

Al contestar refiérase
al oficio n.º **02541**

03 de marzo, 2026
DFOE-BIS-0115

Señora
Nancy Patricia Vílchez Obando
Jefa de Área
Área de Comisiones Legislativas V
ASAMBLEA LEGISLATIVA
area-comisiones-v@asamblea.go.cr

Estimada señora:

Asunto: Asesoría sobre el proyecto de ley denominado “Ley de creación del Ministerio de Desarrollo Social de la República de Costa Rica” Expediente Legislativo n.º 25.112

En atención a su oficio AL-CE23167-140-2025 del 20 de octubre de 2025, mediante el cual comunica que la Comisión Permanente Especial de Ciencia, Tecnología y Educación requiere el criterio de la Contraloría General de la República (CGR) sobre el proyecto de ley denominado “Ley de creación del Ministerio de Desarrollo Social de la República de Costa Rica” n.º 25.112, se procede a emitir la presente asesoría, conforme a las competencias del Órgano Contralor.

I. Consideraciones relevantes que busca el proyecto de ley en su exposición de motivos

En su exposición de motivos, el proyecto menciona las limitaciones del país para reducir la pobreza y la desigualdad, a pesar del volumen de recursos destinados a este fin. Como factores explicativos, señala los cambios en la denominación, conformación y rectoría del sector social, evidenciados en las modificaciones al Reglamento Orgánico del Poder Ejecutivo. De acuerdo con la exposición, la rotación en la rectoría del sector social ha provocado discontinuidad de los planes que se propusieron en su momento, lo cual hace necesario contar con una rectoría definida por ley.

Aunado a lo anterior, se cita la dispersión de programas y la gran cantidad de instituciones involucradas en el sector, así como la presencia de filtraciones, vacíos y duplicidades en las funciones; asimismo, se indica que la propia CGR hizo referencia en su [Memoria Anual 2018](#) a diversos desafíos que enfrenta el sector social: la duplicación de esfuerzos, fragmentación y mayores erogaciones de recursos públicos, que se traducen en

DFOE-BIS-0115

2

03 de marzo, 2026

una menor eficiencia de la inversión y pone como ejemplo la atención a la población adulta mayor.

El proyecto también considera el fomento de alianzas público-privadas estratégicas como complemento a la política social del Estado, para canalizar recursos, capacidades técnicas e innovación hacia la atención de poblaciones vulnerables, mediante proyectos colaborativos con empresas, organizaciones de la sociedad civil, gobiernos locales y organismos internacionales.

II. Análisis al texto del proyecto de ley

El análisis del Órgano Contralor se enmarca dentro de sus competencias, por lo que aquellos aspectos del articulado que no correspondan a las atribuciones de la CGR no serán abordados. En ese contexto, se exponen las siguientes observaciones.

La iniciativa propone la creación del Ministerio de Desarrollo Social como ente rector de la política social del país con el fin de consolidar un marco institucional que garantice la intervención efectiva y coordinada de las poblaciones más vulnerables. Al respecto, si bien la CGR reconoce la importancia de una rectoría en el sector social, se realizan las siguientes observaciones al proyecto de ley, con el propósito de aportar elementos que orienten su análisis y discusión legislativa.

En primera instancia, es pertinente acotar que esta Contraloría¹ ha emitido asesorías previas sobre proyectos similares. Es así como mediante el oficio [DFOE-BIS-0213 \(3779\)](#) del 29 de marzo de 2023, se emitió criterio acerca del proyecto de *Ley de Transformación del IMAS en el Instituto de Desarrollo Humano e Inclusión Social* (expediente legislativo n.º 23.436)².

En dicha oportunidad se manifestó la importancia de que las propuestas legislativas sobre reformas al Estado y sus sectores no se limiten a rediseñar estructuras, sino que también aborden los procesos y competencias, la eficiencia de la gestión, la gestión para resultados, el enfoque ágil, la gobernanza y las interrelaciones entre actores públicos y privados, dentro de varios aspectos a considerar.

Además, se señaló la importancia de analizar e implementar reformas que aborden los problemas estructurales del sector público, en particular los elementos que limitan su capacidad para prestar servicios de forma eficiente y sostenible en contextos como los actuales de estrechez de recursos.

En cuanto a los parámetros a considerar previo a la creación, fusión o cierre de instituciones públicas, en el oficio DFOE-BIS-0213(3779) previamente citado, la Contraloría

¹ Mediante el oficio [DFOE-BIS-0031\(826\)](#) del 27 de enero de 2023, se externó posición sobre el proyecto de Ley para hacer más eficiente la lucha contra la pobreza, expediente legislativo n.º 23.098.

² Posteriormente sobre el texto sustitutivo, mediante oficio [DFOE-BIS-0345 \(6926\)](#) del 02 de junio de 2023.

DFOE-BIS-0115

3

03 de marzo, 2026

General reseñó una serie de interrogantes cuya valoración resulta pertinente para la discusión de proyectos de ley en esa línea:

Al respecto, se considera importante profundizar en el examen de los siguientes tópicos o cuestiones: **evolución de las necesidades sociales** ¿ha cambiado la necesidad que se quiere solventar?, **esquema jurídico** que mejor se adapta a los fines pretendidos, **afectación a otras instituciones** ¿se afectarán otras instituciones? ¿habrá cambios en el flujo de recursos?, **coordinaciones** ¿cuáles deben ser las relaciones de coordinación intra e interinstitucional para lograr los objetivos pretendidos?, **rendición de cuentas** ¿ante quién rinde cuentas?, **sujetos responsables** ¿cuáles son los sujetos responsables de cada una de las funciones establecidas?, **recursos económicos** ¿cómo se enfrentará la necesidad de financiamiento? ¿hay recursos?, **instancias preexistentes** ¿existen ya instituciones que realizan funciones similares?, **ahorros o economías de escala** ¿se generan ahorros o economías de escala? ¿se crea o disminuye la capacidad del aparato estatal de adaptarse a las nuevas realidades económicas y sociales? **impacto sobre finanzas públicas** ¿cuál es el grado de afectación sobre los recursos de libre disponibilidad del gobierno? (negrita es parte del original).

La presentación de una propuesta de esta naturaleza amerita el apoyo y respaldo en criterios técnicos que determinen aspectos relativos a la situación actual de las instituciones públicas involucradas en la reforma, así como los efectos derivados de una transformación institucional como la pretendida, valoración ausente en este proyecto de ley.

Es relevante contar con estudios sobre el impacto esperado de la reforma pretendida, a fin de determinar si tal transformación conlleva un beneficio real en el servicio público a cargo del Estado, cuyo objetivo superior será siempre el bienestar de la población beneficiada a través de la política social. El objetivo de una propuesta legislativa como la presente va más allá de una transformación del aparato institucional y debe garantizar el interés público asociado a dicha institucionalidad y la población beneficiaria de la acción del Estado.

En este sentido, se recomienda al legislador que discusiones sobre iniciativas de ley como la que se analiza no solo se apeguen a las reglas de organización del Estado, sino que además se capitalice la oportunidad de valorar las diferentes dimensiones del aparato público (fines, actores, recursos, procesos y normas), con el fin de determinar la suficiencia, pertinencia y funcionalidad de los cambios propuestos.

Aunado a las consideraciones previas, se presentan las siguientes observaciones al articulado del proyecto. El artículo 1 establece la creación del Ministerio de Desarrollo Social (Mideso) como un órgano del Poder Ejecutivo y ente rector de la política social del país y su función principal será el diseño, coordinación, evaluación y seguimiento de políticas, planes

y programas en materia de equidad y desarrollo social, bajo un enfoque de bienestar integral. Bajo este entendimiento, tendrá la responsabilidad de articular las políticas públicas dirigidas a garantizar la equidad, la cohesión social y el bienestar de la población, asegurando la eficiencia en la ejecución de los recursos y la complementariedad de esfuerzos entre las distintas instituciones del Estado sin caer en la duplicidad de funciones.

Por su parte, el artículo 12 del proyecto define las instituciones bajo la rectoría técnica y administrativa del Ministerio de Desarrollo Social, a saber: el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), el Consejo Nacional de Personas con Discapacidad (Conapdis), el Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor (Conapam), y el Sistema Nacional de Información y Registro Único de Beneficiarios del Estado (Sinirube). Asimismo, este artículo establece que le corresponderá al Mideso velar por su articulación con las políticas públicas de desarrollo social.

Para desempeñar el rol de rectoría³ y la consecución de los objetivos que pretende el proyecto de ley, la buena marcha del Ministerio de Desarrollo Social requiere cubrir a las instituciones que conforman parte del sector, así como el establecimiento de mecanismos de coordinación efectivos con aquellas que no lo conforman pero su actividad es relevante para el sector, por ejemplo, como ocurre con la selección de personas beneficiarias de pensiones no contributivas (labor que realiza la CCSS) o instituciones como el Patronato Nacional de la Infancia, que ejecuta política social selectiva.

Aunado a lo anterior, el modelo escogido para la creación del Ministerio de Desarrollo Social parte de la transferencia de los recursos de la Dirección de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social al nuevo Ministerio, sin crear una nueva estructura desde cero (Transitorio I). Al respecto, es preciso considerar que una reorganización administrativa no subsana por sí misma las problemáticas presentes en el sector social, sino que requiere análisis profundos en dimensiones previamente citadas (fines, actores, recursos, procesos y normas).

En el artículo 3, el proyecto presenta un glosario para la unificación de conceptos en la aplicación de la propuesta de ley; sin embargo, es pertinente revisar si las definiciones propuestas pudieran ser contradictorias con las establecidas en otras normativas relacionadas. Asimismo, es preciso considerar la evolución conceptual que puedan tener en el tiempo, por lo que ante la rigurosidad de modificación de una ley, sería más recomendable incorporar este artículo a un reglamento.

Con respecto al artículo 5 sobre las competencias del Ministerio, la asignación de competencias específicas de fiscalización de programas sociales lo es sin perjuicio de las

³ Para una mayor precisión del concepto de rectoría y de los alcances de esta iniciativa legislativa, la Procuraduría General de la República define la rectoría de un sector como “la facultad de dirigirlo y de dictar políticas que guiarán las diversas entidades y órganos que formen parte de dicho sector. Ergo, la potestad de dictar políticas nacionales, a diferencia de los entes menores que dictan políticas institucionales” (Dictamen N° C-130-2006 del 30 de marzo de 2006).

DFOE-BIS-0115

5

03 de marzo, 2026

potestades de fiscalización de esta Contraloría y la aplicación supletoria de normativa relacionada, como por ejemplo, la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos.

Por su parte, en el artículo 6 de la propuesta, se establece que el Ministerio de Desarrollo Social asumirá la administración, coordinación, supervisión y evaluación del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (Fodesaf), a través de la Dirección Administrativa y Financiera, conforme a lo dispuesto en la Ley n.º 5662, Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, del 23 de diciembre de 1974 y sus reformas.

Ante estos cambios, es importante mantener registros claros sobre las operaciones financieras del Fondo, en apoyo al cumplimiento del bloque de legalidad y facilitar los procesos de control y rendición de cuentas, garantizando la trazabilidad de los recursos a través de las diferentes etapas del proceso presupuestario, desde su asignación hasta su desembolso efectivo, permitiendo así que las asignaciones sociales lleguen a los programas destinados a las personas más necesitadas y la correcta aplicación de los recursos públicos.

En cuanto a las funciones del Ministerio de Desarrollo Social que establece el artículo 7 del proyecto de ley, la regulación del inciso k) relativa a celebrar convenios de cooperación con los jefes de las unidades ejecutoras resulta innecesaria dada la jerarquía propia de un Ministerio respecto a una unidad funcional propia.

Por su parte, el proyecto de ley contiene regulaciones en materia de proyectos de inversión social. Propiamente, en su artículo 7, incisos r) Evaluar ex ante la rentabilidad social de las iniciativas de inversión que soliciten financiamiento del Estado y asegurar su alineación con estrategias nacionales; s) Colaborar con municipalidades o cualquier otro ente en la evaluación de proyectos de inversión, asegurando su rentabilidad social y sostenibilidad; t) Mantener un registro o banco de proyectos de inversión social evaluados, estén o no en ejecución, que requieren financiamiento del Estado; y, x) Coordinar la ejecución de proyectos de inversión social con financiamiento del Estado, garantizando su alineación con los objetivos nacionales.

Al respecto, es preciso indicar que la Ley Sistema Nacional de Inversión Pública, n.º 10.441, establece la rectoría del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplan) en el sistema de inversión pública; así como las pautas para la inscripción de proyectos de inversión en el Banco de Proyectos administrado por Mideplan, dentro de los cuales se encuentran aquellos correspondientes a inversión social. Asimismo, esta Ley regula lo correspondiente a la evaluación de proyectos en las distintas etapas de su ciclo de vida, por lo que resulta fundamental que las regulaciones propuestas en este proyecto de ley sean concordantes con lo establecido en la Ley n.º 10.441.

DFOE-BIS-0115

6

03 de marzo, 2026

III. Conclusiones

La importancia del fortalecimiento de la rectoría del sector social ha sido una mención recurrente en los documentos sobre el tema emitidos por esta Contraloría; sin embargo, los cambios en estructuras administrativas no resuelven por sí mismos los complejos desafíos presentes en el sector social. Proyectos de esta naturaleza requieren estudios que analicen el impacto esperado de las reformas pretendidas, tanto en la dimensión administrativa como en relación con la población que se pretende beneficiar, valoraciones ausentes en la iniciativa propuesta.

Las iniciativas de ley que modifiquen la organización del aparato estatal necesitan abordar los elementos que inciden sobre la eficiencia y eficacia de la gestión y no limitarse a cambios en el diseño de las estructuras administrativas.

Finalmente, tal como se indicó, el desarrollo de la rectoría requiere cubrir a las instituciones que conforman parte del sector, así como el establecimiento de mecanismos de coordinación efectivos con aquellas que no lo conforman pero su actividad es relevante.

De esta forma, se deja contestada la audiencia conferida.

Atentamente,

Carolina Retana Valverde
Gerente de Área

Rodrigo Carballo Solano
Fiscalizador Abogado

CGR | Firmado
digitalmente
Valide las firmas digitales

RACS/VCB/avvg

NI: 23993-2025

Ce: Licda. Marta Acosta Zúñiga, Contralora General de la República
MSc. Amelia Jiménez Rueda, Gerente de División
Expediente

G: 2025000577-23

P: 2026003273