



20 de abril de 2023
FCS-281-2023

M Sc. Ana Carmela Velázquez Carrillo
Directora
Consejo Universitario

Estimada señora:

Reciba un cordial saludo. Me permito atender la solicitud realizada mediante el oficio CU-390-2023 del 17 de marzo, sobre un criterio unificado del proyecto denominado ***Ley para la atención integral de la vulnerabilidad social, Expediente N.º 23.460.***

En los criterios emitidos existe coincidencia en la recomendación de **no aprobar el proyecto de Ley Expediente N.º 23.460.**

Criterio emitido por la Escuela de Trabajo Social

La máster Carolina Navarro Bulgarelli remitió el oficio ETSoc-413-2023 con el dictamen elaborado por el docente Lic. Marcos Chinchilla Montes, a continuación, se transcribe lo expresado por el profesor Chinchilla:

1. Sobre la Justificación

Resulta de enorme relevancia destacar que los objetivos del proyecto plantean impulsar el disfrute de los derechos individuales y colectivos enmarcados en un Estado social de derecho, procurando establecer condiciones que amplíen esa posibilidad.

En materia de argumentación conceptual del proyecto de ley, se identifican algunos aspectos que limitan el alcance del proyecto, entre los cuales se pueden citar:

- a. El proponente recurre al concepto de vulnerabilidad planteado por la CEPAL, pero no aborda desarrollos conceptuales con una perspectiva más integral como el de





Luna (2008)¹ que incorpora la teoría de las capas, misma que agrega categorías comprensivas y de medición para abordar la pobreza y la vulnerabilidad social desde una perspectiva que supera el texto utilizado por el legislador.

- b. Siempre en esa materia, resulta de mayor relevancia recurrir al concepto de exclusión social, el cual además de desarrollar una explicación más amplia de lo que es la pobreza, incluye una serie de dimensiones en materia de desarrollo humano que permiten acrecentar la comprensión de las razones estructurales vinculadas con ésta, sin limitarse al ingreso económico y expandiendo la comprensión al desarrollo humano de la población en una perspectiva de totalidad, integralidad y derechos sociales orientados a garantizar una amplia o plena calidad de vida (Baráibar, 2000²). Entre vulnerabilidad social y exclusión social **existe un abismo teórico y político que no se puede omitir**, pues el primero ubica a la persona en una condición en la cual se le suele descalificar, verle como la responsable de su condición, indefensa y aislándole de una situación social historia que la determina; mientras que la exclusión social parte de entender la pobreza desde de una serie de condiciones estructurales que limitan el pleno desarrollo de la persona en diversos ámbitos que se concatenan. A decir de (Valdés, 2021³), hay al menos tres grandes críticas hacia ese concepto, a saber:
- a. asociar la “vulnerabilidad a la individualización de las causas de la desigualdad”,
 - b. “ajusta el concepto de vulnerabilidad social al paradigma neoliberal de interpretación de la desigualdad”, y finalmente,
 - c. c- el desarrollo de políticas sustentadas en un enfoque de vulnerabilidad social “ha imprimido formas marcadamente asistencialistas de hacer política social”.
- c. En materia de desarrollo institucional en torno al tema de la atención de la pobreza, la propuesta de ley desconoce los avances relacionados al Sistema Nacional de Información y Registro Único de Beneficiarios del Estado (SINIRUBE), el cual incluye seis variables (características sociales, empleo, ingreso, educación, vivienda, tenencia de bienes) sobre las cuales se recolecta información para brindar apoyos

¹ Luna, F. (2008). Vulnerabilidad: la metáfora de las capas. En: Jurisprudencia Argentina, IV, fascículo N.º 1, pp.: 60-67.

² Baráibar, X. (2000). Algunos aportes para la discusión sobre exclusión social. Boletín Electrónico Surá # 53. Escuela de Trabajo Social. Universidad de Costa Rica.

³ Valdez, M. (2021). Vulnerabilidad social, genealogía del concepto. En: Gazeta de Antropología. España. <http://www.gazeta-antropologia.es/?p=5463>



económicos y desarrollar programas sociales de manera unificada. En ese sentido, la afirmación incluida en el proyecto que expresa “el análisis de población desfavorecida limitado a la cantidad de ingresos implica una visión unidimensional”, no se corresponde con el trabajo que en la actualidad se desarrolla desde el ámbito institucional. En esa misma línea, vale la pena mencionar que el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), trabaja con la metodología conocida como Índice de Pobreza Multidimensional (IPM), misma que se desarrolla sobre cinco dimensiones, a saber: educación, salud, vivienda, trabajo y protección social.

- d. Lo discutido en el punto anterior, también debe ser confrontado con la afirmación del proyecto de ley que plantea “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”, pues precisamente la intervención institucional no se limita a la atención individual, sino que también se explyea a familias, y en otros casos, a comunidades y organizaciones sociales.
- e. Otra de las argumentaciones planteadas en el texto tiene que ver con la necesidad de “ampliar los criterios de selección de beneficiarios de FODESAF” y sugiere el desarrollo de “una efectiva política social, que se focalice con mayor precisión en la atención de población vulnerable”. Sobre el particular, la propuesta parece desconocer el amplio trabajo metodológico y de investigación desarrollado alrededor de SINIRUBE y de otras políticas sociales que cuentan con criterios y protocolos bastante precisos para identificar población usuaria, y definir el tipo de apoyo o servicio social del cual disfrutarán desde una óptica de derechos.

Sobre las reformas propuestas a la ley N.º 5662

Artículo 2.- La reforma propuesta por el legislador plantea sustituir “pobreza o pobreza extrema” por el concepto vulnerabilidad social. Por las razones apuntadas en el punto “b” de este texto, se sugiere que en lugar del concepto vulnerabilidad social se haga alusión a exclusión social, tanto por su contenido explicativo como por el reconocimiento de derechos sociales, económicos y ambientales que deben ser atendidos por la institucionalidad costarricense alrededor del tema de la pobreza.

Artículo 3-, numeral f), Aplica la misma recomendación de cambiar el concepto vulnerabilidad social por exclusión social.



Artículo 5- Se introduce la siguiente propuesta de contenido en el artículo: “..., para atender a la mayor cantidad posible de población en condiciones de vulnerabilidad social.” La mera ampliación del artículo por sí misma no garantiza que se pueda ampliar la cantidad de población beneficiaria si previamente no se cuenta con mayores recursos económicos. Nuevamente se replica la sugerencia de sustituir el concepto vulnerabilidad por exclusión social.

Sobre la reforma propuesta a la ley N.º 7636

Artículo 1- Pensión. La reforma propuesta sugiere sustituir “situación de pobreza o pobreza extrema” por vulnerabilidad social. Nuevamente se recomienda utilizar el concepto exclusión social, fundamentado en la discusión que se brindó en el punto “b” de este documento.

Sobre la reforma propuesta a la ley N.º 8783

Transitorio X- El proyecto propone sustituir “pobreza coyuntural” por el concepto vulnerabilidad social. Nuevamente se recomienda utilizar el concepto exclusión social, fundamentado en la discusión que se brindó en el punto “b”.

Esta última propuesta se proyecta a un Transitorio que hace alusión a un superávit presupuestario del año 2013, lo que genera la interrogante si toda ley que incluya la expresión “situación de pobreza o pobreza extrema”, debe de ser modificada, lo que implicaría un trabajo de enorme cuantía para ponerlas a todas en sintonía con un concepto que, dicho sea de paso, no se corresponde a discusiones conceptuales más actualizadas y precisas.

En términos generales:

- La propuesta de ley no violenta la Autonomía Universitaria.
- La fundamentación de la propuesta de ley incluida en el expediente legislativo N.º 23.460 desconoce el desarrollo conceptual, metodológico y técnico operativo con el cual la institucionalidad costarricense ha abordado el tema de la pobreza, superando la comprensión tradicional de ingreso y ampliándolo a una perspectiva multidimensional.
- Las propuestas de reforma de artículos de diferentes leyes se apoyan en comprensiones limitadas sobre la pobreza: el concepto vulnerabilidad social ha sido ampliamente superado por el de exclusión social.
- La propuesta de ley se titula “Ley para la atención integral de la vulnerabilidad social”, lejos de proponer una iniciativa legislativa que permita formular una ley



general, articulada, innovadora, integral, totalizadora y con un enfoque gerencial que permita brindar un marco normativo, operativo, evaluativo y prospectivo para la atención integral de la pobreza, se concentra fundamentalmente en reformas puntuales a artículos de diferentes leyes que buscan sustituir el concepto de pobreza por el de vulnerabilidad social.

Criterio emitido por la Escuela de Ciencias Políticas

El Dr. Gerardo Hernández Naranjo, director de la Escuela de Ciencias Políticas, remitió el oficio ECP-520-2023 con el dictamen elaborado por la Dra. Juliana Martínez Franzoni y el Lic. Rolando Fernández Aguilar, politólogos, quienes concluyeron lo siguiente:

Criterio de Lic. Fernández Aguilar:

“(…)

Aquí consigno algunos elementos respecto al criterio sobre el proyecto de ley.

1. Respecto al cambio en el artículo 2, la definición de vulnerabilidad es bastante abstracta respecto a los elementos que conforma las vulnerabilidades sociales. Esto genera debilidades en la construcción de arquitecturas de políticas, por ende, en la forma comprensiva de atención e intervención de las vulnerabilidades.
2. Es importante establecer que vulnerabilidades no es sinónimo de pobreza. Una persona en vulnerabilidad no precisamente está en condición de pobreza, por lo tanto, su escala de atención institucional pasa por otras instituciones que, en algunos casos, no se encuentran inmersas dentro del sector social. Al ser dos fenómenos relacionados, pero distintos en sus comprensiones y recuperaciones en la vida cotidiana, las políticas sociales deben integrar de forma comprensiva ambas condiciones, el complejizar en términos de la política selectiva su intervención.
3. En cuanto a la reforma del artículo 5, es importante recordar que ya SINIRUBE (como sistema y metodología) integra las vulnerabilidades como categoría, y en algunos casos ya las personas con dicha condición son sujetas de transferencia de beneficios.
4. Señalar que en el sector social, en particular, los programas pertenecientes a la política social selectiva de pobreza y pobreza extrema se hace necesario que se coloquen nuevas fuentes de financiamiento que nutra el FODESAF, ya que las



condiciones actuales para el sostenimiento del componente de financiamiento de las arquitecturas de dichas políticas se encuentran diezgadas y superadas por la realidad, es decir, por el aumento significativo de las personas en pobreza y pobreza extrema, y la profundización de los agravantes.

5. El elemento anterior es central, pues si se apunta al cambio de pobreza a vulnerabilidades, esto amplía la cantidad de potenciales personas beneficiarias, así como los ámbitos sociales que comprende las vulnerabilidades. Es decir, el cambio en la nomenclatura es un cambio en la político y estratégico, por lo tanto, en la confirmación de programas sociales, lo cual implica la necesidad el aumento presupuestario y libre de regla fiscal.
6. La recomendación sería que, si hay una inclusión de la categoría de vulnerabilidades en la ley FODESAF, esta no signifique la exclusión de la categoría pobreza, entiendo que vulnerabilidades no es una superación de la concepción de pobreza, sino una ampliación y agregación conceptual y de condicionantes alrededor de la misma. En este sentido, el proyecto carece de una comprensión amplia y compleja sobre el fenómeno, y a su vez tiene el potencial de diluir la atención social si no se fortalece el origen de los recursos.
7. Las vulnerabilidades son una categoría que se debe precisar con el objetivo que sea un punto de encuentro de las estrategias institucionales y la política social selectiva, con la comprensión de las desigualdades y los sistemas de políticas universales, realizar un cambio de nomenclatura, **tal y como el proyecto lo presenta, puede representar un problema en términos de la operatividad de las arquitecturas de política existentes.**

Criterio de Dra. Martínez Franzoni:

“(…)

Me permite agregar que se está viviendo un momento de contracción severa del gasto público social en general y del destinado a los programas no contributivos en particular. En este marco, no se recomienda una ampliación de objetivos que se desentienda del financiamiento de las medidas de política social. Tampoco se recomienda aprobar medidas que hagan de FODESAF la solución a los problemas sociales como ha venido ocurriendo durante las últimas décadas. En este momento de contracción de la inversión pública social -en paralelo a un momento de tanto como dos puntos porcentuales en el aumento de la pobreza por ingresos solo en 2020 como lo acaba de documentar ICE-UCR en base a la ENAHO de 2022 - necesitaríamos que legisladores y



FCS-281-2023
Página 7

legisladoras preocupadas por el deterioro de las condiciones sociales que experimenta la población costarricense, se enfoquen en el fortalecimiento de la inversión social per cápita que el Estado es capaz de destinar a esta población. Solo en una segunda instancia, sería oportuno replantear los alcances del FODESAF.

En definitiva, cuestiono la oportunidad de este proyecto de ley, tanto como su desvinculación de toda consideración relativa al financiamiento de FODESAF.”

Atentamente,

UCR Firmado
digitalmente

Dra. Isabel Avendaño Flores
Decana

IAF/avc

C. Dr. Carlos Araya Leandro, Consejo Universitario
Archivo