ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

PROYECTO DE LEY

LEY CONTRA LA TRAMPA DE LA POBREZA, MEDIANTE REFORMAS A LA LEY CREADORA DE LA RED NACIONAL DE CUIDO Y DESARROLLO INFANTIL, LEY N.º 9220, DE 24 DE MARZO DE 2014,Y AL CÓDIGO DE LA NIÑEZ Y LA ADOLESCENCIA, LEY N.º 7739, DE 6 DE FEBRERO DE 1998

CATALINA MONTERO GÓMEZ
DIPUTADA

EXPEDIENTE N.º 21.378

DEPARTAMENTO DE SERVICIOS PARLAMENTARIOS
UNIDAD DE PROYECTOS, EXPEDIENTES Y LEYES

PROYECTO DE LEY

LEY CONTRA LA TRAMPA DE LA POBREZA, MEDIANTE REFORMAS A LA LEY CREADORA DE LA RED NACIONAL DE CUIDO Y DESARROLLO INFANTIL, LEY N.º 9220, DE 24 DE MARZO DE 2014,Y AL CÓDIGO DE LA NIÑEZ Y LA ADOLESCENCIA, LEY N.º 7739, DE 6 DE FEBRERO DE 1998

Expediente N.º 21.378

ASAMBLEA LEGISLATIVA:

El deber del Estado de dar protección especial a la niñez y adolescencia con discapacidad es constitucional y, en ese sentido, el país tiene algunos pendientes. Aproximadamente el 15% de la población costarricense presenta condición de discapacidad, y si a esta cifra se le suma la familia, el porcentaje podría elevarse al 25% de la población, tal y como lo ha venido estimando en los últimos años el Banco Mundial.

Esta población debe asumir los costos en la canasta básica de discapacidad, en la cual se incluye, entre otros, pañales, complementos nutricionales, transporte para recibir tratamientos médicos o terapias, asistir a servicios educativos; ayudas técnicas o productos de apoyo (sillas de ruedas, coches especiales, implementos para actividades de vida diaria, grúa, adaptaciones físicas en la vivienda). Estas condiciones y las características o complejidades de las diversas discapacidades podrían generar una situación de dependencia y requerir cuidados y apoyos diversos.

Por lo general estos cuidados recaen en madres, abuelas, hermanas, a quienes, si se les pudiese ofrecer alguna alternativa de cuidados y apoyos para las personas con discapacidad que tienen a su cargo, podrían aprovechar oportunidades de capacitación laboral, formación profesional y empleo y, de esta manera, no solo mejorar las condiciones socioeconómicas familiares y aportar al proceso productivo del país, sino aumentar cifras en el empleo.

La Ley N.° 9220, Ley de Creación de la Red de Cuido y Desarrollo Infantil, establece el servicio de cuido prioritariamente para niños y niñas menores de siete años, y dependiendo de la disponibilidad de recursos se podría elevar el rango de edad hasta los doce años. Resulta evidente que incorporar niños y niñas con diferentes discapacidades en la Redcudi, requiere criterios de inclusividad, lo cual implica, entre otros, disponer de personal capacitado, establecimientos accesibles, sistemas alternativos de comunicación, productos de apoyo (anteriormente conocidos como ayudas técnicas), pero, sobre todo, de voluntades y compromiso por parte de personas tomadoras de decisión y personal de apoyo.

También se requiere maximizar los recursos disponibles, revisar la calidad y eficiencia de los servicios existentes, generar nuevos servicios diferenciados que permitan atender población adolescente con discapacidad en situación de dependencia, unificar planes de estudios y programas e incorporarles el enfoque de educación inclusiva.

El Decreto Ejecutivo N.° 40905, sobre el establecimiento de la Inclusión y la Accesibilidad en el Sistema Educativo Costarricense, declara, entre otros, el acceso universal de las personas con discapacidad al sistema educativo, lo cual implica garantizar el ingreso equitativo y en igualdad de oportunidades de niños, niñas, jóvenes y personas adultas con discapacidad y riesgo en el desarrollo al sistema educativo, es decir, en los niveles de Educación Preescolar, I, II y III Ciclos de Educación General Básica y Educación Diversificada. Mediante este decreto, el Ministerio de Educación Pública se compromete a que niños y niñas menores de 4 años tengan acceso efectivo a servicios de estimulación temprana.

Los servicios de cuido no sustituyen los servicios educativos, pero son complementarios. Por ejemplo, no logramos gran cosa si las madres deben esperar en las instalaciones educativas a sus hijos o hijas, con o sin discapacidad, en los diferentes servicios educativos. Por eso, sí sería significativo que los hijos e hijas con o sin discapacidad pasaran del aula al servicio de cuidado, dentro del mismo sistema educativo. De esta manera madres o personas cuidadoras podrían incorporarse a la fuerza de trabajo remunerada, en tiempo parcial o jornada completa, así como poder completar estudios primarios, secundarios o de formación profesional, mientras sus hijos e hijas se encuentran en un programa académico con opción de cuidado posterior.

Estudios económicos de la OCDE: Costa Rica 2018, indican que *“En Costa Rica, la inversión en educación básica es relativamente baja, con un gasto acumulado a la edad de 15 años de alrededor de la mitad del promedio de los países de la OCDE. Si bien el gasto por alumno en educación preescolar (4 y 5 años) ha aumentado, continúa estando por debajo del gasto en otras economías emergentes en América Latina, y representa solo un tercio del gasto promedio de los países de la OCDE… Dirigir los recursos hacia los estudiantes más desfavorecidos también mejora la eficiencia y la equidad. En Costa Rica existe una serie de iniciativas positivas en esta área, que incluyen una variedad de programas para promover el acceso a la educación mediante el suministro de alimentos, transporte, becas y transferencias monetarias condicionadas a través de los programas Avancemos y Puente al Desarrollo. Además, el programa Yo me apunto inició en 2015 y está dirigido a estudiantes en situación de desventaja y en riesgo de abandonar la educación. Sin embargo, se podrían lograr mayores avances en esta área a través de una focalización más sistemática. Por ejemplo, a diferencia de muchos países de la OCDE, no existen mecanismos sistemáticos para redistribuir recursos entre las escuelas en situación de desventaja a fin de garantizar que los estudiantes en riesgo reciban el apoyo necesario”… “En particular, los recursos deberían canalizarse hacia la educación y atención de la primera infancia y la educación secundaria para solucionar las deficiencias*

actuales y reflejar mejor los patrones demográficos". "La educación y atención de la primera infancia (EAPI) de calidad contribuyen a reducir el impacto de los antecedentes socioeconómicos y mejorar la adquisición de habilidades, las perspectivas de empleo y las ganancias en el futuro. La expansión de los servicios de los programas de EAPI también facilitaría la participación femenina en el mercado laboral, particularmente dado el considerable obstáculo que las responsabilidades de cuido representan para las mujeres costarricenses."

Estas acciones y requerimientos, totalmente alineados con el mandato constitucional, convencional y los Objetivos de Desarrollo Sostenible, en materia de derechos de la niñez y las personas con discapacidad, NO deben postergarse más. Por tales motivos, a continuación se propone un esquema de solución legislativa de la problemática diagnosticada, sin perjuicio del derecho de enmienda de las y los legisladores que integramos esta Asamblea Legislativa:

1- Enganche explícito de la Ley Creadora de la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil (Ley N.º 9220), con el Código de la Niñez y la Adolescencia (Ley N.º 7739), para que de ahora en adelante NO le quede la menor duda al operador jurídico que corresponda que el Código de la Niñez y la Adolescencia es ley general supletoria y transversal de la ley especial Redcudi, particularmente en el tema del interés superior de la persona menor de edad. Este primer ajuste, además, coadyuvará a fortalecer, tanto en lo dogmático como en lo orgánico, una base estandarizada de calidad, así como la unificación de criterios de control, selección y evaluación.

2- Población meta:

a) Ampliar el rango de protección de la Redcudi a personas menores de 18 años con discapacidad, en situación de vulnerabilidad, pobreza, pobreza extrema, y en todos los casos anteriores en situación de dependencia.

b) Introducir una nueva regla general: prohibido excluir del sistema personas menores de edad por motivo de mejoras transitorias en la situación económica de sus familias o si todavía persisten situaciones varias de vulnerabilidad documentadas. Esto para prevenir el círculo vicioso conocido como «trampa de la pobreza», así denominado por la literatura científica de la materia.

c) Por el principio de razonabilidad, se debe regular una excepción a la regla anterior, en el sentido de que solo motivadamente y mediante debido proceso formal (procedimiento ordinario de la Ley General de la Administración Pública), puede la Administración suprimir, denegar o desmejorar beneficios previamente concedidos.

d) Crear un sistema de ventanilla única de información actualizada, inicialmente para mejor empatar en línea la oferta con la demanda, entre familias interesadas y servicios disponibles de calidad con el fin de facilitarle a las familias

el acceso a los servicios, incluidas las familias dispuestas a pagar o valorar alternativas total o parcialmente subsidiadas.

3- Elevar a rango de derecho fundamental de la niñez con o sin discapacidad el acceso público a la Red Nacional de Cuido, lo que implica reformar el Código de la Niñez y la Adolescencia.

4- Ajustar la rectoría de la Secretaría Técnica de la Redcudi, con el propósito de fortalecerla desde el punto de vista educativo, como servicio complementario al programa académico. Sin pretender cambiar las actuales disposiciones presupuestarias en lo conducente de la Ley N.º 9220, es decir, al menos manteniendo los mismos fines de los presupuestos públicos ahí regulados, aunque cambie su órgano público administrador.

Lo anterior implica realizar ajustes a la Ley N.º 9220 y a la Ley N.º 7739, es por lo que someto al Parlamento el presente proyecto de ley, para su debido análisis preliminar y posterior aprobación definitiva.

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA
DECRETA:

LEY CONTRA LA TRAMPA DE LA POBREZA, MEDIANTE REFORMAS A LA LEY CREADORA DE LA RED NACIONAL DE CUIDO Y DESARROLLO INFANTIL, LEY N.º 9220, DE 24 DE MARZO DE 2014,Y AL CÓDIGO DE LA NIÑEZ Y LA ADOLESCENCIA, LEY N.º 7739, DE 6 DE FEBRERO DE 1998

ARTÍCULO 1- Refórmase la Ley Creadora de la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil, Ley N.º 9220, de 24 de marzo de 2014, y sus reformas, en las siguientes disposiciones:

1- Se reforma el artículo 1, cuyo texto dirá:

Artículo 1- Creación y finalidad. Se crea la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil (Redcudi), con la finalidad de establecer un sistema de cuido y desarrollo infantil de acceso público, universal y de financiamiento solidario que articule las diferentes modalidades de prestación pública y privada de servicios en materia de cuido y desarrollo infantil, para fortalecer y ampliar las alternativas de atención infantil integral.

Los servicios de la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil deberán entenderse como complementarios y no sustitutos de los servicios de educación preescolar prestados directamente por el Ministerio de Educación Pública.

Para la determinación del referido principio de universalidad en el acceso público, como mínimo se deberán considerar los siguientes criterios:

a) Que la niñez y la población menor de edad es una sola, al tiempo que cualquier normativa que les proteja deberá aplicarse e interpretarse sin distinción alguna a favor de todo niño o niña solicitante o beneficiario del sistema, independientemente de la situación socioeconómica, la etnia, la cultura, el género, el idioma, la religión, la ideología, la nacionalidad o cualquier otra condición propia de sus padres, madres, representantes legales o encargados.

b) Que los derechos y garantías de este grupo etáreo en todo caso son de interés público, irrenunciables e intransigibles, sin perjuicio de las limitaciones reguladas en esta ley.

c) Que el interés superior de la niñez y la población menor de edad objetivo de esta ley, inicialmente deberá considerarse de conformidad con los artículos 3, 4, 5, 9, 31 bis y 60, todos del Código de la Niñez y la Adolescencia, Ley N.º 7739, de 6 de febrero de 1998, y sus reformas.

2- Se reforma el artículo 3, cuyo texto dirá:

Artículo 3- Población objetivo. La población objetivo la constituyen, prioritariamente, todos los niños y las niñas menores de siete años de edad; no obstante, de acuerdo con las necesidades específicas de las comunidades y familias atendidas, y la disponibilidad presupuestaria, se podrán incluir niños y niñas hasta de doce años de edad, con o sin discapacidad en situación de dependencia, y personas con discapacidad menores de dieciocho años en situación de dependencia.

Se prohíbe excluir personas menores de edad participantes de programas de cuido por su condición socioeconómica, en especial aquellas que se encuentren en situaciones de vulnerabilidad, o que apenas exceden la línea de pobreza vigente debido a mejoras transitorias en la situación socioeconómica de la familia solicitante del servicio.

Será motivado cualquier acto administrativo que implemente a posteriori una excepción a la regla anterior, o que de todas formas pretenda suprimir o denegar derechos subjetivos de las personas beneficiarias. Para tales efectos y en máxima garantía del debido proceso y el derecho de defensa de la persona usuaria menor de edad, el procedimiento ordinario establecido en la Ley N.° 6227, Ley General de la Administración Pública, será de observancia obligatoria. La infracción de estas reglas se considerará acto discriminatorio y, por ende, violatorio de derechos fundamentales de las personas menores de edad involucradas.

En todo caso y sin perjuicio del registro georreferenciado indicado en el inciso d) del artículo 10, la Redcudi brindará gratuitamente un servicio de ventanilla única de información, sobre las diferentes alternativas públicas, mixtas o privadas, disponibles en el país. Lo anterior podrá incluir el acceso irrestricto a una base de datos actualizados sobre soluciones parciales o totalmente subsidiadas, en cuenta alternativas de calidad existentes para familias dispuestas a valorar diferentes opciones de pago. En su dimensión logística, este servicio de información deberá brindarse de manera comprensible, en formatos accesibles y amigables con el usuario, por los medios presencial, físico, electrónico, en línea, telefónico o audiovisual, considerando además, cuando exista, cualquier condición de discapacidad de población usuaria y de personas cuidadoras.

3- En el primer párrafo del artículo 7, el tercer párrafo del artículo 9, el inciso j) del artículo 10, el primer párrafo del artículo 11, y el primer párrafo del artículo 20, se sustituye «Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS)», por «Ministerio de Educación Pública (MEP)».

ARTÍCULO 2- Refórmase el Código de la Niñez y la Adolescencia, Ley N.º 7739, de 6 de febrero de 1998, y sus reformas, en las siguientes disposiciones:

1- Se adiciona al artículo 5 un inciso e), cuyo texto dirá:

Artículo 5- Interés superior. Toda acción pública o privada concerniente a una persona menor de dieciocho años deberá considerar su interés superior, el cual le garantiza el respeto de sus derechos en un ambiente físico y mental sano, en procura del pleno desarrollo personal. La determinación del interés superior deberá considerar: […]

e) La condición de discapacidad y la situación de dependencia que se derive de esta.

2- Se adiciona el artículo 31 bis, cuyo texto dirá:

Artículo 31 bis- Derecho al cuido estatal mientras los padres de familia trabajan. El acceso público, universal y de financiamiento solidario a la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil (Redcudi), será un derecho fundamental de las personas menores de edad. Los límites al ejercicio de este derecho estarán regulados por la Ley N.º 9220, de 24 de marzo de 2014, y sus reformas.

Las conductas omisivas del Estado para garantizarlo, facilitarlo o ampliarlo, constituirán una violación del derecho fundamental e importará responsabilidad de la autoridad competente. El Estado deberá garantizar la permanencia de las personas menores ingresadas en el sistema y brindarles el apoyo necesario para conseguirlo.

De acuerdo con el principio de progresividad de los derechos humanos, no podrán desmejorarse por reglamento programas, prestaciones o cualquier avance logrado en la calidad de los servicios disponibles a las personas usuarias menores de edad.

3- Se adiciona al artículo 60 un inciso e), cuyo texto dirá:

Artículo 60- Principios educativos. El Ministerio de Educación Pública tomará las medidas necesarias para hacer efectivo el derecho de las personas menores de edad, con fundamento en los siguientes principios: […]

e) Acceso universal al sistema educativo de las personas menores de edad con discapacidad.

ARTÍCULO 3- Reglamentación. El Poder Ejecutivo reglamentará la presente ley dentro de los seis meses posteriores a su entrada en vigencia. Empero, la falta de reglamentación no impedirá la aplicación de esta ley ni su obligatoria observancia, en cuanto sus disposiciones sean suficientes por sí mismas para ello.

DISPOSICIONES TRANSITORIAS

TRANSITORIO I- Con excepción de los asuntos donde esté en discusión cualquier supresión o denegación de derechos subjetivos de personas beneficiarias, los procedimientos administrativos inconclusos e iniciados con anterioridad a la entrada en vigencia de esta ley, cualquiera que sea su estado procesal, continuarán sustanciándose, en todos sus trámites y recursos, por la normativa que regía a la fecha del acto inicial respectivo, hasta la entrada en vigencia del reglamento de esta ley.

TRANSITORIO II- En el plazo máximo de nueve meses, contado a partir de la publicación de la presente ley, el servicio de ventanilla única de información indicado en el artículo primero deberá estar funcionando plenamente por los medios tecnológicos adecuados y accesibles.

Rige a partir de su publicación.

Catalina Montero Gómez
Diputada

13 de mayo de 2019.

NOTAS. Este proyecto pasó a estudio e informe de la Comisión Permanente Especial de Juventud, Niñez y Adolescencia.

Este proyecto cumplió el trámite de revisión de errores formales, materiales e idiomáticos en el Departamento de Servicios Parlamentarios.