

# **Universidad de Costa Rica**

Facultad de Ciencias Sociales

Escuela de Trabajo Social

**Tesis para optar por el grado de Licenciatura en Trabajo Social**

*Un Análisis de Framing de la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil en Costa Rica*

**Sustentante**

**Joselyn Calderón Méndez**

**2023**



**UNIVERSIDAD DE COSTA RICA  
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES  
ESCUELA DE TRABAJO SOCIAL**

**ACTA DE PRESENTACIÓN DE REQUISITO FINAL DE GRADUACIÓN No. 166**

Sesión del Tribunal Examinador celebrada el día 25 de julio de 2023, a las 4:00 p.m. con el objeto de recibir el informe oral de la presentación pública de la estudiante:

SUSTENTANTE	CARNE	AÑO DE EGRESO
Joselyn Calderón Méndez	B51340	III-2020

Quien se acoge al Reglamento de Trabajos Finales de Graduación bajo la modalidad de tesis de graduación, para optar al grado de **Licenciatura en: TRABAJO SOCIAL**.

El tribunal examinador integrado por:

MSc. Carolina Rojas'Ma'drigral	Preside
Lic. Daniel González Quesada	Profesor invitado
MSc. César Villegas Herrera	Director
Mag. Jeniffer Gutiérrez Barboza	Lectora
PhD. Juliana Martínez Franzoni	Lectora

**ARTICULO I**

La Presidenta informa que *el* expediente de la postulante contiene todos los documentos de rigor. Declara que cumple con todos los demás requisitos del plan de estudio correspondiente y, por lo tanto, se solicita que proceda a hacer la exposición.

**ARTICULO II**

La postulante hace la exposición oral de su trabajo final de graduación modalidad tesis de graduación titulada:

**"Un análisis de Framing de la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil en Costa Rica"**

### ARTICULO III

Terminada la disertación, el Tribunal Examinador hace las preguntas y comentarios correspondientes durante el tiempo reglamentario y, una vez concluido el interrogatorio, el Tribunal se retira a deliberar.

### ARTICULO IV

De acuerdo a los artículos 26 y 27 del Reglamento Finales de Graduación. El Tribunal considera el Trabajo Final de Graduación:




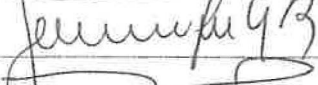

**APROBADO ( ) APROBADO CON DISTINCION V0 NO APROBADO ( )**


### ARTICULO V

La Presidenta del Tribunal le comunica a la postulante el resultado de la deliberación y la declara acreedora al grado de Licenciatura en: **TRABAJO SOCIAL**.

Se le indica la obligación de presentarse al Acto Público de Reglamentación, al que será oportunamente convocada.

A las **b-10** se levanta la sesión.

Tribunal Examinador	
MSc. Carolina Rojas Ñladrigal	
Lic. Daniel González Quesada	
MSc. César Villcgas Herrera	
Mag. Jeniffer Gutiérrez Barbaza	
PhD. Juliana Martínez Franzoni	

Postulante	
Joselyn Calderón Méndez	

## **Agradecimientos**

*Cuando la gratitud es tan absoluta, las palabras sobran*

Álvaro Mutis

Al finalizar esta etapa de mi vida agradezco infinitamente a Dios por guiarme y ayudarme a culminar con éxito mi formación profesional.

Agradezco inmensamente a mi familia por el apoyo y la paciencia para permitirme terminar mis estudios.

Agradezco a mi madre, a mi madre por su amor y su cariño, por criarme y convertirme en la mujer que soy.

Agradezco a mi hermana, Natalia, por ser mi mejor amiga, por sus cuidados y por estar conmigo en cada aventura.

Agradezco a mis hermanos mayores por su apoyo y su paciencia todos los años que estude.

Agradezco a mi hermanito menor, por su complicidad en todos nuestros proyectos y para quien espero ser un ejemplo a seguir.

Agradezco profundamente a mis amigas por apoyarme y por haberme acompañado durante estos largos años y brindarme su más sincera amistad.

Agradezco a la profesora Juliana Martínez por motivarme y compartir todo su conocimiento sobre los temas aquí desarrollados.

Agradezco a mis docentes, la lectora la profesora Jennifer Gutiérrez y mi director César Villegas por guiarme con sabiduría y paciencia en este proyecto, así como a los y las docentes de la Escuela

de Trabajo Social que me han acompañado en distintas ocasiones y de quienes he aprendido conocimientos para la vida profesional y personal.

Agradezco a la Escuela de Trabajo Social por brindarme una formación profesional con solidez teórica y enseñarnos a todas las estudiantes la importancia del compromiso ético-político de nuestra profesión.

Agradezco a la Universidad de Costa Rica por ser una institución que refleja la excelencia académica y el compromiso con la sociedad costarricense.

¡Agradezco a todas las personas que de alguna forma fueron parte de este proceso conmigo!

¡Gracias!

## **Dedicatoria**

*A mi madre, una mujer valiente  
que se enfrentó sola a la difícil tarea del cuidado y de la crianza,  
sin esperar recompensa alguna.*

*A mi madre, quien me acompañó,  
me guío y me apoyo en esto y mucho más.*

*A ella y solo a ella, le dedico mi tesis  
como fruto de su esfuerzo y no del mío.*

## **Poema a la madre**

En este mundo oscuro,  
Donde lo genuino yace extintito,  
Pues tras un camino muy duro,  
Nace un sentimiento distinto.

Construyendo sociedades  
Y las ideologías del recinto  
Porque si algo dió Demeter a las humanidades  
Fue el materno instinto

Ahora simplemente culmina  
El relato que les pinto  
Vuelvan a la aventura, sin olvidar lo que ilumina  
El hermoso ser que nos dio la vida.

≈KCM.

## Tabla de Contenido

Agradecimientos .....	i
Dedicatoria .....	iii
Tabla de Contenido .....	iv
Índice de Ilustraciones.....	vii
Índice de Tablas .....	viii
Acrónimos.....	ix
Resumen Ejecutivo .....	xi
Introducción .....	1
<b>CAPÍTULO I: ASPECTOS GENERALES DE LA INVESTIGACIÓN .....</b>	<b>3</b>
<b>Tema de Investigación y Justificación.....</b>	<b>3</b>
<b>Estado de la Cuestión.....</b>	<b>7</b>
A) Características Generales de las Investigaciones .....	8
B) Principales Tendencias Investigativas.....	10
C) Balance General .....	18
<b>Delimitación del objeto y problema de investigación y su justificación.....</b>	<b>21</b>
<b>Objetivos de la Investigación .....</b>	<b>23</b>
<b>CAPÍTULO II: APROXIMACIÓN TEÓRICO-METODOLÓGICA .....</b>	<b>24</b>
<b>Aproximación Teórico-Metodológica.....</b>	<b>24</b>
Teoría del Framing .....	30
Universalismo y Focalización .....	33

Criterios de Elegibilidad.....	35
Políticas de Cuidados .....	36
<b>CAPÍTULO III: ESTRATEGIA METODOLÓGICA .....</b>	<b>41</b>
Fase I: Recolección de Información y Revisión Documental.....	41
Fase II: Entrevistas a Informantes Claves.....	42
Análisis de Framing y Tratamiento de la Información .....	44
a) Abordaje Metodológico del Framing .....	45
b) Tratamiento de la Información.....	46
c) Contexto de Crisis Sanitaria .....	<b>48</b>
<b>CAPÍTULO IV: RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN .....</b>	<b>49</b>
<b>1. Contextualización de la creación de la REDCUDI en Costa Rica durante la</b>	
<b>administración Chinchilla-Miranda.....</b>	<b>49</b>
Contexto Internacional de las Políticas de Cuidados. ....	49
Contexto Nacional de la creación de la Red de cuidado.....	58
Características Generales de la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil en Costa Rica	59
Enfoque del Universalismo y Resultados Universales Esperados en la Red de Cuido.....	71
<b>2. Reconstrucción de la formulación de la REDCUDI a partir de la toma de decisiones,</b>	
<b>y el papel de las ideas que condicionan los resultados universales.....</b>	<b>73</b>
Reconstrucción del proceso de construcción de la Red Nacional de Cuido .....	73
b) La formulación de la Red de Cuido desde la normativa.....	74
c) Equilibrio entre diagnóstico y pronóstico: .....	77
d) Proceso de Formulación de la REDCUDI desde el papel de las ideas .....	79



e) Criterios de elegibilidad como condicionantes del Universalismo.....	88
<b>3. Transformaciones de la red de cuidado en busca de la ampliación de los resultados universales. ....</b>	<b>94</b>
Limitaciones para la construcción del universalismo en la REDCUDI.....	94
Avances hacia el universalismo en la Red de Cuido.....	97
<b>CAPÍTULO V: CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES .....</b>	<b>103</b>
Principales hallazgos de la investigación.....	103
Alcances de la Investigación.....	108
Reflexiones desde Trabajo Social y Recomendaciones .....	109
<b>REFERENCIAS.....</b>	<b>113</b>
<b>Anexos.....</b>	<b>126</b>

## Índice de Ilustraciones

<b>Ilustración 1.</b> Rol de la mujer dentro de la Red de Cuido	75
<b>Ilustración 2.</b> Componentes de una política integrada de cuidado.	80
<b>Ilustración 3.</b> La perspectiva del Desarrollo Infantil en la Red de Cuido	82
<b>Ilustración 4.</b> Transformaciones de la red de cuidado del 2010-2022	102

## Índice de Tablas

Tabla 1. Informantes claves entrevistados.....	43
Tabla 2 Antecedentes de la Políticas de Cuidado en Costa Rica.....	60
Tabla 3. Normativa Internacional en materia de Cuidados .....	61
Tabla 4. Normativa Nacional en materia de Cuidados .....	62
Tabla 5. Criterios de Elegibilidad como condicionantes del universalismo.....	89

## **Acrónimos**

ALCA	Área de Libre Comercio para las Américas
CCSS	Caja Costarricense del Seguro Social
CECUDI	Centros de Cuido y Desarrollo Infantil
CEDAW	Convención Sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer
CEN	Centros de Educación y Nutrición
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CFA	Critical Frame Analysis
CGR	Contraloría General de la República
CIDAI	Centros Infantiles Diurnos de Atención Integral
CINAI	Centros Infantiles de Atención Integral
CND	Convención sobre los Derechos del Niño
CNREE	Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial
COSECODENI	Coalición Costarricense de Organizaciones Sociales para el seguimiento la Convención de los Derechos de la niñez
DINADECO	Dirección Nacional Desarrollo de la Comunidad
ENAHO	Encuesta Nacional de Hogares
FODESAF	Fondo de Desarrollo y Asignaciones Familiares
IMAS	Instituto Mixto de Ayuda Social
INA	Instituto Nacional de Aprendizaje
INAMU	Instituto Nacional de la Mujer
MEP	Ministerio de Educación Pública
MINSA	Ministerio de Salud
OIT	Organización Internacional del Trabajo

PAE	Programas de Ajuste Estructural
PANI	Patronato Nacional de la Infancia
PIDESC	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
PIEG	Política Nacional para la Igualdad y Equidad de Género 2007-2017
PNUD	Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo
REDCUD	Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil
RINA	Red Interinstitucional de la Niñez y la Adolescencia
SINIRUBE	Sistema Nacional de Información y Registro Único de Beneficiarios
UNICEF	United Nations International Children's Emergency Fund
UNIPRIN	Unión De Instituciones Privadas De Atención A La Niñez

**Cita bibliográfica:**

Calderon-Méndez J. (2023) *Un Análisis de Framing de la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil en Costa Rica*. (Tesis de Licenciatura de Trabajo Social) Universidad de Costa Rica, San José, Costa Rica.

**Director:**

MSc. César Villegas Herrera

**Resumen**

El objetivo de la investigación es analizar la manera en que la formulación de la REDCUDI condiciona los resultados universales y los cambios en la política del 2010 al 2020, considerando la reconstrucción del proceso de formulación de la REDCUDI a partir de la toma de decisiones, el contexto institucional y el papel de las ideas que condicionan los resultados universales. La estrategia metodológica se concentra en el análisis de elementos implícitos en la formulación como lo son: discursos, posicionamientos de los actores sociales y proceso de toma de decisiones. La teoría y metodología del framing permiten la revisión documental y entrevistas a informantes clave. Para el tratamiento de la información se utiliza codificación y construcción de redes semánticas. En los resultados de la investigación se evidencia que la formulación inicial la Red de Cuido plantea el universalismo como una aspiración, posicionar los cuidados como el cuarto pilar del desarrollo, contribuir en la corresponsabilidad social de los cuidados y un cambio de paradigma en la sociedad, pero con objetivos y metas específicas, énfasis en cobertura, ampliación de centros de cuidado y priorización de poblaciones vulnerables, sin metas concretas, definiciones o un enfoque claro del universalismo. También prevalece una idea del universalismo en términos de cobertura y no en acceso y calidad. Durante la formulación las discusiones sobre desigualdad,

inequidad y pobreza, estuvieron muy presentes, tuvieron mayor peso e impacto que el tema del cuidado, de la corresponsabilidad parental y las desigualdades de género.

Palabras Clave: *Políticas de Cuido, Análisis de Política, Cuido, Universalismo, desigualdades de género*

## **Introducción**

El presente documento tiene como finalidad mostrar el proceso de investigación para reconstruir el proceso de formulación de la red de cuidado desde un análisis de framing de la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil en Costa Rica. Esta investigación aporta una comprensión del proceso de formulación recuperando el papel de las ideas y los procesos de toma de decisiones. El objetivo general es analizar la manera en que la formulación de la REDCUDI condiciona los resultados universales y los cambios en la política del 2010 al 2020. Lo cual se logra con los objetivos específicos i) Contextualizar la creación de la REDCUDI en Costa Rica durante la administración Chinchilla-Miranda. ii) Reconstruir la formulación de la REDCUDI a partir de la toma de decisiones, el contexto institucional y el papel de las ideas que condicionan los resultados universales. iii) Determinar la existencia de modificaciones al diseño inicial de la red que busquen la ampliación de los resultados universales.

En la investigación se desarrollan los principales elementos, comenzando con una descripción y justificación del tema. Después de una exhaustiva revisión de antecedentes, se identifican las tendencias para condensar los principales hallazgos. Del apartado de antecedentes y del balance general, se denota que las políticas sociales en general y la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil (REDCUDI) en particular se han estudiado como productos, es decir centrando el estudio en lo que genera la política y no en cómo se genera. Además, no hay un tratamiento investigativo de la REDCUDI desde la teoría del framing ni investigaciones que se ocupen de recuperar elementos discursivos e ideológicos en la creación de la red de cuidado, así como tampoco el papel de las ideas y los procesos de toma de decisiones. Se reconoce que este es un enfoque teórico-metodológico que no aborda los procesos históricos más amplios.

Para este fin la teoría del framing, aplicado a las ciencias sociales, contribuye en gran manera y aporta rutas para la investigación y metodología de análisis. Al ser un estudio que se



concentra en conocer los elementos implícitos en la formulación como lo son los discursos y posicionamientos de los actores. De igual forma los estudios de framing determinan su propia metodología, por lo que la teoría y metodología del framing permiten la revisión documental y entrevistas a informantes clave. Para el tratamiento de la información se utiliza codificación y construcción de redes semánticas. Cabe aclarar que a lo largo del documento se empleó el término framing para hacer referencia a dos cosas distintas. El framing como proceso, propio de una política social u otros fenómenos sociales y políticos y el framing como metodología de análisis.

En los resultados de la investigación se encuentran las limitaciones para la construcción del universalismo presentes desde el diseño inicial de la política, las cuales estaban también vinculadas al encuadre del problema, al proceso de toma de decisiones y a los principales debates dados durante la formulación de la política. Se añade también, una síntesis de las limitaciones del universalismo, el rol de los criterios de elegibilidad y las principales transformaciones que ha experimentado la política para ampliar los resultados universales. Finalmente, las reflexiones finales, para desarrollar los alcances del estudio y los aportes desde Trabajo Social, en la comprensión y estudio de los procesos de formulación de las políticas en general y de las políticas de cuidados en particular.

# **CAPÍTULO I: ASPECTOS GENERALES DE LA INVESTIGACIÓN**

## **Tema de Investigación y Justificación**

El tema del cuidado no ha sido algo reciente en la agenda política de Costa Rica, ha estado presente en distintas modalidades desde 1870 (González, 2003 p.23). Sin embargo, estas políticas de cuidado han estado ligadas al ámbito de la salud desde la creación de los Centros de Nutrición (1951), Centros de Educación y Nutrición (1971), Centros Infantiles de Atención Integral (1972) y bajo la administración del Ministerio de Salud (Guzmán, 2014). No obstante, en los años 2000 en varios países de América Latina surgen procesos de reforma y creación de sistemas nacionales para el cuidado como Uruguay (2008), Chile (2006) y Argentina (2005) (Marzonetto, 2021, Lupica, 2013).

Es a partir de este momento que se impulsan sistemas nacionales para el cuidado de la población dependiente y se comienzan a colocar en la agenda política el debate sobre las políticas de los cuidados (Aguirre y Ferrari, 2014). También surgen algunos debates para contrastar las políticas de cuidado que incluyen una serie de servicios de atención integral y estimulación temprana, diferenciando el cuidado como una simple tarea de vigilancia. Además, se empieza a analizar el concepto de cuidados desde diversas corrientes de pensamiento como la feminista y la economía política (Guzmán, 2014). De esta forma, los cuidados se comprenden como:

“Los cuidados son la prestación remunerada o no remunerada de apoyo en el cual intervienen actividades que implican un trabajo y estado afectivos. Los prestan principalmente, aunque no exclusivamente, mujeres, tanto a personas adultas sanas como a personas dependientes y a los niños y niñas, en la esfera pública o en la esfera doméstica, y en una diversidad de marcos institucionales” (Thomas, 2011 p.169)

Los cuidados son también un asunto político que requiere el reconocimiento como una problemática donde la corresponsabilidad entre el Estado-Comunidad y Familias es necesaria. Lo cual supone ampliar los espacios colectivos para el cuidado y considerando el peso de la distribución social del cuidado a partir de la división sexual del trabajo. (Thomas, 2011) Estas reflexiones en torno a los cuidados como categoría teórica se plantean más adelante.

Por otra parte, en Costa Rica en el 2010 se creó la Red Nacional de Cuido y Atención de la Primera Infancia (REDCUDI), es una política de cuidados dirigida a la población menor de edad. Como se menciona en la anterior cita textual, los cuidados están dirigidos a personas adultas dependientes y a personas menores de edad, para efectos de esta investigación se hará referencia a los cuidados dirigidos hacia la población menor de edad. Así, la REDCUDI fue formulada durante la administración de la ex mandataria Laura Chinchilla Miranda en el período 2010-2014. Este programa consiste en generar una oferta de servicios para el cuidado de la población menor de edad en distintas modalidades, para las familias en las cuales las y los progenitores deban trabajar y no tengan las posibilidades de acceder a la oferta privada.

Además, supone un trabajo en red, es decir una articulación con distintas instituciones y actores como Patronato Nacional de la Infancia (PANI), Instituto Mixto de Ayuda Social, Ministerio de Educación Pública (MEP), Municipalidades, las comunidades entre otras. A pesar de estos esfuerzos según el Estado de la Nación (2019) la red de cuido presenta brechas en el acceso significativas. Según las estimaciones es posible considerar que 427,940 niños/niñas menores de 6 años y 383,284 niños/niñas entre 7 y 12 años no logran acceder a los servicios de la REDCUDI. En otras palabras, la red de cuido no ha logrado resultados universales, como se propuso en distintos documentos como la Ley 9220.

Ahora bien, estas limitaciones en cobertura y acceso se quieren analizar y comprender desde el proceso de encuadre de la REDCUDI, y desde la toma de decisiones, para comprender

cómo la definición del problema y las discusiones en el seno político afectan directamente en los resultados de una política social. Por otra parte, en el año 2010 el gobierno de la ex presidenta Laura Chinchilla, mediante su discurso presidencial del 1 mayo, se plantea a nivel país la intención de ampliar la cobertura y universalizar los servicios de cuidado y desarrollo integral al mismo nivel que el sistema de Educación General. Es así como durante la administración Chinchilla-Miranda (2010-2014) se tomó la decisión de implementar la red de cuidado de forma articulada, descentralizada y universal. Sin embargo, para el 2019 según el Estado de la Nación (2019) la base de datos del Sistema Nacional de Información y Registro Único de Beneficiarios (SINIRUBE) que agrupa a beneficiarios y beneficiarias registrados en distintos programas sociales contempla 460,589 hogares, con al menos un menor de edad, de los cuales 46,682 (10.1% del total) son cubiertos por la red de cuidado y los restantes 413,907 no están dentro de la RC (89.9% del total).

El tema del acceso y la cobertura de la política sigue siendo un problema y como se puede observar más adelante en los antecedentes investigativos la REDCUDI, las políticas de cuidado se han estudiado ampliamente en Costa Rica, no obstante, esta realiza un análisis de las limitaciones de acceso vinculadas a los criterios de elegibilidad que posibilitan el acceso de las familias beneficiarias a la red. A la vez que se busca explicar estos criterios de elegibilidad a luz del encuadre (framing) de la política. Es decir, hay varias interrogantes con respecto a cómo se está comprendiendo el problema de los cuidados desde la política.

Es importante reflexionar sobre el porqué por un lado desde el discurso político se aboga hacia la equidad y la igualdad de género y que las políticas de los cuidados vienen a nivelar esa desigualdad (Política Nacional para la Igualdad y Equidad de Género 2018-2030) sin embargo, sólo las mujeres en condición de pobreza y pobreza extrema pueden acceder a los servicios. Por otro lado, en la misma Ley 9229 y decreto ejecutivo de la red se habla del derecho universal de la población menor de edad, pero se priorizan grupos etarios y se excluyen familias que apenas sobrepasan la línea de pobreza sin considerar la necesidad de las personas menores de edad.

A modo de cierre, el tema en general cobra vital importancia por referirse a la atención de una población altamente sensible y vulnerable. Desde aquí se pueden considerar los aportes de Calderón (2015) dónde explica que en la primera infancia se “estructuran las bases fundamentales de las particularidades físicas y formaciones psicológicas de la personalidad. Así el rol de los cuidados adquiere un mayor significado, por lo que es necesario cuestionar o analizar un programa de atención y cuidado dirigido a las familias en vulnerabilidad social. Indiscutiblemente, desde Trabajo Social el tema del cuidado y específicamente las políticas de cuidado se constituyen en objetos de estudio, que le permiten a la profesión acercarse a necesidades y derechos de las poblaciones que no están siendo atendidos ni cubiertos adecuadamente. Para Trabajo Social, este tema se vincula principalmente desde la importancia de analizar las dificultades de acceso de una población, a una política que brinda un servicio fundamental para el desarrollo humano de la población infantil, como para el desarrollo integral de las mujeres que hoy día aún ejercen el rol de cuidado.

Esta investigación, aporta a una comprensión de los procesos de toma de decisiones en la creación de la REDCUDI, tomando en cuenta la forma en que se estructura la comprensión del problema y la incidencia que tiene en la respuesta diseñada. Es decir, la comprensión de los cuidados que refleja el Estado en sus políticas de cuidado responde a debates y posturas ideológicas que condicionan los servicios públicos. Al pensar que la cuestión del acceso pasa por múltiples debates ¿a quiénes está dirigido?, ¿quiénes necesitan el servicio?, ¿a quiénes se les permite acceder?, ¿quiénes requieren subsidios?, ¿cuántos se pueden admitir? ¿qué y cuánto puede financiar el Estado? entre muchos otros aspectos que de alguna forma quedan “resueltos” en la formulación, estos generan algunas distorsiones al momento de implementarse la política; distorsiones entre los objetivos de la red y el plano operativo de la misma.

## **Estado de la Cuestión**

A continuación, se presenta una síntesis de los hallazgos bibliográficos referentes al estudio de la temática del cuidado y de la Red Nacional de Cuido (REDCUDI) para la atención de la primera infancia. Esta recopilación de fuentes bibliográficas se realiza por medio de la búsqueda y revisión de diversas fuentes académicas. Esto con el objetivo de conocer la calidad y cantidad de estudios sobre el tema de interés, así como vacíos investigativos y potencialidades para la investigación.

Para elaborar esta síntesis, se realizó una búsqueda bibliográfica sobre la red nacional de cuidado, específicamente sobre la atención de la primera infancia a nivel de cuidado y educación. Con el fin de nutrir la comprensión del tema, visibilizar falencias en los análisis y ampliar el bagaje teórico de la investigadora, aspecto que va a brindar insumos para guiar la construcción del objeto de estudio y del problema de investigación. Como se expondrá más adelante, los resultados o hallazgos no versan únicamente sobre la red cuidado, sino que, por la poca investigación se amplía la búsqueda a la atención de la primera infancia, estimulación temprana, cuidado y derechos de la niñez.

Este apartado, se organiza en tres partes: primero se exponen las características generales de las investigaciones, que contiene una descripción de la metodología de búsqueda, palabras claves, cantidad de referencias consultadas y organización de la información a través de matrices síntesis de la información. En la segunda parte se realiza una clasificación de los estudios desde las principales tendencias investigativas que se construyeron a partir de la información obtenida. Por último, un balance general de las tendencias de investigación, similitudes, diferencias, alcances y limitaciones.

### *A) Características Generales de las Investigaciones*

Los resultados de esta búsqueda provienen de 25 investigaciones. Estas corresponden a trabajos finales de graduación de distintas modalidades y disciplinas. De ellos, Trabajo Social, Administración Pública, Enfermería, Salud Pública, Educación, Psicología, Antropología y Sociología. Así como artículos científicos de instituciones o centros de investigación y revistas académicas. Estas investigaciones se ubican temporalmente entre 1999 – 2018. A nivel metodológico, hay dos tendencias para estudiar lo relativo a las políticas de cuidado. Una de ellas es el análisis de los resultados de la política, se realizan estudios cualitativos y cuantitativos y se enfocan en el plano operativo; en términos de calidad, eficiencia, vacíos y limitaciones institucionales, principalmente buscan medir el impacto del programa al contrastar metas y objetivos de los servicios de cuidado con los resultados obtenidos. En su mayoría, hay investigaciones cualitativas, de carácter descriptivo y exploratorio que incorporan el análisis del programa REDCUDI específicamente las condiciones y transformaciones que dieron origen a la red.

La segunda se vincula a analizar los resultados de las políticas de cuidado desde las experiencias de las diferentes poblaciones que se involucran, sean niños y niñas, docentes, cuidadores y cuidadoras, padres y madres de familia. Esto, por medio de entrevistas y grupos focales a usuarios, a funcionarios (generalmente docentes y cuidadoras). Además, se miden conocimientos y percepciones de la población beneficiaria del programa mediante entrevistas y grupos focales, así como estudios de carácter descriptivo, entrevistas censales a funcionarios y usuarios. Las mismas contienen importantes recuentos históricos de la atención de la primera infancia en Costa Rica, por ejemplo, el estudio de González y Sáenz (2003), que data del año 1870, por lo que la perspectiva histórica se encuentra ampliamente desarrollada. Minoritariamente se encuentran otras metodologías, como estudios de carácter no experimental, transaccional, análisis

de política prospectiva, estudios comparativos entre dos centros de cuidado, y entre distintas políticas de cuidado en la región latinoamericana.

Para esta búsqueda bibliográfica se utilizaron las siguientes palabras claves: centros de cuidado: búsqueda que arrojaba resultados específicos sobre investigaciones de experiencias e instituciones de cuidado de la infancia. También “atención temprana de la niñez”: registraba tesis en materia de educación y salud. Principalmente lo referido al impacto del cuidado en la salud de los niños y niñas. La palabra “REDCUDI” brindaba pocos resultados, aunque específicos y actuales sobre la situación de la red de cuidado a nivel país, así como la historia de esta. Por último, el derecho a la educación como palabra de búsqueda dirige a investigaciones que se salen del tema de interés.

Ahora bien, como se planteó anteriormente, dada la poca información identificada, la búsqueda se amplió, ya que solamente se encontraron 2 referencias específicas sobre la REDCUDI, el resto se vinculan a otras modalidades de cuidado como hogares comunitarios, CEN-CINAI, así como análisis de la respuesta institucional en la resolución de demandas y necesidades de la población. En las investigaciones se ha logrado identificar 4 tendencias. En primer lugar, las investigaciones que estudian la relación entre las políticas de cuidado y la salud de la población beneficiaria, en segundo, las investigaciones que analizan las políticas de cuidado públicas en función de su calidad y cobertura. Tercero, las investigaciones que analizan el rol y pertinencia de las políticas de cuidado para garantizar el acceso a derechos humanos para la niñez y las mujeres madres principalmente. Por último, las investigaciones que estudian las políticas de cuidado desde una perspectiva comparada para analizar los avances en distintos países de la región. Las mismas se desarrollan a continuación:



## *B) Principales Tendencias Investigativas*

### *Atención Integral y Salud de la Niñez*

En esta tendencia se encuentran las investigaciones que estudian la atención integral y la salud de la niñez, que colocan los cuidados en la infancia como un aspecto necesario para una comprensión integral de la niñez. Es decir, analizan el rol del cuidado en la infancia para favorecer un desarrollo psicosocial positivo del niño y la niña. Son investigaciones desde el área de la psicología, la enfermería y la salud pública. Dentro de los hallazgos se evidencia de forma reiterada una postura ética referente al derecho al cuidado y a la educación de calidad. Se contienen los aportes de Gamboa, Patiño y Ramírez (2014) que señalan la importancia de brindar un servicio asistencialista que cubra necesidades básicas de la educación para la primera infancia. Para ello argumentan que se requiere una atención integral que sólo es posible por medio de una estrategia pedagógica con posibilidades de enseñanza y aprendizaje.

Por su parte, Gutiérrez, Marín y Spence (2005) abordan el impacto de los hogares comunitarios en el cuidado de la salud de la niñez en las comunidades de Alajuela centro, Escazú y Moravia. Es así como, realizan un análisis con indicadores de la salud de la población infantil en los hogares comunitarios, a la vez que problematizan las condiciones físicas, higiénicas y ambientales de los hogares comunitarios. Se caracteriza por ser una investigación descriptiva y se desarrolla en tres comunidades seleccionadas a conveniencia de las personas investigadoras.

Esta investigación busca determinar el impacto del cuidado en la salud de la niñez desde los hogares comunitarios, evaluar el crecimiento, el desarrollo y el estado nutricional Gutiérrez et al. (2005) exponen que la preocupación surge al considerar que los programas de hogares comunitarios no están dentro de la atención primaria del centro de salud, y es fundamental articularlos por la incidencia del cuidado en la salud.

La investigación de Calderón (2015) tiene como objetivo conocer la visión de la atención integral del personal docente en centros de cuidado. Así como la forma en que “aplican” sus las

concepciones teóricas en su espacio laboral con la población infantil. Esta autora se basó en una muestra aleatoria de 96 niños y niñas de 0 a 6 años, 7 docentes y 12 cuidadoras. Dentro de las técnicas de recolección de información aplicó encuestas, talleres participativos y observación no participante. Esta investigación determinó que el posicionamiento teórico de las docentes no se refleja en la práctica, en la atención de la población.

Se encuentran también los aportes de Cárdenas (2015) que tienen como objetivo ofrecer insumos y lineamientos para que el Estado fortalezca la educación integral de la población menor de 3 años. Además, Cárdenas (2015) analiza como la educación y atención integral es experimentada y sentida lo cual permitiría comprender que personas involucradas interpretan y reconstruyen significados y posteriormente los re-producen en los espacios de atención a la población menor de tres años. Dicho objetivo requirió una metodología cualitativa, con el método hermenéutico-dialéctico, con técnicas de entrevistas en profundidad y grupos focales.

#### *Análisis de Políticas de cuidado infantil.*

Se encuentra una tendencia a investigar la respuesta estatal en el tema del cuidado infantil, con análisis de políticas de cuidado, desde las instituciones públicas que ofrecen el servicio ya sea hogares comunitarios o CEN-CINAI, así como la respuesta en sentido normativo, es decir leyes, tratados, convenciones internacionales y algunas investigaciones específicas sobre la red de cuidado. Cabe acotar que predominan investigaciones desde la administración pública; y bajo esta tendencia se encuentran en primer lugar, los hallazgos de Picado y Umaña (2014) en sus estudios sobre la red nacional de cuidado y desarrollo infantil, tienen como objetivo determinar los factores críticos de éxito y potenciales déficits asociados con la construcción de la capacidad institucional de los centros de cuidado en gobiernos locales. Es decir, analizan la capacidad que tiene el gobierno local para suplir la demanda, enfatizando en la capacidad de los centros, a nivel de organización,

administración, perfil de profesionales y el marco legal. La investigación se apoya en la metodología comparada y entrevistas a profundidad.

Se puede hacer referencia a Rodríguez (1999) ya que en su trabajo ofrece un análisis de la respuesta estatal sobre el cuidado, en la modalidad de hogares comunitarios específicamente en la provincia de Heredia. Aunque no aborda la red de cuidado, expone que las diferencias entre los distintos servicios públicos de cuidado se deben a la poca o nula supervisión del Estado, aspecto que considera central en la administración pública. Para esta investigación, se plantea como objetivo conocer las debilidades en los hogares comunitarios a través de la elaboración de variables e indicadores sobre la supervisión. Para ello, realiza un diagnóstico participativo con personal de los centros de cuidado.

González y Sáenz (2003), se suma a esta tendencia, ya que se centran en el servicio de los CEN-CINAI y tienen como objetivo determinar aspectos del personal técnico administrativo del programa, que determinan la eficiencia y la calidad del servicio, tales como: la motivación, percepciones de la población usuaria y actitudes. Presentan un estudio de caso y la metodología de esta investigación es predominantemente cualitativa, con técnicas como entrevistas al personal y revisión bibliográfica.

De igual manera, los aportes de Granados y Mesén (2018) corresponden a una investigación que analiza la relación de los objetivos de la REDCUDI con otras políticas sociales como las de género, empleo, educación y empresariedad. Así mismo estos aportes comprenden la articulación de la red de cuidado con otros actores estatales. Se basa en una metodología cualitativa con dos técnicas centrales que son grupos focales y entrevistas a expertos.

También, se colocan investigaciones que se orientan a analizar las posibilidades de mejorar los servicios de cuidado que provee el Estado, tales como Peralta (2014) quien desarrolla la idea de fortalecer las alianzas público-privado y tiene como objetivo involucrar a las empresas privadas en la REDCUDI, mediante la creación de un modelo participativo. Con lo cual se busca apoyar la

expansión de la red de cuidado en términos de cobertura y su fortalecimiento. Para lograr dicho proyecto se basa un enfoque de planificación estratégica considerando la descripción de conceptos y de la red para determinar la viabilidad técnica y la proyección de costos.

También, Esquivel, Gonzáles y Tellez (2018) presentan una investigación sobre la Red Nacional de Cuido, con un análisis prospectivo donde se busca contextualizar el modelo de ejecución de la red de cuidado, las variables que inciden en el contexto político-administrativo de la red, así como determinar la influencia de algunos actores. Por último, analizar los mecanismos de seguimiento y la transparencia de la gestión de la REDCUDI. Esta investigación opta por una metodología cuantitativa con el fin de medir y hacer estimaciones de las variables que podrían afectar el escenario para la red de cuidado. En Esquivel et al (2018) se analizan los posibles escenarios de mejora para la política estatal de cuidado y atención de la infancia.

De manera similar Guzmán (2014) expone el proceso de construcción conceptual y política de la REDCUDI en Costa Rica. Este estudio se centra en los antecedentes, actores, intereses y valores en juego, la construcción de alianzas, los escenarios de la toma de decisiones y, por último, sus principales resultados.

Bajo esta tendencia también se encuentran los aportes de Cedeño, Ramírez, Ruiz y Urdaneta. (2015) quienes investigan sobre el acceso a la educación y analizan y evidencian los problemas de acceso, cobertura y calidad de los servicios, así como los logros y desafíos a nivel país. Las autoras y autores plantean un análisis crítico sobre las diferencias de calidad de los centros de cuidado, así como el rol de la oferta privada. La metodología que emplean es de carácter cualitativo y contrastan las metas y objetivos del país para brindar atención en la primera infancia con los resultados. Se basan en la revisión bibliográfica, y el análisis de indicadores y datos estadísticos. Esta investigación representa un antecedente importante para este trabajo ya que concluye que en Costa Rica prevalecen muchas y muy distintas alternativas de cuidado, donde cada una de ellas se enfoca en diferentes tipos de poblaciones infantiles según sea por edad, condición

socioeconómica de sus padres, o bien, situación familiar. Esto ha ocasionado que se aborden los procesos de cuidado y educación no sólo desde diferentes perspectivas, sino también, con grandes diferencias entre las propuestas educativas, los recursos económicos con los que cuentan, en la infraestructura, así como la calificación del personal a cargo.

Por último, Hodgson (2001) aborda la relación de las organizaciones comunales con el desarrollo de los hogares comunitarios. Su investigación busca caracterizar el programa de hogares comunitarios impulsado por el IMAS, así como analizar la relación entre el Estado y la Sociedad Civil a través de la relación del IMAS con organizaciones comunales. La metodología de esta investigación es cualitativa, con revisión bibliográfica y documental, así como entrevistas semiestructuradas a miembros de tres organizaciones comunales y el análisis de la información.

En resumen, esta segunda tendencia presenta una serie de antecedentes que abordan las políticas de cuidado desde una perspectiva de la gestión administrativa de la administración pública. Cabe señalar que estas investigaciones no se ocupan de marcos teóricos más amplios en relación con categorías de análisis como Política Social, Neoliberalismo, Estado, Derechos Humanos entre otros, al contrario, son análisis centrados en la dinámica de la administración pública, la gerencia, capacidad organizativa y administrativa de diversas modalidades de cuidado que pertenezcan o no a la red nacional.

#### *Políticas de cuidado y Derechos Humanos*

En esta tendencia se ubican las investigaciones que aportan una perspectiva histórica de las políticas de cuidado en Costa Rica, así como los efectos o contribuciones del cuidado y de la red de cuidado en determinadas poblaciones, como mujeres y población menor de edad para el cumplimiento de los derechos humanos. Ortiz (2012) presenta una investigación que se concentra en analizar el cuidado infantil y el programa REDCUDI en relación con el aporte a garantizar derechos y como producto de las transformaciones en la organización familiar, bajo el modelo de producción neoliberal. Ortiz (2012) sistematiza el surgimiento de la Red de Cuido Infantil en Costa

Rica, y su relación con los derechos humanos, desde una perspectiva crítica. Para ello, realiza una investigación exploratoria, descriptiva y explicativa que analiza la correlación entre los derechos de niños y niñas y los subsidios, otorgados por el IMAS para garantizar el acceso al cuidado.

Además, dentro de esta tendencia se ubican los aportes de Benavides y Soto (1999) quienes se concentran en la modalidad de cuidado de los hogares comunitarios, contiene aspectos que se relacionan con el deterioro de las condiciones de vida de la población beneficiaria de los hogares comunitarios y, por ende, de la responsabilidad del Estado en el cumplimiento y satisfacción de las necesidades de la población vulnerable económicamente de la población menor de edad.

En este aspecto, Ortiz (1997) mide conocimientos y percepciones de la población beneficiaria del programa de nutrición y desarrollo infantil. Interesa rescatar que esta investigación analiza cuatro variables, todas relacionadas con el derecho a la salud: atención integral, crecimiento y desarrollo, enfermedades comunes y prevención de accidentes. También, estudia la capacidad de respuesta o la calidad de servicio de los hogares comunitarios, detectando las necesidades de las madres de hogares comunitarios en cuanto a la atención integral de la población infantil. Para lograr tales objetivos se basa en una metodología cualitativa, con la participación de 32 madres comunitarias para recopilar información a través de entrevistas y grupos focales.

Además, se incluye a Lexartza, Chamorro, Montero y Román (2018) ya que se evidenció una vinculación con el discurso de derechos humanos y el cuidado como una obligación del Estado, necesaria para avanzar hacia la igualdad de género. Este estudio se enfoca en analizar la realidad de las y los trabajadores que tienen corresponsabilidades familiares, así como el estudio de la participación de los actores en el cuidado, y de las brechas de acceso. Todo ello, con el fin de contribuir a una estrategia pública que garantice el derecho al cuidado siguiendo una metodología cualitativa donde aplica encuestas sobre necesidades de cuidado, tipos horarios, jornadas laborales de las mujeres, ubicación ideal de los centros entre otros aspectos.

González y Pérez (1998) contribuyen a esta tendencia porque analizan la relación entre el cuidado desde los CEN-CINAI y el impacto en una población empobrecida. La investigación aborda la escasa utilización de los servicios del CEN-CINAI en Esparza, así como los factores del programa que limitan la incorporación de las familias al mismo. Es de naturaleza descriptiva, y con una metodología mixta cualitativa y cuantitativa. Se estableció una muestra de 63 familias con al menos un menor, una madre embarazada o lactante para entrevistas semiestructuradas y se complementa con una recolección de información del centro de salud (EBAIS), datos sociodemográficos y una medición de actitudes de las familias y funcionarios del centro.

Se encuentran los aportes que exponen Calderón, Chang, López y Saravia. (1994) quienes estudian la reforma social y las transformaciones de la política social, a la luz de los hogares comunitarios como una expresión directa de esos reajustes. Esta investigación presenta como objetivo analizar el programa de hogares comunitarios y la forma en que este permite el desarrollo social de la comunidad. Como estrategia metodológica Calderón et al. (1994) optan por un enfoque cualitativo que incluye el análisis documental, trabajo de campo y entrevistas abiertas en 27 hogares comunitarios. Además, este estudio se adentra en los procesos que definen la política, desde los objetivos y busca colocar una impresión sobre la respuesta del Estado a la infancia como un actor clave para el goce de los derechos humanos.

Igualmente, Calvo, Campos, Mata, Morera, Naranjo y Vargas (2012), investigan la política social de cuidado y sus transformaciones en el tiempo, para caracterizar la respuesta del Estado y las mediaciones históricas que influyeron en la definición y ejecución de la política social de cuidado dirigida a la niñez durante Estado Neoliberal (1980-2011) en Costa Rica. Para esto, Calvo et al. (2012) contextualizan las condiciones sociales, económicas y políticas que incidieron en la política social, analizar las manifestaciones de la cuestión social, caracterizar la respuesta del Estado costarricense y aprehender las mediaciones que incidieron en el movimiento histórico de la política

social de cuidado. Estos objetivos se desarrollan bajo una metodología cualitativa, con entrevistas a funcionarios públicos, revisión y análisis documental y análisis de la información recolectada.

En síntesis, esta tendencia engloba las investigaciones que presentan similitudes en el abordaje del tema desde el marco metodológico y la comprensión teórica del cuidado como un derecho. Pero también, colocan las diferentes expresiones de la política de cuidado en el centro del análisis y que permite comprender como el Estado promueve el derecho al cuidado, pero a la vez lo limita por medio de políticas de cuidado que no logran su objetivo.

#### *Análisis de Políticas de cuidado en América Latina.*

En esta tendencia se incluyen las investigaciones que realizan análisis comparativos de las políticas de cuidado en América Latina. Algunas de estas presentan y discuten aspectos asociados al concepto de cuidado, al enfoque de derechos y, más específicamente, a las políticas de cuidado para definir la organización social del cuidado. Ejemplo de ello son los aportes de Batthyány (2015) que describe las experiencias de cuatro países latinoamericanos (Chile, Ecuador, Uruguay y Costa Rica) desde el enfoque de Derechos Humanos y el enfoque de género. Con el objetivo de analizar experiencias en la región sobre las políticas de cuidado en relación con la promoción de la equidad de género.

También Croso, Mayol y Egibar (2018) se enfocan en las políticas de atención a la primera infancia de América Latina. Este estudio opta por profundizar el conocimiento del panorama de las leyes y políticas de educación en la primera infancia, el financiamiento y los procesos de justiciabilidad e identificar avances y desafíos para la realización del Derecho Humano Educación para niños y niñas en los primeros años de vida.

A estas investigaciones le siguen los aportes de Marzonetto (2019) que presenta en perspectiva comparada el tipo de diseño y evolución de las políticas de cuidado en Argentina, Chile y Uruguay. Para determinar el tipo de diseño de las políticas de cuidado según sea su dirección, a promover la corresponsabilidad o el maternalismo y el nivel de integración o



fragmentación entre políticas. La metodología en Marzonetto (2019) sigue una perspectiva institucionalista histórica y una estrategia metodológica derivada del método secuencial comparado.

También, Aguirre y Ferrari (2014) se concentran en comprender el surgimiento del cuidado como un problema público y su inclusión en la agenda política y gubernamental en el Uruguay. Estos objetivos se lograron con una estrategia metodológica cualitativa, el análisis cualitativo de bibliografía especializada en políticas de cuidado y los documentos elaborados por el Grupo de Trabajo del Sistema Nacional de Cuidados del Uruguay. Además del trabajo de campo para la realización de 19 entrevistas semi-estructuradas dirigidas a los principales actores participantes del proceso de construcción de la política de cuidados.

A modo de cierre, esta tendencia muestra el surgimiento de las políticas de cuidado en la región como un fenómeno reciente que además se ve afectado por diversas variables políticas como los partidos políticos, los movimientos sociales y los discursos ideológicos. Para concluir, se condensan a continuación los principales hallazgos y las contribuciones que permiten perfilar un problema de investigación.

### *C) Balance General*

Como se logra apreciar, hay una amplia cantidad y calidad de información e investigaciones que han abordado el tema del cuidado y la atención de la primera infancia, así como de la REDCUDI. Gran parte de las investigaciones consultadas se concentran en la operacionalización del programa, en cada una de sus distintas modalidades. Se buscan relaciones causales entre la calidad del servicio y los aspectos de administración, gestión, infraestructura de los centros, y la capacidad de las personas cuidadoras. También se encuentra ampliamente desarrollado, el cuidado y su relación con aspectos del desarrollo humano integral de la población beneficiaria.

Algunos autores y autoras recomiendan dar continuidad a esta temática, para determinar los avances, retrocesos y limitaciones de las políticas sociales de cuidado en el futuro. También las investigaciones sugieren realizar un análisis comparativo entre el financiamiento de las opciones de cuidado y otros programas con el fin de observar la prioridad que estos poseen en la agenda pública y en los planes estratégicos de cada institución. Alrededor del tema, se problematiza el cuidado a infantes mayores de 6 años, ya que los horarios de los centros educativos no son flexibles. Como se mencionó anteriormente, los estudios evalúan y parten de los resultados efectivos o no de las alternativas de cuidado. En síntesis, evalúan los resultados de la RED a nivel nacional, se justifica la necesidad social y la importancia del cuidado desde el Estado, desde la empresa privada y desde la comunidad, así como la relación con la salud de la población infantil y establecen como desde los centros de cuidado se pueden trazar acciones encaminadas a mejorar y vigilar la salud.

Finalmente, se puede señalar que hay pocas investigaciones que revisen a detalle la formulación del programa, las discusiones en el seno político, los intereses que median, la procedencia del programa, los actores involucrados en la discusión y las responsabilidades asumidas. La mayoría de las investigaciones se han enfocado en el plano operativo del programa, con distintos fines. Todos estos estudios aportan a comprender que la REDCUDI presenta limitaciones, el proceso de ejecución no se ha consolidado con la mejor eficacia posible y es indispensable para el desarrollo del país, principalmente para contribuir a la reducción de la pobreza y a la igualdad de género ya que los hogares más empobrecidos se componen de jefaturas femeninas y estas madres no logran insertarse en el mercado laboral con facilidad.

Ahora, este tema de investigación se vincula con los aportes agrupados en la cuarta categoría, relacionados con análisis de procesos de formulación y diseño de las políticas de cuidado. Si bien hay aportes como el de Guzmán (2014) describen ampliamente el proceso de formulación de la red de cuidado, no da insumos para comprender el limitado alcance del programa en términos de acceso.

Un valor agregado de esta investigación está en retomar el proceso de encuadre de la red, lo que se conoce como “framing” o teoría del encuadre. A grandes rasgos consiste en visibilizar aspectos en la comprensión del problema y en la toma de decisiones, que al momento de diseñar la política impiden que la población beneficiaria logre recibir un mayor nivel de acceso a las alternativas de cuidado. En general estudios de framing hay pocos y sobre esta política en específico ninguno.

## **Delimitación del objeto y problema de investigación y su justificación**

Con la información recopilada en el apartado de los antecedentes se ha evidenciado que el tema del cuidado y las políticas de cuidado han sido ampliamente estudiado desde diversas perspectivas y metodologías. Como resultado de esta búsqueda sobre el tema y las investigaciones relacionadas con las políticas de cuidado en general y la red nacional de cuidado en específico, se procede a enunciar el objeto de estudio y problema que se plantea esta investigación. Así el objeto se define como “*la etapa de formulación de la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil en Costa Rica*” La red de cuidado es una política social que se formula durante la administración Chinchilla-Miranda en el período 2010-2014. Esto comprendiendo que el ciclo y las etapas en la formulación de políticas, no se desarrollan de forma lineal en la realidad. Por eso, este objeto de estudio comprende la etapa inicial de formulación en el 2014 y otros momentos de reformulación de la política.

Se considera que tanto la ley de creación 9220, el Decreto Ejecutivo 36020 y el plan de gobierno de la ex mandataria Laura Chinchilla reiteran que esta política se crea con la finalidad de establecer un sistema de cuidado y desarrollo infantil, que garantice un acceso público y universal. Cabe acotar que el objeto de estudio se centra con mayor énfasis en la dimensión de Elegibilidad presente en el diseño de la política y los criterios de elegibilidad que emanan del proceso de toma de decisiones y framing de la política La REDCUDI al parecer se ubica como una política universalista y descentralizada pero aun así es deficiente, focalizada y con algunos problemas de cobertura.

Por ello el problema de investigación se condensa en la siguiente interrogante: *¿Cómo la etapa de formulación de la REDCUDI condiciona los resultados universales del 2010-2020?* En ese sentido, el problema de investigación toma como punto de partida que los resultados universales que pretende ofrecer la REDCUDI se ven limitados por elementos los criterios de

elegibilidad presentes en el framing, y diseño de política y por la definición misma del problema que ostenta la política de cuidado.

Es decir que actualmente la red de cuidado a pesar de su finalidad universal da resultados focalizados. Algunas fuentes que reflejan esta focalización son el informe del Estado de la Nación (2019), que afirma que existen 901.000 niños y niñas no cubiertas por la REDCUDI, sin tomar en cuenta la población inscrita en centros privados. Este dato funge como un indicador de que el sistema de la REDCUDI está dejando por fuera a un sector importante de la población.

Se debe mencionar que esta exclusión afecta principalmente a la población menor de edad, ya que no logran acceder a la oferta de servicios que ofrece la red como la vigilancia nutricional, alimentación, salud de la población, así como rastrear situaciones de violencia entre otras. De igual forma esa exclusión limita las posibilidades de acceso al mercado laboral para las mujeres, que asumen el rol de cuidado.

También, la Comisión Consultiva de la REDCUDI acordó incluir en líneas estratégicas de acción la “búsqueda de la universalidad”; sin embargo, no establecieron mecanismos para la consecución de dicho objetivo. Además, el acceso de los y las niñas a la red, está determinado por distintas políticas que define cada una de las instituciones que conforman la misma. Adicionalmente no se ha planificado un avance progresivo hacia un acceso universal para la población meta. (Contraloría General de la República [CGR], 2015)

## **Objetivos de la Investigación**

### **Objetivo General:**

Analizar la manera en que la formulación de la REDCUDI condiciona los resultados universales y los cambios en la política del 2010 al 2020.

### **Objetivos Específicos:**

- ❖ Contextualizar la creación de la REDCUDI en Costa Rica durante la administración Chinchilla-Miranda 2010-2014.
  
- ❖ Reconstruir la formulación de la REDCUDI a partir de la toma de decisiones, el contexto institucional y el papel de las ideas que condicionan los resultados universales.
  
- ❖ Determinar la existencia de modificaciones al diseño inicial de la red que busquen la ampliación de los resultados universales.

## **CAPÍTULO II: APROXIMACIÓN TEÓRICO-METODOLÓGICA**

### **Aproximación Teórico-Metodológica**

Se presenta a continuación la fundamentación teórica que incluye una comprensión de política pública, se establecen las variables que afectan la etapa de formulación de la política y con base en aportes teóricos desde el Trabajo Social se profundiza en la función de las políticas sociales. Seguidamente, se abordan brevemente las transformaciones en la política social desde las reformas neoliberales para ubicar el objeto de estudio en su contexto. La teoría del framing en la cual se basa el método de análisis es explicada en relación a las variables previamente definidas y se plantea una aproximación teórica al modelo de análisis.

Como punto de partida se entiende que el Estado actúa bajo la lógica del Neoliberalismo que se concibe como el resultado de los procesos de globalización y apertura comercial que llegan en la década de los ochenta y que venía impulsado por las reformas económicas conocidas como los programas de ajuste estructural (PAE's). Estos programas buscaban la reducción del aparato estatal en sus funciones, en sus políticas y en la regulación económica por medio de estrategias como el Área de Libre Comercio para las Américas (ALCA), el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos (TLC) y el Combo ICE entre otras. (Vargas 2003)

También, se deben reconocer las transformaciones que han experimentado las políticas públicas y sociales a partir de las reformas neoliberales. En primer lugar, la tendencia a la privatización de servicios públicos y sociales. Para lo cual Vega (1996) define como la transferencia de actividades y responsabilidades del sector público al privado, con la intención de desmantelar la institucionalidad pública. Estos procesos de privatización van de la mano con otro elemento importante que es la tercerización de los servicios que se define como la externalización de funciones al sector privado. Pero que además son funciones que históricamente han sido

responsabilidad estatal. (Vega, 1996) Esta tercerización se traduce en la descentralización y mercantilización de los derechos humanos que debe salvaguardar el Estado. (Vega, 1996)

A esto se le suman los procesos de focalización de las políticas sociales que se comprende como una reducción en la cobertura de las políticas y que consiste en dirigir la prestación de servicios sociales exclusivamente hacia los grupos afectados por carencias extremas. (Vega, 1996). Se trata también de una disminución de la inversión pública que se combina con una concentración de los recursos en la población beneficiaria más reducida. (Vega, 1996) Ejemplo de esto son las transferencias monetarias condicionadas que se impulsan con el fin de potenciar el fortalecimiento de capacidades individuales y apuntando hacia la superación de la pobreza por medio de estrategias cargadas de focalización y condicionalidades las cuales además se encuentran basadas en elementos moralistas e ideológicos. (Molina y Fallas, 2009)

Todo este contexto<sup>1</sup> se expresa en las limitaciones de las políticas para lograr mayor cobertura, sin embargo, para esta investigación es necesario partir de una comprensión de las políticas como “marcos orientadores bajo un conjunto de decisiones que se materializan en cursos de acción, mismos que son regulados por las autoridades públicas y ejecutados e implementados por diversos actores con la finalidad de solucionar problemas públicos. De modo que la decisión de actuar o de no actuar sobre un problema supone diferentes tipos de análisis, de evaluación de opciones, de elección entre alternativas y de elección de los medios para alcanzar ciertos objetivos. (Roth, 2010)

---

<sup>1</sup> El Contexto Nacional en Costa Rica ha demostrado desafíos para la política social. Desde la implementación de reformas Neoliberales en 1980 Costa Rica experimentó una serie de cambios que vincularon al panorama económico internacional así la crisis económica a finales de 1970, la caída del modelo de sustitución de importaciones y el colapso del denominado “Estado de bienestar” provocaron una transformación en la lógica del Estado. Posteriormente, el país continuó experimentando medidas neoliberales más agresivas con el fin de debilitar la institucionalidad pública. Este proceso fue perjudicial para las instituciones públicas y para la ciudadanía en general. Principalmente por el aumento de la pobreza extrema, la expulsión escolar y el deterioro del salario real. (Alvares, 2014)



Así mismo una definición útil para esta investigación supone la política pública como:

“Un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables y por medios y acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos, para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática”[...]“Una política pública existe siempre y cuando instituciones estatales asuman total o parcialmente la tarea de alcanzar objetivos estimados como deseables o necesarios, por medio de un proceso destinado a cambiar un estado de las cosas percibido como problemático” (Roth, 2012, p. 27)

En la cita anterior se logra apreciar elementos que son fundamentales en una política pública: participación de instituciones u organizaciones gubernamentales y la percepción de problemas que serán tratados mediante la selección de alternativas.

Por otra parte, Aguilar (1992) plantea que la política tiene componentes:

a) institucional, la política es elaborada o decidida por una autoridad formal legalmente constituida en el marco de su competencia y es colectivamente vinculante; b) decisorio, la política es un conjunto-secuencia de decisiones, relativas a la elección de fines y/o medios, de largo o corto alcance, en una situación específica y en respuesta a problemas y necesidades; c) comportamental, implica la acción o la inacción, hacer o no hacer nada; pero una política es, sobre todo, un curso de acción y no sólo una decisión singular; d) causal, son los productos de acciones que tienen efectos en el sistema político y social (p.23-24)

Finalmente se comprende que:

“Una política es en un doble sentido un curso de acción: es el curso de acción deliberadamente diseñado y el curso de acción efectivamente seguido. No sólo lo que el

gobierno dice y quiere hacer. También lo que realmente hace y logra, por sí mismo o en interacción con actores políticos y sociales, más allá de sus intenciones.” (Aguilar, 1992 p.25)

Además, se toma en consideración los aportes de Torres-Melo y Santander (2013) que propone tres orientaciones de las políticas públicas en relación con el papel del Estado.

- **Planeador y Promotor del Desarrollo:** donde las políticas se orientan a responder a las demandas sociales enfatizando en el pluralismo político, la cohesión social y la igualdad de oportunidades.
- **Regulador:** dónde el Estado funge como instrumento al servicio de grupos específicos
- **Subsidiario:** donde el Estado debe mediar los desequilibrios que se presentan en la sociedad debido a la distribución desigual de los recursos.

Sin embargo, se considera que algunos aportes desde Trabajo Social contribuyen a esclarecer el rol de las políticas sociales en la sociedad. Grassi (2003) menciona que las políticas sociales son el resultado de la forma en que los Estados capitalistas resuelven la tensión entre los grupos sociales. Por lo tanto, no deben ser concebidas como planes y programas que surgen de los puestos políticos y de los gobiernos. Al contrario, nacen en el centro de las disputas dónde los sectores dominantes se proponen la búsqueda de equilibrio que no se traduce en igualdad ni equidad. También se deben reconocer las transformaciones que han experimentado las políticas sociales a partir de las reformas neoliberales.

Todos estos aportes, permiten ubicar en las políticas públicas las variables institucionales, decisionales y el papel de las ideas en la percepción del problema y que tienen lugar durante la etapa de formulación de una política. Cómo esta investigación se propone un análisis de política que coloca el centro de atención predominantemente en la etapa de formulación y se parte de la idea de comprender la formulación a partir de "marcos" que estructuran y proporcionan un

"discurso" de análisis que permite ver los modos de organización de problemas que les dan forma y coherencia a las políticas. (Rein & Schön, 1996) El estudio de las políticas públicas exige ser consciente de la manera en que los distintos marcos de análisis definen y discuten los problemas, y cómo éstos chocan, convergen y cambian (Rein y Schön, 1996)

En este análisis se consideran tres elementos importantes en la etapa de formulación de una política que son la toma de decisiones, la institucionalidad y el papel de las ideas. Por un lado, la **toma de decisiones** implica abordar el proceso mismo de toma de decisiones incluyendo

“el ajuste de la decisión (Mack, 1971); la consideración y la decisión (Jenkins, 1978); la participación del gobierno, las limitaciones de los recursos, las decisiones de políticas públicas, los determinantes de la elección gubernamental y el contexto de la elección (Rose, 1973); así como el pronóstico, la fijación de objetivos y el análisis de las opciones (Hogwood y Gunn, 1984)” (Mack, 1971; Jenkins, 1978; Rose, 1973; Hogwood & Gunn, 1984, citados en Parsons, 2007 p.116)

Se entiende que la toma de decisiones se encuentra circunscrita a contextos y procesos mucho más amplios<sup>2</sup>. En esa misma línea Parsons (2007) explica que la formulación de políticas no es un proceso aislado y por tanto establece fronteras con factores más amplios de modo que “la formulación de políticas tiene lugar en el contexto de los límites económicos, sociales, geográficos, históricos y culturales”<sup>3</sup> (p.236) Es así que, tomadores de decisiones evalúan cuáles son esas realidades, analizan alternativas y posibles escenarios. (Vickers 1965, citado en Parsons, 2007 p.236)

Este proceso de toma de decisiones que se da durante la etapa de formulación de una política no debe comprenderse como un proceso pasivo, las decisiones son procesos, pero no acaban cuando se define el propósito general de la política, sino que a medida que la política se

---

<sup>2</sup> Se hace referencia a los contextos históricos políticos y económicos como la privatización, tercerización y focalización, crisis fiscal que inciden en las políticas, pero se desarrollaron durante la realización de la tesis.

<sup>3</sup> Para el caso de la REDCUDI en Costa Rica será importante establecer el contexto económico en el que surge, pero también el contexto económico actual en el cual están gestándose cambios en el diseño de la red.

implementa las primeras decisiones son sujetas a revisiones y modificaciones. Es decir, es un proceso continuo. (Etzioni 1968; Simón 1965 en Parsons, 2007)

El segundo elemento de la **institucionalidad**, permite comprender que los problemas y las “soluciones” de políticas públicas existen en un espacio institucional, que al igual que la toma de decisiones pertenece al “entorno” económico o social más amplio. El impacto de las disposiciones institucionales, los intereses, los marcos normativos etc... son elementos que aportan a la comprensión de un “proceso” del diseño de las políticas o la definición de los problemas. (March y Olsen, 1997) Así mismo las instituciones disponen de autoridad, poder, [...] proporcionan el contexto físico, cognitivo y moral para la acción conjunta, la capacidad de intervención, los lentes conceptuales para la observación, la agenda, la memoria, los derechos y las obligaciones, así como el concepto de justicia” y los símbolos con los que uno puede identificarse. (March y Olsen, 1997 p.)

Así, desde esta perspectiva, los problemas y las soluciones se definen en parte al interior de las instituciones y no “fuera”. March y Olsen (1972) proponen el análisis del desarrollo de las ideas/los intereses en su entorno institucional, ya que permite explicar “por qué determinado “problema” o determinada “solución” se encuentran enmarcados o contruidos de una forma específica” (citado en Parsons, 2007 p.253) En otras palabras, los problemas y las soluciones surgen dentro los límites de lo aceptable y legítimo y justo en relación a los fines y los medios.

“Por ende, la explicación de cómo y por qué surge determinada política pública en relación con un “problema a” requiere, primero, del análisis de la estructura, la evolución histórica, las redes y decisiones de las instituciones implicadas en la solución de un problema” (March y Olsen, 1972; citado en Parsons 2007 p.253)

El último elemento, tiene que ver con el **papel de las ideas**, donde las creencias, valores y marcos interpretativos de la realidad que tienen los distintos actores sociales, instituciones, y responsables en la toma de decisiones son elementos constitutivos de una política pública. (Torres-

Melo y Santander, 2013) Igualmente la forma en que se expresa una política pública es un elemento importante cuando se quiere saber qué ocurre cuando se definen los temas, los problemas y las políticas. El marco interpretativo de todas las políticas busca adaptarse a las circunstancias, así como dar cabida a las demandas. (Parsons, 2007) Edelman (1988) por su parte, explica que las políticas públicas pueden tener éxito como dispositivos políticos y fracasar al resolver un problema exceptuando los términos de alcance que hayan definido los y las diseñadoras de las políticas. Por eso, las ideas deben situarse en el contexto de “las fuerzas sociales y económicas, así como las instituciones, los motivos y las alternativas y la forma de operar de los tomadores de decisiones” (Parsons 2007 p. 211) En síntesis, estas tres variables se ubican en el contexto político-económico actual y no deben entenderse como elementos aislados de la realidad económica y nacional en la cual se desarrollan o tiene lugar.

### *Teoría del Framing*

Para los elementos teóricos propuestos anteriormente, el análisis de framing resulta adecuado porque permite ubicar las tres variables (toma de decisiones, la institucionalidad y el papel de las ideas) bajo una misma metodología y una misma Teoría. Es así que la teoría del framing ha sido principalmente desarrollada por Martin Rein y Donald Schön a partir de la idea que los diseños de política social responden también a procesos selectivos de soluciones y respuestas, que se dan durante el proceso de **toma de decisiones** y que pasan por filtros, que terminan por demarcar el problema y consecuentemente la solución. (Trujillo y Tinajero 2016) Rein y Shön (2002) definen el encuadre como una forma de seleccionar, organizar, interpretar y dar sentido a una realidad compleja, que permite conocer, analizar, persuadir y actuar. En ese sentido un encuadre es una perspectiva desde la cual se puede dar sentido para comprender la manera de actuar sobre una situación problemática. Es aquí donde aparece **el papel de las ideas** porque es lo que permite una interpretación del problema que resultará en la selección de determinada alternativa de solución.

Por otra parte, en una definición clásica del framing se comprende que:

“enmarcar es seleccionar algunos aspectos de la realidad percibida y resaltarlos en un texto comunicativo de modo que promueva a) una definición concreta del problema, b) una interpretación causal, c) un juicio moral y/o d) una recomendación de tratamiento” (Entman, 1993:52; citado en Orozco, 2017 p. 6)

Así en las políticas públicas, se encuentra que el framing puede entenderse como un proceso de producción de sentido. De manera que las políticas públicas son el resultado de una combinación entre ideologías dominantes, valores socialmente consensuados y conflictos de intereses. Igualmente existen múltiples interpretaciones y significados en el proceso de formular políticas públicas por lo que el diseño y la formulación no se conducen de forma lineal y en ocasiones no conducen a una misma línea coherente. Así las interpretaciones del problema son objeto de un proceso social y político que configuran el campo de acción y el contenido mismo de la política (Avedaño, 2017)

Continuado con Rein y Shön (1994) el framing permite comprender el problema para plantear las soluciones o respuestas. La forma en que se enmarca el problema se distingue en dos de marcos: 1) marcos retóricos, que se evidencian en el debate y campo mediático de los asuntos de política pública y 2) marcos de acción, que dan sentido a los programas de política pública, leyes, regulaciones y similares. Se considera importante describir aquí brevemente el método y su fundamento teórico: Critical Frame Analysis. (CFA). Este parte de una afirmación que dicta que los ‘marcos interpretativos’ (policy frames) influyen en la formulación de las políticas. Los diferentes significados que se atribuyen a un problema afectan la manera en la que se enmarca el problema. Así el análisis pretende descifrar la lógica interna sea explícita o implícita, de los marcos interpretativos que dan lugar a la creación de la política. Los cual se logra desde el análisis de las diferentes representaciones que los actores políticos ofrecen del problema y de las soluciones

propuestas. (Bustelo y Lombardo, 2007) El análisis permite identificar los diferentes marcos de diagnóstico y pronóstico que operan explícita o implícitamente en los textos políticos oficiales, de modo que el análisis informa de la mayor o menor dominancia de los marcos, así como de la ausencia e (in)coherencia de los mismos. El CFA es una propuesta metodológica que pretende propiciar reflexiones sobre la (in)coherencia de las políticas y de las mejoras que eventualmente podrían surgir con un diseño más consistente de las mismas. (Bustelo y Lombardo, 2007)

Por ello, se considera necesario recurrir a la teoría del framing o teoría del encuadre, para sustentar el proceso teórico-metodológico de esta investigación. Es importante acotar que a lo largo del documento se utiliza la palabra “framing” para referirse a dos conceptos distintos: el framing como un proceso propio de la política y el framing como el método de análisis, explicado en la metodología. Los marcos interpretativos, de una política frecuentemente se estructuran en dos dimensiones. El diagnóstico dónde se dota de significado a algún problema de la realidad social que se pretende cambiar. En esta dimensión busca responder a la pregunta ¿cuál es el problema? y ¿qué o quién lo genera? Así se establece una relación de causalidad y el pronóstico que determina la solución y el curso de acción, así a quienes son responsables de tratar el problema.

Esto conlleva a los estudios sobre Policy frames o marcos interpretativos sobre políticas públicas, los cuales coinciden en que la forma que “se construyen y enmarcan discursivamente los problemas sociales tiene implicaciones importantes, tanto en el tipo de soluciones políticas que se implementan para resolver dichos problemas, como en la conformación de la opinión pública en torno a ellos” (Trujillo A., y Tinajero P., 2016) Según Rein y Shön (2002) los policy frames se derivan en tres vertientes de investigación: 1) Estudio sobre el framing de problemas sociales en discursos públicos y debates políticos y mediáticos; 2) Estudios que analizan el framing que estructura y dan sentido a los instrumentos de política pública; 3) Estudios que analizan las relaciones entre el framing de problemas sociales y la formulación de políticas públicas. Esta investigación, concuerda con la tercera vertiente, enfocada en el análisis de las relaciones entre el

enmarcado de problemas sociales y la formulación de políticas públicas y sus marcos retóricos y de acción. para todas las personas.

### *Universalismo y Focalización*

Se considera que el *universalismo* se encuentra asociado a una propuesta de mayores niveles de acceso, cobertura y suficiencia para gran parte de la población o para todas las personas. Para definir el universalismo, se consideran los aportes de Martínez-Franzoni y Sánchez-Ancochea (2019) quienes argumentan que el universalismo se coloca en una especie de espectro que va desde una definición minimalista a otra maximalista. En el extremo minimalista colocan las que priorizan la cobertura y el acceso masivo a servicios de protección social básica y la maximalista que combina los resultados de política con los instrumentos para lograrlo.

Se entiende el universalismo como los servicios disponibles para toda la población y que se financian con impuestos generales. En ese sentido, para comprender el universalismo se requiere primero separar analíticamente los resultados del universalismo de los instrumentos por medio de los cuales se logra y segundo, incorporar elementos de suficiencia y calidad. Es necesario que toda la población que accede, disfrute de servicios similares y de buena calidad para disminuir la brecha de desigualdad entre clases. (Martínez-Franzoni y Sánchez-Ancochea 2019)

Por otra parte, existen diversas propuestas para la construcción del universalismo. Por ejemplo, la propuesta de universalismo básico que explica Filgueira, Papadópulos, Molina y Tobar (2006) Esta se presenta a raíz de las reformas de América Latina desde fines de siglo XX e inicios del XXI en materia social. Las cuales se han dado por un diagnóstico que ubica un déficit de eficiencia en los servicios sociales y recursos públicos no dirigidos a los sectores que más lo requerían. En ese contexto se planteó buscar soluciones en mecanismos competitivos y acudir a las modalidades de focalización.

Esto provocó el achicamiento del Estado en participación y responsabilidad de garantizar prestaciones básicas. En ese sentido, las acciones estatales se dieron por medio de coberturas



temporales y con bajos criterios de calidad, dejando de lado la importancia de proveer servicios homogéneos y con estándares de calidad similares o iguales para todos. Finalmente, como consecuencia de concentrar la acción del Estado en población vulnerable se pierde de vista la importancia de los servicios de derecho universal y en lugar de avanzar hacia la cohesión social se incrementó la fragmentación social.

Con ese panorama, Filgueira et al (2006) explican una propuesta de universalismo básico, que promueve un conjunto limitado de servicios de cobertura universal, con estándares de calidad para todos. Esta propuesta incluye las prestaciones esenciales de derecho universal, pero que varían de acuerdo con las posibilidades de cada país. De esta forma, las prestaciones básicas iniciales en la medida que se fortalecen permitirán construir una protección social de calidad y con mayor alcance. (Filgueira et al, 2006)

Otro ejemplo es la propuesta de universalismo progresivo que se planteó desde la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Este consiste en fomentar un desarrollo social con mayores niveles de inclusión, pero apoyado de manera complementaria con políticas selectivas, focalizadas o de acción positiva. De esa forma plantea que los servicios sociales van a atender de manera diferenciada, priorizando los sectores más excluidos e incorporando progresivamente a los sectores de clase media principalmente. (CEPAL, 2016)

Se quiere plantear que hay diversas formas en que los gobiernos y personas a cargo de política social pueden proponer la construcción de universalismo. Como menciona Martínez y Ancochea (2019) en algunos casos se recurre a la opción externa privada ya que el Estado no logra responder a las necesidades de todas y todos los ciudadanos. Cuando no se logra construir políticas universales lo que se genera es una focalización de las políticas, que como se mencionó anteriormente la crisis fiscal y financiera en 1980 implicó reformas económicas y aplicación de políticas de estabilización económica y de ajuste estructural en América Latina con base en los acuerdos del Consenso de Washington. La característica principal de estas reformas consistió en

“el surgimiento de criterios basados en la asignación de recursos a los más necesitados a través de la implementación de la focalización, la cual consiste en identificar los potenciales beneficiarios de programas sociales del Estado” (Home, 2012 p.100) Estos cambios en la políticas sociales buscaban recuperar el equilibrio macroeconómicos y la disciplina fiscal y consecuentemente reducir la participación del Estado haciendo uso de otras estrategias como la privatización, la desregulación y la tercerización de servicios públicos. (Home, 2012 p.100)

Por otra parte, la focalización parte de dos ideas: la idea de gravedad y la idea de diferenciación. Esto quiere decir que para que la población objetivo logre acceder a los servicios y programas debe ser diferente y gravemente diferente. De esta forma los programas focalizados se preocupan por incorporar únicamente a la población que “lo merece” y crear barreras a quienes “no lo merecen”. Sobre esto “los programas sociales focalizados contribuyen a consolidar procesos de fragmentación en cuanto fijan fronteras de separación y conservan agrupaciones paralelamente homogéneas; lo cual más que promover espacios para la diversidad, parece consolidar procesos de desigualdad” (Home 2012, p.106)

### *Criterios de Elegibilidad*

Por otra parte, en la creación de una política Martínez y Sánchez (2019) argumentan que existen cinco dimensiones presentes en el diseño. Uno de ellos, es la Elegibilidad, la cual es entendida como la selección previa para determinar quiénes tienen derecho a recibir determinados beneficios y bajo cuales criterios. En esta misma fuente rescatando aportes de Esping-Andersen, (1990) se menciona que han predominado tres criterios. A saber: ciudadanía por pertenecer a un Estado-nación, por contribuciones según el aseguramiento directo e indirecto y por asistencia según la necesidad económica. El Financiamiento, se relaciona con los medios para financiar la política. Estos pueden ser impuestos generales, específicos, contribuciones salariales de trabajadores y trabajadoras, empleadores y empleadoras o gobierno y copagos. La dimensión de Beneficios tiene que ver con la definición y selección de los servicios prestados por medio de la

política social, lo que se incluye y lo que se excluye, prestando especial atención a quién los define, que podría ser el Estado e instituciones públicas, empresa privada, trabajadores y trabajadoras y el cómo los definen.

También entra dentro de la arquitectura de política social la dimensión de Proveedores entendidos como quienes se encargan de la prestación de los servicios, sean estos públicos o privados con o sin fines de lucro. Finalmente, la Opción Privada Externa, que se refiere a la existencia de opciones de servicios no públicos, principalmente basados en el mercado, pero también con la ganancia privada con recursos públicos orientada a mirar si los gobiernos regulan o no regulan estas opciones. (Martínez-Franzoni y Sánchez-Ancochea, 2019) Esta investigación se centra únicamente en la dimensión de Elegibilidad para estudiar cómo esta se convierte en una especie de colador que restringe, limita y filtra el acceso a determinado servicio. (Martínez-Franzoni y Sánchez-Ancochea, 2019)

Marzonetto (2019) por su parte, explica que la formulación es un elemento importante de las políticas, que estructura las oportunidades de participación de los diferentes grupos de la población por medio de la asignación de recursos (económicos y materiales) y el envío de mensajes para generar patrones de orientaciones de políticas y de participación para la población meta como para otros grupos de la sociedad. Por ello es que la formulación y el proceso de toma de decisiones en las políticas resulta útil para comprender los resultados universales o focalizados.

### *Políticas de Cuidados*

En primer lugar, se comprende que los cuidados son

“la prestación remunerada o no remunerada de apoyo en el cual intervienen actividades que implican un trabajo y estado afectivos. Los prestan principalmente, aunque no exclusivamente, mujeres, tanto a personas adultas sanas como a personas dependientes y a los niños y niñas, en la esfera pública o en la esfera doméstica, y en una diversidad de marcos institucionales” (Thomas, 2011 p.169)

Es así que se constituye como un problema que concierne a la sociedad en su conjunto, por lo que para la prestación de servicios participan distintos actores: el Estado, las familias, el mercado y las organizaciones de la sociedad civil. (Aguirre, 2007) Además los cuidados se diferencian del cuidado ya que los cuidados comprenden diversas actividades que involucran la atención física y social de las personas dependientes (niñas/os, adultos mayores y personas discapacitadas) e involucran aspectos materiales, emocionales y afectivos entre quienes ejercen los cuidados y quienes los reciben. (López, 2017)

Como los cuidados mantienen una relación con el ámbito doméstico, es generalmente delegada en miembros de la familia (mujeres) y de forma no remunerada y que contribuyen a mantener y reproducir la división sexual del trabajo. Por lo tanto, los cuidados han permitido la reproducción sexual del trabajo, responsabilizando a las mujeres de las tareas domésticas y de los cuidados. (Aguirre, 2007). Desde la perspectiva de derechos el trabajo de cuidados debe considerarse como un derecho, pero no sólo el derecho a ser cuidados, sino también el derecho a cuidar como a no cuidar. Lo cual implica una participación más activa del Estado que permita la corresponsabilidad con la sociedad civil, así como también involucrar a los distintos integrantes de las familias (López, 2017)

Por otra parte, aparecen las políticas de cuidados como respuestas estatales al problema de los cuidados. Esto se da en gran parte de América Latina porque los países han experimentado cambios demográficos importantes. Principalmente el aumento de la población adulta mayor y el descenso de la mortalidad infantil, que contribuye al aumento en la base de la pirámide etaria. Esto acompañado de una disminución de población en edad y condiciones para ejercer el cuidado. Este último generalmente se vincula con el aumento de la proporción de mujeres que se insertaron en el mercado laboral y una participación laboral de la población masculina, pero sin asumir el cuidado. Adicionalmente, la participación económica de las mujeres por medio de la integración a los mercados laborales ha sido una constante en los últimos 20 años en la región. (CEPAL, 2009;

OIT/PNUD, 2009) Es así que aparece la denominada “crisis del cuidado” en América Latina producto de las tensiones entre el trabajo remunerado y el trabajo no remunerado. Estas dinámicas demográficas comienzan a generar efectos sobre los cuidados en el marco de la protección social, debido a que estas transformaciones han ido constituyendo el cuidado en un problema moderno por las peculiaridades del contexto actual. (CEPAL, 2009)

Desde el punto de vista normativo, Guzmán (2014) evidencia los derechos al cuidado para personas menores de edad en diversos instrumentos jurídicos internacionales como la Convención sobre los Derechos del Niño (1989), la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (2006), el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) (1960), los Objetivos de Desarrollo del Milenio (2000-2015). Igualmente, Lupica (2013) aporta un panorama general de los diversos convenios y recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) aprobadas, pero no implementadas por diversos países de la región.

Sobre esto es importante problematizar que los avances a nivel normativo y jurídico son necesarios, pero no han sido suficientes para garantizar la protección de la población infantil ni mucho menos garantizar el acceso a los servicios de cuidados. Sobre esto Salazar (2007) señala que “según los datos de la Encuesta de Hogares de Propósitos múltiples del 2002, en Costa Rica trabajaban un total de 113.523 niños, niñas y adolescentes entre 5 y 17 años, que representan 10.2% del total de ese grupo de edad” (p.19) Se estima que 49.229 son niños y niñas de 15 años, lo cual equivale al 43.4% del total de los trabajos infantiles y adolescentes. (Salazar, 2007) Un dato más reciente apunta que según la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH) para el 2011 había 41.557 niños, niñas y adolescentes entre 5 y 17 años y 25.397 realizaban trabajo infantil peligroso.

En ese sentido, en los últimos años se evidencian transformaciones en los servicios de cuidados en varios países latinoamericanos, que responden a transformaciones económicas y culturales que requerían aumentar la participación laboral femenina. Por eso se adoptan distintos

modelos de políticas para favorecer la conciliación de la vida laboral con la vida familiar. (Blofield y Martínez 2014) Las políticas de cuidados en países latinoamericanos han estado dirigidas a mujeres y niños pertenecientes a familias empobrecidas, pero además estas políticas han sido las políticas sido de corte familista, asistencial, y subsidiario que además “asumen a las mujeres y a los niños dentro de la familia, dejando de lado sus intereses específicos” (López, 2007 p. 34) Además, la forma en que los Estados ofrecen políticas de cuidados o medidas de conciliación se da mediante la combinación de tres instrumentos:

- 1) Transferencias monetarias para cubrir gastos por cuidado
- 2) Permisos o licencias por maternidad y paternidad remunerados
- 3) Servicios de cuidados.

Esta misma autora, afirma que las medidas de conciliación con frecuencia se encuentran restringidas a las regulaciones laborales para la protección de la maternidad en el trabajo y de apoyo a las trabajadoras y trabajadores con responsabilidades familiares. (Lupica, 2013) También, han surgido diferentes conceptualizaciones que orientan las políticas sobre el cuidado infantil y con frecuencia existe controversia sobre quiénes tienen prioridad de derechos en el cuidado infantil. Guzmán (2014) distingue varios enfoques sobre el cuidado infantil: 1) el cuidado como una actividad que contribuye a la inserción laboral de las mujeres, 2) el cuidado como una práctica que emplea a las mujeres y 3) el cuidado como un derecho de la niñez para alcanzar un desarrollo integral y cognitivo.

Los servicios de cuidado en la región se han analizado como mecanismos para conciliar lo familiar con lo laboral y buscar mayor corresponsabilidad social. Otra problemática de los servicios de cuidado en la región generalmente tiene baja cobertura y, sobre todo, operan en el marco de una débil institucionalidad. (Lupica, 2013) En Costa Rica las políticas han estado bajo la supervisión del Ministerio de Salud y del Instituto Mixto de Ayuda Social IMAS que es para

atender la pobreza a pesar de que Costa Rica cuenta con otras instituciones más pertinentes Ministerio de Educación Pública y Patronato Nacional de la Infancia. (Guzmán, 2014)

Como la dimensión del cuidado no ha constituido un eje de las políticas públicas, los programas cumplen funciones que le son ajenas, están generalmente subsumidos bajo otras racionalidades. En muchos casos los programas nacionales que directa o indirectamente aluden a los cuidados están enmarcados en programas de lucha contra la pobreza o de asistencia social a familias o personas pobres o vulnerables. En la mayoría de los países de la región los servicios públicos son insuficientes mientras que la oferta mercantil segmenta el acceso y agudiza desigualdades. (Lupica, 2013)

En Costa Rica las políticas de cuidado y atención a la población infantil han estado presentes desde 1951 con centros de nutrición y se han ido renovando y mejorando esta atención. (Guzmán, 2014) Igualmente se instaurado una institucionalidad y un marco normativo amplio sin embargo es con la red de cuidado que se evidencia “un claro intento de plantear una política que las integre y dé continuidad” (2014)

## CAPÍTULO III: ESTRATEGIA METODOLÓGICA

En este capítulo se expone la estrategia metodológica que se llevó a cabo durante esta investigación. En primer lugar, se explica la estrategia para la recolección de información y los métodos empleados para ello. En segundo lugar, la metodología, siguiendo el análisis de framing. Es así que, la estrategia metodológica de esta investigación se estructuró en dos fases. Las cuales siguieron un orden y una lógica de proceso debido a que la información obtenida en una fase provee de insumos para desarrollar la siguiente fase.

### **Fase I: Recolección de Información y Revisión Documental**

Esta fase consistió en reconstruir el proceso de formulación de la red de cuidado para conocer cómo fueron cambiando (acostándose) los criterios de la elegibilidad desde el anuncio de Chinchilla en 2009 (en el marco de la campaña electoral) pasando por todos los otros momentos de anuncio como política de Estado, legislación, diseño de servicios, implementación y ejecución. Se pretende recopilar información por medio de revisión documental de instituciones claves en el desarrollo del diseño y formulación de la red.

Las instituciones y entidades clave de las cuales se recopilaban documentos para esta investigación fueron las siguientes: Asamblea Legislativa, Contraloría General de la República, Poder Ejecutivo, Secretaría Técnica de la Red de Cuidado, Comisión Técnica Interinstitucional de la Red, Instituto Mixto de Ayuda Social entre otras que surjan durante el proceso. En esa misma línea, se tornan fundamentales los procesos desarrollados desde instituciones y entidades que se encargan de analizar los procesos de ejecución de la política y sus resultados.

La selección de textos se realizó en dos períodos de tiempo. En razón del período objeto de estudio que va del 2010 al 2020 y de la función que tienen los textos en cada momento de la investigación. El primer período del 2010 al 2014 aporta los documentos referidos al diseño y formulación de la red de cuidado, en su etapa inicial. Se consideran documentos prioritarios todos



los informes y actas que den cuenta de los debates parlamentarios, mociones, y otros textos que reflejen debates públicos.

El segundo período de tiempo abarca del 2015 al 2021, este corresponde a los momentos de implementación y ejecución de la red de cuidado. Es dónde se buscan documentos de instituciones públicas y textos oficiales principalmente, que informen sobre las transformaciones al diseño inicial de la política. En ambos períodos, las fuentes documentales son el principal corpus para el análisis. Los cuales pueden ser desde textos legales, planes o programas. La revisión documental, buscó comprender cuáles fueron las principales discusiones, los debates, las perspectivas dominantes, la identificación del problema, los principales actores en la formulación entre otros. Una vez realizada esta revisión documental, se analizó la información recopilada por medio de un análisis cualitativo con el uso de Atlas Ti.

La selección de los documentos recopilados, se presenta en el apartado de Anexos de este documento. (Ver anexo 1)

## **Fase II: Entrevistas a Informantes Claves**

En un segundo momento, se realizaron entrevistas semi-estructuradas a informantes clave. Para realizar estas entrevistas-semiestructuradas se comprende que es un “procedimiento de recolección de información basado en una interacción entre dos personas o más, a través de la conversación como herramienta principal” (Abarca et al, 2013 p. 100). Además, que permite una mayor flexibilidad en la recolección de la información ya que facilita “aclarar términos, identificar ambigüedades y reducir formalismos...mantienen la suficiente uniformidad para alcanzar interpretaciones acordes con los propósitos del estudio” (Bravo, Torruco et al., 2013 p.163) Se buscaron principalmente informantes que en su momento estuvieron involucrados en la formulación y diseño de la red de cuidado.

El objetivo de esta segunda etapa fue recopilar información para reconstruir aspectos de la formulación que no se obtuvieron con la revisión de documentos institucionales. El criterio de selección para los y las informantes consiste en haber participado en la etapa de formulación y diseño de la política en su momento inicial. Para desarrollar estas entrevistas, se elaboró una guía de entrevista. (Ver anexo 2)

Se logró entrevistar a 5 informantes clave, una entrevista por informante. Se llevaron a cabo de forma virtual durante los meses de setiembre-octubre 2022. A continuación, se presenta la siguiente tabla de información:

**Tabla 1. Informantes claves entrevistados.**

---

Informante 1	Red Interinstitucional de la Niñez y la Adolescencia RINA
Informante 2	Asamblea Legislativa
Informante 3	Secretario Técnico del Ministerio de Bienestar y Familia
Informante 4	Poder Ejecutivo
Informante 5	Directora Ejecutiva red de cuidado

---

## **Análisis de Framing y Tratamiento de la Información**

Como un punto de partida general los análisis de framing ubican tres tipos de marcos: diagnóstico, pronóstico y motivos. Este estudio se centra en las dos primeras dimensiones, explicadas en el marco teórico. Por otra parte, los análisis de framing son de utilidad para el estudio de los medios de comunicación, el Estado y los movimientos sociales como actores productores de una política de significación. En ese sentido, se utilizó la teoría del framing para el análisis de los procesos políticos, sociales y culturales. Para lo cual se requiere tres procedimientos básicos e indispensables que no forman parte de la metodología del framing como tal. (Chihu-Amparán, 2012) Estos tres pasos consisten en delimitar el caso de estudio, necesario para definir un actor social o político, evento o acontecimiento, tema, problema social. Esto conlleva a un estudio de caso cuya metodología consiste en un proceso de investigación centrado en la comprensión de un fenómeno político, social o cultural específico en el contexto histórico en el que se desarrolla. Para esta investigación, el fenómeno político es la misma REDCUDI.

El segundo, contextualizar históricamente el caso de estudio, en el que surge. Lo cual representa “el proceso histórico<sup>4</sup> y las condiciones políticas, económicas, sociales y culturales en las cuales se desarrolla un acontecimiento político, social o cultural en un determinado momento de la historia”. (Chihu-Amparán, 2012 p.22) Este paso es externo a la metodología del framing por lo que se utilizó la revisión bibliográfica y documental para realizar esta reconstrucción histórica. El mismo Estado de la Cuestión muestra que se han realizado varias y extensas investigaciones que recuperan la reconstrucción histórica de la política. El tercero, que hace referencia propiamente al método del framing, el conjunto de elementos que construyen un discurso político sobre un asunto de política pública.

---

<sup>4</sup> Chihu-Amparán (2012) entiende este proceso histórico como una coyuntura política. “La coyuntura representa la secuencia espacio-temporal, el ciclo de vida de un proceso histórico en un momento determinado de una sociedad. La coyuntura transcurre en un lapso de tiempo en el que se despliegan una serie de eventos o acontecimientos que definen el proceso histórico” (p.96)

De esa forma los actores políticos, tomadores de decisiones, funcionarios etc... despliegan la cultura de un asunto político en discursos diferentes y opuestos que dan paso a los debates. Las expresiones de esos debates se encuentran en planes, programas de gobierno, discursos de representantes legislativos, comunicados y documentos de los partidos políticos, artículos de opinión etc... Todas esas fuentes conforman la materia prima a partir de la cual se pueden analizar los elementos culturales involucrados en la discusión sobre un asunto político. (Chihu-Amparán, 2012)

#### *a) Abordaje Metodológico del Framing*

Para el desarrollo de esta investigación se emplea el Critical Frame Analysis. (CFA), el cual propone plantear una serie interrogantes que figuran como guía en el análisis de los textos tales como: “¿Cuál es el problema tal y como se representa? ¿Qué solución se ofrece al problema? ¿Quiénes...tienen el problema? ¿Cuál es el grupo objetivo de las medidas? ¿Quién tiene voz en la definición del problema y de la solución?” (Bustelo y Lombardo, 2007 p. 07) Sin embargo, estas interrogantes van a depender de los elementos que se deseen analizar en los textos. De esta forma, las preguntas contribuyen a establecer y discriminar las diferentes dimensiones de análisis y, por lo tanto, son la base para describir y analizar los marcos.

Este tipo de análisis requiere un enfoque cualitativo y recurrir a técnicas como la revisión documental, revisión bibliográfica, entrevistas, codificación y sistematización de la información. Como también el análisis de palabras en su contexto; dimensiones de ideas específicas implícitas en los textos. (Bustelo y Lombardo, 2007). Finalmente, el CFA incluye tres elementos muy importantes para los análisis de framing:

- Voz: Para visibilizar que los marcos de política no siempre se originan en actores específicos, sino que pueden comenzar en instituciones como administraciones públicas, gobiernos, comités o portavoces. Esta dimensión facilitará el análisis posterior en términos de exclusión, inclusión y poder.

- Equilibrio entre diagnóstico y pronóstico: Para distinguir entre los marcos en los que predomina uno u otro.
- Normativa: Para reconocer lo que se considera explícita o implícitamente como bueno o malo. (Bustelo y Lombardo, 2007)

### *b) Tratamiento de la Información*

Para el análisis de los documentos fue indispensable utilizar un programa de análisis de cualitativo (Atlas Ti). Con este análisis se logró sistematizar, categorizar la información con la selección de citas y creación de códigos. La técnica permite la creación de redes-semánticas lo cual “ofrece un medio empírico de acceso a la organización cognitiva del conocimiento”. (Vera-Noriega, Pimentel, Batista de Albuquerque, 2005, p.) Por lo que, permite proporcionar datos sobre la organización e interpretación interna de los significados y significantes que se atribuyen a las palabras y que se emplean en el diseño de una política. Con las redes semánticas “se organiza el conocimiento que las personas poseen de las palabras y otros símbolos verbales, sus significados y referentes acerca de las relaciones entre ellos y de las reglas, fórmulas y algoritmos para la manipulación de los símbolos, conceptos y relaciones” (Vega-Noriega et al, 2005 p.442) Siendo así que la semántica toma “la capacidad humana para construir la realidad, en una interpretación interna y es a través de ésta, que se decodifican las experiencias pasadas, predicciones y causalidades, se conectan dentro de combinaciones nuevas” (Vega-Noriega et al, 2005 p.442)

Para la revisión de los textos se utilizan códigos (in-vivo), para sistematizar y organizar la información. A continuación, se describen los códigos utilizados:

- **Desarrollo Infantil:** Uno de los códigos con mayor enraizamiento, se utilizó para determinar los momentos en los cuales se hacía referencia al desarrollo infantil como el principal tema de discusión dentro de la política. Se encontró que se utiliza el código para referirse a los resultados esperados, los objetivos, y los fundamentos teóricos de la propuesta.

- **Población Infantil:** Es también de los códigos con mayor enraizamiento, se utilizó para determinar cómo y cuándo se hace referencia a la población infantil, en tanto es la población objetivo del programa. Además de determinar la comprensión de población infantil asociada a vulnerabilidad, pobreza y en un rango de edad específico.
- **Mujeres:** Es un código, que evidencia la asociación entre el término mujer con la inserción laboral, con una idea de las mujeres como responsables del cuidado y en obligación de insertarse al mercado laboral para beneficiarse de los servicios de cuidado.
- **Vulnerabilidad Social:** Es un código que delimita la comprensión de cuales poblaciones tiene derecho a las alternativas de cuidado.
- **Pobreza y Pobreza Extrema:** Se utilizan para demarcar los criterios de elegibilidad en la política, ya que hacen referencia a una condición necesaria para acceder al cuidado. Además, se asocia con elementos de vulnerabilidad social y económica.
- **Universalismo:** Es código creado para identificar las nociones o enfoques de universalismo en la política. Es uno de los códigos con menor enraizamiento, puesto que los documentos no mencionan delimitaciones teóricas sobre el universalismo o la construcción del mismo.
- **Corresponsabilidad Social:** Este código, empleado para identificar las acciones que contribuyen a la corresponsabilidad social de los cuidados, a universalizar los cuidados y a trascender los roles tradicionales que se han asumido hombres y mujeres en los temas de cuidado, así como demarcar las acciones orientadas a la población cuidadora. Cabe mencionar que fue uno de los códigos de menor enraizamiento y mencionado de forma general y en los objetivos de la política.

### **c) Contexto de Crisis Sanitaria**

En el contexto de crisis sanitaria, cuando se realizó el diseño de esta investigación, se tomaron en consideración las precauciones necesarias para la realización de la presente investigación. Se considera que la recuperación de textos y documentos institucionales se vio afectada por la imposibilidad de asistir a las mismas instituciones a solicitar dicha información. Para ello se ha establecido contacto con las instituciones que podrían brindar acceso a nuevos documentos. Se recopilaron 20 fuentes, con diferentes estatus jurídicos pero que se consideran una base sólida para la revisión documental. Por otra parte, para la realización de las entrevistas a los informantes se realizó de forma virtual, aprovechando las plataformas de comunicación (Zoom, Skype, Gmail, Hangouts) según la facilidad y disponibilidad de los y las informantes. La realización de entrevistas se logró virtualizar en su totalidad sin perjudicar los resultados de la investigación.

## **CAPÍTULO IV: RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN**

### **1. Contextualización de la creación de la REDCUDI en Costa Rica durante la administración Chinchilla-Miranda.**

*Contexto Internacional de las Políticas de Cuidados.*

Para esta investigación, es importante conocer el porqué y el cómo las políticas de cuidados, especialmente a la infancia han tomado fuerza en varios países de América Latina a partir de los años 2000, incluyendo Costa Rica en el año 2014, con la REDCUDI. Según el informe regional de la OIT/PNUD (2009) Latinoamérica se enfrenta a un desafío el cual es la conciliación entre la vida familiar, personal y laboral. Esto se debe a las transformaciones sociales, políticas y económicas que se condensan en la denominada: Crisis de los Cuidados. Desde la literatura feminista se entiende la crisis de los cuidados como la incapacidad social y política de los Estados para brindar opciones y alternativas que permitan a amplios sectores de la población cuidarse, cuidar o ser cuidados. (Ezquerro, 2012). La crisis de los cuidados deriva de “un complejo proceso de desestabilización del modelo tradicional de reparto de responsabilidades sobre los cuidados y la sostenibilidad de la vida y una reestructuración del conjunto del sistema socioeconómico” (Pérez, 2006 p. 9-10)

Esto trae consigo dificultades tanto para las mujeres que históricamente se han hecho cargo de cuidarse a sí mismas y a los otros, como parte del trabajo no remunerado. Esta desestabilización conlleva una reorganización del trabajo asalariado y no asalariado, pero sin reorganizar la división sexual del trabajo en los hogares ni en el mercado de trabajo remunerado (Rico, 2011).

La bibliografía revisada sugiere que, a partir de los años 2000, las políticas de atención a la primera infancia han tomado fuerza en la región latinoamericana, principalmente por el rol de organismos internacionales como la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Estas organizaciones, en el 2009 promovieron iniciativas para la conciliación y fomento de la corresponsabilidad social de los cuidados entre



hombres y mujeres, pero con la intervención del Estado, mercado y sociedad en general. (Lupica, 2013)

De esta forma se posiciona que los cuidados son la generación y gestión de recursos que se requieren para vivir, son los bienes y servicios para educar, alimentar, tener salud y convivir en espacios propicios. Así los cuidados se constituyen en el principio básico del bienestar, ninguna persona puede vivir sin ser cuidado. Esto implica generar discusiones para que los cuidados sean concebidos como un derecho básico y una responsabilidad de la sociedad, el Estado y el mercado y no de las mujeres. (Lupica, 2013)

Al analizar los cuidados desde esta perspectiva, se comprende que son una dimensión fundamental para la promoción de la igualdad en el mundo del trabajo y para la equidad de género. (Lupica, 2013)

El informe de la OIT/PNUD 2009 aborda la temática para mirar las tensiones entre trabajo y familia, la cual parte de un modelo familiar predominante, hombre proveedor y mujer ama de casa, que se organiza bajo una clara división de tareas. En la medida en que las mujeres comienzan a insertarse en el mundo laboral, comienzan a compartir el rol de proveer ingresos, sin embargo, los hombres no han asumido de igual forma la corresponsabilidad de las tareas domésticas. (OIT/PNUD, 2009)

De tal modo que las mujeres siguen dedicando muchas horas al hogar y las sociedades siguen asumiendo que en cada familia aún existe una persona que se dedica completamente al cuidado de la familia. Las horas escolares y de los servicios públicos siguen siendo incompatibles con los de una familia en la cual todas las personas adultas trabajan de forma asalariada. Esto señala que aún no se ha generado una infraestructura y servicios de apoyo para atender las necesidades de niños, niñas y otras personas dependientes. (OIT/PNUD, 2009)

De estas realidades se derivan las tensiones, como la participación laboral femenina que se da en contextos con mayor inseguridad y menor protección social, en sectores predominantemente

informales. También las mujeres han asumido extensas jornadas de trabajo al sumar las horas de trabajo asalariado con las horas de trabajo no remunerado. Así mismo en las horas que dedican las mujeres a la familia realizan tareas rutinarias, lavar, cocinar, limpiar etc. mientras que las horas que dedican los hombres realizan tareas menos rutinarias asociadas al juego y la diversión. Otro aspecto relevante es que las mujeres tienen jornadas laborales más cortas, según las encuestas<sup>5</sup> menos de la mitad (45%) de las trabajadoras de América Latina y el Caribe trabaja en jornada completa. Esto repercute seriamente en la remuneración mensual y la jubilación de las mujeres. (OIT/PNUD, 2009)

Varios países de la región a inicios del siglo XXI comenzaron a implementar políticas de cuidados y mecanismos para la conciliación de la vida laboral y familiar. A continuación, se describen algunos de los casos latinoamericanos que expandieron sus políticas de cuidados.

#### *Experiencias Latinoamericanas.*

##### **a) Caso de Uruguay (2005-2015): Sistema Nacional Integrado de Cuidados**

Para explicar el caso uruguayo es preciso reconocer las particularidades en el contexto regional, ya que Uruguay gozaba de un sistema de políticas sociales universalista desde las primeras décadas del siglo XX y durante la dictadura cívico-militar (1973-1985) el país no sufrió grandes recortes en los servicios de protección, pero las reasignaciones del gasto social sí deterioraron la calidad de las políticas de salud, educación y seguridad social. Durante la década de los noventa se presentaron reformas moderadas debido a las orientaciones ideológicas de los tomadores de decisiones y las coaliciones de veto por el crecimiento electoral de los partidos de izquierda (Aguirre y Ferrari, 2014)

---

<sup>5</sup> Desde 2000, en 14 países latinoamericanos se han efectuado encuestas de uso de tiempo: Argentina, 2005; Bolivia, 2001; Brasil, 2001 y 2005; Chile, 2007; Colombia, 2006 y 2008; Costa Rica, 2004; Cuba, 2001; Ecuador, 2007; El Salvador, 2005; Guatemala, 2000; México, 2002; Panamá, 2005; Uruguay, 2003 y 2007 y Venezuela, 2008 (OIT/PNUD, 2009)

En el 2005 cuando accede al poder una coalición de izquierda con Tabaré Vázquez el gobierno logra desplegar esfuerzos orientados a la “promoción y restitución de derechos de grupos de población que históricamente se han encontrado en una situación de inequidad en el acceso al bienestar y la protección social” (Aguirre y Ferrari, 2014 p.8) En ese período de gobierno se aprobaron una serie de reformas y planes como la Estrategia Nacional de Infancia y Adolescencia (ENIA 2010-2030) y el Primer Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y Derechos (2007-2011). (Aguirre y Ferrari, 2014)

Durante la administración del 2010 al 2015, Uruguay logró extender los programas focalizados e incorporar las políticas de cuidado con una comprensión más amplia que permite incluir a las personas en todas las etapas del ciclo de la vida. Es así como se crea el Sistema Nacional de Cuidados para cubrir las necesidades de la niñez, de las personas adultas mayores y con discapacidades, pero se incluye un cuarto grupo que son quienes ejercen las tareas de cuidado, generalmente mujeres. El sistema de cuidados Uruguay busca contemplar nuevos derechos para potenciar el desarrollo y la autonomía de las poblaciones antes mencionadas. población. (Aguirre y Ferrari, 2014)

Esto le permitió al gobierno de Uruguay avanzar en la incorporación de criterios de igualdad de oportunidades, de género, generacionales y étnico-raciales para la formulación de políticas públicas para las personas que requieren cuidados y para quienes los brindan. Así de la mano de los sistemas de salud, educación y empleo se suma el *Sistema de Cuidados* como un pilar más para los sistemas de protección social, el cual contribuye a la protección de un nuevo derecho social orientado a cubrir riesgos no atendidos por los servicios clásicos del sistema de bienestar. (Aguirre y Ferrari, 2014) En el caso de Uruguay la Ley de Cuidados reconoce, tanto el derecho a cuidar como a recibir cuidados, en condiciones de calidad e igualdad, esto hace que el país avance en la construcción de un sistema integral de cuidados, con respecto a otras experiencias

internacionales, ya que incorpora y reconoce a las personas que cuidadoras como otro grupo de la población objetivo de la política. (Piñeiro, 2022, p.26)

Por otro lado, en la ley y en la política se establece la universalidad, la corresponsabilidad y la promoción de la autonomía, entendiendo que la universalidad en la política de cuidados corresponde no solo en el derecho a cuidar y ser cuidado sino en “universalizar la responsabilidad, las obligaciones, las tareas y los recursos necesarios para que el cuidado se realice en condiciones de igualdad, calidad y suficiencia” (Piñeiro, 2022 p. 26) Sumado a ello, se parte de que: la calidad del cuidado, y de los servicios es un aspecto clave de la universalidad, ya que buscas que todas las personas que accedan a servicios, públicos o privados reciban la misma calidad. (Piñeiro, 2022 p.27)

Esta política de cuidados se ha convertido en una referencia internacional que trasciende la región latinoamericana porque coloca el derecho al cuidado de forma universal e incorpora en su población meta a todas las personas en situación de dependencia o que requieren ser cuidados y todas aquellas personas que cuidan ya sea de forma remunerada o no remunerada. (Piñeiro, 2022 p.27)

Además, el SNIC se compone de 5 componentes:

- a) *Servicios*: Se refiere a la oferta de servicios de cuidados, con creación y ampliación de centros, pero también con otras modalidades poco convencionales como Centros de cuidado infantil en el marco de acuerdos entre sindicatos y empresas, Casas Comunitarias de Cuidados, Programa Asistentes Personales, Servicio Tele asistencia en Casa, Centros de Día, para el cuidado ambulatorio entre otros. (Piñeiro, 2022 p.29)
- b) *Formación*: Consiste en abordar las competencias requeridas para llevar a cabo los servicios de cuidados remunerados. Esto conlleva un proceso de formación y capacitación del personal humano que se desempeña en el sector de cuidados. Pero,

además, las trayectorias formativas podrán contribuir a reconocer, valorizar y profesionalizar el trabajo en cuidados, permitiendo el desarrollo de trayectorias laborales en el sector. Esto incluye procesos de formación, validación de saberes, certificación de competencias laborales adquiridas con la experiencia en el trabajo. (Piñeiro, 2022 p. 30)

- c) *Regulación:* Se busca en primer lugar garantizar la calidad de los servicios de cuidados, creando estándares de calidad e instrumentos de supervisión y fiscalización, y, en segundo lugar, velar por que el trabajo en cuidados se realice en condiciones de trabajo decente. Además, se fijó por decreto el salario mínimo de quienes se desempeñan en labores de cuidado como Asistentes Personales. (Piñeiro, 2022 p.31)
- d) *Información y Conocimiento:* Se pretende generar información suficiente y necesaria para la toma de decisiones durante el proceso de implementación de la política. Esto mediante el seguimiento a las acciones a llevar a cabo durante el Plan de Cuidados y seguimiento del presupuesto para tales acciones. Todo con el fin de medir efectos, y modificar el diseño de la política. (Piñeiro, 2022 p.31)
- e) *Comunicación:* Se encuentra orientado en la promoción del cambio cultural, para sensibilizar a la población sobre temas de corresponsabilidad social y de género en los cuidados, de derecho al cuidado, igualdad, y derechos y obligaciones de quienes brindan y quienes reciben cuidados. (Piñeiro, 2022 p.32)

Entre los resultados se puede mencionar que Uruguay logró llegar a más 80000 familias articulando servicios públicos y privados, se crearon y ampliación 175 centros para el 2015 y para el 2020 se previó culminar el periodo con 105 centros más. Con esto, se convirtió en el país con mayor cobertura de servicios de educación y cuidados para niños y niñas de 0 a 3 años en la región

con un crecimiento estimado en la oferta del 53% respecto a 2015. Además, bajo el componente de formación, durante la primera etapa se formaron más de 4000 personas, capacitadas para ejercer las labores de cuidados. En relación con el trabajo de cuidados remunerado, Uruguay logró crear 7000 nuevos puestos de trabajo y mejorando las condiciones de trabajo de 58000 personas que estimaba trabajan de forma remunerada en el sector de cuidados. (Piñeiro, 2022)

Estos avances se explican según Martínez y Sánchez (2018) porque Uruguay logró construir una política que ha avanzado hacia la unificación de la arquitectura de la política e implementando una estrategia de universalismo progresivo desde el inicio para incorporar a todos los niños de 3 años y a la mayoría de los niños y niñas. Mientras que Costa Rica, acogió un enfoque focalizado en las poblaciones empobrecidas desde el inicio, pensando en cumplir las metas del plan de gobierno e incluir a la clase media hasta el final del cuatrienio.

La experiencia de Uruguay anteriormente descrita muestra un Sistema Nacional Integral de Cuidados, que se constituye en una política de cuidados con una visión y comprensión más amplia de todo lo que se requiere para crear una política universalista en materia de cuidados. Además, se destaca que esta política incluye diferentes poblaciones objetivo ya que el tema mismo de los cuidados lo amerita al ser un asunto que involucra a personas menores de edad, adultas, cuidadoras, comunidad y Estado.

#### ***b) Caso de Chile (2006-2010): Chile Crece Contigo***

Otro caso importante fue el de Chile, con su programa Crece Contigo. Esto debido a que durante las últimas décadas el país vio intensificada la crisis de los cuidados por el déficit en la oferta y el aumento de la demanda de cuidado. Esto, explicado por las transformaciones demográficas como el aumento de la esperanza de vida, el descenso de la fecundidad y la incorporación de las mujeres al mercado laboral. Fue durante el gobierno de Bachelet (2006-2010), que el país le dio mayor énfasis al sistema de protección social con iniciativas para la mejora de la

calidad de vida para algunos segmentos de la población que fueron los adultos mayores, las amas de casa, los niños y niñas menores de 6 años pertenecientes al 40% de la población más pobre. El país ha implementado programas para la articulación familia-trabajo. Por ejemplo, para los adultos mayores se amplió la oferta de cuidado que se expresó principalmente en transferencias monetarias. Con respecto a la infancia, el programa “Chile Crece Contigo” como la principal política de cuidado del país. (Batthyány, 2015)

Aun con estos programas la cobertura de los cuidados no ha sido suficiente, ya que se enfatiza lo asistencial. Las características socioeconómicas de la población chilena denotan que los indicadores de pobreza e indigencia más altos se concentran en la población infantil de cuatro años, y presenta una tasa baja de participación laboral de las mujeres y una escasa cobertura de cuidado infantil.

Con el programa Chile Crece Contigo se pretende implementar normativas y programas para el desarrollo integral de los niños en sus primeros años, así como la inserción laboral de las mujeres. Además, se ha intentado ampliar la cobertura incluyendo a todas las trabajadoras dependientes, ya que anteriormente solo accedían mujeres dependientes que trabajaban en empresas de más de 20 personas, y se incluye a las mujeres independientes cuando comiencen a cotizar. Igualmente se incluye a las mujeres que no trabajan. El programa de Chile busca asumir el cuidado de los niños y niñas como responsabilidad social y como política pública bajo un sistema de bienestar más amplio que incluyera a toda la ciudadanía. Esta política se propone la cobertura del cuidado con acciones como la creación de sala-cuna, ampliación de cupos en la red de jardines y la incorporación de los hombres/padres en el cuidado para avanzar en relaciones más igualitarias entre hombres y mujeres y en posicionar la corresponsabilidad. (Batthyány, 2015)

Es así que, el 2007 se da inicio a la implementación del programa para una población de niños y niñas desde la gestación hasta el ingreso al primer año de educación formal, dando

prioridad a los primeros cuatro años de vida y se incorpora: salud, estimulación temprana, cuidado infantil y educación preescolar y prestaciones monetarias. Con este programa se logró ampliar y universalizar el acceso a las políticas de cuidados ya que “se focalizó en niños y niñas cuyas madres trabajan (formal o informalmente) buscan trabajo o estudian y que pertenecen a la población del 60% de menores ingresos” (Batthyány, 2015 p. 25)

Los datos anteriores reflejan que la ampliación de la cobertura y la universalización han sido una intencionalidad constante en las políticas de cuidados. Desde el 2005 y el 2010, Chile avanzó progresivamente alcanzando el 60% de la población meta como lo estableció en el diseño del programa. (Batthyány, 2015).

A modo de síntesis, las experiencias anteriores se pretenden analizar y determinar qué elementos contribuyeron a que estos países lograran los resultados que tienen en materia de cuidados, para enriquecer al análisis posterior sobre la REDCUDI en Costa Rica. En primer lugar, se denota que tanto Chile como Uruguay llevaron a cabo sus políticas de cuidados durante gobiernos de izquierda, lo cual apunta a que la ideología partidaria contribuye a posicionar el tema de los cuidados en la agenda pública. Sin embargo, se denota que la política de Uruguay es una política universalista ya que sus criterios de elegibilidad se basan en el derecho de la ciudadanía, es decir, por el hecho de pertenecer al Estado-nación, según Esping-Andersen (1990)

Por otra parte, en el SNIC de Uruguay se asocia la universalidad no sólo con el acceso de la población a los diferentes beneficios, sino también en universalizar la responsabilidad de los cuidados, es decir que no busca sólo ofrecer servicios y alternativas de cuidados, también busca romper paradigmas, estereotipos, sensibilizar y concientizar con campañas de información y reconocer el trabajo no remunerado que realizan las personas cuidadoras, principalmente mujeres.



### *Contexto Nacional de la creación de la Red de cuidado*

En Costa Rica se han creado diversas políticas y programas para atender las necesidades de la población menor de edad, entre ellas el cuidado. El surgimiento de la red de cuidado nació en el marco de la administración del Partido Liberación Nacional bajo la administración de Chinchilla-Miranda (2010-2014). Para la contienda electoral del 2010, la ex mandataria presentó el plan de gobierno, mismo que incluía la intención de su gobierno de dar apertura a los centros de cuidado infantil. (Guzmán, 2014)

En este plan se presentó de forma simple y básica una propuesta que expresaba los retos de la sociedad costarricense en materia de cuidados, colocando como meta ampliar la cobertura de los centros de cuidado ya existentes en el país. El documento menciona textualmente:

“Duplicar la cobertura de los servicios de cuidado de niños y niñas en jornada de 10 horas o más, que ofrecen los Centros de Educación y Nutrición y Centros Infantiles de Atención Integral (CEN CINAI), de manera que al final de nuestro gobierno al menos 8.000 niños y niñas tendrán acceso a estos servicios. Incrementar en un 25% la cobertura del mismo programa en jornada reducida (cuatro horas), para atender al final de nuestro gobierno a 25,000 niños y niñas” (Plan de Gobierno Laura Chinchilla, 2010, p. 12)

Posteriormente esta propuesta en el plan de gobierno se constituyó en un primer momento en el Decreto N° 36020 Declaratoria de Interés Público la conformación y desarrollo de la "Red Nacional de Cuidado y Desarrollo Infantil, (2010). Este se considera un punto de partida para el país, ya que coloca de forma explícita y normativa la responsabilidad del Estado en el cuidado de los niños y las niñas. Además, este decreto se ampara en un marco normativo internacional que respalda los hechos allí plasmados. Se hace mención de la Convención sobre los Derechos del Niño, ratificada por Ley N° 7184 del 18 de julio de 1990, y el Código de la Niñez y la Adolescencia, la Convención Sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer de 1979 (CEDAW). En este decreto, que se traduce en el primer marco conceptual para explicar el

fin y por qué crear la red de cuidado, se menciona de forma explícita la necesidad de las mujeres de acceder a las alternativas de cuidado y se relaciona estrictamente con la inserción laboral. (Decreto N°36020, 2010)

Para el año 2011 se crea el Decreto N°36916 referente a la organización y bases operativas de la Red de cuidado. Ya para el 2013 el proyecto entra a discusión en la Asamblea Legislativa y se termina aprobando y ratificando en 2014 mediante la Ley N° 9220. (Guzmán, 2014) Este primer momento en el que se gesta el proyecto de ley, no se enmarca en un contexto más complejo o una coyuntura. La red de cuidado se gestó en un entorno predominantemente institucional, es decir, por vías institucionales y administrativas. Sin embargo, a nivel internacional ya se habían creado, en varios países de Latinoamérica, políticas de cuidado que dieron indicios de las realidades sociales en materia de cuidado.

Después, de esta contextualización es pertinente describir las características de la REDCUDI, así como identificar los actores sociales involucrados.

### *Características Generales de la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil en Costa Rica*

#### ***Antecedentes***

Las alternativas y servicios de cuidado han estado presentes en el país desde hace más de sesenta años. Las primeras experiencias que se registran son la creación de los CEN-CINAI, posteriormente, los hogares comunitarios bajo la coordinación del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS). Entre ellas se rescata también, el proceso de universalización de la Educación Preescolar, por el Ministerio de Educación Pública. (Peralta, 2014) Además, Guzmán (2014) recopila los antecedentes en materia de cuidado en Costa Rica, pero recalca que es hasta inicios de la década de los noventa que el país comienza a crear políticas de cuidado que permiten un mayor alcance e impacto en la población beneficiaria. Se menciona a los Centros de Nutrición; Guarderías Infantiles, Hogares comunitarios y otros que se desglosan en el siguiente cuadro.

**Tabla 2 Antecedentes de la Políticas de Cuidado en Costa Rica..**

<b>Política Pública</b>	<b>Institución a cargo.</b>
Centros de Nutrición (1951)	Ministerio de Salubridad.
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: Guzmán, 2014 p. 13

### ***Normativa Nacional e Internacional en materia de cuidados***

De acuerdo con los documentos institucionales, el tema de cuidado se ampara en un amplio marco normativo internacional y nacional. La misma Ley de la Red de Cuido rescata algunos de los principales acuerdos y convenciones internacionales que exigen la participación del Estado en materia de cuidado. (Ministerio de Bienestar y Familia, 2018) Como es sabido, el tema del desarrollo de la primera infancia y el cuidado infantil se encuentra presente en los tratados y acuerdos internacionales, con el objetivo de reforzar la normativa nacional y garantizar los derechos humanos. La REDCUDI toma como referencias convenios y acuerdos que el país ha firmado y ratificado. (Guzmán, 2014)

A continuación, se presenta el marco normativo internacional:

**Tabla 3. Normativa Internacional en materia de Cuidados**

<b>Organización</b>	<b>Convenio.</b>
Organización Internacional del Trabajo OIT	-Convenio No. 100 OIT, sobre igualdad de remuneración, 1951 y Recomendación No. 90, 1951. -Convenio No. 111, OIT, sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 -Convenio sobre los Trabajadores con Responsabilidades Familiares de 1981 (Núm. 156) (OIT, 1981) -Recomendación sobre Pisos de Protección Social (núm. 202) de 2012 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT, 2012)
Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW)	-La Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) (Naciones Unidas, 1979)
Convención sobre los Derechos del Niño (CDN)	-Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) (Naciones Unidas, 1989) -Observación General No.7 a la Convención sobre los Derechos del Niño (2005). Realización de los derechos del niño en la primera infancia.
Convención No. 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes.	-Convención No. 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes. Ratificada por Costa Rica en 1993.
Consensos Regionales	-Consensos de las Conferencias Regionales sobre la Mujer en América Latina y el Caribe (Lima 2000, México 2004, Quito 2007, Brasilia 2010 y Santo Domingo 2013) -Consenso de Brasilia, suscripto en el marco de la XI Conferencia Regional sobre la Mujer de 2010. -Consenso de Santo Domingo suscripto en el marco de la XI Conferencia Regional sobre la Mujer de 2013
Consenso de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (CEPAL)	-Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo (CEPAL, 2015).
Parlamento Latinoamericano.	-Ley Marco de la Economía del Cuidado en la XXIX Asamblea General del Parlamento Latinoamericano (Parlamento Latinoamericano, 2013)

Elaboración propia con base en, Ministerio de Bienestar y Familia, 2018.

**Tabla 4. Normativa Nacional en materia de Cuidados**

---

<b>Constitución Política de Costa Rica.</b>	-Constitución Política de Costa Rica. Art. 55 Creación del Patronato Nacional de la Infancia (1930)
<b>Leyes Nacionales</b>	-Ley No. 7184 Convención de los Derechos del Niño (1990) -Ley No. 7600 Igualdad De Oportunidades Para Las Personas Con Discapacidad (1993) -Ley No. 7739 Código de la Niñez y la Adolescencia (1998). -Ley No. 8017 General de Centros de Atención Integral (2000). -Reglamento de la Ley General de Centros de Atención Integral. (23 de mayo, 2001)
<b>Políticas Públicas</b>	-Política Nacional para la Igualdad y Equidad de Género (2007- 2017) -Política Nacional para la Niñez y la Adolescencia Costa Rica (2009-2021)
<b>Centros de Cuido</b>	-Ley No. 8809 de Creación de la Dirección Nacional de Centros de Educación y Nutrición y de Centros Infantiles de Atención Integral (2010)

---

Elaboración propia con base en, Ministerio de Bienestar y Familia, 2018.

***Propósito General y Objetivos de la Red de Cuido y Desarrollo Infantil.***

La Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil se creó con el “propósito general de establecer un sistema público universal de cuidado y desarrollo infantil, con énfasis en la primera infancia, financiado por medio de un esquema solidario” (Decreto N° 36916–MP–MBSF) Igualmente plantea en su objetivo general “articular las diferentes actividades que se desarrollan en el país en materia de cuidado y desarrollo infantil, tanto públicas como privadas” (Decreto N° 36916–MP–MBSF)

En la ley de creación N° 9220 se plantean los cuatro objetivos:

1. “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.” (ley 9220, art. 2)
2. “Promover la corresponsabilidad social en el cuidado mediante la participación de los diversos sectores sociales.” (ley 9220, art. 2)
3. “Articular los diferentes actores, alternativas y servicios de cuidado y desarrollo infantil.” (ley 9220, art. 2)
4. “Procurar que los servicios de cuidado y desarrollo infantil permitan la inserción laboral y educativa de los padres y las madres.” (ley 9220, art. 2)

### ***Población Meta***

Para la Red Nacional de Cuido, la población objetivo son principalmente los niños y niñas prioritariamente de cero a seis años de edad, aunque se deja una brecha abierta para que, de acuerdo a las necesidades específicas de las familias y según la disponibilidad presupuestaria, la red pueda beneficiar y subsidiar niños y niñas hasta los 12 años de edad.

### ***Identificación de Actores***

Al momento de crear políticas públicas o sociales siempre convergen una serie de actores y estrategias que se organizan para plantear una respuesta a un determinado problema. Por eso en la formulación de la red de cuidado es necesario identificar los actores sociales, su poder de decisión, sus objetivos concretos, los contextos formales e informales a los que pertenecen y sus marcos conceptuales e ideológicos que guían su accionar. De esta forma se logra comprender la formulación de la red en términos de exclusión, inclusión y poder.

A continuación, se describen y caracterizan los actores institucionales involucrados en el proceso de formulación de la Red de Cuido:

- **Poder Ejecutivo:** Al ser una política que nace de un plan de gobierno, el poder ejecutivo fue un actor primordial, su participación se denota en la formulación de leyes y decretos que acompañan la creación de la red.
- **Ministerio de Bienestar Social y Familia:** Las acciones tendientes a la realización de estudios, el diseño, la reglamentación, la constitución y la formulación de los planes de desarrollo de la "Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil", serán coordinadas por el Ministerio de Bienestar Social y Familia; esto sin perjuicio de las potestades que la ley otorga en esta materia a diversas instituciones públicas. (Decreto Ejecutivo N° 36020, p 3)
- **Secretaría Técnica de la REDCUDI:** Esta secretaría se instaure como la instancia técnica responsable de la toma de decisiones y de promover la articulación entre los diferentes actores, sean públicos o privados. Así como también tiene la responsabilidad de expandir la cobertura de los servicios. Cabe mencionar que la Secretaría permanece adscrita al Instituto Mixto de Ayuda Social. (Decreto 36916, p 3)
- **Ministerio de Educación Pública (MEP):** El ministerio de Educación es un actor que participan en la definición de contenidos curriculares de todos los ciclos educativos, así como de la incluida la primera infancia. (Guzmán 2014, p 33)
- **Patronato Nacional de la Infancia (PANI):** Al PANI como entidad rectora en protección de la niñez, le corresponde la habilitación de centros, así como la acreditación, supervisión y capacitación de los centros de cuidado. (Guzmán 2014, p 33)
- **Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS):** 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. (Guzmán

2014, p 33)

- **Ministerio de Salud (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). (Guzmán 2014, p 33)
- **Instituto Nacional de la Mujer (INAMU):** Forma parte de la Comisión Consultiva y de la Comisión Técnica Interinstitucional de la REDCUDI por decreto ejecutivo (Guzmán 2014, p 33)
- **Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS):** 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. (Guzmán 2014, p. 33)
- **Instituto Nacional de Aprendizaje (INA):** El INA desempeña un rol en el financiamiento y ejecución de capacitaciones técnico-laborales dirigidas a las personas que se desempeñen como cuidadoras y promotoras del cuidado y desarrollo infantil. Además, es parte de la Comisión Técnica Interinstitucional de la REDCUDI por decreto ejecutivo. (Guzmán 2014, p. 33)
- **Dirección Nacional Desarrollo de la Comunidad (DINADECO):** Esta institución se encarga de promover la organización de redes comunitarias, principalmente lo relacionado a la atención de la primera infancia como lo son las asociaciones comunales pro-CEN-CINAI y hogares comunitarios. (Guzmán 2014, p. 33)
- **Municipalidades:** Las municipalidades son incluidas en la REDCUDI mediante decreto del Poder Ejecutivo, con la finalidad de que ejecuten la nueva modalidad CECUDI. (Guzmán 2014, p. 33)
- **Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial (CNREE):** Es una institución que se incluye en la red para atender la transversalidad de las necesidades de la



población menor de edad con discapacidad y sus familias. (Guzmán 2014, p. 33)

- **Dirección Nacional de Nutrición y Desarrollo Infantil:** Es un actor dentro de la Comisión Técnica Interinstitucional de la REDCUDI, como un órgano de desconcentración mínima adscrito al Ministerio de Salud. Su función según la ley N° 8809 es garantizar la atención nutricional e integral de las personas usuarias del servicio de los CEN-CINAI. (Guzmán 2014, p. 33)
- **United Nations International Children's Emergency Fund (UNICEF):** Se incluye este actor internacional ya que la REDCUDI tiene como objetivo implementar políticas nacionales de desarrollo de la primera infancia que contempla lineamientos y compromisos con organismos internacionales. Además de proporcionar apoyo financiero y técnico para presentar el documento de recomendaciones desde la Sociedad Civil para la REDCUDI. (Guzmán 2014, p. 34)
- **Unión De Instituciones Privadas De Atención A La Niñez (UNIPRIN):** Se incluye, la Unión de Instituciones Privadas de Atención a la Niñez, como actor ya que es una organización sin fines de lucro conformada por más de 50 ONG con el fin de presentar las demandas y problemas de los niños, niñas y adolescentes en condiciones de vulnerabilidad social. También este actor elaboró el principal documento desde la Sociedad Civil para la REDCUDI. (Guzmán 2014, p. 34)
- **Coalición Costarricense de Organizaciones Sociales para el seguimiento de la Convención de Derechos de la Niñez (COSECODENI):** Es un actor de la Sociedad Civil que apoyó a la creación de la Red Nacional de Cuido, y elaboró el principal documento desde la Sociedad Civil para la REDCUDI. (Guzmán 2014, p. 34)
- **PANIAMOR:** Es una organización no gubernamental que vela por el cumplimiento de los derechos de niños y niñas en Costa Rica. (Guzmán 2014, p. 34)
- **Sindicato CEN CINAI:** Se incluyen los sindicatos de los CEN-CINAI ya que constituyen

un actor que se ve afectado por el manejo de los centros de cuidado. (Guzmán 2014, p 34)

Algunos elementos claves a mencionar sobre la participación de diferentes actores tanto en la formulación como en la operativización de la red de cuidado se relacionan con la poca claridad de las responsabilidades de las entidades públicas en los decretos y leyes pertinentes

En lo que respecta al sector público, se destaca en los documentos oficiales la participación de los siguientes entes, órganos e instituciones, sin embargo, para el momento en el que se presenta del decreto no había claridad de cuáles iban a ser las funciones de cada una de estas 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.

## *Oferta de Servicios*

La oferta de servicios de la red de cuidado se condensan en una variedad de alternativas de cuidado y se les denomina CECUDI, son todos los Centros de Cuido y Desarrollo Infantil que brindan en el servicio de cuidado de forma integral, incluyendo la alimentación y la estimulación del desarrollo integral por medio de la formación pedagógica y educativa. Actualmente los CECUDI operan bajo tres modalidades de financiamiento:

- A) Centros de Cuido Públicos: Son los centros que son completamente creados, financiados y administrados por el Estado y las instituciones públicas encargadas.
- B) Centros de Cuido Privados: Estos son los centros que nacen de iniciativas privadas, que las financian y administran personas físicas o jurídicas ya sea con fines de lucro o con propósitos filantrópicos.
- C) Centros de Cuido Mixtos: Estos son centros en los cuales participan tanto el Estado con su financiamiento y establecimiento y la empresa privada, comunidad y organizaciones sin fines de lucro en la administración.

Las alternativas de cuidado que ofrece la red de cuidado se enumeran a continuación:

1. **CECUDI:** Son la modalidad de centros de cuidado que son administrados por las municipalidades como unidad ejecutora. La oferta de servicios está dirigida principalmente a población en condición de pobreza. Se financian entre la Municipalidad, el Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF) y el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS). En algunos casos con un aporte de las familias. (Ministerio de Bienestar Social y Familia, 2018)
2. **Hogares Comunitarios:** Los hogares comunitarios buscan brindar una oferta de cuidados desde una perspectiva de vecindad, o una perspectiva comunitaria, donde los padres y madres y las personas cuidadoras mantienen una estrecha relación. La persona cuidadora asume el rol de “madre comunitaria” y es una persona mayor de edad, que es recomendada

y reconocida dentro de la comunidad, la cual a su vez debe tener experiencia en la atención y el cuidado de niños y niñas, según el Decreto Ejecutivo N° 30695, Normas para la Habilitación de Hogares Comunitarios, emitido el 23 de septiembre de 2002. Un aspecto importante es que los hogares comunitarios al igual que las demás alternativas de cuidado ofrecen alimentación, estímulo y seguridad a los y las infantes menores de siete años, en condición de pobreza. (Ministerio de Bienestar Social y Familia, 2018)

- 3. Casas de la Alegría:** Las casas de la Alegría, son una iniciativa principalmente diseñada para el municipio cafetalero de Coto Brus, debido a que históricamente ha experimentado una llegada masiva de población indígena Ngäbe y Buglé. Esta población viaja en familia, para laborar durante la cosecha del café. Debido a la presencia de niños y niñas, las y los cafetaleros comenzaron a proveer lugares y espacios temporales para que los niños y niñas de 12 años o menos reciban servicios de cuidado mientras las familias se encuentran recolectando café. (Ministerio de Bienestar Social y Familia, 2018)
- 4. Centros Infantiles Diurnos de Atención Integral (CIDAI):** Son todas las alternativas de cuidado que pertenecen a Organizaciones de Bienestar Social y son subsidiados por el Patronato Nacional de la Infancia (PANI). Además, brindan atención diurna a población en condición de vulnerabilidad, incluyendo servicios preventivos y socioeducativos. (Ministerio de Bienestar Social y Familia, 2018)
- 5. CEN CINAI:** Son centros de cuidado, impulsados por el Ministerio de Salud, para atender a niños y niñas de 0 a 13 años en condiciones de pobreza, de malnutrición y con vulnerabilidad social o de salud. Además del cuidado ofrecen servicios de nutrición preventiva, atención y protección infantil, y promoción del crecimiento y desarrollo. Además, colaboran en el mejoramiento de obras de infraestructura y equipamiento para la prestación de servicios en los CEN-CINAI. Los CEN-CINAI son la combinación de servicios de cuidado con alimentación de la población infantil, por un lado, están los Centros

de Educación y Nutrición (CEN) que ofrecen servicios nutricionales en una modalidad de atención de 8 horas diarias. Y, por otro lado, los Centros Infantiles de Nutrición y Atención Integral (CINAI), que brindan los mismos servicios de alimentación, pero por 12 horas diarias e incluyen educación para el hogar a madres y padres. (Ministerio de Bienestar Social y Familia, 2018)

- 6. Centros Institucionales:** Son los centros creados y administrados por las mismas instituciones públicas para brindar el servicio a las niñas y niños del personal de las mismas. Estos centros se financian con aportes del Estado, es decir de la propia institución y con colaboración del funcionariado que los utiliza. (Ministerio de Bienestar Social y Familia, 2018)
- 7. Centros Privados:** Existen también los centros infantiles privados, que son administrados por personas físicas o jurídicas, como por ejemplo Organizaciones de Bienestar Social, Asociaciones de Desarrollo Comunal, Cooperativas, sindicatos, empresas privadas entre otros. Bajo esta modalidad se ofrece el servicio de cuidado a niñas y niños subsidiados por el IMAS o el PANI o como un servicio por el cual padres y madres pagan. Cabe mencionar que estas alternativas son habilitadas el CAI según las características de servicio que ofrecen, para una población infantil desde el nacimiento hasta los 12 años de edad. (Ministerio de Bienestar Social y Familia, 2018)
- 8. Otros:** Dentro de la REDCUDI se encuentran los centros de cuidados en instituciones públicas y empresas privadas para atender necesidades de sus empleados y empleadas. Generalmente se financian mediante cuotas compartidas patrono-trabajador/a y otras figuras administrativas. (Ministerio de Bienestar Social y Familia, 2018).

Como se ha analizado a lo largo de este capítulo, la Red de Cuido se crea con una visión universal, con la intención de garantizar un acceso amplio y de calidad a toda la población beneficiaria. Se logra determinar que la REDCUDI tiene una vocación universal que se pretende extender progresivamente. Es así como, se busca atender con prioridad a la población mayor de 6 meses y menor de 4 años y tres meses, así como a los niños y niñas con familias en condición de pobreza o situaciones de riesgo que limitan su desarrollo infantil.

Con la revisión documental no se logró determinar el enfoque universalista en el cual se basa la red cuidado, es decir en términos empíricos, la evidencia sugiere que en los documentos y en el diseño de la red de cuidado no hay mayor elaboración sobre los alcances del universalismo. Es decir, los textos oficiales no ofrecen un mayor contenido que permita marcar distinciones sobre el universalismo. Cabe mencionar que para esta política la principal manera de conocer los resultados universales es mediante la cobertura de los servicios de cuidado, como se puede apreciar la mayoría de las metas que propone esta red es primeramente en términos cuantitativos, por citar algunos ejemplos que se encuentran en el plan de gobierno de Laura Chinchilla

- Duplicar la cobertura de los servicios de cuidado de niños y niñas en jornada de 10 horas o más, que ofrecen los Centros de Educación y Nutrición y Centros Infantiles de Atención Integral (CEN-CINAI) (Plan de gobierno, 2014 p.12)
- Que al menos 8.000 niños y niñas tendrán acceso a estos servicios. (Plan de gobierno, 2014 p.12)
- Incrementar en un 25% la cobertura del mismo programa en jornada reducida (cuatro horas), para atender a 25,000 niños y niñas. (Plan de gobierno, 2014 p.12)
- Elaborar un plan que nos permita cubrir al 100% de la población que requiere servicios de cuidado de niños y niñas, en un plazo de no más de 10 años. (Plan de gobierno, 2014 p.12)

De este modo, se encuentra la idea de *universalismo* en la red de cuidado asociada a una propuesta de mayores niveles de acceso, cobertura, pero no suficiencia. Es decir, busca cubrir o llegar a gran parte de la población, pero no para todas las personas.

## **2. Reconstrucción de la formulación de la REDCUDI a partir de la toma de decisiones, y el papel de las ideas que condicionan los resultados universales.**

### **Reconstrucción del proceso de construcción de la Red Nacional de Cuido**

El presente apartado reconstruye el proceso de construcción de la Red Nacional de Cuido con la finalidad de comprender como se comprende la definición del problema. Para ello se parte de una recopilación de la normativa, lo cual es fundamental de acuerdo a Bustelo y Lombardo (2007) para reconocer lo que se define como aceptable dentro de una política. Además, se presenta desde el papel de las ideas, las perspectivas dominantes que tuvieron mayor peso durante la formulación de la política.

Estas se condensan en cuatro puntos, a saber: a) Desarrollo Infantil Integral, b) Inserción laboral de la mujer, c) Atención de la Pobreza y d) Corresponsabilidad Social del Cuido. Esto, permite observar cuáles fueron las ideas que se posicionaron en la formulación de la red y más aún determinar si estas ideas se logran articular en la política o si, por el contrario, van en distintos caminos.

Por otra parte, con base en el mapeo de actores y la contextualización de la red se busca reconocer quienes tuvieron voz durante el proceso y cuáles eran los intereses, esto con la finalidad de visibilizar que los marcos de política se originan tanto en actores como en instituciones, administraciones públicas, gobiernos, comités o portavoces. De esta forma, se logra comprender la formulación de la red en términos de exclusión, inclusión y poder. Finalmente, con el análisis de la relación entre diagnóstico-pronóstico que contiene la política, se logra una identificación del problema y la relación con los criterios de elegibilidad.

Como se desarrolló en el apartado anterior, la formulación de la REDCUDI se insertó un contexto específico tanto a nivel nacional como internacional. La diversidad de actores que participaron en la formulación de dicha política fueron claves para entender los puntos de partida de la REDCUDI. Este capítulo se propone reconstruir la formulación de la REDCUDI a partir de



la toma de decisiones, el contexto institucional y el papel de las ideas que condicionan los resultados universales.

Como resultado de la revisión documental y de las entrevistas realizadas, se abordan los siguientes elementos que contribuyen en la definición del problema: la normativa, el papel de las ideas y las perspectivas dominantes en la formulación, el papel de los actores sociales que tuvieron voz, Equilibrio entre diagnóstico-pronóstico y la identificación del problema y los criterios de elegibilidad.

### ***b) La formulación de la Red de Cuido desde la normativa***

Este punto hace referencia a lo que se considera explícita o implícitamente como bueno o malo. (Bustelo y Lombardo, 2007). En ese sentido, se toma como base de análisis los textos previamente seleccionados y que plasman una imagen normativa del problema y la solución.

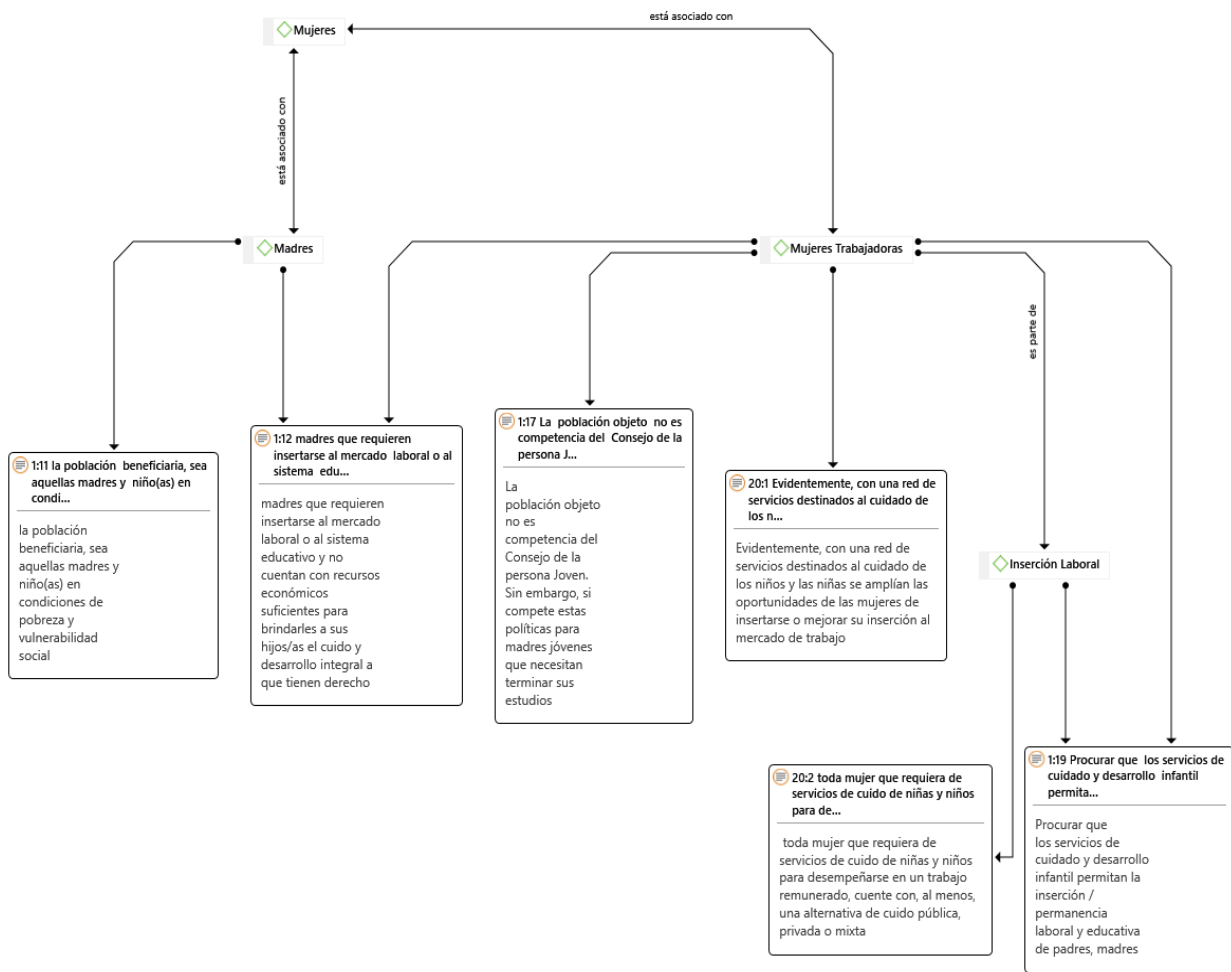
Con el análisis de los textos, se comprende que el marco interpretativo emergente parte de un derecho de la población menor de edad de acceder al cuidado. Los documentos son muy claros al posicionar el problema desde la perspectiva del desarrollo integral de la niñez y de la adolescencia, así como del interés superior del niño. Gran parte de las fuentes analizadas colocan como pilar de la política el desarrollo infantil y por ende a la población infantil como principal beneficiario de los servicios de la red.

También, hacen énfasis en el tema y la importancia de acceso a servicios de calidad, durante la formulación de la red de cuidado se discutió en gran medida el tema de la calidad de los servicios a ofrecer, ya que los centros de cuidado en aquel entonces estaban saturados, sobre poblados y muy pocos profesionales de la Educación Preescolar, de Psicología y del Trabajo Social, Un ejemplo de ello es que:

“Los servicios tenían que ser de calidad, teníamos que lograr una mejora en términos de calidad para hacer un cambio significativo en las alternativas de cuidado, de otra forma sería solo expansión en cantidad y no en calidad. La medida que se tomó fue reducir el número de infantes por persona adulta, pasó de estar de 24 niños/niñas por persona responsable a 8 niños/niñas por persona responsable” (Comunicación Personal, informante 1 septiembre, 2022)

Por otra parte, cabe analizar cómo se concibe el rol de la mujer dentro de la red de cuidado. Los textos analizados brindan una imagen de las mujeres como madres y como trabajadoras.

### Ilustración 1. Rol de la mujer dentro de la Red de Cuido



Fuente: Elaboración Propia, con base en la revisión documental.

Los extractos anteriores demuestran que existe una asociación de la mujer con la inserción laboral, es decir que se contempla el cuidado como un servicio para aquellas mujeres en vulnerabilidad social que decidan insertarse en el mercado laboral, de lo contrario el cuidado seguirá siendo responsabilidad de las mujeres. Cuando se coloca la inserción en el mercado laboral casi como un requisito para acceder a los servicios de cuidado ocurren dos cosas:

-Se excluyen personas menores de edad, sin considerar sus necesidades ni particularidades, ya que la mujer es madre, pero no trabajadora remunerada.

-Se excluyen a las mujeres que no son madres trabajadoras, una vez más los derechos de la mujer quedan supeditados a la inserción laboral y a los derechos del niño y la niña. Esto refleja que la mujer es concebida dentro de la política como un medio para lograr un fin.

Como se señaló 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... (el cuidado) debe pasar de ser un asunto femenino a ser un asunto también masculino, y de ser un asunto privado familiar, a ser un asunto público, estatal y empresarial”. (p.35)

De igual manera, el mismo instrumento busca, a través de su primer objetivo estratégico: “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”. (PIEG, 2007 p.3)

Se concluye que el marco interpretativo se basa en una idea de las mujeres como madres y trabajadoras, por lo tanto, la política se dirige a contribuir en la conciliación del trabajo y de la vida familiar, y no desde la óptica de los derechos y la emancipación de la mujer para romper con

los roles de cuidado. Además, se denota que las mujeres son visibilizadas como las responsables del cuidado, pero al mismo tiempo la política no reconoce el rol de personas cuidadoras, ni ofrece un reconocimiento.

De forma reiterada, la REDCUDI otorga una responsabilidad más a las mujeres, ya que no solo refleja a las mujeres como madres trabajadoras, sino que también les atribuye la tarea de la conciliación entre lo laboral y lo familiar, pero dejándolas siempre en su rol tradicional.

Sin embargo, también se encuentra en los textos analizados que la política posiciona el cuidado como un asunto asociado a la ciudadanía en general:

“Como se señaló 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... (el cuidado) debe pasar de ser un asunto femenino a ser un asunto también masculino, y de ser un asunto privado familiar, a ser un asunto público, estatal y empresarial” (Proyecto de Ley N° 18.921, p.3)

Un punto por destacar es que estos marcos interpretativos se asocian más con la necesidad de las mujeres de insertarse en el mundo laboral que con la necesidad de compartir las responsabilidades domésticas. Si bien es cierto, la política se basa y parte de muchos aportes recopilados en la PIEG, la causa del problema al que pretende dar respuesta no lo posiciona desde la cultura y los estereotipos tradicionales de las mujeres como cuidadoras.

***c) Equilibrio entre diagnóstico y pronóstico:***

Como se ha analizado anteriormente se encuentran diferentes marcos interpretativos del problema, pero también es necesario analizar la relación entre el diagnóstico y el pronóstico para distinguir entre los marcos en los que predomina uno u otro. Como punto de partida se asume

que los marcos interpretativos de una política se basan en la división de diagnóstico y pronóstico.  
(Bustelo y Lombardo, 2007)

Se entiende que las políticas parten de:

“Por lo tanto, una política incluye una representación de un diagnóstico (algún hecho o aspecto de la vida social se considera problemático y necesita cambios), una representación de un pronóstico (se propone una solución al problema que especifica que es lo que se debe hacer) y una llamada a la acción (que fundamenta las razones para implicarse en la acción correctiva y por parte de quiénes), que son las tres tareas principales del proceso de creación de marcos (Snow y Benford 1988: 199). Así, los textos de política incluyen trazos implícitos o explícitos de lo que se considera que es un problema y de lo que se considera es la solución a ese problema” (Bustelo y Lombardo, s.f. p.19)

Algunos elementos claves para comprender el diagnóstico de la red de cuidado es responder a las preguntas que dan forma al problema: ¿quién ha causado el problema? Desde los marcos interpretativos de la política, el cuidado ha sido un problema histórico, y la responsabilidad se reparte entre la sociedad y el estado. Sin embargo, se determina principalmente que quienes tienen el problema son las personas menores de edad, a quienes se les asigna un rol de víctimas y a las mujeres un rol casi pasivo, donde pueden acceder al derecho al cuidado de forma condicionada. Es así que el problema del cuidado, de la corresponsabilidad, de visibilizar el trabajo doméstico y conciliar la vida laboral con la familiar quedan bajo una política que sólo ofrece alternativas de cuidado en distintas modalidades.

Con respecto al pronóstico y lo que se pretende hacer para resolver el problema es donde se encuentran inconsistencias. Por un lado, se establecen las acciones necesarias que son ampliación de la cobertura, ampliar centros de cuidado, ofrecer más alternativas de cuidado, pero siempre bajo los mismos parámetros, por y para las poblaciones empobrecidas y solo para madres trabajadoras. Esto denota una jerarquía o prioridad en los objetivos, ya que, aunque la red plantea

dentro de sus 4 objetivos promover la corresponsabilidad social, la prioridad son los niños y las niñas menores de edad en condición de vulnerabilidad.

Cabe recordar que la red de cuidado se diseñó como: un pilar del Desarrollo Social durante la campaña de Laura Chinchilla, además planteaba una meta muy ambiciosa: "Elaborar un plan que nos permita cubrir al 100% de la población que requiere servicios de cuidado de niños y niñas, en un plazo de no más de 10 años." (Plan de gobierno de Laura Chinchilla, 2010, p.15)

A modo de síntesis, esta política plantea desde la normativa igualdad de oportunidades e igualdad en la corresponsabilidad del cuidado y la distribución de las tareas entre los sexos. Sin embargo, se encuentran en el diagnóstico y en los objetivos, pero no en el pronóstico, ya que las acciones se orientan a la cobertura de la población que requiere servicios de cuidado, no así a cubrir a las mujeres que desempeñen labores de cuidado no remuneradas. Es decir que, el diagnóstico y el pronóstico se encuentran en contradicción.

#### ***d) Proceso de Formulación de la REDCUDI desde el papel de las ideas***

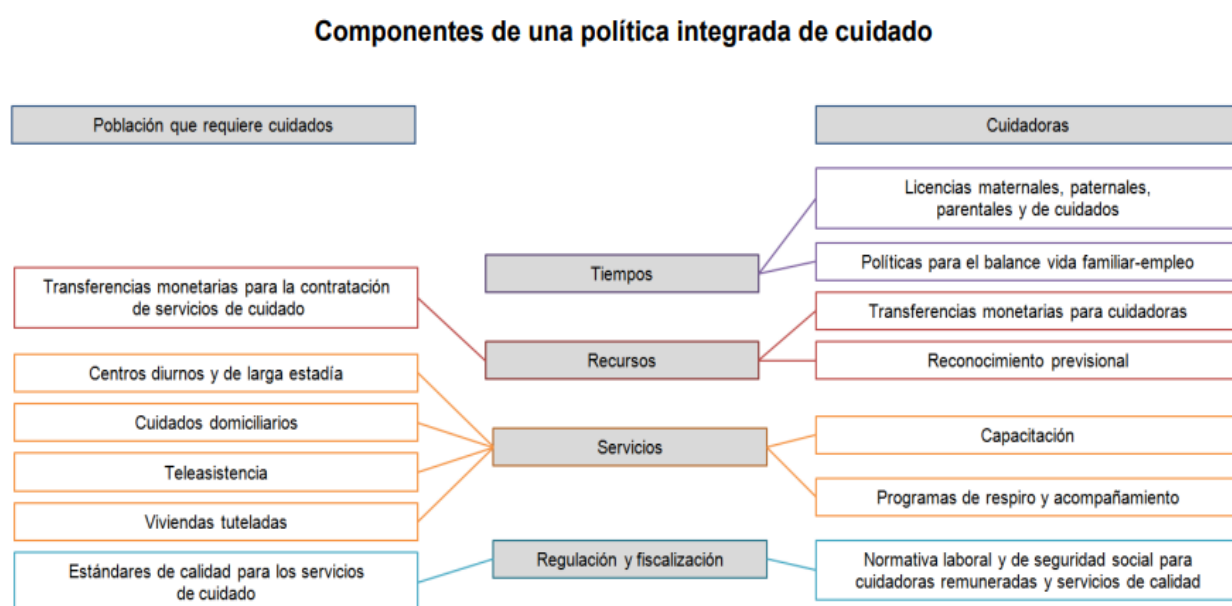
Para abordar la formulación de la red de cuidado desde el papel de las ideas, fue vital entrevistar a quienes llevaron de cerca este proceso. Se parte de la noción de que las ideas hacen referencia a las creencias, valores y marcos interpretativos de la realidad que tienen los distintos actores, instituciones, y tomadores de decisiones son elementos constitutivos de una política pública. Para empezar, se debe comprender que los marcos interpretativos del problema se expresan en los principales debates y las diferentes perspectivas con las cuales se aborda y define el problema. Como resultado de la recolección de datos se encuentra que los marcos interpretativos en la formulación de la red de cuidado se condensan en:

## Desarrollo Integral Infantil

La revisión bibliográfica denota que el tema en la agenda pública se concentró principalmente en el tema del desarrollo y la atención infantil. Desde la presentación de la propuesta de la Red de Cuido el tema quedo ligado al tema de la atención de la primera infancia.

Lo cual no es malo, pero deja en claro que no hubo una problematización del tema de los cuidados más reciente, porque se tomó como antecedente la Política Nacional para la Igualdad y Equidad de Género (PIEG, 2007) dando, por hecho que la discusión de los cuidados ya se había dado en aquel momento. (Informante 3, septiembre, 2022) Como sugieren las fuentes de la Asamblea Legislativa, la política se diseñó pensando en “*hacer efectiva la responsabilidad del Estado en la protección de la niñez*” (Dictamen Afirmativo Unánime, Asamblea Legislativa 2013 p.2) lo cual implica que la política no se estaba pensando en para articular el trabajo y la familia. Por otra parte, esto sugiere que se construye una política que deja de lado algunos de los diferentes componentes para una política integrada del cuidado como son: Tiempos, Recursos, Servicios, Regulación y Fiscalización.

### Ilustración 2. Componentes de una política integrada de cuidado.



Fuente: Nieves y Robles, 2006 p.11

Retomando lo anterior, es claro que la oferta de servicios que propone la Red de Cuido es limitada en tanto se queda únicamente con fortalecer y ampliar las alternativas de cuidado. El diseño no propone el aumento de transferencias monetarias para el cuidado, reformas a las licencias por paternidad y maternidad.

Además, cabe recalcar que durante el proceso de formulación de la REDCUDI hubo una participación mayoritariamente de organizaciones a favor de los derechos de la niñez y la adolescencia - UNICEF, UNEINA, PANIAMOR, VIVA, UNIPRIN, entre otras. Desde este punto de vista, el rol del Estado es velar por servicios de cuidado que propicien el desarrollo integral de la niñez.

Sobre esto es pertinente citar:

“Un hecho clave en la formulación de la red es que hubo una gran participación de las organizaciones que representan a la niñez, y digo esto no porque las mujeres no estuvieran incluidas porque si hubo participación del INAMU, principalmente. Pero desde mi punto de vista las organizaciones de la infancia se convocaron, se reunieron con apoyo de UNICEF y presentaron un documento llamado “PERSPECTIVAS ESTRATÉGICAS Y TÉCNICAS SOBRE LA RED NACIONAL DE CUIDO Y DESARROLLO INFANTIL. Una propuesta de las organizaciones sociales que trabajan en el sector de niñez” donde presentaron sus demandas, y lo que esperaban de la Red de Cuido, no así con las organizaciones de los derechos de las mujeres.” (Comunicación personal, Informante 1, septiembre 2022)

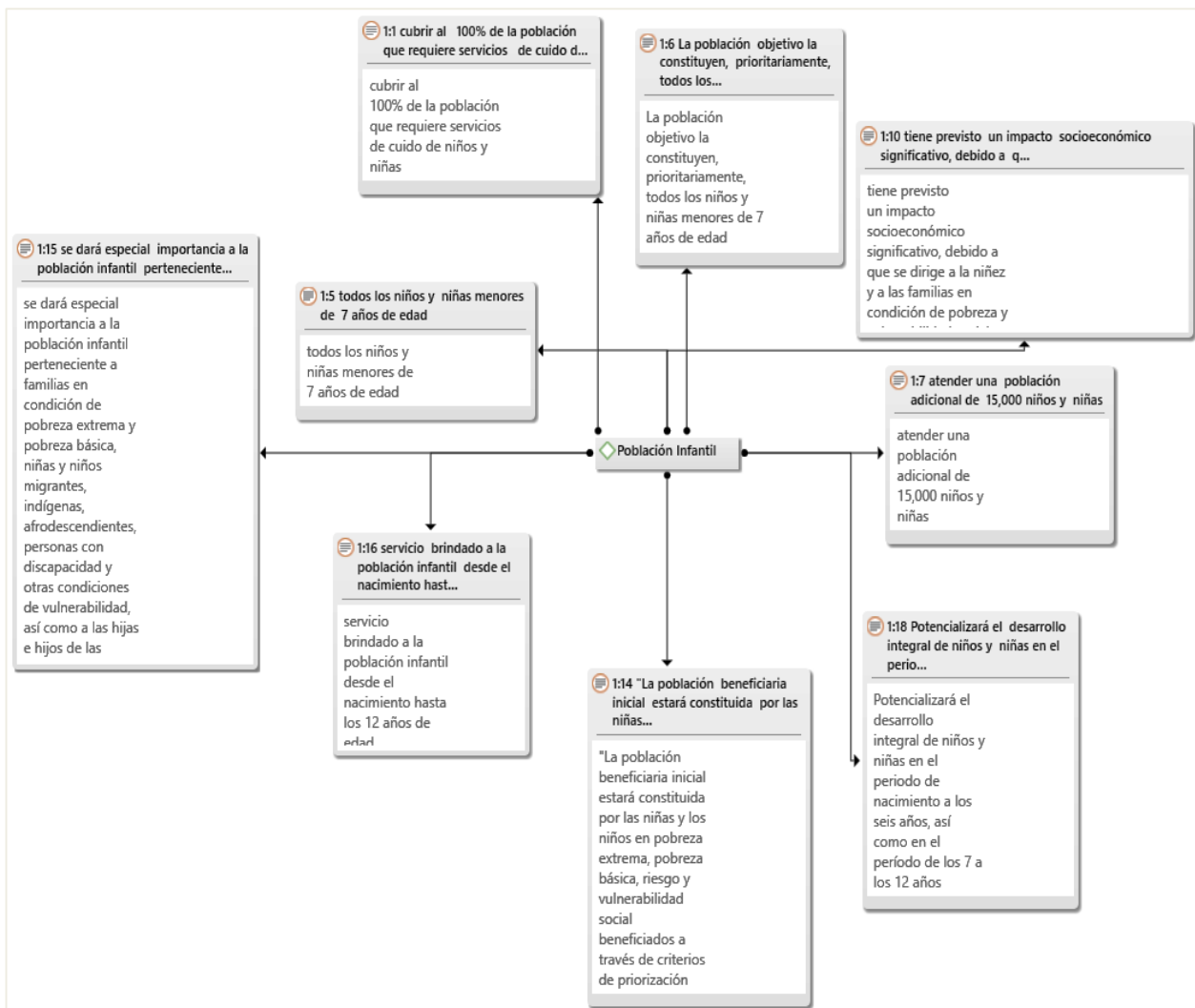
Con lo anterior queda claro que la normativa señala que el tema de la niñez y el desarrollo integral son el pilar de la red de cuidado. No significa que el tema de los cuidados y la corresponsabilidad no estuviese presente desde el inicio de la formulación de la red, pero sí muestra que los derechos de la niñez y los derechos de las mujeres no fueron incorporados de la



misma forma en el diseño de la política. Por otra parte, la participación del INAMU no es sinónimo de incorporar los intereses y necesidades de las mujeres en materia de cuidado, que además pueden ser muy diferentes por región, según momentos del curso de vida de ellas y sus criaturas, en virtud de la cantidad de hijos e hijas, las redes de apoyo con las que cuentan entre otras.

Algunas citas textuales que reafirman este marco interpretativo:

### Ilustración 3. La perspectiva del Desarrollo Infantil en la Red de Cuido



Fuente: Elaboración Propia, con base en la revisión documental.

Un hallazgo importante es que la Red de Cuido pone sobre la mesa la inserción de las mujeres al mercado laboral. Desde el plan de gobierno de Laura Chinchilla se establece que:

“Para muchas familias y en particular para las mujeres jefas de hogar, la falta de opciones de cuidado para niños, niñas y personas adultas mayores, constituye el mayor escollo para integrarse al mercado laboral” (Plan de gobierno de Laura Chinchilla, 2010 p. 15)

El tema de la economía, la inserción laboral y la población económicamente activa femenina, evidentemente está presente, sin embargo, las reflexiones desde la economía del cuidado no se reflejan en el diseño de la política. Esto porque no se contempla la desigual distribución de los recursos monetarios y de tiempo.

Sobre este tema hay algunos puntos de discusión, principalmente porque la red de cuidado pretende atender la pobreza como uno de sus fines, pero sólo a través de la inserción laboral de la mujer, prevaleciendo allí un enfoque reducido y economicista de la pobreza, y que además no contempla las diferencias y particularidades de las mujeres, por ejemplo, de zona urbana y de zona rural. Durante las entrevistas se menciona que;

“El foco del asunto era que las mujeres que querían podían trabajar, pero a esta perspectiva le faltaron componentes de acompañamiento y capacitación, es decir no hay mecanismos para ello. Se sabía que en las zonas rurales había que fortalecer las alternativas de los Hogares Comunitarios, pero al final se decidió no hacer y priorizar otras modalidades que no fueron de mucha ayuda”. (Comunicación personal, Informante 2 septiembre 2022)

Durante el proceso de formulación de la Red de Cuido los grupos feministas quedaron a orillas del debate principalmente porque plantearon reflexiones en torno al tema de los cuidados posicionándolo como un tema tradicional y que otorga a las mujeres el mismo rol: el del cuidado. Los grupos feministas no tuvieron una representación directa y tampoco una participación basta puesto que no deseaban quedar, una vez más, vinculadas al tema de los cuidados, la maternidad y

perpetuando así los roles asignados históricamente a las mujeres (Comunicación Personal Informante 4, septiembre 2022)

### *Atención de la Pobreza*

Sin duda una perspectiva que predomina en los documentos institucionales y que se reafirma con las entrevistas a profesionales y representantes institucionales que estuvieron en el proceso de toma de decisiones, es la idea de que la Red de cuidado es para combatir la pobreza.

Este aspecto, que caracteriza la función de la red de cuidado, es clave para comprender las limitaciones de servicios para el cuidado, así como las limitaciones de acceso.

Por un lado, demuestra que durante la formulación de la red de cuidado tuvo más peso las discusiones sobre desigualdad, inequidad y pobreza que el tema mismo del cuidado y de la corresponsabilidad parental. Al igual que las desigualdades de género que sufren las mujeres por asumir las labores de cuidado que quedaron por fuera del debate. (Informante 4 septiembre 2022)

Esto conlleva a problematizar el diagnóstico del problema, ya que claramente está enfocado en un aspecto económico y la incorporación del rol de las mujeres sólo aparece cuando se vincula a la inserción laboral. Un aspecto importante es que cuando se posiciona la pobreza dentro de esta política se establece un criterio de elegibilidad que pasa por la condición de vulnerabilidad social y económica.

En este punto cabe preguntar ¿Logró la red de cuidado articular de forma equitativa las necesidades de las mujeres en materia de cuidado y corresponsabilidad social con las necesidades de la población menor de edad? La evidencia denota que el objetivo de la política es la atención de la pobreza y el desarrollo infantil, sumado a eso los documentos ofrecen poca elaboración teórica sobre los derechos y necesidades de las mujeres. Lo cual conlleva a entender que las mujeres son visualizadas en la política como un medio para un fin y los derechos de las mujeres quedan supeditados a los derechos de las PME.

### *Corresponsabilidad Social en el cuidado*

Un hallazgo importante se relaciona con que la formulación de la REDCUDI, tomó como punto de partida las discusiones de los grupos de expertas que participaron en la elaboración de la Política Nacional para la Igualdad y Equidad de Género PIEG 2007-2017. (Comunicación personal, Informante 2 setiembre 2022) Con este antecedente en mente, que plantea en su objetivo 1 Cuido como responsabilidad social: “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” (PIEG, 2007-2017 p.62)

Al tomar en cuenta la PIEG como un antecedente sobre el tema de la responsabilidad social del cuidado y que sentó las bases para posicionar el tema en la agenda pública y en la Red Nacional de Cuido, resulta necesario comprender los objetivos mismos de la política y las demandas puntuales que se plantearon en los planes de acción, en relación con la creación de una infraestructura social de cuidado.

Es así como la Política Nacional para la Igualdad y Equidad de Género PIEG (2007) propone como necesidades y acciones a tomar desde el Estado y otros actores:

1. Expansión de la cobertura y mejoramiento de la calidad de la oferta actual de servicios públicos de cuidado en áreas urbanas y rurales, tales como CEN-CINAI, Centros Educativos de Enseñanza Especial, Centros de Atención Integral (CAI) y guarderías y centros infantiles administrados por Instituciones de Bienestar social (IBS), así como aquellas modalidades promovidas desde gobiernos locales. (p.62)
2. Diseño de alternativas de subvención a instituciones, familias y madres adolescentes para facilitar el acceso a servicios de calidad, privados o asociativos de cuidado infantil. (p.62)
3. Ampliación de la participación de las empresas urbanas y rurales e instituciones públicas en la creación de alternativas de cuidado para la atención de hijas e hijos de personas

trabajadoras en conglomerados de empresas geográficamente cercanas. En el caso de las empresas privadas esto se puede lograr promoviendo proyectos de cuidado con recursos manejados bajo el enfoque de Responsabilidad Social Corporativa o apelando a esquemas de financiamiento mixto sector privado-estado. (p.62)

4. Incorporación de criterios en los mecanismos de regulación, supervisión y certificación de centros de cuidado, que tomen en cuenta necesidades particulares de madres y padres, tales como: ubicación cercana a los lugares de trabajo, idoneidad del personal a cargo, oferta integral de servicios y horarios adecuados a las necesidades de las personas trabajadoras. (p.63)
5. Mejoramiento de la regulación, supervisión y certificación de centros de cuidado, mediante la asignación de recursos humanos y financieros al órgano correspondiente, ubicado en el Ministerio de Salud. (p.63)
6. Creación de centros de cuidado como requisito de los nuevos proyectos de vivienda construidos con el Bono Familiar de la Vivienda. (p.63)

Sin lugar a dudas, los aportes de la PIEG (2007-2017) contribuyen a esclarecer la necesidad de fortalecer las alternativas de cuidado. Como política no recopila las discusiones sobre los servicios que debían brindar las alternativas de cuidado, se hace referencia la calidad de los servicios, pero no brinda insumos suficientes para determinar las necesidades de las mujeres con respecto a los servicios de cuidado y aún más para complementar con otros componentes. Algunos informantes mencionan que “la PIEG tiene una lógica de planificación y es se concibe como una sombrilla grande para hacer las cosas” (Informante 5, octubre 2022)

Es importante citar que; “la política, en su formulación aspira a ser el cuarto Pilar del desarrollo, aun sabiendo que esto es un proceso de muchísimos años, entonces la red de cuidado funge como un marco de acciones y responsabilidades que se plasman en el decreto de la política” (Informante 5, octubre 2022)

Anudado a lo anterior, un punto importante es que esta discusión sobre los cuidados no profundiza en los componentes necesarios para una política integrada de cuidados. Es decir, ampliación de los tiempos para el cuidado que se traducen en licencias de maternidad y paternidad, o servicios que contribuyan a balancear la vida familiar y la vida laboral.

Con respecto a los recursos, se contemplan las transferencias monetarias para contratar servicios de cuidado, no así transferencias para la población cuidadora y reconocimiento. En esta misma línea tanto la PIEG como la REDCUDI proponen servicios o alternativas de cuidado para la población beneficiaria y se omiten acciones de acompañamiento y capacitación para las personas cuidadoras que no ejercen el cuidado desde la figura del CECUDI o CEN-CINAI.

La formulación de la red de cuidado parte de 4 ideas o perspectivas centrales y a la vez cuatro propósitos, que son:

- *Desarrollo Integral Infantil* de la mano de los derechos de la niñez y la adolescencia de la mano de la Convención sobre los Derechos del Niño y el Código de la Niñez y la Adolescencia.
- *Inserción Laboral de la Mujer* en relación con la Convención Sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (CEDAW) y Ley de Promoción de la Igualdad Social de la Mujer, N.º 7142
- *Atención a la pobreza* con la del Instituto Mixto de Ayuda Social para incluir en la red a la población de escasos recursos.
- *Corresponsabilidad Social en el cuidado*, tomando como antecedente la Política Nacional para la Igualdad y Equidad de Género PIEG 2007-2017.

A modo de síntesis, en la formulación de la política se encuentran diferentes marcos interpretativos que no son excluyentes uno de otro. Sin embargo, cabe preguntar si esta política fue capaz de articular todas las ideas en un solo objetivo. Es importante analizar que la red de cuidado

al establecer diferentes puntos de partida y comprensiones del problema también genera diferentes criterios de elegibilidad que tiran en diferentes direcciones. Este punto se profundiza más adelante.

*e) Criterios de elegibilidad como condicionantes del Universalismo*

En esta sección se puntualizan los criterios de elegibilidad que condicionan el universalismo, recordando que la elegibilidad es entendida como la selección previa para determinar quiénes tienen derecho a recibir determinados beneficios y bajo cuales criterios. Según Esping-Andersen, (1990) han predominado tres criterios de elegibilidad. El primero por ciudadanía que es pertenecer a un Estado-nación, el segundo por contribuciones según el aseguramiento directo e indirecto y el tercero por asistencia según la necesidad económica. (Martínez Franzoni y Sánchez Ancochea, 2021)

Primeramente, se encuentra el **contexto institucional** que hace referencia a las instituciones disponen de autoridad, poder, [...] proporcionan el contexto físico, cognitivo y moral para la acción conjunta, la capacidad de intervención, los lentes conceptuales para la observación, la agenda. Como resultado de las entrevistas se denota que para ciertos participantes el objetivo y finalidad de la red de cuidado es la atención a la pobreza por lo que predomina un criterio de asistencia o necesidad. Así mismo, una institución como el IMAS es la que dispone de autoridad para ampliar o reducir el acceso a los servicios, Claramente, el IMAS por su rol y estatuto orgánico es un actor que tiene poder de decisión e impone criterios de elegibilidad,

Desde **el papel de las ideas**, los criterios de elegibilidad que predominan son, ciudadanía por pertenecer a un Estado-nación y por la necesidad económica.

El criterio de ciudadanía hace referencia a las personas menores de edad, que tienen derecho a acceder a las alternativas de cuidado, por el simple hecho de ser una población vulnerable y que requiere ser protegida por el Estado. A pesar de ello, se establece claramente un límite de edad que determina hasta que edad un niño, niña requiere ser cuidado. Para las mujeres el criterio de ciudadanía está relacionado con el papel de la mujer dentro del “deber ser” que pretende la red

de cuidado. Es decir, toda mujer tiene derecho a acceder a la red de cuidado por ser parte del Estado/nación, sin embargo, la mujer debe ser primeramente madre-trabajadora remunerada.

De esta forma, los criterios de elegibilidad varían a partir de los clivajes de clase, género e inserción laboral de las mujeres. Por un lado, la división de clase y género en tanto una gran mayoría de las mujeres necesitan de servicios de cuidado, pero la Red de Cuido solo atenderá las de menor ingreso bajo el argumento de que lo necesitan más, dejando así de lado, espacio para posibles alianzas en la ampliación y cobertura de los servicios. Por otro lado, la inserción laboral de las mujeres como un requisito para acceder a la red de cuidado que creo y mantuvo por muchos años el “circulo vicioso” de la Red de Cuido; cuando las mujeres y sus familias se insertaban al mercado laboral superaban por un monto mínimo la línea de pobreza y automáticamente eran excluidas de los servicios de la REDCUDI. Este tema se atenuó durante la administración de Carlos Alvarado y la defensoría de los habitantes denunciaron en repetidas ocasiones este problema en el acceso a la Red de Cuido.

Sumado a eso, desde la formulación de la política, el universalismo se entendió como cobertura dejando a un lado suficiencia y equidad de los servicios. Esta visión reducida para la construcción del universalismo dio lugar a una definición de la elegibilidad y de los mismos criterios de elegibilidad con alcances limitados, pero no solo eso, sino que también estuvieron mediados por el encuadre acerca de la restricción fiscal, dado que la disponibilidad de recursos es el factor que en la visión de quienes tomaron decisiones, impedía amplia cobertura.

Por último, esta comprensión del universalismo como cobertura (posiblemente de población no cubierta) dejó de lado cualquier tematización de la trayectoria que podría haber dado lugar a ir de menos a más inclusión. Es decir, no permitió pensar en el cómo, ni trazar una ruta – al menos en papel – para lograr los resultados universales que se propuso la red a muy grandes rasgos.



**Tabla 5. Criterios de Elegibilidad como condicionantes del universalismo.**

Condicionantes del Universalismo	Elementos	Criterios de Elegibilidad		
		Ciudadanía	Contribuciones	Necesidad
<b>Papel de las Ideas</b>	Desarrollo Integral Infantil	Predomina el interés superior del niño (a) Restricción etaria, pero se garantiza acceso a todos los niños y niñas dentro del rango de edad		Se prioriza el acceso a los niños y las niñas de familias vulnerables
	Inserción Laboral de la Mujer	Se clasifica un criterio de elegibilidad por ciudadanía, pero la definición de “Mujer ciudadana” encierra los estereotipos de la mujer y condiciona el acceso a los servicios		
	Atención a la pobreza			Existe una comprensión meramente asistencial del cuidado
<b>Normativa de la Red de Cuido</b>	Población Meta	La población meta que se define en los documentos oficiales es la niñez y en vulnerabilidad social		Se incluyen a las familias de bajos recursos y en vulnerabilidad social
<b>Contexto Institucional</b>	Institución a cargo (IMAS)			Se basa en el contexto socioeconómico de las familias

Fuente: Elaboración Propia.

A modo de conclusión, durante el proceso de formulación de la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil se plantea atender diferentes problemas o necesidades de la población costarricense. Por un lado, la atención a la pobreza y la inserción laboral de las mujeres mediante la oferta de cuidados y por otro lado la igualdad de género y la corresponsabilidad social de los cuidados.

La solución o respuesta que se ofrece a los dos problemas percibidos en la formulación de la red es la oferta de cuidados, acceso y expansión de los servicios de cuidados. La revisión documental muestra que en su formulación la red busca incluir tanto los derechos de la mujer como los derechos de la población infantil, es decir la red pretende avanzar en dos rutas que deben dialogar. Sin embargo, estas dos rutas parecen no dialogar en la formulación de la red de cuidado, en cuánto a los objetivos y metas planteadas.

Evidencia de esto son los objetivos mismo de la política, que posicionan, por un lado, garantizar el derecho de los niños y las niñas de acceder a programas de cuidado, en procura de su desarrollo integral, articular los diferentes actores sociales, alternativas y servicios de cuidado y desarrollo infantil. Por otra parte, promover la corresponsabilidad social en el cuidado y procurar que los servicios de cuidado permitan la inserción laboral y educativa de los padres y las madres. (Ley N° 9220)

Como se mencionó en algunas entrevistas, es importante que la REDCUDI plantee nuevas acciones y estrategias en materia de cuidado y corresponsabilidad social. Cabe citar:

“la red de cuidado debe complementarse con estrategias para la inserción laboral, contemplar las necesidades de tiempo de las madres, y padres y de las personas encargadas del cuidado. Además, en la tarea de la corresponsabilidad social falta mucho por hacer, y la red misma no plantea las acciones para fomentar esa corresponsabilidad social, para que no sólo las mujeres asuman el cuidado, para que los hombres asuman y se involucren más” (Informante 2, septiembre 2022)

Un punto por considerar es la definición de ¿Quiénes tienen el problema?, la población infantil en condición de vulnerabilidad y riesgo social y las mujeres que requieren los servicios para insertarse al mercado laboral. Pero el grupo objetivo de las medidas o la población meta es la población infantil dentro del rango de edad establecido.

También, se evidencia que quienes tuvieron voz en la definición del problema y de la solución fueron predominantemente las organizaciones por los derechos de la niñez y la adolescencia, profesionales del área de la Educación y representantes de instituciones públicas.

Finalmente, todo el encuadre del problema desde su formulación, tomando en cuenta el papel de las ideas, los marcos analíticos del problema, los objetivos y las metas planteadas son elementos clave que condicionan los resultados universales de la política. Esto porque, como se aprecia en el último apartado de esta sección, los criterios de elegibilidad de la red de cuidado se basan en ciudadanía y predominantemente asistencia., sin embargo, la población merecedora de estos servicios de cuidado son para la población infantil y para la mujer en tanto sea madre-trabajadora.

Además, se condicionan los resultados universales, en tanto la política plantea metas “realistas”. Parece muy importante rescatar aquí la siguiente cita;

Cuando se discutió el tema con Doña Laura, se definió que en la política se contemplaran metas que se pudieran alcanzar, es decir que fueran metas específicas considerando la relación calidad-costos. La misma presidenta quitó del programa expectativas o metas que no se fueran a alcanzar. En ese momento específico, en campaña política, se prefirió lo alcanzable pero que permitiera empezar a trabajar en algo más amplio. (Informante 5, octubre, 2022)

Con esto se concluye que, al momento de la creación del plan de gobierno y de la red de cuidado no había suficiente información ni estadísticas sobre las necesidades de la población en materia de cuidado y de cobertura. Segundo, en ese entonces no había apoyo e iniciativa del Estado,

estaba siempre presente el tema de los costos y se decide no colocar compromisos no alcanzables. Y, por último, lo que se logra es plantear una propuesta base, con leyes y decretos para darle un énfasis de interés público y de prioridad.

Esto explica, porque tanto en la revisión documental como en las entrevistas se encuentra que la red de cuidado plantea, por un lado, aspiraciones universalistas, posicionar los cuidados como el cuarto pilar del desarrollo, contribuir en la corresponsabilidad social de los cuidados y un cambio de paradigma en la sociedad, pero, por otro lado, plantea objetivos y metas específicas, se enfoca en cobertura y ampliación de centros de cuidado, se priorizan poblaciones vulnerables, y aspira al universalismo en términos de cobertura pero no en acceso.

### **3. Transformaciones de la red de cuidado en busca de la ampliación de los resultados universales.**

En el presente apartado se recopilan una serie de modificaciones al diseño inicial de la red que busquen la ampliación de los resultados universales. Para ello, se presenta una síntesis de las principales limitaciones para la construcción del universalismo dentro de la red de cuidado existentes desde sus inicios y se puntualizan las modificaciones y reformas a las leyes sobre la red de cuidado. Se utiliza una línea del tiempo para demarcar los distintos momentos y transformaciones de la red de cuidado, desde su formulación hasta los cambios en los últimos años, 2020-2021.

#### *Limitaciones para la construcción del universalismo en la REDCUDI*

En la revisión documental y en las entrevistas, no se evidencian discusiones sobre el enfoque del universalismo, los documentos ofrecen con poca elaboración de la comprensión teórica del universalismo, así como tampoco hay una propuesta del universalismo que se busca construir con metas claras de cómo llegar a tales resultados. Desde el momento de formulación se coloca en la normativa de la red de cuidado la universalización como una aspiración, pero sin proponer medidas concretas.

A continuación, se puntualizan estas limitaciones para posteriormente contrastarlas con las nuevas modificaciones a la red que procuran mayores alcances universalistas:

Durante los primeros años de ejecución y operacionalización de la red, la Defensoría de los Habitantes comienza a señalar algunos aspectos de la política que van en dirección opuesta a la propuesta del universalismo. El informe de la auditoría claramente denuncia la focalización de la red de cuidado: la Redcudi no garantiza el acceso universal de todos los niños y niñas a los servicios que brinda:

“La Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil, desde su inicio, ha concentrado los esfuerzos en brindar sus servicios a los niños y las niñas del país cuya condición socioeconómica corresponde a pobreza o pobreza extrema. Bajo este contexto, y producto de la aplicación de

la denominada “Directriz para la ejecución de los recursos públicos de los programas sociales del IMAS”, del 13 de octubre de 2014...entre el último trimestre del 2014 y el primer trimestre del 2015, 1777 niños, que estaban recibiendo el subsidio del IMAS como beneficiarios de las modalidades de atención de la REDCUDI dejaron de percibir dicho subsidio. En todos esos casos, las familias de los niños y niñas perdieron su condición de beneficiarios de los programas del IMAS por cuanto los padres y madres accedieron al mercado laboral y sus ingresos superaron la línea de pobreza; sin embargo, para la toma de la decisión que los excluyó, no se evidenció que se considerara la necesidad del apoyo estatal relativo al cuidado de sus hijos e hijas, para continuar laborando y generando dichos ingresos” (Defensoría de los Habitantes, 2015 p.21)

Además, se enfatiza en la población meta que propone la red de cuidado, es decir los criterios de elegibilidad para acceder al servicio. Tales como, la condición de pobreza, pobreza extrema y exclusión social, como requisito para tener acceso a los servicios de cuidado, también, que los padres y madres se inserten al mercado laboral, y la priorización por rango de edad para incluir niños y niñas en los centros de cuidado.

Así, lo menciona la misma ley N.º 9220

“en su artículo 1, es muy clara en cuanto a que la REDCUDI se crea con la finalidad de establecer un sistema de cuidado y desarrollo infantil de acceso público, universal y de financiamiento solidario; de igual forma, el artículo 2, inciso a), garantiza el derecho de todos los niños y las niñas del país, prioritariamente los de cero a seis años, a participar en programas de cuidado, en procura de su desarrollo integral...” (Defensoría de los Habitantes, 2015 p.21)

A esto se le suma que, a pesar de incluir distintos actores sociales e instituciones públicas, para articular los esfuerzos de la red de cuidado, el ingreso a la Red lo determinan las políticas de las

instituciones que la conforman, lo cual no permite planificar un avance progresivo para garantizar el acceso universal de los niños y las niñas a la REDCUDI. Sobre este punto se encontraron algunas opiniones opuestas en las entrevistas, que hay quienes abogan por una administración de la REDCUDI desde el MEP, por ser un tema de educación de la primera infancia y también hay quienes están a favor de que la red sea administrada por el PANI por razones de responsabilidades y alcances que tiene cada institución como se menciona aquí:

“Desde mi punto de vista, la red de cuidado nunca debió estar en el IMAS, para mí debe ser administrada por el PANI, porque, el mismo estatuto orgánico del PANI le atribuye la responsabilidad de velar por el bienestar de la niñez, sin importar si las madres están trabajando o no. Si hay un menor de edad en vulnerabilidad social el PANI puede actuar. (Comunicación personal, informante 1, septiembre 2022)”

Considerando el financiamiento, los recursos destinados a la red de cuidado provenientes de FODESAF representaban a una limitación ya que el actuar del IMAS debe ser con base a la Ley N. 5662: Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares que establece en su artículo 2:

“Son beneficiarios de este Fondo los costarricenses y extranjeros residentes legales del país, así como las personas menores de edad, quienes a pesar de carecer de una condición migratoria regular en el territorio nacional, se encuentren en situación de pobreza o pobreza extrema, de acuerdo con los requisitos que se establezcan en esta y las demás leyes vigentes y sus reglamentos”

Sobre este tema la Defensoría de los Habitantes en el mismo informe de la auditoría explica que:

“la exclusión de beneficiarios que no cumplen con ese perfil impacta negativamente el logro de postulados fundamentales de la REDCUDI, referidos a lograr la universalización del servicio y procurar el acceso de los padres de familia a los

servicios educativos y al mercado laboral, precisamente como un medio para que superen su condición de pobreza o pobreza extrema.” (Defensoría de los Habitantes, 2015 p.21)

En el apartado anterior se concluye que la REDCUDI se crea en el marco de una campaña política, con un plan de gobierno que debe proponer metas alcanzables en un plazo de 4 años de gobierno, sin apoyo e iniciativa del Estado y con un panorama económico que limita el financiamiento de la política. Todo esto abona a plantear una política con aspiraciones universales, pero con metas cortoplacistas.

#### *Avances hacia el universalismo en la Red de Cuido*

Durante la operacionalización de la red de cuidado, los actores clave como la Comisión Consultiva, la Secretaría Técnica y otros involucrados han planteado “Planes Estratégicos” para cumplir con la propuesta de la red de cuidado, para ampliar la cobertura y mejorar los servicios. Recientemente se han presentado algunas modificaciones importantes en la normativa de la política. A continuación, se desarrollan las principales modificaciones en la normativa de la REDCUDI:

- **Ley N° 9941 Reactivación y reforzamiento de la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil. (2021)**

El primer artículo de esta ley hace referencia al principio de universalidad y propone un cambio en los criterios de elegibilidad que determina el acceso a los servicios de la red:

“la REDCUDI cubrirá a la población menor de edad, como beneficiaria primordial del sistema, sin distinciones o exclusiones de ninguna naturaleza, según los criterios que dicta esta ley y su reglamento” (Artículo 1)

Esto implica replantear la población meta de la política, si bien en cierto, sigue siendo la población menor de edad, esta se comprende así:



“Que la niñez y la población menor de edad es una sola, al tiempo que cualquier normativa que les proteja deberá aplicarse e interpretarse sin distinción alguna a favor de todo niño o niña solicitante o beneficiario del sistema, independientemente de la situación socioeconómica, la etnia, la cultura, el género, el idioma, la religión, la ideología, la nacionalidad o cualquier otra condición propia de sus padres, madres, representantes legales o encargados.” (Artículo 1, inciso a)

“Que los derechos y las garantías de este grupo etario en todo caso son de interés público, irrenunciables e intransigibles, sin perjuicio de las limitaciones reguladas en esta ley”. (Artículo 1, inciso b)

Llama la atención que el inciso busca proponer diferenciar y separar las condiciones sociales, económicas de las personas encargadas, madres y padres, del derecho de los niños y las niñas a acceder alternativas de cuidado y desarrollo integral sin ser excluidos en caso de que la madre/padre se incorpore al mercado laboral. Además, de extender la posibilidad hasta la adolescencia. La única limitación que se plantea es la disponibilidad presupuestaria:

“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 o menores de dieciocho años, si poseen alguna discapacidad, de acuerdo con la priorización que establezca la Secretaría Técnica de la Redcudi”. (Artículo 3, inciso b)

Además, se extienden las responsabilidades del Ministerio de Educación Pública (MEP) debido a que se le designa como co-responsable del cuidado y el desarrollo infantil. Esto quiere decir que el MEP deberá velar por el cuidado y desarrollo integral de la población infantil, y no sólo por su desarrollo intelectual y académico que ofrece el sistema educativo:

“El Ministerio de Educación Pública (MEP) será corresponsable del cuidado y el desarrollo infantil de los menores de edad que estén matriculados en los centros educativos públicos, para lo cual deberá implementar alternativas de atención complementarias al programa académico, de conformidad con los lineamientos y las estrategias definidas por la Comisión Consultiva que establece la presente ley, en coordinación con el Consejo Superior de Educación (CSE)” (Artículo 3)

Otro aspecto modificado en la red de cuidado, es el financiamiento. Con esta ley se permite que la política se financie con recursos provenientes de otras fuentes e instituciones. Cabe recordar que con los recursos de FODESAF solo se podía impulsar políticas para las poblaciones en condición de pobreza y pobreza extrema. Las otras formas de financiamiento con las que dota a la REDCUDI, se enuncia en el artículo 15:

“El veinte por ciento (20%) del total de los recursos asignados al Patronato Nacional de la Infancia (PANI) por concepto de impuesto sobre la renta, según lo establecido en el artículo 34 de la Ley 7648, Ley Orgánica del Patronato Nacional de la Infancia, de 9 de diciembre de 1996.” (inciso b)

“La totalidad del superávit libre acumulado del ejercicio económico tras anterior del Patronato Nacional de la Infancia (PANI), registrado en la liquidación presupuestaria.” (inciso c)

“El cincuenta por ciento (50%) de la totalidad del superávit libre acumulado del ejercicio económico tras anterior del Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU), registrado en la liquidación presupuestaria.” (inciso d)

“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.” (inciso e)

También, se autoriza a instituciones como el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), el Patronato Nacional de la Infancia (PANI) y el Ministerio de Educación Pública (MEP) a financiar y destinar recursos para la “construcción, remodelación, ampliación, compra de edificaciones y terrenos, alquiler, equipamiento, apertura y operación de centros de cuidado y desarrollo infantil” (Artículo 18)

Por último, dentro de esta ley, en su artículo 10 se adicionan funciones a la Secretaría Técnica. Cabe resaltar el inciso h, ya que hace referencia al manejo de los subsidios que reciben las familias. Principalmente porque se menciona que:

“Estos subsidios deberán contar con criterios y montos homologados entre instituciones, según las condiciones del servicio, de acuerdo con los estudios y el análisis de la Secretaría Técnica de la REDCUDI” (Artículo 10, inciso h)

Lo importante de este inciso es que es un avance para mejorar la calidad de la prestación de servicios y garantizar los mismos parámetros entre las instituciones que participan en la red de cuidado.

- **Ley N° 10038 Reforma Crea la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil, Ley Orgánica del Patronato Nacional de la Infancia, Reactivación y reforzamiento de la red nacional de cuidado y desarrollo infantil (2021)**

El principal punto que se reforma es la Coordinación superior de la Red de Cuido, siendo trasladada al Patronato Nacional de la Infancia: “El Patronato Nacional de la Infancia será el que coordine y presida la Comisión Consultiva de la REDCUDI” (Artículo 1)

De modo que este cambio permite ampliar el acceso a la red de cuidado y ubicar a la población menor de edad que requiere los servicios de la red.

“Sobre la nueva reforma, yo coincido en que la coordinación de la red en manos del PANI, va a hacer que avancemos con la red y con todo lo que se propuso. Es una institución que por su ley orgánica puede cobijar a gran parte de la población menor de edad en riesgo. Además de que son los profesionales del PANI los que trabajan directamente con la población afectada y pueden determinar si un niño o niña requiere los servicios de la red de cuidado.” (Comunicación personal, informante 1, septiembre 2022)

A pesar de estos avances, tanto en la formulación como en la reforma de esta política la definición de las poblaciones objetivo los criterios de elegibilidad siguen siendo un punto de tensión ya que hay actores a favor de la focalización y de la reducción de la pobreza, quienes argumentan que, bajo un contexto de desigualdad social, se debe priorizar la equidad en la distribución de los bienes y servicios para así llegar a la igualdad. Por otra parte, están los argumentos a favor de la universalización progresiva de la política, basada en derechos humanos y no en la asistencia. (Informante 2, septiembre 2022) Como se evidenció anteriormente, sigue prevaleciendo la priorización y la focalización de los grupos y familias vulnerables para después avanzar progresivamente hacia la universalidad.

El punto es que la REDCUDI, plantea una política de cuidados universal, contempla el enfoque de derechos humanos y desarrollo integral de la niñez, pero a la vez (contradictoriamente) propone acciones de corte asistencial para la población más vulnerable.

A modo de síntesis, la Red de Cuido es una política en construcción, las últimas modificaciones a la política no contemplan ningún tipo de encadenamiento con otras políticas ya existentes. Por mencionar algunos sería necesarios encadenamientos con políticas género y equidad para contribuir a reducir las brechas en desigualdad de género. Asimismo, la Red de Cuido

puede articularse con políticas en materia de Seguridad Laboral y Legislación Laboral para incluir figuras como personas cuidadoras remuneradas, riesgos y derechos para las personas cuidadoras remuneradas.

A lo largo del tiempo se va transformando y se evidencian esfuerzos por avanzar hacia los resultados universales. Para ilustrar los cambios de la política se presenta el siguiente esquema:

#### Ilustración 4. Transformaciones de la red de cuido del 2010-2022



Fuente: Elaboración propia.

## **CAPÍTULO V: CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

En este capítulo se exponen las conclusiones, los resultados y las limitaciones metodológicas de la investigación. Además de eso, es pertinente desarrollar las implicaciones para la política y las reflexiones desde el Trabajo Social. En cuanto a las recomendaciones, van dirigidas a personas investigadoras, que deseen realizar estudios de caso y análisis de política sobre esta temática, y a la Escuela de Trabajo Social para incorporar las discusiones sobre los cuidados en los diferentes espacios académicos.

### **Principales hallazgos de la investigación**

Para empezar, un primer hallazgo, apunta a la formulación inicial la red de cuidado, donde se plantea el universalismo como una aspiración, pero sin metas concretas, definiciones ni un enfoque claro de este. En términos empíricos, los documentos muestran que no hay mayor elaboración sobre los alcances universalistas de la política. Es hasta después del 2015, con la auditoría de la Defensoría de los Habitantes cuando las personas responsables y la Secretaría Técnica comienzan avanzar en la planificación estratégica y a plantear acciones acordes a los objetivos propuestos.

En los documentos oficiales predomina el tema de la cobertura, en términos cuantitativos, porque al ser una política enlazada al plan de gobierno, hubo una preocupación por incluir metas realistas y alcanzables en los 4 años de la administración y por el financiamiento. Es así como se recurre a plantear una propuesta base, con leyes y decretos para darle un énfasis de interés público y de prioridad. La evidencia sugiere que, se presentan, por un lado, aspiraciones universalistas, posicionar los cuidados como el cuarto pilar del desarrollo, contribuir en la corresponsabilidad social de los cuidados y un cambio de paradigma en la sociedad; por otra parte, objetivos y metas específicas, énfasis en cobertura, ampliación de centros de cuidado y priorización de poblaciones vulnerables.

Anudado a esto, se considera como un obstáculo para la red, el contexto de reformas neoliberales con tendencia a la focalización de las políticas sociales, reducción en la cobertura de las políticas, la prestación de servicios sociales exclusivamente hacia las poblaciones en pobreza y pobreza extrema y la disminución de la inversión pública (Vega, 1996)

Un segundo hallazgo, tiene que ver con las limitaciones en acceso debido al framing de la REDCUDI, y el proceso de toma de decisiones. Un hecho que llama la atención es que el marco interpretativo emergente es el derecho de la población menor de edad de acceder al cuidado, desde la perspectiva del desarrollo integral de la niñez y de la adolescencia, así como del interés superior del niño. Esto se explica en parte, porque en la formulación hubo una participación mayoritariamente de organizaciones a favor de los derechos de la niñez y la adolescencia. Esto no implica que el tema de los cuidados y la corresponsabilidad no hayan sido discutidos desde el inicio, pero refleja que los derechos de la niñez y de las mujeres no fueron incorporados de la misma forma en el diseño de la política. Dentro de una política de cuidado tanto los derechos de la mujer como los derechos de la población menor de edad, deberían dialogar y ser tomados en cuenta al mismo nivel.

Un tercer hallazgo, se encuentra relacionado con la asociación del papel de la mujer con la inserción laboral. En el diseño inicial la red de cuidado ofrece la prestación de servicios para las mujeres en vulnerabilidad social que decidan insertarse en el mercado laboral, ya que, si no hay inserción laboral el cuidado seguirá siendo responsabilidad de las mujeres. Con esto, se excluyen a las mujeres que no son madres trabajadoras, una vez más los derechos de la mujer quedan supeditados a la inserción laboral y a los derechos del niño y la niña.

Se concluye que el marco interpretativo se basa en una idea de las mujeres como madres y trabajadoras y no desde la óptica de los derechos y la emancipación de la mujer para trascender los roles de cuidado. Por el contrario, se les asigna a las mujeres la tarea de balancear el trabajo y la

vida familiar, lo cual mantiene a las mujeres como las responsables del cuidado, pero al mismo tiempo la política no reconoce el rol de personas cuidadoras.

El cuarto hallazgo se vincula a la corresponsabilidad social en el cuidado, el tema aparece en la formulación principalmente porque es una red de cuidado y toma como referencia la PIEG (2007-2017), gracias a los aportes de esta política, se logra esclarecer la necesidad de fortalecer las alternativas de cuidado. Sin embargo, este antecedente no brinda insumos sobre los servicios que deben brindar las alternativas de cuidado para mejorar la calidad y acorde a las necesidades de las mujeres. Además, al igual que la red no propone complementar los servicios de cuidado, con otros componentes para avanzar en la creación de una política integrada de cuidados como plantea Nieves y Robles (2006) tales como, la ampliación de los tiempos para el cuidado que se traducen en licencias de maternidad y paternidad, transferencias monetarias para contratar servicios de cuidado, transferencias para la población cuidadora y reconocimiento. (Nieves y Roble 2006)

En esta misma línea tanto la PIEG como la red de cuidado omiten acciones de acompañamiento y capacitación para las personas cuidadoras. A pesar de que la PIEG es un antecedente muy válido, el cual recopila esfuerzos y la participación de mujeres en su elaboración, no contribuyó a una problematización más reciente del tema de los cuidados, dando por hecho que la discusión de los cuidados ya se había dado en aquel momento.

En quinto lugar, la relación entre el diagnóstico y el pronóstico, en el diagnóstico, los marcos interpretativos sugieren que, quienes tienen el problema son las personas menores de edad y las mujeres pueden acceder al derecho al cuidado de forma condicionada, donde el problema del cuidado, de la corresponsabilidad, de visibilizar el trabajo doméstico y conciliar la vida laboral con la familiar quedan bajo una política que ofrece alternativas de cuidado sin incorporar componentes de una política de cuidados.

Igualmente, en la ruta que se plantea para resolver el problema se encuentran inconsistencias con el diagnóstico. Por un lado, están la ampliación de la cobertura, ampliar centros



de cuidado, ofrecer más alternativas de cuidado, pero siempre bajo los mismos parámetros, por y para las poblaciones empobrecidas, niños y niñas en condición de vulnerabilidad y solo para madres trabajadoras en atención a la pobreza. Cabe recordar, que durante la formulación de la red de cuidado las discusiones sobre desigualdad, inequidad y pobreza, estuvieron muy presentes, por lo que tuvieron mayor peso e impacto en la política, incluso más que el tema del cuidado, de la corresponsabilidad parental y las desigualdades de género. Esto se explica en parte, por la poca participación de grupos de mujeres en la formulación de la Red de Cuido, el INAMU como institución oficial tuvo algunos aportes, sin embargo, una jerarca, una representante del INAMU no podrían abogar por las diferentes necesidades y particularidades de las mujeres de distintas clases sociales, zonas geográficas, edades entre otras.

Un sexto hallazgo, va en relación con los criterios de elegibilidad, se denota que el objetivo y finalidad de la red de cuidado es la atención a la pobreza por lo que predomina un criterio de asistencia o necesidad. Así mismo, una institución rectora como el IMAS es la que dispone de autoridad para ampliar o reducir el acceso a los servicios y esto de la mano de la fuente de financiamiento FODESAF, que solo puede ser utilizada para atender a la población en pobreza y pobreza extrema. En la formulación de la red de cuidado predominan los criterios de elegibilidad por la necesidad económica y ciudadanía por pertenecer a un Estado-nación, pero este último haciendo referencia principalmente a los derechos de la población menor de edad.

Finalmente, los hallazgos en relación con las transformaciones de la política y sus avances hacia el universalismo. Empezando por la *Ley N° 9941 Reactivación y reforzamiento de la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil (2021)*, que hace referencia al principio de universalidad y propone un cambio en los criterios de elegibilidad, siempre incluyendo a la población menor de edad como principal beneficiaria, pero enfatizando en que no haya distinciones o exclusiones de ninguna naturaleza. Además, agregan una comprensión de la población menor de edad como una

sola y que el Estado debe proteger independientemente de la situación socioeconómica, la edad, la etnia, la cultura, el género, el idioma, la religión, la ideología o la nacionalidad.

También, se hace un esfuerzo por separar las condiciones sociales, económicas de las personas encargadas, madres y padres, del derecho de los niños y las niñas a acceder alternativas de cuidado y desarrollo integral sin ser excluidos en caso de que la madre/padre se incorpore al mercado laboral.

Con respecto a la participación de otras instituciones, se resalta que se extienden las responsabilidades del Ministerio de Educación Pública (MEP), siendo ahora co-responsable del cuidado y el desarrollo infantil. El MEP asume una nueva función que es velar por el cuidado y desarrollo integral de los niños y niñas, y no sólo por su desarrollo intelectual y académico que ofrece el sistema educativo.

La participación del PANI mediante la *Ley N° 10038 Reforma Crea la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil, Ley Orgánica del Patronato Nacional de la Infancia, Reactivación y reforzamiento de la red nacional de cuidado y desarrollo infantil (2021)*. Con esta ley, se reforma la Coordinación superior de la Red de Cuido, siendo trasladada al Patronato Nacional de la Infancia, este es un cambio importante que permite ampliar el acceso a la red de cuidado y ubicar a la población menor de edad que requiere los servicios de la red. El PANI tiene la capacidad de intervenir, sin importar la condición económica.

Otro aspecto modificado es el financiamiento, es decir, la Red de Cuido plantea ahora nuevas fuentes para financiar la política. Se mencionan brevemente, 20% del total de los recursos asignados al PANI, superávit libre acumulado PANI, 50% de la totalidad del superávit del INAMU, recursos provenientes de fuentes nacionales e internacionales que se le asignen a las instituciones que formen parte de la Redcudi y se autoriza al IMAS y al MEP a financiar y destinar recursos para la construcción, apertura y operación de centros de cuidado.

## **Alcances de la Investigación**

Durante este proceso investigativo, se abarcó de formulación de la red de cuidado de forma detallada y minuciosa, cabe señalar dentro de los alcances que, es un estudio enfocado en un proceso y una etapa específica de la política, en la que participan la mayor parte de los actores involucrados. Para el trabajo de campo se realizaron entrevistas a los actores que participaron en la formulación, pero se sabe que, otros actores no fueron localizados lo que implica que sus discursos y su participación habría complementado y aportado en gran medida a la comprensión del framing<sup>6</sup>.

Al ser un estudio basado en análisis documental, una limitación fue la poca elaboración de los textos, ya que los documentos oficiales no plasman los debates y el trasfondo de los temas que se discuten en los distintos procesos. Los documentos oficiales aportan una visión de los marcos ideológicos que definieron el problema de la política y la lógica consecuente en la resolución del asunto.

También, los alcances en torno al estudio de los procesos históricos y estructurales que rodean la formulación de una política, ya que no se logran evidenciar en documentos oficiales, pero sí con entrevistas para llenar esos vacíos. Lo cual apunta a que, procesos macro sociales y problemas estructurales no se evidencian en el estudio con fundamento empírico solamente teórico.

Es importante mencionar las implicaciones del framing para la política, ya que la comprensión misma del problema es lo que permite desarrollar debates y alternativas para generar una respuesta estatal. Es decir, centrar el foco en la atención de la pobreza o en el desarrollo infantil son marcos interpretativos que explican la “soluciones” planteadas en el diseño y que además excluyen otros marcos interpretativos como el cuidado y la corresponsabilidad social de los

---

<sup>6</sup> Se resalta que algunos participantes se contactaron por correos personales, institucionales, números telefónicos (personales y de oficinas) y por redes sociales, pero no se obtuvo respuesta.

cuidados. Esto también tiene implicaciones en aspectos como el financiamiento, si la política es para la atención de la pobreza, se resuelve la financiación de la política con recursos destinados a las poblaciones empobrecidas como el FODESAF.

### **Reflexiones desde Trabajo Social y Recomendaciones**

A modo de reflexión, desde Trabajo Social las políticas públicas son parte central del quehacer profesional, ya que permiten que el Estado intervenga en distintos escenarios sociales y políticos. Como plantea Soto (2007) profesionales del Trabajo Social se enfrentan siempre al reto de buscar nuevas formas de insertarse en los procesos de formulación de las políticas, de proponer, participar e influenciar las políticas públicas para atenuar las desigualdades sociales, políticas, económicas y ambientales que genera el sistema capitalista.

Los estudios conciben la política como un proceso, por etapas, y en cada una de ellas se encuentran distintas características, actores, restricciones, y resultados propios. Como se entiende en esta investigación, la identificación y análisis de distintos momentos en la construcción de políticas es lo que permite la separación analítica para una mejor comprensión del objeto de estudio.

La profesión se involucra en la formulación de políticas públicas y sociales desde tres vertientes: a) señalando y poniendo la atención en los problemas y necesidades de la población, b) analizando las políticas para determinar los alcances, limitaciones o vacíos y c) Participando directamente en los procesos de formulación y elaboración de las políticas. (Soto, 2007) Desde cualquier vertiente, Trabajo Social aporta a las políticas públicas y sociales al fundamentar el conocimiento en una rigurosa comprensión de lo social, la cual conlleva un carácter histórico, pensada desde los procesos sociales y que le da fundamento metodológico y epistemológico a la intervención social del Trabajo Social. (Rubilar, 2001)

Las políticas de cuidados, y de corresponsabilidad social son temas que se insertan en procesos sociales e históricos sobre cuidado, el rol de la mujer, la niñez y la adolescencia, la responsabilidad del Estado en los cuidados y los desafíos de los países ante la crisis de los cuidados, la baja en la tasa de reemplazo y otros cambios socio-demográficos. En todos estos temas, Trabajo Social es una profesión clave, que por su naturaleza permite una comprensión amplia, multicausal, histórico-crítica y compleja de los problemas sociales que conlleve a plantear soluciones y sobre todo a nutrir los procesos de formulación de las políticas de cuidado con el acervo de experiencias y conocimientos de la profesión.

En lo que respecta a las recomendaciones, las políticas son un objeto de estudio en constante transformación por lo que se le recomienda a futuras personas investigadoras continuar con el estudio de los alcances de la red en términos del universalismo que se pretende lograr. Igualmente, Costa Rica está dando los primeros pasos en la creación de políticas para los cuidados y la corresponsabilidad social. En ese sentido, estudios de política comparada con otras experiencias latinoamericanas serían aportes valiosos para reconocer los procesos y resultados más o menos exitosos en otras latitudes. Por otra parte, es necesario que las investigaciones aborden la calidad de las políticas de cuidado, construyendo indicadores cualitativos para avanzar en la construcción de un universalismo en términos de acceso, cobertura y calidad.

Otra línea de investigación puede estar anclada al estudio de las políticas para los cuidados, partiendo de los derechos de la mujer y desde corrientes de pensamientos feministas, debido a que gran parte de la literatura estudia el fenómeno desde la óptica de los derechos de la niñez y la adolescencia. Por último, el traslado de la Red de Cuido al PANI, representa nuevas oportunidades y desafíos, considerando que la institución de la infancia se caracteriza por ser una institución con problemas de financiamiento y un contexto político-institucional convulso. Los repetidos cambios de jerarcas del PANI en los últimos meses son un indicador de las presiones y dificultades que

enfrenta la institución y que hace cuestionar que implicaciones tendrá esto en la dirección y administración de la Red de Cuido.

A la Escuela de Trabajo Social se le recomienda fomentar las investigaciones con nuevas metodologías como los análisis de framing, análisis de contenido y de discurso y método comparado, para enriquecer los debates y la generación de conocimiento con nuevas perspectivas. También, es pertinente, que la escuela proponga espacios de discusión y cursos (optativos o seminarios) para reflexionar sobre temas como la crisis de los cuidados, economía de los cuidados, corresponsabilidad social de los cuidados y las implicaciones de esto para las mujeres, la economía y las sociedades en general.



## Referencias

- Abarca, A., Alpízar, F., Sibaja, G. y Rojas, C. (2013). Técnicas cualitativas de investigación. San José, Costa Rica: UCR. Recuperado de <http://www.editorial.ucr.ac.cr/ciencias-sociales/item/2268-tecnicas-cualitativas-de-investigacion.html>
- Aguilar, L. (1992) La hechura de las Políticas. México D.F: Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa. Recuperado de <http://www.fundacionhenrydunant.org/images/stories/biblioteca/PoliticasyPublicas/QL-vT7L41Vk.pdf.pdf>
- Aguirre, R. (2007). Los cuidados como problema público y objeto de políticas. En Arraigada, I. (Coord.), Familias y políticas públicas en América Latina. Una historia de desencuentros (125-142). Santiago de Chile: CEPAL. Recuperado de <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/2513>
- Aguirre R. y Ferrari F. (2014). La construcción del sistema de cuidados en el Uruguay: En busca de consensos para una protección social más igualitaria. Serie Políticas Sociales N° 192 (LC/L.3805), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (CEPAL) Publicación de las Naciones Unidas. Recuperado de <https://www.cepal.org/es/publicaciones/36721-la-construccion-sistema-cuidados-uruguay-busca-consensos-proteccion-social-mas>
- Alegría, S. (2016). Las repercusiones de las transformaciones contractuales para la ejecución de servicios sociales tercerizados, en la reproducción del trabajo de profesionales en Trabajo Social. Tesis para optar por el grado de licenciatura en Trabajo Social. Escuela de Trabajo Social. Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Costa Rica. Sede Rodrigo Facio. San José, Costa Rica.
- Álvarez G. (2014) El impacto de 30 años de reformas neoliberales en la percepción ciudadana de la relación entre democracia y bienestar humano en Costa Rica. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales CLACSO.



[http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/becas/20140901112842/LauraAlvarezGarroArticulo final.pdf](http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/becas/20140901112842/LauraAlvarezGarroArticulo%20final.pdf)

Avedaño (2017) Análisis policy frames de la política pública de prevención y control del VIH/Sida en Chile [Tesis de Maestría, Universidad de Chile]. Chile <https://repositorio.uchile.cl/handle/2250/145191>

Batthyány D. (2015). Las políticas y el cuidado en América Latina Una mirada a las experiencias regionales. Serie Asuntos de Género N° 124 (LC/L.3958), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (CEPAL) Publicación de las Naciones Unidas Recuperado de <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/37726>

Benavides R. y Soto Z. (1999). Evaluación de los efectos sociales en la población beneficiaria del Programa Hogares Comunitarios del IMAS en el Área Metropolitana de San José. (Práctica dirigida de graduación para optar el grado de Licenciatura) Universidad de Costa Rica. San José, Costa Rica.

Bravo, Torruco, Martínez, y Varela. (2013). La entrevista, recurso flexible y dinámico. Investigación en Educación Médica, 2(7),162-167. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=3497/349733228009>

Bustelo y Lombardo (2005) "Mainstreaming" de género y análisis de los diferentes "marcos interpretativos" de las políticas de igualdad en Europa: el proyecto MAGEEQ. Aequalitas: Revista jurídica de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres (17). pp. 15-26. [https://eprints.ucm.es/view/people/Bustelo\\_Ruesta=3AMar=EDa=3A=3A.html](https://eprints.ucm.es/view/people/Bustelo_Ruesta=3AMar=EDa=3A=3A.html)

Blofield, M., & Martínez F., (2015). Are governments catching up? Work-family policy and inequality in Latin America. Discussion Paper, N° 7, ONU Mujeres.

\_\_\_\_\_ (2014). Trabajo, familia y cambios en la política pública en América Latina: equidad, maternalismo y corresponsabilidad. *Revista de la CEPAL*. (114) 107-125. doi:10.18356/d81c1957-es.

Calderón T. (2015). Atención integral en la primera infancia en los niños del Jardín Infantil Nuestra Señora de Fátima. (Tesis para optar por el grado de Licenciatura) Universidad de San Carlos de Guatemala, Guatemala. Recuperado de: <http://www.repositorio.usac.edu.gt/3821/>

Calderón, C., Chang, H., López J. Saravia, Y. (1994). El Proceso de Reforma del Estado. Caso: Programa Hogares Comunitarios. (Tesis para optar por el grado de Licenciatura) Universidad de Costa Rica. San José, Costa Rica.

Calvo Q., Campos R., Mata Z., Morera M., Naranjo S., y Vargas C. (2012). Un análisis histórico crítico de la política social de cuidado para la niñez en Costa Rica. (Tesis para optar por el grado de licenciatura) Universidad de Costa Rica, San José, Costa Rica. Cárdenas L. (2015). Tendencias y desafíos de la educación infantil en niños y niñas menores de tres años en Costa Rica. Instituto de Investigación en Educación (INIE). Recuperado de <http://repositorio.inie.ucr.ac.cr/bitstream/123456789/234/1/14.02.02%201952.pdf>

Cárdenas (2015) Tendencias y desafíos de la educación infantil en niños y niñas menores de tres años en Costa Rica. Instituto de Investigaciones en Educación, Universidad de Costa Rica, San José, Costa Rica <http://repositorio.inie.ucr.ac.cr/bitstream/123456789/234/1/14.02.02%201952.pdf>

Cedeño C., Ramírez A., Ruiz G. y Urdaneta B. (2015). La atención y educación de la primera infancia: Un derecho pendiente en la sociedad costarricense para la población de 0-3 años. *Revista Latinoamericana de Derechos Humanos*, 26(1), 163-177. doi: <https://doi.org/10.15359/rldh.26-1.8>

CEPAL (2009). Panorama Social de América Latina. Serie N°(LC/G.2423-P) Santiago de Chile.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (CEPAL) Publicación de las Naciones Unidas. Recuperado de <https://repositorio.cepal.org/>

CEPAL (2016) La matriz de la desigualdad social en América Latina. Serie (LC/G.2690(MDS.1/2)) Santiago de Chile. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (CEPAL) Publicación de las Naciones Unidas. Recuperado de [https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/matriz\\_de\\_la\\_desigualdad.pdf](https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/matriz_de_la_desigualdad.pdf)

Chihu-Amparán (2012) La teoría del framing, un paradigma interdisciplinario. Acta Sociológica (59) 77- 101 Disponible en <http://www.revistas.unam.mx/index.php/ras>

Contraloría General de la República (CGR) (2015) Auditoría de Carácter Especial sobre la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil. Informe de Auditoría. San José Costa Rica.

Croso C, Mayol M y Egibar M. (2018) El Derecho a la Educación y al cuidado en la primera infancia: Perspectivas desde América Latina y El Caribe. Campaña Latinoamericana por el Derecho a la Educación (CLADE) - Organización Mundial para la Educación Preescolar (OMEP) Vicepresidencia Regional para América Latina. Sao Paulo, Brasil Recuperado de <https://redclade.org/wp-content/uploads/Derecho-a-la-Educacion-y-al-Cuidado-en-la-Primera-Infancia.pdf>

Cuestas, C., Polacov, M., y Vaula, C. (2016). El impacto de la educación inicial en el desarrollo infantil. Arch. Argent. Pediatr, 114(5), 489-495. Recuperado de <https://www.sap.org.ar/docs/publicaciones/archivosarg/v114n5a37.pdf>

Decreto 36020 de 2010. Declaratoria de Interés Público la conformación y desarrollo de la "Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil. 11 de mayo del 2010. D.O. N° 90.

Decreto 36916 de 2012. Organización general y bases operativas de la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil.20 de enero del 2012. D.O. N° 15.

- Defensoría de los Habitantes. (2015) Auditoría de carácter especial sobre la Red Nacional de Cuido y Desarrollo infantil. 17 de diciembre del 2015. Informe N°. Dfoe-soc-if-18-2015.
- Esping-Andersen (1990) The Study of Welfare State Regimes. *International Journal of Sociology*, 20 (3), 92-123. <https://www.jstor.org/stable/20630041>
- Esquivel E., Gonzáles F., y Tellez C. (2018). Posibles escenarios de mejora al programa de la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil en Costa Rica a un horizonte de 10 años. [Tesis para optar por el grado de licenciatura. Universidad de Costa Rica] San José, Costa Rica.
- Ezquerria S. (2012). Crisis de los cuidados y crisis sistémica: la reproducción como pilar de la economía llamada real. *Investigaciones Feministas*, 2, 175-187. [http://dx.doi.org/10.5209/rev\\_INFE.2011.v2.38610](http://dx.doi.org/10.5209/rev_INFE.2011.v2.38610)
- Filgueira (2013). Los regímenes de bienestar en el ocaso de la modernización conservadora: posibilidades y límites de la ciudadanía social en América Latina. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 22 (2), 17-46. Recuperado de <http://www.scielo.edu.uy/pdf/rucp/v22nspe/v22nspe02.pdf>
- Filgueira, F., Molina, G., Papadópulos, J. y Tobar, F. (2006). Universalismo Básico. En: Molina, G. (Ed), *Universalismo básico: Una nueva política social para América Latina*. (pp.19-58) México, D.F, México: Editorial Planeta. Recuperado de <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Universalismo-b%C3%A1sico-Una-nueva-pol%C3%ADtica-social-para-Am%C3%A9rica-Latina%C2%A0.pdf>
- Gamboa V., Patiño M. y Ramírez A. (2014). La educación temprana para niños y niñas desde nacimiento a los 3 años: Tres perspectivas de análisis. *Revista Electrónica Educare*, 18(3), 67-90. doi: <http://dx.doi.org/10.15359/ree.18-3.5>

- González, L. y Sáenz, M. (2003). Aspectos psicosociales asociados con la utilización de los CEN-CINAI en la Región Central Norte. (Tesis para optar por el grado de Licenciatura) Universidad de Costa Rica. San José Costa Rica.
- González, Q. y Pérez G (1998). El CEN-CINAI de Esparza y la población pobre. Tesis para optar por el grado de maestría en salud pública. Universidad de Costa Rica, San José, Costa Rica
- Granados V. y Mesén F. (2018). Contribución a la inserción laboral y educativa de las personas destinatarias de la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil visualizada desde la intersección entre las políticas públicas nacionales y las políticas locales de desarrollo. (Tesis para optar por el grado de maestría) Instituto Centroamericano de Administración Pública. San José, Costa Rica. Recuperado de <http://biblioteca.icap.ac.cr/BLIVI/TESIS/2018/Granados%20Valverde,%20Itzel.pdf>
- Grassi, Estela (2003): Políticas y problemas sociales en la sociedad neoliberal: la otra década infame. Espacio Editorial. Argentina. VI Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires. <http://www.aacademica.org/000-045/321>
- Gutiérrez O., Marín A. y Spence A. (2005). Hogares comunitarios en el cuidado de la salud de la niñez en las comunidades de Alajuela centro, Escazú y Moravia. Enfermería Actual en Costa Rica, 4 (7), 1-20. [Fecha de consulta 14 de mayo de 2020]. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=448/44840702>
- Guzmán L. (2014). Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil en Costa Rica: El proceso de construcción 2010-2014. Serie Políticas Sociales N° 203 (LC/L.3858), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (CEPAL) Publicación de las Naciones Unidas Recuperado de <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/36819>

- Hodgson E. (2001) El Programa Hogares Comunitarios y su relación con las organizaciones comunales. (Tesis para optar por el grado de licenciatura) Universidad de Costa Rica, San José, Costa Rica. Recuperado de <http://www.ts.ucr.ac.cr/binarios/tfglic/tfg-l-2001-04.pdf>
- Home A. (2012). Caracterización del modelo de universalización y focalización utilizado en las políticas públicas. Revista Ciencias Humanas, 9(1), 97-111. Recuperado de <http://bibliotecadigital.usb.edu.co/bitstream/10819/5409/1/1745-3784-1-PB.pdf>
- Ley 9220 de 2014. Crea la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil 24 de abril del 2014. D.O. N° 78
- Ley 9941 de 2021. Reactivación y reforzamiento de la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil. 2 de marzo 2021. D.O. N°42
- Ley 10038 de 2021. Reforma Crea la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil, Ley Orgánica del Patronato Nacional de la Infancia, Reactivación y reforzamiento de la red nacional de cuidado y desarrollo infantil. 7 de octubre 2021. D.O. N° 193.
- Lexartza A., Chamorro M., Montero S. y Román I. (2018). Trabajo decente y corresponsabilidad social en el cuidado: Retos en el camino hacia la igualdad. Organización Internacional del Trabajo (OIT) San José, Costa Rica. Recuperado de [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---sro-san\\_jose/documents/publication/wcms\\_179040.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---sro-san_jose/documents/publication/wcms_179040.pdf)
- López E. (2017). Políticas de cuidado infantil en América Latina: análisis comparado de Chile, Costa Rica, Uruguay y México. Frontera norte, 29(58), 25-46. Recuperado de [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_abstract&pid=S0187-73722017000200025&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S0187-73722017000200025&lng=es&nrm=iso)
- Lupica (2013) Trabajo decente y cuidado compartido: Hacia una propuesta de parentalidad, Santiago de Chile, Organización Internacional del Trabajo (OIT)/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

- March, J. G., & I Olsen, J. P. (1997). El Redescubrimiento de las Instituciones: la base Organizativa de la Política, estudio introductorio de Rodolfo Vergara. FCE. Recuperado de <https://cienciapolitica1ucalp.files.wordpress.com/2016/02/vergara-el-redescubrimiento-de-las-instituciones-en-march-y-olsen.pdf>
- Martínez F. y Sánchez A. (2019). La búsqueda de una política social universal en el Sur: actores, ideas y arquitecturas. San José, Costa Rica: Editorial UCR.
- Martínez F. & Sánchez A. (2018). Overcoming Segmentation in Social Policy? Comparing New Early Education and Childcare Efforts in Costa Rica and Uruguay. *Bulletin of Latin American Research, Journal of the society for Latin American studies* 38(4), 423-437. DOI:10.1111/blar.12850
- Marzonetto L. (2019). La política de los programas de cuidado infantil en América Latina: Un análisis comparado de Argentina, Chile y Uruguay (2005-2015). (Tesis de Doctorado). Universidad Nacional de San Martín, Buenos Aires, Argentina. Recuperado de <http://ri.unsam.edu.ar/handle/123456789/756>
- Ministerio de Bienestar Social y Familia (2018) Marco Conceptual, Operativo y Organizacional Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil (REDCUDI). Enero del 2018. Despacho del Ministro de Bienestar Social y Familia.
- Molina, M. y Fallas J. (2009). Transferencias monetarias condicionadas en Costa Rica: el caso del Peralta (2014) programa AVANCEMOS. *Revista de Políticas públicas*, 13(2), 219-229. Recuperado de <https://www.redalyc.org/pdf/3211/321127276007.pdf>
- OIT/PNUD (2009) Trabajo y familia: Hacia nuevas formas de conciliación con corresponsabilidad social. Publicación del Organización Internacional del Trabajo /Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Santiago de Chile.

- Orozco F., (2017). Revisión de la teoría del framing: análisis del conflicto sirio en el sistema mediático español. (Tesis de Maestría) Universidad de Barcelona, España. Recuperado de <http://diposit.ub.edu/dspace/bitstream/2445/122618/1/TFMRaulOrozco.pdf>
- Ortiz R. (2012). La Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil y su vínculo con los derechos humanos a partir del decreto ejecutivo N° 36020. (Tesis para optar por el grado de maestría) Universidad Estatal a Distancia. San José, Costa Rica.
- Ortiz, P. (1997). Programa educativo para las madres encargadas de hogares comunitarios en atención integral de la niña y el niño menor de seis años de edad en la Aurora de Heredia. (Práctica dirigida para optar por el grado de licenciatura) Universidad de Costa Rica. San José Costa Rica.
- Peralta R. (2014). Propuesta para modelo de estrategia de responsabilidad social empresarial para la incorporación de la empresa privada en la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil (REDCUDI). (Tesis para optar por el grado de maestría). Universidad de Costa Rica, San José, Costa Rica.
- Parsons, W. (2007). Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas. Flacso México.
- Peralta R. (2014) Propuesta para modelo de estrategia de responsabilidad social empresarial para la incorporación de la empresa privada en la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil (REDCUDI) [Tesis de Maestría, Universidad de Costa Rica]. San José Costa Rica <https://hdl.handle.net/10669/28851>
- Pérez O. (2006) Amenaza tormenta la crisis de los cuidados y la reorganización del sistema económico. *Revista de Economía Crítica*, 5, 7-37.
- Picado M., y Umaña B. (2014). Desarrollo de capacidad institucional en los centros de cuidado municipales, de la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil: análisis de los casos del Centro de Cuido de la Municipalidad de Cartago y la Municipalidad de Belén [Tesis de Licenciatura, Universidad de Costa Rica]. San José, Costa Rica.



- PIEG (2007) Política Nacional para la Igualdad y Equidad de Género 2007-2017. 8 de marzo del 2007. Instituto Nacional de la Mujer (INAMU). Costa Rica.
- Piñeiro R. (2022) Género y bienestar en Uruguay: los cuidados en el centro [Tesis de Licenciatura, Universidad de la República (Uruguay)]. <https://hdl.handle.net/20.500.12008/31279>
- Plan de Gobierno. (2010) Plan de gobierno Laura Chinchilla 2010-2014. Partido Liberación Nacional, Costa Rica.
- Proyecto de Ley 18.921 2013. Ley de la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil. 23 de setiembre, 2013. EXP. N.º 18.921.
- Rein, M., & Schön, D. (2002). Reframing Policy Discourse. En F. Fischer & Forester John (Eds.), *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning* (pp. 145–166). London: UCL Press.
- \_\_\_\_\_ (1996) Frame-critical policy analysis and frame-reflective policy practice. *Knowledge and Policy* 9, 85–104. <https://doi.org/10.1007/BF02832235>
- \_\_\_\_\_ (1994) *Frame reflection: Toward the resolution of intractable policy controversies*. New York: Basic Books.
- Rico N. (2011) Crisis del cuidado y políticas públicas: el momento es ahora. En: *Las familias latinoamericanas interrogadas: hacia la articulación del diagnóstico, la legislación y las políticas*. Santiago: CEPAL, 2011. p. 107-122. LC/L.3296-P <https://hdl.handle.net/11362/6982>
- Rodríguez C. (1999). *La supervisión ejercida por las entidades de apoyo en el Programa Hogares Comunitarios de Heredia*. (Tesis para optar por el posgrado de Maestría) Universidad de Costa Rica, Sede de Occidente. San Ramón. Costa Rica.
- Roth D. (2010). *Enfoques para el análisis de políticas públicas*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. Recuperado de <https://www.researchgate.net/profile/Adolfo->

[Eslava/publication/255968924\\_Analisis\\_neoinstitucional\\_de\\_politicas\\_publicas/links/00b7d521210b0a5d3c000000/Analisis-neoinstitucional-de-politicas-publicas.pdf](https://www.repositorio.cebsa.org/publication/255968924_Analisis_neoinstitucional_de_politicas_publicas/links/00b7d521210b0a5d3c000000/Analisis-neoinstitucional-de-politicas-publicas.pdf)

\_\_\_\_\_ (2012). Políticas públicas: Formulación, Implementación y Evaluación. Bogotá, D.C.: Ediciones Aurora. Recuperado de [https://polpublicas.files.wordpress.com/2016/08/roth\\_andre-politicas-publicas-libro-completo.pdf](https://polpublicas.files.wordpress.com/2016/08/roth_andre-politicas-publicas-libro-completo.pdf)

Rubilar D. (septiembre de 2001) Gestión Pública Moderna; Desafíos para el Trabajo Social. [Congreso de Trabajo Social]. Santiago, Chile. <https://www.ts.ucr.ac.cr/binarios/congresos/reg/slets/slets-017-068.pdf>

Salazar R. G. (2007). El trabajo infantil. [Tesis de Maestría] Universidad Estatal a Distancia. Costa Rica. Recuperado de <https://repositorio.uned.ac.cr/bitstream/handle/120809/1188/trabajo%20infantil.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Soto F. (2007) Política Pública y Trabajo Social: El impacto del proceso legislativo y sus implicaciones para la profesión, 8 (1), 191–209. <https://doi.org/10.54114/revanlisis.v8i1.13442>

Torres-Melo, J., & Santander, J. (2013). Introducción a las políticas públicas: conceptos y herramientas desde la relación entre Estado y ciudadanía. IEMP Ediciones. [http://posgradoscienciapolitica.bogota.unal.edu.co/historico/documentos/detalle/?tx\\_tnews%5Btt\\_news%5D=144&cHash=144e3a94a0885c90b4d1db1b5cada74f](http://posgradoscienciapolitica.bogota.unal.edu.co/historico/documentos/detalle/?tx_tnews%5Btt_news%5D=144&cHash=144e3a94a0885c90b4d1db1b5cada74f)

Thomas, (2011) «Deconstruyendo los conceptos de cuidados», en C.Carrasco; C. Borderías y T. Torns (eds.), El Trabajo de cuidados. Historia, teoría y políticas, Catarata, Madrid. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7739397>

Trujillo A. y Tinajero P. (2016) Marcos interpretativos de políticas públicas. El enfoque preventivo de la seguridad en el discurso político de candidatos a presidentes municipales de

- Guadalajara y Zapopan, Jalisco, México, en las elecciones de 2015. *Revista de Ciencias Sociales Colectivus*, 3(1), 36-65. Disponible en <http://investigaciones.uniatlantico.edu.co/revistas/index.php/Colectivus/article/view/1478/1329>.
- Vargas (2003) La estrategia de liberalización económica periodo 1980 – 2000. Cuadernos de Historia de las instituciones de Costa Rica, 9. Editorial UCR, San José Costa Rica. [https://editorial.ucr.ac.cr/cienciassociales/item/download/230\\_b96729cf15dd44f850815157bbc532ce.html](https://editorial.ucr.ac.cr/cienciassociales/item/download/230_b96729cf15dd44f850815157bbc532ce.html)
- Vega, M. (1996). Cambios en la sociedad costarricense en las décadas de los ochenta y noventa. *Anuario de Estudios Centroamericanos*, 129-146. Recuperado de <https://revistas.ucr.ac.cr/index.php/anuario/article/view/3164>
- Vera-Noriega, Pimentel, Batista de Albuquerque, (2005) Redes Semánticas: Aspectos Teóricos, Técnicos, Metodológicos y Analíticos *Ra Ximhai*, (1) núm. 3. pp. 439-451 <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=46110301>

## **Entrevistas**

Informante 1 (septiembre 2022) Comunicación Personal. Miembro de la Red Interinstitucional de la Niñez y la Adolescencia RINA.

Informante 2 (septiembre 2022) Comunicación Personal. Miembro de la Asamblea Legislativa

Informante 3 (septiembre 2022) Comunicación Personal. Secretario Técnico del Ministerio de Bienestar y Familia.

Informante 4 (septiembre 2022) Comunicación Personal. Miembro del Poder Ejecutivo

Informante 5 (octubre 2022) Comunicación Personal. Directora Ejecutiva red de cuidado.

# **Anexos**

## Anexo 1

### Recopilación de textos seleccionados del 2010 al 2014

Número de Fuente	Título	Año	Institución	Estatus Jurídico
<b>Fuente 1</b>	Organización General y Bases Operativas de la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil	2012	Poder Ejecutivo	Decreto
<b>Fuente 2</b>	Ley General de la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil	2014	Asamblea Legislativa	Ley
<b>Fuente 3</b>	Plan de Gobierno Chinchilla-Miranda	2010	Poder Ejecutivo	Plan de Gobierno
<b>Fuente 4</b>	Proyecto de Ley	2013	Asamblea Legislativa	.....
<b>Fuente 5</b>	Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil	2013	Asamblea Legislativa	... Expediente Legislativo
<b>Fuente 6</b>	Plan Nacional de Desarrollo María Teresa Obregón	2011	MIDEPLAN	Plan Nacional
<b>Fuente 7</b>	Declaratoria de Interés Público la conformación y desarrollo de la "Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil	2010	Poder Ejecutivo	.....
<b>Fuente 8</b>	Reglamento a la Ley General de la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil	2019	Poder Ejecutivo	Decreto
<b>Fuente 9</b>	Plan Estratégico de la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil	2018	Secretaría Técnica de la RED	.....
<b>Fuente 10</b>	Marco Conceptual, Operativo y Organizacional de la REDCUDI	2018	Secretaría Técnica de la RED	.....
<b>Fuente 11</b>	Políticas y Lineamientos Estratégicos de la REDCUDI	2018	Secretaría Técnica de la RED	.....
<b>Fuente 12</b>	Política para la primera Infancia 2015-2020	2015	Poder Ejecutivo	Política Nacional
<b>Fuente 13</b>	Guía Metodológica para el Trámite de Centros de Cuido y Desarrollo Infantil desde los Gobiernos Locales	2017	Secretaría Técnica de la RED	.....
<b>Fuente 14</b>	Estrategia en materia de inserción de los padres y las madres al mercado laboral o educativo, de acuerdo con lo establecido en la Ley No 9220	2017	Secretaría Técnica de la RED	.....
<b>Fuente 15</b>	Auditoría de Carácter Especial sobre la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil.	2015	Contraloría General de la República.	.....
<b>Fuente 16</b>	Informe sobre la Auditoría de Carácter Especial acerca del programa Red Nacional de Cuido en el sector Municipal.	2013	Contraloría General de la República.	.....
<b>Fuente 17</b>	Marco organizacional de la REDCUDI: Articulación de la Comisión Consultiva, Comisión Técnica Interinstitucional y Secretaría Técnica de la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil	2018	Secretaría Técnica de la RED	.....
<b>Fuente 18</b>	Mecanismo de Seguimiento de las Alternativas de atención directa niñas y niños que se articulan en el marco de la REDCUDI	2016	Comisión Técnica Interinstitucional	.....
<b>Fuente 19</b>	Estándares esenciales de calidad en los servicios de cuidado y desarrollo infantil.	2019	Comisión Técnica Interinstitucional	..... ...
<b>Fuente 20</b>	Emisión de criterio sobre Proyecto de Ley: Fortalecimiento institucional y Financiero de la Red Nacional de Cuido Y Desarrollo Infantil	2018	Defensoría de los Habitantes	..... ...

## Anexo 2

## Guía de Entrevista

### Profesionales involucrados en la etapa de formulación de la Red de Cuido.

Fecha: \_\_\_\_\_

Hora: \_\_\_\_\_

Informante: \_\_\_\_\_

Entrevistadora: \_\_\_\_\_

Objetivo de la Entrevista: Conocer a profundidad la etapa de formulación de la REDCUDI, así como los enfoques, la comprensión del problema, la expertis en la toma de decisiones, recursos técnicos, económicos y políticos en interacción.

#### Preguntas

##### I Parte: Aspectos Generales y Comprensión del Problema

1. Desde su perspectiva, ¿por qué surge la REDCUDI?
2. ¿Cuál es el problema evidente al que la red de cuidado busca dar solución?
3. ¿Cuál es el fin máximo que persigue? ¿Está de acuerdo con esto o considera que debería tener otros objetivos?
4. ¿Que se está entendiendo por cuidado?
5. ¿Cuál considera que es el principal aporte de una política como esta al país?
6. ¿Cuáles fueron los principales debates en relación con los servicios que brindaría la red de cuidado?
7. ¿Cuál es el principal servicio que debe ofrecer la red?
8. ¿Cuál es su posicionamiento sobre el cuidado y el trabajo no remunerado que brindan las mujeres?
9. ¿Que rol tiene o debe tener la institución que usted representa en el cuidado?
10. ¿Para quienes se dirige el cuidado? y ¿Por qué?

11. ¿Para usted hay una diferencia entre el cuidado y los cuidados?

12. ¿Considera que la formulación de la red logró articular la perspectiva de género con la perspectiva de los derechos de la niñez? ¿Cómo?

## **II Parte: Toma de Decisiones y Perspectiva Institucional**

13. Desde su participación en el proceso, ¿Considera que los límites institucionales (de la institución que usted representa) tuvieron un papel importante en el diseño de la política?

14. ¿Considera pertinente que la administración de la red esté a cargo del IMAS?

15. ¿Cuál fue la postura de instituciones como PANI o inclusive el INAMU frente a esto?

16. ¿En su rol como asesora de la toma de decisiones que evidenció como un tema problemático entre actores institucionales?

17. ¿Hubo durante este proceso una lectura de género, tomando en cuenta que los cuidados permiten construir una igualdad de oportunidades?

18. Desde su participación en el proceso de toma de decisiones ¿cuáles considera que fueron los principales debates en torno al financiamiento de la Red?

19. ¿Desde el proyecto legislativo, se plantea que los objetivos de la red son las personas menores de edad, priorizando un rango de edad, tuvo esto alguna implicación en la toma de decisiones?