

**Al contestar refiérase  
al oficio n.º 03717**

27 de marzo, 2026  
**DFOE-CAP-0202**

Señora  
Noemi Montero Guerrero  
Jefe del Área  
Comisiones Legislativas I  
**ASAMBLEA LEGISLATIVA**  
[rrodriguez@asamblea.go.cr](mailto:rrodriguez@asamblea.go.cr)

Estimada señora:

**Asunto:** Asesoría sobre el texto base del proyecto de ley denominado “*Ley para la promoción del emprendimiento y la seguridad alimentaria de las mujeres rurales, indígenas y pesqueras mediante capital semilla del fondo de desarrollo de Judesur*”, expediente legislativo n.º 25.331.

Nos referimos a su oficio n.º AL-CPEMUJ-0371-2026 del 3 de marzo de 2026, mediante el cual solicita asesoría de la Contraloría General de la República (CGR) sobre el proyecto de ley denominado “*Ley para la promoción del emprendimiento y la seguridad alimentaria de las mujeres rurales, indígenas y pesqueras mediante capital semilla del fondo de desarrollo de Judesur*”, tramitado mediante el expediente legislativo n.º 25.331, 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**

De acuerdo con la exposición de motivos, el proyecto de ley pretende cerrar brechas de género que han persistido en el ámbito rural y productivo; así como activar un desarrollo agroalimentario regional en la zona sur.

Para lo anterior se propone destinar un 20% de los recursos del superávit específico acumulado de cada año de la Junta de Desarrollo Regional de la Zona Sur (Judesur) para crear y mantener un Fondo de Capital Semilla como fondos no reembolsable para mujeres rurales, indígenas y pesqueras, orientado a promover la participación productiva, el emprendimiento sostenible y la seguridad alimentaria de mujeres rurales, indígenas y pesqueras de la zona sur de Costa Rica. Como fuentes de financiamientos adicionales se autoriza al Instituto Nacional de la Mujer (INAMU), Instituto

DFOE-CAP-0202

2

27 de marzo, 2026

Mixto de Ayuda Social (IMAS), Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) y al Instituto de Pesca y Acuicultura (Incopesca) a destinar recursos provenientes de programas institucionales afines.

Además, se señala que Judesur podrá coordinar la ejecución de los recursos del Fondo con las siguientes instituciones: INAMU para capacitación en gestión, liderazgo y equidad de género; MAG para asistencia técnica agropecuaria y formulación de planes de producción; Incopesca para apoyo en actividades pesqueras artesanales y el IMAS para articulación con programas de reducción de pobreza.

## 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 Contraloría General de la República (CGR) no serán abordados, ya que dichos temas son competencia de otras instancias especializadas, conforme al ordenamiento jurídico vigente. En ese contexto, se exponen las siguientes observaciones.

### 1. Fuentes de financiamiento y su sostenibilidad

En la iniciativa legislativa se propone la creación y el mantenimiento de un Fondo de Capital Semilla para mujeres rurales, indígenas y pesqueras, para lo cual se autoriza a Judesur a destinar un 20% de los recursos del superávit específico acumulado de cada año. Al respecto, se destaca que el superávit específico corresponde al exceso de ingresos ejecutados sobre los gastos ejecutados al final de un ejercicio presupuestario que por disposiciones especiales o legales tienen que destinarse a un fin específico<sup>1</sup>; es decir, el superávit no es una fuente de financiamiento permanente, pues solamente se presenta ante escenarios en los cuales la administración no consigue la ejecución de todos los ingresos presupuestados.

Así las cosas, la principal fuente de financiamiento para el Fondo que se crea no es sostenible, en el tanto no se puede considerar permanente; en ese sentido, el proyecto de ley en análisis no evidencia que se disponga de estudios técnicos sobre su viabilidad financiera, ni tampoco se justifican las razones para determinar que el monto a utilizar del superávit debe ser un 20% y no otro porcentaje.

Sin detrimento de lo anterior, en el artículo 59 la Ley Orgánica de Judesur, N° 9356, se disponen varios destinos específicos<sup>2</sup> que podrían generar diferentes superávits

<sup>1</sup> Normas Técnicas sobre Presupuesto Público.

<sup>2</sup> De los ingresos obtenidos del impuesto del 10% sobre las ventas del Depósito Libre Comercial de Golfito# se distribuirán de la siguiente manera: hasta un 15% en gastos de administración, operación, funcionamiento, construcción y mantenimiento de Judesur; hasta un 10% para publicidad, mercadeo, equipamiento e infraestructura del Depósito Libre Comercial de Golfito; un 10% para becas para educación

DFOE-CAP-0202

3

27 de marzo, 2026

específicos, por lo tanto, se sugiere al legislador contar con estudios técnicos y financieros que permitan identificar si el cálculo del 20% se refiere a todos los superávits específicos o a alguno en particular, considerando el efecto que podría generarse sobre las finalidades para las cuales se destinan actualmente dichos recursos, así como los compromisos adquiridos previamente.

La sostenibilidad financiera y presupuestaria de un proyecto de esta naturaleza es un factor clave de éxito en su proceso de implementación. En consecuencia, es criterio del Órgano Contralor que toda reforma de esta dimensión debe estar respaldada por un análisis exhaustivo y técnico que demuestre la necesidad y eficiencia de la propuesta, garantizando la correcta utilización de los recursos públicos y que no se ponga en riesgo la sostenibilidad de los proyectos existentes ni la prestación futura de servicios.

## 2. Capacidad de gestión de Judesur

Sobre el desempeño de Judesur, se destaca que su capacidad de gestión<sup>3</sup>, entendida como el desempeño en la administración de los recursos institucionales, considerando la estrategia, estructura, procesos, información, liderazgo, cultura, competencia y equipos, en procura del cumplimiento de objetivos, generación de valor, continuidad de los servicios y satisfacción ciudadana, se encuentra en un nivel básico. Además, la capacidad de gestión de recursos humanos y la transformación digital se encuentran, respectivamente, en niveles básicos<sup>4</sup> y iniciales<sup>5</sup>.

Adicionalmente, según los resultados del Seguimiento de la Gestión Pública: Gestión crediticia de los entes y órganos no supervisados<sup>6</sup>, la Junta de Desarrollo Regional de la Zona Sur, se ubica en un nivel de gestión crediticia básico. Sobre el particular, en el informe de Opinión y Sugerencia n.º DFOE-CAP-OS-00001-2025<sup>7</sup>, se identificó que esa Judesur a mayo de 2025, ha condonado ₡297,96 millones mediante la Ley N.º 10.483 aprobada en 2024, situación que sumada a la débil gestión financiera podría implicar en el mediano plazo riesgos de descapitalización. Asimismo, se identificó un nivel de morosidad del 56,9%, y la ausencia de una evaluación del impacto sobre la aplicación de esas condonaciones.

Para el cumplimiento de los propósitos del proyecto de ley sobre el fortalecimiento de acceso para las mujeres de la zona sur a los servicios de capital semilla se requiere de

---

secundaria, técnica, superior; y el saldo restante para financiar proyectos productivos o de interés social, comunal, deportivo, ambiental o de salud.

<sup>3</sup> [Índice de Capacidad de Gestión \(ICG 2023\)](#).

<sup>4</sup> [Índice de Capacidad de Gestión De Recursos Humanos \(ICGR 2023\)](#).

<sup>5</sup> [Índice de Transformación Digital \(ITD 2022\)](#).

<sup>6</sup> El cual se puede consultar en el siguiente [enlace](#).

<sup>7</sup> Denominado “La profunda desigualdad del acceso ciudadano al crédito para el desarrollo en el sector público”.

DFOE-CAP-0202

4

27 de marzo, 2026

acciones integrales, en las cuales se considere la capacidad de organización interna y la disponibilidad de recurso humano de Judesur para afrontar las nuevas responsabilidades.

### **3. Selección y funcionamiento del Fondo**

En el proyecto de ley tampoco se evidencia que se disponga de estudios técnicos, económicos y jurídicos que respaldan la selección de la figura del Fondo; sobre el particular, previo a la selección de una figura de gestión como lo es un Fondo, es indispensable identificar las necesidades que se pretenden satisfacer y analizar las posibles alternativas para atenderlas, los costos y beneficios asociados a cada una de las alternativas evaluadas, así como la capacidad de gestión institucional. De esta forma, se garantiza el uso eficiente de los recursos públicos, al determinar la pertinencia e idoneidad de la figura a elegir.

Respecto al funcionamiento del Fondo, interesa destacar que no se establecen límites o restricciones en el uso de los recursos para gastos asociados a la administración y funcionamiento del mismo, lo que podría limitar su uso en el cumplimiento de los objetivos propuestos, por lo cual se sugiere que regule tal aspecto.

### **4. Análisis integral de estructuras similares existentes e iniciativas legislativas en trámite**

Considerando que la propuesta legislativa tiene como propósito el financiamiento no reembolsable de proyectos productivos con fines sociales y de sostenibilidad alimentaria de mujeres rurales, indígenas y pesqueras de la zona sur, se recomienda analizar el alcance de los mecanismos y estructuras institucionales ya existentes respecto a esta temática. Lo anterior, con el fin de conocer la posibilidad de su uso y no generar duplicidades, así como aprovechar su experiencia, establecer mecanismos de coordinación que permitan promover una atención estratégica de las necesidades del país en esta materia y la utilización eficiente de los recursos públicos.

Entre otros mecanismo, se encuentra el fomento de actividades productivas y de organización de las mujeres del INAMU, cuyo finalidad es el fomento de actividades productivas y la organización de las mujeres, para la promoción de su autonomía económica, por medio de la asignación de recursos económicos no reembolsables, el Sistema de Banca para el Desarrollo mediante el Fondo Nacional para el Desarrollo, donde se otorga un tratamiento prioritario a los proyectos impulsados por mujeres; el Fideicomiso del IMAS, que busca apoyar el desarrollo de iniciativas productivas para fortalecer capacidades e impulsar la sostenibilidad de emprendimientos y mejorar las oportunidades de generación de ingresos, así como el Fondo Especial de Desarrollo de las Micros Pequeñas y Medianas Empresas (Fodemipyme) del Banco Popular y de Desarrollo Comunal que promueve el desarrollo productivo de las Micros Pequeñas y Medianas Empresas.

DFOE-CAP-0202

5

27 de marzo, 2026

Sin detrimento de lo anterior, cabe señalar que la coordinación interinstitucional es fundamental para procurar el uso eficiente de la Hacienda Pública y alcanzar el objetivo de propuesto sobre la participación productiva, el emprendimiento sostenible y la seguridad alimentaria de mujeres rurales, indígenas y pesqueras de la zona sur; por lo que se sugiere al legislador que en el artículo 8 se establezca como obligación y no como la posibilidad que Judesur coordine la ejecución de los recursos del Fondo con el INAMU, MAG, Incopeca e IMAS.

### III. Conclusiones

A partir del análisis realizado, la Contraloría General de la República concluye que si bien la legislativa persigue objetivos estratégicos relevantes, la misma presenta deficiencias críticas que comprometen su viabilidad y sostenibilidad. En particular, se destacan las observaciones efectuadas sobre el financiamiento propuesto, como área crítica que requiere ser analizada desde estudios técnicos para evitar riesgos en su implementación. Adicionalmente, la propuesta carece de los estudios técnicos de viabilidad operativa, pues no se dispone de información que permita comprender el impacto integral de la propuesta sobre el funcionamiento de Judesur y el costo beneficio de la selección de la figura del Fondo.

Finalmente, la CGR reitera que las observaciones aquí emitidas tienen un carácter orientador y buscan asegurar el cumplimiento de los principios de legalidad y buena gestión pública.

Atentamente,

Juan Carlos Barboza Sánchez  
**Gerente de área a.i.**

Joselyne Delgado Gutiérrez  
**Fiscalizador**

**CGR** | Firmado  
**digitalmente**  
Valide las firmas digitales

ncs

**Ce:** Despacho Contralor, CGR  
División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, CGR  
**NI:** 4800-2026  
**G:** 2026000401- 2