

San José, jueves 7 de noviembre de 2024
OFICIO N° 12475-2024-DHR

Para: Señora:
Noemy Montero Guerrero
Comisión Permanente Especial de Derechos Humanos
Asamblea Legislativa
mruiz@asamblea.go.cr

De: **Licda. Angie Cruickshank Lambert**
Defensora de los Habitantes

ANGIE
CRUICKSHANK
LAMBERT
(FIRMA)

Firmado digitalmente
por ANGIE
CRUICKSHANK LAMBERT
(FIRMA)
Fecha: 2024.11.07
21:50:25 -06'00'

Asunto: Criterio al texto sustitutivo del PROYECTO DE 23179 LEY PARA LA PROMOCION DE LA ECONOMIA DE LOS CUIDADOS Y EL FORTALECIMIENTO DE LOS SERVICIOS DE CUIDADO, ATENCIÓN A LA DEPENDENCIA Y APOYOS PARA LA AUTONOMÍA

Aprovecho la presente para saldarles cordialmente y a la vez manifestarles que, en relación atención a la convocatoria recibida en la Defensoría de los Habitantes para presentar criterio sobre al texto sustitutivo del **PROYECTO DE 23179 LEY PARA LA PROMOCION DE LA ECONOMIA DE LOS CUIDADOS Y EL FORTALECIMIENTO DE LOS SERVICIOS DE CUIDADO, ATENCIÓN A LA DEPENDENCIA Y APOYOS PARA LA AUTONOMÍA**, y de acuerdo con el estudio realizado por la Defensoría de Mujer, Dirección de Niñez Adolescencia y Juventud, Dirección de Igualdad y no Discriminación y la Dirección de Estudios Económicos y Desarrollo, se procede a presentar las siguientes observaciones.

1. Resumen Ejecutivo

En el proyecto se señala que al igual como sucede a nivel mundial, en Costa Rica se identifica una clara tendencia a los cambios demográficos, por lo que ante el desarrollo humano es necesaria la protección social y su financiamiento, que involucre los servicios de cuidado infantil, la atención a la dependencia funcional y la promoción de la autonomía personal, las cuales están asociadas a una situación de discapacidad, al envejecimiento o al padecimiento de una enfermedad crónica.

El sistema de protección social enmarca un gran reto ante un aumento en la población en envejecimiento y su relación con la sostenibilidad de los sistemas de pensiones, la presión en los costos de los servicios públicos de salud y la mayor demanda de servicios de cuidado. Sin que envejecer sea un sinónimo, su prevalencia sí aumenta con la edad. Situación similar se da con las

personas con discapacidad, que, si bien gozan de su autonomía y no todas se encuentran en condición de dependencia, muchas de ellas podrían requerir productos de apoyo y servicios de cuidado.

Aunado a lo anterior, se hace necesario el cierre de brechas de género y la eliminación de impedimentos en la autonomía económica de las mujeres, quienes asumen el trabajo de cuidados no remunerados mayoritariamente. Ante la problemática social que debe ser atendida, se hace necesaria la creación de un sistema de cuidados fortalecido, como respuesta del Estado para propiciar un financiamiento sostenido que permita ampliar la cobertura de la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil (Redcudi), y del Sistema Nacional de Cuidados y Apoyos para Personas en Situación de Dependencia (Sinca), con el apoyo de las instituciones públicas y privadas, en relación con los servicios ofrecidos, lo cual debe lograrse adoptando un enfoque de corresponsabilidad social y redistribuyendo las responsabilidades de cuidados de manera más equitativa entre el Estado, el sector privado, las familias y las comunidades, reconociendo el trabajo de quienes asumen dichas tareas y fomentando para ellas servicios de cuidado remunerados y no remunerados, programas de formación y capacitación, y políticas laborales que permitan una mejor conciliación de la vida laboral y familiar.

Implica, además, una distribución más eficiente de recursos y el establecimiento de criterios de focalización para priorizar efectivamente a familias en situación de pobreza, para permitir dotar de más recursos a los servicios de cuidado y procurar su universalización, logrando que se materialice el reconocimiento de los cuidados como derecho, la redistribución del uso del tiempo de las mujeres y la apertura de un nicho del mercado de trabajo enfocado en los cuidados remunerados.

2. Competencia del mandato de la Defensoría de los Habitantes

La función de la Defensoría se encuentra delimitada por la protección de los derechos y los intereses de los habitantes, así como velar porque el funcionamiento del sector público se ajuste a la moral, la justicia, la Constitución Política, las leyes, los convenios, los tratados, los pactos suscritos por el Gobierno y los principios generales del Derecho.

Además, de conformidad con los principios relativos al estatuto y funcionamiento de las instituciones nacionales de protección y promoción de los Derechos Humanos (**Principios de París**) la Defensoría de los Habitantes de la República está facultada para emitir dictámenes o informes relativos a la protección y promoción de los derechos humanos.

En el caso de los proyectos de ley, según los Principios de París, la institución cuenta con la potestad para emitir criterios, de manera que se respeten los principios fundamentales en materia de derechos humanos. Finalmente, es competencia de esta institución promover y asegurar que la legislación, los reglamentos y las prácticas nacionales se armonicen con los instrumentos internacionales de derechos humanos en los que el Estado sea parte, y que su aplicación sea efectiva, así como promover la ratificación de esos instrumentos y garantizar su aplicación.

3.- Antecedentes del proyecto de ley¹

Costa Rica ha tenido un progreso significativo en desarrollo humano, similar al de países con un ingreso medio más alto. No obstante, los cambios demográficos requieren que se repiense el pacto social para ampliar su sistema de protección social y su financiamiento. El país tiene una larga trayectoria institucional en cuanto a la protección social, pero aún hay desafíos en la universalización de los servicios de cuidado infantil, la atención a la dependencia funcional y la promoción de la autonomía personal. Se entiende por dependencia funcional a la situación de experimentar dificultad y requerir ayuda o apoyos para realizar una serie de actividades elementales que se denominan actividades de la vida diaria (AVD) de manera permanente. Esta situación puede estar asociada a una situación de discapacidad, al envejecimiento o al padecimiento de una enfermedad crónica.

Además, hay una necesidad urgente de cerrar las brechas de género y eliminar las barreras que impiden la autonomía económica de las mujeres, principalmente debido a la carga desproporcionada que asumen en el trabajo de cuidados no remunerados. Siete de cada diez personas cuidadoras en Costa Rica son mujeres que realizan esas labores de forma no remunerada mayoritariamente.

La creación de un sistema de cuidados es una respuesta por parte del Estado a una problemática social y económica que surge de la urgencia de resolver las necesidades de cuidado en una sociedad que envejece a un ritmo acelerado. En Costa Rica es necesario avanzar en la integración de servicios que actualmente se proveen de manera fragmentada y garantizar un financiamiento sostenido, que permita ampliar la cobertura de la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil (Redcudi), la cual está regulada por la Ley 9220 y sus reformas, y del Sistema Nacional de Cuidados y Apoyos para Personas en Situación de Dependencia (Sinca), creado mediante la Ley 10 192. A pesar de que existen retos particulares para cada uno, se podrían considerar como subsistemas de una misma ambición de ampliar la matriz de protección social del país.

En ambos subsistemas se observa que la provisión de los servicios tiene un carácter mixto: servicios ofrecidos por instituciones públicas, modalidades de atención ofrecidos por instituciones sin fines de lucro que operan con financiamiento estatal y empresas que prestan servicios mediante subsidios o financiamiento privado, con pocas regulaciones respecto de la calidad de los servicios que ofrecen.

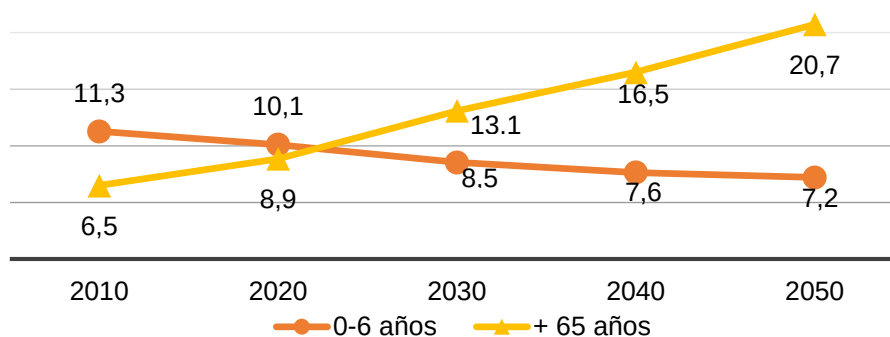
El punto de partida de las respuestas en torno a los cuidados –sean intervenciones públicas o público-privadas– es el reconocimiento de que todas las personas tienen un conjunto de derechos sociales que deben ser garantizados para alcanzar mayores niveles de bienestar. Partir del reconocimiento de los cuidados como un derecho implica *"un cambio de enfoque de las políticas sociales y el diseño de una nueva organización social del bienestar que, a través de prestaciones y servicios de un nuevo*

¹ Asamblea Legislativa, exposición de motivos al texto original del "PROYECTO DE 23179 LEY PARA LA PROMOCION DE LA ECONOMIA DE LOS CUIDADOS Y EL FORTALECIMIENTO DE LOS SERVICIOS DE CUIDADO, ATENCIÓN A LA DEPENDENCIA Y APOYOS PARA LA AUTONOMÍA."

tipo, permita un nuevo reparto del tiempo de cuidados entre las familias, el Estado y el mercado” (Aguirre, 2014).

A raíz de los cambios reflejados en menores tasas de natalidad y mortalidad de la población costarricense, la proporción de personas adultas mayores con respecto al total de la población pasará de 8,9% en 2020 (aproximadamente 450.000 personas) a 20,7% en el 2050 (unas 1.260.000 personas). Esto coloca nuevos retos para el sistema de protección social, como lo relativo a la sostenibilidad de los sistemas de pensiones, la presión en los costos de los servicios públicos de salud y la mayor demanda de servicios de cuidado. Si bien el envejecimiento no es sinónimo de dependencia, su prevalencia sí aumenta con la edad. A este punto, conviene también indicar que no todas las personas con discapacidad son personas en situación de dependencia, es decir, las personas con discapacidad que gozan de autonomía podrían ser usuarias de otras prestaciones (productos de apoyo, transferencias, etc.), pero no son el foco de los servicios de cuidado.

Figura 1. Porcentaje de personas menores de 6 años y mayores de 65 años con respecto al total, 2010-2050



Fuente: Elaboración propia con datos de INEC.

De acuerdo con estimaciones de la Contraloría General de la República (CGR, 2019), el cambio demográfico supondrá un aumento en los gastos de hospitalización y consulta externa de personas adultas mayores, de aproximadamente 86% para el 2030 respecto a los gastos del 2016. De implementarse un sistema de cuidados, existen costos en el sistema hospitalario que podrían evitarse, mediante estancias clínicas menos prolongadas o la prevención de situaciones de riesgo que eviten utilizar los servicios de salud. De acuerdo con Matus-López (2020), para el caso de Costa Rica, la inversión en un sistema de atención a la dependencia, genera ahorros en el sistema de salud equivalentes a un 20,8% del costo del sistema de cuidados en 2030, que se elevan hasta casi el 30% en 2050.

Para hacer frente a estos desafíos es necesario adoptar un enfoque de corresponsabilidad social y redistribuir las responsabilidades de cuidados de manera más equitativa entre el Estado, el sector privado, las familias y las comunidades. Además, es necesario reconocer el valor del trabajo de cuidados y proporcionar apoyo y recursos adecuados a quienes asumen estas responsabilidades, incluyendo servicios de cuidado remunerados y no remunerados, programas de formación y capacitación, y políticas laborales que permitan una mejor conciliación de la vida laboral y familiar.

La posibilidad de lograr una cobertura universal depende necesariamente de un amplio espacio fiscal y de una mayor participación del sector privado. Aunque la proporción de niños menores de 6 años disminuirá en las próximas décadas, esto no significa necesariamente que se reduzca la cantidad total de plazas necesarias para ampliar la cobertura. Además, debido al envejecimiento, se espera que la demanda de servicios de atención sea cuatro veces mayor que la actual debido a situaciones de dependencia.

Después de la crisis financiera de 2009, los indicadores fiscales de Costa Rica tuvieron un deterioro importante, incluyendo problemas de liquidez a finales de 2018. Ello motivó la aprobación de una reforma fiscal que incluyó nuevos impuestos y la contención del gasto público a través de una regla fiscal que limita el crecimiento del gasto corriente. Esta regla ha sido un obstáculo para ampliar el financiamiento de los sistemas de cuidado en el país y su cobertura. A pesar de estos desafíos financieros, Costa Rica requiere adoptar un enfoque de responsabilidades compartidas entre el sector público y privado para avanzar hacia un nuevo paradigma en que los cuidados no recaigan de manera desproporcionada en las mujeres, de forma no remunerada.

Respecto del financiamiento estatal, la mayor parte de los recursos para las prestaciones y servicios de los subsistemas de cuidados proviene del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (Fodesaf). Otros recursos son aportados por la Junta de Protección Social (JPS) y una proporción baja de recursos provienen de impuestos específicos, como por ejemplo impuesto a cigarrillos y bebidas alcohólicas. Esta asignación, sin embargo, es insuficiente para generar una expansión más acelerada de la cobertura de los servicios. Además, su universalización también encuentra una limitación en que la población objetivo del Fodesaf son únicamente las personas en situación de pobreza.

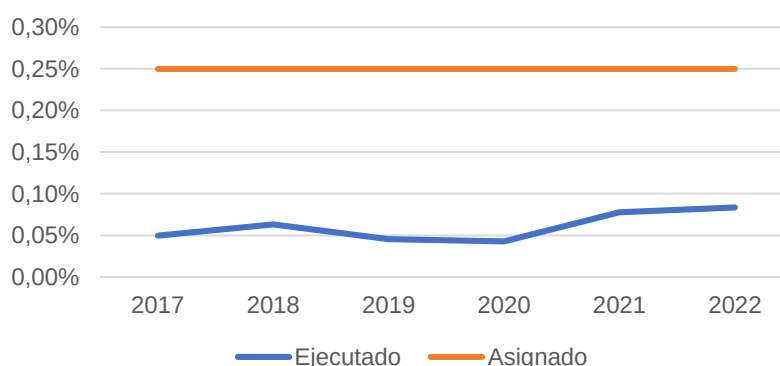
Por ejemplo, aunque la cobertura de la Redcudi tuvo un crecimiento del 64% entre 2014 y 2021, ofrece servicios únicamente a poco más de 60 000 niñas y niños. Los servicios del Conapam, provistos en su mayoría por organizaciones sin fines de lucro, alcanzan a menos de 20 000 personas adultas mayores, mientras que los servicios para la promoción de la autonomía de Conapdis cuentan con recursos para unas 300 personas. Estas bajas coberturas se explican, en parte, por el destino de los recursos de Fodesaf establecidos por ley. Una distribución más eficiente de ese Fondo y criterios de focalización para priorizar efectivamente a familias en situación de pobreza permitirían dotar de más recursos a los servicios de cuidado. Esto pasa, por ejemplo, por modificar la asignación y los criterios de acceso al Fondo de Subsidios de Vivienda, administrado por el Banhvi, que según la OCDE en su Estudio Económico para Costa Rica (OCDE, 2023), el 45% de los hogares beneficiarios son de ingresos medios o altos.

De acuerdo con información de la ejecución presupuestaria del Fosuvi, en 2022, la formalización de bonos de vivienda dirigidos a hogares de ingresos medios superó en 44% la meta propuesta, mientras que la meta de beneficiar a familias en situación de extrema necesidad o que viven en precarios tuvo un incumplimiento del 29%.

Tomando en consideración la información de los últimos tres años, la reducción que se plantea para el Fosuvi sería cercana a los 23 000 millones de colones. Esta reducción es menor a los montos que reciben hogares de ingresos medios y altos, que no corresponden a la población objetivo del Fodesaf. Lo anterior, también obliga a mejorar la asignación de bonos de vivienda, utilizando herramientas disponibles en el país para ello, como es el caso del Sistema Nacional de Información y Registro Único de Beneficiarios del Estado (Sinirube).

Del mismo modo, el programa de Prestaciones Alimentarias creado mediante inciso k) del artículo 3 de la Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, Ley N.º 5662, ha mostrado históricamente un nivel de subejecución importante, entre otros factores debido a la especificidad de la población objetivo de la prestación. Como se observa a continuación, en los últimos años el presupuesto ejecutado por este programa no ha superado el 0,10% del total de recursos del Fodesaf, por lo que la asignación actual de 0,25% resulta elevada.

Presupuesto ejecutado por el programa Prestaciones Alimentarias, como porcentaje de los recursos totales del FODESAF, 2017-2022



Fuente: Informes de liquidación presupuestaria de Fodesaf e IMAS.

Se plantea redirigir parte de estos recursos para el financiamiento de una transferencia monetaria dirigido a mujeres que viven en pobreza extrema que realizan cuidados de personas en situación de dependencia severa, que por su edad y contexto socioeconómico no tienen oportunidades de insertarse en el mercado laboral.

Invertir en servicios de cuidado genera un triple dividendo para el país, que se materializa en el reconocimiento de los cuidados como derecho, la redistribución del uso del tiempo de las mujeres y la apertura de un nicho del mercado de trabajo enfocado en los cuidados remunerados. Con esta visión, los países que han apostado por estas políticas desarrollan acciones que buscan la formación técnica en materia de cuidados, la intermediación sociolaboral para el acceso al mercado de trabajo y la conformación de esquemas alternativos para la provisión de servicios.

En este contexto, este proyecto de ley busca dos objetivos complementarios: por una parte, garantizar una gobernanza eficiente y un presupuesto en crecimiento para expandir la cobertura de los servicios de cuidado, ya que se necesita un modelo más ágil de articulación, seguimiento y evaluación de resultados, en medio de una situación fiscal que restringe la consecución de las metas establecidas en la legislación y políticas públicas de mediano plazo. Por otra parte, se busca crear incentivos sociales y económicos para una mayor participación de las familias y el sector privado en la provisión y el financiamiento de servicios sociales de cuidados.

4.- Contenidos del Proyecto de Ley

El texto sustitutivo del proyecto de 23179 Ley para la promoción de la economía de los cuidados y el fortalecimiento de los servicios de cuidado, atención a la dependencia y apoyos para la autonomía, consta de 4 títulos cuyo contenido se resume a continuación:

El título I introduce disposiciones generales para la implementación de la norma.

El título II contiene un conjunto de incentivos económicos para fomentar la participación de empresas privadas, de cualquier naturaleza jurídica, en la provisión y financiamiento de servicios de cuidado.

El título III realiza un conjunto de modificaciones a las leyes de creación de la Redcudi y del Sinca, con el objetivo de mejorar su funcionamiento, reducir la fragmentación en la provisión de los servicios y potenciar el acceso a familias de ingresos medios.

Por último, el título IV está enfocado en el financiamiento de los servicios públicos de cuidado infantil y de atención a la dependencia. Sin introducir nuevos impuestos o nuevas tarifas para los impuestos existentes, se propone un fortalecimiento de los programas dirigidos al cuidado infantil, la promoción de la autonomía y la atención de la dependencia. Con este propósito, se realizan modificaciones a los destinos del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, la incorporación de dos nuevas excepciones al artículo 6 del título IV de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, así como, modificaciones la Ley del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda y Creación del Banvhi y a la Ley General de Telecomunicaciones.

5.- Normas vigentes que impactan el proyecto.

Las siguientes son normas jurídicas que están vigentes y que el proyecto (texto sustitutivo) pretende reformar, derogar o adicionar.

- **ARTÍCULO 4- Excepción temporal del pago al Banco Popular.** Se adiciona un nuevo inciso d) al artículo 5 de la Ley Orgánica del Banco Popular y de Desarrollo Comunal, Ley N.º 4351, de 11 de julio de 1969.
- **ARTÍCULO 5- Excepción temporal del pago al Instituto Nacional de Aprendizaje.** Se adicionan tres nuevos párrafos finales al inciso a) del artículo 15 de Ley Orgánica del Instituto Nacional de Aprendizaje, Ley N.º 6868, de 6 de mayo de 1983, y sus reformas.
- **ARTÍCULO 7- Promoción de las cooperativas tradicionales en el ámbito de los servicios de cuidados.** Se reforma el artículo 80 de la Ley de Asociaciones Cooperativas, Ley N.º 4179, del 22 de agosto de 1968 y sus reformas.
- **ARTÍCULO 8- Promoción de las cooperativas autogestionarias en el ámbito de los servicios de cuidados.** Se adiciona un nuevo párrafo final al inciso a) del artículo 114 de la Ley de Asociaciones Cooperativas, Ley N.º 4179, del 22 de agosto de 1968 y sus reformas.
- **ARTÍCULO 9- Promoción de la participación de las asociaciones solidaristas en la corresponsabilidad social de los cuidados.** Se reforma el artículo 23 de la Ley de Asociaciones Solidaristas, Ley N.º 6970, del 07 de noviembre de 1984.
- **ARTÍCULO 10- Calidad de los servicios de la Redcudi.** Se adiciona un nuevo artículo 15, y se ajusta la numeración subsiguiente, a la Ley N.º 9220, del 24 de marzo de 2014, y sus reformas.
- **ARTÍCULO 11- De la creación del SINCA.** Se reforman los artículos 1, 4, 5, 7, 8, 10, 11, 12, 13, 17, 18, 19, 22, 25, 26, 28 y 29 de la Ley de Creación del Sistema Nacional de Cuidados y Apoyos para Personas Adultas y Personas Adultas Mayores en Situación de Dependencia, Ley N.º 10.192, del 28 de abril de 2022.
- **ARTÍCULO 13- Excepción del ámbito de cobertura de la regla fiscal.** Se adicionan dos nuevos incisos al artículo 6 del título IV de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, Ley N.º 9635, del 03 de diciembre de 2018.
- **ARTÍCULO 14- Del financiamiento del Fodesaf al sistema de cuidados.** Se reforman los incisos b), k), m) y o) del artículo 3 de la Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, Ley N.º 5662, del 23 de diciembre de 1974 y sus reformas.
- **ARTÍCULO 15- De la población objetivo y el financiamiento del Fosuvi.** Se reforma el artículo 46 de la Ley del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda y Creación del Banhvi, Ley N.º 7052, del 13 de noviembre de 1986.
- **ARTÍCULO 16- De los criterios de acceso al Fosuvi.** Se reforma el artículo 51 de la Ley del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda y Creación del Banhvi, Ley N.º 7052 del 13 de noviembre de 1986.

- **ARTÍCULO 17- De los montos del beneficio del Fosuvi.** Se reforma el artículo 52 de la Ley del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda y Creación del Banhvi, Ley N.º 7052, del 13 de noviembre de 1986
- **ARTÍCULO 18- Eficiencia y control en la asignación de beneficios.** Se reforma el artículo 5 de la Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, Ley N.º 5662, del 23 de diciembre de 1974 y sus reformas
- **ARTÍCULO 19- Reforma del artículo 34 de la Ley General de Telecomunicaciones.**

6.- Análisis del contenido del proyecto

Sin pretender hacer un análisis de cada uno de los artículos de esta ley, la Defensoría de los Habitantes hará énfasis en algunos aspectos del proyecto que se considera, deben ser parte de su discusión.

a)- Sobre actividades de cuido y las obligaciones de las mujeres a partir de las responsabilidades de cuidado.

Toda norma o política pública que aborde la materia de los cuidados debe garantizar los alcances de la corresponsabilidad social y reconocer las múltiples necesidades que enfrentan las personas cuidadoras -en particular las mujeres de todas las edades y condición socioeconómica- que se constituyen en las principales proveedoras del cuido de niños y niñas, y de las personas dependientes incluyendo a las personas adultas mayores y a las personas con discapacidad.

Las obligaciones generadas a las mujeres a partir de las responsabilidades de cuidado les impiden el ejercicio pleno de su derecho al trabajo, a la educación, a la participación social y a la participación política, a la autonomía económica, y las coloca en situación de exclusión y discriminación. Por ello, las políticas públicas y las normas nacionales deben generar un aseguramiento integral de los derechos a través de acciones concretas que puedan atender las necesidades tanto de las personas que requieren cuidados, como de las personas prestatarias de los cuidados.

"Esto implica, plantear políticas públicas integrales, enmarcando el valor de los cuidados como imperativo ético para hacer posible la vida en el planeta, y el cuidado como una función social esencial para el bienestar social que es necesario promover en el marco de pactos de corresponsabilidad social, dirigidas a revertir los efectos de las múltiples discriminaciones estructurales".²

Sobre las responsabilidades de las mujeres como principales cuidadoras, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) ha indicado:

² Contenido y Alcance del Derecho al Cuidado y su Interrelación con otros Derechos. Opinión consultiva y observaciones escritas solicitadas a CEPAL por el gobierno de la República Argentina. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

*"(...) Cuando las provisiones estatales no alcanzan a cubrir las necesidades de cuidado de la población, aquellos hogares que cuentan con recursos para acceder a servicios de cuidado en el mercado lo hacen, mediante la contratación de servicio doméstico, de cuidadoras en los domicilios y de instituciones privadas (jardines, hogares para personas mayores, entre otras), **mientras que los hogares cuyos ingresos son escasos se apoyan en el trabajo reproductivo de las mujeres, lo que limita su acceso al mercado laboral y da cuenta del modo en el que los cuidados se convierten en un aspecto clave para comprender las desigualdades socioeconómicas***³.

A partir de la promulgación de la **Ley N°9.220 en el año 2014, se formaliza la Red Nacional del Cuido y Desarrollo Infantil (REDCUDI)** con el objetivo de establecer un sistema de cuido y desarrollo infantil de acceso público, universal y de financiamiento solidario que integra y articula diferentes modalidades de prestación pública y privada de servicios de cuido y desarrollo infantil de personas menores de siete años, con énfasis en las familias en pobreza y vulnerabilidad social.

Posteriormente, en el año 2021 mediante el **decreto 42878-MP-MDHIS** se oficializa y se declara de interés público la **Política Nacional de Cuidados 2021-2031**. Conforme se indica en la Política:

*"(...) se torna imprescindible que Costa Rica avance en la construcción de un sistema nacional de cuidados que promueva la autonomía personal y permita dar respuesta a las brechas entre demanda y oferta de servicios de cuidados y apoyos para **personas dependientes**, con el fin de que **se garanticen derechos sociales a poblaciones vulnerables, se distinga y dignifique el rol de las personas cuidadoras y se promueva la corresponsabilidad social de los cuidados**.*

*La carencia de sistemas de apoyo a los cuidados y atención a la dependencia formales en un contexto de envejecimiento poblacional y un perfil epidemiológico consolidado tiene dos costos importantes. **El primero corresponde a la disminución de la posibilidad de la persona cuidadora para participar en el mercado laboral formal por dedicarse a brindar cuidados y apoyos a la persona dependiente en el entorno familiar. Cuando no existen servicios públicos para personas dependientes, los cuidados recaen en los hogares y dentro de ellos, principalmente, en las mujeres.***

*El segundo costo corresponde a los elevados gastos para el sistema de salud al atender a las personas adultas mayores o con discapacidad severa que, ante la ausencia de un sistema de apoyo a los cuidados y atención a la dependencia, terminan requiriendo servicios médicos agudos y de alto costo (...)"*⁴ (El resaltado no es original).

³ La sociedad del cuidado Horizonte para una recuperación sostenible con igualdad de género. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). LC/CRM.15/3. 2022.

⁴ Política Nacional de Cuidados 2021-2031: Hacia la implementación progresiva de un Sistema de Apoyo a los Cuidados y Atención a la Dependencia. Instituto Mixto de Ayuda Social. Ministerio de Desarrollo Humano e Inclusión. San José. 2021

En igual sentido, se indica en la Política:

"Costa Rica tiene una larga tradición de invertir en el bienestar de la población. Sin embargo, las iniciativas implementadas a propósito de las personas dependientes han sido escasas, descoordinadas y con un bajo nivel de articulación. Hasta el momento, el alto nivel de fragmentación ha sido sostenido sobre los hombros de las mujeres cuidadoras, quienes dedican buena parte de su tiempo a cuidar y apoyar, sin remuneración económica, a las personas dependientes de su familia, realidad que además de injusta, es económicamente insostenible (...)

(...) Si los cuidados y los apoyos para las personas dependientes son asequibles y se encuentran disponibles universalmente, las personas cuidadoras familiares de todo el espectro de ingreso, podrán seguir trabajando de forma remunerada, reforzando tanto la seguridad económica de sus propias familias como la economía del Estado costarricense.

El Sistema de Apoyo a los Cuidados y Atención a la Dependencia es concebido para lograr de manera progresiva una cobertura universal y asequible de los riesgos que a menudo son costosos, porque en algún momento de sus vidas, prácticamente todas las personas trabajadoras necesitarán tiempo fuera del trabajo para cuidar de un ser querido o hacer frente a un problema de salud propio.

La oferta de servicios coordinados y articulados del sistema no reemplazarían totalmente los cuidados y apoyos familiares, pero podría dar a las personas cuidadoras de la familia más flexibilidad para manejar el cuidado y las demás responsabilidades. En consonancia, los sistemas de atención a la dependencia hacen posible que los cuidadores y cuidadoras familiares que quieran aumentar su participación en la fuerza laboral y sus ingresos a corto y medio plazo puedan hacerlo. (...)⁵

Esta Política incluye el **Eje 4. Contribuir a la generación de condiciones para el avance de la corresponsabilidad social de los cuidados y apoyos y el cierre de brechas de género en materia laboral**; cuyos objetivos son:

- Contribuir a la reducción de la brecha de género en materia laboral **facilitando ofertas de servicios de cuidados y apoyos que permitan a las mujeres vincularse a un empleo digno y de calidad. Y cuando ya lo tengan, no dejen su empleo para regresar a cuidar o apoyar a personas dependientes en el hogar.**
- Reconocer el valor del trabajo no remunerado de mujeres en situación de pobreza extrema cuidadoras de personas dependientes, que no cuenten con posibilidades para vincularse a un empleo formal, mediante una transferencia monetaria.
- Promover el aseguramiento en la seguridad social de las personas que llevan a cabo cuidados y apoyos para personas dependientes de manera remunerada.

Posteriormente, con la aprobación de la **Ley N° 10.192, Ley de Creación del Sistema Nacional de Cuidados y Apoyos para Personas Adultas y Personas Adultas Mayores en Situación**

⁵ Idem.

de Dependencia (SINCA) en abril del año 2022, se avanza en el reconocimiento del derecho al cuidado, con el objetivo de *"optimizar los recursos existentes y articular los servicios de atención general o especializada que brindan instituciones públicas y privadas, para garantizar la calidad de vida de las personas sujetas de cuidados y de las personas cuidadoras"* -artículo 1 del texto vigente- y reconocer como población objetivo del SINCA a las personas adultas o adultas mayores en situación de dependencia; y a las personas cuidadoras no remuneradas que requieren oportunidades de capacitación, formación para el trabajo, inserción laboral, autocuidado, reconocimiento de su trabajo de cuidados, entre otras herramientas que les permitan administrar las responsabilidades de cuidados e insertarse en el mercado laboral, conforme se indica en el artículo 4 del texto vigente.

Si bien el texto sustitutivo ya vincula las funciones de la Secretaría Técnica del SINCA con la Política Nacional de Cuidados -modificación de los artículos 13.h (coordinación del proceso de formulación y actualización de los planes de acción) y 22 (se incluye que dentro de las funciones del Consejo Rector, actual Comisión Técnica Institucional, la aprobación de la Política), no se observa que se definan acciones dirigidas a la cobertura de todas las mujeres cuidadoras, independientemente de su condición laboral o no encontrarse en pobreza.

Otra de las políticas públicas que han reconocido la corresponsabilidad social de los cuidados y la especial atención que requieren las mujeres cuidadoras es la **Política Nacional para la Igualdad Efectiva entre Mujeres y Hombres 2018-2030** (PIEG)⁶ cuyo Eje 2 se refiere a la Distribución del Tiempo, y su Plan de Acción que incluye acciones estratégicas para la promoción de la corresponsabilidad social de los cuidados de personas en situación de dependencia y del trabajo doméstico no remunerado, que posibilite oportunidades y el ejercicio efectivo de los derechos humanos de las mujeres. Estas acciones tienen como objetivo generar una distribución equitativa del tiempo destinado a las tareas, actividades y responsabilidades a lo interno de las familias, que inciden claramente en la vida personal y en el entorno social.

En relación con el Sistema Nacional de Cuidados y las responsabilidades del Instituto Mixto de Ayuda Social, se ha definido en la Acción 2.3 Formulación y puesta en marcha del Sistema Nacional de los cuidados bajo enfoque de corresponsabilidad social y alianzas público-privadas y público-público, que brinde oportunidades de inserción laboral, bienestar y desarrollo integral a las mujeres, cuyo indicador es la Formulación y ejecución de Sistema Nacional de los Cuidados. Dentro de los avances de cumplimiento se incluye: *"Conformación de la Comisión Técnica Interinstitucional: desde octubre 2022, se logra constituir la misma, con la participación de las instituciones especificadas en la ley 10192, la cual se ha reunido en dos ocasiones (octubre y diciembre 2022)"*⁷.

⁶ Política Nacional para la Igualdad Efectiva entre Mujeres y Hombres 2018-2030 / Instituto Nacional de las Mujeres. – 2 ed. – San José: Instituto Nacional de las Mujeres, 2018.

⁷ Informe de cumplimiento de Metas de la PIEG. Unidad de Igualdad y Equidad de Género. Presidencia Ejecutiva. Instituto Mixto de Ayuda Social. 2023.

En el **Plan de Acción** vigente (2023-2026)⁸, se definen las siguientes acciones para cumplir con el Eje 2 de la PIEG:

Acción	Indicadores	Línea base	Instituciones Ejecutoras
2.1. Nuevas modalidades de cuidados y ampliación de cobertura de alternativas para personas en situaciones de dependencia, que conlleven oportunidades de inserción laboral, bienestar y desarrollo integral a las mujeres, como parte del Sistema Nacional de Cuidados y apoyos para Personas Adultas y Personas Adultas Mayores en Situación de Dependencia SINCA.	1. Número de servicios de cuidados de calidad, que incorporan nuevas modalidades, según poblaciones.	0	CENCINAI, CONAPAM, IMAS, CONAPDIS
	2. Porcentaje de avance en la conformación en la oferta de servicios de cuidados que incorporan nuevas modalidades	0%	
	3. Número de personas en alternativas de cuidados existentes según sexo, etnia, grupo etario, discapacidad y región.	54892	
2.2. Esquema de copago basado en ingreso familiar, que permita mejorar la accesibilidad a los servicios de cuidados y brinde oportunidades de inserción laboral, bienestar y desarrollo integral a las mujeres	1. Porcentaje de avance en la aplicación del Esquema de copago (diseñado y en aplicación)	Sin línea base	REDCUDI, IMAS
	2. Número de personas en situaciones de dependencia que acceden a los servicios de cuidados mediante mecanismo de copago según sexo, etnia, grupo etario, discapacidad y región.		
2.3. Escala de dependencia única que contemple criterios de grado de dependencia (carga de cuidados), vulnerabilidad socioeconómica y potencial de integración de la cuidadora en el mercado laboral, para priorización y selección de servicios de cuidados	1. Porcentaje de avance en la aplicación de la Escala de dependencia (diseñada y en aplicación).	Sin línea base	IMAS
	2. Número de personas con beneficios otorgados según sexo, etnia, grupo etario, discapacidad y por región		

⁸ Plan de acción 2023-2026 de la Política Nacional para la igualdad efectiva entre mujeres y hombres 2018-2030. Instituto Nacional de las Mujeres. Junio, 2023.

2.5 Desarrollo de proyecto para fomentar la creación de cooperativas de cuido dirigidas por mujeres, en el marco de las reservas de bienestar social de grandes cooperativas.	1. Número de proyectos de venta de servicios de cuidados a cargo de mujeres cooperativistas.	Sin línea base	INAMU
	2. Número de acciones para el avance del proyecto de creación de cooperativas de cuido		
2.6. Mecanismo – estrategia de transferencia monetaria para mujeres cuidadoras en condiciones de pobreza extrema con potencial para incorporarse al mercado de trabajo	1. Número de mujeres cuidadoras en condiciones de pobreza extrema beneficiadas con transferencia monetaria según etnia, grupo etario, discapacidad y región.	Sin línea base	IMAS

Estas acciones son concordantes con las obligaciones estatales relacionadas con los derechos humanos de las mujeres y responden, en forma parcial, a la realidad ineludible expuesta por diferentes organismos internacionales y Órganos de Tratado como el Comité para la Eliminación de todas las formas de discriminación contra las Mujeres (Comité CEDAW) que ha señalado que *"es sabido que muchas mujeres de edad se ocupan, y en ocasiones son las cuidadoras exclusivas, de niños pequeños, esposos o compañeros, o padres o parientes muy ancianos a su cargo. El costo financiero y emocional de esta atención no remunerada rara vez se reconoce."*⁹

La Defensoría considera que no se ha avanzado en la generación de acciones para garantizar un sistema nacional de cuidados que sea efectivamente universal y que no excluya a las mujeres cuidadoras que no se encuentran en condiciones de pobreza -población meta de los programas sociales del país-, pero que requieren diferentes tipos de apoyo para la atención de las necesidades de sus familias, mientras se mantienen en el empleo o en el estudio. No se desprende del texto sustitutivo bajo análisis, que se contemplen medidas que atiendan particularmente, las necesidades de las mujeres cuidadoras, en toda su diversidad, solamente en forma parcial a las que califiquen dentro de los programas relacionados con la atención de la pobreza.

b) - Sobre las obligaciones del Estado respecto de las actividades de cuido y apoyo de las personas con discapacidad y adultas mayores.

Nuestra sociedad, tradicionalmente, ha estimado los servicios de cuidado como algo que se brinda a nivel del núcleo familiar y es el avance en los derechos humanos, el que ha permitido visibilizar su importancia. Las acciones de cuido que se realizan, son las que permiten a diversos sectores de la

⁹ Recomendación general N° 27 sobre las mujeres de edad y la protección de sus derechos humanos. Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. CEDAW/C/GC/27. 16 de diciembre, 2016.

población, mantener una vida de calidad, lograr un nivel de autonomía y, dentro de sus circunstancias, vivir una vida plena como parte de un grupo familiar, comunal y social.

La importancia que tienen las actividades vinculadas al cuidado y apoyo de las personas, ha sido reconocida por la Asamblea General de las Naciones Unidas, y ante ello se declara el 29 de octubre como el Día Internacional de los Cuidados y el Apoyo¹⁰ y establece en su parte considerativa:

"Reconociendo también que el apoyo es parte esencial de la capacidad de vivir de manera independiente y de la inclusión en la comunidad, y reconociendo asimismo la importancia de aumentar la resiliencia de las personas de edad, las personas con discapacidad y las personas que viven con problemas de salud mental reforzando la protección jurídica y social, adoptando medidas de empleo, proporcionando mejores servicios de cuidados y apoyo y promoviendo los cuidados y el apoyo a largo plazo en el hogar y en la comunidad, con miras a garantizar su empoderamiento, autonomía e independencia"

El Consejo de las Naciones Unidas mediante resolución A/HRC/RES/54/6 del pasado 11 de octubre de 2023, señaló con respecto a las obligaciones del Estado en relación con el cuidado y apoyo de las personas que se encuentran en una condición vulnerable lo siguiente:

"Teniendo en cuenta que los sistemas de apoyo y cuidados, incluidos las políticas y los servicios inclusivos de la discapacidad, son esenciales para que las personas con discapacidad puedan participar de forma plena y efectiva en la sociedad, con opciones iguales a las de las demás personas, vivir con dignidad, autonomía e independencia, y vivir en forma independiente en la comunidad, como se establece en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad,"

De esta forma se insta a los Estados a que:

"b) Aumenten la inversión en políticas e infraestructuras de cuidados y apoyo a fin de garantizar el acceso universal a servicios asequibles y de calidad para todas las personas, incluidos servicios de cuidado de niños y servicios de salud y apoyo para las personas con discapacidad y las personas de edad, y de garantizar el acceso universal a licencias parentales, de maternidad y de paternidad y a la protección social para todos los trabajadores, tanto de los trabajadores del sector informal como de aquellos que trabajan en formas atípicas de empleo;

d) Adopten todas las medidas necesarias para permitir la participación plena, igualitaria, genuina e inclusiva de las mujeres, las personas con discapacidad y las personas mayores, así como los niños, en la toma de decisiones relativas a los cuidados y el apoyo, tanto en la vida privada como pública, incluido el diálogo social y la negociación colectiva de los trabajadores asistenciales remunerados;

e) Sensibilicen acerca de los impactos negativos que tienen los estereotipos relacionados con el género, la discapacidad y la edad a la hora de prestar y recibir cuidados y apoyo, y establezcan programas y políticas para eliminar esos estereotipos;

Un ejemplo de lo efectuado por el estado costarricense se recoge en la creación de la Política Nacional de Cuidados 2021-2031, la cual tiene como objetivo implementar progresivamente un sistema de atención a las personas en situación de dependencia y se establece que esta política pública está diseñada para brindar bienestar a personas adultas mayores, con discapacidad o con enfermedades crónicas que necesitan apoyos y cuidados para realizar sus actividades diarias, buscando ampliar la cobertura de prestaciones ya existentes en el país y sumar nuevas modalidades de cuidados que

¹⁰ Asamblea General de las Naciones Unidas. Resolución A/RES/77/317 del 2 de agosto de 2023.

combinan el entorno familiar y el uso de la tecnología, con el objetivo de evitar la institucionalización, de modo que se posibilite a las personas en situación de dependencia permanecer en su hogar la mayor cantidad de tiempo. Sin embargo, el mismo instrumento reconoce las limitaciones para llegar a este objetivo y de esta forma se indica:

"De acuerdo con la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), la adopción de políticas públicas con enfoque de derechos humanos implica que el Estado despliega una serie de medidas fundadas en el reconocimiento de la dignidad y los derechos de todas las personas, al tiempo que se crean instrumentos o herramientas específicas para atender las condiciones particulares de algunas poblaciones y suministrar a través de estas una protección que permita avanzar hacia una igualdad sustantiva (CIDH, 2018).

Bajo la dimensión de la igualdad, que aspira a transformar las causas estructurales que colocan a unos individuos en una situación de desventaja en el acceso a los derechos (CIDH, 2018), esta política reconoce que la población dependiente, no tiene en este momento las condiciones necesarias para el disfrute pleno de sus derechos, ante la ausencia de un sistema estatal de servicios de atención a la dependencia que aborde sus demandas de cuidados y apoyos. En este sentido, en esta política los cuidados se abordan como un derecho que debe ser garantizado para todas las personas, en igualdad de condiciones, por lo que el Estado asume el compromiso de generar los arreglos institucionales necesarios para articular un sistema de apoyo a los cuidados y atención a la dependencia que permita atender las necesidades de las personas en situación de dependencia."¹¹

Consecuente con lo señalado en los párrafos que anteceden, el artículo 19 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad plantea un cambio de paradigma en la forma en que deben ser atendidas las personas con discapacidad que requieren de servicios de cuidado, de tal suerte, que quien no cuentan con redes familiares consanguíneas o afectivas de apoyo, para cubrir las necesidades básicas de alimentación, vestido, higiene, protección y vigilancia, cuidados médicos, entre otros y las derivadas de la condición de discapacidad, sean atendidas y se les brinde un cuidado en respeto de los derechos a la vida en comunidad y a la vida independiente, por parte de los entes estatales. El artículo en mención establece puntualmente lo siguiente:

"Artículo 19 Derecho a vivir de forma independiente y a ser incluido en la comunidad

Los Estados Partes en la presente Convención reconocen el derecho en igualdad de condiciones de todas las personas con discapacidad a vivir en la comunidad, con opciones iguales a las de las demás, y adoptarán medidas efectivas y pertinentes para facilitar el pleno goce de este derecho por las personas con discapacidad y su plena inclusión y participación en la comunidad, asegurando en especial que:

- a) Las personas con discapacidad tengan la oportunidad de elegir su lugar de residencia y dónde y con quién vivir, en igualdad de condiciones con las demás, y no se vean obligadas a vivir con arreglo a un sistema de vida específico;*
- b) Las personas con discapacidad tengan acceso a una variedad de servicios de asistencia domiciliar, residencial y otros servicios de apoyo de la comunidad, incluida la asistencia personal que sea necesaria para facilitar su existencia y su inclusión en la comunidad y para evitar su aislamiento o separación de ésta;*

¹¹ Política Nacional de Cuidados 2021-2031

c) Las instalaciones y los servicios comunitarios para la población en general estén a disposición, en igualdad de condiciones, de las personas con discapacidad y tengan en cuenta sus necesidades."

En ese sentido, el Comité de los Derechos de las Personas con Discapacidad en la Observación General N° 5 define "la inclusión dentro de la comunidad" de la siguiente manera:

"El derecho a ser incluido en la comunidad se refiere al principio de inclusión y participación plenas y efectivas en la sociedad consagrado, entre otros, en el artículo 3 c) de la Convención. Incluye llevar una vida social plena y tener acceso a todos los servicios que se ofrecen al público, así como a los servicios de apoyo proporcionados a las personas con discapacidad para que puedan ser incluidas y participar plenamente en todos los ámbitos de la vida social."

Agrega dicho Comité:

"Los servicios de apoyo individualizado deben considerarse un derecho y no una forma de atención médica, social o de beneficencia. Para muchas personas con discapacidad, el acceso a una variedad de servicios de apoyo personalizado es un prerrequisito para vivir de forma independiente en la comunidad. Dichas personas tienen derecho a elegir los servicios y a sus proveedores en función de sus necesidades individuales y sus preferencias personales, y el apoyo personalizado debe ser suficientemente flexible para adaptarse a las exigencias de los "usuarios" y no a la inversa."

El Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad en las Observaciones finales sobre los informes periódicos segundo y tercero de Costa Rica CRPD/C/CRI/CO/2-3 del 23 de abril de 2024, nota con preocupación lo siguiente: *"d) La falta de medidas para garantizar que todas las personas con discapacidad mantengan su autonomía y libre determinación a la hora de elegir su lugar de residencia y dónde y con quién vivir, así como que hayan tomado sus propias decisiones con respecto a su inclusión en la comunidad."* El este sentido recomienda que el Estado parte: *"d) Adopte medidas para garantizar que las personas con discapacidad, independientemente de su lugar de residencia, tengan acceso a una gama de servicios de atención domiciliaria, residenciales y otros servicios de apoyo comunitario, incluidos asistentes personales, que sean controlados y gestionados por los beneficiarios."*

Corolario de lo anterior, la Convención Interamericana sobre la protección de los derechos humanos de las personas mayores, en sus artículos 7 y 8 con relación al derecho a la vida independiente, a la autonomía, la participación e integración comunitaria y el artículo de 1 de la Ley Integral para la Persona Adulta Mayor N° 7935, disponen:

"Artículo 7 Derecho a la independencia y a la autonomía

Los Estados Parte en la presente Convención reconocen el derecho de la persona mayor a tomar decisiones, a la definición de su plan de vida, a desarrollar una vida autónoma e independiente, conforme a sus tradiciones y creencias, en igualdad de condiciones y a disponer de mecanismos para poder ejercer sus derechos.

Los Estados Parte adoptarán programas, políticas o acciones para facilitar y promover el pleno goce de estos derechos por la persona mayor, propiciando su autorrealización. el fortalecimiento de todas las familias, de sus lazos familiares y sociales, y de sus relaciones afectivas. En especial, asegurarán:

a) El respeto a la autonomía de la persona mayor en la toma de sus decisiones, así como a su independencia en la realización de sus actos.

b) Que la persona mayor tenga la oportunidad de elegir su lugar de residencia y dónde y con quién vivir, en igualdad de condiciones con las demás, y no se vea obligada a vivir con arreglo a un sistema de vida específico.

c) Que la persona mayor tenga acceso progresivamente a una variedad de servicios de asistencia domiciliar, residencial y otros servicios de apoyo de la comunidad, incluida la asistencia personal que sea necesaria para facilitar su existencia y su inclusión en la comunidad, y para evitar su aislamiento o separación de esta.

Artículo 8 Derecho a la participación e integración comunitaria

La persona mayor tiene derecho a la participación activa, productiva, plena y efectiva dentro de la familia, la comunidad y la sociedad para su integración en todas ellas.

Los Estados Parte adoptarán medidas para que la persona mayor tenga la oportunidad de participar activa y productivamente en la comunidad, y pueda desarrollar sus capacidades y potencialidades. A tal fin:

a) Crearán y fortalecerán mecanismos de participación e inclusión social de la persona mayor en un ambiente de igualdad que permita erradicar los prejuicios y estereotipos que obstaculicen el pleno disfrute de estos derechos.

b) Promoverán la participación de la persona mayor en actividades intergeneracionales para fortalecer la solidaridad y el apoyo mutuo como elementos claves del desarrollo social.

c) Asegurarán que las instalaciones y los servicios comunitarios para la población en general estén a disposición, en igualdad de condiciones, de la persona mayor y tengan en cuenta sus necesidades.

Artículo 1.- Objetivos

Los objetivos de la presente ley serán:

a) Garantizar a las personas adultas mayores igualdad de oportunidades y vida digna en todos los ámbitos.

b) Garantizar la participación activa de las personas adultas mayores en la formulación y aplicación de las políticas que las afecten.

c) Promover la permanencia de las personas adultas mayores en su núcleo familiar y comunitario.

d) Propiciar formas de organización y participación de las personas adultas mayores, que le permitan al país aprovechar la experiencia y el conocimiento de esta población.

e) Impulsar, coordinar, orientar, ampliar, articular y fortalecer la Red de Atención Progresiva para el Cuido Integral de las Personas Adultas Mayores en Costa Rica, por medio del Sistema Nacional de Cuidados y Apoyos a Personas Adultas Mayores (Sinca), con el propósito de asegurar la atención integral e interinstitucional de las personas adultas mayores, por parte de entidades públicas y privadas, físicas y jurídicas, y velar por el funcionamiento adecuado de los programas y servicios destinados a esta población, considerando diversos niveles de dependencia y la situación de vulnerabilidad que enfrenten.

(Así reformado el inciso anterior por el artículo 31 de la ley Creación del Sistema Nacional de Cuidados y Apoyos para Personas Adultas y Personas Adultas Mayores en Situación de Dependencia (Sinca), N° 10192 del 28 de abril de 2022)

f) Garantizar la protección y la seguridad social de las personas adultas mayores.”

Por su parte la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, en su artículo 3 establece una serie de principios rectores para la protección de los derechos de las personas adultas mayores, a partir de lo anterior la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)¹², ha indicado:

"426. En cuanto a su tratamiento normativo, el cuidado se ha formulado en la Convención sobre Personas Mayores, tanto como un principio, como un derecho sustantivo autónomo. Como principios generales, la CPM reconoce al cuidado y bienestar, y lo vincula como una responsabilidad del Estado, la familia y la comunidad. En este sentido, la CIDH encuentra que las normas relacionadas con el cuidado de personas deben ser interpretadas y aplicadas para favorecer su bienestar tanto por parte del Estado y sus agentes, así como también respecto de las personas que integran su familia y la comunidad en general."

A partir de lo señalado tómese en cuenta que Política Nacional de Cuidados 2021-2031, incluye en su Eje 1 y 3 los siguientes objetivos:

Eje 1. Gobernanza del Sistema de Apoyo a los Cuidados y Atención a la Dependencia

- *Concertar un Sistema de Apoyo a los Cuidados y Atención a la Dependencia para atender las necesidades en materia de cuidados de la población dependiente en Costa Rica, adaptando o desarrollando una nueva oferta de servicios y prestaciones evaluables.*

Eje 3. Fortalecimiento de la oferta de servicios y prestaciones de Cuidados de larga Duración y Atención a la Dependencia

- *Poner en funcionamiento el flujo de procesos para acceder a la carta programática de servicios y prestaciones del sistema con la aplicación de un baremo de valoración de la dependencia.*

El envejecimiento concebido como un proceso que experimenta el ser humano en el transcurso de su vida, es de carácter dinámico, progresivo e irreversible en el que intervienen múltiples factores biológicos, psicológicos y sociales, entre otros. Es un fenómeno inherente al ser humano, y debe enfocarse desde diferentes ángulos para ser abordado adecuadamente, distinguiendo entre el envejecimiento de la población y el propio proceso de envejecimiento de las personas de manera individual.

Es así, como el envejecimiento progresivo de la población es uno de los fenómenos más sobresalientes y que actualmente afecta a todas las sociedades del mundo, más evidente en los países desarrollados y manifestando un crecimiento más rápido en los países en desarrollo. En el caso de Costa Rica, como país inmerso en las tendencias mundiales hacia la menor fecundidad y la mayor esperanza de vida, también se registran índices importantes respecto a la reducción de la

¹² Derechos humanos de las personas mayores y sistemas nacionales de protección en las Américas página 150. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 397/22 31 de diciembre de 2022 Original: español
Disponible en https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/2023/PersonasMayores_ES.pdf

mortalidad infantil y adulta, lo cual significa que las personas tienden a sobrevivir más allá de los 65 años.

Profundizar en su estudio, demanda de las autoridades públicas una mayor comprensión de las tendencias demográficas actualmente registradas y proyectadas para poder responder a las exigencias de las personas mayores y la adecuación de los servicios públicos, conforme con las necesidades y derechos de este grupo poblacional en resguardo de la realización de las actividades de la vida diaria y una calidad de vida digna.

El texto sustitutivo, propone una reforma sustantiva a la Ley de Creación del Sistema Nacional de Cuidados y Apoyos para las personas y personas adultas mayores en situación de dependencia, una reforma de este tipo, supone una valoración de la operatividad de la norma, de modo tal que se cumplan los objetivos y fines previstos, lo cual se analiza detalladamente más adelante, en el apartado denominado "Observaciones específicas por artículo".

c)-Sobre el análisis de algunos componentes económicos del proyecto.

Sobre los incentivos al sector privado

El proyecto de ley establece dos incentivos, específicamente exoneraciones en tema de las contribuciones sociales:

1.- Exoneración del Banco Popular: En el artículo 4 del texto sustitutivo se adiciona un nuevo inciso a la Ley Orgánica del Banco Popular, que establece que las nuevas empresas privadas y organizaciones de bienestar social que brinden servicios de cuidados (infantiles o para personas adultas mayores en situación de dependencia) estarán exentas del pago habitual al fondo de trabajo. Como condición se indica que durante los primeros 10 años de operación, estas empresas deberán hacer un único aporte del 0.25% mensual sobre las remuneraciones pagadas. Este es un monto reducido en comparación con el régimen común aplicable a otras empresas.

A partir del año 11 de operación, las empresas quedarán sujetas al régimen de aportes común.

2.- Exoneración del Instituto Nacional de Aprendizaje: El Artículo del texto sustitutivo modifica las disposiciones para las empresas que brinden servicios de cuidados, eximiéndose del aporte al INA de la siguiente forma:

Las nuevas empresas estarán exentas durante los primeros dos años de operación, contados desde la obtención del permiso sanitario.

- Esta exoneración puede extenderse por tres años adicionales (totalizando cinco años) si los centros de cuidados logran la acreditación de calidad.
- Entre el año seis y el año diez, las empresas acreditadas deberán pagar solo el 1% de las remuneraciones, en lugar del aporte completo al INA.
- A partir del año once, estas empresas quedarán sujetas al aporte general para patrones privados.

Es importante tener en cuenta cuánto podría ser el monto de la exoneración. Para efectuar una proyección al respecto, se tomó que en promedio una planilla de 15 personas sea de CRC 15 millones, según el cálculo de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), en relación con el Banco Popular (BP) es de CRC 37 500 por mes y para el Instituto Nacional de Aprendizaje es de CRC 225 000 (si cumple los 5 años con la acreditación). (Tabla 1)

Tabla 1: Escenario de pago de contribuciones sociales del BP y el INA de una empresa con una planilla de CRC 15 millones.

Salario mensual: 15000000		Facturación estimada: ₡5,601,000	
CCSS	Patrono	Trabajador	Monto
SEM	9,25%	5,50%	₡2,212,500
IVM	5,42%	4,17%	₡1,438,500
TOTAL	14,67%	9,67%	₡3,651,000
OTRAS INSTITUCIONES	Patrono	Trabajador	Monto
Banco Popular (BPOP)	0,25%	-	₡37,500
Asignaciones familiares	5,00%	-	₡750,000
IMAS	0,50%	-	₡75,000
INA	1,50%	-	₡225,000
TOTAL	7,25%	-	₡1,087,500
LEY DE PROTECCIÓN AL TRABAJADOR (LPT)	Patrono	Trabajador	Monto

Fuente: Tomado de CCSS <https://www.ccss.sa.cr/patronos> 24 de octubre del 2024.

Se puede entonces concluir que el efecto en la sociedad de aquellas personas que van a poder insertarse nuevamente al mercado laboral, debido a que ahora van a tener ese soporte de cuido, puede ser mayor que las exoneraciones. Así, cabe destacar que el Banco Popular, utiliza estos recursos para capitalizarse, prestar dinero a la sociedad. Sin embargo, en estos días resulta relevante el tema del cuido, como ya lo ha mencionado la Defensoría en sus estudios de mercado laboral.

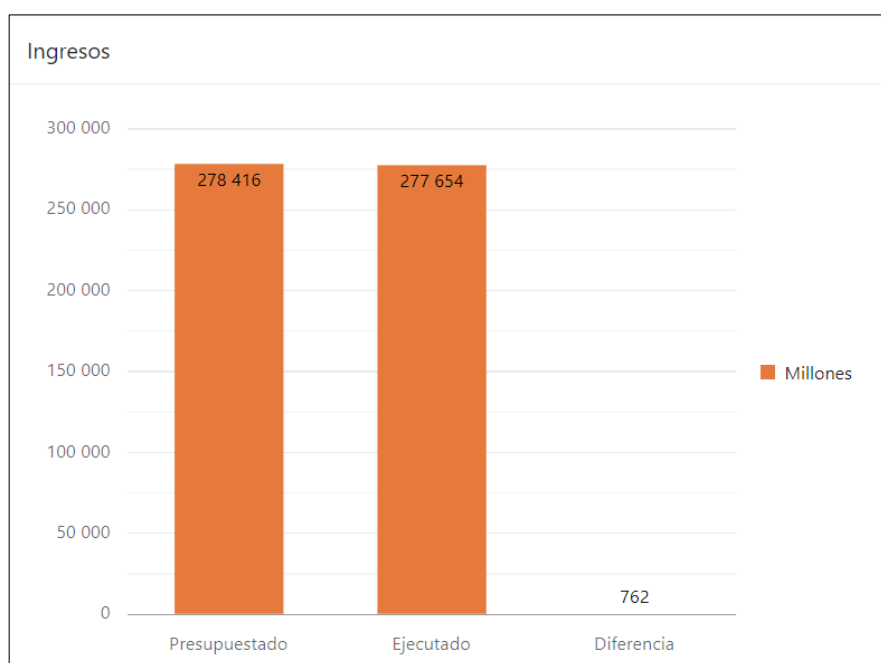
Sobre el financiamiento del SINCA

En relación con el financiamiento del SINCA, se establecen nuevos mecanismos de financiamiento para los servicios de cuidados, incluyendo la asignación de fondos de instituciones como el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), Fondo Nacional de Telecomunicaciones (FONATEL) y Fodesaf, así como esquemas de pagos compartidos entre el Estado y los beneficiarios. Para efectos de análisis en esta oportunidad, la Defensoría se centrará respecto al IMAS y FONATEL:

- Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS)

Del IMAS se recibirá un 50% del aporte de los patronos que está previsto en la Ley Orgánica del Banco Popular. Este recurso será distribuido en proyectos y servicios de cuidados para las personas en situación de dependencia. En relación con este tema, en la exposición de motivos del proyecto de ley, se expone sobre los fondos que las instituciones dejan de asignar, por diversas razones, según la página de Contraloría General de la República, el IMAS el año anterior tuvo un superávit del CRC 765.57 millones (ilustración 1).

Ilustración 1: Ingresos y egresos del IMAS para el periodo del 2023



Fuente: Tomado del Sistema de Información sobre Planes y Presupuestos (SIPP) de la Contraloría General de la República.

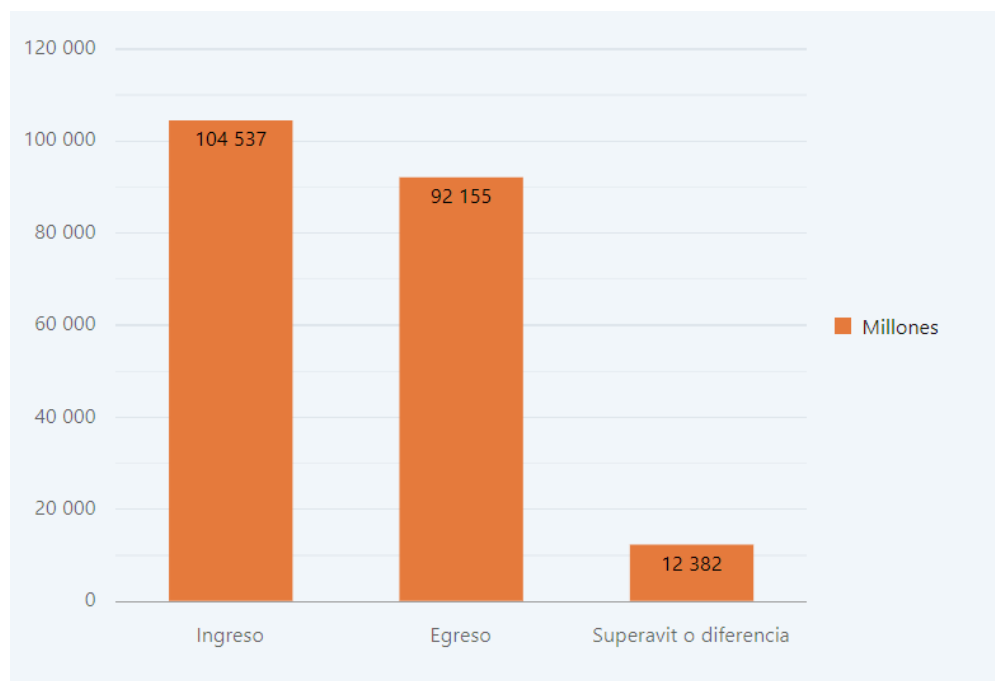
Cabe destacar que, a pesar de que se le retira el 50% del aporte patronal que recibe el IMAS, el cual para el 2023 fue de CRC 48 472.08 millones, es importante recalcar sobre el beneficio de que las personas ingresen al mercado laboral, por lo cual esto se traduciría en menor obligación para el IMAS en ayudas para las familias o personas.

b. Fondo Nacional de Telecomunicaciones (FONATEL)

El 20% del presupuesto anual del Fondo Nacional de Telecomunicaciones (FONATEL) se destinará al IMAS para financiar servicios de atención domiciliaria, como terapias tecnológicas para prevenir el deterioro cognitivo. De la misma manera que el IMAS, se efectuó una búsqueda en la Contraloría

General de la República y la ejecución del último periodo disponible 2022, para un monto de CRC 12 382 millones con lo cual esto se traduce en que existen fondos para el programa. (Ilustración 2).

Ilustración 2: Ilustración 1: Ingresos y egresos del IMAS para el periodo del 2022



Fuente: Tomado del Sistema de Información sobre Planes y Presupuestos (SIPP) de la Contraloría General de la República.

Observaciones específicas por artículo

Revisado el contenido del **texto sustitutivo** del proyecto de 23179 Ley para la promoción de la economía de los cuidados y el fortalecimiento de los servicios de cuidado, atención a la dependencia y apoyos para la autonomía, se emiten las siguientes observaciones al articulado:

En relación con el **artículo 11**¹³ del texto sustitutivo que modifica el **artículo 24 de la Ley N° 10.192** (el cual no se indica en el artículo 11, pero si se incorpora entre los artículos a modificar), sobre las personas cuidadoras no se observa mayor reconocimiento que la adición de un párrafo que les otorga atención preferencial en cualquier servicio brindado por las instituciones y bancos públicos, a partir de la acreditación que obtengan de la Secretaría Técnica del SINCA.

¹³ Se reforman los artículos 1, 4, 5, 7, 8, 10, 11, 12, 13, 17, 18, 19, 22, 25, 26, 28 y 29 de la Ley de Creación del Sistema Nacional de Cuidados y Apoyos para Personas Adultas y Personas Adultas Mayores en Situación de Dependencia, Ley N.º 10.192, del 28 de abril de 2022, para que en adelante se lean de la siguiente manera

Ello, a diferencia de los beneficios contemplados para empresas y organizaciones que brinden servicios de cuidado: modificación del artículo 3 referido a empresas y organizaciones, modificación de los artículos 4 y 5 relacionado con exenciones y excepciones temporales de pagos que benefician a empresas privadas y organizaciones; y la promoción de la participación de las cooperativas (modificación de los artículos 7 y 8) y de las asociaciones solidaristas (modificación del artículo 9). No observa la Defensoría que las personas cuidadoras que ejercen estas labores en forma individual, puedan acceder a este tipo de beneficios por lo que se estima conveniente valorar las medidas que puedan otorgarse, incluso relacionadas con incentivos fiscales.

Si bien el texto incluye en la modificación efectuada al **artículo 4 de la Ley N° 10.192** dentro de la población objetivo: *"a las personas que brindan servicios de cuidado, formales e informales, que requieren oportunidades de capacitación, formación para el trabajo, inserción laboral, autocuidado, reconocimiento de su trabajo de cuidados, entre otras herramientas que les permitan administrar las responsabilidades de cuidados e insertarse en el mercado laboral"*, el mismo artículo define como parámetro para el acceso prioritario a los servicios la situación socioeconómica de las personas.

Esto tiene relación directa con la figura del "pago compartido" que se contempla en el **texto vigente** de la Ley N° 10.192 que se define en el artículo 3 de la siguiente forma: *"Pago compartido: modalidad que permite financiar bienes y servicios para la atención de personas sujetas de cuidados y apoyos, donde una parte del pago lo asume alguna institución del Estado y otra parte la familia o la persona beneficiaria, según su capacidad adquisitiva y las necesidades de cuidados"* y que conforme se desprende de lo dispuesto en los artículos 15 (Posibilidad de pago compartido), artículo 25.o) (mecanismos y formas de pago compartido de servicios, en todas las modalidades existentes y las que se puedan crear); y artículo 25.u) (vinculación de las organizaciones sociales prestatarias de servicios con la Junta de Protección Social); no disponen directamente esta posibilidad para las **personas prestatarias individuales** que no se encuentren en pobreza.

La Defensoría estima que la norma debe facilitar modalidades que contribuyan a reconocer el trabajo de las mujeres cuidadoras, independientemente de su condición socioeconómica y laboral, dado que, tal como se ha reiterado, las políticas generadas por el Estado tienen por objetivo garantizar el acceso y permanencia de las mujeres en el empleo, y la autonomía económica de las mujeres, así como procurar la reducción de la brecha existente entre hombres y mujeres, en relación con la responsabilidad de los cuidados.

En relación con la modificación propuesta para el **artículo 25 de la Ley N° 10.192** (Obligaciones de las instituciones integrantes del SINCA), llama la atención de la Defensoría que se haya dispuesto en relación con el Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU), lo siguiente:

Artículo 25-. Obligaciones de las instituciones integrantes del SINCA

Las instituciones competentes integrantes del Sinca deberán ofrecer a las familias u hogares de personas sujetas de cuidados y personas cuidadoras al menos los siguientes servicios:
(...)

d) ***El Inamu financiará al menos con el 50% del superávit libre la creación de servicios de respiro para mujeres cuidadoras de personas con discapacidad y personas adultas y adultas mayores en situación de dependencia. (...)***

Sobre este inciso d), dadas las competencias legales del INAMU y su razón de ser, respecto al financiamiento de servicios de respiro para mujeres cuidadoras, debe garantizarse que el uso de estos recursos se destine a iniciativas exclusivamente implementadas por mujeres.

Por otra parte, se eliminó la siguiente función que se dispone en la **norma vigente**:

p) *El Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU) brindará información, asesoramiento y canalizará como corresponda las situaciones de violencia contra mujeres cuidadoras, mujeres adultas y adultas mayores en situación de dependencia, considerando el abandono como forma de violencia.*

Adicionalmente, como se observa de la modificación propuesta al **artículo 17 de la Ley N° 10.192** referido a la integración del Consejo Rector del SINCA (que actualmente es la Comisión Técnica Interinstitucional), se excluyó al INAMU al igual que a otras instituciones (Ministerio de Educación Pública, Junta de Protección Social, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Instituto Nacional de Aprendizaje, Instituto de Fomento y Asesoría Municipal, SINIRUBE, y al Consejo Nacional de Cuidados Paliativos del Ministerio de Salud).

Por otra parte, a partir de la modificación efectuada al **artículo 7 de la Ley N° 10.192** (Conformación del SINCA) que indica: *El Sinca está conformado por las diferentes entidades, sean públicas, privadas o mixtas que, por mandato legal ostenten competencia o por iniciativa privada, desarrollen actividades en materia de promoción de la autonomía personal, y el cuidado y la atención a las personas en situación de dependencia*, no se desprende con claridad la vinculación del INAMU con el SINCA, a diferencia de la redacción de la norma vigente que señala: *"el Sinca estará conformado por el conjunto de políticas, planes, programas, proyectos, servicios, recursos, procesos y procedimientos de entidades públicas y privadas que ostenten competencia, o bien, entidades públicas que ostenten también rectoría en la atención de necesidades de la población objetivo con criterios de calidad, oportunidad, accesibilidad e inclusividad."*

Al respecto, la Defensoría estima que, si bien la modificación propuesta podría reconocer en forma amplia a la generalidad de instancias vinculadas a la prestación de servicio y atención de las personas en situación de dependencia, parece restringir la identificación y conexión del INAMU como ente rector y mecanismo nacional para el adelanto de los derechos de las mujeres. De ahí que debe valorarse mantener en la conformación un criterio referido a las competencias particulares de las instituciones, tanto del INAMU, como Ministerio de Educación Pública, Junta de Protección Social, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Instituto Nacional de Aprendizaje, Instituto de Fomento y Asesoría Municipal, SINIRUBE, y al Consejo Nacional de Cuidados Paliativos del Ministerio de Salud, por las funciones que le pueden ser delegadas.

En relación con los “servicios de respiro” mencionados en la modificación al **artículo 25 d) de la Ley N° 10.192**, la Defensoría estima que debe incluirse en la reforma, una referencia clara a los alcances del término, las obligaciones de las instituciones prestatarias de ese servicio y la identificación de las personas que pueden tener acceso a éste y los beneficios que pueden recibir.

Sobre los “servicios de respiro”, la Política Nacional de Cuidados 2021-2031 únicamente dispone una acción estratégica dentro del Eje 3. Fortalecimiento de la oferta de servicios y prestaciones de atención a la dependencia, una acción: *“3. Creación de servicios de respiro para el desarrollo de herramientas emocionales y prevenir el burnout de personas cuidadoras.”*¹⁴

En cuanto a las modificaciones propuestas a los **artículos 8.g), 25b), y 29 de la Ley N° 10.192** relacionados con las municipalidades, la Defensoría considera que es un avance que se incluya a las municipalidades en la modalidad de pagos compartidos, prestación directa de servicios, autorización para la prestación de servicios de modalidades de atención remota y terapias que utilicen herramientas tecnológicas, ya que asegura mayor cobertura y servicios en relación con la Política Nacional de Cuidados 2021-2030 y la norma vigente que se limitaba a otorgar una competencia de coordinación y articulación con los gobiernos locales y potenciar la disponibilidad de recursos para la prestación de los servicios (8.j texto vigente); y a autorizar las donaciones (art. 30 texto vigente).

La Defensoría considera que la incorporación de los gobiernos locales en la Ley N° 10.192 favorece la regionalización de las oportunidades y opciones de cuidado. Esto, además, constituye una medida similar a lo dispuesto en la Ley N° 9220 que incluye centros de cuido gestionados por las municipalidades (artículo 4.a), forman parte de la RedCudi, y pueden recibir recursos y deben coordinar con la Secretaría Técnica de la RedCudi.

En relación con la modificación al **artículo 17 de la Ley N° 10.192**, la Defensoría estima que no corresponde incluir a una persona representante de las municipalidades dentro de la integración del Comité Rector, ya que no sería una representación legitimada desde los gobiernos locales como entidades autónomas, y las funciones asignadas a ese Comité, no son compatibles con dicho principio de autonomía municipal. Por ello, se estima conveniente no incluir el inciso f) propuesto para evitar posibles roces de constitucionalidad o bien proponer alguna figura mediante la cual haya mayor participación de los gobiernos locales.

Con respecto al **artículo 10 del texto sustitutivo Ley N.º 9220, el cual adiciona un nuevo artículo 15 se ajusta la numeración a la Ley N° 9220, del 24 de marzo de 2014, y sus reformas**, esta Defensoría encuentra oportuna la modificación, toda vez que se visualiza como una continuación a las acciones de fortalecimiento que el Estado debe realizar para garantizar la mejora continua del servicio de la Red de Cuido y Desarrollo Infantil.

¹⁴ Política Nacional de Cuidados 2021-2031: Hacia la implementación progresiva de un Sistema de Apoyo a los Cuidados y Atención a la Dependencia. Instituto Mixto de Ayuda Social. Ministerio de Desarrollo Humano e Inclusión. San José. 2021

La base para fundamentar dichas acciones es ampliamente conocida y encuentra su soporte ante los compromisos país adquiridos con la ratificación de la Convención sobre los Derechos del Niño, que en su artículo 18 señala la obligación de los Estados parte de brindar asistencia a las familias en lo que respecta al cuidado de las personas menores de edad y hace referencia directa a la necesidad de crear instituciones para tales efectos, así como, lo dispuesto en la Observación General N°7 del Comité Sobre los Derechos del Niño, que subraya el deber de los Estados de ofrecer a las madres y los padres que trabajan, servicios de atención infantil de calidad, entre otras disposiciones de orden internacional.

Por otro lado, la norma apunta a mejorar aspectos de calidad del servicio lo que es un aspecto básico junto con la disponibilidad y el acceso.

En cuanto a la forma y en lo que respecta a la numeración del articulado, se debe indicar que el artículo 15 de la Ley 9220 corresponde al Financiamiento y no a las funciones de la Secretaría Técnica de la RedCudi que se ubican en el artículo 10, por lo que se solicita efectuar la verificación de esta norma y efectuar la corrección que corresponda para una adecuada técnica legislativa.

Además de lo que la Defensoría analizó anteriormente, cabe destacar que el proyecto de Ley N° 23 719 se puede fortalecer en términos de rendición de cuentas para la sociedad. Aunque el artículo **22, incisos e y f**, incluye la presentación de informes, la rendición de cuentas puede mejorar alineándose con la política pública para asegurar una evaluación coherente y orientada a resultados.

Para la Defensoría, la rendición de cuentas es esencial en cualquier sistema democrático y en la gestión de entidades públicas o privadas. Su importancia radica en promover la transparencia al requerir que las instituciones proporcionen información clara y accesible sobre sus acciones y el uso de recursos, lo cual permite a la ciudadanía, empresas, personas usuarias y otras partes interesadas comprender cómo se gestionan los fondos públicos y, sobre todo, el impacto de estas gestiones en la sociedad costarricense.

La rendición de cuentas también debe identificar claramente los beneficios generados por las acciones y decisiones de las instituciones, lo cual debe hacerse a través de mecanismos de seguimiento y fiscalización y evaluación. Esto permite verificar si los objetivos de la política pública se están cumpliendo y facilita la valoración de los resultados obtenidos, promoviendo así la mejora continua.

Lo anterior fomenta la responsabilidad al exigir que quienes toman decisiones o gestionan recursos asuman las consecuencias de sus acciones, ya sea a nivel político, financiero o ético. Finalmente, contribuye a generar confianza entre las partes interesadas, al demostrar que las instituciones actúan de manera transparente y responsable, en consonancia con los principios de buena administración y el bien común.

De conformidad con lo señalado en los párrafos que anteceden, se insta a los señores diputados y señoras diputadas a valorar esta recomendación.

Consideraciones finales

Es importante señalar, que el proyecto de ley es bastante extenso y propone cambios en varias leyes, por lo que es necesario realizar un análisis medurado, participativo y de consulta a los sectores que pueden verse impactados directa o indirectamente con su promulgación.

La Defensoría insta a las señoras diputadas y señores diputados, a valorar las consideraciones emitidas en el presente dictamen y manifiesta que la propuesta constituye una respuesta por parte del Estado para la atención a una problemática social y económica que surge ante la urgencia de resolver las necesidades de cuidado hacia su población objetivo, con la intencionalidad de que se garantice un financiamiento sostenido.

Con base en lo expuesto, la Defensoría manifiesta su conformidad parcial con la propuesta de ley bajo estudio. Por lo tanto, respetuosamente se solicita considerar los elementos aportados en el presente criterio.

Se agradece de antemano su atención.

Con muestras de mi consideración.

GRC/TMR/WKO