



Diario Oficial

# LA GACETA

Costa Rica

*145 años*

JORGE EMILIO CASTRO FONSECA (FIRMA)  
Firmado digitalmente por JORGE EMILIO CASTRO FONSECA (FIRMA)  
Fecha: 2023.01.13 16:02:28 -06'00'



Imprenta Nacional  
Costa Rica

## ALCANCE Nº 5 A LA GACETA Nº 5

Año CXLV

San José, Costa Rica, viernes 13 de enero del 2023

382 páginas

### PODER LEGISLATIVO

#### PROYECTOS

### PODER EJECUTIVO

#### DECRETOS

### DOCUMENTOS VARIOS

#### OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTES

#### TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

### REGLAMENTOS

#### BANCO CENTRAL DE COSTA RICA

#### BANCO DE COSTA RICA

#### INSTITUTO NACIONAL DE FOMENTO COOPERATIVO

#### MUNICIPALIDADES

#### AVISOS

### INSTITUCIONES DESCENTRALIZADAS

#### INSTITUTO NACIONAL DE FOMENTO COOPERATIVO

### AVISOS

#### COLEGIO DE QUÍMICOS DE COSTA RICA

### NOTIFICACIONES

Imprenta Nacional  
La Uruca, San José, C. R.

# **PODER LEGISLATIVO**

## **PROYECTOS**

### **PROYECTO DE LEY**

#### **LEY PARA LA ATENCIÓN INTEGRAL DE LA VULNERABILIDAD SOCIAL**

Expediente N.º 23.460

#### **ASAMBLEA LEGISLATIVA:**

El goce pleno de los derechos individuales y colectivos de manera equitativa constituye uno de los pilares de la democracia y a los cuales debe avocarse el Estado social de derecho. En Costa Rica se ha constituido un Estado que busca de manera solidaria ser garante de derechos para todas las personas, intentando resolver las demandas de los grupos sociales más desfavorecidos.

La actual ley número 5662 contempla que el fondo creado en esta ley sea destinado a beneficiar a población en condiciones de pobreza o pobreza extrema. Así lo indica el artículo 2 de dicha norma:

Artículo 2- Son beneficiarios de este Fondo los costarricenses y extranjeros residentes legales del país, así como las personas menores de edad, quienes a pesar de carecer de una condición migratoria regular en el territorio nacional, se encuentren en situación de pobreza o pobreza extrema, de acuerdo con los requisitos que se establezcan en esta y las demás leyes vigentes y sus reglamentos.

Si bien, la intención de la norma es beneficiar a población necesitada, el término pobreza o pobreza extrema reduce dicha situación a una cuestión de los pocos ingresos recibidos por las personas. ¿Qué sucede cuando las personas perciben unos colones más a lo que la normativa considere como pobreza o pobreza extrema? Si es así, ya no califican para ser beneficiarios de subsidios por medio del Fodesaf, quedando excluidos de esta posibilidad, sin que los ingresos que reciben de más tampoco les ayuden a resolver sus necesidades.

Por otra parte, el análisis de población desfavorecida limitado a la cantidad de ingresos implica una visión unidimensional: las personas necesitadas son solo aquellas que ganan menos de cierta cantidad de ingresos, no lo son quienes ganan un poco más, aunque no exista una diferencia sustancial, dejando de lado muchos otros factores que influyen en las condiciones de vida de una persona. Por ejemplo, cómo es la comunidad donde la persona vive, qué acceso a servicios cuenta, cómo es su vivienda, el contexto de su núcleo familiar, posee alguna otra condición que represente una particularidad para desarrollarse plenamente como persona.

La discusión sobre lo limitado de los términos “pobreza” y “pobreza extrema” para atender a población en condiciones desfavorables se ha dado en espacios académicos y en el ámbito de las políticas públicas a nivel latinoamericano. Según un estudio publicado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Cepal, de Naciones Unidas,<sup>1</sup> un término más incluyente es vulnerabilidad social, aunque en las discusiones este concepto se confunde con el de pobreza, y a veces se utiliza como sinónimo, sin serlo (Cepal, 2001).

Según la Cepal: *“El concepto de vulnerabilidad social tiene dos componentes explicativos. Por una parte, la inseguridad e indefensión que experimentan las comunidades, familias e individuos en sus condiciones de vida a consecuencia del impacto provocado por algún tipo de evento económico social de carácter traumático. Por otra parte, el manejo de recursos y las estrategias que utilizan las comunidades, familias y personas para enfrentar los efectos de ese evento”* (CEPAL, 2001, p. 11).

Este concepto permite considerar en condiciones de vulnerabilidad no solo a personas de manera individual, sino también a núcleos familiares y comunidades, en función de las situaciones que enfrenten. Con esto se puede ampliar el marco de acción para atender en mayor medida a la población, ya que la vulnerabilidad va más allá de un tema de ingresos económicos determinados y considera las condiciones más inmediatas de una persona y de una comunidad.

Diversos autores han reconocido lo limitado del concepto de “pobreza” para comprender las demandas insatisfechas de la población, pues solo se limita a un tema de ingresos, mientras que el concepto de vulnerabilidad social aporta un enfoque más integral:

La insatisfacción analítica con los enfoques de pobreza y sus métodos de medición ha extendido los estudios de vulnerabilidad. Así, estos especialistas señalan que el concepto de pobreza, al expresar una condición de necesidad resultante sólo de la insuficiencia de ingresos, se encuentra limitado para comprender el multifacético mundo de los desamparados. En cambio, el enfoque de vulnerabilidad al dar cuenta de la indefensión, inseguridad, exposición a riesgos, shocks y estrés, provocados por eventos socioeconómicos extremos entrega una visión más integral sobre las condiciones de vida de los pobres y, al mismo tiempo, considera la disponibilidad de recursos y las estrategias de las propias familias para enfrentar los impactos que las afectan. (Cepal 2001, p. 12).

---

<sup>1</sup> Cepal (2001). “La vulnerabilidad social y sus desafíos: una mirada desde América Latina”. Santiago de Chile, Naciones Unidas.

Esta diferenciación conceptual entre los términos pobreza y vulnerabilidad implica que por medio del segundo se cuenta con una visión más integral de las relaciones causa y efecto que provocan las condiciones vulnerables y, a su vez, que tenga un efecto más claro en la formulación y ejecución de políticas públicas:

En realidad, el enfoque de pobreza califica de forma descriptiva determinados atributos de personas y familias, sin dar mayor cuenta de los procesos causales que le dan origen. La vulnerabilidad, en cambio, hace referencia al carácter de las estructuras e instituciones económico sociales y al impacto que éstas provocan en comunidades, familias y personas en distintas dimensiones de la vida social. Esta diferencia conceptual tiene, desde luego, importancia explicativa. Pero además también debiera tener incidencia en las políticas públicas, con tratamientos que permitan atacar la pobreza y la vulnerabilidad de forma integral. (Cepal 2001, p. 12).

Autores más recientes como Valdés Gázquez en 2021 refuerzan la utilidad operativa del concepto de vulnerabilidad: *“La noción de vulnerabilidad social se ha revelado más terrenal, más operacionalizable, más medible. El concepto se ha utilizado como enfoque central en numerosos estudios empíricos y buena parte de los estudios de carácter teórico básicamente de lo que se ocupan es del desarrollo del entramado conceptual que se precisa para completar el análisis de los casos estudiados. La cantidad de textos publicados tomando como eje central la noción de vulnerabilidad social es ingente...”*<sup>2</sup>

Así, tomar en cuenta el concepto de vulnerabilidad social en vez de únicamente el de pobreza permite considerar a personas en distintas circunstancias que les impide mejorar sus condiciones de vida, lo cual resulta fundamental por el contexto que vive nuestro país.

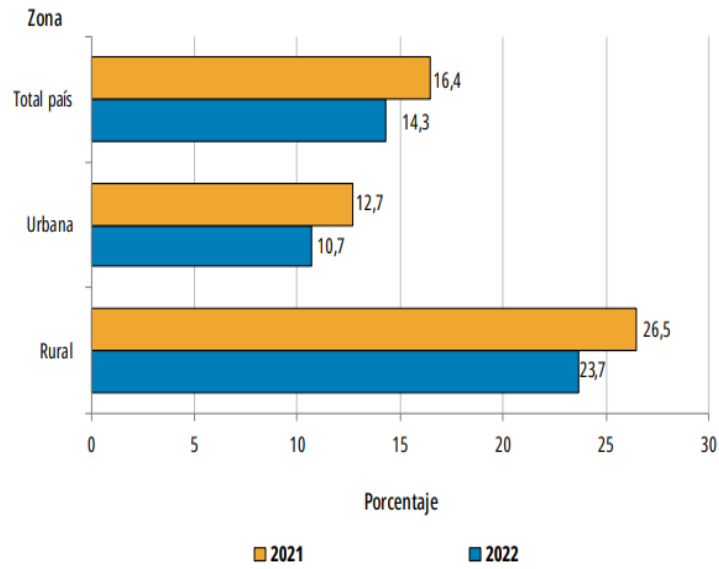
De acuerdo con el Índice de Pobreza Multidimensional del INEC presentado en la Encuesta Nacional de Hogares de 2022 existe una diferencia amplia en este ámbito entre las zonas urbanas y las zonas rurales detonando peores condiciones de vida para las personas que viven en estas últimas.

---

<sup>2</sup> Valdés Gázquez, María. “Vulnerabilidad social, genealogía del concepto”. Gaceta de Antropología, 2021, 37 (1), artículo 01.

**Gráfico 1**

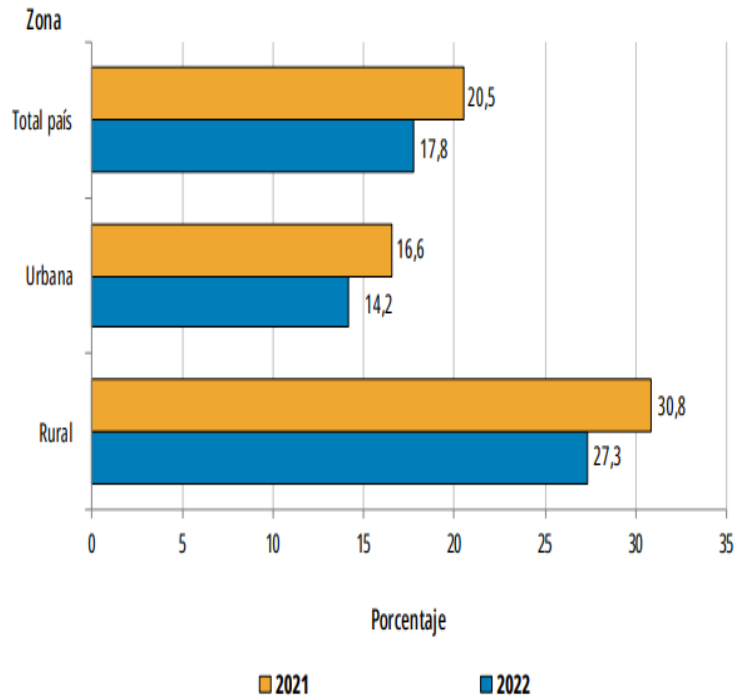
Costa Rica. Porcentaje de hogares en pobreza multidimensional según zona, julio 2021 y julio 2022



Fuente: INEC-Costa Rica. Encuesta Nacional de Hogares, 2021 y 2022.

**Gráfico 2**

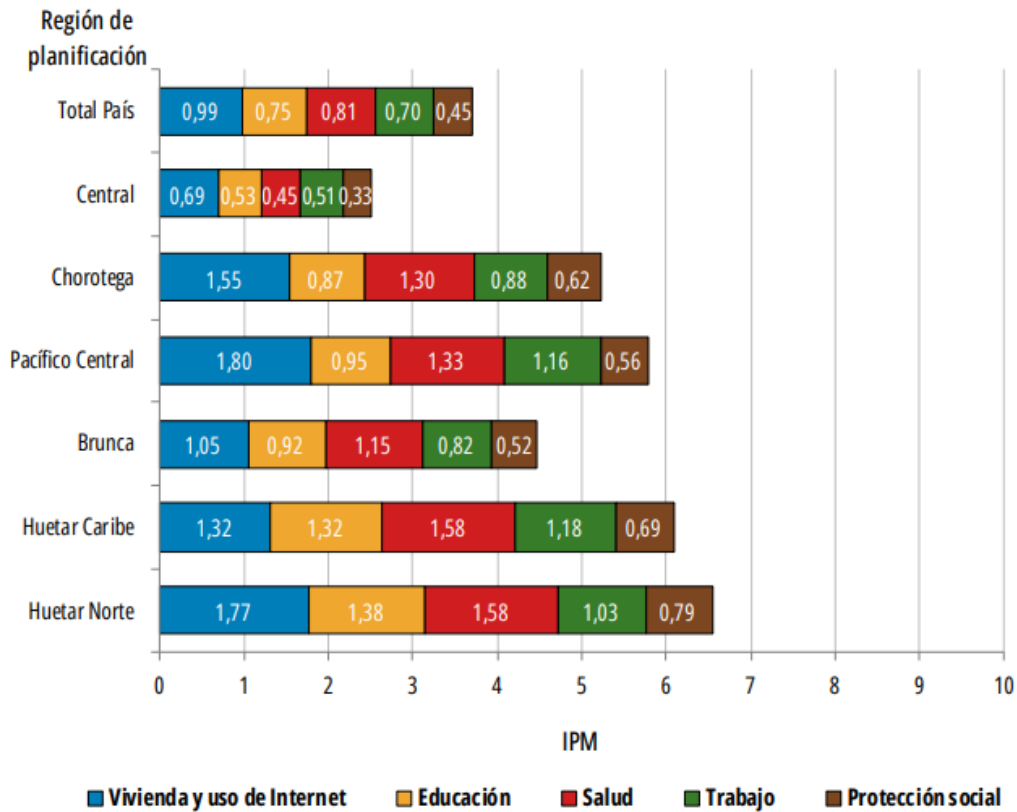
Costa Rica. Porcentaje de personas en pobreza multidimensional según zona, julio 2021 y julio 2022



Fuente: INEC-Costa Rica. Encuesta Nacional de Hogares, 2021 y 2022.

El siguiente gráfico cuyos datos son presentados por regiones indican que las principales falencias se presentan para la población que viven en regiones periféricas, en comparación con la Región Central:

**Gráfico 3**  
**Costa Rica. Contribución absoluta de cada dimensión al IPM según región de planificación, julio 2022**



Fuente: INEC-Costa Rica. Encuesta Nacional de Hogares, 2022.

En momentos en que Costa Rica ha sido seriamente afectada con una crisis socioeconómica causada por la pandemia y que más personas se encuentran sin empleo y se proyecta que más hogares caigan bajo el umbral de la pobreza, resulta relevante propiciar una reforma en la normativa vigente para que sea ampliar los criterios de selección de beneficiarios de Fodesaf. Según el Informe Estado de la Nación:

El alto desempleo y la informalidad acrecientan esta movilidad alrededor de la línea de pobreza. A la par del estancamiento de la pobreza, crece la desigualdad de ingresos. Hoy Costa Rica es un país más desigual que veinte años atrás. Pese a este contexto adverso, el Informe también ha referido que la política social logra reducir, cada vez con mayor fuerza, las

desigualdades procedentes del mercado laboral y complementar los ingresos estancados de los hogares, en especial de los más pobres. Este impacto positivo se consigue a partir de un amplio acervo de políticas sociales universales, contributivas y focalizadas (Informe Estado de la Nación, 2020, p. 203).

Es decir, un factor fundamental para combatir la creciente desigualdad en el país es una efectiva política social, que se focalice con mayor precisión en la atención de población vulnerable, a partir de criterios mejor definidos.

De acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), para el segundo trimestre de 2022 los principales datos socioeconómicos demuestran una gran cantidad de la población en el país en condiciones de vulnerabilidad social:

<b>Cuadro 2</b>		
<b>Costa Rica: compendio del II trimestre de 2022 sobre la población nacional según indicadores generales de empleo</b>		
<b>Indicadores generales</b>	<b>II trimestre 2022</b>	
	<b>Sexo</b>	
	<b>Hombre</b>	<b>Mujer</b>
<b>1. Población total</b>	<b>2 620 901</b>	<b>2 600 082</b>
<b>1.1 Zona</b>		
Urbana	1 873 068	1 916 421
Rural	747 833	683 661
<b>2. Población de 15 años y más</b>	<b>2 051 694</b>	<b>2 042 100</b>
<b>2.1 Fuerza de trabajo</b>	<b>1 458 042</b>	<b>980 746</b>
Ocupada	1 324 644	829 344
Desempleada	133 398	151 402
<b>2.2 Fuera de la fuerza de trabajo</b>	<b>593 652</b>	<b>1 061 354</b>
<b>3. Población ocupada</b>	<b>1 324 644</b>	<b>829 344</b>
<b>3.1 Grupo de edad</b>	<b>1 324 644</b>	<b>829 344</b>
De 15 a 24 años	147 464	80 809
De 25 a 44 años	629 286	461 305
De 45 años o más	547 894	287 230
<b>3.2 Nivel educativo</b>	<b>1 324 644</b>	<b>829 344</b>
Primaria completa o menos	452 508	188 113
Secundaria incompleta	322 816	146 876
Secundaria completa o universitario sin título	326 606	223 211
Universitario con título	222 714	271 144
<b>3.3 Jornada de trabajo</b>	<b>1 324 644</b>	<b>829 344</b>
Ocupados que trabajan menos de 40 horas	286 527	311 516
Ocupados que trabaja entre 40 y 48 horas	642 567	412 452
Ocupados que trabajan más de 48 horas	395 550	105 376
<b>3.4 Formalidad e informalidad</b>	<b>1 324 644</b>	<b>829 344</b>
Con empleo formal	738 050	462 105
Con empleo informal	586 594	367 239
<b>4. Población desempleada</b>	<b>133 398</b>	<b>151 402</b>

**Cuadro 2**  
**Costa Rica: compendio del II trimestre de 2022 sobre la población nacional según**  
**indicadores generales de empleo**

Indicadores generales	II trimestre 2022	
	Sexo	
	Hombre	Mujer
<b>4.1 Grupo de edad</b>	<b>133 398</b>	<b>151 402</b>
De 15 a 24 años	50 930	48 863
De 25 a 44 años	56 555	76 877
De 45 años o más	25 913	25 662
<b>4.2 Nivel educativo</b>	<b>133 398</b>	<b>151 402</b>
Primaria completa o menos	30 856	33 397
Secundaria incompleta	36 934	39 598
Secundaria completa o universitario sin título	51 044	55 010
Universitario con título	14 564	23 397
<b>5. Población fuera de la fuerza de trabajo</b>	<b>593 652</b>	<b>1 061 354</b>
<b>5.2 Grupo de edad</b>	<b>593 652</b>	<b>1 061 354</b>
De 15 a 24 años	225 612	233 438
De 25 a 44 años	32 917	208 754
De 45 años o más	335 123	619 162
<b>5.3 Nivel educativo</b>	<b>593 652</b>	<b>1 061 354</b>
Primaria completa o menos	216 287	469 432
Secundaria incompleta	193 604	286 549
Secundaria completa o universitario sin título	115 825	195 507
Universitario con título	67 936	109 866
<b>6. Porcentajes</b>		
<b>6.1 Tasas de la población de 15 años o más</b>		
Tasa neta de participación	71.1	48.0
Tasa de ocupación	64.6	40.6
Tasa de no participación	28.9	52.0
<b>6.2 Tasas de la fuerza de trabajo</b>		
Tasa de desempleo	9.1	15.4
Tasa de presión general	17.3	22.8
<b>6.3 Porcentaje de la población ocupada</b>		
Porcentaje de ocupados con seguro por trabajo	70.6	67.0
Porcentaje de ocupados con subempleo	7.7	12.3
Porcentaje de ocupados con empleo informal	44.3	44.3

Fuente: INEC, 2022.

Los datos anteriores demuestran una gran cantidad de población que vive de ingresos generados por empleos informales, o bien, se encuentran en condiciones de desempleo.

Y, en el caso de personas con discapacidad, adultos mayores o personas indígenas y afrodescendientes, por sus condiciones particulares, las situaciones difíciles que afectan las comunidades donde viven y haber enfrentado esquemas históricos de exclusión socioeconómica han experimentado mayores dificultades para mejorar sus condiciones de vida.



Lo anterior implica la necesidad de que las distintas instituciones y programas que reciben fondos desde el Fodesaf puedan definir criterios más precisos para atender el mayor número de población que se encuentre en condiciones de vulnerabilidad social, según su ámbito de acción. Como se argumentó antes, no limitarse exclusivamente a la pobreza como único factor de medición para determinar la atención o no de un caso, sino considerar las distintas condiciones de vulnerabilidad, permitirá un mayor marco de acción con criterios más específicos.

Por lo anterior, se presenta la siguiente reforma a la ley de Fodesaf y otras leyes asociadas, con el fin de que las instituciones que reciben financiamiento del fondo puedan ampliar sus criterios de selección de beneficiarios de acuerdo al ámbito de cada una, partiendo del concepto de vulnerabilidad social para atender a la mayor cantidad de población en esas condiciones.

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA  
DECRETA:

**LEY PARA LA ATENCIÓN INTEGRAL DE LA VULNERABILIDAD SOCIAL**

ARTÍCULO 1- Refórmense los artículos 2, 3 inciso f) y 5 de la Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, y sus Reformas, N.º 5662, para que en adelante se lean de la siguiente manera:

Artículo 2-

Son beneficiarios de este Fondo las siguientes personas que se encuentren en condiciones de vulnerabilidad social:

- a) Los costarricenses.
- b) Los extranjeros residentes legales del país.
- c) Los menores de edad en el territorio nacional independientemente de su condición migratoria regular.

Se entiende por vulnerabilidad social las condiciones desfavorables enfrentadas por comunidades, familias y personas en distintas dimensiones de la vida social que les genera exclusión en el desarrollo de sus capacidades, en la satisfacción de sus necesidades básicas y en el acceso a sus derechos.

Artículo 3-

(...)

f) Al Instituto Nacional de las Mujeres (Inamu) se destinará un dos por ciento (2%) de todos los ingresos anuales, ordinarios y extraordinarios, percibidos por Fodesaf, para el cumplimiento de los fines y las atribuciones establecidos en su ley de creación, incluyendo el financiamiento de los programas de formación humana para mujeres en condiciones de vulnerabilidad social y la articulación de los intereses y las necesidades de las mujeres en la oferta institucional.

(...)

Artículo 5-

Las instituciones y los programas que reciban recursos del Fondo, por medio de ley específica o convenio, deberán escoger a dichos beneficiarios con una metodología de selección definida y aprobada por los organismos jerárquicos superiores de cada

institución involucrada, definiendo criterios específicos de atención según su ámbito de acción, de conformidad con las leyes y el reglamento aplicables, para atender a la mayor cantidad posible de población en condiciones de vulnerabilidad social. Se creará un Centro de información ubicado donde lo determine la rectoría del sector social. Cada institución y programa financiado, por medio de ley o convenio, con recursos del Fodesaf deberá hacerle llegar trimestralmente a dicho Centro la lista completa de beneficiarios de ese período, seleccionados mediante la metodología antes mencionada. Con esa información, el Centro levantará una única base de datos para evitar la duplicación en el otorgamiento de beneficios por parte de cualquier entidad pública.

Para los fines legales atinentes, el Centro se considerará de interés público.

ARTÍCULO 2- Refórmese el artículo 1 de la Ley N.º 7636, Pensión para los Discapacitados con Dependientes, publicada en La Gaceta 217 de 12 de noviembre de 1996. El texto dirá:

Artículo 1- Pensión

Se destinarán recursos para que quienes presenten discapacidad permanente y se encuentren en condiciones de vulnerabilidad social reciban una pensión del Estado si no cuentan con recursos económicos suficientes. Esta ayuda se proporcionará con fondos del Régimen no Contributivo administrado por la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), financiado con recursos del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (Fodesaf); y el monto de ayuda a otorgar será definido con base en los estudios técnicos elaborados por la CCSS a partir de parámetros sobre vulnerabilidad social definidos por la Institución para evaluar cada caso y aprobados por la Junta Directiva, de acuerdo con las posibilidades reales del Fondo.

ARTÍCULO 3- Refórmese el transitorio X de la Ley N.º 8783, de 13 de octubre de 2009, publicada en La Gaceta 199 Alcance 42 de 14 de octubre de 2009, para que en adelante se lea de la siguiente manera:

Transitorio X-

Se modifica el artículo 3) de la Ley del Fondo de Asignaciones Familiares y Desarrollo Social, N.º 5662, para que, por una única vez, el cincuenta por ciento (50%) del superávit presupuestario 2013 se destine al Fideicomiso de apoyo a productores y productoras de café afectados por la roya (hemileia vastatrix), el cual atenderá a los productores y productoras cafetaleros afectados que califiquen como beneficiarios, según los parámetros de esta ley, incluyendo aquellos que se encuentren en condiciones de vulnerabilidad social, según los términos y los alcances de la declaratoria en esa condición de los pequeños productores de café afectados por la roya del cafeto, Decreto N.º 37691-MP-MBSF-MAG.

ARTÍCULO 4- Se adiciona un transitorio XI a la Ley N.º 8783, de 13 de octubre de 2009, publicada en La Gaceta 199 Alcance 42, de 14 de octubre de 2009, el cual dirá:

Transitorio XI-

Las instituciones que reciben recursos del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares contarán con seis meses a partir de la publicación de esta ley para reglamentar, según su ámbito de acción, la metodología y criterios específicos referidos en el artículo 5 de la presente ley para atender a la mayor cantidad posible de población en condiciones de vulnerabilidad social, según los recursos disponibles.

Rige a partir de su publicación.

Carlos Felipe García Molina  
**Diputado**

NOTA: Este proyecto aún no tiene comisión asignada.

1 vez.—Exonerado.—( IN2022704386 ).