



8 de marzo de 2024
FCS-201-2024

Dr. Jaime Alonso Caravaca Morera
Director
Consejo Universitario

Estimado señor:

Reciba un cordial saludo. Me refiero a la solicitud presentada mediante el oficio CU-227-2024, con fecha del 15 de febrero de 2024, referente a la emisión de un criterio sobre la consulta especializada acerca del proyecto denominado ***“Ley para el fortalecimiento de las organizaciones de bienestar social sin fines de lucro que brindan servicios de cuidado a personas adultas mayores y personas con discapacidad”*** (expediente N.º 23.960).

Tras la consulta a las diferentes unidades académicas y con base en los dictámenes emitidos por las personas especialistas, esta decanatura **no recomienda** la aprobación del proyecto por las contradicciones que presenta.

Criterio suscrito por la director de la Escuela de Sociología, el Dr. Mauricio López Ruiz, (SO-162-2024 del 4 de marzo de 2024) y por el Dr. Koen Voorend, director del Instituto de Investigaciones Sociales (IIS-60-2024). El dictamen fue elaborado por la especialista en la materia, la Dra. Laura Paniagua Arguedas.

“Con base en la revisión realizada al Expediente 23960, desde una perspectiva sociológica y del criterio de cercanía con organizaciones de personas con discapacidad y personas adultas mayores, se presenta el siguiente documento de análisis a la propuesta enviada a consulta.

En la ley 9303 Creación del Consejo Nacional de Personas con Discapacidad (CONAPDIS) se establece en el ARTÍCULO 2. los fines y funciones del CONAPDIS entre los que se menciona (el subrayado es nuestro):

- a) Fiscalizar el cumplimiento de los derechos humanos y las libertades fundamentales de la población con discapacidad, **por parte de las entidades públicas y privadas.***
- b) Regir la producción, ejecución y fiscalización de la política nacional en*





*discapacidad, en coordinación con las demás **instituciones públicas y organizaciones de personas con discapacidad**, en todos los sectores de la sociedad.*

c) Promover la incorporación plena de la población con discapacidad a la sociedad.

*d) **Asesorar a las organizaciones públicas y privadas que desarrollen o prestenservicios** a la población con discapacidad, coordinando sus programas o servicios.*

*e) Orientar, coordinar y garantizar la armonización de criterios, protocolos de atención, políticas de cobertura y acceso, **estándares de calidad y articulación de la red deservicios a la población con discapacidad**, para el cumplimiento de los principios de equidad, solidaridad y transversalidad.*

CONAPDIS es un órgano de desconcentración máxima y personalidad jurídica instrumental, adscrito al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. El artículo 3 de la ley mencionada indica que CONAPDIS debe:

“Servir como instancia asesora entre las organizaciones públicas y privadas coordinando los programas o servicios que presten a la población con discapacidad, (...) Coordinar la formulación de la política nacional de discapacidad (Ponadis), garantizando la participación de los diversos representantes de la institucionalidad pública, las personas con discapacidad y las organizaciones de personas con discapacidad legalmente constituidas, de forma articulada con las demás políticas y los programas del Estado, evitando duplicidades y utilizando de forma óptima los recursos económicos y humanos disponibles, (...) Todas aquellas otras funciones y obligaciones derivadas de la Ley N.º 7600, Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad, de 2 de mayo de 1996, y la demás normativa nacional e internacional vigente y, Todas aquellas otras funciones y obligaciones derivadas de la Ley N.º 8661, Aprobación de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, de 19 de agosto de 2008, y su Protocolo, por lo que será el órgano coordinador de su aplicación.”

Según la Política Nacional de Discapacidad 2021-2030 el CONAPDIS posee un amplio margen de acción y responsabilidad, pues es la entidad llamada a velar por el cumplimiento de las políticas públicas relacionadas con la discapacidad, buscando que sean inclusivas, bajo el enfoque de derechos humanos y la Convención internacional que tutela los derechos de esta población. El fortalecimiento de esta institución podría ser una vía prioritaria para garantizar el cumplimiento de los requerimientos más básicos en materia de derechos para estos grupos sociales bajo su jurisdicción.



Por su parte, la Ley Integral para la Persona Adulta Mayor N.º 7935 establece en relación al financiamiento de programas y servicios, en su artículo 51 lo siguiente:

Para la ejecución de programas específicos desarrollados por ministerios e instituciones dedicados a la atención de la persona adulta mayor, el Consejo estará autorizado para gestionar fondos ante organizaciones públicas y privadas, nacionales e internacionales.

Según señala el sitio web de CONAPAM

En Costa Rica, todas las organizaciones que atienden a personas adultas mayores son entidades privadas, que operan bajo la autorización del Ministerio de Salud y la municipalidad respectiva. Algunas de estas organizaciones buscan certificarse con el IMAS como Organizaciones de Bienestar Social (OBS). Una vez que establecen un convenio con la institución y cumplen con una serie de requisitos, estas OBS pueden recibir fondos públicos que administra el CONAPAM para subsidiar la atención de personas mayores en condición de pobreza y pobreza extrema.

Estas entidades incluyen Centros diurnos y Hogares administrados por Asociaciones, Fundaciones.

Según el sitio web oficial de CONAPAM¹ (el resaltado es nuestro):

*Los recursos económicos que el CONAPAM entrega a las Organizaciones de Bienestar Social, son asignados de conformidad con el número y perfil de cada persona adulta mayor, **así como la capacidad instalada de cada organización**, los cuales permiten mejorar la atención de las necesidades de esta población, realizar proyectos específicos y apoyarse con los costos de mantenimiento, entre otros aspectos.*

Un aspecto importante de señalar relacionado con estos recursos refiere a que a cada organización se gira una cantidad de recursos relacionada con la fuente de la cual proviene el financiamiento. Los fondos transferidos al CONAPAM provienen de la N.º 7972 Ley de Creación de Cargas Tributarias sobre Licores, Cervezas Y Cigarrillos, y la No. 8783 Reforma a la Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares.

En su contenido la Ley N.º 7972, Creación de Cargas Tributarias sobre Licores, Cervezas y Cigarrillos le destina (el resaltado es nuestro):

“recursos económicos al Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor para la operación y el mantenimiento con miras a mejorar la calidad de atención de los hogares, albergues y centros diurnos de atención de ancianos, públicos o

¹ <https://conapam.go.cr/financiamiento/>



*privados; para financiar programas de atención, rehabilitación o tratamiento de personas adultas mayores en estado de necesidad o indigencia; así como, para **financiar programas de organización, promoción, educación y capacitación que potencien las capacidades del adulto mayor**, mejoren su calidad de vida y estimulen su permanencia en la familia y su comunidad”.*

En relación con el financiamiento proveniente de la N.º 8783, Reforma a la Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (N.º 5662), de 13 de octubre de 2009:

“Crea el Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF), del cual un porcentaje es destinado a las personas adultas mayores internadas en establecimientos destinados a su cuidado y atención”.

De esta manera, es posible revisar cómo la legislación que da origen a la institucionalidad que atiende a estos sectores refiere al financiamiento y fiscalización de las actividades conexas.

Con base en la lectura del documento Proyecto de ley 23.960 me permito indicar los siguientes aspectos a considerar:

- 1. Colocar a dos poblaciones con necesidades, formas de organización e intereses completamente distintas, para ser tratadas como un mismo o sector es contraproducente. Si bien existen personas adultas mayores con discapacidad, diferentes grupos y perspectivas de derechos humanos recientes han cuestionado que a las personas mayores se les vea como personas con una condición de discapacidad en sí misma. Tampoco las personas con discapacidad se encuentran satisfechas con ser agrupadas con otros sectores de población, pues esto invisibiliza sus necesidades específicas en todas las edades.*

Por su parte, debe tenerse en cuenta que la población de personas adultas mayores es sumamente diversa en su interior, hay personas que enfrentan de manera diferenciada su envejecimiento debido a su clase social, el género y su trayectoria de vida, las oportunidades educativas y sociales a las que tuvieron acceso, etc. Es una población que se le agrupa en función de su edad.

Por su parte, la población en condición de discapacidad es una población también ampliamente diversa, con diferentes edades, situaciones biopsicosociales y determinantes que implican su inclusión o exclusión de la vida comunitaria, en relación al género, la clase social y las desigualdades en el entorno y oportunidades de accesibilidad.

De ahí la importancia de visibilizar que se tratan de poblaciones y necesidades convergentes, sin embargo, también ampliamente específicas. Es erróneo considerar que se trata de una misma población o que las necesidades refieren a un mismo grupo o comunidad.



2. *El proyecto pretende tomar los recursos que deberían ser destinados a atender a la población con discapacidad para ser utilizados para otra población del sector social, en este caso, la población adulta mayor. Esto es una situación que coloca en entredicho el sostenimiento de la política social y, como versa páginas atrás, el quehacer de tan importante institución como es el CONAPDIS, tanto en el respaldo a una población específica como en sus labores de asesoría a las organizaciones.*
3. *Por otra parte, el grueso de las propuestas de reforma presentes en el proyecto 23.960 se enfocan en la atención a población adulta mayor, por lo que lleva a preguntarse por qué incluir a la población con discapacidad y no desarrollar de la misma forma modificaciones presupuestarias que atiendan a este sector en específico y a sus organizaciones.*
4. *Por su parte, el proyecto parece desconocer el origen de los fondos que sostienen, tanto a CONAPDIS como a CONAPAM, por lo que merece ser revisado a la luz de las incongruencias constitucionales que alberga.*
5. *Como señala el proyecto es importante el fortalecimiento de las instancias de gobierno local que deben velar por el cumplimiento de derechos de la población con discapacidad y de las personas adultas mayores. No es posible que las oficinas destinadas a atender a estas poblaciones y sus intereses y derechos en el territorio más inmediato sean de carácter opcional para las municipalidades.*

Sin embargo, desde las organizaciones sociales de las personas con discapacidad la reflexión que han querido hacer llegar a las legisladoras y legisladores refiere a la necesidad de espacios propios para la población con discapacidad, sus necesidades, intereses y la defensa de sus derechos, incluyendo el reconocimiento de su participación política por medio de la consulta directa. Por eso, se recomienda indagar en las reformas requeridas en el Código Municipal para que las oficinas de atención a estas dos poblaciones tengan un reconocimiento jurídico como sectores indispensables a atender en cada cantón de forma participativa y particularizada a sus necesidades.

6. *Finalmente, considero contraproducente plantear el proyecto de ley en cuestión como una iniciativa de "fortalecimiento a las organizaciones", cuando lo que se establece es el uso de los recursos públicos que deben ir destinados a una de las dos poblaciones (las personas con discapacidad) para beneficio de otras (las personas mayores).*
7. *Por estas razones, se recomienda alertar a los diferentes sectores y al Congreso Legislativo sobre las contradicciones legales que presenta la propuesta del proyecto 23960 y procurar su archivo.*



Los cambios urgentes para retomar la protección de derechos de las personas con discapacidad y personas adultas mayores podrían proponerse como reformas a la legislación ya existente y que deviene en modificaciones más puntuales realizando las debidas consultas a las organizaciones sociales de personas adultas mayores y personas con discapacidad para elaborar el proyecto de ley.”

Criterio suscrito por la directora de la Escuela de Trabajo Social Mag. Carolina Maria Navarro Bulgarelli, (ETSoc-145-2024 del 23 de febrero de 2024) y elaborado por Dra. Marcela Ramírez Morera, docente de esta Unidad Académica.

- 1. En relación con el título: El uso de este término se debe revisar debido a que depende de los apoyos que se brinden, la connotación deberá comprenderse desde un paradigma social de la discapacidad, por ejemplo, una persona con discapacidad puede requerir el apoyo que brindan las personas facilitadoras personales o asistentes personales. Esta situación depende de los requerimientos específicos de cada persona y no necesariamente va a requerir de cuidados 24/7.*
- 2. En relación con el contexto de la ley: Si la ley va dirigida tanto a personas adultas mayores y con discapacidad se debe referir a la Convención de Derechos de Personas con Discapacidad, clasificada en la ley 8661, la ley de Igualdad de Oportunidades para Personas con Discapacidad 7600, y la ley de Promoción de la Autonomía Personal 9379, entre otras. Además, es necesario clarificar si el presente proyecto de ley va dirigido a personas adultas mayores con discapacidad o personas adultas mayores y personas con discapacidad, estas últimas sin importar el grupo etario.*

Si se va a incorporar a la población con discapacidad, debe retomarse el ente rector en discapacidad, el cual se refiere al Consejo Nacional de las Personas con Discapacidad.

Además, en todo el documento del proyecto es evidente que no se incluyen personas con discapacidad, por tal motivo se deben aclarar las poblaciones metas.

También, en lugar de referirse a adecuaciones estructurales, es recomendable utilizar el término “espacios físicos accesibles”, ya que la dimensión de la accesibilidad debe estar presente para todas las personas en igualdad de condiciones.

De nuevo, en todo el documento del proyecto de ley, se enfatiza en los cuidados, por lo tanto: ¿Siempre necesita cuidados? ¿Qué pasa con los apoyos? ¿Y qué pasa con la autonomía de la persona adulta mayor que puede requerir apoyos ocasionalmente y no necesariamente un cuidado 24/7?

Nuevamente, el proyecto de ley se focaliza en población adulta mayor y no en personas con discapacidad.



3. *En relación con el artículo 1. Inciso t: Se debe tener cuidado en agrupar poblaciones, debido a que cada una tiene su particularidad y no se puede reproducir la sobre generalización ni la sobre especificación, porque es una manifestación de discriminación. Para mayor comprensión se destacan los siguientes conceptos:*

Sobre generalización: se da cuando en un estudio, teoría, reivindicaciones grupales o texto, solo se analiza la conducta de las personas sin discapacidad, pero se presentan los resultados, el análisis o el mensaje, como válidos para todas las personas. También se presenta cuando se invisibilizan las necesidades de un grupo de personas con discapacidad generalizando las necesidades de otras poblaciones.

Un ejemplo de ello son los planes curriculares que no incorporan en la materia temas relacionados con la discapacidad o la metodología no incorpora las diversas formas de aprendizaje de las personas en condición de discapacidad. De manera que incurren en ella al no incluir las necesidades específicas de las personas con discapacidad. (Jiménez, 2020, p. 29)

Sobre especificidad: consiste en presentar como específico de las personas con discapacidad, ciertas necesidades, actitudes e intereses que en realidad son compartidas por otros grupos sociales. La existencia de un piso anti-derrapante beneficia a todas las personas y no como se cree que únicamente a las personas en condición de discapacidad. También se presenta cuando alguna necesidad de las personas con discapacidad se considera como específico de una población determinada. (Jiménez, 2020, p. 29)

https://issuu.com/fundacionjyg/docs/derechos_humanos_y_discapacidad

De acuerdo, con lo citado anteriormente no recomiendo aprobar el proyecto de ley 23960.”

Atentamente,

UCR Firmado
digitalmente

Dra. Isabel Avendaño Flores
Decana

IAF/avc
C. Archivo



21 de marzo de 2024
FCS-268-2024

Dr. Jaime Alonso Caravaca Morera
Director
Consejo Universitario

Estimado señor:

Reciba un cordial saludo. En adición al oficio **FCS-201-2024**, fechado 8 de marzo de 2024, me permito remitirle el criterio enviado por la Escuela de Antropología referente al proyecto denominado ***“Ley para el fortalecimiento de las organizaciones de bienestar social sin fines de lucro que brindan servicios de cuidado a personas adultas mayores y personas con discapacidad”*** (expediente N.º 23.960).

Criterio suscrito por la directora de la Escuela de Antropología, la Dra. Claudia Palma Campos (oficio EAT-163-2024 del 15 de marzo de 2024). El dictamen fue elaborado por el especialista, Lic. Henry Mauricio Martínez Hernández.

“A grandes rasgos, debo señalar una oposición parcial a este proyecto. El cual, considero puede ser de beneficio, aunque es solo un paliativo para una realidad apremiante. Así mismo, solo otorgaría un veredicto totalmente favorable si se incluyesen algunos de los puntos que se enuncian en seguida.

No obstante; antes de pasar a enumerar los diferentes puntos de mejora del presente proyecto, es preciso apuntar que, aunque el que hacer de las organizaciones sin fines de lucro que brindan servicios a población adulta mayor y a personas con discapacidad es de gran importancia, este no debe bajo ninguna circunstancia suplir el deber del Estado como encargado de garantizar los derechos de estas poblaciones. Esto, por cuanto es muy delicado dejar en manos de terceros un cumplimiento que compete directamente al Estado costarricense. Más aún, cuando el cumplimiento real de estos derechos no siempre es fiscalizado de la forma correcta.

Es por eso por lo que, este criterio va en la línea de indicar que las mejoras para estas organizaciones son importantes innecesarias, pero es solamente un paliativo ante un sistema donde el Estado no ha asumido su responsabilidad no solamente como ente rector, sino también como garante de los derechos de las poblaciones más vulnerables. De hecho, al pensarlo de esta forma, y también al depositar en instancias privadas los deberes que competen al Estado costarricense, se está dejando el cumplimiento de los derechos de la población adulta mayor y de las personas con discapacidad a merced de un sistema asistencialista y caritativo de los modelos supuestamente ya superado en el país.



Sin embargo, esta ley o este proyecto, aunque mencionan al Estado no determinan cuáles van a ser los procesos de fiscalización de las organizaciones sin fines de lucro que atienden a estas poblaciones. Por consiguiente, a continuación, en número algunos puntos a modificar en la reforma e incluso algunos temas que es necesario abordar en ella para poder emitir un criterio completamente favorable.

- 1. Respecto al artículo dos del proyecto, es importante determinar que la oficina de los gobiernos locales encargada de las poblaciones adultas mayores y con discapacidad, tenga algún tipo de carácter vinculante que pueda concretizar políticas reales, a diferencia de las comisiones municipales de accesibilidad y Discapacidad.*
- 2. En rasgos generales, el proyecto de ley no aborda, por ninguna parte, la necesidad de asegurar la autonomía para decidir de las personas adultas mayores y con discapacidad. Asimismo, no asegura tampoco el cumplimiento de los derechos sexuales y reproductivos de estas poblaciones. Esto es algo de tener en cuenta, pues, por ejemplo, en el caso de las personas adultas mayores, estas muchas veces van para hogares o asilos junto con su pareja o pueden llegar a tener una dentro de esas instituciones. No obstante, la sexualidad de estas poblaciones normalmente se invisibiliza cuando están institucionalizadas. Es imposible, de esta forma, otorgar una favorabilidad total a un proyecto que no reconozca esta integralidad del bienestar de las poblaciones.*
- 3. El proyecto no establece mecanismos de fiscalización modernizados ni actualizados para poder determinar el buen funcionamiento de las organizaciones sin fines de lucro que brindan servicios para estas poblaciones. Asimismo, no determina reformas en las herramientas actuales para garantizar el cumplimiento de los derechos de estas poblaciones que se encuentran institucionalizadas.*

En conclusión, la reforma es necesaria, más insuficiente. Asimismo, es necesario revisar el modelo de terciarización de servicios del Estado y fiscalizarlo, cosa que en ningún momento se determina en el proyecto. Finalmente, el proyecto no aborda por ninguna parte los derechos sexuales y reproductivos de estas poblaciones.”

Atentamente,

UCR | Firmado
digitalmente

Dra. Isabel Avendaño Flores
Decana

IAF/avc

C. Archivo