



Despacho Ministerial
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
República de Costa Rica

San José, 19 de agosto de 2020
MIDEPLAN-DM-OF-1138-2020

Señora
Ana Julia Araya Alfaro
Jefa de Área
Área de Comisiones Legislativas II
Asamblea Legislativa

Estimada señora:

Reciba un cordial saludo. En respuesta a su oficio AL-CPAS-1468-2020 del 23 de julio de 2020, que ingresó en esa misma fecha mediante correo electrónico, en el que se solicita al Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, el criterio con respecto al Expediente Legislativo 21.792, "Creación del Ministerio de Asistencia Social para la Administración Eficiente de la Política Social" y dentro del plazo conferido, previa prórroga autorizada por su Despacho, se debe señalar, en ocasión de la oportunidad brindada, que el proyecto de ley sometido a consulta crea nuevas instituciones públicas, suprime otras y mantiene como órganos desconcentrados preexistentes en la normativa actual, al proponer lo siguiente: Creación del Ministerio de Asistencia Social (MAS), establecimiento de sus funciones y funcionamiento (artículos del 1 al 3); creación de la Dirección de Puestos Libres, como órgano con desconcentración mínima y personalidad jurídica instrumental adscrito al MAS (artículo 4); determinación de un Registro Único de Personas o Grupos Familiares en Condición de Pobreza y de un Registro Único de Personas o Grupos Familiares Beneficiados, así como temas asociados a programas, herramientas y requisitos para calificar a una ayuda social o ser beneficiarios (artículos del 5 al 12); reformas a la Ley 1860 "Ley Orgánica del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social" (artículo 16); reformas a la Ley 5662 "Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares" (artículo 18); reformas a la Ley 7064 "Ley de Fomento a la Producción Agropecuaria" (artículo 19); reformas a la Ley 7052 "Ley del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda" (artículo 20); reformas a la Ley 5522 "Ley de Planificación Nacional" (artículo 21); reformas a la Ley 7769 "Ley de Atención a las Mujeres en Condición de Pobreza" (artículo 23); reformas a la Ley 9220 "Ley de Red de Cuido y Desarrollo Infantil" (artículo 24); proceso de liquidación de instituciones públicas, traspaso de bienes y cese de funcionarios (artículos del 44 al 46); traslado de fondos y recursos a otras instituciones (artículos del 48 al 51) así como derogatoria a distintas normativas (artículos del 52 al 66); siendo de particular relevancia la afectación directa a las competencias del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica al pretender asignarle las funciones técnicas de la planificación urbana en Costa Rica.

En virtud de lo anterior, las siguientes consideraciones:

I.- SITUACIÓN ACTUAL:





Despacho Ministerial
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
República de Costa Rica

MIDEPLAN-DM-OF-1138-2020

Pág. 2

El Plan Nacional de Desarrollo y de Inversión Pública del Bicentenario (PNDIP) 2019-2022 establece como objetivo nacional “Generar un crecimiento económico inclusivo en el ámbito nacional y regional, en armonía con el ambiente, generando empleos de calidad, y reduciendo la pobreza y la desigualdad”. Por lo anterior, como parte de las metas asociadas a este objetivo están las vinculadas con las metas de reducción de la pobreza multidimensional tanto a nivel nacional como regional, así como con la desigualdad medida por el coeficiente de Gini.

Si bien el accionar global del PNDIP está orientado a la consecución del objetivo descrito, una de las Áreas Estratégicas de Articulación Presidencial (AEAP) del PNDIP se enfoca con particular relevancia a la Seguridad Humana, cuyo objetivo es “Garantizar los derechos de las personas para vivir dignamente en sus hogares, en entornos seguros, protectores e inclusivos, satisfaciendo las necesidades fundamentales que favorezcan su desarrollo humano”, la cual es coordinada por la Presidencia Ejecutiva del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS). Ese objetivo está asociado a indicadores y metas cuantitativas para la disminución del porcentaje de hogares pobres y en pobreza extrema por Línea de Pobreza a nivel nacional y con desagregación por región de planificación; a saber regiones Central, Chorotega, Pacífico Central, Brunca, Huetar Caribe y Huetar Norte.

El PNDIP y la orientación del objetivo del ÁEAP de Seguridad Humana establece las intervenciones estratégicas en el Sector Trabajo, Desarrollo Humano e Inclusión en las cuales se definen las metas que están vinculadas con el cumplimiento de derechos humanos de las personas y los grupos sociales vinculadas al desarrollo inclusivo y las temáticas señaladas en el artículo 6 del proyecto de Ley propuesto bajo la rectoría de la Ministra de Trabajo y Seguridad Social. Entre dichas intervenciones están:

- Programas articulados para el cumplimiento de los derechos humanos de las mujeres, niños y niñas adolescentes, personas jóvenes, personas adultas mayores, personas migrantes y refugiadas, personas con discapacidad, pueblos indígenas, personas LGBTI en el marco del desarrollo inclusivo y diverso y según los ODS 5, 8 y 10. Instituciones responsables: INAMU, CONAPDIS, CONAPAM, MTSS, PANI.
- Articulación de programas sociales selectivos para la atención básica e integral de los hogares en situación de pobreza en el marco del ODS 1. Instituciones responsables: IMAS, CONAPDIS, INAMU.
- Pensiones del Régimen No Contributivo en el marco de los ODS 1 y 3. Institución responsable: CCSS.
- Programa Avancemos y otros programas (becas estudiantiles) para la permanencia de las personas estudiantes en el sistema educativo formal, en el marco del ODS 4. Instituciones responsables: IMAS, JUDESUR, PANI.





Despacho Ministerial
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
República de Costa Rica

MIDEPLAN-DM-OF-1138-2020

Pág. 3

- Programa Nacional de Red de Cuido en el marco de los ODS 1 y 2. Instituciones responsables: IMAS, PANI.
- Articulación de programas interinstitucionales para la atención de las personas adultas mayores en el marco de los ODS 1 y 2. Instituciones responsables: IMAS, CONAPAM.
- Programa de Economía Social Solidaria (ESS) en el marco de los ODS 1, 2 y 8. Instituciones responsables: MTSS, IMAS, DINADECO, INFOCOOP, INDER, INAMU.

Adicionalmente, el Área de Desarrollo Territorial, cuyo objetivo es articular, coordinar y dar seguimiento a proyectos que generen crecimiento inclusivo y fuentes de empleo, con base en las particularidades de cada territorio. En este sentido tiene una intervención del Instituto de Desarrollo Rural (INDER), que está bajo la rectoría del Sector Desarrollo Agropecuario, Pesquero y Rural (DAPR), que indica:

- Programa de fortalecimiento de las economías territoriales con énfasis en el valor agregado de la producción. Mediante la ejecución de proyectos en encadenamientos productivos con valor agregado en los territorios rurales. En el marco del ODS 11. Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles.

Asimismo, el Área de infraestructura, Movilidad y Ordenamiento territorial, tiene el objetivo de generar condiciones de planificación urbana, ordenamiento territorial, infraestructura y movilidad para el logro de espacios urbanos y rurales resilientes, sostenibles e inclusivos; en el cual, el INDER, INVU y Banhvi bajo la rectoría del Sector Ordenamiento Territorial y Asentamientos Humanos se comprometieron con lo siguiente:

- Ordenamiento de los derechos de propiedad y derechos de posesión en inmuebles propiedad privada del Estado en zonas rurales y urbanas, en el marco del ODS 1.4.1. Instituciones responsables: INVU e INDER.
- Programa de atención del déficit habitacional para la población de escasos recursos económicos, en el marco del ODS 11.1.1. Institución responsable: BANHVI.

En este marco, las prioridades del PNDIP permiten evidenciar la importancia de atender las necesidades de la población en pobreza y pobreza extrema en la actual Administración. Por ello, es esencial que el Estado costarricense cuente con una institucionalidad que se aboque con eficacia y eficiencia en la utilización de los recursos públicos para brindar respuestas a las demandas de esa población, garantizando la generación de valor público en la acción gubernamental, aplicando la Gestión para Resultados en el Desarrollo.

Por lo anterior, para MIDEPLAN es esencial que en los proyectos de Ley se priorice la consulta del





Despacho Ministerial
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
República de Costa Rica

MIDEPLAN-DM-OF-1138-2020

Pág. 4

criterio técnico profesional y legal a partir de la experiencia de las instituciones que hasta el momento son responsables, en este caso de la planificación del desarrollo social inclusivo, urbano y rural considerando la programación y ejecución de las diversas intervenciones públicas del PNDIP y de otros instrumentos de planificación, destinados a la población en situación de pobreza, riesgo y vulnerabilidad e involucradas directamente en el proyecto propuesto.

Es vital la identificación de oportunidades de mejora para la adecuación del marco institucional que fortalezca la conducción de las políticas, planes, programas y proyectos que estén orientados a solventar las situaciones de pobreza en los hogares costarricenses, mediante una gestión y organización amparada a la legislación existente y que se establezcan las reformas que posibiliten la eficiencia y eficacia del uso de los recursos tanto humanos, como tecnológicos y presupuestarios, por lo que se debe de partir de un estado de situación actualizado al 2020 en los temas que se propone transformar. Asimismo, es pertinente considerar que el país ya ha establecido a mediados de los años 90 procesos de reestructuración institucional y movilidad laboral con impactos en el ámbito sociolaboral, económico y ambiental, los cuales deben servir de referente para contextualizar la responsabilidad Estatal y Gubernamental en propuestas de supresión o de transformación de la institucionalidad creada, en el caso concreto, para la variar el diseño institucional que tiene el sector social en la forma que se propone.

II.- OBSERVACIONES TÉCNICAS Y JURÍDICAS

Las leyes que crean instituciones públicas cuentan con un formato o estructura muy diferente a la establecida en la propuesta, por ejemplo, aspectos mínimos que debiera contemplar la propuesta, en cuanto a la creación de un nuevo Ministerio son:

- Nombre de la Ley conforme a la Organización de la Institución
- Establecimiento de los objetivos de la institución
- Modo para alcanzar los objetivos trazados
- Financiamiento
- Estructura jerárquica (Ministro, Viceministro, Oficialía Mayor)
- Composición Orgánica de la nueva institución (Áreas, Unidades)
- Personal gerencial, profesional, técnico y auxiliar
- Programas que debe formular, desarrollar, asesorar, ejecutar y auditar
- Tipo de contrataciones que podrá realizar
- Plazos de cumplimiento obligatorio

De esta forma, pese a que este proyecto de ley, parece representar la Ley Constitutiva del Ministerio de Asistencia Social, presenta información imprecisa respecto al objeto de su existencia, poca información estratégica en sus funciones y omisión de algunas fuentes de financiamiento que permitirán su funcionamiento, entre otros aspectos propios para la constitución de una institución pública.

Por otra parte, lo ideal en la formulación de un proyecto de ley no es iniciar con la





Despacho Ministerial
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
República de Costa Rica

MIDEPLAN-DM-OF-1138-2020

Pág. 5

conformación estructural sino con lo primordial como lo es el para qué de esa ley, es decir, su finalidad.

Valga señalar que desde su título, el proyecto de Ley 21.792 indica la creación del “Ministerio de asistencia social para la administración eficiente de la política social”, siendo que no se refleja un cambio sustantivo que permita trascender la perspectiva del enfoque integral que pueda erradicar o reducir la pobreza multidimensional y la pobreza extrema, por lo que debería valorarse un enfoque diferente desde el título, por ejemplo: “Creación del Ministerio de Desarrollo Social Inclusivo (MIDS) para la administración eficiente de la política social”. El cual permita erradicar gradualmente la situación de pobreza y lograr un mayor acceso a las oportunidades del desarrollo de manera sostenible, generando condiciones y capacidades para el mercado laboral, la empleabilidad e independencia económica de las personas, las familias y los hogares tanto urbanos como rurales e interurbanos o de las ciudades intermedias, reconociendo los desafíos del país en el marco de la pandemia mundial del COVID 19 y Post COVID 19.

En esa perspectiva, puede abordarse desde una visión más amplia y enmarcarse con el propósito; ya que el título debe trascender a la organización de los aspectos medulares que son prioritarios: la atención integral y multidimensional de los hogares y las personas situación de pobreza, su reducción o erradicación, el desarrollo inclusivo basado en la igualdad de género y la superación de barreras para la mejora del acceso y mejora de los servicios sociales básicos, la generación de capacidades, empoderar a las personas y acompañarlas en el proceso de movilidad social, de tal manera que no solo se atiendan las necesidades básicas de las poblaciones vulnerables, sino que se brinden las herramientas suficientes para la obtención de empleos dignos y de calidad y con ello generar mayor productividad país.

Asimismo, en el Capítulo I, sobre la creación, funciones y financiamiento del “MAS” se propone suprimir la palabra “combate”, ya que desde el enfoque de derechos humanos se utiliza erradicación, reducción o sustitutos acordes al Estado de derecho ya que no se trata de librar ninguna situación de guerra o contienda. A su vez se propone retomar en caso de que este proyecto se consolide, una visión de desarrollo social Inclusivo y no reproducir visiones de asistencialismo a mediano y largo plazo.

El proyecto de ley busca mejorar el accionar, abordaje e intervención de la institucionalidad pública en cuanto al combate a la pobreza y la promoción del desarrollo social del país, con el fin de erradicar o al menos paliar –parcial o totalmente- los índices de pobreza existentes desde hace décadas en el país, para ello, en la exposición de motivos, se refiere a problemas de gestión institucional en el campo de la pobreza y la desigualdad, exponiéndose una correlación negativa entre la expansión institucional, respecto de la efectividad de los programas, planes y acciones encaminadas al combate a la pobreza, recalcando la necesidad de una reforma sustancial de la institucionalidad asociada al combate a la pobreza, amparada bajo la creación .de una figura ministerial encargada de





Despacho Ministerial
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
República de Costa Rica

MIDEPLAN-DM-OF-1138-2020

Pág. 6

la asistencia social y que vendría a gestionar lo concerniente a la política social del país.

Pese a ello, el proyecto de ley no brinda información estadística, presupuestaria o de otro tipo que fundamente la insoslayable necesidad para la creación del Ministerio de Asistencia Social (MAS) a efecto de alcanzar dichos propósitos, ni los posibles beneficios o impactos que podría llegar a generar este proyecto de ley.

Sin considerar que en la exposición de motivos no se refiere a aspectos puntuales, ni análisis particulares de cada institución y órgano que participa en la materia, con los cuales se podría llegar a afirmar con algún grado de certeza que estas modificaciones generarían los resultados esperados.

Quizás uno de los yerros principales del proyecto es que el objetivo planteado en la justificación no se sostiene en el articulado. La justificación señala: “El presente proyecto de ley tiene como objetivos fundamentales mejorar el impacto de la inversión social (eficacia) y reducir los gastos derivados de la ejecución de esa inversión (eficiencia), por medio de una reestructuración sustancial de la institucionalidad asociada al combate a la pobreza”. Y, si bien hay una reestructuración sustancial de la institucionalidad, no hay datos, cálculos, proyecciones y demás información que pruebe si puede existir una mejora del impacto de la inversión social, o bien una reducción de los gastos derivados que implica paliar la pobreza.

Asimismo, en la justificación se señala que “lo que se elimina son duplicidades, gastos administrativos, burocracia y cargos políticos (y sus complementos)”, pero el proyecto nunca dejó claro cuáles eran aquellas duplicidades, y se limitó a señalar que la Contraloría General de la República ha indicado que hay duplicidades, sin que a la fecha exista un estudio concreto y pormenorizado sobre la existencia e impacto de tales duplicidades. Tampoco se muestran los datos donde eventualmente se eliminan gastos administrativos y burocracia, ya que si éste rubro tiene que ver con la supresión de recursos humanos, también el proyecto es omiso en el impacto económico que tendrían las liquidaciones pertinentes. Es decir, parece que queda como supuesto que al cerrar instituciones (y abrir otras) se tendrá que despedir personal y eso automáticamente reduce costos y de alguna manera beneficia en la estrategia de lucha contra la pobreza.

Un proyecto de esta magnitud necesita que se demuestre y justifique suficientemente, si se están solventando factores presupuestarios, financieros, estratégicos o sustantivos en la atención de la pobreza. Pretender la transformación del andamiaje institucional encargado del sector pobreza (además, apenas una parte de ese andamiaje) sin justificar cuantitativamente costos, erogaciones, saldos y demás temas de índole presupuestario, no permite fundamentar técnicamente y de forma certera, si son propicios determinados cambios propuestos en el proyecto.

El proyecto de ley presenta problemas en su estructura, ya que en ocasiones reforma





Despacho Ministerial
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
República de Costa Rica

MIDEPLAN-DM-OF-1138-2020

Pág. 7

algunas leyes, pero además incluye adiciones, y luego nuevamente reforma. Es decir, mezcla sin orden lógico reformas a leyes y adiciones. Asimismo, algunos de los traslados de competencias o funciones de una institución a otra se realizan, inclusive, haciendo cambios en la redacción, lo que modifica incluso el sentido de lo que se pretendía trasladar. De esta manera, el proyecto adolece de un orden lógico que no mezcle reformas, adiciones y derogaciones para que se puedan sondear los cambios propuestos y verificar los cambios con los que quedarían finalmente las instituciones.

La propuesta sometida a consulta parte de la premisa que dentro del Poder Ejecutivo no existe una adecuada rectoría –política y técnica- en materia de combate a la pobreza o desarrollo social, situación que no se fundamenta en la propuesta con información que permita una adecuada toma de decisiones, además de que desconoce que dicha rectoría recae actualmente en el MTSS. Aunque sí es cierto que la rectoría en materia de política y asistencia social viene pasando por cambios de instituciones, cada cuatro años, dependiendo del gobierno de turno.

Debe tomarse en cuenta que la gestión de cualquier institución, incluida eventualmente la del MAS, no mejora automáticamente al centralizarla en una entidad del Poder Ejecutivo, haciéndose menester para tal propósito, la efectiva implementación de otra serie de factores tales como la transparencia, rendición de cuentas, práctica de la planificación y control exhaustivo de la ejecución e implementación de los respectivos programas de asistencia o ayuda social. Asimismo, se ha señalado que a nivel de gestión, existen algunas deficiencias de las políticas, siendo la descoordinación y la duplicación de acciones parte de algunos problemas. A este respecto, sí se ha señalado, por parte de diversos estudios, que el proyecto de ley no menciona, la dispersión de muchos programas distintos en diferentes instituciones, así como la carencia de una rectoría que promueva la coordinación y autoridad entre ellos (Sauma, 2011; Montero y Barahona 2003; Trejos y Oviedo 2004).

Igualmente, tal y como se ha mencionado, la mayor problemática se presenta en materia de coordinación e implementación de las políticas, ya que distintas instituciones podrían llegar a brindar algún tipo de ayuda social a una misma persona o a un mismo grupo familiar, pudiéndose evitar esta situación con la respectiva coordinación interinstitucional, el cabal ejercicio de la rectoría, la existencia de un sistema integrado de información social, así como la respectiva transparencia y rendición de cuentas pertinente, sin necesariamente crear un nuevo Ministerio de Gobierno u otro órgano público.

Otro asunto que salta a la vista es que el proyecto de ley es amplio, y mantiene cierto nivel de complejidad al tocar aristas elementales de varias instituciones, siendo que deroga algunas, pero crea otras. Asimismo, existen cambios asociados al financiamiento y al patrimonio que terminan por proponer un proyecto muy amplio, sin que exista evidencia sobre los alcances que puede tener en el sector social. Sin bien es cierto el fondo del proyecto es justamente buscar un impacto significativo en el andamiaje público, finalmente no queda claro si estos cambios repercuten en la estrategia de combate a la pobreza. Es





Despacho Ministerial
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
República de Costa Rica

MIDEPLAN-DM-OF-1138-2020

Pág. 8

decir, finalmente se plantean grandes cambios en la organización institucional en temas que atañen directamente al combate a la pobreza, pero no existe una garantía ni una propuesta que cambie el modelo de atención a la vulnerabilidad social; aunque también debe considerarse que para poder justipreciar esto habría que ver el nuevo sistema en funcionamiento.

De igual manera, el proyecto no considera otras instituciones y órganos públicos que tienen relación con el combate a la pobreza y que seguirán existiendo, ya que atienden a poblaciones específicas como el Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor (CONAPAM), el Consejo Nacional de la Persona con Discapacidad (CONAPDIS), el Patronato Nacional de Ciegos (PANACI), Patronato Nacional de la Infancia (PANI), entre otros. Así, aunque el objetivo del proyecto es centralizar el actuar del Estado en combate a la pobreza, en un Ministerio, la elaboración de políticas, programas, planes y proyectos asociados al combate a la pobreza y la promoción del desarrollo social, si podrían mantenerse dispersas y seguir existiendo la duplicidad de intervenciones públicas por parte del Estado.

Si el objetivo del presente proyecto es centralizar la gestión institucional para reducir la pobreza, este tipo de acción no se sustenta en una sola variable, sino en varias, para lo cual se han establecido diferentes intervenciones públicas (políticas, programas, planes, proyectos) y estrategias para confrontarla, tanto desde instituciones autónomas con su respectiva regionalización, así como iniciativas de otras instituciones con ámbitos de acción específicos, y poblaciones metas ya identificadas por género, región, condición social, entre otros, que incluye a otros ministerios de gobierno y programas de las municipalidades; todo lo cual hace que el combate a la pobreza deba concebirse desde una óptica integral del Estado.

Además, se debe tener cuidado a la hora de suponer que la mejora en la gestión de la pobreza, por el solo hecho de concitar su acción en un Ministerio, mejoraría, puesto que se podría incurrir en el error de concebir a este flagelo de manera muy simple, omitiendo las múltiples aristas de las acciones y redes vinculadas al combate a la pobreza y la superación de la desigualdad social, dentro del enfoque holístico que su abordaje requiere.

Por otra parte, el proyecto de ley no valora como posible escenario de mejora -dado que pretende fiscalizar a las instituciones que otorguen beneficios a los grupos vulnerables-, la posibilidad de trasladar la adscripción de instituciones tales como CONAPAM, CONAPDIS y PANACI al MAS, siendo que estas entidades también podrían pasar a integrarse al nuevo ministerio como parte de su estructura organizacional, suprimiéndolos como órganos independientes y simplificando aún más la estructura del Estado para la atención de la pobreza.

De esta manera, más allá del espíritu de criticidad con el que se aborda este criterio, es de reconocer el afán que este proyecto tiene, de mejorar, no solo el enfoque, sino,





Despacho Ministerial
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
República de Costa Rica

MIDEPLAN-DM-OF-1138-2020

Pág. 9

primordialmente, la acción institucional del Estado en la gestión de un tema tan sensible y cardinal como es la gestión del combate a la pobreza, desde una estructura orgánica del Estado, mucho más simple y centralizada que la actual.

Ahora bien, desde el punto de vista de la conformación estructural del sector público costarricense, el proyecto de ley modifica sustancialmente la institucionalidad pública, ya que busca:

- Crear el Ministerio de Ayuda Social (MAS), como la autoridad rectora en materia de asistencia social de la población en condición de pobreza; la Dirección de Puestos Libres, como un órgano con desconcentración máxima y personalidad jurídica instrumental adscrita al MAS; el Fondo de Tierras, como un órgano con desconcentración mínima y personalidad jurídica instrumental adscrita al Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG);
- Suprimir el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) -institución autónoma-; el Fondo Nacional de Becas (FONABE) -órgano desconcentrado del Ministerio de Educación Pública (MEP)-; el Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (MIVAH) –creado por una Ley de Presupuesto de la República-; el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU) -institución autónoma-; el Instituto de Desarrollo Rural (INDER) -institución autónoma-; el Fondo de Apoyo para la Educación Superior y Técnica del Puntarenense –ente público no estatal -; el Fondo Nacional de Becas de Solidaridad Social -órgano con desconcentración máxima del MEP-; el Sistema Nacional de Información y Registro Único de Beneficiarios del Estado –órgano de desconcentración máxima y personalidad jurídica instrumental adscrito al IMAS-
- Transformar el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), en el Ministerio de Trabajo (MT), cuya competencia será exclusiva en materia laboral.
- Traslado del Fondo de Desarrollo y Asignaciones Familiares (FODESAF), así como las funciones y competencias actuales de FONABE al MAS, quien tendrá la administración y ejecución de estos fondos y competencias; las funciones y competencias en materia de planificación urbana actuales del INVU al Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN); el programa de ahorro y préstamo del INVU al Banco Hipotecario de la Vivienda (BANHVI); y, el Fondo de Tierras, así como la compra de tierras y asignación de estas a las personas agricultoras que realiza el INDER al Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG).

De esta forma, se puede observar que el proyecto de ley crea nuevas instituciones públicas, suprime otras y mantiene como órganos desconcentrados preexistentes en la normativa actual; según lo establecido en el artículo 1 al crear el Ministerio de Asistencia Social (MAS). De igual forma crea un órgano adscrito a este, con desconcentración mínima y personalidad jurídica instrumental, denominado Dirección de Puestos Libres del MAS. Aunado a ello el artículo 19 que modifica la Ley 7064, en el artículo 3 le otorga desconcentración mínima y personalidad jurídica instrumental al Fondo de Tierras, adscrito al Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG). De forma similar, el artículo 23 al reformar el artículo 3 de la Ley 7769; cambia la adscripción de la Comisión Nacional Interinstitucional para Atender a las Mujeres





Despacho Ministerial
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
República de Costa Rica

MIDEPLAN-DM-OF-1138-2020

Pág. 10

en Condiciones de Pobreza como órgano de desconcentración máxima y con personalidad jurídica instrumental, del IMAS al Ministerio de Asistencia Social (MAS).

No obstante, es importante reiterar que el proyecto, carece de elementos técnicos básicos para determinar la necesidad de realizar tal volumen de modificaciones antes planteadas, ya que no analiza puntualmente cada caso en particular, no presenta información acerca de cómo se espera que estas modificaciones impacten la problemática en cuestión, además de omitir información respecto a la inversión que se deberá realizar para implementar la propuesta en cuestión, es decir, cuál será el monto que se deberá destinar a liquidaciones –en los casos que corresponda-, de donde se obtendrán estos recursos y en especial, si se espera obtener un ahorro al respecto.

En cuanto a la creación del Ministerio de Asistencia Social (MAS), no habría gran modificación respecto al número de Ministerios de Gobierno, ya que se plantea adicionalmente la eliminación del Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (MIVAH), es decir, se mantendrá un número de 18 ministerios, además del traslado de la rectoría que actualmente se encuentra en el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), lo que sucede en este caso, es que no se encuentra la justificación técnica y de pertinencia para estos tres cambios, ya que toda la justificación se centra en una aparente falta de rectoría, descoordinación y duplicidad de funciones y competencias, que no se ahonda, ni se explica con el detalle necesario en la exposición de motivos, es decir, no se presenta información que permita determinar que la creación del MAS vaya a coadyuvar en la solución a los problemas de gestión (duplicidad, clientelismo político, creciente incremento en gastos administrativos, burocracia, entre otros). Sin considerar, que el proyecto resume la creación de este Ministerio en tres artículos (creación, funciones y financiamiento), sin mucho detalle y explicación.

Si bien la creación de dicho Ministerio pretende cambiar el rango y los ámbitos de acción del combate a la pobreza, las “distorsiones” en este tema no se resuelven automáticamente con la reingeniería gubernamental. Muchos objetivos, funciones, procesos y resultados no es posible trasladarlos como piezas exactas de una estructura a la otra. Esta visión tecnocrática del Estado institucional costarricense limita el espacio tan amplio y multidisciplinario del combate a la pobreza, presentando una visión minimalista y reducida tanto de la lucha contra la pobreza como de la responsabilidad institucional. Ante este panorama, ignorar la complejidad de este problema en Costa Rica y supeditararlo a meros movimientos organizacionales puede señalar una imagen falsa de la reducción de la pobreza y la desigualdad social.

En cuanto a las funciones asignadas al MAS -artículo 2-, el proyecto de ley carece de precisión, ya que únicamente se podría considerar al (1) diseño, seguimiento y supervisión de la política de combate a la pobreza y su ejecución, así como (2) el desarrollo de planes y programas con las instituciones públicas involucradas en el combate a la pobreza, como funciones sustantivas, estratégicas, esenciales y generadoras de valor público. Por otra parte, no se hace referencia a una de sus funciones esenciales como es el ejercicio de la





Despacho Ministerial
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
República de Costa Rica

MIDEPLAN-DM-OF-1138-2020

Pág. 11

rectoría en cuanto al combate a la pobreza y la promoción del desarrollo social del país.

De manera que: (1) el desarrollo y administración de un registro único de personas o grupos familiares en condición de pobreza y beneficiarias, (2) la selección de las personas o grupos familiares beneficiarios, (3) la entrega de las ayudas a dichas poblaciones, (4) la administración de fondos –FODESAF y Fondo de Tierras-, son aspectos propios de gestión y que son aspectos de apoyo esencial para el adecuado cumplimiento de sus funciones estratégicas.

Por otra parte, se plantean funciones de fiscalización y evaluación de otras instituciones que ejecutan políticas, programas, planes y proyectos orientados al combate a la pobreza, lo cual debe ser verificado, ya que algunas de estas instituciones pertenecen al sector público descentralizado institucional o territorial (Patronato Nacional de la Infancia –PANI-, Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura –INCOPECA-, Junta de Desarrollo Regional de la Zona Sur –JUDESUR-, Caja Costarricense del Seguro Social –CCSS-, Municipalidades, entre otros) o que le deben rendir cuentas a otros Ministerios a los cuales se encuentran adscritos (Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor –CONAPAM-, Consejo Nacional de la Persona con Discapacidad –CONAPDIS-, entre otros), de manera, que el cumplimiento de esta función podría tener sus complicaciones operativas en la práctica, al menos que se establezcan convenios interinstitucionales que establezcan lo consiguiente y su periodicidad. No obstante, en esta materia, debe quedar a salvo el ejercicio de tutela administrativa y el de la misma rectoría ministerial que sí permitiría algún grado de fiscalización y por supuesto dirección de los entes descentralizados, amén del control ante y ex post de las auditorías internas y de la Contraloría General de la República en materia financiera.

Adicionalmente, la función asociada a rendir cuentas a la Comisión Permanente Especial para el Control del Ingreso y Gasto Público de la Asamblea Legislativa no parece ser estratégica para el funcionamiento de dicho Ministerio y debe ser una labor que debe realizar todo el Poder Ejecutivo en su conjunto, ya que cada Ministerio -con las orientaciones y líneas estratégicas establecidas por la persona que ejerza la Presidencia de la República- deben realizar una labor eficiente y eficaz de su gestión y los recursos de los cuales se dispone, ya que deben impactar en el desarrollo del país. De forma, que esta última función podría ser suprimida, ya que dentro de la labor que desarrolla la Asamblea Legislativa y sus respectivas Comisiones permite a través del control político solicitar este tipo de informes a cada jerarquía.

Otro aspecto, es que el proyecto no determina quién va a asumir las funciones, competencias e intervenciones públicas que actualmente desarrolla el MIVAH. De esta forma, el proyecto en cuestión da a entender que dicho Ministerio no realiza una labor sustantiva en el esquema organizacional del Estado y que podría suprimirse sin tener algún impacto en los servicios públicos, su eficiencia y eficacia, situación que si fuese cierta, debería sustentarse en estudios técnicos que así lo demuestren y no acudir a la simple referencia a su eliminación o cierre. En todo caso, dentro del proyecto de ley sólo en la





Despacho Ministerial
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
República de Costa Rica

MIDEPLAN-DM-OF-1138-2020

Pág. 12

exposición de motivos se hace referencia a la eliminación de este Ministerio, siendo que el tema sólo se referencia en los artículos asociados a la liquidación y cese de los funcionarios de dicho Ministerio, sin presentar una referencia expresa dentro de su articulado referente a dicho cierre.

No se presenta una explicación razonada del cierre de este ministerio ni menciones a los cambios o sobre quien asumiría las funciones que se ejecutan actualmente. Quizás solo en las reformas a la Ley 7052 “Ley del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda”, se expone como el BANHVI estaría absorbiendo el sistema de ahorro y préstamo que normalmente estuvo ubicado como parte del trabajo del INVU, pero esto ni siquiera lo relaciona directamente al MIVAH.

El proyecto de ley no precisa que se entiende por “personas o grupos en condiciones de pobreza”, “grupos vulnerables”, “programas sociales”, “asistencia social”, “desarrollo social”, por mencionar algunos temas relacionados con la materia. De igual forma, sería esperable que el proyecto planteará al menos como enunciados, algunos principios que deberían regir la atención a este tipo de poblaciones y la asignación de los programas sociales.

Con respecto a los Ministros y Viceministros, la Constitución Política establece en su artículo 141 que “Para el despacho de los negocios que corresponden al Poder Ejecutivo habrá los Ministros de Gobierno que determine la ley. Se podrán un solo Ministro dos o más Carteras”. Por su parte, la Ley General de la Administración Pública, No. 6227, dispone que el Ministro será el órgano jerárquico superior del respectivo Ministerio (artículo 28) y que el Presidente de la República podrá nombrar Viceministros, siendo que el Viceministro será el superior jerárquico inmediato de todo el personal del Ministerio, sin perjuicio de las potestades del Ministro (artículo 47).

De acuerdo con lo anterior, surge la interrogante del porqué el proyecto plantea que el MAS “contará con un viceministerio”, cuando no se le está asignando una temática en específico (como es el caso de los viceministros designados para la Administración del Gasto y los Ingresos y Recursos Financieros, los viceministros encargados del sector ambiente y sector energía, o el viceministro de juventud), y la existencia de los viceministros ya está estipulada en una Ley y su nombramiento es potestad del Presidente de la República. Por ejemplo, en la Ley de Planificación Nacional, No. 5525 no se hace mención a un Viceministro y dentro de su estructura se visualiza una unidad organizacional denominada Viceministro; en la Ley No. 3155 que crea al Ministerio de Obras Públicas y Transportes no se hace referencia a los Viceministros, sin embargo, actualmente ese Ministerio cuenta con un Viceministro de Infraestructura y Concesiones, un Viceministro de Transportes y Seguridad Vial y un Viceministro de Administrativo y de Gestión Estratégica, y así por el estilo, es común que exista más de un viceministerio, por lo que no se considera pertinente que se limite en este acápite la soberanía del Presidente de la República en cuanto a sus nombramientos.





Despacho Ministerial
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
República de Costa Rica

MIDEPLAN-DM-OF-1138-2020

Pág. 13

En conclusión, lo que se debería usar es la figura o puesto de viceministro, ya que referirse a un viceministerio es una distorsión organizacional, siendo que la estructura misma es la de un Ministerio que pone a su bien el uso de distintas unidades para realizar su competencia, que finalmente responde a una única institución: el MAS, otro punto a considerar es que la propia Ley 6227 establece con claridad el rol que le corresponde a un Viceministro.

En lo que corresponde a la creación, dentro del Poder Ejecutivo, de dos nuevos órganos desconcentrados y con personalidad jurídica instrumental, uno adscrito al MAG –Fondo de Tierras- y otro al MAS –Dirección de Puestos Libres-, la Procuraduría General de la República (PGR), mediante Opinión Jurídica OJ-137-2014 del 27 de octubre del 2014, concluye que:

“7. La proliferación de personas jurídicas instrumentales puede conducir, ciertamente, a quebrantar la unidad del Estado, particularmente atomizando al Poder Ejecutivo y provocando su desintegración en distintos centros con cierta independencia de gestión financiera y administrativa.

8. Por demás, en la medida en que el otorgamiento de una personalidad jurídica instrumental significa la separación de recursos, afectándolos a ciertos fines y permitiendo una gestión independiente, se menoscaba el principio de universalidad presupuestaria y con ello las facultades propias del Poder Ejecutivo para disponer cómo se invierten los recursos públicos. Así, como implica una flexibilización de los principios de caja única del Estado y de disposiciones en orden a materia contractual.

9. Aspecto que debe ser ponderado en función del fin por el cual se crea una persona jurídica instrumental, máxime que el ordenamiento jurídico ha sufrido modificaciones en orden a la administración financiera del país, que tienden a redundar en la eficacia, eficiencia de ese accionar, para lo cual se han adaptado las normas de ejecución presupuestaria y de contratación administrativa.

10. En ese sentido, en el estado actual del ordenamiento la creación de una persona jurídica instrumental no podría fundarse ni presentarse como una forma de “modernizar” la administración financiera frente a la rigidez de las disposiciones legales existentes. Y si esta modernización fuera necesaria, lo procedente es revisar las regulaciones aplicables, tanto en materia de ejecución presupuestaria como en la de contratación administrativa, a efecto de lograr una correcta, eficaz y eficiente administración de los recursos y la satisfacción del interés público, sin pretender sustraer del Ejecutivo un ámbito determinado de gestión financiera.” (El subrayado no corresponde al original)

Respecto a este punto, debe indicarse que en la actualidad los órganos que se pretenden crear funcionan como unidades organizacionales simples, esto es, sin desconcentración ni personificación instrumental, tanto del IMAS como del INDER respectivamente, siendo que





Despacho Ministerial
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
República de Costa Rica

MIDEPLAN-DM-OF-1138-2020

Pág. 14

dentro de la propuesta no se muestra información o estudios técnicos -en la exposición de motivos- que fundamente que estas dependencias deban pasar a conformarse como órganos desconcentrados con las características que se le brindan, lo cual es esencial para determinar que la propuesta realizada va a generar las mejoras esperadas en la prestación de los servicios que se brindan a las poblaciones más vulnerables y en especial que va a impactar en la eficiencia y eficacia de las políticas, planes, programas y proyectos que combaten la pobreza y disminuirán los porcentajes de pobreza que se indican en la propuesta.

La desconcentración es una técnica jurídico administrativa mediante la cual una competencia (función u obligación) del jerarca institucional es transferida (encargada o encomendada) mediante ley o reglamento, para que la ejecute -de manera exclusiva- una unidad u órgano inferior de la misma institución (ministerio institución autónoma o cualquier otra entidad que se rija por el derecho público). La desconcentración será mínima cuando el superior jerárquico del ministerio o institución no pueda avocar (retomar la competencia para sí temporalmente y para resolver una situación jurídica concreta) o revisar y sustituir la conducta del inferior (influyendo u obligando al órgano desconcentrado a variar lo resuelto valiéndose de su poder jerárquico). Siendo que cuando la desconcentración es mínima, el superior jerárquico sí puede girarle órdenes, instrucciones o circulares al inferior órgano desconcentrado, siempre y cuando estas disposiciones no afecten el núcleo duro que implica el ejercicio de la competencia desconcentrada.

En cuanto a la personalidad jurídica instrumental, según el Centro de Información Jurídica en Línea (CIJUL en Línea) del Colegio de Abogados y la Universidad de Costa Rica, la práctica legislativa de otorgar personalidad jurídica instrumental a órganos administrativos "(...) responde al menos a dos criterios: el primero de ellos, a razones técnicas que aconsejan una relativa independencia o autonomía de ciertos órganos y competencias para el mejor desempeño de sus funciones y cumplimiento de sus fines. En esta hipótesis, la desconcentración y la personificación de órganos, devienen en garantías a favor de los administrados (por ejemplo, mayor imparcialidad y objetividad y menor injerencia política en ciertas decisiones técnicas o jurídicas) o de ciertos intereses y fines públicos. El segundo criterio, consiste en la utilización de la figura debido a la incapacidad para alcanzar un consenso político importante entre las fracciones parlamentarias, para descentralizar la actividad. En esta segunda hipótesis, lo aconsejable, para la consecución de los fines es la descentralización y no la desconcentración con personalidad jurídica instrumental, que se queda a medio camino entre la centralización y la descentralización y, por tanto, con virtudes y defectos propios de ambos extremos."

De esta forma, se puede observar que darle características propias de desconcentración y personalidad jurídica instrumental, tanto a la Dirección de Puestos Libres, como al Fondo de Tierras, podría mantener los problemas que se pretenden subsanar con la eventual aprobación del proyecto de ley -tales como dispersión de competencias, descoordinación y fraccionamiento del aparato estatal-, así como la posibilidad de que estos órganos planteen





Despacho Ministerial
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
República de Costa Rica

MIDEPLAN-DM-OF-1138-2020

Pág. 15

la creación de estructura organizacional administrativa y de asesoría propias, ya que estas figuras así lo permiten según nuestra legislación y práctica administrativa, de manera que los eventuales ahorros planteados se podrían difuminar y volver a generar en un futuro cercano.

En todo caso, debe tomarse en cuenta que en la actualidad hay un esfuerzo del Poder Ejecutivo, que está impulsando la reducción de los órganos desconcentrados adscritos a los ministerios, ya que esto puede acarrear un aumento de costos, pero contrario a ello, el proyecto plantea una situación distinta, sin considerar que se plantea en el proyecto que el presupuesto de la Dirección de Puestos Libres sea aprobado por la Contraloría General de la República (CGR), lo cual podría resultar contrario a la Ley 9524 "Fortalecimiento del control presupuestario de los órganos desconcentrados del Gobierno Central"; que establece que la aprobación presupuestaria de los órganos desconcentrados se mantendrá bajo control del Ministerio de Hacienda y no de la Contraloría General de la República; con lo cual se pretende fortalecer los principios de universalidad y unidad presupuestaria, además de los controles que deben ejercer las autoridades políticas (ministros y diputados) sobre estas, en razón de la eficiencia y eficacia de su uso.

En cuanto a la Dirección de Puestos Libres, el proyecto de ley no establece con claridad sus funciones, los servicios que brindará y su objeto de creación, siendo que no brinda información clara respecto a su funcionamiento, lo que podría generar complicaciones al momento de implementar y poner en funcionamiento este órgano. Sin considerar que busca generarle un régimen de empleo distinto, lo cual también es contrario a los esfuerzos del Gobierno de minimizar las distorsiones que existen en la materia, de igual forma, el último párrafo da la posibilidad de que los Puestos Libres puedan estar en concesión, siendo que si este fuese el caso, no se ve la necesidad de contar con un órgano desconcentrado que su fin único sea fiscalizar un contrato de concesión, lo cual no se vería como una generación de valor público. No se llega a analizar cuál sería la competencia del MAS que se estaría desconcentrando a esta Dirección, ya que el fin es obtener recursos para atender a la población objetivo, pero esto no es una función estratégica o sustantiva de una institución pública, sino un tema propio de apoyo, siendo que la creación de esta Dirección como órgano desconcentrado no tendría una justificación técnica. Las características dadas a esta Dirección, implican que el superior (es decir el ministro correspondiente) no podrá avocar competencias del inferior, ni revisar o sustituir su conducta; asimismo se le otorga personalidad jurídica instrumental.

Aunado a lo dicho, es pertinente indicar que el proyecto mantiene y quizás agrava, la nebulosa existente en torno a la naturaleza jurídica de los Puestos Libres del IMAS y la condición de sus servidores, puesto que no queda claro si se trataría o no de una organización estatal, regida por el derecho público o privado, y si sus funcionarios serán considerados públicos o privados, dado que según el artículo 4 del proyecto, incluso tendrán un régimen especial de contratación. A raíz de esto, es preciso fijar que tipo de adscripción tendrá la Dirección que se propone y la necesidad de que se constituya con rango de





Despacho Ministerial
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
República de Costa Rica

MIDEPLAN-DM-OF-1138-2020

Pág. 16

Dirección dentro de la estructura del MAS, pudiendo manejarse por vía de simple concesión o contrato.

En determinado caso, si se quisiera crear como estructura organizacional, lo ideal es que a nivel de ley no se haga referencia a estructura organizacional, ya que este es un tema de gestión que podría afectar el sano funcionamiento de una institución pública, al tener que mantener una dependencia organizacional sólo porque una ley así lo establece, siendo esto contrario a los procedimientos sobre reorganización administrativa vigentes y los sanos principios de eficiencia y eficacia en el uso de los escasos recursos públicos, así como atender contra el principio de autodeterminación organizativa de la propia institución o ministerio y la posterior validación que MIDEPLAN debe hacer de las estructuras a crear, bajo el rigor de criterios técnicos y no políticos. En este punto es de reconocer el sano enfoque que venía haciendo el proyecto de ley, al disponer que las estructuras organizativas del MAS quedaran al arbitrio de reglamentación, lo cual es correcto, dado que el reglamento es la culminación del proceso de organización o reorganización institucional, por medio del cual los diversos ministerios e instituciones, con el concurso de MIDEPLAN, determinan las estructuras más convenientes para su buen funcionamiento, sin que esto quede librado, más o menos antojadizamente, a la rigidez de una ley.

En el caso del Fondo de Tierras, la modificación a la normativa del MAG copia prácticamente lo establecido en la actual ley del INDER, pero comete la equivocación técnica de transformar un fondo que es una herramienta de gestión financiera en un órgano público lo cual no es pertinente, sin considerar que no se establecen los fundamentos técnicos para desarrollar esta acción.

Asimismo, dentro del proyecto parece que automáticamente se absorberá este Fondo por parte del MAG, sin que medie un análisis de cargas de trabajo, infraestructura, recurso capital y humano, entre otros necesarios para alcanzar los resultados esperados. De igual manera, la administración de este Fondo, el MAG la podría desarrollar a través de la conformación de un fideicomiso, lo cual ha demostrado ser una herramienta financiera eficiente y de más bajo costo, que no requiere la creación de nueva institucionalidad pública.

De esta forma, el artículo 19 que modifica la Ley 7064, establece a partir del artículo 3 otorgar desconcentración mínima y personalidad jurídica instrumental al Fondo de tierras, adscrito al Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG); creando, sin que sea imprescindible, otro órgano público.

Para este caso en particular, resulta técnicamente improcedente otorgarle características de órgano a un fondo financiero, siendo que el mecanismo de desconcentración pretende trasladar las competencias asignadas a una órgano específico con la finalidad de procurar mayor eficiencia y eficacia en el servicio que se brinda. En el caso de este Fondo no se logra determinar cuál sería el núcleo de la competencia a desconcentrar, pudiendo más bien impactar negativamente el tamaño y la función del Estado con los costes financieros





Despacho Ministerial
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
República de Costa Rica

MIDEPLAN-DM-OF-1138-2020

Pág. 17

que esto conlleva.

Si es importante indicar, que en la exposición de motivos, no se hace referencia a la creación de estos dos órganos, sino que es hasta que se presenta el articulado que se hace mención a su institucionalización.

El proyecto de ley menciona una serie de órganos de la institucionalidad pública que podrían ser revisados y eventualmente ser eliminadas ciertas características de su naturaleza jurídica, en función de mejorar el funcionamiento del sector público, disminuir costos, burocracia y eventuales distorsiones en la conformación del sector público costarricense, tal y como se plantea en el proyecto, siempre y cuando se realicen los estudios técnicos correspondientes, tal es el caso de la (1) Secretaría Técnica de la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil, que conforme al artículo 9 de la Ley 9220 es "...un órgano de máxima desconcentración, técnica y funcionalmente especializado, con independencia de criterio, y personalidad jurídica instrumental y presupuestaria.", así como se encontraría adscrito al MAS en el eventual caso de su creación; y (2) la Comisión Nacional Interinstitucional para atender a las mujeres en condiciones de pobreza, establecida en el artículo 1 de la Ley 7769 como un "...órgano de desconcentración máxima y tendrá personalidad jurídica instrumental..." adscrito también al IMAS. Es más, respecto de esta última, ya existe una Auditoría Especial realizada por la Contraloría General de la República, en la cual se indica que no opera o funciona en la práctica, siendo el momento oportuno para valorar su supresión o degradación como simple unidad o dependencia dentro del MAS.

Como se ha indicado anteriormente, el proyecto de ley, es escaso en justificar claramente la necesidad de otorgarle desconcentración mínima y personalidad jurídica instrumental a la Dirección de Puestos Libres y al Fondo de Tierras, dado que carece de información técnica respecto a impactos, necesidades, análisis costo – beneficio, entre otros aspectos que son necesarios al momento de considerar la naturaleza de un ente, órgano o dependencia.

Al respecto, es necesario hacerse estas preguntas en relación a la creación o existencia de cualquier institución pública:

- ¿Cuál es la necesidad técnica que exige la atención del tema?
- ¿Existe forma de atender dicha problemática por medio de estrategias que no impliquen la creación de una institución u órgano público?
- ¿Se han investigado otras opciones o alternativas desde el sector público para atender la situación?
- ¿Se puede realizar una intervención institucional para el abordaje de una determinada situación por medio de una o varias instituciones, órganos o dependencias ya existentes?
- ¿Cuál es la utilidad y generación de valor público de atender dicha situación con la creación de una nueva institución, órgano o dependencia pública?





Despacho Ministerial
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
República de Costa Rica

MIDEPLAN-DM-OF-1138-2020

Pág. 18

- ¿Existe ya alguna institución, órgano o dependencia pública que pueda asumir las funciones propuestas en el proyecto de ley?
- ¿Se identifican duplicidades en el proyecto de ley respecto de otras instituciones, órganos o dependencias ya creadas?

El proyecto de ley carece de elementos de fundamentación técnica que permitan analizar la pertinencia y el impacto o beneficio en la prestación de los servicios y en especial para el combate de la pobreza, que se podría generar con el cierre del Fondo Nacional de Becas (FONABE), el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU), el Instituto de Desarrollo Rural (INDER), el Fondo de Apoyo para la Educación Superior y Técnica del Puntarenense, el Fondo Nacional de Becas de Solidaridad Social y el Sistema Nacional de Información y Registro Único de Beneficiarios del Estado (SINIRUBE).

Debe indicarse que en ningún apartado del proyecto de ley se hace referencia específica al cierre del Fondo de Apoyo para la Educación Superior y Técnica del Puntarenense, el Fondo Nacional de Becas de Solidaridad Social y el Sistema Nacional de Información y Registro Único de Beneficiarios del Estado (SINIRUBE), sino que es una situación que se concluye al plantearse en el capítulo VI del proyecto la derogatoria tácita de las leyes que establecieron estos órganos.

De igual manera, en el caso de FONABE, ya existe en la agenda legislativa el proyecto de ley 21.344, cuyo propósito es el cierre de este órgano y su traslado al IMAS, el cual ya cuenta con un dictamen afirmativo de la Comisión Legislativa respectiva.

Otro aspecto a considerar, es que el proyecto de ley no hace referencia a qué sucederá con el Centro Histórico de la Reforma Agraria de Costa Rica y el Parque Temático, el cual conforme al artículo 1° de la Ley 9029, se considera "...un órgano de desconcentración máxima del Instituto de Desarrollo Agrario (IDA)..."

En cuanto al cierre del INDER el proyecto presenta el traslado de funciones al MAG, al menos en lo que corresponde al Fondo de Tierras, pero no hace referencia al Fondo de Desarrollo Rural que establece la Ley 9036 u otras funciones que tiene dicha Institución, respecto al impulso del desarrollo rural, quedando estos temas sin atención por parte de una determinada institución pública, lo cual podría impactar en el adecuado desarrollo de las comunidades rurales y eventualmente aumentar los índices de pobreza, más que generar su anhelada disminución.

En este sentido, deben plantearse preguntas como ¿qué se hace con los objetivos del desarrollo rural, con la aplicación de las políticas de desarrollo rural y con las estrategias de coordinación y fomento en la participación rural (artículos 5 al 13, Ley 9036), siendo que INDER es el responsable legal para todo esto? Es decir, básicamente en ¿qué quedarían las funciones, competencias y potestades del INDER (art 15 y 16) si este proyecto de ley





Despacho Ministerial
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
República de Costa Rica

MIDEPLAN-DM-OF-1138-2020

Pág. 19

aplica su desaparición, y solo retoma parcializadamente el tema de la administración del Fondo de Tierras por parte del MAG?

¿Qué pasa con el Fondo de Desarrollo Rural (art 73 a la 77), y con la Secretaría Técnica de Desarrollo Rural (art. 78 y 79) que trabaja con la Junta Directiva del INDER; donde se ubicarían ahora? La propuesta de cierre del INDER padece un abordaje simplista y confuso, ya que parece que el proyecto únicamente rescata la administración y materia del Fondo de Tierras, omitiendo totalmente el resto del trabajo del INDER, pero condenándolo a su desaparición, sin tomar en cuenta el tema del desarrollo rural como un elemento más del combate de la pobreza, en tanto se trata de la atención de una población vulnerable.

Al respecto, se recomienda la necesaria consulta a la rectoría del Sector de Desarrollo Agropecuario, Pesquero y Rural con el objetivo de conocer su posición, el impacto que tendría esta medida en la reestructuración de su institucionalidad, las funciones del sector y cuales instituciones asumirían las otras funciones para garantizar la coherencia y articulación institucional y sectorial.

Respecto al INVU, el proyecto da a entender que su funcionamiento sólo se circunscribe a la planificación urbana y la administración del Programa de Ahorro y Crédito, funciones que son trasladadas al MIDEPLAN y al BANHVI respectivamente, pero no hace referencia a otro tipo de servicios, funciones o competencias que desarrolla dicho Instituto como es el caso de la asesoría en materia de planes reguladores por mencionar un ejemplo. De esta forma, el proyecto no presenta fundamentación y análisis técnico respecto a las demás competencias que desarrolla dicho Instituto y que podrían quedarse sin ejecutar.

Asimismo, se recomienda valorar que por la naturaleza del programa de vivienda, un ente no financiero debe asumir o continuar asumiendo la responsabilidad de los programas de vivienda urbana y rural ya que el ámbito de competencia del BANHVI es distinto a la propuesta, lo cual puede crear una visión economicista y un desorden administrativo y de orientación del sistema de vivienda, mismo que se ha mantenido estable, pero debe mejorarse con respecto a los resultados alcanzados.

De igual forma, en el proyecto es clara la reducción del INVU a dos productos (el sistema de ahorro y préstamo y el Plan de Desarrollo Urbano), lo que demuestra una visión reduccionista del trabajo que realiza esta institución. Al no abordarse con estudios o investigaciones el resto del trabajo que realiza el INVU, al proponerse su cierre, no se especifica el estado de todas las otras funciones, procesos y productos que realiza el instituto. Básicamente no se señala nada sobre las demás funciones, lo que podría ocasionar un cisma en el desarrollo de temáticas conexas que maneja el instituto.

Situación similar acontece con los otros órganos e instituciones que se plantean suprimir y que fueron mencionados anteriormente.





Despacho Ministerial
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
República de Costa Rica

MIDEPLAN-DM-OF-1138-2020

Pág. 20

En cuanto al traslado de funciones indicado en el punto anterior, el proyecto de ley no considera la capacidad instalada (recurso humano, especialidad técnica, tecnología, infraestructura, financiero, entre otros) que puede llegar a tener el MIDEPLAN para asumir las competencias asociadas a la planificación urbana, el BANHVI en cuanto al Programa de Ahorro y Crédito o el propio MAG para asumir la administración del Fondo de Tierras, siendo un aspecto relevante a considerar, ya que estas competencias se podrían ver afectadas en su funcionamiento, sin considerar que algunos de los funcionarios que desarrollan las competencias en la actualidad tienen un régimen de empleo distinto al de las instituciones de las cuales provienen, como es el caso de los ministerios, cuyos salarios son regulados por el Régimen del Servicio Civil y el traslado de algunas direcciones y funcionarios podría generar una distorsión o incluso dislocación en esta materia, lo cual el proyecto de ley no considera.

El proyecto en cuestión también plantea otras modificaciones, pero más de índole administrativo, como es la supresión de la Dirección General de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (DESAF), así como la Dirección General de Bienestar Social, ambas del MTSS, quedando la administración del Fondo de Desarrollo y Asignaciones Familiares (FODESAF) en el MAS. En cuanto a estos dos ajustes, el proyecto carece de fundamentación técnica para plantear dichas supresiones, considerando la experticia que se ha podido generar desde dichas instancias en la gestión de dicho Fondo y el desarrollo de acciones de combate a la pobreza, pudiendo perder el Estado este conocimiento y posibles orientaciones y manejos en la materia.

Otras modificaciones administrativas que se realizan, es el traslado de la Dirección de Urbanismo –actualmente en el INVU- al MIDEPLAN, que como se ha indicado anteriormente no toma en consideración las capacidades instaladas de este Ministerio y ni la experticia requerida en la materia, siendo que dentro del proyecto no se presenta información respecto a la valoración de otras alternativas de instituciones que podrían asumir este rol, ya que el proponente procede a realizar una posible asimilación entre el Plan Nacional de Desarrollo y el Plan Nacional Urbano lo cual no es técnicamente correcto, ya que ambos instrumentos plantean propósitos distintos. Siendo el primero un instrumento técnico, pero con un gran matiz político, ya que responde a las prioridades país establecidas por el Gobierno de turno y el segundo un instrumento netamente técnico que debe impulsar el desarrollo y crecimiento de las ciudades y centros de población con visión a mediano y largo plazo para “...promover el mejor uso de la tierra, localizar las áreas públicas para servicios comunales, establecer sistemas funcionales de calles y formular planes de inversión en obras de uso público...”.

En cuanto a la Dirección de Urbanismo que se trasladaría a MIDEPLAN, el Informe Jurídico AL-DEST- IJU-133-2016 del Departamento de Estudios, Referencias y Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa indica que “Véase que la Dirección de Urbanismo era un órgano creado dentro del Instituto, llamado a desaparecer. La Dirección de Urbanismo se crea en el artículo 7, adscrita al INVU. Si posteriormente en el artículo 52, se elimina el INVU, con





Despacho Ministerial
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
República de Costa Rica

MIDEPLAN-DM-OF-1138-2020

Pág. 21

él desaparecerán sus órganos adscritos, incluida esta Dirección de Urbanismo, sobre la que no se ha dicho nada, ni se ha previsto su traslado, pero sí los fondos para su mantenimiento, lo cual es contradictorio.”

En caso de que las funciones de planificación urbana sean trasladadas a MIDEPLAN, se recomienda incluir -en la Ley 5525- un capítulo nuevo en materia de desarrollo urbanístico, dado que los artículos 10 y 11 ya existen actualmente en el articulado de dicha Ley.

En este sentido, se reitera en la necesidad de fortalecer la capacidad técnica de MIDEPLAN a nivel de recurso humano especializado así como la capacidad financiera y tecnológica, en caso de tener que asumir la responsabilidad de la planificación urbana nacional, siendo necesaria la creación de las Áreas o Unidades técnicas necesarias para dicha labor y contemplar los aspectos operativos de esto en la ley. A su vez, es importante indicar que los asuntos del desarrollo urbano abarcan todo el territorio nacional, incluidas las municipalidades y los planes reguladores cantonales en sus diferentes estados de elaboración- aprobación e implementación-

El proyecto de ley incurre en la inadecuada práctica administrativa de establecer puestos y niveles organizacionales de ciertas dependencias de las instituciones, como es el caso de la creación de un puesto de director general para el Fondo de Tierras o mantener el nivel organizacional a la Dirección de Urbanismo, por mencionar un par de casos. Así también, resulta oportuno mencionar que en el caso de la REDCUDI, en vez de establecerle una Secretaría Técnica, podría ser mejor que tuviera un Director Ejecutivo, aunque estos aspectos deben ser propios de los procedimientos usuales de reforma institucional que son resorte tanto de la institución o ministerio concernido como de MIDEPLAN.

Es por esto que se vuelve a recalcar que lo pertinente es no establecer estructura organizacional vía ley de la República, ya que este instrumento jurídico es rígido al momento de realizar modificaciones, siendo que la estructura organizacional debe ajustarse a los diversos y constantes cambios que se presentan en el entorno, por lo que lo conveniente es que se establezcan las funciones propiamente al Ministerio u órgano y que el tratamiento que brinde dicho Ministerio a la materia se ajuste a sus necesidades y posibilidades.

Básicamente, la recomendación técnica gira en torno a que la creación de unidades organizacionales (gerencias, áreas, direcciones, departamentos), se realice a través de un decreto ejecutivo y no en una ley. Por lo tanto, lo correcto es que la ley contenga las disposiciones generales concernientes con la creación del máximo ente tales como objetivos, atribuciones y aspectos generales de funcionamiento; y que mediante el reglamento a la ley o de un reglamento de organización del MAS se detalle la estructura organizacional que requiere para cumplir con las atribuciones que la ley le confiera. A modo de ejemplo, se menciona el artículo 6 de la Ley de Planificación, No. 5525, el cual cita “El Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica tendrá las unidades necesarias para cumplir adecuadamente con los objetivos y funciones que en la presente ley se





Despacho Ministerial
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
República de Costa Rica

MIDEPLAN-DM-OF-1138-2020

Pág. 22

establecen. Su organización interna se reglamentará por decreto ejecutivo.”

Otra consideración a valorar es que el proyecto ve el tema de la liquidación de las instituciones y órganos como un tema meramente económico, brindando la competencia al Ministerio de Hacienda (MH) de realizar el cierre de las instituciones y dependencias que se estarían cerrando, pero debe considerarse que este no es un tema solamente de recursos económicos, sino que se deben valorar otro tipo de aspectos como lo laboral o lo propio de gestión, donde se valoran aspectos como quien va a desarrollar aquellas funciones, competencias, responsabilidades, servicios y productos que el proyecto no estima, o quién le daría respuesta a esas necesidades de los usuarios, situación que como se indica no se ha valorado en el proyecto de ley con la profundidad y el detalle que amerita.

Al respecto, debe valorarse la incorporación del procedimiento de liquidación de funcionarios afectados por el cierre de varias instituciones, sin el afán de describir el proceso, no está claro el marco regulador para la operación de una Junta de Liquidación o procesos de liquidación por efectos de cierre de instituciones. Habría que realizar un estudio técnico que al menos contemple la situación de derechos laborales adquiridos por los afectados, y verificar tratados internacionales y el marco legal costarricense para conocer el detalle de la implementación del trabajo y de la autoridad para tomar decisiones en cuanto a la liquidación.

El proyecto de ley tampoco plantea de donde se obtendrán los recursos financieros para realizar la liquidación de las personas funcionarios que serán cesados con el cierre, traslado o cambio en sus condiciones laborales, ni para realizar la compensación de ocho salarios brutos que se propone en el artículo 46.

Se desconoce si el financiamiento se obtendrá del Presupuesto Nacional de la República o de las propias instituciones autónomas que van a ser cerradas, siendo que con la actual situación fiscal del país este es un tema relevante para plantear así como el eventual gasto en procesos judiciales que podría acarrear este tipo de procesos.

Asociado a este tema, el proyecto de ley, no plantea en su fundamentación una proyección técnica del monto que puede representar estas acciones para el Estado.

A este respecto, se recurre nuevamente a lo indicado en el Informe Jurídico AL-DEST- IJU-133-2016 del Departamento de Estudios, Referencias y Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa, el cual indica:

“El proponente parte de la idea, de que el Estado puede hacer lo mismo que hasta ahora, con menos recursos.

¿Cuántos menos recursos?, y en lo que es más importante: ¿Cuántos empleados o funcionarios menos? ¿De cuántos despidos o liquidaciones se está hablando propiamente? No cabe duda que posiblemente la parte más sensible del proyecto de cara a sus efectos





Despacho Ministerial
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
República de Costa Rica

MIDEPLAN-DM-OF-1138-2020

Pág. 23

negativos es valorar la cantidad de despidos (desempleo) que eventualmente generará. Para poder hacer una correcta relación entre los beneficios del proyecto, y sus eventuales efectos negativos, sobre si ese alcance es muy focalizado o no, sería necesario conocer previamente esas cifras.

Pero el proyecto solo propone la reestructuración del sector social como una acción o decisión político, dejando los detalles, que al final son los que dan el valor o la importancia a esa decisión, a cuantificar a futuro.

Desde ese punto de vista se advierte que no es posible realizar una valoración objetiva de los alcances del proyecto y sus efectos, o lo que es lo mismo, no es posible valorar la proporcionalidad (y por ende la racionalidad de la medida) porque la ejecución de esa decisión política como tal no es concreta ni definida.” (El subrayado no corresponde al original) En este punto se debe valorar el costo de oportunidad que la transición de toda la transformación que el proyecto propone implica, en cuanto a los atrasos de la atención de las diversas poblaciones objetivo de los diversos programas, debiendo procederse con mucho orden y sincronía para que los ciudadanos no se vean afectados.

Con respecto al Registro Único de Personas o Grupos Familiares en Condición de Pobreza y el Registro Único de Personas o Grupos Familiares Beneficiados, no se entiende la necesidad de distinguir como registros independientes, ya que la única distinción que se pretende realizar, radica en que le persona o grupo familiar ha sido beneficiaria o no, siendo que esto se debe contener en un mismo registro con la distinción respectiva, ya que manejarlo de distinta manera podría más bien generar distorsiones al revisar dos registros distintos y hasta cometer el error de brindar la misma ayuda a una misma persona o grupo familiar, ya que se equivocaron en la revisión del registro. Esta acción un sistema informático lo puede subsanar sin grandes complicaciones y con los niveles de seguridad y transparencia necesarios.

Asimismo, no se hace referencia a la interoperabilidad que debe existir entre los diferentes sistemas de información, en caso de que se mantengan sistemas diferentes al que proponga el MAS, por ejemplo con respecto a la CCSS; tampoco se menciona lo referente a las Fichas de Información Social que se utilizan actualmente para recabar los datos de las personas en condición de pobreza o pobreza extrema; ni cómo se procederá con la actualización de dicho registro, si será a través de los cogestores sociales, las municipalidades o el INEC.

Otro aspecto a considerar es que respecto a estos registros se debe de ahondar en los mecanismos de manejo de la información, privacidad, confidencialidad y tratamiento de esos datos. Además no se puede omitir que atañe al actual SINIRUBE, el cual señala algunos elementos que podrían recuperarse de la ley actual para fortalecer este tema.

El artículo 6 y 7, inciso d) indica “transferencia a mujeres en condición de pobreza”; al respecto debe considerarse vulnerable cualquier persona independientemente de su





Despacho Ministerial
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
República de Costa Rica

MIDEPLAN-DM-OF-1138-2020

Pág. 24

género; por lo cual debería habilitarse la transferencia a poblaciones en condición de pobreza, independientemente de su género, edad, raza o cualquier forma de distinción y más bien valorarse la vulnerabilidad de la cual son susceptibles. A este efecto y a fin de no incurrir en discriminaciones inconstitucionales, en el artículo 15, debería eliminarse la mención a “amas de casa” cambiándola por ejecución de trabajo doméstico, el cual no necesariamente lo hacen solo las mujeres.

En cuanto a lo regulado en el artículo 8 referente a los beneficiarios, la norma no es clara, ya que lo refiere al artículo 7, pero este artículo no se dirige propiamente a los beneficiarios, sino a los requisitos para acceder a las ayudas sociales, es decir, lo refiere a cualquier persona o grupo familiar que califique a una ayuda social, siendo o no una persona o grupo familiar en condición de pobreza, lo cual debería ser valorado para que se subsane y se determine con mayor claridad.

El artículo 15 sobre las transferencias monetarias condicionadas parece impreciso al citar las fuentes de donde provendría el dinero, pero no detalla (con excepción del superávit de INCOP) sobre porcentajes de FONABE, FODESAF y sus recursos propios.

Este mismo artículo 15 señala “Para el financiamiento de estas becas, que el MAS destinará el cero coma cuarenta y tres por ciento (0,43%) de los presupuestos ordinarios y extraordinarios del Fodesaf y de sus modificaciones presupuestarias”; al respecto debe considerarse que actualmente dicho fondo dispone la siguiente distribución el 18,1% se destina al sector Vivienda, 16,2% a Educación, 12,8% a Salud, 48,8% a Protección social, 2,2% Empleo, 0,9% Construcción y equipamiento y 1,0% para gastos administrativos de recaudación y administración. En términos de transferencias se distribuye el 23,48% se asignar al Régimen No Contributivo de la CCSS (incluye la partida del MTSS), el 23,72% al IMAS (incluye la partida del MTSS, programa de AVANCEMOS y Red de Cuido), 18,07% se asignará al BANHVI, 7,91% MEP programa Comedores Escolares, 5,65% CCSS Asegurados por Cuenta del Estado, 6,92% Dirección de CEN CINAI, 2,59% al PANI, 0,43% a FONABE y un 11,23% otros programas sociales.

Nótese que para efectos de becas se destina 0,43% para FODESAF y 23,72% para las becas AVANCEMOS y Red de Cuido, entre otros rubros. Por lo cual debe considerarse el porcentaje que actualmente se destina para cada rubro, además de los recursos previamente comprometidos por disposición de las diferentes leyes existentes; ya que de variarse lo programado hasta la fecha podría impactar a poblaciones vulnerables.

Pese a que el proyecto pretende despolitizar y evitar el clientelismo político en la asignación de los programas sociales, en el artículo 20 se mantiene el inciso c) del artículo 13 de la Ley 7052 “Ley del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda y Creación del BANHVI (Banco Hipotecario de la Vivienda)”, en el cual se indica que en la Junta Directiva del BANHVI habrá dos representantes de partidos políticos representados en la Asamblea Legislativa, siendo este el momento oportuno para modificar esta situación y colocar a dos





Despacho Ministerial
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
República de Costa Rica

MIDEPLAN-DM-OF-1138-2020

Pág. 25

representantes que representen intereses comunes y no particulares o en determinado caso, mantener esta Junta en la conformación de cinco personas, lo cual podría traer un ahorro en el pago de dietas que se podría asignar a los programas sociales que financia el BANHVI. La conformación de un órgano colegiado debe obedecer a criterios técnicos y evitar conflictos de interés a fin de lograr el cometido trazado, proveer de vivienda a las personas o grupos familiares que así lo requieran. Considerando incluso las recomendaciones realizadas por la OCDE y Basilea; que recomiendan que los miembros de las juntas directivas deben ser independientes, no políticos, a fin de evitar o minimizar en lo posible conflictos de interés.

En cuanto al artículo 22 referente a cambios en la Ley 4220 “Ley de Planificación Urbana, y sus reformas” también se detectan cambios en las fuentes y destinos de impuestos como los señalados en la Ley 5792, “Crea Timbre Agrario e Impuesto de Consumo a Cigarrillos y Bebidas”, por lo que deberían plantearse en la exposición de motivos las justificantes para dichos cambios.

El artículo 23 al reformar el artículo 1 de la Ley 7769; mantiene a la Comisión Nacional Interinstitucional para Atender a las Mujeres en Condiciones de Pobreza como órgano de desconcentración máxima y con personalidad jurídica instrumental, cambiando su adscripción al Ministerio de Asistencia Social (MAS). Siendo esta una de las acciones vitales a desarrollar por el Ministerio que se pretende crear y a efectos de no crear más institucionalidad pública que pueda impactar el erario del Estado, se considera poco pertinente desconcentrar dicha competencia. Asimismo, debe procurarse atacar la vulnerabilidad de las personas en condiciones de pobreza y según sea la necesidad establecer políticas específicas para algunas poblaciones como podrían ser las mujeres; pero no limitar vía ley el acceso a los servicios para cualquier población, independiente de su género, edad, raza, entre otros; ya que además de resultar discriminatorio, puede convertirse una limitante en la atención de poblaciones según sea la necesidad imperante.

Adicionalmente, la Ley 7769 establece que el IMAS (futuro MAS) coordinará todas las acciones tendientes a la atención de las mujeres en condiciones de pobreza y que para ello designará el contenido presupuestario, el apoyo logístico, el equipo, los materiales y el personal necesarios para el buen desempeño de dicha Comisión.

De acuerdo con lo anterior y considerando que entre las finalidades de este proyecto de ley se encuentran la eliminación de duplicidades y la unificación de competencias y programas de índole social; así como el hecho de que le correspondería al MAS dar todo el apoyo logístico y presupuestario para que esta Comisión funcione y que además, este Ministerio se encargaría de definir el número de mujeres que serían atendidas cada año, es que no se encuentra sentido para que una Comisión adscrita al MAS se encargue de definir las políticas y los programas para este grupo vulnerable.

Por lo tanto, lo correcto desde el punto de vista técnico - jurídico es: derogar la ley 7769 y





Despacho Ministerial
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
República de Costa Rica

MIDEPLAN-DM-OF-1138-2020

Pág. 26

transformar esta Comisión en un programa a desarrollar por parte del MAS y posteriormente determinar si debe conformarse -dentro de la estructura del MAS- una unidad organizacional que desarrolle la totalidad o una parte de las funciones establecidas en la Ley 7769, ya sea como simple dependencia (unidad) u órgano. Esta posible unidad organizacional quedaría reglamentada a través de un decreto ejecutivo y en la Ley de creación del MAS únicamente debería indicarse una atribución general relacionada con la atención a las mujeres en condición de pobreza.

En adición se recomienda considerar que en diversas investigaciones se ha sostenido que un incentivo económico puede significar el condenar a las mujeres a la dependencia económica por décadas, ya que son las cuidadoras de personas dependientes, por lo que se ha sugerido por parte de algunos países el brindar una renta única universal por estar en situación de “paro laboral” o desempleo, o bien por la opción de las personas al no encontrar trabajo por períodos determinados de tiempo.

Por otra parte, se ha argumentado que es mejor aprovechar las capacidades de las mujeres en el mercado de trabajo por medio del llamado “bono demográfico de género” en el desarrollo, realizado por el Estado de la Nación en 2019, el cual ha estimado que la incorporación de las mujeres al trabajo reduciría la pobreza en un 9%. En ese marco, es importante justificar cuales son las alternativas viables que este proyecto de ley propone para la atención de mujeres en situación de pobreza y las opciones que integren diversas modalidades, incluida la opción de capacitarse o certificarse para incorporarse al mercado laboral, por lo que se recomienda estimar las consideraciones de expertas investigadoras en el tema. Asimismo, se ha indicado que el asistencialismo ha mantenido la situación de pobreza de las mujeres Jefas de hogar por décadas y generaciones. En ese sentido, el empoderamiento de las mujeres y la reducción de brechas debe de realizarse conjuntamente entre IMAS o “MAS” e INAMU, sino esto puede significar el perpetuar la dependencia y rezago de las mujeres, lo cual no es congruente con la Agenda 2030 y el ODS 5 sobre:

“Lograr la igualdad de género y empoderar a todas las mujeres y las niñas. Con ello se busca empoderar a las mujeres y promover la igualdad de género es fundamental para acelerar el desarrollo sostenible. Poner fin a todas las formas de discriminación contra mujeres y niñas no es solo un derecho humano básico, sino que además tiene un efecto multiplicador en todas las demás áreas del desarrollo.

Por su parte el artículo 24 mantiene a la Secretaría Técnica de la Red de cuidado como un órgano desconcentrado en grado máxima del Ministerio de Asistencia Social (MAS) otorgándole además personalidad jurídica instrumental, dotándolo de una estructura organizacional y recurso humano. Para los efectos que se persiguen a través de la Redcudi, se recomendaría eliminar su desconcentración y que sus funciones sean asumidas por la institución mayor. Esto por cuanto los procesos de articulación institucional entre más dispersos se encuentren, se vuelven más complejos y a efectos de lograr atender las





Despacho Ministerial
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
República de Costa Rica

MIDEPLAN-DM-OF-1138-2020

Pág. 27

necesidades integralmente se requiere mayor cohesión institucional; aunado a que entre mayor institucionalidad pública se crea, mayor será el impacto financiero que deba asumir el Estado.

Adicional a la existencia de la Secretaría Técnica de Redcudi, es importante mencionar que la Ley 9220 también dispone el establecimiento de una Comisión Consultiva de la Redcudi responsable de su coordinación superior y una Comisión Técnica Interinstitucional como “órgano de coordinación de las acciones gubernamentales para la articulación, el fortalecimiento y la expansión de la Redcudi”. En sí, la Ley crea tres instancias que se encargan de formular políticas o programas en tres niveles diferentes, por lo que, la necesidad de que continúen funcionando todas, dado que a mayor cantidad de instancias y niveles, más compleja y lenta se vuelve la toma de decisiones y la operatividad del órgano.

Por otra parte, el citado artículo 24 indica que “Se reforma el párrafo tercero del artículo 4, el inciso d) del artículo 5, el párrafo primero del artículo 7, el último párrafo del artículo 9, el inciso j) del artículo 10, el párrafo primero del artículo 11, el inciso e) del artículo 12, el inciso a) del artículo 15, así como el párrafo primero de los artículos 18 y 20 de la Ley 9220, Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil, y sus reformas.”, sin embargo, no se realizan las siguientes modificaciones:

- No se modifica el inciso c) del artículo 5 el cual cita “El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social” cuando se supone que éste cambiaría su denominación a Ministerio de Trabajo.
- No se modifica el inciso a) del artículo 7 el cual cita “La persona titular de la cartera ministerial o viceministerial del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social” cuando se supone que éste cambiaría su denominación a Ministerio de Trabajo.
- No se modifica el inciso e) del artículo 7 el cual cita “La persona titular del Instituto Mixto de Ayuda Social” cuando se supone que este Instituto sería cerrado para dar paso al “Ministerio de Asistencia Social”.

Asimismo, no se especifica los alcances de la REDCUDI en relación a los CENCINAI por lo que se solicita incorporar o aclarar si siguen funcionando o no.

En el Artículo 26 que se adiciona a la Ley 7064, se hace referencia a los centros de población, lo cual no es atinente al concepto de territorios rurales que abarcan la unión de varios cantones tal y como funciona actualmente. Este artículo parece referirse a territorios rurales y los centros de población se consideran cabeceras de cantón o ciudades intermedias o interurbanas, dependiendo de la ubicación geográfica, lo cual suprime la constitución de los territorios INDER, concepto que debe aclararse en este proyecto de ley.

En el artículo 26 en el que se reforman los incisos e) y g) del artículo 5 y los incisos d) y f) del artículo 12 de la Ley 7735, Ley General de Protección a la Madre Adolescente y sus reformas. Sobre este tema se propone que el PANI, el INAMU y el Consejo de





Despacho Ministerial
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
República de Costa Rica

MIDEPLAN-DM-OF-1138-2020

Pág. 28

la Persona Joven, tengan el rol de la atención en estos temas de protección de la madre adolescente.

En el artículo 29 en el que se reforman el inciso g) del artículo 8 de la Ley 8718, Autorización para el Cambio de Nombre de la Junta de Protección Social y Establecimiento de la Distribución de Rentas de las Loterías Nacionales, y sus reformas se establece un “porcentaje de un nueve por ciento (9%) a un nueve coma cinco por ciento (9,5%) que se destinará exclusivamente a financiar las pensiones del Régimen no Contributivo administrado por el Ministerio de Asistencia Social. La Junta de Protección Social depositará estos recursos en una cuenta a nombre del Ministerio de Hacienda en el banco comercial del Estado que este designe. Este Ministerio deberá incluir lo recaudado en el presupuesto ordinario de la República de cada año, en el título presupuestario que corresponda al MAS”.

En relación a esta propuesta, no se tiene claro porqué se presenta dicha variación, si el Régimen no Contributivo es parte de los sistemas de pensiones que ha administrado y otorgado la Caja Costarricense del Seguro Social por décadas y no se hacer referencia a los estudios técnicos que respalden que dicho cambio resulte más beneficioso para las personas beneficiarias de dicho régimen de pensiones.

En el artículo 30 se reforman el segundo párrafo del artículo 13, los artículos 31 y 38, el párrafo primero del artículo 51 y el inciso a) del artículo 172 de la Ley 7739 del Código de la Niñez y de la Adolescencia, y sus reformas. Con respecto al Subsidio supletorio, se considera que el otorgar a las mujeres embarazadas el derecho al subsidio únicamente durante el período prenatal y de lactancia, es una medida inmediata que debe posibilitar el paso subsiguiente en el acompañamiento de la familia, para poder referenciar a instancias de cuidado de personas menores de edad y de oportunidades de capacitación para el desempeño laboral y trabajar los temas de salud sexual de las mujeres en fases de prevención de embarazo y los aportes en ese tema por parte de INAMU, PANI y MEP. Asimismo, se deberá revisar en el actual contexto fiscal, el impacto de este subsidio.

Por otro lado, se reforman el inciso b) del artículo 14 y el último párrafo del artículo 18 de la Ley 7972, Impuesto sobre Cigarrillos y Licores para el Plan de Protección Social, y sus reformas. En este particular se debe especificar los cambios en la asignación presupuestaria o el cambio de destino de estos fondos, aclarar el propósito y su sustento legal.

También se reforma el inciso b) del artículo 2 de la Ley 9153, Creación del Fideicomiso de Apoyo a Productores de Café Afectados por la Roya, y sus reformas, punto “b” “...Financiamiento de los programas sociales del Ministerio de Desarrollo Asistencia Social (MAS), dirigidos a atender a las familias afectadas por la roya del café y otras contingencias agro productivas relacionadas con el cultivo; el MAS queda autorizado a utilizar criterios e instrumentos especiales de selección y calificación de las condiciones de pobreza, o de





Despacho Ministerial
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
República de Costa Rica

MIDEPLAN-DM-OF-1138-2020

Pág. 29

riesgo y vulnerabilidad, que enfrentan las personas o familias productoras afectadas”.

Se recomienda especificar como se manejará el Fideicomiso por parte del “MAS” y si se cuenta actualmente con la capacidad y experiencias en el campo de la salud ocupacional que tiene el MTSS, de la atención de trabajadores ocasionales y de personas migrantes que aportan a las labores productivas como la recolección del café, ya que actualmente este tema es asumido entre el MTSS y la Dirección General de Migración y Extranjería, el cual tiene relación con personas trabajadoras nacionales y migrantes.

En el artículo 59, se derogan unos incisos del artículo 5 de la Ley 7769, propiamente referido a la Integración del Consejo Interinstitucional para Atender a la Mujeres en Condiciones de Pobreza, sin embargo, esta modificación es incorrecta, ya que se refiere a los incisos d) y f) que se refiere a la CCSS y al INA, cuando en realidad la mención debe ser a los incisos e) y g) referidos al MTSS y el IMAS, reiterando que eventualmente se puede eliminar las características de órgano a esta Comisión, según se refirió supra.

Entre otras leyes y disposiciones se deroga la Ley 9137 Creación Sistema Nacional de Información y Registro Único de Beneficiarios del Estado; actualmente el SINIRUBE es un órgano desconcentrado del IMAS por lo que, al igual que otras instituciones que se estarían eliminando, se requeriría resolver las acciones necesarias en cuanto a activos, funcionarios e incluso la información de la cual dispone dicha institución. De hecho al ser un sistema de información, nunca debió constituirse como un órgano.

En cuanto a lo regulado en los Transitorios, el Transitorio VIII determina que el INVU no podrá recibir más solicitudes de crédito, además de que Transitorio IX determina que no podrá colocar más planes de ahorro y préstamo, una vez que entre en vigencia la Ley, sin embargo, no ahonda en especificar el procedimiento o medida temporal a ejecutar respecto a estos servicios mientras se implementa y cumple con lo establecido en esta normativa, ya que este accionar podría afectar a las personas usuarias de estos servicios, lo cual los deja en una indefensión y eventualmente no poder cumplir en el corto plazo con sus planes de vivienda digna, pese a haber cumplido con los requisitos establecidos en la actualidad.

III.- CONCLUSIÓN Y RECOMENDACIONES

MIDEPLAN brinda criterio negativo a la propuesta presentada porque carece de estudios técnicos que la fundamenten y porque variar el diseño institucional que tiene el sector social, en la forma que se propone, resulta perjudicial para su gestión y funcionamiento, lo que terminaría afectando a las poblaciones vulnerables beneficiarias de los bienes y servicios que brinda el sector.

Se recomienda efectuar una revisión y los estudios técnicos que permitan subsanar la propuesta de eliminación de instituciones, el traslado de funciones y competencias a otras instituciones y la operativización de los mismos (creación de estructura, dotación de recurso





Despacho Ministerial
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
República de Costa Rica

MIDEPLAN-DM-OF-1138-2020

Pág. 30

humano calificado y de recursos tecnológicos y presupuestarios, entre otros), movilidad laboral de las personas que actualmente prestan servicios, consulta institucional que permita un traslado de competencias y funciones ordenado y sin afectar la prestación de los bienes y servicios a la ciudadanía, etc. Asimismo, valorar la pertinencia de proponer la creación de un ministerio asistencialista con el nombre propuesto para el Ministerio de Asistencia Social (MAS) y cambiar por un enfoque coherente con la generación de capacidades, empoderar a las personas y acompañarlas en el proceso de movilidad social.

Atentamente,

María del Pilar Garrido Gonzalo
Ministra

- C. Carlos Molina Rodríguez, Viceministro, MIDEPLAN
Luis Román Hernández, Gerente de Área Modernización del Estado, MIDEPLAN
Olegario Sáenz Batalla, Gerente de Área Análisis del Desarrollo, MIDEPLAN
María José Zamora Ramírez, Jefa de la Unidad de Asesoría Jurídica, MIDEPLAN
Archivo