

Al contestar refiérase
al oficio n.º **05468**

6 de mayo de 2026
DFOE-BIS-0249

Señora
Ana Julia Araya Alfaro
Jefa Área
Comisiones Legislativas II
Asamblea Legislativa
maureen.chacon@asamblea.go.cr

Estimada señora:

Asunto: Asesoría sobre el texto del proyecto de ley denominado “Reforma parcial a la Ley de Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil, Ley n° 9220 del 24 de marzo de 2014”, expediente legislativo n.º 25.142

Nos referimos a su oficio n.º AL-CPEJUV-0078-2026 del 25 de febrero de 2026, recibido vía correo electrónico en la misma fecha, mediante el cual se somete en consulta el proyecto de ley “Reforma parcial a la Ley de Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil, Ley n° 9220 del 24 de marzo de 2014”, tramitado bajo el expediente legislativo n.º 25.142.

I. Consideraciones relevantes que busca el proyecto de ley en su exposición de motivos

De acuerdo con la exposición de motivos, el programa de la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil (REDCUDI) enfrenta actualmente deficiencias operativas y de sostenibilidad financiera, reflejadas, según se indica en el proyecto de ley, en una cobertura que alcanza apenas el 8% de su población objetivo.

Se señala un estancamiento respecto a la actualización de los montos de los subsidios, lo cual ha derivado en reclamos administrativos y demandas judiciales contra instituciones ejecutoras como el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS).

Los proponentes consideran que la creación de nuevos impuestos es inviable debido a la situación fiscal del país, situación por la cual se plantea en el texto del proyecto de ley la necesidad de reorganizar las fuentes de financiamiento existentes, exigiendo que los recursos provenientes del Patronato Nacional de la Infancia (PANI) y del Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU) se giren con continuidad anual y no por una única vez.

En tal sentido, los legisladores consideran que existe fundamento constitucional, legal y en tratados internacionales para que el Estado dote de presupuesto suficiente a instituciones como el PANI que se encargan de la protección del interés superior de las personas menores de edad y sus familias, y por ende de la REDCUDI.

Según la exposición de motivos, la iniciativa legislativa persigue tres propósitos fundamentales:

1. Universalización del servicio de cuidado: Garantizar el acceso a los servicios de cuidado para las personas menores de edad, según las distintas modalidades de servicio (públicas y privadas) y el porcentaje que se debe reconocer según cada modalidad y las horas de atención.
2. Definir los componentes y aspectos metodológicos del subsidio económico: Establecer con claridad los aspectos que debe contemplar el subsidio, así como los elementos metodológicos y económicos para la actualización del monto de los subsidios que contemple las necesidades de los menores de edad y la dinámica económica del país.
3. Operativizar y regular el financiamiento e introducir el modelo de copago: Regular la dotación de los recursos que se contemplan en los incisos b) y d) de la Ley n.º 9220 a efecto de brindar nuevos recursos a familias en condición de pobreza y pobreza extrema, así como habilitar la figura del copago solidario para familias que no estén en condiciones socioeconómicas críticas y que puedan costear un porcentaje del servicio, reduciendo la dependencia exclusiva del Estado.

Adicionalmente la propuesta legislativa, pretende introducir competencias claras para la Secretaría Técnica de la REDCUDI en cuanto a los criterios, parámetros y procedimientos que deben seguirse para la definición y actualización de los montos de los subsidios de los costos de atención, así como el papel que desempeñan las instituciones ejecutoras, lo que a criterio de los legisladores, permitirá de manera más sencilla el establecimiento de responsabilidades administrativas sobre los funcionarios públicos que omitan actualizar los montos.

II. Análisis al texto del proyecto de ley

El análisis del Órgano Contralor se enmarca dentro de sus competencias, por lo que aquellos aspectos del articulado que no correspondan a las atribuciones de la CGR no serán abordados, ya que dichos temas son competencia de otras instancias especializadas, conforme al ordenamiento jurídico vigente. En ese contexto, se exponen las siguientes observaciones:

- **Modificaciones al artículo 1º de la Ley n.º 9220:**

La propuesta normativa plantea varios aspectos en relación con el artículo 1º del texto vigente de la Ley n.º 9220, entre los que destaca la eliminación del término “progresivo” dentro del *primer párrafo del citado artículo*. En ese contexto, el principio de progresividad está referido a que la REDCUDI tiene la finalidad de establecer un sistema de cuidado y desarrollo infantil cuyo acceso debe ser, entre otros, progresivo.

De conformidad con el mismo artículo 1º de la Ley y el 5º del Reglamento a la ley de la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil, n.º 42206, tal principio está asociado a la necesidad de garantizar por parte de la REDCUDI, la prestación de los servicios de cuidado y atención integral de manera universal progresiva, es decir, de manera tal que se asegure que los servicios que brinda el sistema cubran a toda la población objetivo definida por la misma ley, considerando una serie de parámetros y criterios indicados en las citadas normas.

Según criterio de la Contraloría General, la eliminación de dicho principio en el texto del artículo 1° podría conllevar una inconsistencia respecto al principio de eficiencia y eficacia en el uso de los fondos públicos, en tanto, no se asegura la obligatoriedad de la Red de brindar la cobertura de sus servicios de manera gradual y aumentada, considerando inclusive los criterios de priorización socioeconómica establecidos por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC).

Lo anterior, podría atentar de igual manera, contra el principio de buena administración, el cual busca garantizar que la administración pública actúe de manera eficiente, justa y alineada a los derechos de los administrados a efecto de garantizar la satisfacción del interés público, que en el caso particular, se refiere a los servicios de cuidado, desarrollo y atención integral de las personas menores de edad. En tal sentido, la eliminación del principio de progresividad, en el marco del artículo 1° de la Ley n.° 9220, podría “flexibilizar” la obligación que tiene el Estado costarricense de brindar los servicios referidos de manera gradual y aumentada en relación con la población objetivo.

En relación con la redacción del párrafo segundo y el inciso d) del artículo 1°, se sugiere por parte del Órgano Contralor, analizar la consistencia de la adición de la frase “de 0 hasta los 12 años y 364 días cumplidos”, a efecto de evitar un roce respecto a la priorización por grupo etario, según lo regulado en el artículo 3 de la citada Ley n.° 9220 vigente.

Cabe resaltar que a partir de la pretendida reforma no se busca una modificación respecto a la población objetivo en general; no obstante, podrían surgir diferentes interpretaciones en relación con la priorización por grupo etario para la prestación de los servicios de la REDCUDI, según lo establecido en ambos artículos (1 y 3), donde el artículo 1 consideraría primero al bloque de menores de 7 años y en el artículo 3 a todos los menores entre los 0 y los 12 años con 364 días cumplidos. Al respecto, la Contraloría General recomienda que se dote a la ley completa con la mayor claridad y armonía posible, dotándola de normas expresas, cuyo propósito sea garantizar el uso y distribución eficiente de los recursos limitados que tiene la Red. Además, se recomienda contar previamente con estudios técnicos que justifiquen cualquier ajuste de la cobertura y priorización de la población objetivo de la red.

- **Modificaciones al artículo 9° de la Ley n.° 9220:**

El proyecto de ley plantea una modificación al párrafo segundo del artículo 9° para atribuir a la Secretaría Técnica la competencia “para actualizar el monto de los subsidios y realizar los estudios técnicos necesarios para la definición de los mismos, también servirá de enlace entre las alternativas privadas y las entidades estatales ejecutorias de este programa...”

Siendo que el citado artículo 9° le otorga a la Secretaría Técnica la naturaleza de órgano de máxima desconcentración y personalidad jurídica instrumental y presupuestaria e independencia técnica y funcional, considera el Órgano Contralor que es jurídicamente viable realizar un ajuste para que dicha Secretaría sea la competente para realizar los estudios técnicos que permitan la definición y actualización de los montos por concepto de subsidios.

No obstante lo indicado, una competencia relativa a la actualización de los montos de los subsidios debe estar asociada a la viabilidad financiera y la disponibilidad de contenido presupuestario de las unidades ejecutoras, a efecto de no generar un mandato sin contenido

económico, vulnerando los principios de la Hacienda Pública de eficacia y eficiencia en el uso de los recursos, pero sobre todo evitando un impacto negativo en la cobertura de la población objetivo, la cual se debe atender de forma prioritaria y progresiva.

Por tal motivo, el Órgano Contralor recomienda que una propuesta de esta naturaleza debe considerar como parte del estudio técnico para la determinación y actualización de los montos de subsidio, un análisis de viabilidad y sostenibilidad financiera (recomendación aplicable a la propuesta de reforma al artículo 10 inciso h)) así como de las necesidades de la población objetivo.

Otro aspecto a considerar en la propuesta de reforma al artículo 9 es que, en la versión vigente de la Ley n.º 9220, la función específica de realizar los estudios bianuales de costos y brindar las recomendaciones para actualizar el monto de los subsidios está regulada expresamente en el artículo 10, inciso h) de la citada Ley. En tal sentido, la Contraloría General considera conveniente que en el marco del principio de seguridad normativa y con el objetivo de evitar antinomias o interpretaciones que dificulten la ejecutividad de la norma y el control de la Hacienda Pública, la reforma considere armonizar ambas normas acorde con los objetivos de la reforma, el espíritu de la Ley n.º 9220, pero sobre todo del interés público asociado a ella, considerando la estandarización de los diferentes elementos regulados en ambas normas.

- **Modificaciones al artículo 10º de la Ley n.º 9220:**

El artículo 10 de la Ley n.º 9220 vigente regula las funciones de la Secretaría Técnica de la REDCUDI. Además, en el tercer párrafo del inciso h), se regula la figura de “pago a terceros”, donde se pretende establecer este mecanismo como medio único para poder acceder al beneficio económico para la atención de la persona menor de edad. Si bien dicha figura ya se encuentra regulada en la versión vigente, considera el Órgano Contralor que establecerla como medio único podría eventualmente limitar de manera injustificada la discrecionalidad técnica de la Administración para buscar o diseñar mecanismos de ejecución más eficientes, situación que podría violentar principios rectores de la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, n.º 8131, como el de gestión financiera y el de eficiencia y eficacia.

Si bien el establecimiento del pago a terceros como medio único pareciera estar justificado en la verificación que la administración realizará sobre el uso adecuado de ese beneficio, es menester indicar que en general, las instituciones públicas están obligadas y facultadas para establecer y ejecutar los controles que sean necesarios y pertinentes a efecto de verificar la adecuada utilización de los recursos públicos que traslada, motivo por cual, siendo el mecanismo de pago a terceros o cualquier otro instrumento que se implemente, existe una obligación de control per se sobre los recursos públicos que se trasladen para el cumplimiento del interés público.

Aunado a lo dicho en cuanto a la figura de “pago a terceros”, el proyecto de ley pretende introducir un párrafo final al referido inciso h), mediante el cual se señala que en ese tipo de transferencias debe mediar un “equilibrio financiero del servicio que se brinda”, en el cual el costo total del subsidio debe cubrir no solo las necesidades de cuidado y desarrollo infantil equivalentes a los gastos y los estándares de calidad del servicio, sino además el porcentaje de la ganancia del servicio brindado.

Al respecto, es preciso señalar que la reforma propuesta implica una ruptura con el modelo de la REDCUDI, en el tanto la Red contempla el pago de un subsidio para apoyar las necesidades de cuidado de las familias, no la rentabilidad de la alternativa de cuidado. Cabe destacar que el configurar o materializar porcentajes de ganancia depende de diversos factores (por ejemplo, la cantidad de personas atendidas), por lo que asegurar este porcentaje trasciende el alcance y propósito de la Red. Asimismo, es inconsistente con el concepto de subsidio al tiempo que podría desvirtuar la finalidad de carácter social o de asistencia pública que este reviste.

- **Modificaciones al artículo 15° de la Ley n.° 9220:**

El *penúltimo párrafo de la propuesta de reforma al artículo 15* pretende que todos los recursos señalados en los incisos b), c) y d) del citado artículo sean distribuidos equitativamente para que *ninguna* de las opciones de cuidado y desarrollo infantil quede descubierta o desfinanciada. Al respecto se considera que dicha pretensión de financiamiento total debe analizarse de cara al cumplimiento de principios como el de equilibrio presupuestario o eficiencia, priorizando acorde con los recursos disponibles y las necesidades de la población objetivo de conformidad con el interés público asociado.

Por otra parte, considera el Órgano Contralor que para materializar el mecanismo de copago para familias no pobres que cuenten con recursos suficientes para financiar el 50% del costo total del servicio, introducida en el *último párrafo de la propuesta de reforma al artículo 15*, tendrían que asegurarse mecanismos que diferencien el financiamiento por fuente, que permitan ejecutar el mecanismo de copago exclusivamente con recursos de los incisos b), c) y d), lo anterior por cuanto la REDCUDI recibe recursos provenientes del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF), no solo en el ámbito de la propia Ley n.° 9220, sino también de la Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, n.° 5662, según lo dispuesto en su artículo 3 inciso ñ), cuyo destino específico está direccionado a personas en pobreza y pobreza extrema.

- **Adición de un nuevo capítulo IV, denominado “Del monto de los subsidios” a la Ley N.° 9220**

El proyecto de ley plantea la adición de un capítulo IV para la regulación sobre el monto de los subsidios y su correspondiente actualización. Al respecto, la Contraloría General considera necesario que tanto la definición de los parámetros como las condiciones asociadas a cada uno de ellos esté respaldada en análisis técnicos que justifiquen la metodología que se pretende implementar, así como cada una de las variables por aplicar, de manera tal que se justifique la viabilidad técnica y jurídica de cada uno de esos parámetros y de la metodología en general. Verbigracia, la definición y cuantificación de los criterios relativos a los costos fijos y/o variables que determinan el costo total del servicio o los criterios relativos a los estándares de calidad, ambos regulados en el artículo 22, incisos a) y b) de la propuesta legislativa.

En relación con el artículo 29 del nuevo capítulo IV del proyecto de ley, se considera necesario dotar a la norma de una mayor claridad (principio de seguridad jurídica), en tanto, se plantea el supuesto de erogación de recursos públicos en casos de suspensión temporal del servicio de cuidado y atención integral, es decir, situaciones donde a pesar de no brindarse el servicio por parte de las alternativas se reconoce el 100% del monto del subsidio. En caso de determinarse procedente, previo criterio técnico, se recomienda por parte del Órgano Contralor

DFOE-BIS-0249

6

6 de mayo, 2026

que se dote a la norma de los elementos necesarios que permitan definir cuáles son los parámetros o las condiciones que permitan el pago de dicho subsidio a las alternativas.

III. Conclusiones

A partir del análisis del proyecto de reforma a la Ley N.º 9220, se concluye que la iniciativa busca atender problemas de cobertura, financiamiento y operatividad de la REDCUDI; sin embargo, varias de sus propuestas introducen riesgos relevantes desde la perspectiva de la Hacienda Pública. En particular, la eliminación del principio de progresividad debilita un eje estructural del modelo, al no garantizar explícitamente una expansión gradual y priorizada del servicio, lo que puede afectar la eficiencia en la asignación de recursos y la atención efectiva de la población objetivo más vulnerable.

La introducción de elementos como el reconocimiento de ganancias dentro del subsidio o el establecimiento de mecanismos únicos de ejecución (como el pago a terceros) puede desvirtuar la finalidad social del programa y limitar la flexibilidad de la Administración para implementar soluciones más eficientes.

Finalmente, se identifica un riesgo transversal asociado a la falta de claridad normativa y a posibles inconsistencias en el proyecto de ley. Aspectos como la definición de la población objetivo, los criterios de priorización, los mecanismos de copago y la distribución de fuentes de financiamiento requieren mayor precisión técnica y coherencia jurídica para evitar interpretaciones contradictorias y dificultades en la ejecución. En conjunto, se evidencia la necesidad de contar con estudios técnicos previos, para asegurar la sostenibilidad financiera y mantener alineados los principios de eficiencia, eficacia y buena administración, como condiciones indispensables para que cualquier reforma logre mejorar efectivamente el desempeño del sistema de cuidado y con ello atender las necesidades de la población. Finalmente, la CGR reitera que las observaciones aquí emitidas tienen un carácter orientador y buscan asegurar el cumplimiento de los principios de legalidad y buena gestión pública.

Atentamente,

Carolina Retana Valverde
Gerente de Área

Karla Salas Solano
Fiscalizadora

 **Firmado digitalmente**
Valide las firmas digitales

HBH/ltrs

NI: 4342-2026

Ce: Licda. Amelia Jiménez Rueda, División de Fiscalización Operativa y Evaluativa
Licda. Marta Acosta Zúñiga, Contralora General de la República

G: 2026000720-4

P: 2026006864