ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

PROYECTO DE LEY

LEY PARA FORTALECER EL COMBATE A LA POBREZA EXTREMA MEDIANTE LA INYECCIÓN DE RECUROS

PODER EJECUTIVO

EXPEDIENTE N.° 21.759

DEPARTAMENTO DE SERVICIOS PARLAMENTARIOS
UNIDAD DE PROYECTOS, EXPEDIENTES Y LEYES

NOTA: **A solicitud del proponente, este Departamento no realizó la revisión de errores formales, materiales e idiomáticos que pueda tener este proyecto.**

PROYECTO DE LEY

LEY PARA FORTALECER EL COMBATE A LA POBREZA EXTREMA MEDIANTE LA INYECCIÓN DE RECURSOS

Expediente N.° 21.759

ASAMBLEA LEGISLATIVA:

La presente iniciativa de ley tiene por objeto fortalecer los programas que financia el Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF), mediante una redistribución eficiente de recursos con base en el Sistema Nacional de Información y Registro Único de Beneficiarios del Estado (SINIRUBE). Lo anterior, con el fin de cerrar las brechas de la desigualdad social en Costa Rica, que impiden potenciar el desarrollo humano.

La focalización en el destino de los recursos disponibles para inversión social resulta fundamental para generar un impacto efectivo en los niveles de desigualdad, en cumplimiento de las metas en combate a la pobreza dispuestas en el Plan Nacional de Desarrollo y de Inversión Pública. Las herramientas tecnológicas que al efecto se han desarrollado, hoy se encuentran consolidadas como insumo para definir la política social, ya que permiten identificar con precisión los hogares con mayores privaciones, es decir, revelan el rostro de la exclusión que fue por muchos años una estadística.

Lo anterior, no obsta que la inversión social del Estado hasta ahora realizada, se haya destinado para la atención de las personas que lo necesitan. En este sentido, los resultados de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO) 2019 reflejan que la inversión social realizada mediante subsidios estatales y transferencias monetarias condicionadas para la educación se concentra adecuadamente en los quintiles I y II, es decir, en aquellos hogares con menor ingreso. Es menester señalar que dichas fuentes de ingreso de los hogares, forman parte de los programas con los que cuenta el Estado para la protección y promoción social.

Con la promulgación de la Ley N° 9137 del 30 de abril de 2013, se creó el Sistema Nacional de Información y Registro Único de Beneficiarios del Estado (SINIRUBE), buscando interconectar a las distintas instituciones del Estado para generar la información y las herramientas de gestión que permitieran un uso más eficiente de la inversión social pública a nivel nacional, para que los recursos lleguen a quienes más lo necesiten y en la forma que lo necesitan.

A partir de su creación, la base de datos del SINIRUBE se ha robustecido con la información que periódicamente reportan múltiples instituciones que cuentan con programas sociales, dentro de las que se encuentran el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), el Ministerio de

Trabajo y Seguridad Social (MTSS), Banco Hipotecario de la Vivienda (BANHVI), Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor (CONAPAM), Consejo Nacional de Personas con Discapacidad (CONAPDIS), Instituto sobre Alcoholismo y Farmacodependencia (IAFA), Ministerio de Salud, entre otras. Adicionalmente, el sistema cuenta con información de los registros administrativos del Tribunal Supremo de Elecciones y el Registro Nacional de la Propiedad, y la Dirección General de Migración y Extranjería. En la actualidad el SINIRUBE alberga información de 1.348.324 hogares.

La inteligencia de datos aplicada a las fuentes de información del SINIRUBE ha permitido identificar casi 42.000 hogares en situación de pobreza extrema que, al finalizar el 2019, no están siendo atendidos por los programas focalizados registrados en el SINIRUBE, requiriendo entonces acompañamiento institucional para la atención de necesidades básicas de alimentación, cuidado, educación y protección social. El grado de precisión con el que son identificados estos hogares, por medio de esta herramienta tecnológica, favorece el diseño y la eficiencia de las intervenciones.

La toma de decisiones basada en datos y la consolidación de instrumentos tecnológicos como el SINIRUBE, traen consigo el reto de obtener recursos que permitan materializar las intervenciones que la sociedad demanda. Para ello, la responsabilidad fiscal obliga al redireccionamiento eficiente de las fuentes de ingreso ya existentes, tal y como lo propone la presente iniciativa, para ampliar el financiamiento y alcance de la inversión social, especialmente considerando que en la actualidad el grueso de los programas sociales del país son cubiertos con recursos de FODESAF, y que el mismo está comprometido en más del 100% a programas o instituciones definidas por ley, así como para financiar algunas entidades cuya sostenibilidad está en función de los recursos que el fondo pueda aportar.

Adicionalmente, es importante entender que a pesar del alto nivel de recursos invertidos en los programas sociales que financia el FODESAF, históricamente ha existido un desbalance en la capacidad de ejecución de dichos recursos por parte de las unidades ejecutoras. Mientras algunos programas han presentado altos niveles de ejecución, existen a su vez, programas con bajas ejecuciones históricas. A manera de ejemplo, los programas dirigidos por el Banco Hipotecario de la Vivienda, Instituto Nacional de las Mujeres y el Patronato Nacional de la Infancia financiados por el FODESAF presentan una ejecución inferior al 61% basado en los tres últimos periodos presupuestarios. En contraste, los programas dirigidos por el Instituto Mixto de Ayuda Social y la Caja Costarricense del Seguro Social han tenido niveles de ejecución promedio mayores al 97% en el mismo periodo. Específicamente, en programas dirigidos a la atención de niños, transferencias monetarias condicionadas para la educación y pensiones del régimen no contributivo; en los que históricamente la demanda ha superado la capacidad intitucional de atención.

Lo anterior refleja la necesidad de que los nuevos recursos que se asignen a la lucha contra la pobreza sean dirigidos donde más personas lo necesiten. Es decir, priorizando una distribución que contemple la capacidad de ejecución histórica de los distintos programas y la brecha que existe para atender a la población que lo requiere, sin que estos cumplan necesariamente con la distribución previamente definida para los recursos del FODESAF. Esto permitiría una mayor flexibilidad, a la vez que un mayor impacto en la utilización de los recursos para atender a la población en condición de pobreza.

Adicionalmente, como se puede ver en la tabla que se adjunta a continuación, FODESAF se enfrenta a una gran restricción para poder orientar más recursos para atender a las poblaciones priorizadas que requieren de servicios institucionales oportunos y pertinentes según las privaciones que enfrentan; pero adicionalmente, es fundamental plantear una realidad y es que aún persiste una importante cantidad de familias que no recibe ningún tipo de atención de la institucionalidad.

FONDO DE DESARROLLO SOCIAL Y ASIGNACIONES FAMILARES
PRESUPUESTO ORDINARIO 2020
CON TODOS LOS COMPROMISOS, LEGALES E INELUDIBLES
colones

INSTITUCIONES	PORCENTAJE 2020 COMPROMISOS LEGALES	PORCENTAJE 2020 COMPROMISOS REALES
- Fondo de Subsidio para la Vivienda - Ley 8783 al menos 18,07%	18,07	
- Régimen no Contributivo de Pensiones - Ley 8783 al menos 10,35%	10,35	
- Atención Indigentes - Ley 7374	5,65	
- Pacientes Terminales - Ley 8783 0,267%	0,50	
- Comisiones y Gastos por Servicios Financieros y Comerciales	0,50	
- Atención a la Discapacidad		0,76
- Promoción de la Autonomía de las Personas con Discapacidad (art. 3 Ley 8783)	0,10	
- Atención Personas Adultas Mayores y Pers. Con Discap. (Art. 3 Inciso d ley 8783)	0,25	
- Abastecimiento de Agua Potable a Sistemas Rurales		0,15
-Programa Prestación Alimentaria- Artículo 3 Inciso k Ley 8783 - 0.25%	0,25	
- Aporte de Dinero en efectivo como Asignación Familiar - Artículo 3 inciso h ley 8783 - 0,25%	0,25	
- Red Nacional de Cuido - ley 9220 - 4%	4,00	
- Crecemos		2,46
- Atención Integral p/ la Superación de la Pobreza - Ley 8783 mínimo 4,00%	4,00	3,96
INSTITUTO NACIONAL DE MUJERES	2,00	
- Prevención para el Consumo de Drogas (Ley)	0,00	
- Prevención para el Consumo de Drogas (Convenio)		0,01
- Ley 8783 0,55%	0,55	
- Olimpiadas Especiales - Ley 8783 0.20%	0,20	
- Comedores Escolares - Ley 8783 al menos 5,18%	5,18	
- Juntas de Educ.Inst. I y II ciclo-Comedores Escolares (Pto.Ord. De la Rep.)	2,73	
- IMAS-Programa Transf.Monet.Condicionadas-AVANCEMOS (Pto.Ord. De la Rep.)	7,69	
- Fondo Nacional de Becas - Ley 8783 0,43%	0,43	
MINISTERIO DE SALUD - OCIS		0,04
Dirección Nacional de CEN CINAI Ley 8809 15%	15,00	
- Atención a la persona Adulta Mayor Personalizada Convenio		0,49
- Atencion Personas Adultas Mayores y PersonalizadA (Ley 9188 2%)	2,00	
- Promoc. Defensa, Atenc. y Protec. de los Der. de la Inf. y la Adolesc.-Ley 8783 mímimo 2,59%	2,50	
- Programa Nacional de Empleo		2,01
- Progr. Nal. de Empleo, Sub- Obras de Infraestruc. Zonas Indigenas (art. 3 ley 8783 0,23%)	0,23	
- CCSS-Déficit Pres. Pensiones R.N.C. Art. 77 Ley	0,63	
- CSS-Finan de las Pensiones de adultos mayores en situación de pobreza Ley 7983	12,41	
- IMAS-Nutrición con Equidad (Jefas de Hogar o Seguridad Alimentaria)	1,10	
- Dirección General de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares - Ley 8783 0,50%	0,50	
CIUDAD DE LOS NIÑOS	0,13	
CONSTRUC. Y EQUIP. DE LA TORRE DE LA ESPERANZA DEL HOSPITAL DE NIÑOS	0,78	
TOTAL	**111,33**	**9,88**

Por tanto, a pesar de la importante cantidad de recursos que se invierte en programas sociales a través del FODESAF, y que son complementadas con otras fuentes de ingresos, existe un número importante de personas en condición de pobreza a las que aún no se les ha podido brindar acceso integral a los programas sociales del Estado costarricense. Dado que la pobreza es un fenómeno multicausal, el abordaje adecuado para su superación, consiste en construir un proceso articulado institucionalmente, que brinde al individuo un conjunto de servicios estatales que le permita contar con la posibilidad de adquirir habilidades blandas y duras para adquirir independencia económica.

A menudo, esto implica también otorgar subsidios estatales a las familias para atender las necesidades básicas inmediatas (salud, alimentación, cuido infantil, etc.), y construir capacidades para las futuras generaciones (transferencias monetarias condicionadas para la educación, capacitación, etc).

En línea con lo anterior, según datos de la ENAHO elaborada por el INEC, en 2018 existían 17.790 adultos mayores en condición de pobreza extrema y 46.855 en condición de pobreza básica, que no tuvieron acceso a ningún tipo de pensión. Según estimaciones de la Defensoría de los Habitantes de la República[1], los ingresos requeridos por parte del Programa Régimen no Contributivo por Monto Básico en 2021, para la cobertura total de personas mayores en situación de pobreza, asciende a ₡185.261 millones, sin embargo, para este año el presupuesto ascendería a cerca de ₡171.500, millones.

Según la ENAHO de 2019, en Costa Rica la incidencia de la pobreza es más severa en la población infantil, casi el 37% de ésta se contabiliza como pobre (incluyendo 11,2% en pobreza extrema). Asimismo, del total de niños en condición de pobreza en 2019 (323.434), un 94% no asiste a centros de cuido.

En materia de discapacidad ocurre otro tanto de lo mismo, se estima que con los recursos con que cuenta el Consejo Nacional de Personas con Discapacidad, sólo es posible atender al 4,5% de su población objetivo (aproximadamente 81.920 personas), dejando a más de 78.000 personas con discapacidad, sin apoyo por parte del Estado.

Considerando lo anterior, la presente iniciativa de ley busca la redistribución eficiente de recursos para fortalecer los programas de FODESAF, para atender de manera directa a las personas en situación de pobreza extrema. Para ello, se plantea que los recursos que se redireccionan al FODESAF no se sujeten a los destinos específicos del artículo 3 de la Ley N° 5662 del 23 de diciembre de 1974 "*Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares"*, y tampoco les resultará aplicable el Título IV de la Ley N° 9635 del 03 de diciembre de 2018 "*Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas"*.

[1] Ver INFORME ESPECIAL: La Universalización del régimen de pensiones no contributivas para las personas mayores en situación de pobreza: No dejar a nadie atrás para cumplir con los compromisos de la agenda 2030, 14435-2019-DHR - [GA]

Con respecto a la no designación de destinos específicos para los nuevos recursos del FODESAF, es menester señalar que actualmente la rigidez en la disposición de los recursos no permite una asignación eficiente de la inversión social pública en los programas con mayor impacto o de mayor prioridad.

En este sentido, la Organización para la Cooperación de Desarrollo Económico (OECD), en su estudio sobre el mercado laboral y las políticas sociales de Costa Rica, menciona que *"el presupuesto de FODESAF es excesivamente rígido con una buena parte predeterminada a programas específicos. Dicha rigidez dificulta la capacidad de DESAF de mejorar la eficiencia estableciendo y revisando prioridades de política y aplicando la rendición de cuentas de las instituciones responsables de ejecutar los programas"*. Es por ello, que los recursos que ingresen al FODESAF a propósito de la presente iniciativa de ley serán asignados a las instituciones con base en la ejecución y en la efectividad de los programas, bajo la identificación de personas en situación de pobreza, pobreza extrema o pobreza multidimensional, identificadas por el SINIRUBE.

Por las razones expuestas se somete a consideración de la Asamblea Legislativa el siguiente proyecto:

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA
DECRETA:

LEY PARA FORTALECER EL COMBATE A LA POBREZA EXTREMA MEDIANTE LA INYECCIÓN DE RECURSOS

ARTÍCULO 1- Objeto de la ley. El objeto de la presente ley consiste en fortalecer los programas existentes del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF), mediante la redistribución eficiente de recursos para atender de manera directa las necesidades de personas en situación de pobreza extrema, identificadas por el Sistema Nacional de Información y Registro Único de Beneficiarios del Estado y los lineamientos de calificación y priorización que emanen del uso de dicha herramienta, para la ejecución de las metas del Plan Nacional de Desarrollo y de Inversión Pública en combate a la pobreza.

ARTÍCULO 2- Alcances. Los fondos trasladados en la presente ley al FODESAF, así como a las instituciones y unidades ejecutoras a las que sean asignados, se encontrarán sujetos a las siguientes disposiciones:

a) Se utilizarán exclusivamente en programas ya existentes del FODESAF.
b) Deberán destinarse para la atención de las personas en condición de pobreza extrema.
c) No se encontrarán sujetos a los destinos específicos señalados en el artículo 3 de la Ley N° 5662 del 23 de diciembre de 1974 “Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares”.
d) No les resultará aplicable el Título IV de la Ley N° 9635 del 03 de diciembre de 2018 “Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas”.

ARTÍCULO 3- Adiciones. Adiciónese un artículo 5 bis a la Ley N° 9796 del 05 de diciembre de 2019 “Ley para rediseñar y redistribuir los recursos de la contribución especial solidaria”, y los artículos 29 y 30 a la Ley N° 5662 del 23 de diciembre de 1974 “Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares”, para que en adelante se lean:

Artículo 5 bis- Transferencias al Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares

Los recursos que generen un ahorro con la aplicación de las disposiciones de la presente ley, en cada uno de los regímenes señalados en el artículo 2, se transferirán al Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, para fortalecer los programas de atención de personas en situación de pobreza extrema. Dichos fondos no se encontrarán sujetos a los destinos específicos señalados en el artículo 3 de la Ley N° 5662 del 23 de diciembre de 1974 “Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares.

Artículo 29- Los porcentajes de las asignaciones de los diferentes destinos específicos del Fodesaf establecidos en la presente y otras leyes, sean ordinarios o extraordinarios, podrán variar dependiendo de los niveles de ejecución presupuestaria y de superávit libre de las instituciones que reciben recursos del Fondo, por lo que la Dirección de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares podrá presupuestar y girar los destinos específicos legales, tomando en consideración el grado de cumplimiento de ejecución de los tres últimos años de cada uno de los programas financiados por el Fondo, según el presupuesto modificado del Fodesaf.

Las disposiciones del presente artículo no resultarán aplicables la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), únicamente en lo que se refiere a los recursos del régimen no contributivo de pensiones por monto básico.

Artículo 30- A efectos de evaluar la ejecución de los recursos del Fodesaf, las entidades que reciban de éste financiamiento para sus programas, deberán presentar los siguientes informes, de conformidad con los documentos que para tales efectos remita la Dirección de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares:

a) Trimestralmente

i. Informe de ejecución presupuestaria.
ii. Informe de ejecución programática.
iii. Listado de beneficiarios.

b) Anualmente

i. Informe de ejecución programática y liquidación Presupuestaria.
ii. Listado de beneficiarios.
iii. Informe anual de ingresos y gastos, cuya fuente de financiamiento es Fodesaf y otras fuentes de financiamiento.
iv. Informe cantonal anual de beneficiarios atendidos y su gasto por cantón.
v. Dato global de sexo y discapacidad de los beneficiarios atendidos.

ARTÍCULO 4- Implementación. Las transferencias señaladas en el artículo anterior, deberán iniciar su aplicación a partir de la publicación de la presente ley.

Rige a partir de su publicación.

Dado en la Presidencia de la República, San José a los ocho días del mes de enero del año dos mil veinte.

CARLOS ALVARADO QUESADA

Víctor Morales Mora
Ministro de la Presidencia

Geannina Dinarte Romero
Ministra de Trabajo y Seguridad Social

Juan Luis Bermúdez Madriz
Ministro de Desarrollo Humano e Inclusión Social

15 de enero de 2020

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

El Departamento de Servicios Parlamentarios ajustó el texto de este proyecto a los requerimientos de estructura.