



Criterio de la UCR en torno al Proyecto de Ley *Creación del Ministerio de Asistencia Social para la administración eficiente de la política social.*
Expediente N. ° 21.792

(Acuerdo firme de la sesión N.° 6489, artículo 05)

El Consejo Universitario, CONSIDERANDO QUE:

1. De conformidad con el artículo 88¹ de la *Constitución Política*, la Asamblea Legislativa, por medio de sus comisiones permanentes y especiales, solicitó a la Universidad de Costa Rica su criterio con respecto a diversos proyectos de ley.
2. El *Estatuto Orgánico de la Universidad de Costa Rica*, en el artículo 30, inciso u), dispone que al Consejo Universitario le corresponde (...) *emitir el criterio institucional sobre los proyectos de ley que se tramitan en la Asamblea Legislativa, de conformidad con lo estipulado en el artículo 88 de la Constitución Política.*
3. El Consejo Universitario, en atención a la solicitud de la Comisión Permanente de Asuntos Sociales (AL-CPAS-1364-2020, del 6 de julio de 2020), emite criterio con respecto al Proyecto de Ley *Creación del Ministerio de Asistencia Social para la administración eficiente de la política social.* Expediente N.° 21.792.
4. El Consejo Universitario, en atención a la solicitud de la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Económicos (AL-CPOECO-445-2020, del 9 de setiembre de 2020), emite criterio con respecto al proyecto de ley titulado: Proyecto de Ley *Justicia en la base mínima contributiva para incentivar el empleo.* Expediente N.° 21.437.
5. El Consejo Universitario, en atención a la solicitud de la Comisión Permanente, Especial de Asuntos de Discapacidad y Adulto Mayor (CPEDA-065-2020, del 4 de noviembre de 2020), emite criterio con respecto al Proyecto de Ley *Reforma de los artículos 37, 40 y 41 de la Ley integral para la persona adulta mayor, N. ° 7935,* Expediente N.° 22.058.

1.- ARTÍCULO 88.- *Para la discusión y aprobación de proyectos de ley relativos a las materias puestas bajo la competencia de la Universidad de Costa Rica y de las demás instituciones de educación superior universitaria, o relacionadas directamente con ellas, la Asamblea Legislativa deberá oír previamente al Consejo Universitario o al órgano director correspondiente de cada una de ellas.*



ACUERDA

Comunicar a la Asamblea Legislativa el criterio institucional de la Universidad de Costa Rica sobre los siguientes asuntos relativos a distintos proyectos de ley:

2	Asunto:	Proyecto de Ley <i>Creación del Ministerio de Asistencia Social para la administración eficiente de la política social</i> . Expediente N. ° 21.792.
	Órgano legislativo que consulta:	Comisión Permanente de Asuntos Sociales (AL-CPAS-1364-2020, del 6 de julio de 2020).
	Proponente:	Diputado: Érick Rodríguez Steller
	Objeto:	Mejorar el impacto de la inversión social (eficacia) y reducir los gastos derivados de la ejecución de esa inversión (eficiencia), mediante una reestructuración sustancial de la institucionalidad asociada al combate a la pobreza.
	Roza con la autonomía universitaria:	Sí.
	Consultas especializadas:	CRITERIO DE LA OFICINA JURÍDICA (Dictamen OJ-510-2020, del 16 de julio de 2020) <i>(...) de aprobarse el proyecto, el MAS será la autoridad rectora en materia de asistencia social de la población en condición de pobreza.</i> <i>Asimismo, se determina el cierre de Instituciones Públicas dedicadas a la ayuda social, esto con el fin de centralizar sus competencias y destinar sus recursos en una sola, tal es el caso del MAS. Dentro de las instituciones que se pretenden eliminar se contemplan: el IMAS, la Dirección General de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares del MTSS, FONABE, MIVAH, el INVU, el cual realizará el traslado de fondos al Ministerio de Planificación y Política Económica (Mideplán), y el Inder, con traslado al Ministerio de Agricultura (MAG) del Fondo de Tierras y la responsabilidad por la compra de tierras y su entrega a agricultores.</i>



El artículo 31 del proyecto de ley destaca por su incidencia a la Universidad de Costa Rica, ya que mediante este se reforma el artículo 56 de la Ley 7600, Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad, para que se lea de la siguiente manera:

Artículo 56. Medidas presupuestarias: el Ministerio de Asistencia Social, el Ministerio de Educación Pública, la Caja Costarricense de Seguro Social, el Instituto Nacional de Seguros, el Instituto Nacional de Aprendizaje, la Junta de Protección Social de San José, los centros públicos de educación superior y las demás instituciones del Estado deberán tomar las medidas presupuestarias para adquirir las ayudas técnicas y prestar los servicios de apoyo, tratamientos médicos, equipo y prótesis que se requieran para cumplir lo dispuesto por la presente ley.

De la citada reforma es posible realizar las siguientes observaciones:

1) El contenido del artículo 56 que se cita en el proyecto no corresponde al contenido del artículo 56 de la Ley 7600 vigente al día de hoy, ya que la numeración de dicha norma había sido recientemente modificada por el artículo único de la ley N.º 9714 del 1.º de agosto del 2019, “acceso a la justicia”, de forma tal que la norma de la Ley 7600 en la que se consigna lo regulado en el antiguo artículo 56, es el actual artículo 69 de esa Ley, que establece:

Artículo 69. Medidas presupuestarias: El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, el Ministerio de Educación, la Caja Costarricense de Seguro Social, el Instituto Nacional de Seguros, el Instituto Nacional de Aprendizaje, el Instituto Mixto de Ayuda Social, la Junta de Protección Social de San José, los centros públicos de educación superior y las demás instituciones del Estado, deberán tomar las medidas presupuestarias para adquirir las ayudas técnicas y prestar los servicios de apoyo, tratamientos médicos, equipo y prótesis que se requieran para cumplir lo dispuesto por la presente ley.

En consecuencia, es recomendable que el Consejo Universitario le indique a



la Asamblea Legislativa el error señalado en cuanto a la referencia al artículo 56 de la Ley 7600 y, por ende, la necesidad de sustituir el contenido del citado artículo por el del artículo 69 de esa misma Ley.

2) Una vez realizada la aclaración del punto anterior se procederá a analizar el contenido del artículo 31 del proyecto de Ley y la modificación que este realiza en el “artículo 56 de la Ley N.º 7600”, cuyo contenido, en comparación con el contenido del artículo 69 vigente, pone de manifiesto que el principal cambio que adiciona en la norma se da en el nombre de la Institución encargada de la Seguridad Social, hoy día el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (en adelante MTSS), ya que en el proyecto de ley se eliminan las competencias asignadas al MTSS sobre seguridad Social y se le asignan al Ministerio de Asistencia Social.

3) Si bien, a parte de la citada modificación, el contenido del “artículo 56 de la Ley N.º 7600” no sufre ninguna otra modificación adicional, se observa que, tanto en ese artículo como en el artículo 69 vigente de la Ley N.º 7600, se obliga a universidades públicas a tomar las medidas presupuestarias para adquirir las ayudas técnicas y prestar los servicios de apoyo, tratamientos médicos, equipo y prótesis que se requieran para cumplir lo dispuesto en la Ley 7600; dicha obligación, al provenir de una Ley –cuya jerarquía normativa es inferior al de las normas constitucionales–, pone de manifiesto que el contenido de esa norma violenta la autonomía de las universidades estatales que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 84 de la Constitución Política, gozan de independencia en el desempeño de sus funciones y de plena capacidad jurídica para adquirir derechos y contraer obligaciones, así como para darse su organización y gobierno propios.

Cabe recordar que se entiende por independencia de funciones aquellas que definen y determinan cada una de las universidades públicas, por ende, no es el Estado, las otras instituciones públicas o la Asamblea Legislativa quienes fijan tales funciones, sino que les compete a las instituciones de educación superior públicas especificar cuáles son sus funciones, conforme a su propia naturaleza².

² Baudrit Carrillo (Luis), ensayo: “*Algunos conceptos de Autonomía Universitaria*”, publicado el 23 de febrero de 2012, Pág: 85.



Por lo tanto, se recomienda que el Consejo Universitario le solicite a la Asamblea Legislativa eliminar la referencia a las universidades públicas del contenido del artículo 56 de la Ley 7600 que se pretende reformar y que se encuentra contemplado en el artículo 31 del proyecto.

En definitiva, el proyecto de Ley puede generar consecuencias a nivel nacional y en las universidades públicas. A nivel nacional, debido al impacto social que puede tener en el país la eliminación de las instituciones públicas dedicadas a la ayuda social que se contemplan en el proyecto; en cuanto a las universidades públicas, el artículo 31 del proyecto incide en el funcionamiento de estas, ya que plantea la reforma al artículo 56 de la Ley N.º 7600 lo que evidencia no solo que existe un error en la norma que se pretende reformar –que de acuerdo con lo expuesto anteriormente debería ser el artículo 69 de la Ley 7600–, sino también que el contenido de la norma vigente y el de la que se procura aprobar violentan el artículo 84 de la Constitución Política, al imponerle a dichos centros de estudios –mediante una norma de rango legal– una obligación que es ajena a la independencia de funciones que, constitucionalmente, se les ha otorgado.

FACULTAD DE CIENCIAS AGROALIMENTARIAS (FCA-273-2020, del 29 de setiembre de 2020)

- 1. El proyecto no considera las funciones del INDER dadas por ley, la cual va más allá de la dotación de tierras, y más bien procura un desarrollo local territorial a partir de una organización territorial, que incluye el desarrollo de proyectos productivos con valor agregado, crédito productivo y obras menores, todo esto en coordinación con las distintas instituciones como MAG, CNP, municipalidades y fuerzas vivas de los territorios.*
- 2. El INDER no es una institución que otorgue subsidios directos a las familias en pobreza, su función no es comparable a la del IMAS.*
- 3. El INDER no recibe dinero del gobierno central, se financia con impuestos específicos (por ejemplo, impuesto a los licores), por lo cual no resulta una carga adicional a las finanzas públicas.*



Con base a lo anterior, nuestro criterio sobre el proyecto en mención es negativo, por lo que recomendamos que se archive.

ESCUELA DE TRABAJO SOCIAL (ETSoc-770-2020, del 7 de octubre de 2020)

- *El proyecto parte de una visión reduccionista de la pobreza y sus manifestaciones, donde coloca el desempleo como la única razón por la cual se perpetúa esta manifestación de la cuestión social. La pobreza es multifactorial, de carácter estructural y multidimensional, no puede explicarse aludiendo a un único factor de perpetuación.*
- *No toma en cuenta elementos históricos y contextuales que inciden en el índice de pobreza en el país, ni tampoco el modelo socioeconómico imperante que afecta en definitiva a las poblaciones más vulnerabilizadas en la sociedad.*
- *En esta línea, el proyecto de Ley también parte de la noción de que la inversión social es un “gasto”, por ende, que el Estado costarricense “despilfarra” el recurso financiero en los diversos servicios sociales.*
- *Preocupa que no se evidencia en el proyecto de Ley el respaldo técnico y jurídico para afirmaciones tales como: “gasto social”, “despilfarro”, “ineficiencia y desperdicio”, en alusión a la inversión social para la atención de la pobreza. Además, carece de sustento relacionado con evaluaciones de impacto o estadísticas que reafirmen el juicio del diputado, más tratándose de un aspecto tan complejo como el abordaje de la pobreza en el contexto nacional.*

Reducción masiva del aparato estatal

- *El proyecto de ley propone el cierre masivo de instituciones públicas sin criterios técnicos de las implicaciones que esto tendría en la gestión de los servicios sociales dirigidos a las poblaciones en alta vulnerabilidad social.*
- *El empleo público estará en riesgo, lo que coloca a grupos*



ocupacionales en una posición de desventaja ante la posibilidad de desempleo, situación que, inclusive, coloca en el proyecto de Ley a través de una “compensación económica” por el cese de labores. No tiene sustento técnico sobre el impacto en el empleo y, por ende, en las condiciones socioeconómicas de la población cesante.

Creación del Ministerio de Asistencia Social

- *La visión reduccionista de la pobreza transversaliza la creación del MAS. No toma en consideración las especificidades de las poblaciones atendidas por las diversas instituciones, como si la pobreza no tuviera matices alrededor de la cultura, la regionalización, territorios, condiciones de género, etario, de diversidad, en concreto, desconsidera un abordaje desde la interseccionalidad e interculturalidad.*
- *Deslegitima la inversión social, económica y política que el Estado costarricense ha realizado en materia de atención de la pobreza, al plantear mecanismos que invisibilizan la labor de IMAS y los cambios paulatinos y dinámicos que se han generado a lo largo de la historia. Ejemplo de ello es que propone la creación del “Registro Único de Personas”, cuando el Estado desde el 2016 ha apostado a la creación del SINIRUBE como una estrategia de consolidación de registros de información sobre poblaciones beneficiarias de servicios sociales públicos. Esto ha implicado una articulación institucional importante y compleja para integrar información que contribuye a la gestión y toma de decisiones en relación con la inversión social.*
- *Se evidencia desconocimiento de las funciones de las instituciones, más allá del otorgamiento de transferencias económicas en diversas áreas, por lo tanto, invisibiliza las labores relacionadas con capacitación, formación, desarrollo de habilidades y competencias, promoción del emprendedurismo u otras acciones que desarrolla el Estado en materia de reducción de la pobreza, más allá del asistencialismo.*
- *La estructura organizativa planteada para el Ministerio de Asistencia Social no deja clara cómo se operativizarán las políticas sociales en todo*



el territorio nacional, tampoco queda claro el funcionamiento administrativo por regiones o áreas en las cuales propone abordar la pobreza.

▪ *Los perfiles profesionales propuestos para la gerencia del MAS no tienen correspondencia con la especialización para la formulación, ejecución y evaluación de políticas sociales. En ese sentido, el proyecto carece de toda metodología técnica, operativa y conceptual para la gestión de políticas públicas.*

Ausencia Enfoques orientadores del proyecto de ley

▪ *Se identifica una visión de la atención de la pobreza desde el asistencialismo, donde se percibe la política social como una “dádiva” hacia la población, inclusive utiliza en reiteradas ocasiones el término “ayuda” para referirse a los servicios sociales públicos.*

▪ *La propuesta carece de una visión desde los enfoques rectores en materia de Derechos Humanos, género, diversidad, discapacidad, generacional, territorialidad, interculturalidad, entre otros, que deja entrever un retroceso en los avances de la política social en las últimas décadas.*

▪ *En este sentido, el proyecto de ley resulta ser un instrumento violatorio de los derechos de las poblaciones en condición de pobreza, al procurar darle énfasis únicamente a la reestructuración o ajuste del contenido presupuestario de las diversas políticas sociales e instituciones involucradas en el proyecto (que se visualiza desde el nombre del proyecto de ley),*

De acuerdo con todo lo anterior, en criterio de la Escuela de Trabajo Social, no se recomienda la aprobación de este proyecto de Ley.

OBSERVATORIO DEL DESARROLLO (OdD-191-2020, del 19 de octubre de 2020

1. *En la página 1 se indican datos de la CEPAL y la OCDE pero no se*



hace referencia de qué año son los datos utilizados; a su vez, no se explica qué tópicos comprenden los análisis de gasto social de dichos entes, lo cual se denota en el siguiente párrafo: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) destacan que Costa Rica es el quinto país de la región en cuanto a la cantidad de recursos por persona que dedica para el gasto social. De hecho, Costa Rica duplica el promedio de la región en cuanto al gasto social por persona. Más aun, de acuerdo con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), aproximadamente la mitad del gasto público está destinado al gasto social, que se centra en beneficios en especie (alrededor de dos tercios, frente a un promedio de la OCDE del 40%).

2. Se mencionan en este proyecto términos como “ineficiencia”, “desperdicio” y “corrupción”, pero no se da fundamentación de estas aseveraciones en los planteamientos, ni cómo podría el fusionar o aglutinar instituciones, fondos y programas en el “MAS” evitar que se dieran esos supuestos que pretende el proyecto.

3. La propuesta de creación del “MAS” cita varios objetivos, como el cierre del IMAS, INVU, Mivah, Inder, transformación del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social a Ministerio de Trabajo, cierre de FONABE y traslado de fondos al MAS, pero, sobre todo, en los considerandos no se especifican las acciones que deben adoptarse para realizar esas fusiones, cierres, etc., lo que resta posibilidad de verificar la factibilidad y viabilidad del proyecto de creación del MAS.

4. No hay claridad de cuáles duplicidades se eliminarían.

5. En cuanto al despido o cese de nombramientos de los empleados, a raíz de la modificación de estructuras de las instituciones, no se detalla de dónde saldrá el presupuesto para cubrir la propuesta compensación adicional de ocho salarios brutos a las prestaciones de ley.

6. En el artículo 9 menciona que solo el MAS podrá entregar “ayudas”, lo que genera la duda de instituciones como las municipalidades, que brindan apoyos a la población.



	<p>7. <i>Se menciona reducción de instituciones pero en el MAG se promueve la creación de un nuevo órgano el Fondo de Tierras (sección II, artículo 3).</i></p> <p>8. <i>Capítulo V: menciona que el Ministerio de Hacienda designará tres funcionarios para el cierre de las instituciones, pero no hay criterio técnico que determine el porqué de esa cantidad de funcionarios y si el plazo para cumplir con esta labor es idóneo.</i></p> <p>9. <i>Capítulo VII: también detalla plazos para cierre de funciones, labores y otros de las instituciones por eliminar y modificar, pero no existe criterio técnico para determinar de manera clara, si los tiempos estipulados son idóneos.</i></p> <p>10. <i>Hay parte del proyecto de Ley que es reglamentista (...).</i></p> <p>11. <i>El proyecto de Ley tiene una naturaleza claramente asistencialista, por lo que no contribuye a resolver el problema de fondo del Estado costarricense.</i></p> <p><i>Por los puntos antes enumerados y teniendo en cuenta la actual coyuntura política y económica, no se recomienda la aprobación del proyecto de Ley N.º 21.792.</i></p>
<p>Acuerdo:</p>	<p>Comunicar a la Asamblea Legislativa, por medio de la Comisión Permanente de Asuntos Sociales, que la Universidad de Costa Rica recomienda no aprobar el Proyecto de Ley <i>Creación del Ministerio de Asistencia Social para la administración eficiente de la política social</i>. Expediente N.º 21.792, debido a las consideraciones expuestas por la Oficina Jurídica, la Facultad de Ciencias Agroalimentarias, la Escuela de Trabajo Social y el Observatorio del Desarrollo.</p>