

26 de noviembre de 2018
MTSS-DMT-OF-1524-2018

Señor
Juan Manuel Cordero González
Defensor de los Habitantes en funciones
Defensoría de los Habitantes

ASUNTO: Aumento del porcentaje de personas en condición de pobreza en el 2018
Referencia: Oficio 13715-2018-DHR

Estimado señor:

En atención a la solicitud de información relacionada al aumento del porcentaje de personas en condición de pobreza en el 2018, remitido mediante oficio No. 13715-2018-DHR, me permito dar respuesta a lo consultado.

No omito indicar que diferentes direcciones de esta carteta e instituciones como el IMAS, colaboraron con la información y datos aportados en el presente informe.

- 1. ¿Cómo desde la perspectiva de esa rectoría, se explica ese aumento del 1,1% en la pobreza y 0,6% en la pobreza extrema para el 2018?***

La pobreza es un problema multicausal y multidimensional, que se ve afectada por un conjunto de variables socioeconómicas de carácter estructural y coyuntural, de origen interno y externo. En este sentido, el Informe Estado de la Nación 2018 concluyó que:

“En 2017 y los primeros meses de 2018 varios indicadores clave para la generación de oportunidades económicas y sociales mostraron comportamientos desfavorables: desaceleración del crecimiento económico, pérdida histórica de empleos, deterioro de la seguridad y la convivencia ciudadanas...” (Programa Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible, 2018)

En términos coyunturales, existen tres factores interrelacionados que explican el aumento del nivel de pobreza experimentado entre 2017 y 2018:

- a) **Disminuyó el ingreso de los hogares:** En 2017 el producto interno bruto creció tan sólo un 3,2%, menor al crecimiento del 2016 y del promedio de la década. Esto coadyuvó a que entre 2017 y 2018 se produjese una reducción general de los ingresos promedio de los hogares del país en 1,6 p.p. Dicha disminución se explica fundamentalmente por la reducción de los ingresos por trabajo que cayeron un 2,0%. Es importante destacar que este tipo de ingreso representa más del 70% del ingreso total de los hogares. Los ingresos laborales pueden ser básicamente de dos tipos: ingresos por salario (generado por trabajadores asalariados) e ingreso autónomo (generado por patronos o trabajadores por cuenta propia). En el caso del primero de ellos prácticamente se mantuvo sin cambios entre 2017 y 2018, dado que su aumento interanual fue de 0,5%. En el caso del ingreso autónomo este se redujo en 11,4%. Por zona, dicho ingreso disminuyó más fuertemente en la zona urbana (13,5%) que en la zona rural (3,5%). Sin embargo, debe señalarse que mientras en la zona urbana el decrecimiento de los hogares fue de 5,5%, en la zona rural se registró un aumento de un 2,2%. La situación descrita muy probablemente esté ligada a la precarización laboral y a la informalidad del empleo.

Ingreso neto promedio por hogar, ingreso per cápita del hogar y variación anual según fuente de ingreso, julio 2017 y julio 2018

[En colones corrientes]

| Fuente de ingreso | Ingreso promedio por hogar | | | Ingreso per cápita del hogar | | |
|---|----------------------------|-----------|-----------|------------------------------|---------|-----------|
| | 2017 | 2018 | Variación | 2017 | 2018 | Variación |
| Ingreso total del hogar | 1 034 362 | 1 018 142 | -1,6 | 368 227 | 369 534 | 0,4 |
| Ingreso por trabajo | 827 011 | 810 202 | -2,0 | 279 034 | 279 187 | 0,1 |
| Ingreso por salario ^{1/} | 649 824 | 653 257 | 0,5 | 215 890 | 223 687 | 3,6 |
| Ingreso autónomo ^{1/} | 177 187 | 156 945 | -11,4 | 63 145 | 55 500 | -12,1 |
| Ingreso renta de la propiedad ^{1/} | 65 125 | 66 257 | 1,7 | 27 157 | 29 065 | 7,0 |
| Subsidios estatales y becas | 18 393 | 19 472 | 5,9 | 6 255 | 6 487 | 3,7 |
| Otras transferencias ^{2/} | 123 833 | 122 211 | -1,3 | 55 779 | 54 795 | -1,8 |

1/ Ingreso con imputación de valores no declarados y con ajuste por subdeclaración.

2/ Ingreso con imputación de valores no declarados; incluye transferencias no monetarias.

Fuente: INEC-Costa Rica. Encuesta Nacional de Hogares, 2017 y 2018.

- b) **Aumentaron las líneas de pobreza:** Como ya se explicó entre 2017 y 2018 se presentó una disminución del nivel de ingreso de los hogares o un crecimiento muy bajo del mismo en la zona rural. Sin embargo, paralelamente y como resultado del comportamiento del Índice de Precios al Consumidor (IPC), las líneas de pobreza que utiliza el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos para realizar las mediciones de pobreza, aumentaron con respecto al año anterior. Como se muestra en el siguiente cuadro las líneas de pobreza para 2018 crecieron entre 2,1% y 1,4% debido a la variación en el IPC.

Índice de precios al consumidor y líneas de pobreza por año, junio 2017 y junio 2018

| Índice de precios y líneas de pobreza | 2017 | 2018 | Variación |
|---|---------|---------|-----------|
| Índice de precios al consumidor ^{1/} (IPC) | 100,88 | 103,03 | 2,1 |
| Líneas de pobreza | | | |
| Línea de pobreza urbana | 107 769 | 110 047 | 2,1 |
| Línea de pobreza rural | 82 950 | 84 535 | 1,9 |
| Línea de pobreza extrema urbana | 49 147 | 49 999 | 1,7 |
| Línea de pobreza extrema rural | 40 921 | 41 483 | 1,4 |

1/ Mes base junio 2015.

Fuente: INEC-Costa Rica. Área de Estadísticas Continuas, 2017 y 2018.

- c) **Transferencias estatales no compensaron disminución del ingreso de los hogares:** Los aportes del Estado a los hogares pobres y en riesgo de pobreza crecieron en un 10,6% en la zona urbana y en el ámbito rural se mantuvieron sin variación (aunque debe recordarse que en 2017 habían crecido en un 13,9%). Pese a este aumento y la mejora en la asignación a quienes más lo necesitan, estas ayudas no compensaron la disminución de los ingresos de los hogares de menor ingreso ni el aumento de las líneas de pobreza. Debe señalarse que los aportes estatales representan el 18,4% del ingreso de la quinta parte de los hogares más pobres y el 6,6% del quintil siguiente, donde se concentra la mayor parte de hogares vulnerables o en riesgo de pobreza.

2. Al aumentar la población en esta condición, ¿qué estrategia se está valorando para la atención de esta nueva población?

La situación descrita pone en evidencia dos escenarios. En primer lugar, la necesidad de crear espacios de fiscalización que permitan aumentar las ayudas que el Estado asigna a las familias más pobres o en riesgo de pobreza. En segundo lugar, mejorar la inserción laboral de las personas trabajadoras en pobreza.

La disminución de los ingresos de los trabajadores por cuenta propia es una clara señal de la situación de precariedad que enfrentan gran cantidad de trabajadores. Entre las personas pobres el desempleo es 4,3 veces más alta que la de los no pobres (23,0 % frente a 5,3 %), su tasa de ocupación es 24,0 p.p. más baja que la de los no pobres. Además, entre los pobres ocupados el 84,7% tiene un empleo informal, mientras entre los no pobres la informalidad es de 33,1%.

Es por ello que en *la propuesta* (2019-2022) del Plan Nacional de Desarrollo e Inversiones Públicas (PND-IP) del Sector Trabajo, Desarrollo Humano e Inclusión Social el Gobierno de la República se ha fijado:

- La tarea de apoyar la transición a la formalidad de 80.000 trabajadores, para lo cual se trabaja en la creación de alternativas en los campos de la protección social, el acceso exitoso a la educación y la formación profesional, el mejoramiento de los servicios de empleo, el aumento del cumplimiento de los derechos laborales y la facilitación de trámites y apoyo para la creación y formalización de empresas.
- Se espera que 85.592 personas sean beneficiadas de las intervenciones públicas articuladas, accesibles e inclusivas para la promoción y protección de los derechos humanos.
- La atención de 54.565 hogares en pobreza, según el Registro Nacional del Sistema Nacional de Información y Registro único de Beneficiarios del Estado (SINIRUBE), a nivel nacional y regional.
- Atención integral de 66.832 hogares en pobreza, incluyendo aquellos que forman parte de la Estrategia Nacional para la reducción de pobreza extrema “Puente al Desarrollo” a nivel nacional y regional.
- Favorecer 184.300 personas estudiantes de secundaria, con el beneficio Avancemos según el registro de SINIRUBE a nivel nacional y regional.

- Facilitar la permanencia en el sistema educativo de 2.500 adolescentes madres becadas en cualquier oferta educativa del MEP.
- Brindar beca a 130.000 estudiantes de primaria en situación de pobreza.
- Se contempló una meta de personas beneficiadas con pensiones del régimen no contributivo, sin embargo, a solicitud de Presidencia esta meta está en revisión para aumentarla con respecto a la propuesta inicial. La solicitud de Presidencia es aumentar en 15.000 pensiones nuevas en el periodo.

Las anteriores son parte de las acciones estratégicas que llevara a cabo el Sector Desarrollo Humano e Inclusión Social durante el periodo 2019-2022 para la atención de esta población; sin embargo, es importante destacar que el mismo se encuentra en proceso de aprobación por parte de MIDEPLAN.

La Estrategia Socio Laboral (ESL) es otra acción afirmativa para atender prioritariamente las necesidades de trabajo de la población de la Estrategia Puente al Desarrollo en situación de pobreza extrema. La ESL es liderada por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) en el marco del Sistema Nacional de Empleo (SNE) y busca vincular a las familias con la oferta institucional, promoviendo el fortalecimiento de capacidades que les permita insertarse en el mercado laboral mediante la articulación interinstitucional con actores como INA, MEP, Municipalidades y alianzas público-privadas.

Es importante destacar que, como parte de las acciones de articulación interinstitucional que se implementan desde el año 2015 en el marco de la Estrategia Puente al Desarrollo, desde el Área Estratégica de Articulación Presidencial Seguridad Humana, se continúa con el seguimiento a las instituciones del Sector Social, citadas en el Decreto No. 38954, con el fin de que las instituciones competentes brinden respuesta a las necesidades identificadas por las Personas Cogestoras Sociales (PCGS).

En este particular, se señala que las acciones que se realicen para la atención de las familias serán exitosas en la medida en que las instituciones del sector social brinden la posibilidad de incorporar a las familias en pobreza extrema a beneficios de protección social, procesos para el fortalecimiento de capacidades, intermediación de empleo, entre otros. Por tanto, es claro que la articulación institucional, es un elemento fundamental para impactar las condiciones de las familias.

3- ¿Indicar si se conocen las razones específicas que provocan estos cambios en estas dos regiones (disminución en Pacífico Central y aumento en Chorotega)? Explicar en detalle

La disminución de la pobreza en la Pacífico Central podría explicarse por el aumento en el ingreso promedio de los hogares en más de un 12%. Lo que a su vez sería consecuencia del aumento del número de personas ocupadas en especial de cuenta propia (del 2017 de 19.564 personas ocupadas al 2018 de 21.360 personas ocupadas).

En el caso de la región Chorotega el aumento de la pobreza sería producto del estancamiento del ingreso de los hogares el cual creció en solo 0,5% (debajo de la media nacional de 2,0%) y del hecho de que el gasto social para zona rural no aumentó en 2018.

Lo anterior, aunado a situaciones como el impacto del Huracán Otto y la Tormenta Tropical Nate, que tuvieron incidencia principalmente en las Áreas Huetar Norte, Chorotega y Brunca.

Sin embargo, esta es una explicación parcial debido a que todavía no se cuenta con las bases de datos de la ENAHO 2018 para realizar los ejercicios probatorios necesarios.

4- Por lo anterior interesa a la Defensoría conocer ¿qué estrategias se han planteado en relación con el Sistema Financiero Nacional de la Vivienda para atacar este problema dentro de Puente al Desarrollo? Se refiere al aumento que tuvo el indicador de hacinamiento en el Índice de Pobreza Multidimensional el “débil” papel del tema vivienda en la Estrategia Puente al Desarrollo.

La estrategia Puente al Desarrollo se establece para la reducción de la pobreza extrema de distritos prioritarios, en procura de una atención Integral, responde a una oferta estatal planificada, orientada por un objetivo de atender a los hogares en pobreza y a sus miembros a partir de la identificación de sus necesidades priorizadas, según los enfoques de derechos humanos y equidad, a su vez se considera la participación y capacidad de decisión de las personas sujetas de la intervención. Por tratarse de un enfoque integral, esta estrategia no contempla indicadores en temas específicos como es el caso de vivienda.

En el marco de la Estrategia Puente al Desarrollo, se cuenta con protocolos de articulación interinstitucional, con las instituciones citadas en el Decreto Presidencial 38954, los mismos permiten la derivación de las necesidades de las familias a las diferentes instituciones, dentro de las cuáles se encuentra el Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos.

Por tanto, mediante el Módulo de Articulación Interinstitucional, las personas enlaces del MIVAH tienen acceso a las referencias que han sido remitidas por parte de las Personas Cogestoras Sociales. Además, actualmente, el IMAS y el Sistema Nacional de Información y Registro Único de Beneficiarios (SINIRUBE) participan en una mesa técnica de priorización de los Bonos del Artículo 59 (extrema pobreza) de la Ley del Sistema Financiero Nacional de Vivienda (SNFV), proceso en el cual, se ha colocado la necesidad de tomar en consideración las referencias que se han realizado desde la Estrategia Puente al Desarrollo.

Por otra parte, la Dirección General de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, tiene dentro sus responsabilidades, analizar la ejecución de los programas o proyectos financiados con recursos del Fodesaf, lo que hace a través de los informes trimestral y anual remitidos por las Unidades Ejecutoras de programas y/o proyectos, con información mensual y por producto ofrecido, con la que se calculan 17 indicadores de ejecución, que tienen que ver con la cobertura potencial, efectividad en gasto y beneficiarios, de expansión (crecimiento o decrecimiento con respecto al año anterior), de giro de recursos y su uso, transferencias de recursos a beneficiarios, gasto medio y anual por beneficiario, información cantonal o distribución espacial de los recursos, y registro de beneficiarios, entre otros, y, a los cuales se les da seguimiento de manera anual de los hallazgos encontrados. El informe en mención hace un recuento de los resultados y se socializan con funcionarios de las instituciones, con el propósito de esperar mejoras en la gestión de los programas.

En el caso del Banhvi, el indicador de cobertura potencial viene en crecimiento del 2013 al 2017, focalizando sus beneficiarios en pobreza extrema y más aún los últimos tres años en que está en ejecución la estrategia Puente al Desarrollo y la información cantonal muestra que la inversión se da en aquellos cantones donde se concentra la pobreza.

Según los resultados del “Informe Anual de Ejecución 2017 del Banhvi” se evidencia la situación anteriormente señalada.

COSTA RICA, BANHVI: Cobertura Efectiva y Potencial, Programa Fondo de Subsidio para la Vivienda, según producto y nivel de pobreza, 2013-2017
(En porcentajes)

| Población Objetivo Alternativa | Acumulado | | Último año y medio | | |
|---------------------------------------|-----------|---------|--------------------|---------|----------|
| | Año | Hogares | Miembros | Hogares | Miembros |
| Cobertura Efectiva¹ | | | | | |

| | | | | | |
|---------------------------|------|------|------|-----|-----|
| Pobres Extremos | 2013 | 34.2 | 34.0 | 0.8 | 1.0 |
| | 2014 | 39.3 | 37.8 | 1.4 | 1.4 |
| | 2015 | 39.7 | 39.7 | 2.3 | 2.8 |
| | 2016 | 38.2 | 36.6 | 2.3 | 2.3 |
| | 2017 | 42.2 | 41.1 | 2.2 | 1.9 |
| Pobres no Extremos | 2013 | 32.3 | 32.7 | 1.0 | 1.2 |
| | 2014 | 38.2 | 37.2 | 1.4 | 1.3 |
| | 2015 | 39.2 | 38.4 | 2.1 | 2.3 |
| | 2016 | 38.2 | 37.2 | 1.9 | 1.8 |
| | 2017 | 40.1 | 38.4 | 1.6 | 1.4 |
| Grupos Vulnerables | 2013 | 30.5 | 31.9 | 0.9 | 1.2 |
| | 2014 | 34.6 | 35.4 | 1.3 | 1.3 |
| | 2015 | 40.1 | 41.9 | 2.0 | 2.2 |
| | 2016 | 41.6 | 42.3 | 1.9 | 1.8 |
| | 2017 | 45.7 | 45.2 | 1.6 | 1.5 |

1/ Hogares efectivamente beneficiados de la población objetivo como porcentaje de la población objetivo.

Fuente: Elaboración propia con datos de la ENAHO 2017

Por lo anterior, es evidente que con la estrategia Puente al Desarrollo que focaliza en pobreza extrema, los indicadores vienen mejorando.

Con relación al Índice de Pobreza Multidimensional, la Desaf emite dentro de los Lineamientos Generales de Formulación de cada período, la obligación de utilizar la información de dicho índice para la planificación de los recursos. No obstante, se remitirá un lineamiento específico tanto para el Banhvi como para el Imas, de manera que se informe cuál será la estrategia articulada para mitigar el aumento en la variable “hacinamiento” dentro de la estrategia Puente al Desarrollo, además, que se atiendan las recomendaciones de los resultados del IPM 2017, de manera que se revise los m² de las viviendas que se están ofreciendo para el número de miembros por hogar, y que se incluyan las dimensiones también en el producto de “Ampliaciones y remodelaciones” según número de miembros en el hogar, pese a que todos los productos que se ofrecen podrían de alguna manera impactar el aumento en la variable.

26 de noviembre de 2019
MTSS-DMT-OF-1524-2018

Página 9 de 9

5- De acuerdo con estos datos (se refiere al aumento del indicador del índice de pobreza multidimensional de mujeres que no pueden trabajar por tener responsabilidades de cuidado) y desde la perspectiva de los servicios de cuidado, ¿cuáles son las acciones que se están incorporando en la EPD para corregir esta situación?

La Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil se crea con el fin de establecer un sistema de cuidado de acceso público, universal y de financiamiento solidario que articula las diferentes modalidades de prestación pública y privada de servicios en materia de cuidado y desarrollo infantil, para fortalecer y ampliar las alternativas de atención infantil integral, para ofrecer a las mujeres pobres una opción de cuidado mientras ellas salen a estudiar o trabajar y la protección de los derechos de los niños y las niñas. 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, las familias atendidas y la disponibilidad presupuestaria, se podrán incluir niños y niñas hasta los doce años de edad. Para cada año del periodo se propone la atención de 32.000 niños y niñas según el registro del SINIRUBE. Para los efectos de esta meta no se incluye a los CEN-CINAI como parte de la Red de Cuido, por cuanto esto pertenecen al Sector Salud y ya fueron contemplados en dicho Sector.

Con base en lo anterior, solicito se tenga por atendida la solicitud de información.

Atentamente,

Steven Núñez Rímola
Ministro de Trabajo y Seguridad Social

c.c

Victoria Mena González, Directora General de Planificación del Trabajo
Vanessa Soto Arias, Jefe Departamento Desarrollo Organizacional, MTSS
Martha Arguello Oviedo, Dirección General de Planificación, MTSS
Greivin Hernández González, Director DESAF