

15 de mayo del 2020
INAMU-PE-0319-2020

Señor
Edel Reales Noboa
Director a.i
Departamento Secretaría del Directorio
Asamblea Legislativa

Ref: **Criterio 21.913 FODESAF**

Estimado señor:

En atención al oficio AL-DSDI-OFI-0090-2020, que se refiere a consulta institucional sobre el texto base del proyecto N° **21.913** denominado "*Ley para el tratamiento especial de los recursos del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF) en casos de declaratoria de emergencia nacional por parte del Estado*", por lo que emitimos el siguiente criterio técnico dentro del plazo conferido:

I. Sobre fundamentación de esta iniciativa de Ley

Somos conscientes de los innumerables esfuerzos que realiza la institucionalidad pública en general y las organizaciones sociales, para enfrentar la pandemia del COVID-19 que efectivamente incide en seguir todos los lineamientos para contener la propagación del contagio.

Con respecto a los indicadores de la desigualdad en materia laboral ya venían mostrando una tendencia creciente, con unas **185.000 mujeres desempleadas para el primer trimestre del 2020** (previo a la crisis). **Se considera que si la falta de trabajo, los bajos salarios y la calidad en el empleo inclinaban la balanza contra las Mujeres, tras dos meses de confinamiento producto del COVID-19 estas desigualdades se profundizan para miles de ellas, que en muchos casos tienen la jefatura de hogar.**¹

Según la Encuesta Continua de Empleo (ECE) en el IV trimestre del 2019 la tasa de desempleo abierto para de las mujeres alcanzó un 16,7% frente al 9,6% de los hombres; de igual manera el subempleo afectó a más mujeres (14,5%) que hombres (8,9%) en ese mismo periodo (INEC, 2020). Definitivamente, ambas condiciones han sufrido un aumento vertiginoso y las consecuencias para las mujeres ya se están dejando ver. Aunque la duración del COVID-19 es incierta y se hace difícil estimar con exactitud las repercusiones sobre el empleo y la producción nacional, existen proyecciones de que el desempleo en el país podría aumentar a un 20% al cierre del primer semestre del año (PNUD, 2020a). Dicho panorama, es claro en tanto reafirma la vulnerabilidad de las mujeres pobres, desempleadas y jefas de hogar, y también de aquellas que, aunque trabajan lo hacen en condiciones de informalidad. Si en 2019 de los 335.895

¹ Nuñez Chacón María, El COVID-19 carga con más desempleo y desigualdad a las Mujeres, Semanario Universidad de Costa Rica, 12 de mayo 2020

hogares en condiciones de pobreza (equivalente al 21%), casi la mitad (48,4%) estaban jefeados por mujeres (INEC, 2019), la situación de los próximos años probablemente será más compleja. Los grupos más vulnerables sufrirán las peores consecuencias, como ha ocurrido en pandemias anteriores²

En el caso del INAMU como parte de la institucionalidad pública, estamos enfrentando varios retos para asumir la respuesta ante las múltiples consecuencias de las diversas manifestaciones de la violencia contra las mujeres, incluyendo la violación de sus derechos laborales y la situación socio-económica y de salud sin precedentes ante esta emergencia nacional.

Nuestro país enfrenta una economía paralizada y la historia coloca a las mujeres en una posición de vulnerabilidad siendo el sector de la población que más sufre los cambios y desafíos a nivel económico y social³. **Es así que, en el contexto de la pandemia, del total de 1.100 mujeres atendidas en el Centro de Información y Orientación (CIO) del INAMU, las más afectadas son aquellas que se desempeñan en las actividades informales y las que desarrollan su *trabajo de forma independiente*.**

Según la caracterización de **mujeres trabajadoras informales** recientemente elaborado por el CIO del INAMU (2020), a partir de la atención a mujeres trabajadoras de éste sector, se considera que es uno de los más golpeados, asociado a las desventajas propias por la construcción social del género y a la competencia dentro de una estrategia de mercado irregular. En ese sentido, se han identificado en las usuarias, las siguientes características:

- Muchas no cuentan con un control adecuado de su estado de salud, desconociendo sus condiciones de riesgo.
- La oferta de sus productos o servicios responden a un ofrecimiento de los mismos de manera presencial, en “*la calle*”, generando contacto directo con otras personas, activando el riesgo del contagio.
- No cuentan con respaldo patronal que les permita periodos de vacaciones, incapacidad u otro beneficio para poder confinarse en su vivienda. (informalidad)
- No cuentan con condiciones para realizar lavado de manos de forma constante en su jornada laboral, ni con recursos para la compra de otros insumos de limpieza y protección, condicionándolas a ser un grupo de alto riesgo de contagio.
- Viven de lo que logran obtener diariamente y en ocasiones no adquieren lo suficiente para satisfacer las necesidades básicas de alimentación, vivienda y pago de servicios, demandando el aporte de organizaciones de bienestar social o del Estado.
- En algunos casos, los padres de sus hijos/as aluden que no cuentan con los ingresos seguros para el aporte judicial o voluntario de la pensión alimentaria, provocando mayor crisis e inseguridad económica en esos hogares.

En el caso de las **mujeres trabajadoras independientes**, han tenido la urgencia ante el desempleo, -que afecta mayormente a las féminas- de reinventarse y asumirse dentro de éste sector laboral, en medio de una serie de requisitos legales y administrativos que suelen ser costosos y burocráticos. Esto ha implicado

² Informe. Afectaciones por COVID-19 que reportan las Mujeres que acuden al INAMU, Departamento Especializada e Información, Unidad de Investigación, abril 2020.

³ Arrieta Mariela, “Caracterización de mujeres trabajadoras informales, según las afectaciones socioeconómicas producto de la crisis por COVID-19. Centro de Información y Orientación, INAMU, 2020

colocar su conocimiento, trabajo y capital ante un panorama incierto; luchando por un espacio en el mercado que va desde la venta profesional de sus servicios, la puesta en práctica de artículos elaborados de forma artesanal, pequeños emprendimientos o el servicio de una actividad no profesional.

Debido a que las actividades independientes de las mujeres son muy diversas, en este caso, las características de las usuarias atendidas en el Centro de Información y Orientación del INAMU pueden resumirse de la siguiente manera:

- Desempeñan estas labores para enfrentar la pobreza, el desempleo o por el abandono de sus parejas de quienes dependían económicamente, asumiendo la jefatura del hogar; enfrentando mercados pequeños en una dura competencia cuyo escenario no es en igualdad de condiciones y oportunidades.
- Cuentan en general con un pequeño capital propio para iniciar y darle sostenibilidad a su emprendimiento (aumentado en ocasiones mediante pequeños préstamos bancarios, aportes de instituciones del estado no reembolsables o de otras organizaciones no gubernamentales).
- Dependen del ingreso de su actividad para cubrir las necesidades propias y las de su grupo conviviente y para cumplir con los pagos que demandan la formalidad de su trabajo independiente.⁴

Este tipo de hallazgos identificados por el INAMU, reafirma e ilustra desde lo vivencial lo que se fundamenta en esta iniciativa de ley, *de que la pandemia recrudece las condiciones de desempleo, disminución de los ingresos familiares, e implica el confinamiento y el seguimiento de los lineamientos de seguridad sanitaria y social, con un efecto negativo en la economía nacional e incremento de la pobreza, y vemos como se amplían las brechas desde la perspectiva de género.*

PROPUESTA SEGÚN TEXTO BASE DE ESTA INICIATIVA DE LEY

La presente iniciativa de ley en consulta propone adicionar tres artículos a la ley de FODESAF para que se le faculte a esa dependencia, a reorientar los recursos del **superávit específico** a programas de atención directa a la población afectada por la situación que justifica la declaratoria de emergencia nacional.

Para efectos de precisar lo que se define como superávit específico, es la Ley N° 9371 del 28 de junio del 2016 denominada Ley de Eficiencia en la Administración de los Recursos Públicos (de la que no está exceptuada la Ley de Fodesaf), en la que se establece el superávit libre y el superávit específico, este último se define como *“aquel excedente que por disposición normativa u operativa se encuentra comprometido para un fin específico y que puede ser utilizado en períodos subsiguientes. Dichos recursos no podrán utilizarse para establecer el superávit del período subsiguiente, ni pueden ser gravados de ninguna forma”* (art. 2 Ley EARP).

Con fundamento en lo expuesto y en consonancia con la definición expuesta, consideramos que **debe revisarse el diseño y redacción de los artículos 29 y 30 del proyecto de ley en consulta, pues pareciera**

⁴ Arrieta Mariela, “Caracterización de mujeres trabajadoras informales, según las afectaciones socioeconómicas producto de la crisis por COVID-19. Centro de Información y Orientación, INAMU, 2020

entrar en contradicción con la citada Ley de Eficiencia en la Administración de los Recursos Públicos, aparte de que el contenido de ambos artículos es repetido y redundante.

Esta propuesta en todo caso debería hacer la salvedad, que, si el superávit específico se encuentra comprometido para otros programas prioritarios antes de la declaratoria de la emergencia nacional, la reorientación deberá contar no solamente con la venia de FODESAF sino con la autorización de las autoridades de la institución pública competente que haya asumido compromisos previamente a efectos de determinar si es posible transferir el monto. Asimismo, consideramos necesario indicar en el texto normativo que cualquier traslado de fondos deberá considerar el impacto diferenciado entre mujeres y hombres; y recomendamos indicar expresamente que no implicará, en ningún caso, la asignación del porcentaje de recursos ordinarios establecidos por ley ordinaria y especial.

Con respecto al artículo 31 de este proyecto de ley que faculta a la Dirección de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares a exigir la devolución de los recursos previamente distribuidos y no comprometidos por las instituciones para ser reorientados desde el Fodesaf a otros programas, recomendamos indicar en el texto que: *“(...) siempre y cuando se constate que son recursos no comprometidos y sea autorizado además por la institución pública que lo tiene a su cargo, estableciendo el destino de dichos recursos considerando los impactos diferenciados por sexo”*

Recomendamos eliminar la frase señalada en este artículo 31 que dice: *“sin sujeción a los destinos específicos del artículo 3 de la presente ley”*, porque es en este artículo donde se establecen los porcentajes de los recursos ordinarios distribuidos por FODESAF y por lo tanto genera confusión porque podría interpretarse que también se puede disponer no solo de los superávits sino también de los recursos ordinarios o los porcentajes fijos establecidos para los programas establecidos anualmente.

Como lo señalamos en un reciente criterio a un proyecto de ley similar, reiteramos que los recursos asignados por ley del INAMU son la única fuente de financiamiento con la que el país cuenta para el Mecanismo Nacional de Género y para el cumplimiento de los fines y atribuciones establecidos en la Ley 7801 Creación del Instituto Nacional de las Mujeres. Así, según lo dispuesto en el artículo 23 incisos e) y f) de la citada ley se establece:

“... Artículo 23. Formarán parte del patrimonio del instituto: e) El dos por ciento (2%) de todos los ingresos anuales, ordinarios y extraordinarios, percibidos por el Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares. (...) f) El Instituto tendrá plena libertad para presupuestar como propios los recursos que reciba de cualquier institución o fondo estatal con la debida aprobación de la Contraloría General de la República, y asignarlos a las partidas cuando lo estime oportuno...”

En consecuencia, **los recursos asignados por FODESAF son la principal y única fuente de financiamiento del INAMU**, y lo presupuestado está en función del trabajo que desarrolla el Instituto para la promoción y la protección de los derechos de las mujeres que exige la prestación de servicios especializados en información y orientación, de capacitación, la gestión y articulación de la política nacional para la igualdad efectiva (PIEG) y la política nacional contra la violencia a las mujeres (Planovi) la protección atención legal, psicológica y social de mujeres víctimas de violencia en todas sus manifestaciones, la coadyuvancia y asesoría especializada para la defensa de los derechos en sede administrativa y judicial. Dicho trabajo se orienta a las mujeres en el territorio nacional, con especial atención de las mujeres en condición de

pobreza, así como en la coordinación y articulación con las instituciones públicas obligadas a atender las necesidades y los intereses de las mujeres. En este sentido el voto No. 2005-08190 dictado por la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia a las 11 horas con 48 minutos del 24 de junio del 2005, considera:

“(...) Efectivamente, los fondos establecidos legalmente (en el inciso e) del artículo 23 de la Ley 7801 Ley del INAMU) para el Instituto Nacional de las Mujeres son el medio para cumplir con sus fines propuestos, que se dirigen en general a: la protección de los derechos de las mujeres, promover la igualdad entre los géneros, propiciar acciones tendientes a mejorar la situación de mujer, impulsar políticas nacionales para la igualdad y equidad de género y propiciar la participación social, política, cultural y económica de las mujeres y el pleno goce de sus derechos, condiciones de igualdad y equidad con los hombres (artículo 4 de la ley del INAMU No. 7801). Fines que están estrechamente relacionados con los derechos fundamentales protegidos en nuestro Derecho de la Constitución referidos a la dignidad humana, al principio de igualdad y al deber del Estado de proteger especialmente a las mujeres (artículos 33, 50,51, 52,55 y 71 de la Constitución Política, la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres de la OEA). De esta forma los fondos económicos asignados legalmente al INAMU constituyen uno de los medios principales para lograr sus fines propuestos, fines que, como se dijo, están vinculados al desarrollo progresivo de los derechos fundamentales de las mujeres, y al deber del Estado de garantizar la igualdad y la equidad de género. Conforme a lo anterior, no destinar los fondos que legalmente le corresponden al INAMU constituye, además de un incumplimiento a lo dispuesto por el legislador ordinario, una violación de los derechos fundamentales a las personas que dependen de esos fondos (...)”

El INAMU es la única institución del Estado que cuenta con la especialización requerida para la coordinación de las políticas públicas a favor de la igualdad y la protección de los derechos fundamentales de las Mujeres. El Estado de Costa Rica ha suscrito dos políticas nacionales para la igualdad efectiva (PIEG-2018-2030) y la atención y prevención de la violencia contra las Mujeres de todas las edades (PLANOVI 2017-2032) con énfasis en el cambio cultural y la promoción de una cultura de igualdad, con prioridad en el trabajo con las mujeres en lo local, la comunidad y los municipios, por lo que una reducción de los recursos del porcentaje de ley establecido podría afectar la consecución de estas políticas.

Permitir que una institución externa disponga un re-direccionamiento de los recursos económico del INAMU podría tener consecuencias no solo sobre la institución, sino también de forma directa sobre las mujeres. Así por ejemplo, a partir del 2013, se creó el Fondo para Fomentar actividades productivas y de organización de las mujeres (**FOMUJERES**) que tiene como objetivo **mitigar los diversos factores de riesgo para la calidad de vida y desempeño de las mujeres microempresarias, y que se ha financiado tanto con presupuesto ordinario como superávit institucional para destinar recursos de manera directa a más de 4000 proyectos productivos** y precisamente en la presente declaratoria de emergencia nacional los recursos presupuestarios del INAMU se tornan vitales para el diseño de atención a prioridades de las mujeres microempresarias.

La atención de una crisis con implicaciones socioeconómicas no debe conllevar a despojar a las instituciones públicas de sus recursos ordinarios y minimizar su funcionalidad durante la declaratoria de una emergencia nacional. Esto sería contradictorio pues son estos recursos con los que hacemos frente a las demandas ordinarias y en el contexto COVID-19. El INAMU históricamente se ha opuesto a todo aquel proyecto de ley que pretenda la disminución del porcentaje establecido en su ley de creación y en la ley de FODESAF. Pero si compartimos que si existen superávits ociosos tanto de FODESAF como de otras instituciones públicas deben utilizarse como medidas de contingencia en situaciones normales y con mucha mas razón en en el contexto de una situación de declaratoria de emergencia nacional como la que estamos enfrentando y como ya lo indicamos en el caso de superávits comprometidos debe la ley prever que se cuente con las autorizaciones de las instituciones públicas, cuando se encuentren comprometidos.

Con fundamento en lo antes expuesto, dejo así rendido este criterio técnico institucional, y nuestra mejor disposición para cualquier consulta o ampliación de este.

Cordialmente,

Patricia Mora Castellanos
Presidenta Ejecutiva

PMC/esa

cc: Sra. Eugenia Salazar, Coordinadora Departamento de Condición Jurídica
archivo