



14 de febrero de 2023
FCS-114-2023

M.Sc. Ana Carmela Velázquez Carrillo
Directora
Consejo Universitario

Estimada señora:

Reciba un cordial saludo. En relación con el oficio CU-87-2023, me permito trasladarle los insumos de dos unidades académicas referentes al proyecto denominado "Ley de transformación del Instituto Mixto de Ayuda Social en el Instituto de Desarrollo Humano e Inclusión Social, expediente 23.436.

Atentamente,

UCR Firmado
digitalmente

Dra. Isabel Avendaño Flores
Decana

IAF/avc

- C. Dra. Claudia Palma, directora, Escuela de Antropología
- M.Sc. Melania Portilla Rodríguez, docente, Escuela de Antropología
- Mag. Carolina Navarro Bulgarelli, directora Escuela de Trabajo Social
- Dra. Yessenia Fallas Jiménez y Mag. Milton Ariel Brenes Rodríguez, docentes, ETSoc
- Archivo

Adjunto: criterios



13 de febrero de 2023
EAT-65-2023

Dra. Isabel Avendaño Flores
Decana
Facultad de Ciencias Sociales

Estimada Isabel:

Es un placer saludarla. En respuesta al oficio FCS-53-2023 adjunto encontrará el criterio emitido por parte de la docente de nuestra Unidad Académica, M.Sc. Melania Portilla Rodríguez con respecto al proyecto de “Ley de transformación del Instituto mixto de Ayuda Social en el Instituto de Desarrollo humano e Inclusión Social, Expediente N°23.436”.

Agradeciendo la atención brindada, atentamente,

<MARCA_FIRMA_DIGITAL>

Dra. Claudia Palma Campos
Directora

Yanet

C.
Archivo
Adjunto:

Criterio sobre Proyecto de Ley:

**LEY DE TRANSFORMACIÓN DEL INSTITUTO MIXTO DE AYUDA
SOCIAL EN EL INSTITUTO DE DESARROLLO
HUMANO E INCLUSIÓN SOCIAL**

En principio, **el criterio sería estar en desacuerdo** con el proyecto de ley, hasta tanto no se realice una evaluación/análisis profundo del funcionamiento del IMAS en el contexto del sector social (políticas públicas sociales) que nutra este proyecto de Ley u otros similares.

En relación con lo anterior valen las siguientes aclaraciones.

- 1) Efectivamente se ha comprobado que el IMAS tiene limitaciones en la actualidad para solventar eficazmente la reducción de la pobreza en el país, como lo han evidenciado repetidamente los informes de la Contraloría General de la República. Hay tendencias que han modificado estructuralmente el problema de pobreza, como es el crecimiento de la población en pocas décadas por efecto de las migraciones internacionales y la inversión de la pirámide poblacional hacia un franco envejecimiento de la población. Hay que entender que la problemática de pobreza en Costa Rica era muy diferente en 1971 (año de creación del IMAS) período en el cual las políticas públicas de corte universal (salud, educación) y la situación de empleo casi pleno mediante la estrategia de ampliación del empleo público marcaban una situación socioeconómica muy diferente para el país. En ese entonces las políticas diferenciadas y paliativas del IMAS (políticas selectivas) iban dirigidas a sectores de población vulnerable con un perfil más definido, bajo la convicción de que sería posible revertir su situación en un tiempo perentorio y con el refuerzo de los impactos positivos de las políticas universales.
- 2) Para el 2023 no sólo la pobreza es alta sino compleja. Los informes del Estado de la Nación han prendido alertas sobre el crecimiento de la desigualdad social, el surgimiento de una sociedad polarizada y el deterioro alarmante de los sistemas de salud, educación pública y pensiones. Es decir, las columnas vertebrales del sistema de bienestar y protección social.
- 3) Ante esta situación el proyecto de ley señala la necesidad crear un ente encargado de la lucha contra la pobreza, pero con un perfil más amplio (protección + promoción), que pueda generar empleo, abrir líneas de crédito entre otras funciones y contar con mayores recursos (reubicando en su seno a FODESAF, algunas dependencias de la Junta de Protección Social, CONAPDIS, CONAPAM y PANACI). Transformar al IMAS en un Instituto de Desarrollo Humano e Inclusión social implicaría centralizar una gran parte de las políticas públicas sociales en una ventanilla única, integrando

los programas sociales que en este momento están dispersos y adolecen de una efectiva coordinación intersectorial e inter-institucional.

- 4) No obstante, una duda razonable surge al comprender que una ventanilla única no es garantía de una mayor efectividad y eficacia de las políticas sociales y sus instrumentos. En realidad, no parece adecuado centralizar toda la política social porque el carácter social está en muchas políticas públicas no estrictamente sociales. De ahí que posiblemente, aunque se diera la creación de un órgano centralizado, en el futuro seguirían surgiendo otros programas y proyectos de corte social en diferentes sectores públicos, y persistiría el problema de coordinación intersectorial difusa y dispersa. *De ahí que el meollo se centra más bien en la ausencia de una rectoría efectiva de las políticas sociales que alcance a todo el sector público.* En el artículo 14 sobre atribuciones del proyecto de ley bajo análisis, queda claro que a este ente no se le atribuye una rectoría más allá de su propia autoridad de política pública social individual. Una instancia de secretaría técnica para coordinación inter-institucional como el SINCA, que contempla el proyecto de Ley, es un espacio más de concertación, información, consulta y coordinación, pero no se aclara lo vinculante de los acuerdos que se puedan tomar.
- 5) En realidad, antes de hacer una transformación tan costosa para el país, habría que hacer un análisis profundo del IMAS para ver si lo que procede es crear una entidad diferente o hacer una reforma profunda al IMAS. Puesto que esta entidad cuenta no solo con subsidios, ayudas e incentivos para familias en situación de pobreza sino con otro tipo de programas como ideas productivas, que se orienta más bien a la generación de empleo y autoempleo. Es decir, el IMAS es actualmente, un conjunto de programas y proyectos insuficientemente evaluados. Sin una evaluación profunda y transparente, que informe adecuadamente sobre las problemáticas, las contradicciones, los cuellos de botella y las virtudes del sistema y funcionamiento del IMAS, es probable que se trasladen los problemas irresueltos a cualquier nueva que se busque crear para trasladar sus funciones.
- 6) Adicionalmente visto en su conjunto, el proyecto de ley deja ver un peso significativo que se hace en torno a la atención de las personas adultas mayores, lo cual es loable puesto que el crecimiento de esta población requiere de muchos mayores recursos de los que tiene asignados en la actualidad. No obstante, si la tendencia demográfica de esta población va en crecimiento, una solución distributiva será insuficiente, pues a este crecimiento debe de dotársele de recursos frescos igualmente crecientes. Lo cual no parece solucionarse únicamente con la inclusión de recursos de la Junta de Protección Social.
- 7) En el artículo 18 del Cap. II del proyecto de ley, se establece que los beneficios, se otorga a familias o personas indicadas por el SINIRUBE por un solo acto, ya sea anual o no, salvo condiciones excepcionales (ver también artículo 21). Si bien se sabe que no es posible ni deseable generar dependencias de las ayudas estatales, la realidad demuestra que dependiendo de la condición y magnitud de pobreza una ayuda única **no va a reducir** esta condición, sino se encadena a otras alternativas de generación de ingresos. Y esto es algo, que puede desprenderse de la misma experiencia del



IMAS.

- 8) Mas allá de todo lo antes observado, el proyecto contiene puntos valiosos que pudieran desarrollarse más, como el indicado en el artículo 55 donde se suscribe: *“sedestinará un mínimo de setenta por ciento (70%) a la inversión social, que no incluirá adquisición de activos fijos”*.



15 de febrero de 2023
ECP-171-2023

Dra. Isabel Avendaño Flores
Decana
Facultad de Ciencias Sociales

Estimada señora:

En seguimiento a su atento oficio FCS-53-2023, me permito hacer de su estimable conocimiento que esta unidad solicitó la colaboración de la Dra. Juliana Martínez Franzoni, M.Sc. Rolando Fernández Aguilar y el M.Sc. Harold Villegas Roman, para el análisis y pronunciamiento respecto al proyecto denominado "*Ley de transformación del Instituto Mixto de Ayuda Social en el Instituto de Desarrollo Humano e Inclusión Social*", Expediente N.º 23.436, quienes concluyeron lo siguiente:

Criterio de la Dra. Martínez Franzoni:

“¿Cómo se justifica el proyecto?”

Hace un planteamiento muy criollo del alcance de los ODS, con una narrativa que se referencia en un *link* oficial de la ONU, pero con una narrativa no siempre correcta o apegada a los conceptos originales.

Utiliza de justificación algunos informes como el *Estudio de Mercado Laboral y Política Social de la OECD de 2017* en donde se había incluido como recomendación de política para establecer una *ventanilla única para programa sociales*, y otros informes de la CGR, algunos de ellos bastante antiguos.

Parte del reconocimiento de un aumento en las familias en situación de pobreza y plantea que:

“En virtud de lo anterior tratándose del sector social existe una falta de articulación de políticas permanentes que tengan como objetivo la atención de los problemas estructurales de pobreza, la desigualdad y la exclusión social, que obedece en primera instancia a la falta de creación de una Institución especializada que tenga a su cargo la atención de estas situaciones con la adecuada estructura y recursos”





¿Qué pretende?

Crear el Instituto de Desarrollo Humano e Inclusión Social, como instancia que articulará y materializará la ejecución de los programas socioeconómicos, de manera que se simplifique la coordinación interinstitucional. Sus áreas de acción serían:

1. Protección Social
2. Promoción Social
3. Titulación de lotes propiedad del IDHIS. (Art 27)

¿Cómo quiere hacerlo?

- a. Mediante una modificación a leyes constitutivas, principalmente la N° 4760.
- b. Trasladando como instancias nuevas del Instituto al CONAPAM, el CONAPDIS y el PANACI.
- c. Trasladando e incorporando en la estructura actual instancias técnicas de la JPS. Implícitamente el FIDEIMAS deja de ser un fideicomiso.

Lo preocupante

- El enfoque de concentración no soluciona ni deja espacio para una instancia de direccionamiento político del Poder Ejecutivo (Por ej: un Ministerio de Desarrollo Humano) que resuelva el vacío de una rectoría legalmente respaldada.
- No se aprovecha el proyecto de ley para darle respaldo normativo al Consejo Presidencia Social.
- El traslado de CONAPAM y CONAPDIS a una institución centrada en la atención de la población en situación de pobreza y vulnerabilidad es un retroceso en tanto sus rectorías técnicas son para todos los estratos socioeconómicos de su población objetivo, e independientemente de que se cambie el nombre de IMAS a IDHIS no reduce el riesgo de que la vocación “focalizadora” de la institución tengan un enfoque regresivo sobre el enfoque universalista de dichas entidades.
- Tiene debilidades conceptuales serias en los conceptos utilizados como principios rectores, de inclusión social, inclusión social activa, dignidad de las personas, protección e impulso a la persona (Art 12).
- La lógica de concentrar instituciones, recursos, y con ello la toma de decisiones en una Megainstitución autónoma, sigue apegado un paradigma del SXX ya superado de “Lucha contra la pobreza” (Art 6 y 7), y de personas “beneficiarias” (Art. 8 y 14).
- Realiza una definición muy limitada del SINIRUBE (Art 10) pero mantiene vigente su ley.
- En sus atribuciones habla de política de discapacidad pero no de los programas, lo cual si sucede para la población adulta mayor aunque se hace un traslado general de las funciones que hoy tiene ambas instituciones rectora técnicas (art 14).



- Habla de aseguramiento estatal de las personas con discapacidad (art 16) pero el programa de aseguramiento por el Estado es ejecutado por la CCSS y no por el IMAS o por el IDHIS.
- Se habla de resguardo de datos (art 18) pero no se hace referencia a la Ley respectiva.

Lo positivo o interesante

- El proyecto de ley realiza una priorización expresa de las mujeres en situación de pobreza extrema y pobreza (Art 9).
- Incorpora el enfoque de territorialidad en los programas (Art 15)
- Mantiene la regla (70-30) existente ya en la ley N° 4760, para ejecución de recursos en programa y administración. (Art 55)
- Se vincula al instituto como parte de la “seguridad social” del país
- Recupera un marco de incompatibilidades y prohibiciones de participación en partidos político y postulación en cargos de elección popular (art 83, 84 y 85)
- Mantiene adscrita la Secretaría Técnica del Sistema Nacional Cuidados (SINCA)
- Las personas mantendrán sus derechos laborales (Art. 5)

Temas que necesitan mayor claridad sobre su alcance

- Para ejecutar el programa de empresas comerciales se autoriza al IDHIS a constituir una sociedad anónima, cuyo capital accionario, en su totalidad, pertenezca al IDHIS, y bajo esta forma de organización ejercerá el comercio en los términos que esta ley permite. (art 60) y agrega como ámbito de acción comercial la Explotación de actividad comercial ordinaria en todo el país, y la Explotación de actividad comercial mediante la modalidad de pequeños envíos sin carácter comercial. (art 62) y para ello se le autoriza a suscribir empréstitos (art 64).”

Criterio del M.Sc. Villegas Roman Fernández Aguilar, al cual se suscribe el M.Sc. Fernández Aguilar :

“Sobre el proyecto de Ley

En el momento de emitir esta respuesta el Expediente no cuenta con una Comisión asignada ni Informes de Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa.

Proponente: Poder Ejecutivo

1. Objetivo del proyecto:



Transformar el Instituto Mixto de Ayuda Social en el Instituto de Desarrollo Humano e Inclusión Social (IDHIS), el cual será un ente autónomo, con personalidad jurídica propia.

Asimismo, se transforma el Patronato Nacional de Ciegos (PANACI), el Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor (CONAPAM) y el Consejo Nacional de las Personas con Discapacidad (CONAPDIS) como instancias internas del Instituto de Desarrollo Humano e Inclusión Social (IDHIS). (Artículo 1)

El Instituto de Desarrollo Humano e Inclusión Social articulará y materializará la ejecución de los programas socioeconómicos, de manera que se simplifique la coordinación interinstitucional. Sus áreas de acción serían:

- Protección Social
- Promoción Social
- Titulación de lotes propiedad del IDHIS. (Art 27)

Modifica leyes constitutivas, principalmente la N° 4760.

Traslada instancias nuevas del Instituto al CONAPAM, el CONAPDIS y el PANACI.

Traslada e incorpora en la estructura actual instancias técnicas de la JPS. Implícitamente el FIDEIMAS deja de ser un fideicomiso.

2. Justificación (tomado del Proyecto 23.436)

Considerando lo anterior, a efecto de evitar duplicidades se hacen necesarias las reformas legales que se proponen a continuación, mediante las cuales se logrará una mejor y más eficiente ejecución de recursos de inversión social para la superación de la pobreza y la tutela de los derechos y promoción de las personas con discapacidad y personas adultas mayores, un correcto y unificado control de la asignación de recursos para beneficios sociales, haciendo más eficiente la gestión y cumpliendo con las normas internacionales adoptadas y nacionales dispuestas por el Estado costarricense.

En suma, aspira el Poder Ejecutivo con esta iniciativa consolidar un sistema de protección social robusto que esté al servicio de las personas, que facilite y agilice la ejecución de los programas sociales destinados a la promoción, protección y tutela de los derechos de la población más vulnerable. En este sentido, se propone transformar el IMAS en el Instituto de Desarrollo Humano e Inclusión Social (IDHIS) y unificar en este el CONAPDIS, el CONAPAM, el



PANACI, el FODESAF y el Departamento de Gestión Social y las unidades administrativas de Valoración Técnica, Distribución de Recursos y de Fiscalización de Recursos Transferidos de la Junta de Protección Social, garantizando la conservación de sus funciones sustantivas.

Costa Rica como Estado miembro de la OCDE se menciona en el estudio de dicho organismo sobre el mercado de trabajo y las políticas sociales: Costa Rica dispone en lo conducente que: *“...el país ha de redoblar sus esfuerzos para reducir la pobreza y la desigualdad de ingresos, así como promover una mayor participación en la actividad económica formal de grupos demográficos fundamentales, como las mujeres, los jóvenes y los inmigrantes...”*

Para tal efecto, dicho informe recomienda al Estado costarricense, en lo que interesa, lo siguiente:

“... Establecer un organismo de ventanilla única o mejorar la coordinación de los programas sociales con el fin de evitar la dispersión de unos recursos limitados y ayudar a los grupos vulnerables a utilizar el sistema y solicitar los servicios de empleo...”

Desde 1971, el Instituto Mixto de Ayuda Social (en adelante IMAS) y otras instituciones del Sector Público, han venido gestionando recursos para la atención de programas sociales en cumplimiento de los fines establecidos en sus respectivas leyes. Si bien se han venido implementando de una manera razonablemente eficiente, ha quedado claro mediante recomendaciones de organismos internacionales y del órgano contralor costarricense que existen oportunidades de mejora.

Utiliza de justificación algunos informes como el *Estudio de Mercado Laboral y Política Social de la OECD de 2017* en donde se había incluido como recomendación de política para establecer una *ventanilla única para programas sociales*, y otros informes de la CGR, algunos de ellos bastante antiguos.

Parte del reconocimiento de un aumento en las familias en situación de pobreza y plantea que:

“En virtud de lo anterior tratándose del sector social existe una falta de articulación de políticas permanentes que tengan como objetivo la atención de los problemas estructurales de pobreza, la desigualdad y la exclusión”



social, que obedece en primera instancia a la falta de creación de una Institución especializada que tenga a su cargo la atención de estas situaciones con la adecuada estructura y recursos”

3. Criterio recibidos

No hay al momento

4. Análisis del proyecto ¹

5.1 Aspectos que pueden ser considerados rescatables del proyecto:

- ✓ El proyecto de ley realiza una priorización expresa de las mujeres en situación de pobreza extrema y pobreza. (Art 9)
- ✓ Incorpora el enfoque de territorialidad en los programas. (Art 15)
- ✓ Mantiene la regla (70-30) existente ya en la ley N° 4760, para ejecución de recursos en programa y administración. (Art 55)
- ✓ Se vincula al instituto como parte de la “seguridad social” del país.
- ✓ Recupera un marco de incompatibilidades y prohibiciones de participación en partidos político y postulación en cargos de elección popular (art 83, 84 y 85)
- ✓ Mantiene adscrita la Secretaría Técnica del Sistema Nacional Cuidados (SINCA).
- ✓ Las personas mantendrán sus derechos laborales. (Art. 5)
- ✓ La figura de “Patronado” en el caso específico del PANACI, debería eliminarse para avanzar hacia un concepto más actual del abordaje de la política social.

5.2 Aspectos que generan dudas y/o preocupaciones del proyecto

- Aunque se supone que la Rectoría del sector social es el Ministro de Desarrollo Humano e Inclusión Social (Presidente del IMAS), esta Rectoría no queda clara en el proyecto de ley con la creación del Instituto nuevo. (Artículo 6, Artículo 14) ²
- Tiende a desaparecer el expertiz y especialización que el Estado ha ido adquiriendo en la atención de población vulnerable al concentrar esas instituciones en una sola.

¹ Apuntes de varios colegas, enviados por la Dra. Juliana Martínez F. el 2 de febrero.

² Conversación con el economista y experto en política social Dr. Pablo Sauma F.



- Concentra funciones de varias instituciones en el IMAS pero con énfasis en la figura política del jerarca y no necesariamente en la institucionalidad.
- El enfoque de concentración no soluciona ni deja espacio para una instancia de direccionamiento político del Poder Ejecutivo (Por ej: un Ministerio de Desarrollo Humano) que resuelva el vacío de una rectoría legalmente respaldada.
- No se aprovecha el proyecto de ley para darle respaldo normativo al Consejo Social Presidencial.
- El traslado de CONAPAM y CONAPDIS a una institución centrada en la atención de la población en situación de pobreza y vulnerabilidad es un retroceso en tanto sus rectorías técnicas son para todos los estratos socioeconómicos de su población objetivo, e independientemente de que se cambie el nombre de IMAS a IDHIS no reduce el riesgo de que la vocación “focalizadora” de la institución tengan un enfoque regresivo sobre el enfoque universalista de dichas entidades.
- Tiene debilidades conceptuales serias en los conceptos utilizados como principios rectores, de inclusión social, inclusión social activa, dignidad de las personas, protección e impulso a la persona (Art 12).
- La lógica de concentrar instituciones, recursos, y con ello la toma de decisiones en una Megainstitución autónoma, sigue apegado un paradigma de política social del siglo XX ya superado de “Lucha contra la pobreza” (Art 6 y 7), y de personas “beneficiarias” (Art. 8 y 14).
- Realiza una definición muy limitada del SINIRUBE (Art 10) pero mantiene vigente su ley.
- En sus atribuciones habla de política de discapacidad pero no de los programas, lo cual si sucede para la población adulta mayor aunque se hace un traslado general de las funciones que hoy tiene ambas instituciones rectora técnicas (art 14).
- Habla de aseguramiento estatal de las personas con discapacidad (art 16) pero el programa de aseguramiento por el Estado es ejecutado por la CCSS y no por el IMAS o por el IDHIS.
- Se habla de resguardo de datos (art 18) pero no se hace referencia a la Ley respectiva.

5. Conclusión



ECP-171-2023

Página 8

1. Se recomienda **no apoyar** el proyecto 23.436 que crea *el Instituto de Desarrollo Humano e Inclusión Social, Expediente N.º 23.436*, tal y como está redactado actualmente.
2. Se recomienda se consulte a las organizaciones del sector social de la sociedad civil involucradas y a expertos en política social, en un proceso participativo y abierto de construcción de una política pública tan sensible para sectores vulnerables.

(...) Referencias básicas

-Proyecto de Ley 23.436

-Entrevista Dr. Pablo Sauma F

-Correo Dra. Juliana Martínez.

-Constitución Política de Costa Rica.”

En vista de las apreciaciones de los especialistas, manifiesto que estoy de acuerdo con las observaciones realizadas al proyecto denominado “*Ley de transformación del Instituto Mixto de Ayuda Social en el Instituto de Desarrollo Humano e Inclusión Social*”, Expediente N.º 23.436.

Sin otro particular, se despide atentamente,

UCR | Firmado
digitalmente

Dr. Gerardo Hernández Naranjo
Director

GHN/JLM

C. Señora Anabelle Vargas Campos, Secretaria, Facultad de Ciencias Sociales
Archivo



10 de febrero de 2023
ETSoc-171-2023

Dra. Isabel Avendaño Flores
Decana
Facultad de Ciencias Sociales

Estimada Decana:

Reciba un cordial saludo, en atención al oficio FCS-53-2023, con la Solicitud de criterio especializado sobre el proyecto de Ley de transformación del Instituto Mixto de Ayuda Social en el Instituto de Desarrollo Humano e Inclusión Social, Expediente N.º 23.436, se informa que desde la Escuela de Trabajo Social se emite un criterio realizado por la Dra. Yessenia Fallas Jiménez y el Mag. Milton Ariel Brenes Rodríguez.

Sin nada más que agregar, se despide.

Atentamente,

UCR Firmado
digitalmente

Mag. Carolina María Navarro Bulgarelli
Directora

jccv

- C. Dra. Yessenia Fallas Jiménez, Docente e investigadora, Escuela de Trabajo Social
- Mag. Milton Ariel Brenes Rodríguez, Docente e investigador, Escuela de Trabajo Social
- Archivo

Adjunto: Carta digital respuesta análisis Proyecto Ley de transformación del Instituto Mixto de Ayuda Social en el Instituto de Desarrollo Humano e Inclusión
Análisis Proyecto Ley de transformación del Instituto Mixto de Ayuda Social en el Instituto de Desarrollo Humano e Inclusión





UNIVERSIDAD DE
COSTA RICA

ETSoc Escuela de
Trabajo Social

10 de febrero de 2023

Mag. Carolina Navarro Bulgarelli
Directora Escuela de Trabajo Social

Estimada directora:

En respuesta el correo enviado por la secretaría de la Escuela de Trabajo Social el día 27 de enero del corriente, para la atención a la solicitud realizada por la señora década Dra. Isabel Avendaño Flores en el oficio FCS-53-2023, relativa al análisis del proyecto de ley titulado «Ley de transformación del Instituto Mixto de Ayuda Social en el Instituto de Desarrollo Humano e Inclusión Social, Expediente N.º 23.436», nos permitimos enviarle el documento que contiene nuestro análisis así, como nuestra recomendación explícita y vehemente para la no aprobación del mismo.

Agradecemos que la divulgación del análisis en las instancias que corresponda resguarde los derechos de ambos autores.

Atentamente,

YESENIA
ISABEL FALLAS
JIMENEZ
(FIRMA)

Firmado digitalmente
por YESENIA ISABEL
FALLAS JIMENEZ
(FIRMA)
Fecha: 2023.02.10
11:31:42 -06'00'

Dra. Yessenia Fallas Jiménez
Docente e investigadora
Escuela de Trabajo Social

MILTON ARIEL
BRENES
RODRIGUEZ
(FIRMA)

Firmado digitalmente
por MILTON ARIEL
BRENES RODRIGUEZ
(FIRMA)
Fecha: 2023.02.10
00:12:58 -06'00'

Mag. Milton Ariel Brenes Rodríguez
Docente e investigador
Escuela de Trabajo Social

Análisis del proyecto de Ley denominado
“LEY DE TRANSFORMACIÓN DEL INSTITUTO MIXTO DE AYUDA SOCIAL EN
EL INSTITUTO DE DESARROLLO HUMANO E INCLUSIÓN SOCIAL”,
Expediente N.º 23.436.

1. Introducción general.

El proyecto de Ley en mención se enmarca en una serie de políticas propuestas por la administración presidencial Chaves Robles (2022 - 2026), cuya finalidad es reducir la cantidad y tamaño de la institucionalidad pública que históricamente ha enfrentado el desafío de planificar y ejecutar las políticas públicas y, más específicamente, las políticas sociales orientadas a reducir el impacto que la desigualdad creciente ha tenido como consecuencia.

Así quedó registrado en el momento en que el presidente Rodrigo Chaves presentó el proyecto de Ley supracitado, al afirmar que “Esto es verdaderamente reforma del Estado. Hemos mandado propuestas a la Asamblea, varias, para reducir el número de instituciones y mejorar su eficiencia”, (El observador, 29 de octubre, 2022).

Ahora bien, el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), fue creado en 1971 con la finalidad de “resolver el problema de la pobreza extrema en el país, para lo cual deberá planear, dirigir, ejecutar y controlar un plan nacional destinado a dicho fin”, según reza el artículo N°2 de la Ley constitutiva de la institución. A través de todas estas décadas el IMAS ha sido reconocido por la gestión de la asistencia social, la implementación de programas y proyectos de base institucional y la gestión de las políticas específicas de los Planes Nacionales de Desarrollo de cada una de las administraciones de turno, más específicamente aquellas desarrolladas en el plano de la asistencia y las transferencias monetarias.

Este es un asunto que distingue al IMAS de otras instituciones, incluso de aquellas que pretenden fusionarse dentro del propuesto Instituto de Desarrollo Humano e Inclusión Social, pues la atención del IMAS destaca principalmente en la gestión de políticas de asistencia social no sólo dirigida a las familias de los sectores más empobrecidos del país, sino que también a aquellas que por diversas razones, especialmente de carácter fortuito, han requerido de la asistencia social del Estado; entiéndase por situaciones fortuitas: desastres u otras causas. Préstese atención al hecho de que no estamos hablando de caridad, ni de solidaridad (acciones humanitarias que siempre se han destacado como forma de enfrentar las situaciones de emergencia y que sin duda desempeñan un papel importante como forma más

humanizada de acompañamiento), sino de asistencia social programada, planificada, ejecutada por el Estado y sobre todo financiada con fondos públicos.

A diferencia de otras instituciones, el criterio de funcionamiento de los programas y proyectos del IMAS tiene como punto de partida la pobreza (a pesar de la variación de definiciones y métodos de medición). Es esta y no otras condiciones que eventualmente podrían profundizar aún más la situación de pobreza (tales como discapacidad, adultez mayor, entre otras), lo que define la base de funcionamiento del IMAS.

La presencia de otras condiciones que precarizan aún más la vida de amplios sectores de la población es el foco de la particularización y especialización de la institucionalidad costarricense, es por ello que a lo largo de varios años hemos presenciado la creación de normativa e instituciones que dirigen sus acciones a sectores específicos de la población, como un intento del Estado para atender las situaciones particulares que se convierten en demanda de política pública. En este sentido, la supuesta ineficiencia en la articulación de acciones a la que alude la introducción del proyecto de Ley bajo el expediente N.º 23.436, debe ser tratada con mecanismos técnicos y no con fusiones que colocan en peligro la forma histórica en la que la asistencia social se ha desarrollado en Costa Rica.

Tal como se mencionó anteriormente, preocupa el hecho de que se proponga fusionar instituciones cuya naturaleza, función social y población objetivo es diferente. El acceso a servicios de asistencia social para las personas que lo requieren, así como el adecuado uso del recurso estatal, deben ser aspectos orientadores de la política de asistencia social, tal como lo menciona el proyecto, por ejemplo, en cuanto a la gestión actual del Instituto Mixto de Ayuda Social, sin embargo, la fusión de instituciones con la pretendida finalidad de continuar alcanzando estos objetivos, puede conducir a la desaparición de las conquistas normativas, materiales y culturales de estas poblaciones.

En esos términos, lo que el Proyecto de Ley enuncia como una dispersión del sector de asistencia social es, por el contrario, una serie de conquistas de distintos sectores sociales, materializadas en estas instituciones públicas. Es por ello que, en contraposición al título del Proyecto de Ley que plantea una transformación del IMAS, ciertamente, el proyecto propone un cambio sustancial al sector de asistencia social y subsistencia social costarricense, así como también, a las diversas fuentes de financiamiento de estos ámbitos de la política social costarricense.

2. Acerca del contenido general del proyecto.

- 2.1. Si bien es cierto uno de Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) visa poner fin a la pobreza, tal y como se menciona en la página uno del proyecto de Ley, debe mencionarse que el IMAS es una institución consolidada, cuyos orígenes se remontan a la década de 1970 y que continuó afirmándose inclusive en las últimas décadas. En ese sentido cabe preguntarse cuál es la garantía de que la fusión institucional alcanzaría objetivos que ya de por sí instituciones particulares podrían alcanzar si el trabajo de articulación y sobre todos los recursos necesarios fueran girados para la gestión de los programas y proyectos respectivos. Véase incluso que en la misma página, es citada la recomendación de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) en la que se establecen dos mecanismos para reducción de la pobreza y la desigualdad de ingreso, a saber, “Establecer un organismo de ventanilla única o mejorar la coordinación de los programas sociales”, es decir la propia OCDE señala la articulación institucional como un mecanismo a seguir.
- 2.2. En el mismo documento de la OCDE, citado en la página uno del proyecto de Ley, se señalada la necesidad de “reforzar la capacidad del sistema fiscal de reducir la desigualdad de ingresos haciendo que parte de la financiación de la asistencia sanitaria y de los programas selectivos/de lucha contra la pobreza se trasladen desde las cotizaciones a la seguridad social a los impuestos generales (p. ej., IVA e impuesto sobre la renta de las personas físicas)”, (OCDE, 2017) por lo que se reafirma la necesidad de fortalecer, no de reducir o focalizar las políticas públicas orientadas a la seguridad y la asistencia social.
- 2.3. A partir de las afirmaciones para justificar la fusión de instituciones a través de argumentos basados en señalamientos de la Contraloría General de la República al Subsector de Protección Social, en las cuales se plantea, “el principio de eficacia supone que la organización administrativa está diseñada para la obtención de objetivos y fines asignados por el propio ordenamiento jurídico, lo que obliga la existencia de planificación y rendición de cuentas” (página 6), puede interpretarse como si actualmente no existieran controles institucionales, sin embargo en las

instituciones públicas existen rendición de cuentas y fiscalización, por ejemplo, a través de las auditorías.

- 2.4. En materia de gestión y distribución de fondos públicos tanto FODESAF como el Departamento de Gestión Social y las unidades administrativas de Valoración Técnica, Distribución de Recursos y de Fiscalización de Recursos Transferidos de la Junta de Protección Social, cumplen ya con la función que la legislación nacional le asigna. El hecho de ser fondos que se administran con independencia del IMAS y de las otras instituciones permite su saludable funcionamiento. En ese sentido, el proyecto de Ley no presenta datos para acreditar un aumento en la eficiencia de la distribución de recursos y del trabajo que hoy en día desarrolla DESAF y la JPS en caso de que se fusionen todas las instituciones en una sola instancia.
- 2.5. La naturaleza de las instituciones y por lo tanto la función social que cumplen son diferentes, así la fusión de las instituciones y de los fondos de financiamiento podría resultar en un atropello de los oficios específicos que cada una de ellas desempeña. En ese sentido preocupa aún más la fusión del Departamento de Gestión Social y las unidades administrativas de Valoración Técnica, Distribución de Recursos y de Fiscalización de Recursos Transferidos de la JPS y FODESAF con instituciones cuya naturaleza es de carácter específicamente interventivo.
- 2.6. Si bien es cierto existe **un riesgo** de que las instituciones actúen de forma fragmentada y que ello signifique una duplicidad de esfuerzos, debe mostrarse con datos que dicha duplicidad existe, así como las consecuencias que la misma genera en la ejecución presupuestaria de las instituciones, pues en la actualidad existe el Sistema Nacional de Información y Registro Único de Beneficiarios del Estado (SINIRUBE) que permite identificar los y las usuarias de los proyectos de asistencia y seguridad social. En todo caso, si prevalecen los problemas de duplicidad, éste debería ser el asunto para resolver.
- 2.7. Sobre la existencia de instituciones específicas para la atención de poblaciones particulares, el proyecto de Ley señala “Como es del conocimiento de la población del país, para la atención de la promoción y protección social en el país tal como ha sido referido por la Órgano Contralor se han creado una serie de instituciones

destinadas a la ejecución de programas lo que ha provocado una desarticulación de las políticas sociales, vale destacar que el buen funcionamiento de los servicios públicos constituye un derecho fundamental que se deriva de las disposiciones de la Constitución Política... ” (página 6), más adelante se establece que “existe una falta de articulación de políticas permanentes que tengan como objetivo la atención de los problemas estructurales de pobreza, la desigualdad y la exclusión social” (pág. 7), sin embargo llama la atención el hecho de que no se muestren datos al respecto, lo que invalida la fusión como estrategia para garantizar la eficiencia y eficacia de la atención, tal y como se desprende del documento. Tampoco se demuestra la relación entre esta supuesta falta de articulación y la inexistencia de una institución especializada, como lo afirman en esta misma página al decir que existe “una falta de articulación de políticas permanentes (...), que obedece en primera instancia a la falta de creación de una institución especializada” (página 7).

3. Acerca de los aspectos técnicos del proyecto.

- 3.1. En la portada del documento se indica que el Departamento de Servicios Parlamentarios de Proyectos, Leyes y Expedientes, no realizó la revisión de errores formales, materiales e idiomáticos del documento, debido a una solicitud explícita de las partes interesadas. Ante ese señalamiento, no parece pertinente el avance de la discusión parlamentaria sin revisión de tal departamento de la Asamblea Legislativa.
- 3.2. En el Capítulo I, Sección única, Artículo N.º2, llama la atención el tratamiento que se hace de FODESAF como una instancia, siendo que el mismo es un fondo presupuestario, administrado por una dirección administrativa y técnica específica, a saber, DEDSAF, lo anterior parece demostrar una falta de comprensión de las instancias específicas que son materia de este proyecto.
- 3.3. Preocupa también el hecho de que las funciones y población específica del IMAS, tal como las mujeres en condición de pobreza, pierden su particularidad en el universo de las poblaciones con las que trabajaría eventualmente el Instituto, lo que de alguna manera contradice los avances en la atención específica y especializada a las mujeres que viven en condición de pobreza, tal y como se desprende del artículo N.8, capítulo I, Sección única. . (página 10).

- 3.4. En el capítulo I, Sección única, Artículo 10, punto b, (página 11) así como en el Capítulo II, Sección I, Artículo 15, (página 19), se utiliza el término “beneficios socioeconómicos” expresión ampliamente debatida por remitir las acciones estatales a la condición de beneficencia y no de política pública, por lo que actualmente se utiliza el término “subsidios socioeconómicos”
- 3.5. En el Capítulo I, Sección II, Artículo 12, punto n, no es clara la diferencia con las atribuciones legales del PANI, ni con las atribuciones de la Secretaría Técnica de la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil. (página 15).
- 3.6. En el Capítulo I, Sección II, artículo 13, llama la atención el hecho de que la asistencia social como un derecho de la población y un deber del Estado social queda eliminada de la función atribuida al Instituto de Desarrollo Humano e Inclusión social, tal y como se desprende del artículo N.º 13: “El IDHIS por medio del cumplimiento de su competencia y sus principios tiene como fin último, la inclusión de sus personas beneficiarias en la sociedad de forma equitativa, logrando el desarrollo de sus capacidades, potencialidades y la satisfacción de sus necesidades básicas”, pues amplios debates en las ciencias sociales no solamente establecen la diferencia entre inclusión social y asistencia social, sino que ratifican la asistencia social como un derecho de la población, que no se reduce solamente a las y los habitantes que viven en situación de pobreza, sino a aquellos que frente a situaciones fortuitas requieran de la asistencia social de Estado.
- 3.7. En el Capítulo I, Sección II, Artículo 14, llama la atención el hecho de que atribuciones y competencias que pertenecen a niveles de especialización técnico y político diferenciados sean colocadas como propias del Instituto, mismas que van desde la formulación del Plan Nacional de Lucha contra la Pobreza, hasta la política pública en materia de discapacidad. Lo anterior hace pensar que existe una tendencia a igualar la pobreza con condiciones como la discapacidad y la adultez mayor, situación que a todas luces genera consecuencias en la formulación de política pública, pues debe recordarse que tanto los procesos de envejecimiento como la condición de discapacidad no están necesariamente relacionados con la pobreza, por el contrario la pobreza aparece como una mediación que, si no es abordada a través

de política pública puede incrementar la exclusión ya dada por la condición de discapacidad y de adultez mayor y precarizar las condiciones de vida de quien, por cuestiones de ingreso no tiene acceso recursos y bienes que le permitan satisfacer sus necesidades básicas. (páginas 15 a19).

3.8. En este mismo artículo se sugiere un tratamiento indiferenciado de las poblaciones a las que las instituciones -que formarían parte del Instituto- brindan hoy en día sus servicios, pues se expone lo siguiente en el inciso e) como parte de las atribuciones del Instituto: “Planear, ejecutar y evaluar programas para incorporar poblaciones vulnerables y sectores sociales excluidos de las actividades económicas y sociales del país”. Esta tendencia a tratar indiferenciadamente las poblaciones de personas adultas mayores, personas con discapacidad y personas en situación de pobreza se repite en el inciso k) al sugerir que el Instituto sea un órgano asesor dirigido a “Orientar, coordinar y garantizar la armonización de criterios, protocolos de atención, políticas de cobertura y acceso, estándares de calidad y articulación de la red de servicios a la población”. (páginas 16 a 17).

3.9. Así mismo, la diversidad de atribuciones contenidas entre los incisos l) y ff) del artículo N.º14 de nuevo evidencia un tratamiento indiferenciado de las poblaciones con las que hasta ahora las instituciones individualmente han trabajado y para las cuales han contratado personal especializado. Así, tratar a estas tres poblaciones de la misma manera sin establecer procesos, programas y equipos profesionales especializados, significa un paso hacia atrás en la forma en la que el Estado costarricense ha trabajado desde la década de 1970 con la creación del IMAS y posteriormente con la aprobación de la Ley N.º 7600 en 1996 y la Ley N.º 7935 de 1999. (página 17 y 19).

3.10. En el Capítulo I, Sección II, Principios y fines, Artículo 14, no se especifica si el “Plan Nacional de Lucha contra la Pobreza” es un plan de temporalidad “estatal” o “gubernamental”. (página 15).

3.11. En el Capítulo II, Sección I, Artículo 15, la oferta de programas y los ámbitos en los que supuestamente se establecerá dicha oferta no solamente repite la lógica del tratamiento indiferenciado, sino que además sitúa términos y categorías como “niñez,

adolescencia y adultos mayores” bajo la definición de “situaciones agravantes” experimentadas por las personas, lo que va a contramano de las comprensiones más actualizadas acerca de los procesos de desarrollo humano y envejecimiento. (página 19).

3.12. En el Capítulo II, Sección I, Artículo 24, la creación de la figura de “estatus de bienestar social”, deja dudas sobre la relación institución-organizaciones y deja vacíos sobre las responsabilidades que las organizaciones y principalmente el Estado tiene con la población. (página 22).

3.13. En el Capítulo II, Sección I, Artículo 25, no se especifica cuál instancia interna a la institución realizaría las “evaluaciones anuales integrales de sus programas sociales”. (página 22).

3.14. En el Capítulo II, Sección I, Artículo 26, no se establece un nivel de especificidad en el perfil profesional de las ciencias sociales, por ejemplo: derecho, psicología, trabajo social, promoción y planificación social. (página 22).

3.15. En el Capítulo II, Sección I, Artículo 27, inciso c, presenta un error de inconsistencia, pues se confunden los términos “actividad” y “áreas de acción”. Además, ni en este artículo, ni en el Artículo 30 se explicita la finalidad de la titulación de lotes particularmente en los casos de entidades públicas, lo que puede significar un importante vacío legal. Así mismo el nivel de especificidad de esta materia parece requerir de una normativa particular. (página 22 y 23).

3.16. En el Capítulo II, Sección IV, Artículo 30, no se precisan las diferencias con respecto al Instituto de Vivienda y Urbanismo (INVU). (página 23 y 24).

3.17. En el Capítulo III, Sección II, Artículo 51, solo se menciona una Gerencia General. Por las dimensiones de las atribuciones propuestas al IDHIS, una sola figura gerencial no daría abasto para las tareas institucionales. Cabe preguntarse por qué no se establece una Gerencia Técnica y una Gerencia Administrativa de forma separada dada la magnitud que eventualmente tendría el Instituto. (página 30).

3.18.En el Capítulo III, Sección III, Artículo 55, no se presentan los datos que permitan sustentar la asignación del 70% del presupuesto a la llamada inversión social. Lo que podría comprometer la operación del instituto. (página 33).

3.19.En el Capítulo IV, Sección I, preocupa lo establecido en el “Capítulo VI, actividad Comercial”, no es claro si esta sería la nueva forma que tomarían las actividades que actualmente desempeña el IMAS de forma indirecta con la recaudación de tributos en aeropuertos y otros establecimientos. Así mismo esta figura dista de las finalidades atribuidas inicialmente al Instituto. (página 34).

3.20.En el Capítulo VI, Sección I, Artículo 86, preocupa el hecho de que los procesos técnicos desarrollados a lo interno de las instancias queden sujetos a las disposiciones del poder Ejecutivo sin restricción. (página 41).

3.21.En el Capítulo VI, Sección III, Revisar artículo N.º92, requiere un estudio detallado de las reformas a la Ley N.º 5662 y sus reformas, con especial atención debe verse la forma de financiamiento de FODESAF y las posibles alteraciones estructurales al Fondo. (página 43).

4. Por lo tanto,

A partir del análisis anterior, y en el entendido de que las observaciones antes realizadas no son exclusivas de forma, sino principalmente de fondo -pues el proyecto de Ley socaba los avances realizados durante muchas décadas en materia de política pública especializada y sectorial-, nosotros, Mag. Milton Ariel Brenes Rodríguez y Dra. Yessenia Fallas Jiménez, en calidad de docentes e investigadores de la Escuela de Trabajo Social, no consideramos pertinente la aprobación del proyecto de Ley bajo el expediente N 23,436: “Ley de Transformación del Instituto Mixto de Ayuda Social en el Instituto de Desarrollo Humano e Inclusión Social”.

YESENIA
ISABEL
FALLAS
JIMENEZ
(FIRMA)

Firmado digitalmente por YESENIA ISABEL FALLAS JIMENEZ (FIRMA)
Fecha: 2023.02.10 08:21:31 -06'00'

MILTON
ARIEL
BRENES
RODRIGUEZ
(FIRMA)

Firmado digitalmente por MILTON ARIEL BRENES RODRIGUEZ (FIRMA)
Fecha: 2023.02.10 10:12:15 -06'00'

Referencias

El observador. (2022). Gobierno busca transformar el IMAS en el Instituto de Desarrollo Humano e Inclusión Social. En: <https://observador.cr/gobierno-busca-transformar-el-imas-en-el-instituto-de-desarrollo-humano-e-inclusion-social/>

OCDE. (2017). Costa Rica ha logrado un gran progreso socioeconómico, pero se requieren más esfuerzos para reducir la desigualdad y la pobreza. En <https://www.oecd.org/costarica/costa-rica-ha-logrado-un-gran-progreso-socioeconomico-pero-se-requieren-mas-esfuerzos-para-reducir-la-desigualdad-y-la-pobreza.htm>