ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

PROYECTO DE LEY

REFORMA DE LA LEY DE AUTORIZACIÓN PARA EL CAMBIO DE NOMBRE DE LA JUNTA DE PROTECCIÓN SOCIAL Y ESTABLECIMIENTO DE LA DISTRIBUCIÓN DE LAS RENTAS DE LAS LOTERÍAS NACIONALES LEY N.° 8718, DE 17 DE FEBRERO DE 2009

PODER EJECUTIVO

EXPEDIENTE N.º 19.914

DEPARTAMENTO DE SERVICIOS PARLAMENTARIOS

PROYECTO DE LEY

REFORMA DE LA LEY DE AUTORIZACIÓN PARA EL CAMBIO DE NOMBRE DE LA JUNTA DE PROTECCIÓN SOCIAL Y ESTABLECIMIENTO DE LA DISTRIBUCIÓN DE LAS RENTAS DE LAS LOTERÍAS NACIONALES, LEY N.° 8718, DE 17 DE FEBRERO DE 2009

Expediente N.° 19.914

ASAMBLEA LEGISLATIVA:

Es necesario replantearse el paradigma y la forma de trabajo con y para personas con discapacidad. En pleno siglo XXI, se entiende que las necesidades de esta población trascienden temas de recreación, por ejemplo, y deben enfocarse, además, en facilitar las herramientas para un pleno disfrute de sus derechos, entre los que se incluye trabajo, educación, cultura, movilidad, y otros. Actualmente, como se desarrollará en líneas posteriores, mucha de la inversión estatal en trabajo con personas con discapacidad se limita a temas de capacitación y recreación, dejando de lado temas de fondo como diagnósticos que identifiquen qué otras áreas se incluyen en sus necesidades y las herramientas necesarias para una participación real y activa en sociedad. Siendo ello así, el presente texto de reforma legal plantea una propuesta de atención a la población con discapacidad que amplíe el disfrute de sus derechos, a la vez que elimine obstáculos administrativos que actualmente limitan el trabajo con la población dicha.

1.- Antecedentes

La Ley de Autorización para el Cambio de Nombre de la Junta de Protección Social y Establecimiento de la Distribución de las Rentas de las Loterías Nacionales, Ley N.° 8718, de 17 de febrero de 2009, señala en el artículo 8, inciso j):

> *"**ARTÍCULO 8.-** Distribución de la utilidad neta de las loterías, los juegos y otros productos de azar.*
>
> *La utilidad neta total de la Junta de Protección Social, será distribuida de la siguiente manera:*
>
> *(…)*
>
> *j) De un siete por ciento (7%) a un ocho por ciento (8%) para programas destinados a personas con discapacidad física, mental o sensorial, conforme al Manual de criterios para la distribución de recursos de la Junta de Protección Social.*

De la totalidad de dichos recursos, al menos un cuarenta por ciento (40%) se destinará al Consejo Nacional de la Política Pública de la Persona Joven, para desarrollar programas de capacitación y recreación para las personas jóvenes con discapacidad física, mental o sensorial".

Con la entrada en vigor de la Ley N.º 8718, se le asignó una responsabilidad adicional al Consejo Nacional de Política Pública de la Persona Joven, sea la capacitación y la recreación a personas jóvenes con discapacidad, para lo que se le asignó un porcentaje de las utilidades de la JPS con el fin de ejecutar proyectos y programas de esta índole.

Ante este hecho, el Consejo de la Persona Joven adoptó instrumentos y medidas para el diseño e implementación de acciones para la ejecución de las transferencias provenientes de la Junta de Protección Social (JPS). Sus acciones se concentraron sustantivamente en las siguientes:

- Consultas y referencias jurídicas y conceptuales realizadas a la Junta de Protección Social, Contraloría General de la República, Ministerio de Hacienda y el actual Consejo Nacional de Personas con Discapacidad (Conapdis).

- Conformación de una comisión técnica para la valoración de los proyectos que organizaciones no gubernamentales presenten.

- Propuesta de un programa institucional para la ejecución directa de actividades para población joven con discapacidad, el cual se elaboró con el apoyo del Fondo de Población de las Naciones Unidas.

- Actualmente, la adopción, según acuerdo de Junta Directiva del Consejo de la Persona Joven, del Manual de Procedimientos que utiliza la Junta de Protección Social para otorgar los recursos a las organizaciones no gubernamentales interesadas en ejecutar proyectos.

2.- Situación actual de los fondos

En el contexto mencionado, y de conformidad con lo establecido por la Ley N.° 8718, a partir del año 2010, el Consejo de la Persona Joven empezó a recibir recursos provenientes de la JPS. Para ese mismo año, recibió un giro de ₡1.117.098.972,51, de los cuales se logró ejecutar un 2,1%, para el año 2011 se recibió un giro de ₡597.212.261,42 de los cuales se logró ejecutar un 12,8% del superávit total, posteriormente en el año 2012, se recibió un total de ₡627.658.858,32, de los cuales se ejecutó un 0,4% y en el año 2013 se giró un monto por ₡5.862.382,74 de los cuales se ejecutó un 13,3%.

Dado este panorama, para la Junta de Protección Social quedó evidenciada la dificultad que el Consejo presenta para la ejecución de los recursos otorgados por la ley, de manera tal que se acordó no volver a girar más recursos hasta que:

a) El Consejo logre ejecutar la totalidad del superávit.

b) El Consejo presente un plan de acción sobre cómo se van a invertir los fondos.

En este sentido, a partir del año 2014 y 2015, el Consejo se ha abocado a la completa ejecución del superávit registrado, siendo, a pesar de las dificultades, el año 2015 el de mayor ejecución (38,1%).

3.- Principales factores que inciden

La situación que se presenta en la actualidad sobre la ejecución de los fondos asignados en virtud de la Ley N.° 8718 es preocupante, sobre todo si se pone en perspectiva de las necesidades de la población con discapacidad del país. Sin embargo, es necesario tomar en cuenta una serie de factores que inciden directamente en que los recursos no puedan ser invertidos de manera expedita.

3.1. Naturaleza jurídica del Consejo Nacional de la Política de la Persona Joven

El Consejo de la Persona Joven (CPJ), según la Ley General de la Persona Joven, N.° 8261, de 2 de mayo de 2002, tiene como tarea sustantiva ser rectora de las políticas públicas dirigidas a las personas jóvenes costarricenses, así como velar por el buen funcionamiento del Sistema Nacional de Juventud que en la misma ley se estableció.

En este sentido, y si bien este Consejo tiene la responsabilidad de velar por los derechos de las personas jóvenes en su totalidad, dentro de las que se incluyen diversas juventudes, en distintas condiciones sociales, económicas, geográficas, culturales y con edades entre los doce y los treinta y cinco años, y su rol implica incentivar, promover y fortalecer procesos de coordinación interinstitucional e intersectorial para el cumplimiento de la política pública de la persona joven, es importante tomar en cuenta que al asignar los recursos con destino específico, no se tomó en consideración:

a) El fortalecimiento de las capacidades administrativas, técnicas y financieras de la institución receptora de los recursos. Pues el Consejo no tuvo posibilidad de invertir en personal técnico, no pudo invertir en infraestructura y no contó desde el inicio con la capacidad administrativa para la ejecución de estos recursos; a lo que se suma la limitación técnica, ya que, trabajar con personas jóvenes con discapacidad implica el conocimiento de la población, sus derechos y sus necesidades.

b) La naturaleza jurídica del Consejo de la Persona Joven como institución adscrita al Ministerio de Cultura y Juventud, aspecto que se complica ante la serie de restricciones con las que se cuenta para la ejecución de los recursos y con lo cual se somete a una institución pública a acatar un Manual de criterios de la Junta de Protección Social diseñado para trabajar con organizaciones no gubernamentales. Esto se traduce en que, por ejemplo, una organización no gubernamental puede acceder de manera más rápida a los recursos del programa apoyo a la gestión llevado directamente por la JPS, mientras que para trabajar con recursos del CPJ, esta misma organización debe cumplir con los requisitos que le impone la legislación vigente para el manejo de los fondos públicos, tal es el caso de la circular 14299 de la Contraloría General de la Republica, a la que no está sujeta de igual forma la JPS.

c) Los recursos asignados para atender a las personas jóvenes con discapacidad sobrepasaba el presupuesto ordinario de la institución, generando una distorsión en la capacidad de respuesta para la ejecución eficiente de los recursos.

d) De esta manera, y para finalizar este punto, valga señalar que actualmente el Consejo de la Persona Joven cuenta con una planilla de veintinueve funcionarios en total, contabilizando en estos a la parte administrativa (incluidos los agentes de seguridad y vigilancia y miscelánea), y muchas de las áreas de trabajo son unipersonales, por lo que se hace imposible modificar la estructura institucional y hacer una unidad de discapacidad que implemente el programa institucional para personas jóvenes con discapacidad, por ejemplo.

3.2. Restricciones que la Ley N.° 8718, establece para la ejecución de los fondos

Para el análisis de este apartado, se cita textualmente el inciso j) del artículo 8 de la ley que se pretende reformar:

> *“j) De un siete por ciento (7%) a un ocho por ciento (8%) para programas destinados a personas con discapacidad física, mental o sensorial, conforme al Manual de criterios para la distribución de recursos de la Junta de Protección Social.*
>
> *De la totalidad de dichos recursos, al menos un cuarenta por ciento (40%) se destinará al Consejo Nacional de la Política Pública de la Persona Joven,* ***para desarrollar programas de capacitación y recreación para las personas jóvenes con discapacidad física, mental o sensorial”.***

Esto implica que:

La ley restringe, obviamente, por la naturaleza de la institución, que los proyectos sean dirigidos únicamente a personas jóvenes con discapacidad, es decir, de acuerdo con la Ley General de la Persona Joven, a aquellas personas que tengan entre doce a treinta y cinco años de edad inclusive.

Por otra parte, como se puede apreciar en el texto, la ley limita la acción a la capacitación y recreación. La Procuraduría General de la República y la misma Junta de Protección Social han indicado que el recurso se limita a ello; no se permite efectuar otras acciones propias de un programa de capacitación, como las que tienen que ver con diagnosticar las necesidades de capacitación, mediciones de impacto, investigaciones para determinar las necesidades de capacitación, entre otras. Hay que recordar que un programa necesita un diagnóstico, la formulación del mismo programa y luego ser evaluado, aspectos que, se ha indicado, no pueden hacerse con ese recurso, sin dejar de lado las limitaciones de personal técnico requeridas para hacer este trabajo, que como ya se indicó, tampoco pueden ser cubiertas con este recurso.

Con esta restricción se deja de lado temas igualmente importantes como son la adquisición de productos de apoyo (entendidos como dispositivos, equipos, instrumentos, tecnologías, software y todas aquellas acciones y productos diseñados o disponibles en el mercado para propiciar la autonomía personal de las personas con discapacidad), mediciones de impacto, estudios de oferta y demanda laboral que permitan la formulación de proyectos orientados a lograr la inserción laboral de personas jóvenes con discapacidad, investigaciones, y capacitaciones no solo a las personas jóvenes con discapacidad de forma directa, sino, que también a los responsables directos de la persona con discapacidad, los profesores y funcionarios de las instituciones públicas, entre otras, imprescindibles todas para el correcto desarrollo de cualquier programa que busque generar un impacto real en una población específica.

3.3. Realidad de las organizaciones no gubernamentales e instituciones interesadas en la ejecución conjunta de los fondos de la Ley N.º 8718

Ante las dificultades que presentó para el Consejo de la Persona Joven la ejecución de los recursos, como parte de la estrategia institucional se intentó buscar socios para ejecutar los recursos asignados por medio de fundaciones y organizaciones no gubernamentales, sin embargo los resultados no fueron los esperados, principalmente debido a que las organizaciones y fundaciones en ocasiones no cuentan con los requisitos de idoneidad definidos en la Administración Pública (disposiciones emitidas en la Resolución N.° 14299 de la Contraloría General de la República y el Manual de Criterios para Asignación de Recursos de la Ley N.º 8718 de la Junta de Protección Social), y porque los impactos que generan dichos proyectos son de baja escala, lo cual nuevamente

lleva al resultado de que no hay cobertura suficiente a la población y la ejecución de recursos es muy limitada en proporción con la disposición de los mismos[1].

Con base en esta experiencia, a continuación se señalan las principales dificultades que presentan las ONG´S e instituciones interesadas en ejecutar de manera conjunta con el CPJ:

- Dificultad para cumplir con los requisitos para ser calificados como idóneos para acceder a recursos públicos, mismos que estableció la Contraloría General de la República.

- Pese a contar con una guía sencilla de presentación de proyectos algunas ONG y fundaciones les cuesta la formulación de sus propuestas o proyectos.

- Incumplimiento de las metas fijadas en los proyectos elaborados por estas organizaciones, metas que se plasman en los convenios firmados para tal efecto. Al producirse ese incumplimiento de metas se ha tenido que solicitar incluso la devolución de algún recurso o dar por terminado el convenio.

- A las organizaciones de este tipo les ha costado conseguir la población meta, en particular cuando es población que no se encuentra en el ámbito de la educación formal.

- En algunos casos se ha tenido que improbar los proyectos presentados por cuanto se han encontrado diferencias importantes en los precios, por ejemplo, de los productos alimenticios en relación con los que arroja el mercado, por ello llevó a la Junta Directiva de la institución solicitar un estudio de mercado.

- Inopia de organizaciones que cumplan con la doble idoneidad (experiencia en el tema de juventud y de discapacidad), requeridas para la transferencia de recursos.

- Reducida cantidad de organizaciones establecidas a derecho y en condiciones de calificar para recibir transferencias del sector público, conforme a la normativa correspondiente, y en particular en lo establecido en el Manual que para estos efectos aplica la Junta de Protección Social.

- Imposibilidad o debilidad logística de las organizaciones solicitantes para la atención de personas con discapacidad.

---

[1] Ver Informe de Auditoría del Ministerio de Cultura y Juventud AI-052015- Informe de Auditoría de Carácter Especial sobre Recursos Girados por la Junta de Protección Social al Consejo de la Política Pública de la Persona Joven, Ley N.° 8718 para programas de capacitación y recreación para las personas con discapacidad física, mental o sensorial.

- Ausencia de propuestas viables, ajustadas al marco jurídico correspondientes a las instituciones vinculadas.

- Debilidades en el manejo de los diversos enfoques requeridos para el desarrollo de las propuestas, las cuales deben considerar de manera transversal los enfoques de juventud, discapacidad, derechos humanos y género para su viabilidad conceptual.

- Es necesario recalcar que el trabajo con organizaciones no gubernamentales como aliados estratégicos para la ejecución de los recursos asignados al Consejo de la Persona Joven, además de conllevar un desgaste administrativo por la falta de recursos ya señalada, ha implicado que muchos de los proyectos sean archivados debido a que los fondos no pueden ser utilizados en aspectos que no sean capacitación y recreación, así como tampoco, a población que no esté dentro del rango etario establecido como persona joven.

Como corolario de todo lo anterior, y en virtud de las dificultades que se derivan de la aplicación del párrafo segundo del actual inciso j) del artículo 8 de la Ley N.º 8718 ya citada, pero en el entendido de que es necesaria la especial atención en la **población joven** con discapacidad, se propone a las señoras diputadas y señores diputados la presente reforma de ley con el objetivo de que sea la Junta de Protección Social la institución encargada de ejecutar la totalidad de los recursos establecidos en el párrafo primero del inciso j) del artículo 8 de la Ley N.º 8718; manteniendo con ello, además, la intención del legislador al crear la norma en cuanto a impactar de forma positiva a la población con discapacidad.

Con base en lo expuesto anteriormente, se somete a consideración de las señoras diputadas y los señores diputados el presente proyecto de ley: Reforma a la Ley de Autorización para el Cambio de Nombre de la Junta de Protección Social y Establecimiento de la Distribución de las Rentas de las Loterías Nacionales, N.° 8718, de 17 de febrero de 2009.

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA
DECRETA:

REFORMA DE LA LEY DE AUTORIZACIÓN PARA EL CAMBIO DE NOMBRE DE LA JUNTA DE PROTECCIÓN SOCIAL Y ESTABLECIMIENTO DE LA DISTRIBUCIÓN DE LAS RENTAS DE LAS LOTERÍAS NACIONALES, LEY N.° 8718, DE 17 DE FEBRERO DE 2009

ARTÍCULO 1.- Modifíquese el artículo 8, inciso j), de la Ley de Autorización para el Cambio de Nombre de la Junta de Protección Social y Establecimiento de la Distribución de las Rentas de las Loterías Nacionales, N.° 8718, de 17 de febrero de 2009, para que se lea de la siguiente manera:

"Artículo 8.-

[ ]

j) De un siete por ciento (7%) a un ocho por ciento (8%) para programas destinados a personas con discapacidad física, mental o sensorial, dando prioridad a personas jóvenes con discapacidad y contemplando los productos de apoyo que sean suficientes para su pleno desarrollo e inclusión en la sociedad, conforme al Manual de Criterios para la Distribución de Recursos de la Junta de Protección Social."

ARTÍCULO 2.- Deróguese el inciso g) del artículo 35 de la Ley General de la Persona Joven, N.° 8261, de 2 de mayo de 2002.

Dado en la Presidencia de la República. San José a los cuatro días del mes de marzo del año dos mil dieciséis.

Luis Guillermo Solís Rivera
PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

Sylvie Durán Salvatierra
MINISTRA DE CULTURA Y JUVENTUD

31 de marzo de 2016

NOTAS: Este proyecto pasó a estudio e informe de la Comisión Permanente de Asuntos Económicos.

Este proyecto fue reasignado a la Comisión Permanente Especial de Asuntos de Discapacidad y de Adulto Mayor, según oficio de la Secretaría del Directorio, SD 003-18-19 del 5 de junio de 2018.