



Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible 2019

Avance de investigación

Alternativas para universalizar la Red de Cuido Infantil

Investigadores:

José Francisco Pacheco Jiménez

Hazel Elizondo Barboza

San José | 2019



Índice de contenidos

Presentación.....	3
Introducción	4
Marco normativo de la Red de Cuido	5
Breve descripción de la población bajo análisis	7
Perfil de la población cubierta y no cubierta por la RC	8
Perfil del beneficiario y no beneficiario de la RC.....	9
Perfil del hogar cubierto y no cubierto por la RC	20
Población meta y avances hacia la universalización	27
Alternativas de provisión y financiamiento	35
Referencias	37

Presentación

Esta investigación se realizó para el capítulo de Equidad e integración social, del *Informe Estado de la Nación 2019*.

Las cifras de esta investigación pueden no coincidir con las consignadas en el *Informe Estado de la Nación 2019* en el capítulo respectivo, debido a revisiones posteriores. En caso de encontrarse diferencia entre ambas fuentes, prevalecen las publicadas en el Informe.

Introducción

Las intervenciones en primera infancia se perfilan cada vez con mayor apoyo académico como oportunidades únicas para el desarrollo de los países. Dichas intervenciones generan altos retornos que se materializan en un mejor desarrollo cognitivo, social, académico, de bienestar físico y en la productividad de las personas intervenidas. Este tipo de intervenciones permiten a los niños y las niñas convertirse en miembros productivos de la sociedad. De acuerdo con Denboba *et al* (2014), estas intervenciones representan ventanas sustanciales para el rompimiento de los ciclos de pobreza y desigualdad.

La situación actual de la Redcudi denota dos retos importantes a superar. El primero está asociado con la consecución de la cobertura universal de la Redcudi. En el Plan Estratégico de la Redcudi 2018-2022 se plasma la limitada capacidad que tiene la Redcudi para avanzar en la agenda hacia la universalidad. Al 2016, la Redcudi cubría un 10% de la población potencial menor de 7 años. Sin embargo, cuando se trata de población pobre la cobertura al 2016 ascendió al 28%, pero aun denota una cobertura alejada de la universalización. La provisión universal de los servicios de cuidado en el país se encuentra limitada por una serie de trabas legales e institucionales que impiden el otorgamiento de subsidios a población fuera de la condición de pobreza.

La segunda limitación que confronta la Redcudi es el aseguramiento de la sostenibilidad del financiamiento de los servicios de cuidado. El financiamiento actual no permite una expansión en la cobertura de los servicios de cuidado. De acuerdo con el Plan Estratégico de la Redcudi 2018-2022 el despliegue del potencial de la Redcudi requeriría una inversión de entre 0,5 y 1% del PIB.

El objetivo del presente documento es contribuir en la generación de información acerca de la población beneficiaria de la Redcudi, así como caracterizar los potenciales beneficiarios de los servicios de cuidado que actualmente se encuentran fuera de la Redcudi. Para cumplir este objetivo el documento realiza un análisis del perfil de la población menor de 12 años registrada en el Sistema Nacional de Información y Registro Único de Beneficiarios del Estado (SINIRUBE).

Además, el informe presenta un análisis de los esfuerzos presupuestarios requeridos para avanzar en la agenda de universalización de los servicios de cuidado. Asimismo, bajo el entendido de las limitaciones actuales de la Redcudi para expandir su cobertura, el documento expone una serie de alternativas de provisión y financiamiento de los servicios de cuidado en el país.

El documento está estructurado alrededor de cinco capítulos. El primer apartado los principales aspectos del marco teórico de la Redcudi. Un segundo capítulo muestra una breve descripción de la población analizada. La siguiente sección se enfoca en presentar los perfiles de la población cubierta y no cubierta por la Redcudi. En el cuarto capítulo se expone un análisis referido a la universalización de los servicios de cuidado y sus costos. Por último, se exponen una serie de alternativas de provisión y financiamiento de los servicios de cuidado en el país.

Marco normativo de la Red de Cuido

La relevancia del cuidado infantil en el país quedó plasmada en el Decreto Ejecutivo N° 36020 del 2010. En este decreto se establece la declaratoria de interés público de la conformación y desarrollo de la “Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil”. El Ministerio de Bienestar Social y Familia es el encargado de coordinar las acciones entorno a los estudios, diseño, reglamentación, construcción y formulación de planes de desarrollo la Red. Este decreto motiva la colaboración activa de las instituciones del Estado y que brinden recursos humanos, físicos y económicos para el desarrollo de la Red.

Por medio de la Ley N° 9220 se crea la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil conocida también como Redcudi. En su artículo 1 define la finalidad de la Redcudi, siendo esta:

“establecer un sistema de cuidado y desarrollo infantil de acceso público, universal y de financiamiento solidario que articule las diferentes modalidades de prestación pública y privada de servicios en materia de cuidado y desarrollo infantil, para fortalecer y ampliar las alternativas de atención infantil integral.”

En este artículo también se denota que: “Los servicios de la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil deberán entenderse como complementarios y no sustitutos de los servicios de educación preescolar prestados directamente por el Ministerio de Educación Pública.”

Los objetivos de la Redcudi buscan: 1. Garantizar los derechos de todos los niños y las niñas, prioritariamente los de cero a seis años, a participar en programas de cuidado, 2. Promover la corresponsabilidad social en el cuidado mediante la participación de los diversos sectores sociales, 3. Articular los diferentes actores, alternativas y servicios de cuidado y desarrollo infantil, y 4. Procurar que los servicios de cuidado y desarrollo infantil permitan la inserción laboral y educativa de los padres y las madres.

La población objetivo son todos los niños y las niñas menores de siete años de edad. Pese a lo anterior, 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.

El Decreto Ejecutivo N° 36916 de 2012 “Organización general y bases operativas de la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil”, establece que:

“La Redcudi tiene una vocación universal, y por ello se procurará, extender progresivamente su cobertura al máximo posible de la población objetivo. Pero la REDCUDI también tiene una vocación socialmente inclusiva, por la cual, en el corto plazo se dará especial importancia a la atención de la población mayor de 6 meses y menor de 4 años y tres meses, así como a los niños y niñas pertenecientes a familias en condición de pobreza o que enfrentan situaciones de riesgo o vulnerabilidad que limitan su desarrollo infantil.”

La Redcudi está conformada por los diferentes actores sociales, sean públicos, mixtos o privados, que desarrollen actividades de atención integral, protección y desarrollo infantil. Los servicios de cuidado que se brindan directamente por las instituciones públicas son: los centros de educación y nutrición y los centros infantiles de atención integral, de la Dirección Nacional de CEN-Cinai del Ministerio de Salud (MS)¹, y los centros de cuidado y desarrollo infantil gestionados por las municipalidades. Además, se incluyen los servicios ofrecidos por medio de los subsidios de entidades públicas, como el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS)² y el Patronato Nacional de la Infancia (PANI)³.

El artículo 5 de la Ley N° 9220 enumera las diferentes instituciones que forman la red⁴. A través de la representación de una persona titular en cada una de estas instituciones se conforma la Comisión Consultiva de la Redcudi. En el artículo 9 se define la creación de la Secretaría Técnica de la Redcudi, la cual tienen la responsabilidad procurar la articulación entre los actores de la red y buscar la expansión de la cobertura de los servicios de cuidado.

En el artículo 5 del Decreto Ejecutivo N° 36916 se establece que el financiamiento de la Red Nacional de Cuido se obtendrá del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones

¹ La Dirección Nacional de Centros de Educación y Nutrición (CEN) y de Centros Infantiles de Atención Integral (CINAI), se creó mediante la Ley N° 8809 del 28 de abril del 2010.

² Los beneficiarios de los subsidios del IMAS deben cumplir con el criterio de ser clasificados como pobres bajo la clasificación del Sistema de Información de la Población Objetivo (SIPO) del IMAS o bien otro sistema que utilice la institución.

³ El PANI financia servicios de cuidado a través de los Centros Diurnos de Atención Integral (CIDAI), creado en el 2010

⁴ Las instituciones públicas que forman parte de la RedCudi son: Ministerio de Educación Pública, Patronato Nacional de la Infancia, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Instituto Mixto de Ayuda Social, Ministerio de Salud, Instituto Nacional de las Mujeres, Caja Costarricense de Seguro Social, Instituto Nacional de Aprendizaje, Dirección Nacional de CEN-Cinai, Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad, Municipalidades, cualquier que se incorpore vía decreto.

Familiares (FODESAF), por al menos el monto establecido en la Directriz N° 008-P del 16 de agosto de 2010, de recursos del IMAS y del PANI, así como de aporte del Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) por medio de capacitación técnico-laboral en la materia, y cualquier otro recurso asignado.

Breve descripción de la población bajo análisis

El análisis de la presente ponencia fue elaborado con información de los beneficiarios registrados en SINIRUBE hasta el 1 de julio de 2019. El registro único de beneficiarios de SINIRUBE es alimentado con la información de los beneficiarios de programas selectivos de las siguientes instituciones: Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), Fondo Nacional de Becas (FONABE), Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), Banco Hipotecario de la Vivienda (BANHVI), Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), Consejo Nacional de la Persona del Adulta Mayor (CONAPAM), Consejo Nacional de Personas con Discapacidad (CONAPDIS), Instituto sobre Alcoholismo y Farmacodependencia (IAFA) y Ministerio de Salud (MS).

La base de datos está conformada por un total de 1,811,339 personas, las cuales cumplen el criterio de pertenecer a una familia conformada por al menos un miembro menor de 12 años beneficiario o no de la Red de Cuido (RC). En total la base agrupa 460,589 hogares, de los cuales 46,682 (10.1% del total) son cubiertos por la red de cuido y los restantes 413,907 no están dentro de la RC (89.9% del total). Como se observa en el siguiente cuadro, la base contiene un total de 692,021 menores de 12 años de los cuales el 46.4% son menores de 6 años y el 53.6% están en edades entre 7 y 12 años.

Cuadro 1

Población menor de 12 años registrada en SINIRUBE según grupo de edad. Julio 2019
(cantidad y porcentaje)

Niños y niñas según edad	Cantidad	% del total
Menores de 6 años	321,322	46.4
Menores entre 7 y 12 años	370,699	53.6
Total	692,021	100

Fuente: Elaboración propia con datos de SINIRUBE.

En cuanto a la cantidad de beneficiarios de la RC dentro de SINIRUBE el registro asciende a 63,300. Del total de beneficiarios cerca de 7 de cada 10 está dentro del rango de edades de 0 a 6 años (ver siguiente cuadro). En total, se registran 628,721 niños y niñas en las edades de 0 a 6 años sin cobertura de la RC.

Cuadro 2

Población cubierta por la RC según grupo de edad. Julio 2019

(cantidad y porcentaje)

Grupo de beneficiarios	Cantidad	% del total
Beneficiarios menores de 6	43,058	68.0
Beneficiarios entre 7 y 12	20,242	32.0
Beneficiarios menores de 12	63,300	100

Fuente: Elaboración propia con datos de SINIRUBE.

El siguiente cuadro muestra la distribución de los beneficiarios de la RC según institución proveedora⁵ del servicio. El IMAS es la institución que agrupa el mayor porcentaje de beneficiarios (52.5%), por su parte el MS agrupa 4 de cada 10 beneficiarios de la RC y el PANI es el proveedor con menor porcentaje de beneficiarios (7.4% del total). El IMAS es el mayor proveedor en el grupo de edad de 0 a 6 años, no así en el grupo de 7 a 12 años donde el MS agrupa al 50.7% del total en contraste con el 39.0% que concentra el IMAS. En términos agregados, el 68% de los beneficiarios son menores de 6 y el restante 32 se encuentran en edades entre 7 y 12 años.

Cuadro 3

Beneficiarios de RC según institución. Julio 2019

(cantidad y porcentaje)

Institución	Menores de 6 años		Menores entre 7 y 12 años		Total de beneficiarios	
	Cantidad	% del total	Cantidad	% del total	Cantidad	% del total
IMAS	25,318	58.8	7,895	39.0	33,213	52.5
MS	15,145	35.2	10,258	50.7	25,403	40.1
PANI	2,595	6.0	2,089	10.3	4,684	7.4
Total	43,058	100	20,242	100	63,300	100

Fuente: Elaboración propia con datos de SINIRUBE.

Perfil de la población cubierta y no cubierta por la RC

La presente sección tiene como objetivo presentar el perfil de la población registrada en el Sistema Nacional de Registro Único de Beneficiarios (SINIRUBE) que se encuentra cubierta y no cubierta por la RC. El análisis incluye una primera sección donde se expone una caracterización de los beneficiarios directos y los no beneficiarios de la RC a partir de variables generales como sexo, edad, condición migrante, distribución geográfica y

⁵ El IMAS provee subsidios a niños y niñas en condición de pobreza para que estos accedan a servicios de cuidado. El PANI por su parte paga un porcentaje del servicio de cuidado a organizaciones sin fines de lucro dedicadas al servicio de cuidado. En el caso del MS la provisión de los servicios de cuidado es directa

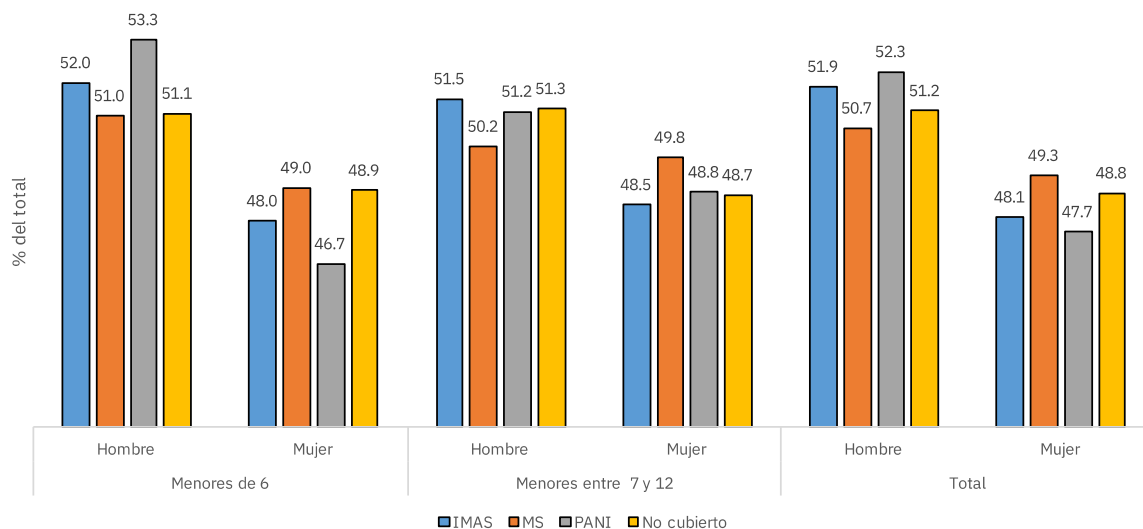
nivel de pobreza. En este análisis se hace una diferenciación de las instituciones proveedoras de los servicios de cuidado. En una segunda sección se muestra el perfil de los hogares donde reside la población bajo análisis. En este apartado se expone una caracterización que abarca variables como tamaño promedio del hogar, número promedio de los miembros del hogar, cantidad promedio de miembros del hogar dentro del mercado laboral, así como una caracterización de las jefaturas del hogar según sexo y variables de empleo.

Perfil del beneficiario y no beneficiario de la RC

Una desagregación por sexo muestra que el 51.4% de los beneficiarios de la RC menores de 12 años son hombres. Un porcentaje similar se registra en el grupo de no beneficiarios de la RC, los cuales en el 51.2% son hombres. El siguiente gráfico muestra una mayor desagregación de la población cubierta y no cubierta por la RC según sexo. A nivel de institución proveedora de servicios de RC, se observa que los hombres sobresalen como los que agrupan los mayores porcentajes de beneficiarios. En el grupo de edad de menores de 6 años el PANI es la institución que agrupa el mayor porcentaje de hombres (53.3%). En el caso del grupo de menores entre 7 y 12 años es el IMAS el que presenta el mayor porcentaje de hombres (51.5%).

Gráfico 1

Población cubierta y no cubierta por la RC según grupo de edad, sexo tipo de cobertura. Julio 2019 (porcentaje)



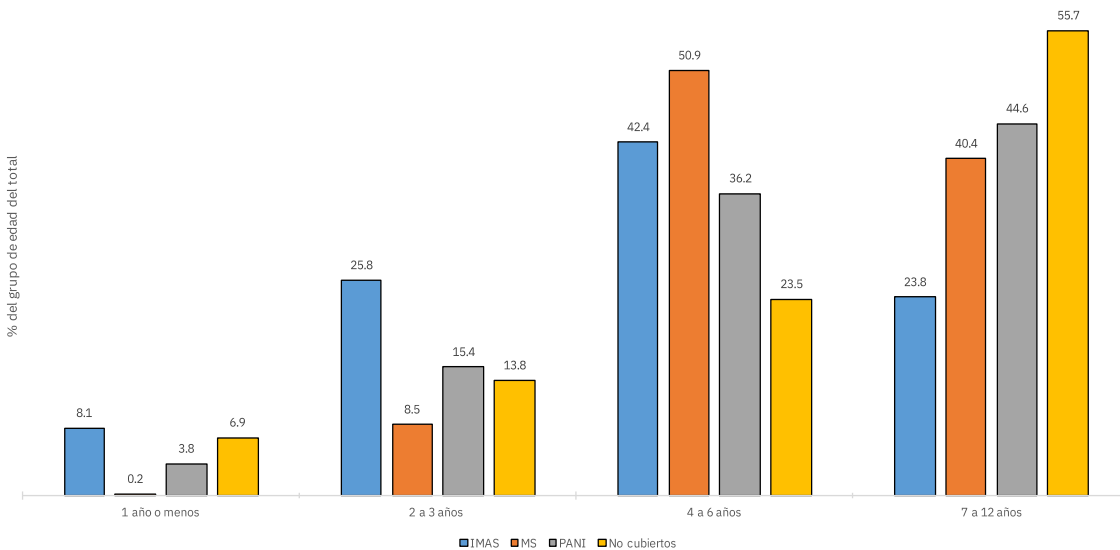
Fuente: Elaboración propia con datos de SINIRUBE.

Una caracterización por edad de los beneficiarios muestra que, del total de esta población, el mayor porcentaje está agrupado en el rango de edades de 4 a 6 años

(45.3%), seguido del grupo etario de 7 a 12 años que agrupa el 32%. El restante 22.7% de beneficiarios se encuentran dentro de las edades de 3 o menos años. El siguiente gráfico muestra la distribución etaria de los beneficiarios y no beneficiarios de la RC por tipo de cobertura. Las tres instituciones proveedoras de servicios de cuidado agrupan bajos porcentajes de beneficiarios en los primeros grupos de edad. Sin embargo, en los últimos dos grupos etarios se observan diferencias entre instituciones. En primer lugar, se denota que el IMAS concentra el mayor porcentaje de sus beneficiarios en el grupo de 4 a 6 años (42.4%), lo mismo que el MS que agrupa el 50.9% en dicho grupo etario. En contraposición, en el caso del PANI se observa que cerca de 6 de cada 10 beneficiarios se ubican en el grupo de edad de 7 a 12 años. En el caso de la población no cubierta, el 55.7% se ubica en el último grupo de edad seguido de un 23.5% en el grupo de 4 a 6 años. Los primeros dos grupos de edad concentran el 20.7% de la población no cubierta por RC.

Gráfico 2

Población cubierta y no cubierta por RC según grupo de edad y tipo de cobertura. Julio 2019 (porcentaje)

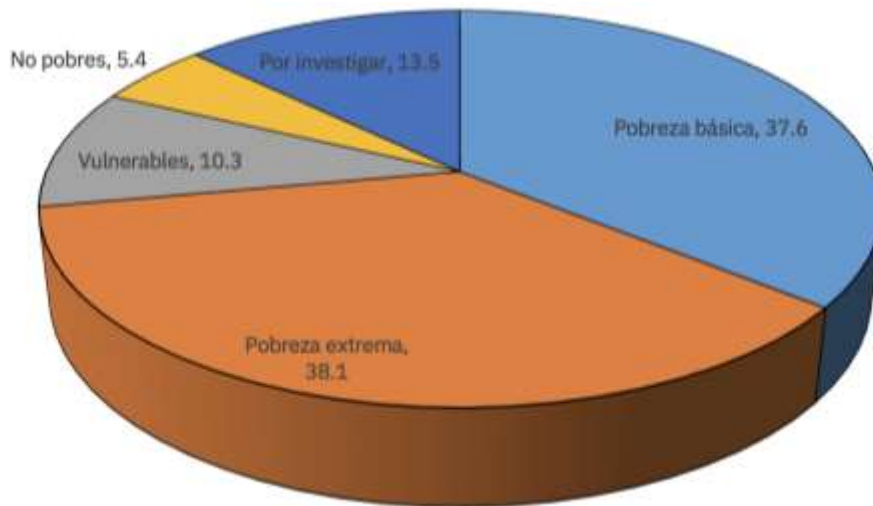


Fuente: Elaboración propia con datos de SINIRUBE.

El siguiente gráfico muestra una desagregación de la condición de pobreza del total de beneficiarios de la RC menores de 12 años. Un 75.7% de los beneficiarios de la RC presenta algún nivel de pobreza, de los cuales el 38.1% son pobres extremos. Además, 1 de 10 beneficiarios se encuentra en un estado de vulnerabilidad. Existe un 13.5% de la población de la cual aún se debe investigar el nivel de pobreza. Por último, el 5.4% no está en condición de pobreza ni vulnerabilidad.

Gráfico 3. Distribución de la población cubierta por la RC según nivel de pobreza. Julio 2019

(porcentaje)



Fuente: Elaboración propia con datos de SINIRUBE.

El siguiente cuadro muestra la distribución de la población cubierta y no cubierta de la según su nivel de pobreza, grupo de edad e institución proveedora de servicios. Congruente con lo anterior, las tres instituciones proveedoras de servicios de cuidado registran el mayor porcentaje de beneficiarios como pobres. El IMAS es la institución que concentra dentro de sus beneficiarios el mayor porcentaje de pobres extremos y no extremos en los dos grupos de edad presentados. En línea con lo anterior, el IMAS es la institución que menor porcentaje de beneficiarios no pobres registra. Por otro lado, las tres instituciones concentran porcentajes similares de beneficiarios vulnerables, a excepción del PANI en el grupo de menores de 6 años que presenta un porcentaje de 15.3% de beneficiarios bajo dicha condición. En cuanto al total de no cubiertos, más del 50% se registran bajo algún grado de pobreza, cerca del 13% son vulnerables y el 26.3% se clasifican fuera de la pobreza y vulnerabilidad.

Cuadro 4

Distribución de población cubierta y no cubierta por la RC según grupo de edad, tipo de cobertura y nivel de pobreza. Julio 2019

(porcentaje)

Grupo de edad	Tipo de Cobertura	Pobreza básica	Pobreza extrema	Vulnerables	No pobres	Por investigar
Menores de 6 años	IMAS	35.8	36.2	12.6	9.8	5.5
	MS	27.5	28.6	13.6	23.1	7.1
	PANI	30.4	27.7	15.3	20.4	6.2
	No cubiertos	25.1	29.0	12.2	25.1	8.7
Menores entre 7 y 12 años	IMAS	35.8	36.9	13.6	9.8	3.9
	MS	28.0	31.9	13.6	20.4	6.1
	PANI	30.6	33.0	13.6	16.2	6.6
	No cubiertos	26.1	26.9	13.1	27.4	6.5
Total	IMAS	35.8	36.3	12.9	9.8	5.1
	MS	27.7	29.9	13.6	22.0	6.7
	PANI	30.5	30.1	14.5	18.6	6.4
	No cubiertos	25.7	27.8	12.7	26.3	7.5

Fuente: Elaboración propia con datos de SINIRUBE.

Del total de beneficiarios de la RC, 462 beneficiarios registran una nacionalidad diferente a la costarricense, lo que representa 0.7% del total de la población que recibe servicios de la RC. Los migrantes dentro de la población no cubierta por la RC representan el 2.9%. El PANI es la institución que menor porcentaje de migrantes atiende en la RC (menos del 1% tanto en menores de 6 años y población entre 7 y 12 años). Al igual que en el caso del PANI, el MS registra beneficiarios migrantes que suman menos del 1% de su total de beneficiarios. En contraposición, el IMAS registra atender un 1.1% de migrantes dentro de su población beneficiaria menores de 6 años, y un 2.0% de su población beneficiaria ubicada entre 7 y 12 años.

Cuadro 5

Población cubierta y no cubierta por la RC en condición de migrante según tipo de cobertura y grupo de edad. Julio 2019

(cantidad y porcentaje)

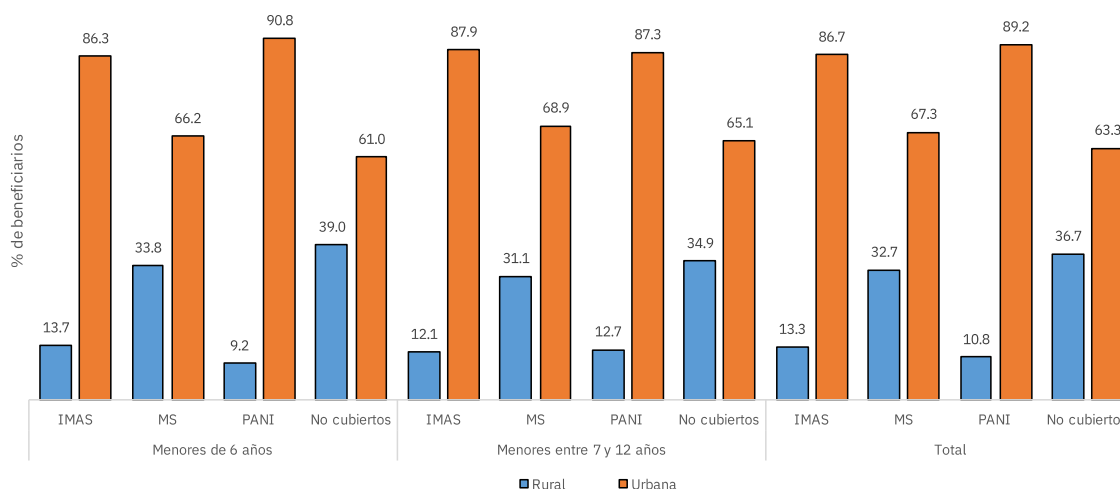
Tipo de Cobertura	Menores de 6 años		Menores entre 7 y 12 años		Total	
	Cantidad	% del total	Cantidad	% del total	Cantidad	% del total
IMAS	283	1.1	155	2.0	438	1.3
MS	16	0.1	6	0.1	22	0.1
PANI	1	0.04	1	0.05	2	0.04
No cubiertos	8,084	2.9	14,497	4.1	22,581	3.6

Fuente: Elaboración propia con datos de SINIRUBE.

Un análisis por desagregación geográfica muestra marcadas disparidades. La primera está asociada con la gran concentración de beneficiarios en las zonas urbanas. A nivel agregado, cerca de 8 de cada 10 beneficiarios residen en la zona urbana. Esta situación se repite al desagregar los beneficiarios por institución y grupo de edad. La institución que concentra el mayor porcentaje de beneficiarios de la zona urbana es el PANI (90.8% en el grupo etario de menores de 6 años). Por su parte, el MS registra el mayor porcentaje de beneficiarios de zonas rurales en comparación con las demás instituciones (33.8% en el grupo etario de menores de 6 años). La relación urbana/rural es más baja cuando se trata de los no cubiertos, del total de no cubiertos el 36.7% son rurales y el 63.3% se clasifican como urbanos.

Gráfico 4

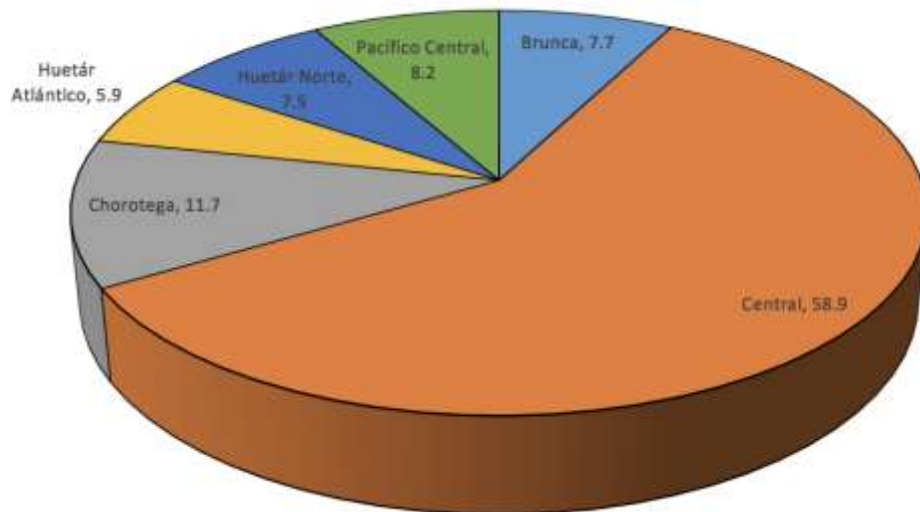
Población cubierta y no cubierta por la RC según zona, grupo de edad y tipo de cobertura. Julio 2019 (porcentaje)



Fuente: Elaboración propia con datos de SINIRUBE.

Congruente con el análisis anterior, al desagregar los beneficiarios de la RC por región de planificación se denota un sesgo hacia la región central. Cerca de 6 de cada 10 beneficiarios proviene de la región central. Las regiones que concentran los menores porcentajes de beneficiarios son Huetár Atlántica (5.9%) y Huetár Norte (7.5%).

Gráfico 5
Población cubierta por la RC según región de planificación. Julio 2019
(porcentaje)



Fuente: elaboración propia con datos de SINIRUBE..

Al desagregar los beneficiarios por institución proveedora de servicios de cuidado también se observa una concentración en la región central. El IMAS presenta una mayor concentración en la región central en el grupo de edad de 7 a 12 años, lo mismo que el PANI. En el caso del MS, la mayor concentración en la región central se da en el caso del grupo etario de beneficiarios de 0 a 6 años. Las regiones donde se muestran menos concentraciones de beneficiarios cambian entre instituciones. En el grupo de 0 a 6 años tanto el IMAS como el MS agrupan la menor cantidad de beneficiarios en la región Huetár Atlántica. En el caso del PANI la región Pacífico Central es en la que se agrupa la menor cantidad de usuarios. Por su parte, dentro del grupo conformado por menores entre 7 y 12 años la región Huetár Atlántica muestra un bajo porcentaje de cubiertos por el IMAS, la región Huetár Norte presenta un bajo porcentaje de beneficiarios del MS y la región Brunca denota un bajo porcentaje de beneficiarios del PANI.

En el caso de los no cubiertos y en línea con lo anteriormente expuesto, se observa una mayor concentración de dicha población en la región central. Contrario a lo registrado en

las instituciones que brindan servicio de cuidado, la población no cubierta se encuentra minoritariamente registrada en la región Pacífico Central.

Cuadro 6

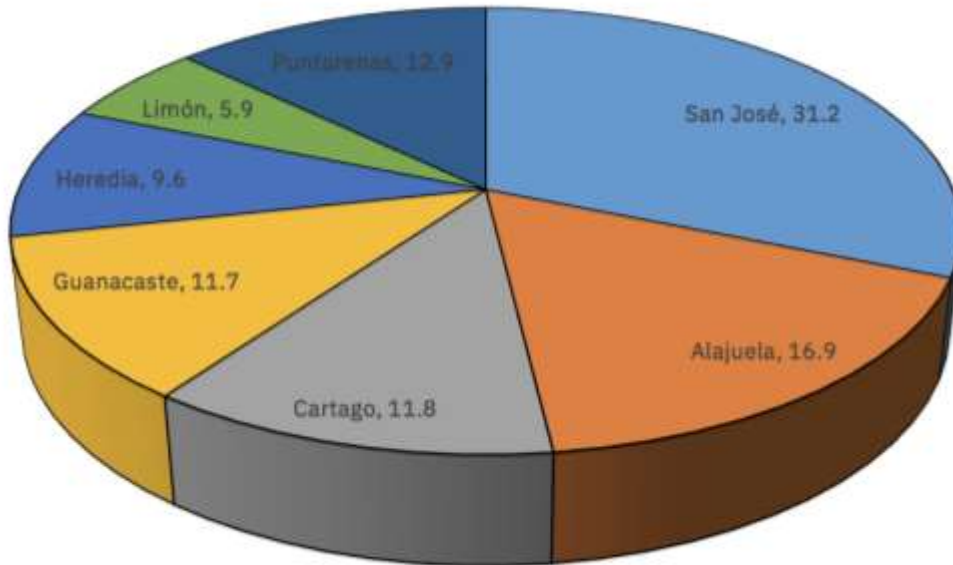
Población cubierta y no cubierta por la RC según grupo de edad, tipo de cobertura y región de planificación.
 Julio 2019
 (porcentaje)

Grupo de edad	Tipo de Cobertura	Brunca	Central	Chorotega	Huetár Atlántico	Huetár Norte	Pacífico Central
Menores de 6 años	IMAS	6.0	57.8	14.8	5.3	7.9	8.2
	MS	10.9	53.4	11.1	7.4	9.1	8.2
	PANI	10.8	50.1	8.5	12.4	11.5	6.7
	No cubiertos	10.8	50.1	8.5	12.4	11.5	6.7
Menores entre 7 y 12 años	IMAS	8.2	71.4	6.5	2.4	6.7	4.8
	MS	9.6	49.3	13.1	8.8	6.1	13.0
	PANI	0.8	77.7	2.5	4.2	9.3	5.4
	No cubiertos	9.7	52.8	8.6	11.8	10.5	6.6
Total	IMAS	6.5	61.0	12.8	4.6	7.6	7.4
	MS	10.4	51.7	11.9	8.0	7.8	10.1
	PANI	1.3	82.4	2.9	4.0	5.3	4.1
	No cubiertos	10.2	51.6	8.6	12.1	10.9	6.6

Fuente: Elaboración propia con datos de SINIRUBE.

Cuando se desagregan los beneficiarios por provincia se denota una mayor concentración de los mismo en San José. En esta provincia se registraron un poco más de 3 de cada 10 beneficiarios de la RC. Después de San José, Alajuela y Puntarenas concentran los mayores porcentajes de beneficiarios. Cartago, Guanacaste y Heredia concentran entre un 11.8% y 9.6% del total de beneficiarios. En el último puesto se ubica a Limón, provincia que concentró el 5.9% del total de beneficiarios totales.

Gráfico 6
Población cubierta por la RC según provincia. Julio 2019
 (porcentaje)



Fuente: Elaboración propia con datos de SINIRUBE.

El siguiente cuadro muestra la desagregación geográfica a nivel provincial de la población beneficiaria y no beneficiaria de la RC según tipo de cobertura. En el grupo de menores de 6 años las tres instituciones proveedoras de servicios de cuido concentran el mayor porcentaje de sus beneficiarios en San José. PANI es la institución que mayor porcentaje de su población acumula en dicha provincia. Limón es la provincia con menores beneficiarios del MS y del IMAS, seguido por Heredia y Puntarenas. En el caso del PANI la provincia en la que menos aglomera beneficiarios es Guanacaste, seguido de Limón y Puntarenas.

Dentro del grupo etario de 7 a 12 años, San José es nuevamente la provincia que agrupa los mayores porcentajes de beneficiarios. Por su parte, Heredia se ubica como la provincia con menor porcentaje de beneficiarios del MS. Guanacaste es la provincia en la que el PANI agrupa el menor porcentaje de sus beneficiarios de RCRC.

Por último, el total de no cubiertos está principalmente en San José y Alajuela, cerca de 5 de cada 10 se ubica en estas provincias. Además, las provincias con menores porcentajes de no cubiertos son Guanacaste y Heredia, menos de 2 de cada 10 menores no cubiertos provienen de estas provincias.

Cuadro 7

Población cubierta y no cubierta por la RC según grupo de edad, tipo de cobertura y provincia. Julio 2019 (porcentaje)

Grupo de edad	Tipo de cobertura	San José	Alajuela	Cartago	Guanacaste	Heredia	Limón	Puntarenas
Menores de 6 años	IMAS	27.4	15.5	15.0	14.8	10.2	5.3	11.7
	MS	23.0	23.9	10.4	11.1	9.8	7.4	14.4
	PANI	60.6	10.1	13.3	3.3	4.5	3.8	4.2
	No cubiertos	25.4	21.8	11.3	8.5	7.4	12.4	13.3
Menores entre 7 y 12 años	IMAS	42.9	13.8	9.5	6.5	13.5	2.4	11.3
	MS	30.6	14.4	7.9	13.1	6.8	8.8	18.4
	PANI	58.5	15.9	8.4	2.5	4.5	4.2	5.9
	No cubiertos	25.5	21.5	12.4	8.6	8.1	11.8	12.1
Total	IMAS	31.1	15.1	13.7	12.8	11.0	4.6	11.6
	MS	26.1	20.0	9.4	11.9	8.6	8.0	16.0
	PANI	59.7	12.7	11.1	2.9	4.5	4.0	5.0
	No cubiertos	25.4	21.7	11.9	8.6	7.8	12.1	12.6

Fuente: Elaboración propia con datos de SINIRUBE.

La mayor desagregación geográfica del perfil del beneficiario y no beneficiario de la RC se presenta a nivel cantonal (ver siguiente cuadro). La mayor cantidad de beneficiarios se ubica en San José, cerca del 9% del total de beneficiarios. Después de San José, seis cantones concentran entre 4 y 3% de la población cada uno. En contraste los últimos 7 cantones de la lista registran menos de 100 beneficiarios cada uno, lo que representa el 0.1% del total de beneficiarios. Río Cuarto es el cantón que menor cantidad de beneficiarios agrupa. No obstante, Río Cuarto es en uno de los cantones con menor porcentaje de menores de 12 años no cubiertos por la RC.

Por su parte, los no beneficiarios de la RC se agrupan principalmente en San José, San Carlos y Alajuela (15.4% en total). Los cantones Pérez Zeledón, Pococí, Puntarenas, Cartago y Desamparados agrupan más del 3% del total cada uno (16.9% en total). Río Cuarto y San Mateo son los cantones con menor cantidad de menores de 12 años no cubiertos por la RC (1,276 menores en total).

Cuadro 8

Población cubierta y no cubierta por la RC según cantón. Julio 2019-08-07

(cantidad y porcentaje)

Cantón	Beneficiarios		No beneficiarios	
	Cantidad	% del total	Cantidad	% del total
San José	5,510	8.7	33,506	5.3
Desamparados	3,073	4.9	20,297	3.2
Goicoechea	2,987	4.7	11,591	1.8
Puntarenas	2,975	4.7	20,521	3.3
San Carlos	2,760	4.4	33,318	5.3
Cartago	2,390	3.8	20,397	3.2
Alajuela	2,153	3.4	29,831	4.7
Heredia	1,782	2.8	12,762	2.0
Santa cruz	1,756	2.8	8,393	1.3
San Ramón	1,679	2.7	11,326	1.8
Liberia	1,632	2.6	11,142	1.8
Coto Brus	1,620	2.6	8,906	1.4
Pérez Zeledón	1,507	2.4	23,186	3.7
Nicoya	1,386	2.2	7,902	1.3
Alajuelita	1,252	2.0	11,730	1.9
La Unión	1,202	1.9	14,151	2.3
Paraíso	1,154	1.8	9,571	1.5
Turrialba	1,136	1.8	13,352	2.1
Pococí	1,118	1.8	21,897	3.5
Sarapiquí	953	1.5	12,598	2.0
Tibás	948	1.5	5,839	0.9
Limón	870	1.4	17,540	2.8
Aserrí	754	1.2	7,937	1.3
Carrillo	681	1.1	5,163	0.8
San Rafael	671	1.1	3,731	0.6
Curridabat	670	1.1	7,616	1.2
Barva	631	1.0	4,498	0.7
Siquirres	626	1.0	10,702	1.7
Esparza	606	1.0	3,929	0.6
Buenos aires	601	1.0	10,079	1.6
Naranjo	591	0.9	6,472	1.0
Oreamuno	589	0.9	6,775	1.1

Alternativas para universalizar la Red de Cuido Infantil

Palmares	543	0.9	4,330	0.7
Cañas	541	0.9	4,669	0.7
Escazú	535	0.9	5,975	1.0
Garabito	535	0.9	3,370	0.5
Tilarán	534	0.8	2,554	0.4
Grecia	522	0.8	11,318	1.8
Guácimo	496	0.8	8,200	1.3
Corredores	495	0.8	8,080	1.3
Los chiles	489	0.8	7,182	1.1
El Guarco	441	0.7	5,964	1.0
Santa Ana	437	0.7	4,372	0.7
Flores	427	0.7	821	0.1
Talamanca	420	0.7	9,060	1.4
Mora	415	0.7	3,425	0.5
Osa	365	0.6	6,277	1.0
Alvarado	361	0.6	2,134	0.3
Moravia	360	0.6	4,460	0.7
San Pablo	358	0.6	2,624	0.4
Orotina	352	0.6	2,796	0.4
Montes de oro	349	0.6	1,898	0.3
Belén	338	0.5	1,483	0.2
Santa Bárbara	328	0.5	4,834	0.8
Upala	324	0.5	11,245	1.8
Vásquez de coronado	298	0.5	3,303	0.5
Puriscal	294	0.5	3,616	0.6
Poas	293	0.5	5,054	0.8
San isidro	292	0.5	2,435	0.4
Montes de oca	290	0.5	2,933	0.5
Golfito	287	0.5	7,471	1.2
Bagaces	278	0.4	3,885	0.6
Zarcero	275	0.4	2,039	0.3
Santo domingo	270	0.4	3,021	0.5
Valverde vega	248	0.4	3,002	0.5
La cruz	237	0.4	4,506	0.7
Acosta	223	0.4	3,127	0.5
Matina	221	0.4	8,366	1.3
Guatuso	216	0.3	3,702	0.6

Aguirre	196	0.3	5,375	0.9
Abangares	195	0.3	2,836	0.5
Jiménez	189	0.3	2,521	0.4
Atenas	152	0.2	3,273	0.5
Parrita	132	0.2	3,299	0.5
Nandayure	103	0.2	1,764	0.3
Hojancha	78	0.1	1,213	0.2
San mateo	68	0.1	570	0.1
León cortes	61	0.1	2,159	0.3
Dota	57	0.1	1,035	0.2
Tarrazú	57	0.1	2,780	0.4
Turrubares	32	0.1	1,001	0.2
Río cuarto	30	0.1	706	0.1
Total	63,300	100	628,721	100

Fuente: Elaboración propia con datos de SINIRUBE.

Perfil del hogar cubierto y no cubierto por la RC

En promedio, un hogar cubierto por la RC tiene 4.1 miembros. Una desagregación por sexo de la jefatura muestra que los hogares jefeados por hombres tiene en promedio 0.6 miembros más que en el caso de los hogares comandados por mujeres. Por su parte, los hogares no cubiertos por la RC reportan ser más pequeños, con un promedio 3.9 miembros. La desagregación de las jefaturas por sexo también muestra una diferencia de 0.6 miembros a favor de las jefaturas masculinas.

Cuadro 9

Cantidad promedio de miembros de hogares cubiertos y no cubiertos según sexo de la jefatura. Julio 2019 (cantidad)

Tipo de jefatura	Hogar cubierto	Hogar no cubierto
Jefatura femenina	3.8	3.4
Jefatura masculina	4.4	4.0

Fuente: Elaboración propia con datos de SINIRUBE.,

En el siguiente cuadro se muestra el promedio de edad de los miembros de los hogares cubiertos y no cubiertos. Los jefes de hogar tanto masculinos como femeninos muestran mayor edad promedio en los hogares no cubiertos, lo mismo se registra en el caso de los miembros mayores de 18 años y los menores de 18 años. La mayor diferencia de edad promedio entre los hogares no cubiertos y cubiertos se registra en las jefaturas femeninas (1.7 años). Las jefas de hogar son más jóvenes que sus contrapartes

masculinas tanto en hogares cubiertos como no cubiertos. Sin embargo, la brecha de edades es mayor en el caso de los hogares cubiertos (2.2 años).

Cuadro 10

Edad promedio de miembros seleccionados del hogar cubierto y no cubierto por la RC. Julio 2019 (años)

Edad promedio	Hogar cubierto	Hogar no cubierto
Edad promedio jefes de hogar	39.6	40.4
Edad promedio jefas de hogar	36.0	37.6
Edad promedio de miembros mayores de 18 años	35.1	36.5
Edad promedio de miembros menores de 18 años	7.2	8.4

Fuente: Elaboración propia con datos de SINIRUBE.

Otra característica interesante de analizar en los hogares es la cantidad de miembros del hogar que trabaja versus la cantidad de miembros del hogar que no trabaja. Como se puede observar en el siguiente cuadro, no se denotan diferencias sustantivas entre los hogares cubiertos y no cubiertos, ambos tienen alrededor de 1 miembro del hogar trabajando y en promedio tres miembros que no trabajan. Lo anterior implica que ambos grupos presentan una dependencia económica similar

Cuadro 11

Cantidad promedio de miembros del hogar por condición de actividad. Julio 2019 (años)

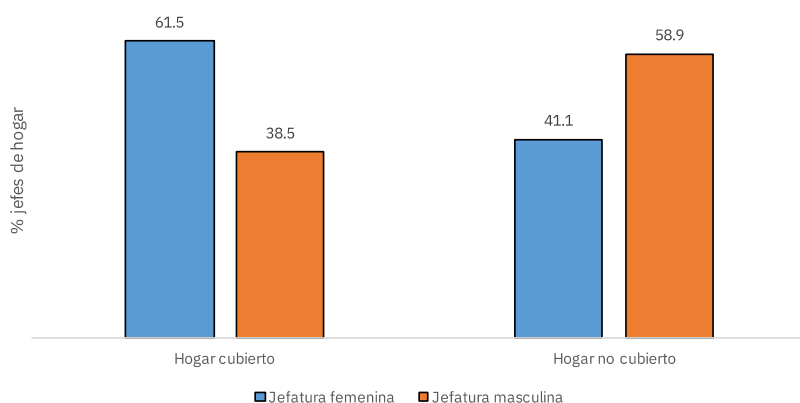
Condición de actividad	Cubierto	No cubierto
Trabaja	0.9	1.0
No trabaja	3.2	3.0

Fuente: Elaboración propia con datos de SINIRUBE.

El siguiente gráfico muestra el porcentaje de hogares clasificados como jefaturas masculinas y femeninas. Los hogares cubiertos están jefeados mayoritariamente por mujeres, tan solo 4 de cada 10 hogares es comandado por un hombre. La situación anteriormente expuesta se revierte en el caso de los hogares cubiertos donde cerca de 6 de cada 10 jefaturas son masculinas.

Gráfico 7

Jefaturas de hogar cubiertas y no cubiertas por la RC según sexo. Julio 2019
(porcentaje)



Fuente: Elaboración propia con datos de SINIRUBE.

Las jefaturas masculinas, tanto de hogares cubiertos como no cubiertos por la RC, registran un estado civil mayoritariamente agrupado en la categoría “casado”. Tan solo el 12% de esta población se agrupan dentro de la categoría “soltero”. Este patrón se invierte cuando se habla de jefaturas femeninas, donde cerca de 5 de cada 10 jefas de hogar están solteras y alrededor de 1 de cada 10 están casadas. Aunado a lo anterior, el porcentaje de jefas de hogar divorciadas, separadas y viudas es mayor en el caso de sus contrapartes hombres. En jefaturas femeninas cubiertas y no cubiertas por la RC no se observan grandes disparidades en términos de estado civil. Sin embargo, las diferencias más visibles en estos subgrupos se registran en las categorías “casada” y “soltera”.

Cuadro 12

Jefaturas cubiertas y no cubiertas de la RC según estado civil y sexo. Julio 2019
(porcentaje)

Estado civil	Jefes de hogar		Jefas de hogar	
	Hogar cubierto	Hogar no cubierto	Hogar cubierto	Hogar no cubierto
Casado(a)	41.8	47.5	9.1	13.5
Desconocido(a)	5.9	6.1	1.9	3.3
Divorciado(a)	1.4	1.2	7.5	7.8
Separado(a)	0.6	0.4	11.3	9.0
Soltero(a)	12.4	12.8	55.1	47.4
Unión de hecho	37.3	31.6	12.7	15.5
Viudo(A)	0.6	0.5	2.4	3.5

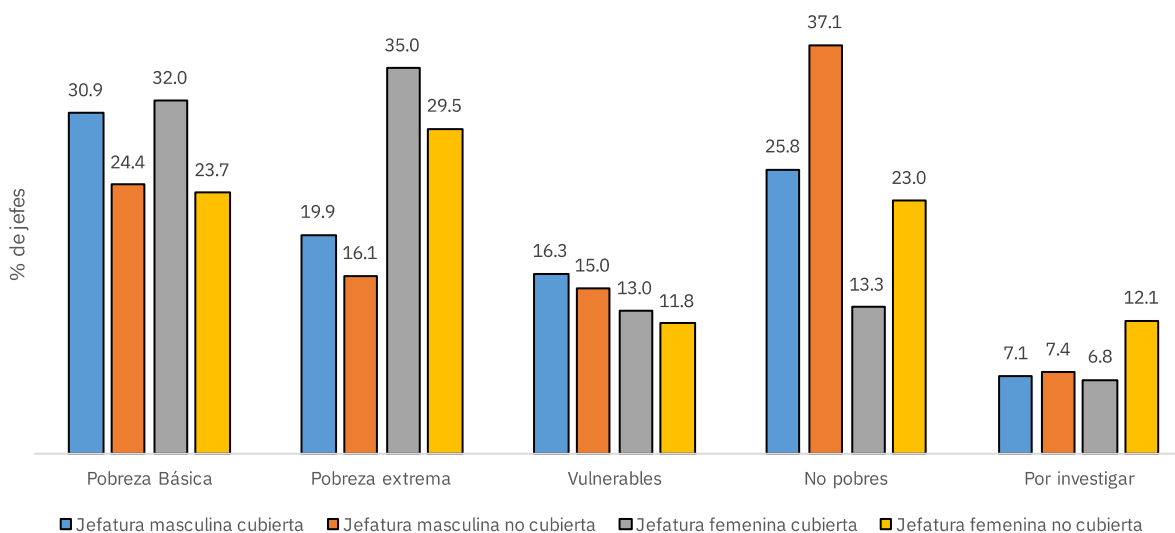
Fuente: Elaboración propia con datos de SINIRUBE.

Al analizar el nivel de pobreza de las jefaturas por sexo y tipo de cobertura se encuentran marcadas diferencias. En primer lugar, en las jefaturas cubiertas por la RC se observa una gran diferencia en los niveles de pobreza extrema. Las jefaturas femeninas clasificadas como pobres extremas representan un porcentaje 15.1 puntos porcentuales más elevado que el porcentaje de sus contrapartes masculinas. Además, las jefaturas femeninas cubiertas por la RC son las que agrupan el menor porcentaje de hogares clasificados como no pobres. Pese a lo anterior, es relevante mencionar que las jefaturas masculinas cubiertas por la RC son las que presentan el mayor porcentaje de hogares clasificados como vulnerables.

Como segundo punto se deben mencionar que el perfil de las jefaturas no cubiertas es similar a las jefaturas cubiertas. En el caso de las jefaturas femeninas no cubiertas, al igual que las cubiertas, se presenta un elevado porcentaje de hogares en pobreza extrema en comparación con la jefatura masculina no cubierta (13.4 puntos porcentuales más elevada). Los porcentajes de pobreza básica de las jefaturas masculinas y femeninas no cubiertas son similares. Por último, el porcentaje de jefaturas masculinas no cubiertas clasificadas como vulnerables es mayor en el caso de sus contrapartes femeninas.

Gráfico 8

Jefaturas de hogar cubiertas y no cubiertas por la RC según sexo y nivel de pobreza. Julio 2019 (porcentaje)



Fuente: Elaboración propia con datos de SINIRUBE.

Al analizar la condición de actividad se observan patrones similares entre las jefaturas femeninas y masculinas cubiertas y no cubiertas por la RC. En primer lugar, tanto las

jefaturas femeninas beneficiarias de RC como las no beneficiarias se clasifican en un mayor porcentaje como desempleadas, al compararse con sus contrapartes hombres. Sin embargo, las diferencias de los porcentajes de desempleados son similar cuando se trata de jefaturas del mismo sexo. Aunado a lo anterior, se observa que las jefaturas femeninas agrupan mayores porcentajes de jefaturas con condición de estudiantes que las jefaturas masculinas.

Como segundo punto a discutir se observa que una de las diferencias más sustanciales de la variable bajo análisis se da en la categoría asociada a obligaciones familiares. En este caso, tanto las jefaturas femeninas cubiertas como no cubiertas agrupan más del 20% del total de dichas jefaturas. En contraposición, las jefaturas masculinas no concentran menos del 0.5% del total de dichas jefaturas bajo esta condición de actividad.

Por último, otra característica común a las jefaturas femeninas beneficiarias y no beneficiarias de la RC es el bajo porcentaje de hogares dentro del mercado laboral a tiempo completo y el mayor porcentaje de dichas jefaturas femeninas trabajando a tiempo parcial que sus contrapartes hombres. El porcentaje de jefaturas femeninas cubiertas por la RC que trabajan a tiempo completo se encuentra 22,6 puntos porcentuales por debajo de sus contrapartes masculinas. En el caso de las jefaturas femeninas no cubiertas esta diferencia es más inclusive más amplia (33 puntos porcentuales). Ahora bien, cuando se trata de trabajo a tiempo parcial las jefaturas femeninas presentan un mayor porcentaje que sus contrapartes masculinas (5.2 puntos porcentuales en las jefaturas cubiertas y 2.6 puntos porcentuales en las jefaturas no cubiertas).

Cuadro 13

Jefaturas de hogar cubiertas y no cubiertas por la RC según sexo y condición de actividad. Julio 2019 (porcentaje)

Condición de actividad	Jefes de hogar		Jefas de hogar	
	Hogar cubierto	Hogar no cubierto	Hogar cubierto	Hogar no cubierto
Desempleado	14.9	12.3	15.5	13.2
Estudiante	1.0	1.0	2.3	2.6
Obligaciones familiares	0.2	0.4	20.1	26.8
Otros	4.1	4.0	3.0	3.4
Pensionado	6.2	5.1	5.2	6.8
Rentista	0.0	0.0	0.1	0.1
Trabajo tiempo completo	62.0	65.0	39.4	32.0

Trabajo tiempo parcial	5.6	5.3	10.8	7.9
------------------------	-----	-----	------	-----

Fuente: Elaboración propia con datos de SINIRUBE.

Cuando se analizan las jefaturas por su condición de aseguramiento se denota un claro posicionamiento de las jefaturas femeninas en condiciones no ligadas a aseguramiento directo o asalariado. En primer lugar, y congruente con el análisis de condición de actividad mostrado anteriormente, el porcentaje de jefaturas femeninas con condición de aseguramiento por trabajo asalariado es menor que el de sus contrapartes masculinas. Pese a lo anterior, existe un mayor porcentaje de hogares jefeados por mujeres cubiertas por la RC con aseguramiento por su condición de asalariadas en comparación con los hogares jefeados por mujeres no cubiertas. Esta situación es inversa en el caso de los hogares jefeados por hombres. Un segundo punto a destacar es que la condición de aseguramiento por cuenta propia es mayor en las jefaturas masculinas. Además, las jefas de hogar cubiertas y no cubiertas por la RC presentan mayores porcentajes de aseguramiento en las categorías de aseguramiento familiar de asegurado directo y por el estado que las jefaturas masculinas.

Cuadro 14

Jefaturas de hogar cubiertas y no cubiertas por la RC según sexo y condición de aseguramiento, julio 2019 (porcentaje)

Condición de aseguramiento	Jefes de hogar		Jefas de hogar	
	Cubierto	No cubierto	Cubierto	No cubierto
No tiene seguro	8.8	4.2	19.0	13.5
Asalariado	44.4	47.3	25.0	23.1
Cuenta propia	7.0	8.0	2.3	2.2
Familiar de asegurado directo	1.9	1.0	8.8	9.0
Familiar de pensionado	0.0	0.0	0.5	0.4
Mediante convenio	2.5	4.3	0.6	0.9
Pensionado del RNC	1.2	0.9	1.6	1.8
Pensionado del régimen de IVM	4.6	3.8	3.3	4.5
Pensionado del régimen del magisterio	0.1	0.1	0.1	0.1
Por el estado (incluye familiares)	2.6	2.3	12.2	9.9
Voluntario	1.5	1.6	1.3	1.2
Otras formas	0.1	0.0	0.2	0.1

Fuente: Elaboración propia con datos de SINIRUBE.

La última variable analizada dentro del perfil de los hogares cubiertos y no cubiertos por la RC es el nivel educativo de las jefaturas. En primer lugar, se observa que los niveles educativos de las jefaturas analizadas se concentran principalmente entre las categorías de primaria incompleta y secundaria académica incompleta (alrededor del 70% del total en cada grupo de jefatura).

Llama la atención que, aunque se observa que el porcentaje de mujeres jefas de hogar que trabajan es menor y que presentan mayores porcentajes de pobreza extrema, es menor el porcentaje de jefas de hogar que reportan no tener algún nivel educativo. Sin embargo, el porcentaje de jefas de hogar no cubiertas que reportan no poseer un nivel educativo es 5.2 puntos porcentuales más alto que el porcentaje de jefas de hogar cubiertas por la RC.

Los porcentajes de jefaturas con algún grado de educación secundaria técnica son muy similares entre las jefaturas, no superando el 1.6% en los grupos analizados. Pese a lo anterior, el escenario es diferente cuando se analiza el grado de educación académica. En este caso son las jefaturas femeninas, principalmente las cubiertas por la RC, son las que concentran mayores porcentajes bajo dicho nivel educativo.

Los porcentajes de jefaturas con algún grado de educación universitaria es bajo en términos generales. Sin embargo, el mayor porcentaje de jefaturas con educación universitaria con grado de licenciatura lo acumulan las jefaturas no cubiertas por la RC (1.9% en la masculina y 1.3% en la femenina).

Cuadro 15

Jefaturas de hogar cubiertas y no cubiertas por la RC según sexo y nivel educativo. Julio 2019
(porcentaje)

Nivel educativo	Jefes de hogar		Jefas de hogar	
	Cubierto	No cubierto	Cubierto	No cubierto
Enseñanza especial	0.2	0.1	0.0	0.0
Ninguna	13.0	16.8	4.4	9.6
Parauniversitaria incompleta o desconocida	0.6	0.7	0.6	0.7
Parauniversitaria completa	0.1	0.1	0.0	0.1
Preescolar/Preparatoria	0.1	0.1	0.0	0.1
Primaria incompleta o desconocida	15.6	15.9	14.1	17.0
Primaria completa	28.1	25.7	26.6	25.6
Secundaria académica incompleta o desconocida	18.8	15.0	29.9	21.8
Secundaria académica completa	9.2	7.9	12.7	9.4
Secundaria técnica incompleta o desconocida	1.5	1.5	1.6	1.6
Secundaria técnica completa	1.0	1.0	0.9	0.8
Universitaria incompleta o desconocida	3.5	5.5	4.3	4.8

Universitaria bachillerato	0.6	1.2	0.3	0.7
Universitaria licenciatura	0.7	1.9	0.4	1.3
Universitaria postgrado	0.1	0.5	0.1	0.3
Desconocido	2.3	2.9	1.0	2.0

Fuente: Elaboración propia con datos de SINIRUBE.

Población meta y avances hacia la universalización

Según se mencionó en el Marco Normativo, la población meta de la REDCUCI se encuentra en el total de niños y niñas de 0 a 6 años (con posibilidad de extenderse a 7-12 según disponibilidad presupuestaria) con una consideración especial hacia la población mayor de 6 meses y menor de 4 años y tres meses, particularmente los niños y niñas en condición de pobreza o que enfrentan situaciones de riesgo. Para fines del presente apartado, se definen los distintos grupos como población meta básica (0-6 años), población meta suplementaria (7-12 años) y población meta ampliada (0-12 años).

Según proyecciones del INEC, la población meta básica se estimó para el 2019 en 518,548 niños y niñas mientras la población meta suplementaria se ubicó en 446,114 menores. En su totalidad, la población meta ampliada alcanzaría el presente año los 964,661 infantes.

Quizás uno de los aspectos más reveladores sobre la dinámica poblacional de este grupo es su tendencia a decrecer en términos brutos en el mediano y largo plazos. De esta forma, el INEC calcula que para el 2024 habría un 3.4% menos de niños/as en el rango 0-6 años mientras el segmento 7-12 años habría crecido un 1.4%. El saldo neto es una reducción de cerca de 11,300 menores. Una década después, en el 2034, habría 57,146 menores menos de 0-6 años y 25,356 niños menos de 7-12 años para una reducción total de la población meta ampliada en 82,502 menores. La contracción del grupo básico es un fenómeno que, según el INEC, ya está en marcha a razón de unos 3,500 niños menos por año durante el próximo quinquenio.

Gráfico 9

Evolución esperada de la población meta básica y suplementaria, por grupo de edad. 2011-2034

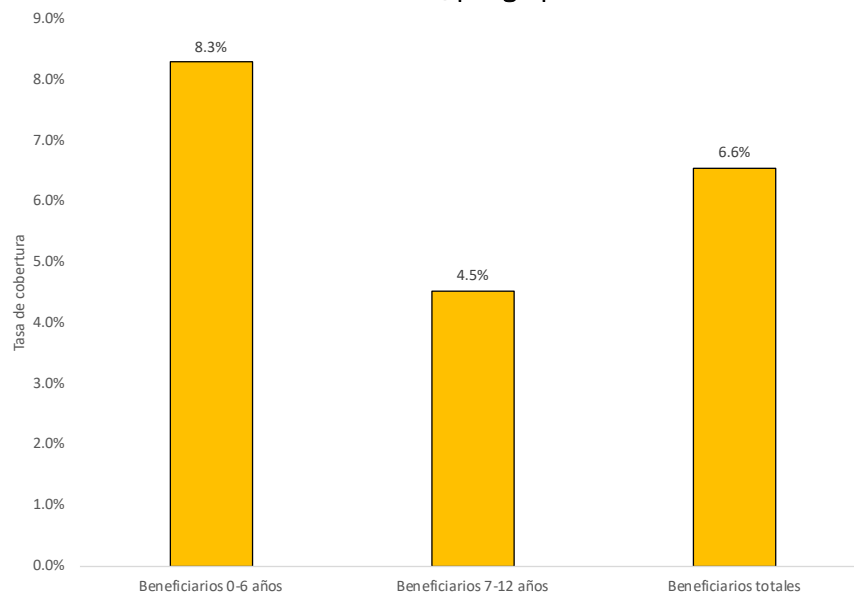


Fuente: Elaboración con base en proyecciones del INEC.

Según la información de SINIRUBE a julio 2017, el sistema tiene registrado un total de 43,058 beneficiarios básicos y 20,242 beneficiarios suplementarios. Estas cifras permiten obtener dos datos estrechamente vinculados. El primero se refiere a la tasa de cobertura de la población meta total. En general, el 6.6% del grupo meta ampliado es beneficiario de la red, siendo superior la cobertura entre la población básica (8.3%).

Gráfico 10

Tasas de cobertura de la Red de Cuido, por grupo etario. 2019



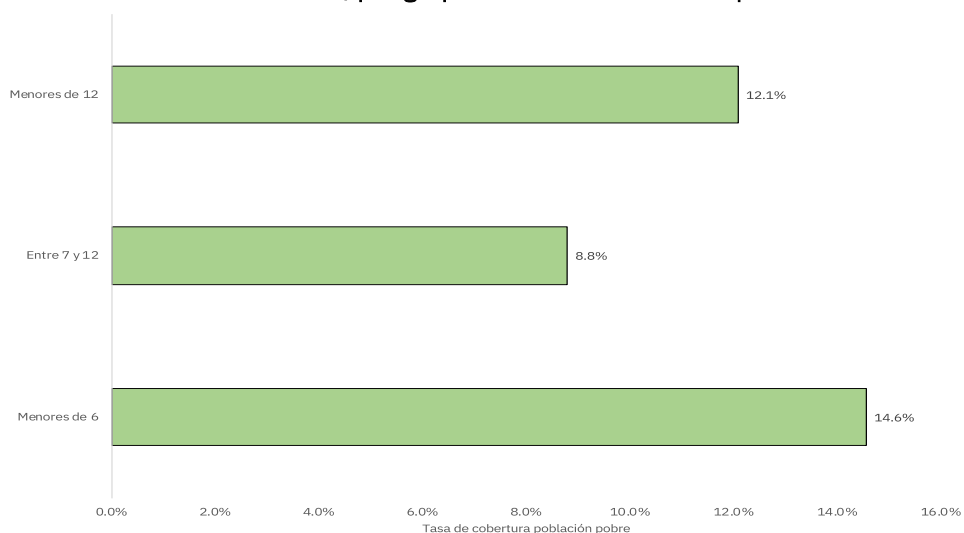
Fuente: Elaboración con base en proyecciones del INEC.

El segundo aspecto importante se refiere a la masa de potenciales beneficiarios sin cobertura. Dado el objetivo de cobertura universal, en total existen 901 mil menores no cubiertos por la red pública. Esta cifra no considera, sin embargo, a los menores que se encuentran inscritos en centros privados, especialmente entre los 0 y 6 años. De ellos, 475,490 son menores de 6 años y 425,872 se ubican en el rango de 7 a 12 años. Si se asume que un 10% de la población potencial podría asistir a centros privados y por lo tanto no presionarían el sistema público, entonces es posible pensar que las poblaciones meta directas sin atender sean de 427,940 y 383,284 niños/niñas al 2019.

Ahora bien, lo anterior parte de una visión en línea con la legislación actual y un horizonte de muy largo plazo (15 o más años). En el plazo más inmediato, el foco de atención podría centrarse en la población básica y suplementaria en condición de pobreza. Para ello, se estima el número de niños en condición de pobreza según la tasa de cada grupo específico emanada de la ENAHO 2018 aplicada a las estimaciones poblacionales antes referidas. En total, se calcula la existencia de 193,781 menores pobres de 7 años y 150,251 niños/as pobres de 7 a 12 años. Según la información disponible, los 28,232 menores pobres de 0-6 años y los 13,221 menores pobre de 7 a 12 años representan tasas de cobertura del 14.6% y 8.8% respectivamente. La información del SINIRUBE también indica que dos de cada tres beneficiarios inscritos en la base pertenecen a hogares pobres o pobres extremos. Adicionalmente, un 13.3% son vulnerables, todo lo cual muestra que ocho de cada diez beneficiarios viven en condición de pobreza o en riesgo de caer en ella.

Gráfico 11

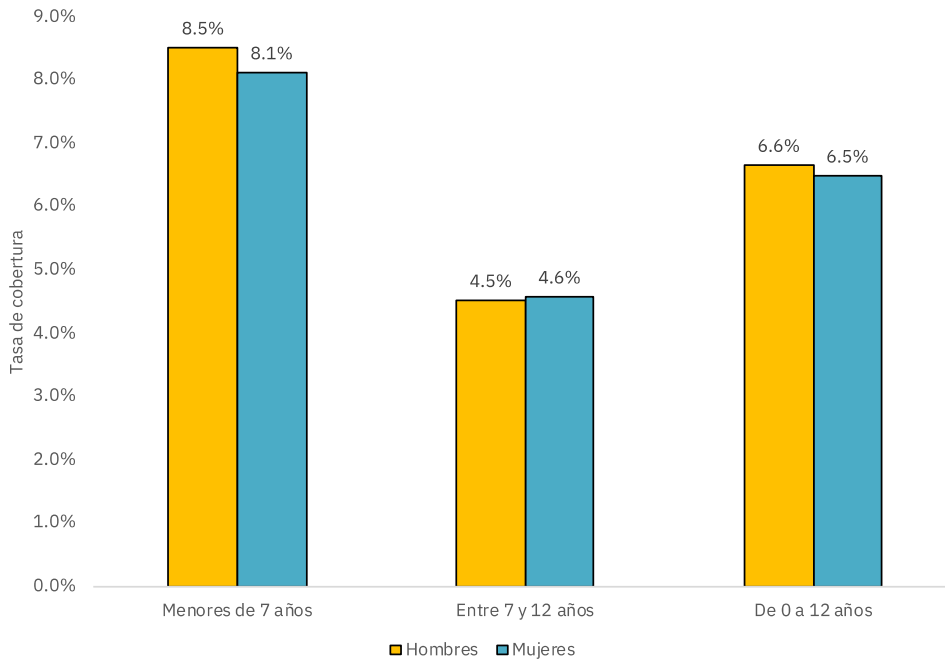
Cobertura de la Red de Cuido, por grupo meta en condición de pobreza. Julio 2019



Fuente: Elaboración con base en proyecciones del INEC.

En cuanto a la cobertura por sexo, si bien las diferencias no son marcadas, sí existe una leve diferencia a favor de niños de población básica mientras que son las niñas las más beneficiadas para el rango suplementario. Para que las brechas correspondientes se cierren deberían existir 975 más cupos de niñas en 0-6 años y 140 más cupos para niños en 7-12 años.

Gráfico 12
Cobertura de la Red de Cuido por sexo y grupo meta. Julio 2019



Fuente: Elaboración con base en proyecciones del INEC.

Dos aspectos derivados de la discusión anterior se refieren a la posibilidad de avanzar hacia la cobertura universal y al costo que ello implicaría para las arcas públicas. El cuadro a continuación calcula el crecimiento medio anual de beneficiarios que se requeriría para alcanzar determinada meta de cobertura en el 2034 (i.e. en 15 años). Se asume que el 10% de los niños/as no asistirían a red pública y por lo tanto no impactarían las finanzas correspondientes.

El primer escenario muestra el crecimiento medio requerido si todos los menores fueran inscritos en la red de cuidado estatal, sin ajuste por afiliación privada. Para alcanzar cobertura universal de todas las poblaciones meta, el país debería estar en capacidad de aumentar la afiliación en unos 54,600 campos por año de los cuales un 51.1% corresponde al grupo de 0-6 años.

Si se adopta un escenario con un 10% de ajuste por participación privada, entonces la cobertura universal se alcanzaría en el 2034 con un aumento medio de 48,710

beneficiarios/as por año. Por cada 25 puntos porcentuales de caída en la meta de cobertura poblacional, las necesidades de nuevos espacios se reducen en 13,232 cupos por año. De esta forma, si para el 2034 se desea una cobertura del 50% de la población 0-12 años, el país debería aumentar los beneficiarios en 22,245 menores por año; para una tasa del 25%, las necesidades se reducen a 9,012 beneficiarios nuevos por año.

Dado el enorme esfuerzo que representa alcanzar la cobertura universal para toda la población ampliada, una opción podría ser el enfocarse en la población base únicamente por cuanto la población suplementaria mantiene un vínculo elevado con el nivel primario de educación regular. En estas circunstancias, la universalización se alcanza a un ritmo medio de 24,814 menores por año. Si al menos se desea que un alcance del 50% de la población base, entonces la Red debería incrementar la afiliación del 2019 en 10,972 beneficiarios.

Cuadro 16
Crecimiento medio anual de beneficiarios según escenario. 2019-2034

Escenario	Población base	Población suplementaria	Población ampliada
Cobertura total sin ajuste	27,890	26,701	54,591
Cobertura total con ajuste	24,814	23,896	48,710
Cobertura al 75% con ajuste	17,893	17,585	35,477
Cobertura al 50% con ajuste	10,972	11,273	22,245
Cobertura al 25% con ajuste	4,050	4,962	9,012

Fuente: Elaboración con base en proyecciones del INEC.

Si, por el contrario, se busca el objetivo de cobertura universal se alcance dentro de 20 años, entonces las presiones en materia de nuevos beneficiarios se reducen en un 27.7% por año. Esto significa que, anualmente, la Red ocuparía crear entre 2,556 (para escenario 25% con ajuste privado) y 13,391 (para escenario 100% con ajuste privado) campos menos que bajo el contexto anterior (i.e. a 15 años). Si la estrategia se concentra en la población base, la universalización se alcanza cuando el grupo crece a un ritmo de 20,429 beneficiarios por año.

Cuadro 17

Crecimiento medio anual de beneficiarios según escenario. 2019-2039

Escenario	Población base	Población suplementaria	Población ampliada
Cobertura total sin ajuste	20,429	19,166	39,595
Cobertura total con ajuste	18,171	17,148	35,319
Cobertura al 75% con ajuste	13,090	12,608	25,698
Cobertura al 50% con ajuste	8,009	8,068	16,077
Cobertura al 25% con ajuste	2,928	3,528	6,456

Fuente: Elaboración con base en proyecciones del INEC.

Si la estrategia se “universaliza” únicamente para menores en pobreza, los resultados muestran una reducción importante de las presiones de nuevos beneficiarios. Manteniendo el horizonte de 15 años y estimando las necesidades de nuevos campos sin aplicar ajuste por afiliación en sector privado, se estima que la cobertura total de la población ampliada pobre se alcanzaría si se aceptan unos 16 mil beneficiarios nuevos por año⁶. Si la meta se reduce al 50% de esta población, entonces la cobertura debería crecer en 7,684 espacios.

Cuadro 18

Crecimiento medio anual de beneficiarios pobres según escenario. 2019-2039

Escenario	Población base	Población suplementaria	Población ampliada
Cobertura al 100% sin ajuste	8,463	7,621	16,042
Cobertura al 75% sin ajuste	6,739	6,204	12,908
Cobertura al 50% sin ajuste	3,865	3,842	7,684
Cobertura al 25% sin ajuste	992	1,480	2,460

Fuente: Elaboración con base en proyecciones del INEC.

Como consecuencia de lo anterior, los requerimientos financieros fluctuarían entre el 0.03% y 0.20% del PIB, dependiendo del escenario contemplado. Así, por ejemplo, si el objetivo es cubrir a toda la población ampliada en el 2020, entonces el Ministerio de Hacienda debería asignar el equivalente a 0.18% del PIB para brindar servicios a los 48,710 beneficiarios correspondientes a ese año (ver Cuadro 1)⁷. Si el Gobierno alcanzase una cobertura del grupo meta para ese año equivalente al 50% del mismo, la

⁶ Se asume que la tasa de pobreza aplicada a los segmentos 0-6 y 7-12 años del 2034 se mantiene igual al presente, a saber, 37.4% y 33.7% respectivamente.

⁷ Para los cálculos financieros se utilizó un costo por beneficiario por mes de ¢120,254 equivalente al promedio de los CEN-CINAI (¢108,765), el IMAS (¢131,500) y el PANI (¢120,496).

asignación presupuestaria debería ser del 0.08% del PIB mientras tanto, si el énfasis fuere la población base, el presupuesto a la Red debería aumentar en un monto que iría entre 0.02% y 0.10% del PIB, según escenario contemplado. Este gasto estimado se asume para un año completo de servicios y bajo el supuesto que todo el presupuesto es efectivamente ejecutado. No se considera acá la necesidad de elevar el gasto administrativo, si bien este rubro es necesario contemplar en las fórmulas de cálculo del correspondiente pago por beneficiario que ejecutan las instituciones de la Red (CEN-CINAI, IMAS y PANI).

Cuadro 19

Gasto adicional en Red de Cuido por escenario y población. 2020
(porcentaje del PIB)

Escenario	Población base	Población suplementaria	Población ampliada
Cobertura total sin ajuste	0.10%	0.10%	0.20%
Cobertura total con ajuste	0.09%	0.09%	0.18%
Cobertura al 75% con ajuste	0.07%	0.07%	0.13%
Cobertura al 50% con ajuste	0.04%	0.04%	0.08%
Cobertura al 25% con ajuste	0.02%	0.02%	0.03%

Fuente: Elaboración con base en proyecciones del INEC.

Considerando las orientaciones estratégicas del Decreto Ejecutivo N° 36916 de 2012, la población en condición de pobreza, especialmente aquella en el rango 0-6 años, sería un primer grupo objetivo para incrementar la cobertura en el corto plazo. En este caso, el gasto adicional en la Red se reduciría a un rango de 0.03%-0.05% del PIB por año mientras los requerimientos financieros para una meta del 50% de cobertura en el 2020 serían del 0.03% PIB.

Cuadro 20

Gasto adicional en Red de Cuido por escenario. 2020
(porcentaje del PIB)

Escenario	Población base	Población suplementaria	Población ampliada
Cobertura total con ajuste	0.03%	0.03%	0.06%
Cobertura al 75% con ajuste	0.03%	0.02%	0.05%
Cobertura al 50% con ajuste	0.01%	0.01%	0.03%
Cobertura al 25% con ajuste	0.00%	0.01%	0.01%

Nota: Porcentaje de la población ampliada podría diferir de la suma de las dos poblaciones meta por cuestiones de redondeo.

Fuente: Elaboración con base en proyecciones del INEC.

Alternativas de provisión y financiamiento

En la presente sección se exponen una serie de alternativas de provisión y financiamiento de la RC las cuales fueron expuestas por Monge & Pacheco (2019) como resultado de la elaboración de una estrategia de universalización de los servicios de cuidado para Costa Rica. La viabilidad legal e institucional de las opciones presentadas por Monge & Pacheco (2019) fue analizada y validada por diferentes actores clave de la RC.

La primera opción es el *“Servicio con modalidad de pago compartido financiado con recursos del PANI”*. En esta opción tanto el PANI como los padres de familia se harían cargo del costo de los servicios de cuidado, siendo el primer actor mencionado el que asuma el mayor porcentaje del pago. Pese a que dicha opción se perfila como de asignación selectiva no aplicaría únicamente para población pobre, lo que representa una ventaja en la ruta hacia la universalización de los servicios de cuidado en el país. En dicho programa se podría incluir población vulnerable o aquella población en la que los padres de familia presentan dificultades de inserción laboral.

En la opción anteriormente expuesta, la prestación de los servicios estaría a cargo de empresas privadas habilitadas por el Centro de Atención Integral (CAI) del MS. La potencial existencia de impedimentos legales en la transferencia de los recursos a centros privados podría sortearse a través de la transferencia de los fondos a los gobiernos locales para que estos lo transfieran a los centros. La provisión de un subsidio por el monto total del costo del servicio de cuidado se restringiría a la población pobre, y la población con otro tipo de prioridad recibiría un subsidio que cubra un porcentaje determinado del costo del servicio de cuidado.

Existen una serie de condiciones requeridas para el adecuado funcionamiento de dicha opción de cuidado, dentro de la que se resalta una capacidad organizativa especializada en su gestión. Además, el uso eficiente de los recursos resaltaría la necesidad de establecer prioridades geográficas y establecer un mecanismo adecuado para la captación de población beneficiaria potencial.

Una segunda opción para la provisión de los servicios de cuidado es la *“Integración de servicios educativos y de cuidado infantil (Modalidad MEP)”*. Esta opción formaría parte de un programa ejecutado por el Ministerio de Educación Pública (MEP). El funcionamiento del mismo se basaría en la extensión del tiempo de cuidado infantil en la prestación de servicios de educación preescolar y escolar. El objetivo sería incrementar

los servicios de cuidado infantil a los actuales usuarios en al menos 10 horas por día dentro de la infraestructura del MEP. A los módulos educativos actuales se le sumarían módulos de cuidado infantil. Para el funcionamiento de esta alternativa de cuidado se requeriría la contratación de personal técnico con especialización en cuidado infantil y personal especializado en otras disciplinas.

La alternativa MEP se visualiza como opción que los padres de familia elegirían utilizar o no. El servicio se brindaría bajo una misma instalación en la que agruparían niños y niñas de diferentes edades. Además, esta opción sería un servicio gratuito para los padres de familia y sus costos se asumirían principalmente por el MEP.

Una tercera opción es la “Integración de servicios educativos y de cuidado infantil (modalidad MEP/REDCUDI/Municipalidades)”. Esta alternativa es similar a la alternativa MEP, sin embargo, la provisión de los módulos asociados a servicios de cuidado estaría brindado por las municipalidades con financiamiento de la Redcudi. Por lo demás, la alternativa plantea extender a 10 horas diarias el servicio de cuidado, las cuales se desarrollarían en las instalaciones del MEP. Como opción de provisión dentro esta alternativa se plantea el establecimiento de un pago compartido financiado por recursos del PANI (primera opción presentada en esta sección).

La función del MEP en esta tercera alternativa es la de facilitador de instalaciones para proveer los módulos de atención extendida. Con esta estrategia de infraestructura se lograrían reducir los costos operativos. La puesta en marcha de esta alternativa de cuidado supondría el establecimiento de convenios institucionales para el uso de la infraestructura del MEP. Al igual que en la segunda alternativa expuesta, la jornada de cuidado extendida sería opcional, sin embargo, el uso de este servicio si conllevaría un costo que tendría que ser asumido por los padres de familia. Las familias pobres o con algún criterio de priorización establecido podrían optar por un subsidio para el pago del servicio de cuidado.

Además de las tres opciones anteriores, Monge & Pacheco (2019) proponen el “acompañamiento y asesoría a hogares con población infantil no institucionalizada” como una estrategia complementaria en la búsqueda de la universalización de los servicios de cuidado infantil. Dicha alternativa se visualiza como un servicio adicional de la Redcudi que buscaría mejorar el desarrollo infantil a través del asesoramiento a responsables de niños menores de 4 años que no asistan a ningún centro de cuidado formal. Como estrategia para la provisión se plantea utilizar el programa extramuros del CEN-CINAI que tiene como usuarios niños y niñas que no necesariamente reciben servicios de cuidado.

Referencias

Declaratoria de Interés Público la conformación y desarrollo de la "Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil". Decreto Ejecutivo 36020. 2010. Disponible en: http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=67914&nValor3=80692&strTipM=TC

Decreto Ejecutivo N° 36916 del 28 de noviembre de 2011. Organización general y bases operativas de la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil. Disponible en: http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=71848

Denboba, Amina., Elder, Leslie., Lombardi, Joan., Rawlings, Laura., Sayre, Rebecca., & Wodon, Quentin. 2014. Stepping up early childhood development: investing in young children for high returns. Washington, D.C: World Bank Group.

Ley N° 9220 del 24 de abril del 2014. Disponible en: http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=77044&nValor3=96409&strTipM=TC

Monge, Guillermo., & Pacheco, José. 2019. Estrategia de Universalización de los servicios de la REDCUDI. Instituto Mixto de Ayuda Social: Informe final de consultoría.

SINIRUBE (1 de julio de 2019). Base de datos de SINIRUBE [base de datos].

REDCUDI. Plan Estratégico Red Nacional de Cuido (REDCUDI) 2018-2022. Disponible en: http://www.imas.go.cr/sites/default/files/plan_estrategico_redcudi_aprobado_por_la_cc.pdf