mixto de Ayuda Social y el Patronato Nacional de la Infancia estarán autorizados para destinar recursos a construcción, remodelación, ampliación, compra de edificaciones y terrenos, alquiler, equipamiento, apertura y operación de centros de cuidado y desarrollo infantil.

Asimismo, el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) financiará y ejecutará la capacitación técnico-laboral, elaborada en coordinación con la Secretaría Técnica de la REDCUDI, dirigida a las personas que se desempeñen como cuidadoras y promotoras de cuidado y desarrollo infantil.

#### **ARTÍCULO 19.- FIDEICOMISO**

La Secretaría podrá celebrar todos los contratos y realizar todos los actos administrativos, civiles, industriales o comerciales que sean convenientes o necesarios para el mejor cumplimiento de sus fines, incluyendo la constitución de fideicomisos, cuya administración financiera y contable podrá ser contratada con las entidades financieras supervisadas por la Superintendencia General de Entidades Financieras (SUGEF), sin perjuicio del control que le corresponda ejercer a la Contraloría General de la República.

#### **ARTÍCULO 20.- ACCIONES OPERATIVAS**

La principal institución responsable de las acciones operativas de la Secretaría Técnica de la REDCUDI será el ministerio que ejerza la rectoría del sector social o, en ausencia de este, el Instituto Mixto de Ayuda Social, el cual le brindará el contenido presupuestario, el espacio físico, el apoyo logístico, el equipo, los materiales y el personal necesarios para su adecuado funcionamiento.

El Ministerio de Educación Pública podrá apoyar la operación de la red con acceso a infraestructura educativa, en horarios distintos de los utilizados para la prestación de los servicios propiamente educativos.

Igualmente, se autoriza a las demás instituciones del Estado para que, dentro de su ámbito de competencia y de acuerdo con sus posibilidades, colaboren activamente y aporten recursos humanos, físicos y económicos a la Secretaría Técnica de la REDCUDI.

#### **ARTÍCULO 21.- DECLARATORIA DE INTERÉS PÚBLICO**

Se declara de interés público la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil ( REDCUDI), como una actividad de bienestar social que articula las competencias públicas y el esfuerzo privado en procura de la atención, la educación y el cuidado de la población objetivo, así como la inserción y la estabilidad en el mercado laboral de las madres y los padres beneficiados.



#### **CAPÍTULO IV REFORMA LEGAL**

##### **ARTÍCULO 22.- SE ADICIONA UN INCISO Ñ) AL ARTÍCULO 3 DE LA LEY N° 5662, LEY DE DESARROLLO SOCIAL Y ASIGNACIONES FAMILIARES, DE 23 DE DICIEMBRE DE 1974. EL TEXTO DEL INCISO ADICIONADO SERÁ EL SIGUIENTE:**

“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.

[...]

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).”

##### **ARTÍCULO 23.- REFORMAS LEGALES**

Se reforman los artículos 7, 8 y 15 de Ley N° 8017, Ley General de Centros de Atención Integral, de 29 de agosto de 2000, para que en adelante se lean de la siguiente forma:

###### **“Artículo 7.- Funciones. El Consejo tendrá las siguientes funciones:**

- a) Proponer las normas técnicas para el otorgamiento de los permisos de funcionamiento de los centros de atención integral de las personas menores hasta de doce años de edad.
- b) Asesorar a las instituciones interesadas sobre el proceso de solicitud del permiso de funcionamiento de los centros de atención integral.
- c) Revisar periódicamente el cumplimiento de los requisitos establecidos para el funcionamiento de las modalidades referidas en el artículo 4 de esta ley.
- d) Realizar y analizar, por medio de la Secretaría Ejecutiva, investigaciones sobre denuncias o irregularidades en los centros de atención integral y aplicar las medidas pertinentes según el caso.
- e) Conocer los informes emanados de las instituciones representadas en este Consejo y emitir las recomendaciones pertinentes.
- f) Elaborar recomendaciones dirigidas a lograr la atención integral adecuada de las personas menores de edad.
- g) Aprobar el proyecto de los centros de atención integral que se pretende abrir, mencionado en el artículo 16 de la presente ley.
- h) Proponer el reglamento que regulará esta ley.

###### **Artículo 8.- Integración. El Consejo estará integrado de la siguiente forma:**

- a) Un representante del Ministerio de Salud, uno del Ministerio de Educación Pública y otro del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- b) Un representante de cada una de las siguientes instituciones autónomas: el Patronato Nacional de la Infancia, el Instituto Mixto de Ayuda Social y la Caja Costarricense de Seguro Social.
- c) Un representante de la Secretaría Técnica de la REDCUDI.
- d) Un representante del sector formado por las asociaciones u organizaciones no gubernamentales, dedicadas a administrar y atender los centros de atención integral.
- e) Un representante del Colegio de Trabajadores Sociales.”

**“ARTÍCULO 15.- SOLICITUD**

Quienes soliciten establecer cualquiera de las modalidades de atención integral deberán presentar el proyecto de atención integral ante la Secretaría Ejecutiva del Consejo y la solicitud de habilitación ante el Área Rectora de Salud del Ministerio de Salud, y cumplir los requisitos mínimos que para tal efecto se ordenan en la presente ley y sus reglamentos, así como en la Ley N° 7600, Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad, de 2 de mayo de 1996.”

Rige a partir de su publicación.

Dado en la Presidencia de la República.—San José, a los veinticuatro días del mes de marzo del año dos mil catorce.

## Anexo 2

### LISTADO DE ACTORES ENTREVISTADOS: COSTA RICA, 2013

Institución	Nombre del entrevistado	Cargo
Presidencia de la República de Costa Rica	Laura Chinchilla Miranda	Presidenta de la República
Instituto Nacional de Aprendizaje	María Auxiliadora Alfaro	Directora Nacional y representante en la CTI de la REDCUDI
Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad	Wendy Arguedas	Representante de DINADECO en la CTI de la REDCUDI
Patronato Nacional de la Infancia	Iris Arias	Presidenta Ejecutiva
Fondo de Naciones Unidas para la Infancia	Rigoberto Astorga	Representante Nacional
Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial	Lisbeth Barrantes Arroyo	Representante del CNREE en la CTI de la REDCUDI
Ministerio de Bienestar Social y Familia	Isabel Brenes	Viceministra de Bienestar Social y Familia y Directora Ejecutiva de la Secretaría Técnica de la REDCUDI
Centros de Educación y Nutrición /Centros Infantiles de Atención Integral	Gabriela Castro	Directora Nacional
Ministerio de Salud Pública	Daisy Corrales	Ministra
Ministerio de Educación Pública	Patricia Chaves	Representante del MEP en la CTI de la REDCUDI
Ministerio de Bienestar Social y Familia	Fernando Marín	Ministro
Patronato Nacional de la Infancia	Jalila Meza	Jefa de Acreditación y representante ante la CTI de REDCUDI
Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares	Amparo Pacheco Oreamuno	Directora Nacional
Secretaría Técnica de la REDCUDI	Ana María Ortiz	Secretaría Técnica de la REDCUDI
Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial	María Eugenia Salas Mora	Representante del CNREE en la CTI de la REDCUDI

Fuente: Elaboración propia con información tomada de entrevistas a actores relacionados con la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil (REDCUDI).

## Anexo 3

### Lista de Acrónimos

BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CCSS	Caja Costarricense del Seguro Social
CECUDI	Centro de Cuido y Desarrollo Infantil
CEN	Centro de Educación y Nutrición
CEN-CINAI	Centros de Educación y Nutrición y Centros Infantiles de Atención Integral
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CIM	Centro Infantil Municipal
CINAI	Centro Infantil de Atención Integral
CNREE	Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial
COSECODENI	Coalición Costarricense de Organizaciones Sociales para el Seguimiento de la Convención de los Derechos del Niño
CTI-REDCUDI	Comisión Técnica Interinstitucional de la Red de Cuido y Desarrollo Infantil
DINADECO	Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad
DN CEN-CINAI	Dirección Nacional de Centros de Educación y Nutrición y de Centros Infantiles de Atención Integral
EBAIS	Equipos Básicos de Atención Integral en Salud
FODESAF	Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares
IMAS	Instituto Mixto de Ayuda Social
INA	Instituto Nacional de Aprendizaje
INAMU	Instituto Nacional de las Mujeres
INEINA	Instituto de Estudios Interdisciplinarios de la Niñez y la Adolescencia de la Universidad Nacional
MBSF	Ministerio de Bienestar Social y Familia
MEP	Ministerio de Educación Pública
MINSA	Ministerio de Salud
OBS	Organizaciones de Bien Social
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OIT	Organización Internacional de Trabajo
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONG	Organización No Gubernamental
ONU	Organización de Naciones Unidas
PANI	Patronato Nacional de la Infancia
PEN	Programa Estado de la Nación

REDCUDI	Red de Cuido y Desarrollo Infantil
ST-REDCUDI	Secretaría Técnica de la Red de Cuido y Desarrollo Infantil
UCR	Universidad de Costa Rica
UNA	Universidad Nacional
UNED	Universidad Estatal a Distancia
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UNIPRIN	Unión de Instituciones Privadas de Atención a la Niñez
UNRISD	Instituto de Investigación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social
VMBSF	Viceministerio de Bienestar Social y Familia



NACIONES UNIDAS

**Serie****CEPAL****Políticas Sociales****Números publicados****Un listado completo así como los archivos pdf están disponibles en****[www.cepal.org/publicaciones](http://www.cepal.org/publicaciones)**

203. Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil en Costa Rica. El proceso de construcción 2010-2014, Juany Guzmán León (LC/L.3858), 2014.
202. Calidad del cuidado y la educación para la primera infancia en América Latina y el Caribe, Flavia Marco Navarro (LC/L.3856), 2014.
201. Procesos de priorización en salud y prestaciones no priorizadas ni explícitas La evolución de algunas prestaciones trazadoras en Chile, David Debrott, Ricardo Bitrán y Cristián Rebolledo (LC/L.3853), 2014.
200. Educación y desigualdad en América Latina, Daniela Trucco (LC/L.3846), 2014
199. La segregación escolar como un elemento clave en la reproducción de la desigualdad LC/L.3845, 2014.
198. El analfabetismo funcional en América Latina y el Caribe: panorama y principales desafíos de política, Rodrigo Martínez, Daniela Trucco, Amalia Palma (LC/L.3841), 2014.
197. Equidad y protección judicial del derecho a la salud en Colombia, Rodrigo Uprimmy y Juanita Durán (LC/L.3829), 2014.
196. A relação entre o público e o privado e o contexto federativo do SUS: uma análise institucional, Telma Maria Gonçalves Menicucci (LC/L.3828), 2014.
195. La segregación escolar público privada en América Latina, Leonardo Gasparini, Guillermo Cruces y otros (LC/L.3827), 2014.
194. El impacto distributivo del salario mínimo en la Argentina, el Brasil, Chile y el Uruguay, Roxana Maurizio (LC/L.3825), 2014.
193. La evolución de las estructuras familiares en América Latina, 1990-2010: los retos de la pobreza, la vulnerabilidad y el cuidado, Heidi Ullmann, Carlos Maldonado, María Nieves Rico (LC/L.3819), 2014.
192. La construcción del sistema de cuidados en el Uruguay: en busca de consensos para una protección social más igualitaria, Rosario Aguirre, Fernanda Ferrari (LC/L.3805), 2014.
191. El espacio normativo de la autonomía como realización de la igualdad, Gustavo Pereira (LC/L.3792), 2014.
190. Adolescentes: derecho a la educación y al bienestar futuro, María Nieves Rico y Daniela Trucco (LC/L.3791), 2014.
189. De la retórica a la práctica: el enfoque de derechos en la protección social en América Latina, Magdalena Sepúlveda (LC/L.3788), 2014.

POLÍTICAS  
SOCIALES

203

POLÍTICAS  
SOCIALES

## POLÍTICAS SOCIALES

Series

C E P A L

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE  
ECONOMIC COMMISSION FOR LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN  
[www.cepal.org](http://www.cepal.org)