

## **PROYECTO DE LEY**

### **REFORMA DE LOS ARTÍCULOS 15 Y 16 DE LA LEY RED DE CUIDO Y DESARROLLO INFANTIL, N.º 9220 DE 24 DE ABRIL DE 2014 Y REFORMA DEL INCISO Ñ DEL ARTÍCULO 3 DE LA LEY N.º 5662, LEY DE DESARROLLO SOCIAL Y ASIGNACIONES FAMILIARES DE 23 DE DICIEMBRE DE 1974 Y SUS REFORMAS**

**Expediente N.º 19.376**

#### **ASAMBLEA LEGISLATIVA:**

A nivel mundial, existe una profusa la evidencia científica que demuestra que la primera infancia<sup>1</sup> constituye la etapa más importante del ser humano, en todo lo concerniente a su crecimiento físico, mental, social y emocional. Especialmente en los primeros meses y años después del nacimiento, es cuando ocurre el mayor desarrollo de la inteligencia y la personalidad.

El desarrollo de la inteligencia no está predeterminado por la estructura genética heredada, ni ocurre tampoco de manera espontánea, sino que es un proceso continuo y multifactorial, que inicialmente provocado por la intensidad de los estímulos del ambiente social sobre la conformación de las redes neuronales de los niños y las niñas, durante su gestación y los primeros años de vida.

Cuando el cerebro se desarrolla bajo condiciones óptimas, aumenta el potencial de aprendizaje y disminuyen las posibilidades de fracaso en la escuela. Por ello, las alternativas de atención infantil que promueven la interacción con el medio físico, natural y sociocultural, pueden fomentar el desarrollo cerebral y las potencialidades de aprendizaje, pues la mitad del desarrollo del intelecto se produce antes de los cuatro años de edad, debido a la relación existente entre la tasa de crecimiento del cerebro durante los primeros años y el efecto de la estimulación oportuna sobre la estructura y organización de las conexiones neuronales. Por otra parte, desde el punto de vista emocional, en los primeros seis años de vida la persona construye las bases de su autoestima, desarrolla confianza, seguridad, autonomía e iniciativa, en su relación con otras personas y con la cultura a la que pertenece.

Es vital entonces que toda familia, toda sociedad y todo Estado responsable, le garanticen a los niños y las niñas, en este período de la vida, las

---

<sup>1</sup> Etapa de la vida entre los 0 y 8 años de edad (en algunas publicaciones se define hasta los 6 años y, en otras, hasta la pubertad).

condiciones materiales, espirituales y socioafectivas que promuevan su pleno desarrollo.

Como parte de esa obligación, y tal y como se ha demostrado a nivel internacional y nacional, los programas de cuidado y desarrollo infantil revisten vital importancia; siendo que, además, contribuyen a la consolidación del núcleo familiar, así como al logro de una mayor equidad social y a la disminución de la pobreza, desde una perspectiva no asistencialista, ya que, entre otras cosas, promueven la inserción temprana a la educación, la corresponsabilidad social en el cuidado y la generación de mayores oportunidades de desarrollo personal y laboral para las mujeres.

#### **A. Obligaciones legales y otros compromisos del país en esta materia**

Las obligaciones en materia de cuidado y desarrollo infantil, han sido incorporadas como una responsabilidad del Estado costarricense, en diversos instrumentos jurídicos y de política pública, tales como convenios nacionales e internacionales, leyes, decretos, planes nacionales de desarrollo y políticas de igualdad y equidad de género, al comprenderse que estos servicios son cruciales para facilitar el desarrollo integral de la niñez, principalmente si se hace énfasis en aspectos relacionados con su salud, nutrición, educación, protección, seguridad y asistencia social.

Así por ejemplo, la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño del año 1989 (aprobada por la Ley N.º 7184, de 18 de julio de 1990), obliga a los Estados signatarios a garantizarle a los menores de edad la protección y el cuidado necesarios para su bienestar, como un derecho que les es propio por su condición de personas.

Además, el Código de la Niñez y la Adolescencia reafirma los derechos de este grupo poblacional a un ambiente sano y a su pleno desarrollo, y establece claramente las obligaciones del Estado en relación con la garantía de estos derechos. En el artículo 5 de esta norma jurídica se señala a la niñez como grupo de interés superior en las acciones públicas o privadas, en tanto que se debe procurar su “pleno desarrollo personal”; de ahí que los programas de cuidado durante la niñez temprana deben ser una prioridad en las acciones del Estado costarricense.

Desde esa perspectiva, el Estado tiene una doble función, constituirse en proveedor o garante de la prestación de servicios de cuidado y desarrollo infantil, y regular el funcionamiento de los establecimientos públicos y privados que prestan estos servicios.

Como se señala en la Política Nacional para la Igualdad y Equidad de Género (PIEG) del año 2007, *“el cuidado como problema social no solo implica avanzar en la creación de servicios, sino también en el cambio cultural...”*, con miras a que la responsabilidad del cuidado de niños y niñas deje de ser un asunto

propio del ámbito privado de los hogares, asignado y encomendado a las mujeres, para pasar a involucrar activamente a los hombres y a ser reconocido como un asunto público, que compete también al Estado y al sector privado.

De igual manera, el mismo instrumento contiene en su primer objetivo estratégico el compromiso nacional de: *“Que en el 2017 toda mujer que requiera de servicios de cuidado de niñas y niños para desempeñarse en un trabajo remunerado, cuente con, al menos, una alternativa de cuidado pública, privada o mixta, de calidad, dando así pasos concretos hacia la responsabilidad social en el cuidado y la valoración del trabajo doméstico”*.

Finalmente, en la Ley N.º 9220, que entró a regir el 24 de abril de 2014, *“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”*.

Esta ley establece el modelo de organización, funcionamiento y financiamiento de la Redcudi y convierte este programa en una política de Estado, al mismo tiempo que lo declara de interés público *“...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”*.

## **B. Datos y antecedentes de interés sobre la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil**

En la segunda mitad del siglo XX y la primera década del presente siglo, se desarrollaron en el país, de manera muy incipiente, diferentes alternativas de servicios de cuidado y atención infantil, con modalidades públicas, mixtas y privadas. Entre las públicas se pueden citar los jardines infantiles del MEP, los Centros de Educación y Nutrición (CEN) y los Centros Infantiles de Atención Integral (Cinai) del Ministerio de Salud y las antiguas guarderías del Ministerio de Trabajo, de las cuales sobrevivieron solamente dos, en manos de asociaciones de padres de familia; entre las mixtas cabe mencionar los hogares comunitarios y los Centros Infantiles Diurnos de Atención Integral Cidai (de organizaciones de bienestar social en convenio con el PANI); y entre las iniciativas privadas están, por ejemplo, las guarderías y los centros infantiles administrados por empresas privadas, universidades, asociaciones solidaristas, organizaciones de bienestar social y cooperativas.

En el año 2009, el número de niñas y niños atendidos en alternativas de cuidado públicas o subsidiadas por el Estado (CEN-CINAI, PANI e IMAS), fue de 22.361; únicamente el 4.7% de la población menor de siete años reportada por Censo Nacional de Población del 2011 (472.572 menores).

Aun cuando se resten del conteo censal los 15.000 nuevos beneficiarios incorporados a la Red en los últimos cuatro años, los estudiantes de educación preescolar y los menores que asisten a centros de cuidado privados, se están quedando por fuera del sistema más de 300.000 niños y niñas, de los cuáles al menos una tercera parte residen en hogares en condición de pobreza o vulnerabilidad social.

La administración Chinchilla Miranda (2010-2014) impulsó una iniciativa tendiente a incrementar la cobertura del programa en 15.000 nuevos beneficiarios (aprox. un 70%) y a sentar las bases de un sistema universal, financiado solidariamente, mediante la promulgación de una ley.

Para ello se fortalecieron y ampliaron las alternativas públicas y mixtas existentes, incluidos los CEN-CINAI y los hogares comunitarios; pero también se promovió el componente de microempresas de cuidado fundadas por profesionales de la educación y disciplinas afines; y se impulsó la modalidad denominada “centros de cuidado y desarrollo infantil”, en alianza con los gobiernos locales (centros conocidos como los Cecudi municipales).

A junio de 2014, la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil estaba atendiendo a 37.644 niños y niñas, cumpliéndose así la meta establecida en el Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014.

Por otra parte, además de las obras de remodelación, ampliación y equipamiento de los centros públicos existentes, se logró la apertura de 231 nuevos centros infantiles, de todas las modalidades que integran la Red de Cuido. La mayoría de estos son microempresas, centros administrados por organizaciones de bienestar social y Cecudi municipales, que reciben menores subsidiados por el IMAS.

En relación con el componente de los Cecudi municipales, se presupuestó la construcción y equipamiento de 127 centros en todo el país, por un monto de 21.309 millones de colones, suma a la que se debe agregar el valor de los terrenos y otros aportes de los gobiernos locales.

A agosto del presente año, 27 Cecudi ya estaban funcionando; 26 estaban concluidos y a la espera de finalizar los trámites de apertura; y 25 se encontraban en proceso de construcción, para ser entregados y equipados en los próximos meses; todo lo cual significa un grado de avance muy importante (60%). El resto de proyectos corresponde a 31 Cecudi que ya contaban a esa fecha con los recursos en las arcas municipales, para iniciar los procesos de contratación administrativa; y a 18 centros, cuyos respectivos gobiernos locales no habían podido formalizar la transferencia presupuestaria con la Dirección de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (Desaf).

### **C. Justificación de la reforma propuesta**

En el presente proyecto se propone reformar los artículos 15 y 16 de la Ley N.º 9220, que crea la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil, con el propósito fundamental de garantizar el financiamiento del programa; por un lado incrementado el porcentaje mínimo de los recursos provenientes del Fodesaf y, por otra parte, fijando aportes mínimos en los presupuestos de las instituciones responsables de subsidiar la atención que se brinda en los establecimientos de la Redcudi. También, se pretende dejar claro que la determinación de los recursos provenientes del Gobierno Central y del Fodesaf, destinados a la operación de los Cecudi municipales, debe realizarse según la metodología que elabore y aplique la Secretaría Técnica de la Redcudi, de común acuerdo con los gobiernos locales, y no de forma unilateral.

Para una mejor comprensión del problema a resolver, se transcribe la parte que interesa del artículo 15 de la Ley N.º 9220:

*“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.º 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.*

*[...]”.* (Las negritas no son del texto original).

Como se puede leer, la ley asigna “el 4%) de todos los ingresos anuales, ordinarios y extraordinarios” del Fodesaf, no como un techo sino como el mínimo obligatorio; tampoco lo establece como la fuente única de recursos, ya que el artículo también habla en su inicio de los recursos con que ya “cuentan las

entidades y los órganos integrantes” de la Redcudi (léase, además, para este programa). Igualmente, el “inciso b” deja abierta la posibilidad para que el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, le asignen otro tipo de recursos a la Red.

De hecho, previo a la entrada en vigencia de la Ley N.º 9220, y como se observa en el siguiente recuadro, el IMAS ejecutó la suma ¢13.618 millones, entre los años 2010 y 2013, en subsidios para las alternativas de cuidado. Además, durante el 2014, para el subsidio de cerca 13.789 niños y niñas bajo su responsabilidad, se estima que invertirá un monto superior a los ¢12.000 millones, aproximadamente un 8% de su presupuesto total.

<b>Recursos destinados por el IMAS al subsidio de alternativas de cuidado 2010-2013</b>		
Año	No. beneficiarios	Inversión
2010	2.470	¢1.455.062.001
2011	3.667	¢1.880.718.000
2012	5.457	¢3.328.168.000
2013	10.195	¢6.954.619.203
<b>TOTAL</b>		<b>¢13.618.567.204</b>

Igualmente el PANI, ha destinado recursos presupuestarios desde hace varios años, para subsidiar la atención de niños y niñas en condición de pobreza y riesgo social, en centros administrados por organizaciones de bienestar social. Durante lo que va del 2014, ha financiado la atención de un número cercano a los 2.800 menores; por lo que se estima que, al final del período fiscal, habrá ejecutado unos ¢2.500 millones en este programa, alrededor del 7% de su presupuesto total.

Pese a la anterior interpretación de la ley citada y a los datos de ejecución presupuestaria arriba mencionados, el 2 de octubre del presente año, el Poder Ejecutivo, a través de una conferencia de prensa que presidió el señor ministro de Desarrollo Humano e Inclusión Social y otras autoridades del Gobierno, externó públicamente que los recursos que le establece la Ley N.º 9220 a la Redcudi, no son suficientes para poner a operar los nuevos Cecudi municipales y para la sostenibilidad futura del programa; y, mucho menos, para la ampliación de su cobertura. Específicamente, en un comunicado de prensa del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), emitido a raíz de la citada conferencia, se mencionada un “déficit” de ¢5.090 millones, para el año 2015, y uno de ¢9.247, millones, para el 2016. Cifras basadas, únicamente, en el 4% mínimo de los ingresos ordinarios del Fodesaf.

Basadas en dicha estimación parcial, las autoridades gubernamentales anunciaron una serie de medidas restrictivas, para reducir el supuesto faltante, entre ellas: focalizar la atención en niños y niñas en condición de pobreza; trasladar al PANI la administración de los seis Cecudi incorporados en los centros cívicos cantonales; permitir una matrícula máxima de 75 niños y niñas por Cecudi; y no construir 18 Cecudi, que todavía no cuentan con un convenio entre la respectiva municipalidad y la Desaf.

Además, algunos alcaldes y alcaldesas, han recibido cartas en las cuales se les comunica que, para el próximo año, no se harán ajustes a los subsidios que se utilizan para la operación de los establecimientos.

Como se puede deducir, dicha interpretación de la ley y las medidas derivadas de ella, atentan, entre otras cosas, contra el proceso de paulatina y necesaria universalización, y contra la sostenibilidad financiera de los Cecudi municipales y el resto de los componentes de la Red.

**D. Reforma al inciso ñ del artículo 3 de la Ley N.º 5662, Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, de 23 de diciembre de 1974 y sus reformas.**

En forma consecuente con la reforma planteada al artículo 15 de la Ley N.º 9220, respecto al aumento del cuatro por ciento (4%) al ocho por ciento (8%) de los fondos de la Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, para la Recudi, se propone la reforma del inciso ñ, de la Ley N.º 5662, de forma tal que se tenga consistencia normativa en la presente propuesta, tal y como anteriormente fue explicado.

Con base en lo expuesto anteriormente, es que se somete a consideración de los señores (as) diputados (as), el presente proyecto de reforma de la Ley N.º 9220, "Ley de la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil".

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA  
DECRETA:

**REFORMA DE LOS ARTÍCULOS 15 Y 16 DE LA LEY RED DE CUIDO  
Y DESARROLLO INFANTIL, N.º 9220 DE 24 DE ABRIL DE 2014 Y  
REFORMA DEL INCISO Ñ DEL ARTÍCULO 3 DE LA LEY N.º 5662,  
LEY DE DESARROLLO SOCIAL Y ASIGNACIONES FAMILIARES  
DE 23 DE DICIEMBRE DE 1974 Y SUS REFORMAS**

**ARTÍCULO 1.-** Refórmase los artículos 15 y 16 de la Ley Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil, N.º 9220 de 24 de abril de 2014. El texto dirá:

**“Artículo 15.- Financiamiento.** La Redcudi se financiará con recursos provenientes de las siguientes fuentes:

- a)** Al menos el siete por ciento (7%) de todos los ingresos anuales, ordinarios y extraordinarios del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS).
- b)** Al menos un cinco por ciento (5%) de todos los ingresos anuales, ordinarios y extraordinarios del Patronato Nacional de la Infancia (PANI).
- c)** Al menos un ocho por ciento (8%) de todos los ingresos anuales, ordinarios y extraordinarios del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (Fodesaf); así como el cincuenta por ciento (50%) del superávit anual de este mismo fondo; recursos que serán girados directamente por la Dirección de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (Desaf) a las siguientes unidades ejecutoras de la Redcudi: Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) y las municipalidades, según lo dispuesto en el reglamento de la presente ley. Estos recursos se ejecutarán según lo establecido en la Ley N.º 5662, Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, de 23 de diciembre de 1974, y sus reformas.
- d)** Los recursos incluidos en los presupuestos ordinarios y extraordinarios de la República, que se le asignen para los fines de esta ley a los entes, los órganos y las instituciones que formen parte de la Redcudi. El ministerio que ejerza la rectoría del sector social o, en ausencia de este, el Instituto Mixto de Ayuda Social, será el responsable de estimar y solicitar ante el Ministerio de Hacienda, las sumas necesarias para cubrir cualquier faltante de recursos, que no pueda ser cubierto con las demás fuentes de financiamiento que posea la Redcudi.

e) Otros 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 provenientes del Fodesaf o del presupuesto de la República, que requieran las municipalidades para el funcionamiento de los Cecudi bajo su responsabilidad, serán determinados según la metodología que elabore y aplique la Secretaría Técnica de la Redcudi, de común acuerdo con los gobiernos locales.

Dicha secretaría le comunicará oportunamente al Ministerio de Hacienda, a la Dirección de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, y a las propias municipalidades, el monto de las partidas asignadas, para que cada entidad las pueda incluir 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 2.-** Refórmase el inciso ñ del artículo 3 de la Ley N.º 5662, Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, de 23 de diciembre de 1974 y sus reformas, de la siguiente forma:

**“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 ocho por ciento (8%) de todos los ingresos anuales, ordinarios y extraordinarios, del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (Fodesaf).”

EL RESTO QUEDA IGUAL.

Rige a partir de su publicación.

Lorelly Trejos Salas

Maureen Cecilia Clarke Clarke

Fabrizio Alvarado Muñoz

Paulina María Ramírez Portuguez

**DIPUTADAS Y DIPUTADO**

**22 de octubre de 2014**

**NOTA: Este proyecto pasó a estudio e informe de la Comisión Permanente de Asuntos Sociales.**

1 vez.—O. C. N° 24389.—Solicitud N° 22842.—C-192190.—(IN2014077890).