



**Criterio de la Universidad de Costa Rica en torno al Proyecto de Ley Creación del Sistema Nacional de Cuidados y Apoyos para Personas Adultas y Personas Mayores en Situación de Dependencia (SINCA). Expediente N.º 21.962**

*(Acuerdo de la sesión N.º 6433, artículo 3, del 15 de octubre de 2020)*

El Consejo Universitario, CONSIDERANDO QUE:

1. De conformidad con el artículo 88 de la *Constitución Política*, la Comisión Permanente Especial de Discapacidad y Adulto Mayor de la Asamblea Legislativa consultó a la Universidad de Costa Rica el texto base del Proyecto de Ley denominado *Creación del Sistema Nacional de Cuidados y Apoyos para Personas Adultas y Personas Adultas Mayores en Situación de Dependencia (SINCA)*. Expediente N.º 21.962 (CPDA-029-2020, del 16 de junio de 2020 y R-3418-2020, del 18 de junio de 2020).
2. El Proyecto de Ley N.º 21.962 tiene el objetivo de crear una instancia encargada de *optimizar la ejecución de los recursos existentes, incorporar otros recursos necesarios, crear, ampliar y articular los servicios de atención general o especializada que sean necesarios para garantizar la calidad de vida, la atención, los apoyos y el cuidado de personas que están en situación de abandono en hospitales y comunidades, personas adultas mayores, personas adultas con discapacidad, personas con enfermedades progresivas, o enfermedades degenerativas y las personas cuidadoras* (Artículo 1 del proyecto de ley).
3. El proyecto de Ley en estudio fue analizado por la Oficina Jurídica, la Facultad de Medicina, el Programa de Posgrado en Gerontología y el Programa Institucional para la Persona Adulta y Adulta Mayor (PIAM) (Dictamen OJ-482-2020, del 8 de julio de 2020; FM-341-2020, del 21 de agosto de 2020; PPGer-194-2020, del 27 de agosto de 2020, y VAS-PIAM-151-2020, del 26 de agosto de 2020, respectivamente).
4. Es fundamental que se reconozcan los cuidados, sobre todo los no remunerados, dentro del engranaje político, económico, social y cultural de nuestro país. Esto representaría un medio de protección social que puede favorecer la equidad y el respeto a los derechos humanos de las personas que proveen servicios de cuidado y a aquellas que los reciben.
5. El ordenamiento jurídico del Estado costarricense contempla la atención de las necesidades de cuidado de las personas adultas mayores, tomando en consideración la *Constitución Política*, artículos 50 y 51; la *Convención interamericana sobre la protección de los derechos humanos de las personas mayores*, artículos 12 y 19, inciso o); la Ley N.º 5395, la Ley N.º 9394, el Decreto Ejecutivo N.º 30438-MP, el Decreto N.º 38036-MP-MBSF y el Decreto N.º 36607-MP. Empero, en lo que respecta al apoyo estatal hacia las personas cuidadoras no remuneradas, la normativa es menos clara, aunque la Red de atención progresiva para el cuidado integral de las personas adultas mayores en Costa Rica contempla la figura de asistente domiciliario y de familia solidaria. Si bien es cierto el aporte de estas figuras ha logrado solventar las necesidades de cuidado de gran cantidad de personas adultas mayores en condición de pobreza, existe la necesidad de fortalecer y apoyar la figura de la persona cuidadora no remunerada en población no



beneficiaria de la Red.

6. El artículo 84 de la *Constitución Política* tutela la independencia de las universidades públicas para ejercer soberanamente sus funciones sustantivas:

*ARTÍCULO 84.- La Universidad de Costa Rica es una institución de cultura superior que goza de independencia para el desempeño de sus funciones y de plena capacidad jurídica para adquirir derechos y contraer obligaciones, así como para darse su organización y gobierno propios. Las demás instituciones de educación superior universitaria del Estado tendrán la misma independencia funcional e igual capacidad jurídica que la Universidad de Costa Rica.*

## ACUERDA

Comunicar a la Comisión Permanente Especial de Discapacidad y Adulto Mayor de la Asamblea Legislativa que la Universidad de Costa Rica recomienda **no aprobar** el Proyecto de Ley N.º 21.962 denominado *Creación del Sistema Nacional de Cuidados y Apoyos para Personas Adultas y Personas Adultas Mayores en Situación de Dependencia (SINCA)*, hasta tanto no se incorporen las siguientes observaciones:

### a) Observaciones específicas

#### Artículo 1 sobre la creación del SINCA:

- El propósito tiene un carácter difuso al tomar en consideración la heterogeneidad de la población mencionada y la falta de definición de la población objetivo.
- El objetivo de optimizar los recursos existentes e incorporar otros es importante; sin embargo, a pesar de que en el proyecto convergen funciones de diferentes instancias, es pertinente una mayor articulación que permita no solo integrar estas, sino también los trámites de cada una.

#### Artículo 2 sobre definiciones

- En la definición de persona cuidadora, es fundamental hacer una diferenciación entre las definiciones de persona cuidadora remunerada y persona cuidadora no remunerada, ya que no hacerlo perpetúa la invisibilización laboral de las personas no remuneradas. Por otra parte, se define discapacidad y envejecimiento, pero no se desarrollan las definiciones de persona adulta mayor ni de persona con discapacidad.
- Es recomendable incorporar la educación especial y la persona profesional en Educación Especial, esto en razón de las poblaciones a las que va dirigida la propuesta.

#### Artículo 7 sobre las competencias del SINCA

- En lo que respecta a población adulta mayor, algunas de las competencias ya son realizadas por otras instituciones; por lo tanto, no son competencia directa del SINCA, por lo que resulta



pertinente diferenciar los ámbitos de competencia.

- Es imprescindible aclarar, tanto en este artículo como en el resto del articulado, si se desea abarcar a todas las personas en situación de abandono o únicamente las personas mayores y personas mayores con discapacidad.

#### **Artículo 9 sobre Secretaría técnica**

- Es oportuno que, en la conformación de la secretaría técnica y de las diferentes instancias coordinadoras y comités, existan personas con formación en Gerontología y en Educación Especial. Ya que ambas disciplinas forman profesionales con conocimientos, habilidades y actitudes hacia las personas a las que va dirigido el proyecto.

#### **Artículo 24 sobre el funcionamiento**

- El artículo no señala cuántos miembros deberá tener el comité cantonal, solamente indica que debe tener participación de las instituciones involucradas. Tampoco menciona cómo se organizarán los servicios y recursos disponibles si cada institución participante tiene sus presupuestos asignados. Por lo tanto, debe especificarse cuál es el campo de acción real de los comités cantonales.
- A pesar de que en la exposición de motivos se menciona, en este artículo no se incluye el reconocimiento laboral de las personas cuidadoras no remuneradas. En su lugar, se habla de derechos en función de la disponibilidad de recursos para el cuidado. Este punto entra en contradicción con los incisos b), d), l), m), s) del artículo 28, en los cuales sí se detallan acciones por parte de las instituciones integrantes del comité.

#### **Artículo 28 sobre Obligaciones de las instituciones integrantes del SINCA**

- El artículo 7, inciso c), establece la posibilidad del SINCA de coordinar junto con las universidades la oportunidad de que personas cuidadoras se incorporen en programas de formación profesional e se inserten en el mercado laboral. Sin embargo, en el artículo 28, en los incisos e) y f), se obliga a estas, incluyendo a la universidades públicas, tanto a facilitar e intensificar programas y servicios educativos, como a incorporar contenidos, desarrollar proyectos de graduación e investigaciones relacionadas con el impacto del cambio demográfico en las personas y la economía de los cuidados.
- En este tema, debemos insistir en que ese tipo de normas que obligan directamente a las universidades públicas violentan el artículo 84 de la *Constitución Política*, por cuanto les asignan el deber de desarrollar actividades en un sentido específico determinado, y les exigen el cumplimiento de fines que no han sido fijados por estas. Al respecto, en doctrina se han indicado los límites y el contenido de esta independencia, a saber:



(...) *La independencia implica la ausencia de vínculos de subordinación o de dependencia y, a la vez, supone la capacidad de autodeterminación en lo que corresponde a la competencia propia o al ámbito de acción asignado. La independencia en sus funciones atribuida a la Universidad de Costa Rica implica la inexistencia de condicionamientos, restricciones, limitaciones u obligaciones que pudieran provenir de cualquier otro ente u órgano ajeno o externo, que no fuese la misma Universidad de Costa Rica (...)* (Baudrit Carillo. *Ensayos sobre autonomía universitaria*. Universidad de Costa Rica, 2020, pp. 12).

- Se sugiere modificar el texto de los incisos e) y f) de la siguiente manera:
  - e) *El INA, en coordinación con el MEP, las universidades públicas **en función de sus competencias**, el MTSS y otras instituciones competentes, se encargará de facilitar e intensificar programas y servicios educativos, formativos, uso del tiempo, calidad de vida y de inserción laboral a la población objetivo, según el nivel de dependencia. Esta oferta de programas y servicios deberá estar suficientemente publicitada en medios y formatos accesibles para toda la población.*
  - f) *Las universidades públicas **podrán, de conformidad con sus competencias**, promover que las unidades académicas incorporen contenidos y desarrollen proyectos de graduación e investigaciones relacionados con el impacto del cambio demográfico en las personas y la economía de los cuidados.*

#### b) Observaciones generales:

- En la exposición de motivos se hacen algunas afirmaciones erróneas. Por ejemplo, se menciona lo siguiente: *se puede afirmar que en muchas situaciones la variable discapacidad se entrelaza con la de edad adulta mayor*. Esta aseveración es incorrecta, ya que hace una generalización de poblaciones que se caracterizan por una gran heterogeneidad, en donde los aspectos relacionados con el cuidado difieren notablemente.
- Por otra parte, el texto pareciera asociar a la población adulta mayor con la condición de dependencia, lo cual es una manifestación de edadismo; este, según la Organización Mundial de la Salud, es definido como *la discriminación por motivos de edad que abarca los estereotipos y la discriminación contra personas o grupos de personas debido a su edad. Puede tomar muchas formas, como actitudes prejuiciosas, prácticas discriminatorias o políticas y prácticas institucionales que perpetúan estas creencias estereotipadas*<sup>1</sup>.
- Por otro lado, el Proyecto de Ley señala la falta de articulación de distintas instituciones sin realizar un análisis de este hecho ni fundamentarlo con datos. Este punto es vital para la justificación de un sistema que se basaría en el trabajo interinstitucional, que, dicho sea de paso, incluye a una gran cantidad de instituciones con objetivos, normativas y poblaciones diversas; por lo que no quedan claros los beneficios para la sociedad costarricense de crear un sistema adicional, destinado a la articulación del apoyo estatal a las poblaciones mencionadas, cuando la gestión estaría a cargo de

---

1 Véase <https://www.who.int/ageing/features/faq-ageism/es/>



otras instancias.

- El Proyecto de Ley N.º 21.962 está enfocado en optimizar la ejecución de los recursos existentes, brindando ayuda a las personas adultas y adultas mayores en situación de dependencia, lo cual sería un apoyo valioso si se toman en cuenta los tiempos difíciles que enfrenta el país. No obstante, en la actualidad ya se cuentan con instituciones que velan y apoyan este tipo de iniciativas, por lo que la recomendación sería fortalecer las instancias existentes, como, por ejemplo, al Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor (CONAPAM) y al Consejo Nacional de Personas con Discapacidad (CONAPDIS).
- En el campo del cuidado, existe una preocupación por la insuficiente disponibilidad de recursos financieros y personas profesionales con formación adecuada, por lo que es importante que se presente una estrategia de sostenibilidad financiera en el tiempo, dada la tendencia demográfica creciente de la población adulta mayor, que requerirá de mayores recursos financieros que permitan asegurar una vida plena y digna.
- Debe revisarse el documento y dar un orden lógico, de manera que se aclaren los aportes o beneficios para las personas adultas mayores y adultas con discapacidad; además, es necesario precisar que una persona adulta mayor no siempre es una persona con discapacidad, ya que en varias partes del documento se ven como sinónimo las tres poblaciones a las cuales va dirigida la propuesta.
- Sería oportuno desarrollar un apartado sobre la persona cuidadora y aclarar su rol. Se habla de capacitarla, muy centrado en pro de la persona adulta mayor y persona adulta mayor con discapacidad; si bien se rescatan las oportunidades que se les ofrecerán a estas personas (bolsa de empleo, salario, entre otros), sería recomendable desarrollar un apartado específico y claro sobre los beneficios y deberes que debe desarrollar la persona cuidadora; por ejemplo, es importante que se rescate el tiempo de descanso o vacaciones para estas personas. Aunado a ello, se insta a no pensar en la propuesta ni mantener el estigma de que son mujeres las cuidadoras, pues los varones también podrían serlo. Se señala, al pensar que son mujeres, que el INAMU les apoyará, pero si son hombres los cuidadores no se indica a qué instancia le correspondería el acompañamiento.
- El articulado hace referencia a varias poblaciones vulnerables, pero la exposición de motivos no menciona su situación actual, entre ellas, las personas en abandono en hospitales y comunidades, personas con enfermedades progresivas o enfermedades degenerativas. De mantenerse el interés por incorporar personas adultas, personas adultas mayores y personas adultas con discapacidad, se debería revisar la propuesta y hacer su respectiva incorporación en todo el documento.

#### **ACUERDO FIRME.**