ESTADO DE LA NACIÓN

Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible 2026

Investigación

Gobernanza de la política social selectiva en Costa Rica: Organización institucional, reformas recientes y criterios para su transformación

Investigador:
Andrés Fernández

San José | 2026

CONSEJO NACIONAL DE RECTORES

UNIVERSIDADES PÚBLICAS POR LA NIÑEZ Y ADOLESCENCIA 2026

PROGRAMA ESTADO DE LA NACIÓN

320.9
F363g Fernández, Andrés
Gobernanza de la política social selectiva en Costa Rica : organización institucional, reformas recientes y criterios para su transformación / Andrés Fernández. -- San José, C.R. : PEN, 2026.
1 recurso en línea (46 páginas): archivos de texto PDF, 1500 KB

ISBN 978-9930-654-95-8
Investigación para el Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible 2026 (no. 32)

1. PODER LEGISLATIVO. 2. LEGISLACIÓN. 3. LEYES. 4. COSTA RICA. I. Título.

Información de la persona autora:
Andrés Fernández. **https://orcid.org/0000-0003-1440-106X**

Esta obra se comparte bajo la licencia
Reconocimiento – No Comercial – Compartir Igual
(CC-BY-NC-SA)
Permite usar una obra para crear otra obra o contenido, modificando o no la obra original, siempre que se cite al autor, la obra resultante se comparta bajo el mismo tipo de licencia y no tenga fines comerciales

Índice

Descargo de responsabilidad 5
Resumen ejecutivo 5
Introducción 9
Formación y evolución de la gobernanza de la política social selectiva 12
Formación institucional de la política social selectiva 14
Rectoría y organización sectorial 17
El arreglo institucional vigente 2026-2030 22
Funcionamiento de la red: financiamiento, información, ejecución y control 24
Fodesaf y la gobernanza financiera de la política social selectiva 24
Sinerube y la gobernanza de la información social 35
Estrategias recientes de articulación centradas en hogares 41
Problemas persistentes de gobernanza 46
Propuestas de reforma de la gobernanza de la política social selectiva 55
Evolución reciente de las propuestas de reforma 55
Comparación de las propuestas legislativas 58
Proyecto de Ley 18.124 (2011): Promoción de la política de inclusión y protección social 58
Propuesta de creación del Ministerio de Bienestar Social y Familia. 2013 60
Proyecto de Ley 19.834 (2015): C.E.R.R.A.R 61
Proyecto de Ley 19.960 (2016): Ley General para la rectoría del sector de desarrollo humano e inclusión social 63
Proyecto de Ley 23.436 (2022): Transformación del IMAS en el Instituto de Desarrollo Humano e Inclusión Social 67
Proyecto de Ley 25.112 (2025): Ley de Creación del Ministerio de Desarrollo Social 71
¿Por qué no han prosperado las reformas? 75
Criterios y orientaciones para una futura reforma 79
Delimitar la política que se pretende gobernar 79
Definir el problema antes de escoger la solución 80
Separar y conectar las funciones de gobernanza 80
Convertir la rectoría formal en autoridad efectiva 81
Preservar autonomía, especialización y enfoques de derechos 81
Hacer explícita la gobernanza financiera 82
Gobernar la información y no solo centralizarla 82
Incorporar territorio, prestación privada y resultados 83

Preparar la transición y construir viabilidad política 84
Balance: primero resolver las relaciones, luego escoger la forma 85
Conclusiones 86
La fragmentación no es solamente institucional 87
La rectoría ha sido inestable y frecuentemente nominal 87
La dimensión fiscal ha reconfigurado la gobernanza 88
Los proyectos legislativos aportan soluciones parciales 89
La red real incluye territorios y entidades privadas 90
La información es una capacidad estratégica, pero también una fuente de poder 91
Una reforma debe juzgarse por sus efectos sobre las personas 92
La reforma debe comenzar por las relaciones y no por el organigrama 92
Referencias bibliográficas 94
Bibliografía general y documentos consultados 94

Descargo de responsabilidad

Esta investigación se realizó para el *Informe Estado de la Nación 2026*. El contenido es responsabilidad exclusiva de su autor, y las cifras pueden no coincidir con las consignadas en el capítulo respectivo, debido a revisiones posteriores. En caso de encontrarse diferencia entre ambas fuentes, prevalecen las publicadas en el Informe.

Palabras clave
Gobernanza social; política social selectiva; rectoría institucional; Fodesaf; Sinerube; articulación interinstitucional; protección social; reforma del Estado social; Costa Rica.

Resumen ejecutivo

La organización de la política social selectiva ha sido objeto de discusión recurrente en Costa Rica durante más de tres décadas. Distintas administraciones y proyectos legislativos han propuesto crear ministerios, fortalecer rectorías, fusionar instituciones, trasladar programas o concentrar la administración de recursos y sistemas de información. Estas iniciativas parten de un diagnóstico compartido: la existencia de una red institucional fragmentada, con dificultades para coordinar decisiones, financiamiento, información y servicios. Sin embargo, no existe igual claridad sobre la naturaleza de esa fragmentación, las funciones que deben integrarse ni la distribución de autoridad que debería resultar de una reforma.

Este estudio analiza la arquitectura institucional y funcional de la política social selectiva, su evolución reciente y los principales intentos por reorganizarla. Examina la trayectoria de la rectoría, el papel de Fodesaf y Sinerube, la distribución de competencias entre instituciones, la participación territorial y privada y cuatro proyectos legislativos: la Ley CERRAR, el expediente 23.098, la transformación del IMAS en el Instituto de Desarrollo Humano e Inclusión Social y la creación del Ministerio de Desarrollo Social. El análisis se fundamenta en normas, decretos, expedientes legislativos, documentos presupuestarios y de fiscalización, información institucional, criterios emitidos durante las consultas y espacios de discusión con personas conocedoras del sistema.

El principal hallazgo es que la fragmentación no depende únicamente del número de instituciones o programas. Una política social compleja requiere especialización, presencia territorial y capacidades diferenciadas. La fragmentación surge, más bien, cuando no pueden conectarse de manera consistente las decisiones políticas, los recursos, la información, la ejecución, el control y los resultados. También se manifiesta desde la experiencia de la población cuando las personas deben repetir información, desconocen el estado de sus solicitudes, reciben derivaciones incompletas o carecen de mecanismos para corregir datos y cuestionar decisiones.

La delimitación de la política que se pretende gobernar constituye un primer desafío. La utilización de criterios socioeconómicos para seleccionar beneficiarios no convierte automáticamente todas las intervenciones focalizadas en componentes exclusivos de la lucha contra la pobreza. Las políticas dirigidas a la niñez, las personas con discapacidad o las personas adultas mayores comprenden prestaciones selectivas, pero también funciones de protección de derechos, regulación, prevención y rectoría técnica que trascienden la condición económica. Una reforma debe precisar su alcance y evitar que la integración de programas debilite especializaciones o mandatos poblacionales necesarios.

La conducción política ha sido inestable y, con frecuencia, nominal. Costa Rica ha ensayado ministerios con y sin cartera, consejos presidenciales, sectores definidos por decreto y adscripciones variables. Estas fórmulas han permitido adaptar la organización a las prioridades de cada administración, pero han limitado la continuidad y acumulación de capacidades. La experiencia muestra que atribuir la rectoría mediante una norma no garantiza su ejercicio efectivo. Se necesita combinar jerarquía política, soporte técnico permanente, acceso a información, instrumentos para orientar presupuestos y programas, capacidad para dar seguimiento y mecanismos de rendición de cuentas.

El financiamiento constituye una dimensión determinante de la gobernanza. Las restricciones fiscales, los cambios presupuestarios y la creciente incidencia del Ministerio de Hacienda han reconfigurado la capacidad efectiva de las instituciones para programar y ejecutar recursos. Esta evolución puede entenderse como una reforma de facto: sin modificar formalmente el organigrama social, ha alterado la distribución del poder sobre los recursos. Por ello, la

discusión sobre Fodesaf no debe limitarse a decidir dónde se ubica administrativamente. Debe reconstruir la cadena entre fuentes legales, asignaciones, instituciones receptoras, programas, prestaciones, población atendida y resultados, así como aclarar las responsabilidades de Hacienda, Desaf, las entidades ejecutoras y los órganos de control.

Sinerube representa uno de los principales avances en la integración de la política social, pero su centralidad también concentra capacidad para clasificar poblaciones e incidir en el acceso a las prestaciones. Su gobernanza debe abarcar la definición de metodologías, la calidad y actualización de los datos, la interoperabilidad, la seguridad, los usos permitidos y la responsabilidad por errores. El sistema debe funcionar como infraestructura pública de información para reducir trámites, apoyar derivaciones e identificar exclusiones, no como una puerta de acceso única ni como sustituto automático de la valoración profesional. Las personas deben poder conocer la información relevante utilizada, solicitar correcciones y obtener una revisión oportuna.

La red de prestación supera los límites del Gobierno Central y de las instituciones descentralizadas. Incluye oficinas territoriales, municipalidades, organizaciones sociales y entidades privadas que operan servicios financiados, contratados o habilitados por el Estado. En áreas como niñez, discapacidad y personas adultas mayores, estas organizaciones forman parte sustantiva de la capacidad pública de atención. La reforma debe incorporar reglas de acreditación, selección, financiamiento, supervisión, calidad, reporte y evaluación. La ejecución privada no elimina la responsabilidad estatal por la continuidad y los resultados del servicio.

Los proyectos legislativos examinados contienen aportes relevantes, pero ofrecen soluciones parciales. La Ley Cerrar enfatizó la simplificación institucional y el ahorro; el expediente 23.098 delimitó con mayor precisión la política social selectiva y distinguió conducción y ejecución; el proyecto del Idhis procuró integrar funciones sobre una plataforma institucional existente; y el Mideso buscó otorgar estabilidad legal y jerarquía ministerial a la rectoría. No obstante, ninguna iniciativa resolvió integralmente las relaciones entre autoridad, capacidades, financiamiento, información, ejecución y control. Las propuestas más

centralizadoras tampoco demostraron suficientemente que la absorción de instituciones preservaría capacidades especializadas, reduciría costos o mejoraría los servicios.

Las respuestas institucionales a estos proyectos muestran que la viabilidad política no puede reducirse a vencer resistencias burocráticas. Algunas objeciones protegen competencias y posiciones organizacionales, pero otras advierten sobre riesgos jurídicos, financieros, operativos y de continuidad. Una reforma viable debe reconocer cómo se distribuyen actualmente el poder y las capacidades, justificar cada traslado y ofrecer garantías cuando una pérdida institucional pueda traducirse en una pérdida para la población.

A partir de estos hallazgos, el estudio propone valorar futuras iniciativas mediante criterios comunes: delimitación de la política; definición del problema; distribución de funciones; autoridad efectiva; capacidades institucionales; protección de la especialización; trazabilidad financiera; gobernanza de la información; separación entre ejecución, evaluación y control; articulación territorial; regulación de la prestación privada; mecanismos de participación y reclamo; transición; viabilidad política y rendición de cuentas. Estos criterios no conducen automáticamente a una forma organizacional determinada, pero permiten comparar alternativas y distinguir reformas integrales de modificaciones parciales.

La conclusión central es que la reforma debe comenzar por las relaciones y no por el organigrama. Antes de optar por un ministerio, un consejo, una secretaría o un instituto, se debe precisar qué política se pretende gobernar, cuáles funciones requieren integración, cuáles deben permanecer separadas, qué autoridad se necesita y qué capacidades y contrapesos permitirán ejercerla. También debe definirse cómo se trasladarán personal, recursos, sistemas, contratos y responsabilidades sin interrumpir servicios.

El éxito no debería medirse por la cantidad de instituciones creadas, fusionadas o eliminadas, sino por la posibilidad de reconstruir una cadena completa de responsabilidad: quién decidió, con cuáles recursos, mediante qué entidad, para prestar cuál servicio, a qué población, con qué calidad y con qué resultado. Mientras estas relaciones permanezcan ambiguas, la fragmentación persistirá aunque cambien los nombres y las ubicaciones institucionales.

Introducción

La organización de la política social selectiva ha sido objeto de discusión recurrente en Costa Rica durante más de tres décadas. Distintas administraciones y proyectos legislativos han propuesto crear ministerios, fortalecer rectorías, fusionar instituciones, trasladar programas o concentrar la administración de recursos y sistemas de información. Aunque estas iniciativas difieren en su alcance y diseño, parten de un diagnóstico común: la existencia de una red institucional fragmentada, con dificultades para coordinar decisiones, financiamiento, información y servicios.

La persistencia de este diagnóstico no implica, sin embargo, que exista acuerdo sobre la naturaleza del problema ni sobre la solución más adecuada. La fragmentación suele asociarse con el número de instituciones y programas, pero también puede originarse en responsabilidades ambiguas, rectorías inestables, sistemas de información que no se retroalimentan, presupuestos desconectados de los resultados y mecanismos insuficientes de coordinación y rendición de cuentas. Desde la perspectiva de la población, se expresa además en trámites repetidos, derivaciones incompletas, interrupciones de servicios y dificultades para conocer o cuestionar las decisiones que afectan el acceso a una prestación.

Esta distinción es importante porque una estructura institucional más concentrada no garantiza, por sí misma, una política mejor articulada. La especialización puede ser necesaria para atender poblaciones, derechos y problemas diferentes, mientras que una integración insuficientemente diseñada puede debilitar capacidades técnicas, controles o servicios existentes. El problema central no consiste únicamente en determinar cuántas instituciones deberían participar, sino en establecer cómo se distribuyen y conectan las funciones de dirección política, conducción técnica, financiamiento, información, ejecución, evaluación y control.

La propia delimitación de la política social selectiva plantea dificultades. La utilización de criterios socioeconómicos para seleccionar beneficiarios no convierte automáticamente a todas las intervenciones focalizadas en componentes exclusivos de la lucha contra la pobreza. Las políticas dirigidas a la niñez, las mujeres, las personas con discapacidad o las personas

adultas mayores incluyen prestaciones selectivas, pero también funciones de protección de derechos, regulación, prevención y rectoría técnica que trascienden la condición económica de sus destinatarios. Una reforma debe, por tanto, precisar qué política pretende gobernar y cómo se relaciona con las políticas universales y las rectorías poblacionales.

A esta complejidad se agrega la dimensión fiscal. Las restricciones presupuestarias, los cambios en la formulación y administración de los recursos y la creciente incidencia del Ministerio de Hacienda han modificado las capacidades efectivas de las instituciones sociales. Parte de la gobernanza se define así fuera del organigrama formal, mediante decisiones que afectan la disponibilidad, oportunidad y destino de los recursos. La discusión sobre Fodesaf no puede limitarse, en consecuencia, a su adscripción institucional: debe considerar la conexión entre fuentes de financiamiento, asignaciones, programas, servicios y resultados.

Sinerube constituye otro componente central. Su desarrollo ha fortalecido la integración de información y la identificación socioeconómica de personas y hogares, pero también ha concentrado capacidad para clasificar poblaciones e incidir sobre el acceso a las prestaciones. Su gobernanza requiere abordar la calidad y actualización de los datos, la interoperabilidad, la seguridad, las metodologías de clasificación y los procedimientos para corregir errores. El sistema debe apoyar las decisiones de política pública sin convertirse en una puerta de acceso única e incuestionable.

La red de prestación también supera los límites de las instituciones públicas nacionales. En distintas áreas intervienen municipalidades, oficinas territoriales, organizaciones sociales y entidades privadas que administran servicios financiados, contratados o habilitados por el Estado. En algunos ámbitos, especialmente en la atención de la niñez, la discapacidad y las personas adultas mayores, estas organizaciones constituyen una parte sustantiva de la capacidad de ejecución. Una reforma que no incorpore sus responsabilidades, mecanismos de financiamiento, estándares de calidad y obligaciones de reporte ofrecería una imagen incompleta de la gobernanza existente.

En este contexto, el documento analiza la organización y los principales problemas de gobernanza de la política social selectiva en Costa Rica, así como los intentos recientes por reformarla. Su propósito no es proponer una arquitectura institucional definitiva, sino identificar las condiciones que debería satisfacer cualquier alternativa futura. Se busca responder cuatro preguntas principales:

- ¿Cómo se encuentra organizada la conducción, el financiamiento, la información y la ejecución de la política social selectiva?
- ¿Cuáles relaciones institucionales y funcionales explican sus principales problemas de gobernanza?
- ¿Qué soluciones han planteado los proyectos legislativos recientes y cuáles son sus fortalezas, vacíos y riesgos?
- ¿Qué criterios deberían emplearse para valorar futuras propuestas de reforma?

El análisis se concentra en la arquitectura institucional y funcional de la política social selectiva. Examina la trayectoria de su rectoría, el papel de Fodesaf y Sinerube, la distribución de competencias entre instituciones, la participación de entidades privadas y territoriales, y los proyectos legislativos más relevantes de los últimos años. Para ello, se revisaron normas, decretos, expedientes legislativos, documentos presupuestarios y de fiscalización, información institucional y criterios emitidos durante las consultas de los proyectos. Este material se complementó con entrevistas y espacios de discusión con personas conocedoras del diseño, financiamiento, ejecución y control de la política social.

El estudio tiene un alcance institucional y no pretende evaluar individualmente la efectividad de todos los programas sociales ni formular una propuesta completa de política contra la pobreza. Tampoco supone que todos los problemas identificados puedan resolverse mediante una sola reforma legal. Algunas debilidades requieren cambios organizacionales; otras dependen de instrumentos de gestión, acuerdos interinstitucionales, capacidades técnicas, sistemas de información o decisiones presupuestarias.

El documento se organiza en seis capítulos. Después de esta introducción, el segundo capítulo delimita la política social selectiva y reconstruye su organización y evolución institucional. El tercero examina el funcionamiento de la red, con especial atención a la rectoría, el financiamiento, la información, la ejecución y la participación de actores públicos y privados. El cuarto compara los principales proyectos legislativos de reforma, sus objetivos, diseños y respuestas institucionales. El quinto deriva criterios y orientaciones para valorar alternativas futuras, sin prescribir una forma organizacional específica. El sexto presenta las conclusiones.

El argumento que articula el análisis es que la fragmentación no depende exclusivamente de la cantidad de instituciones, sino de la desconexión entre decisiones, recursos, información, servicios y responsabilidades. Por ello, una reforma no debería comenzar por escoger un ministerio, un consejo, una secretaría o un instituto. Primero debe delimitar la política que pretende gobernar, distribuir sus funciones, establecer los instrumentos de autoridad y control y reconstruir la cadena entre financiamiento, prestación y resultados. Solo después puede determinarse cuál forma institucional ofrece mejores condiciones para ejercer esas responsabilidades.

El desafío no consiste simplemente en producir un organigrama más compacto. Consiste en construir una cadena verificable que permita conocer quién decide, con cuáles recursos, mediante qué entidad, para prestar cuál servicio, a qué población, con qué calidad y con qué resultado. Esa cadena constituye el criterio central desde el cual este documento examina la organización existente y las propuestas para transformarla.

Formación y evolución de la gobernanza de la política social selectiva

La política social costarricense ha sido históricamente uno de los pilares centrales del proceso de construcción del Estado costarricense y de la ampliación de capacidades y oportunidades para amplios sectores de la población. Desde etapas relativamente tempranas del desarrollo institucional del país, el Estado asumió un rol activo en la provisión directa de servicios sociales, particularmente en áreas como la educación y la salud, mediante esquemas de acceso universal que permitieron mejorar de manera sostenida los indicadores sociales y consolidar importantes sectores medios.

En paralelo al desarrollo de políticas universales, Costa Rica fue construyendo un conjunto de programas e instituciones orientados específicamente a la atención de poblaciones en situación de pobreza, vulnerabilidad y exclusión social. Estas políticas selectivas adquirieron mayor relevancia a partir de la década de 1970 con la creación del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) y del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (Fodesaf), así como con la expansión de distintos programas de subsidios, protección y promoción sociales dirigidos a hogares con mayores necesidades.

La coexistencia de políticas universales y selectivas permitió, durante varias décadas, avances importantes en materia de desarrollo humano, reducción de la pobreza y ampliación de oportunidades. Sin embargo, este proceso también dio origen a una arquitectura institucional compleja, caracterizada por la proliferación de instituciones, programas y mecanismos de coordinación con distintos grados de autonomía, competencias y fuentes de financiamiento.

Diversos diagnósticos académicos e institucionales han señalado, históricamente, que uno de los principales desafíos del sector social costarricense ha sido precisamente la debilidad de sus mecanismos de articulación y de gobernanza. A pesar de los esfuerzos realizados por distintas administraciones para fortalecer la coordinación interinstitucional y consolidar una "autoridad social", la estructura institucional del sector ha mostrado importantes problemas de fragmentación, duplicidad de funciones, cambios recurrentes de rectoría y ausencia de continuidad en las estrategias a largo plazo.

Estas tensiones se han vuelto particularmente relevantes en un contexto de mayores restricciones fiscales, presiones sobre la sostenibilidad de la inversión social pública y crecientes demandas de eficiencia en la prestación de bienes y servicios sociales. En respuesta a ello, durante la última década y media distintos gobiernos han impulsado reformas institucionales, nuevas estrategias de articulación y proyectos de reorganización del sector social, con resultados heterogéneos y aún en proceso de consolidación.

En este contexto, el presente capítulo analiza la evolución reciente de la organización institucional del sector social costarricense, sus principales mecanismos de rectoría y coordinación, así como las transformaciones más relevantes impulsadas entre 2010 y 2025.

Particular atención se presta a los cambios en la sectorización del Poder Ejecutivo, las variaciones en la composición y la rectoría del sector social, el fortalecimiento de mecanismos de articulación, como el Sinerube, y las distintas propuestas de reforma institucional presentadas en los últimos años.

Formación institucional de la política social selectiva

La evolución de la política social costarricense ha estado estrechamente vinculada al proceso de construcción y expansión del Estado social costarricense, en particular a partir de mediados del siglo XX. Desde etapas relativamente tempranas, el país consolidó un modelo de provisión pública de servicios sociales universales, especialmente en educación y salud, que permitió importantes mejoras en las condiciones de vida de la población y contribuyó a la formación de amplios sectores medios (Trejos, 2006).

En paralelo al fortalecimiento de los servicios universales, Costa Rica desarrolló progresivamente mecanismos de protección y promoción social dirigidos a poblaciones en situación de pobreza, vulnerabilidad y exclusión social. Estos esfuerzos incluyeron políticas selectivas orientadas a incorporar de manera efectiva a las poblaciones pobres en las redes universales de servicios públicos (Seligson, Martínez, & Trejos, 1997).

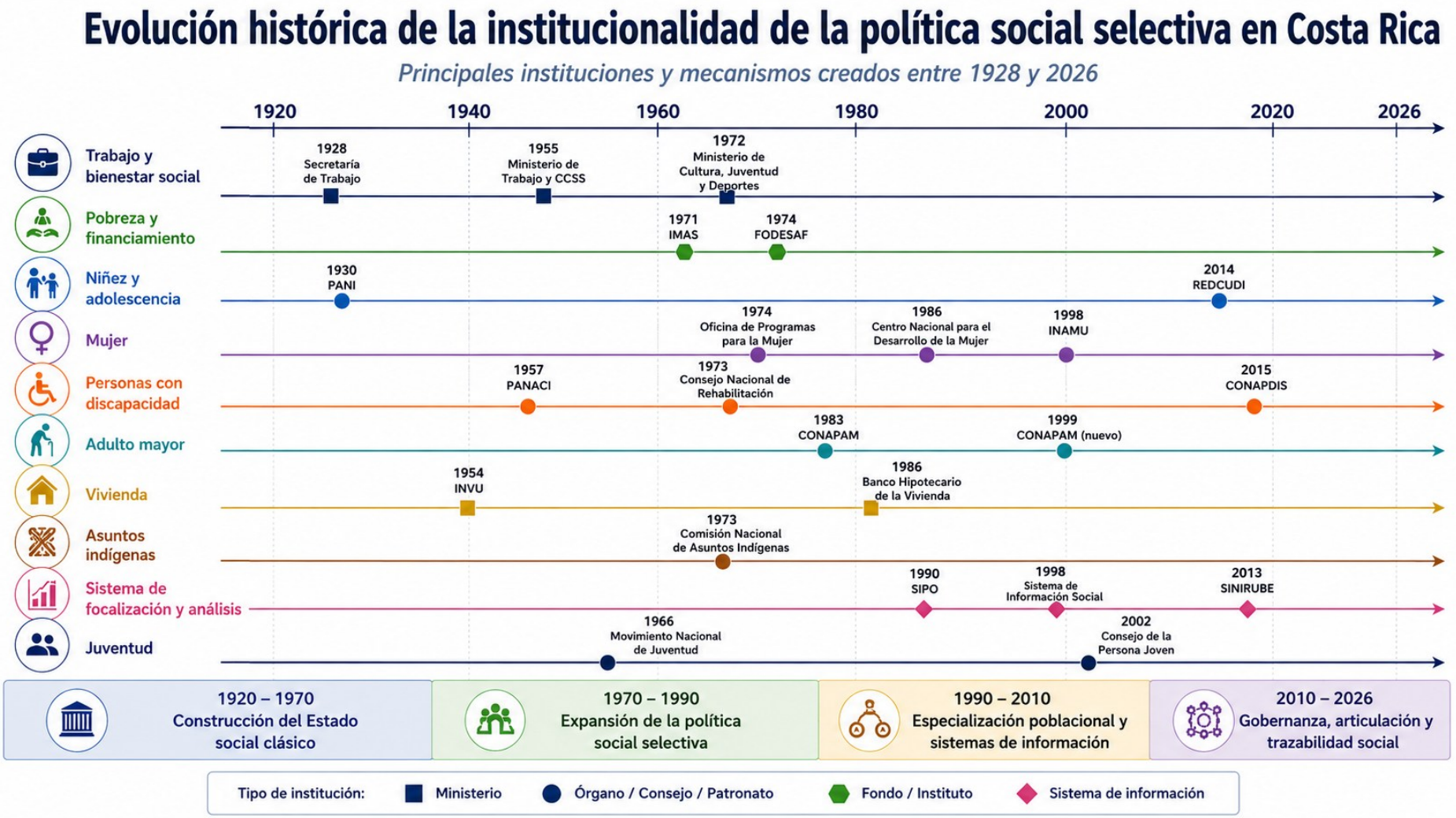
La creación del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) en 1971 y del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (Fodesaf) en 1974 constituyeron uno de los principales hitos en el desarrollo de la política social selectiva costarricense. Ambas instituciones se convirtieron en pilares fundamentales para la atención de hogares en situación de pobreza, mediante programas de subsidios, transferencias y promoción social.

Barahona, Güendel y Castro (2005) señalan que durante la década de 1970 Costa Rica consolidó una política social expansiva basada en una combinación de políticas universales y selectivas, en un contexto de crecimiento económico y de fortalecimiento institucional. Según estos autores, el énfasis predominante durante ese periodo fue de carácter promocional y universalista, procurando incorporar progresivamente a amplios sectores de la población a los servicios sociales y a los mecanismos de movilidad social.

No obstante, el fortalecimiento progresivo de la institucionalidad social también generó una mayor complejidad organizacional. A lo largo de las décadas siguientes, se crearon nuevas instituciones, programas, fondos y mecanismos especializados de atención para distintos grupos poblacionales, incluyendo a la niñez y la adolescencia, a personas adultas mayores, a mujeres, a personas con discapacidad, a comunidades indígenas y a poblaciones rurales, entre otros.

Como resultado, el sector social costarricense evolucionó hacia una arquitectura institucional particularmente amplia y heterogénea, integrada por entidades con distintos niveles de autonomía administrativa y financiera, diversas fuentes de financiamiento y competencias frecuentemente superpuestas.

Figura 2.1
Evolución histórica de la institucionalidad de la política social selectiva en Costa Rica



Fuente: Elaboración propia, con base en los Reglamentos Orgánicos del Poder Ejecutivo vigentes en cada periodo.

A pesar de los avances institucionales, distintos diagnósticos académicos e institucionales han señalado históricamente importantes debilidades en la coordinación y articulación del sector social costarricense. Trejos (2008) advertía que la autoridad social costarricense había mostrado históricamente una capacidad de coordinación limitada, producto tanto de la ausencia de un marco legal robusto como de la inexistencia de estructuras permanentes capaces de garantizar la continuidad interadministrativa.

A partir de la década de 2010, la discusión sobre la necesidad de fortalecer la articulación institucional, la interoperabilidad de los sistemas de información y la coordinación territorial de la política social cobró una creciente relevancia. En este contexto se desarrollaron iniciativas como la Estrategia Puente al Desarrollo y el Sistema Nacional de Información y Registro Único de Beneficiarios del Estado (Sinerube), concebido como un mecanismo de integración y trazabilidad de la información social del Estado.

La creación del Sinerube mediante la Ley N.° 9137 en 2013 representó un cambio significativo en la concepción de la política social costarricense, al fortalecer una lógica basada en la integración de la información, la articulación interinstitucional y la focalización más precisa de los programas sociales.

Durante los últimos años también se han impulsado múltiples modificaciones en la organización sectorial del Poder Ejecutivo, lo que ha generado cambios recurrentes en la denominación del sector social, en las instituciones que la integran, en la rectoría política y en los mecanismos de coordinación interinstitucional.

Rectoría y organización sectorial

La organización institucional del sector social costarricense ha experimentado importantes transformaciones en las últimas dos décadas. Estos cambios no solo han implicado modificaciones en la cantidad de instituciones adscritas al sector, sino también variaciones en la rectoría política, en los mecanismos de coordinación interinstitucional y en la propia concepción del papel del Estado en la política social.

En Costa Rica, la definición formal de los sectores estratégicos del Poder Ejecutivo se realiza mediante el "Reglamento Orgánico del Poder Ejecutivo", emitido vía decreto ejecutivo y sujeto a modificaciones por parte de cada administración gubernamental. Como resultado, la estructura sectorial del Estado costarricense presenta un importante componente dinámico y político, particularmente en aquellas áreas donde las competencias institucionales son más amplias y heterogéneas, como ocurre en el sector social.

De acuerdo con Mideplan (2017), la organización sectorial constituye un instrumento de coordinación y conducción de políticas públicas, mediante el cual distintas instituciones públicas se agrupan bajo la rectoría de un ministerio o de un jerarca responsable de articular acciones afines y complementarias. En teoría, este modelo busca fortalecer la coordinación, evitar duplicidades y mejorar la eficacia de la gestión pública.

Sin embargo, en la práctica, el sector social costarricense ha mostrado una inestabilidad organizacional significativa. Entre 2006 y 2026, el sector ha cambiado recurrentemente de nombre, rectoría, composición institucional, mecanismos de coordinación y orientación estratégica.

Durante el periodo 2006-2010, el Poder Ejecutivo definió un "Sector Social y de Lucha contra la Pobreza", separado del sector de Trabajo y Seguridad Social y compuesto por más de treinta instituciones públicas. Este esquema reflejaba una concepción amplia del sector social, integrando programas de combate a la pobreza, desarrollo comunal, vivienda, niñez, mujer, personas adultas mayores y otros grupos vulnerables.

Figura 2.2
Evolución del sector social costarricense según la organización sectorial del Poder Ejecutivo. 2006-2030

Periodo de vigencia	Nombre del sector	Rectoría	N° Instituciones
2006-2008	Social y de Lucha Contra la Pobreza	Ministro de Vivienda y Lucha contra la Pobreza	32
2008-2010	Social y de Lucha Contra la Pobreza	Ministro de Vivienda y Asentamientos Humanos	35
2010-2011	Social y de Lucha Contra la Pobreza	Ministro de Salud	35
2011-2014	Bienestar social y familia	Ministro de Bienestar Social y Familia	13
2014-2018	Desarrollo Humano e Inclusión Social	Ministro de Desarrollo Humano e Inclusión Social	11
2018-2022	Trabajo, Desarrollo Humano e Inclusión Social	Ministro de Trabajo y Seguridad Social	12
2022-2026	Bienestar, Trabajo e Inclusión Social	Ministro de Desarrollo Humano e Inclusión Social	16
2026-2030	Bienestar, Trabajo e Inclusión Social	Jerarca del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS)	23

Fuente: Elaboración propia, con base en los Reglamentos Orgánicos del Poder Ejecutivo vigentes en cada periodo.

Posteriormente, entre 2010 y 2014, el sector fue reorganizado bajo la denominación "Bienestar Social y Familia", mientras que el sector de Trabajo y Seguridad Social operó de manera separada. Durante este periodo se fortalecieron distintas estrategias de articulación interinstitucional, incluyendo mecanismos de atención integral a hogares en pobreza extrema y el desarrollo de sistemas de información social más robustos.

A partir de 2014 se produjo una nueva transformación institucional mediante la creación del Sector de Desarrollo Humano e Inclusión Social, separado nuevamente del sector Trabajo y Seguridad Social. Esta reorganización introdujo un enfoque más explícito de desarrollo humano, movilidad social e inclusión, fortaleciendo la figura del ministerio sin cartera de Desarrollo Humano e Inclusión Social como instancia articuladora de la política social selectiva.

Durante el periodo 2018-2022 se impulsó otra reorganización de la arquitectura de coordinación del Poder Ejecutivo. Además de redefinir el sector como "Trabajo, Desarrollo Humano e Inclusión Social", el gobierno incorporó seis Áreas Estratégicas de Articulación Presidencial, concebidas como instancias de coordinación política directamente vinculadas a las prioridades presidenciales.

Este modelo introdujo una estructura dual de coordinación: por un lado, sectores estratégicos con rectorías ministeriales; por otro, áreas presidenciales de articulación transversal.

En este contexto, adquirió particular relevancia el Consejo Presidencial Social, cuya finalidad explícita pasó a ser la articulación de políticas universales y focalizadas, bajo enfoques de movilidad social ascendente, reducción de la pobreza y coordinación territorial, en particular en torno a la Estrategia Puente al Desarrollo.

La principal ruptura organizacional reciente ocurre en 2022, cuando el Poder Ejecutivo abandona el esquema de Áreas Estratégicas de Articulación Presidencial y adopta un modelo más formalizado de sectores estratégicos gubernamentales, con consejos y secretarías sectoriales explícitamente definidos en el reglamento orgánico.

En este nuevo esquema, el sector pasa a denominarse “Bienestar, Trabajo e Inclusión Social”, manteniendo una fuerte orientación hacia la articulación de programas selectivos y de mecanismos de inclusión social. Sin embargo, la transformación más relevante se produce en el periodo 2026-2030, cuando la rectoría del sector se asigna explícitamente a la jerarca del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS). Si bien la persona jerarca de esa institución ha sido usualmente la rectora del sector, usualmente lo hacía bajo el reconocimiento explícito de la rectoría de un ministerio sin cartera (desarrollo humano e inclusión social), pero para el periodo 2026-2030 se le asigna la rectoría a la institución autónoma.

La evolución descrita evidencia que el sector social costarricense ha transitado de modelos de coordinación política relativamente flexibles a esquemas más formalizados de rectoría y articulación institucional. No obstante, también refleja la persistencia de importantes tensiones entre autonomía institucional, coordinación sectorial, fragmentación programática, y capacidad efectiva de rectoría sobre un entramado institucional amplio y heterogéneo.

Recuadro 2.1

La tensión histórica entre rectoría política y autonomía institucional en la política social costarricense

Uno de los principales problemas históricos de la gobernanza social costarricense ha sido la ausencia de una estructura institucional clara y permanente que ejerza la rectoría política integral del sector social. La Ley Orgánica del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social estableció, desde mediados del siglo XX, competencias amplias relacionadas con la formulación y dirección de la política nacional en el ámbito del bienestar social, incluyendo la organización de servicios públicos y la coordinación de esfuerzos públicos y privados orientados al mejoramiento de las condiciones de vida de la población. Para ello, el MTSS contaba originalmente con la Dirección General de Bienestar Social, creada como instancia especializada encargada de ejecutar programas y políticas de bienestar social.

Sin embargo, la creación del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) en 1971 modificó sustancialmente esta estructura. La nueva ley trasladó la Dirección General de Bienestar Social al IMAS y eliminó la estructura administrativa especializada del Ministerio, aunque las funciones legales de rectoría social permanecieron formalmente asignadas al MTSS. Esta situación generó una tensión institucional persistente: el Ministerio conservó atribuciones legales vinculadas al bienestar social, pero perdió gran parte de las capacidades operativas y técnicas necesarias para ejercerlas de manera efectiva.

Paralelamente, la ley constitutiva del IMAS asignó al Instituto responsabilidades relacionadas con la articulación de recursos y la dirección de acciones destinadas a combatir la pobreza extrema. No obstante, como señaló posteriormente la Contraloría General de la República en el informe DFOE-SOC-40-2006, dichas funciones excedían las competencias propias de una institución autónoma descentralizada. La CGR concluyó que no podía atribuirse al IMAS la responsabilidad de dirigir de manera integral la política social ni de coordinar un plan nacional de lucha contra la pobreza, dado que la conducción política sectorial corresponde constitucionalmente al Poder Ejecutivo y no a una entidad ejecutora autónoma.

Esta situación generó una contradicción estructural que ha acompañado históricamente al sector social costarricense: mientras la rectoría política requiere capacidades de dirección estratégica, coordinación interinstitucional y definición de prioridades nacionales propias del Poder Ejecutivo, una parte importante de la ejecución de la política social selectiva quedó concentrada en instituciones autónomas con competencias especializadas y un elevado grado de independencia administrativa.

La Contraloría advirtió que la ausencia de una dirección política sectorial clara favoreció durante décadas la dispersión institucional, el traslape de funciones y la desarticulación de políticas y recursos públicos. Asimismo, señaló que el país carecía de una estructura técnico-administrativa permanente capaz de ejercer de manera sostenida la rectoría social y coordinar integralmente los esfuerzos públicos en materia de asistencia y promoción social.

En consecuencia, gran parte de las discusiones recientes sobre gobernanza social, rectoría institucional y reforma del sector social costarricense puede interpretarse como intentos por resolver esta tensión histórica entre la necesidad de una conducción política integrada y la existencia de una institucionalidad altamente fragmentada, especializada y descentralizada.

Fuente: Elaboración propia con base en informes de la Contraloría General de la República y leyes de creación del Ministerio de Trabajo y el IMAS.

El arreglo institucional vigente 2026-2030

La configuración vigente del Sector Bienestar, Trabajo e Inclusión Social refleja el carácter amplio y heterogéneo de la política social costarricense. Según el decreto ejecutivo correspondiente al periodo 2026-2030, el sector está integrado por 23 instituciones y órganos desconcentrados bajo la rectoría de la persona jerarca del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS).

Esta composición institucional incorpora entidades con competencias muy diversas, que incluyen protección social selectiva, educación, vivienda, desarrollo territorial, discapacidad, niñez y adolescencia, desarrollo rural, pensiones, cuido, desarrollo comunal y atención de poblaciones específicas.

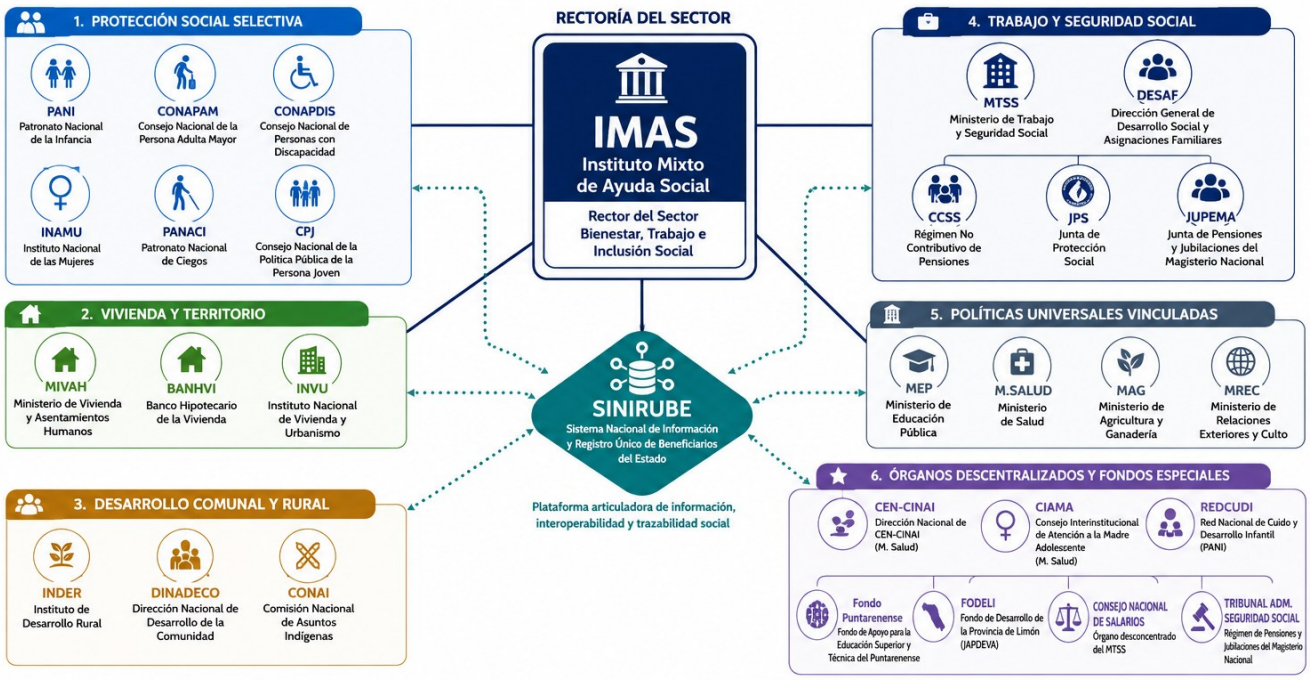
La amplitud funcional del sector evidencia que el concepto de “sector social” utilizado por el Poder Ejecutivo trasciende ampliamente la asistencia social tradicional y engloba múltiples dimensiones del bienestar, del desarrollo humano y de la inclusión social.

Aunque el IMAS ejerce formalmente la rectoría sectorial, la gobernanza efectiva del sector depende de la interacción entre instituciones con distintos niveles de autonomía jurídica, financiera y administrativa. Esto introduce importantes desafíos de coordinación, en particular

porque varias de las principales entidades del sector poseen mandatos legales específicos, fuentes de financiamiento propias y estructuras de gobernanza independientes.

Dentro de la arquitectura vigente destacan tres grandes grupos institucionales. En primer lugar, las instituciones directamente vinculadas con la protección social selectiva y el combate a la pobreza, encabezadas por el IMAS, el Sinerube, el PANI, el Conapam y el Conapdis. Estas entidades concentran buena parte de los programas dirigidos a hogares en situación de pobreza, vulnerabilidad y exclusión social.

Figura 2.3
Arquitectura institucional vigente del Sector Bienestar, Trabajo e Inclusión Social. 2026-2030



Fuente: Elaboración propia, con base en Decreto N° 45804 publicado en el Alcen 66 a la Gaceta 99 del 1 de junio 2026.

En segundo lugar, aparecen instituciones asociadas a políticas universales o semiuniversales con fuerte incidencia social, entre ellas el Ministerio de Educación Pública (MEP), la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) y distintas entidades vinculadas a la vivienda y al desarrollo territorial.

Finalmente, el sector incorpora instituciones orientadas a poblaciones específicas y enfoques territoriales, incluyendo entidades relacionadas con la juventud, las mujeres, los pueblos indígenas, el desarrollo comunal y el rural.

La incorporación simultánea de instituciones con funciones tan heterogéneas amplía considerablemente el alcance potencial de la coordinación sectorial, pero también incrementa la complejidad de la gobernanza institucional y los costos de la articulación interinstitucional.

Funcionamiento de la red: financiamiento, información, ejecución y control

Fodesaf y la gobernanza financiera de la política social selectiva

El Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (Fodesaf) constituye uno de los principales mecanismos de financiamiento de la política social selectiva en Costa Rica. Desde su creación mediante la Ley N.° 5662 en 1974, el fondo ha desempeñado un papel central en el financiamiento de programas dirigidos a hogares en situación de pobreza, vulnerabilidad y exclusión social, que incluyen subsidios monetarios, becas educativas, programas de alimentación, pensiones no contributivas y subsidios de vivienda.

Dentro de la arquitectura institucional costarricense, Fodesaf ocupa una posición particularmente relevante, ya que articula financieramente una parte importante del entramado institucional de protección y promoción social. A diferencia de las políticas universales, financiadas principalmente mediante impuestos generales o esquemas contributivos de seguridad social (educación, salud), buena parte de los programas selectivos de combate a la pobreza depende directamente de los recursos canalizados a través de este fondo, que en su mayoría provienen de las contribuciones patronales sobre la planilla de empleo formal.

La creación de Fodesaf respondió originalmente a la necesidad de dotar al Estado costarricense de una fuente estable de financiamiento para programas sociales orientados específicamente a la población vulnerable. En este sentido, el fondo constituyó uno de los principales instrumentos redistributivos desarrollados durante el proceso de expansión del Estado social costarricense de las décadas de 1970 y 1980.

Con el paso de los años, el fondo evolucionó hacia un mecanismo de financiamiento cada vez más amplio y complejo. Actualmente financia programas ejecutados por múltiples instituciones públicas, incluyendo el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), el Banco Hipotecario de la Vivienda (Banhvi), la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), la Dirección Nacional de CEN-Cinai y diversos programas de becas, alimentación, cuido y atención a poblaciones vulnerables.

Figura 3.1
Instituciones y programas con asignación porcentual en la Ley de *Fodesaf.* 2026

Institución	Programa o beneficio	Porcentaje asignado por Ley
BANHVI	Fondo de Subsidios para la Vivienda	18,07%
CCSS	Régimen no contributivo	10,35%
IMAS	AVANCEMOS	8,00%
MEP	Comedores Escolares	5,18%
IMAS	Varios	4,00%
RedCudi	Cuido infantil	4,00%
M. Salud	Programa de Nutrición	2,62%
PANI	Atención de menores	2,59%
INAMU	Atención de mujeres	2,00%
CONAPAM	Atención adultos mayores	2,00%
Hospital Niños	Torre de la Esperanza	0,78%
Entes privados	Personas con discapacidad internadas en establecimientos	0,50%
CCSS	Pacientes en Fase Terminal y Menores Edad Gravemente Enfermos	0,50%
DESAF (MTSS)	Gastos administrativos	0,50%
CCSS	Gastos administrativos SICERE	0,50%
MEP	Becas de postsecundaria	0,43%
Trabajadores	Hijos o hijas con discapacidad permanente o menores de dieciocho	0,25%
CONAPDIS	Personas con discapacidad internadas en establecimientos	0,25%
IMAS	Prestaciones Alimentarias para jóvenes egresados	0,25%
PRONAE (MTSS)	Obras de infraestructura para las zonas indígenas del país	0,23%
Ciudad de los Niños	Atención de menores de edad	0,13%
CONAPDIS	Autonomía de las Personas con Discapacidad	0,10%

Fuente: Elaboración propia, con base en Ley N° 5662 vigente al 10 de marzo de 2026.
Nota: La ley asigna el 63,23% de los recursos del fondo, el resto de los recursos se asignan según necesidades.

De acuerdo con Trejos Solórzano (2025), en 2024 la inversión social en servicios selectivos representó el 11% de la inversión social pública total, que incluye programas universales como educación y salud. No obstante, el fondo continúa siendo uno de los principales mecanismos de financiamiento de programas selectivos de combate a la pobreza y de promoción social.

Más allá de su importancia presupuestaria, Fodesaf constituye también un mecanismo clave de gobernanza financiera del sector social costarricense. Debido a una reforma reciente, su operación involucra la interacción entre múltiples actores institucionales, incluyendo el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), la Dirección General de Desarrollo Social y

Asignaciones Familiares (Desaf), el Ministerio de Hacienda, las instituciones ejecutoras, y la Asamblea Legislativa.

Durante varios años, la Dirección General de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (Desaf) desempeñó un rol central no solo en la asignación de recursos, sino también en el seguimiento presupuestario, la evaluación financiera, la fiscalización de unidades ejecutoras y la coordinación técnica de programas financiados mediante el fondo.

Sin embargo, diversos cambios normativos recientes han modificado parcialmente esta arquitectura de gobernanza financiera. Resulta particularmente relevante la aprobación de la Ley N.° 9524 y los cambios asociados a la implementación de la Ley N.° 9635 de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas.

De acuerdo con distintos análisis institucionales, estas transformaciones redujeron parcialmente los márgenes de autonomía técnica de la Desaf en la asignación y administración de los recursos del fondo, incrementando la participación del Ministerio de Hacienda en las decisiones presupuestarias y modificando los mecanismos históricos de seguimiento y control financiero.

Recuadro 3.1
La incorporación de Fodesaf al presupuesto nacional y la pérdida de capacidades de control de la Desaf

Uno de los cambios institucionales más relevantes experimentados por el Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (Fodesaf) durante los últimos años se produjo como consecuencia de la implementación de la Ley N.° 9524, Ley de Fortalecimiento del Control Presupuestario de los Órganos Desconcentrados del Gobierno Central. Aunque la iniciativa fue presentada con el argumento de fortalecer la rectoría presupuestaria del Poder Ejecutivo sobre los órganos desconcentrados, su aplicación tuvo efectos significativos en la estructura de administración, seguimiento y fiscalización de los recursos de Fodesaf.

Hasta 2020, Fodesaf mantenía una posición relativamente autónoma dentro de la estructura presupuestaria del Estado. Los recursos del Fondo eran asignados directamente a su personería jurídica y la Dirección de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (Desaf), como órgano técnico responsable de su administración, conservaba amplias facultades para distribuir recursos entre programas, monitorear la

ejecución presupuestaria, evaluar resultados y ejercer funciones de fiscalización sobre las instituciones ejecutoras. Asimismo, disponía de información detallada que permitía distinguir el origen de los recursos, diferenciando, por ejemplo, los provenientes de las contribuciones sobre planillas de los provenientes de transferencias del Gobierno Central.

La situación cambió sustancialmente a partir de 2021, cuando Fodesaf fue incorporado formalmente al Presupuesto Nacional. Como resultado de esta modificación, los recursos dejaron de presupuestarse directamente al Fondo y comenzaron a registrarse en los presupuestos de distintas instituciones ejecutoras y ministerios. Paralelamente, se creó el Programa Presupuestario 737 " Fodesaf " dentro del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), mientras que múltiples transferencias financiadas con recursos del Fondo pasaron a ser administradas presupuestariamente fuera de la estructura tradicional de la Desaf.

Diversos pronunciamientos emitidos por la propia Dirección General de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares han advertido de las implicaciones operativas de este cambio. En el oficio MTSS- Desaf -OF-1084-2023, el Director General de la Desaf señaló que la incorporación de Fodesaf al Presupuesto Nacional modificó sustancialmente los mecanismos tradicionales de seguimiento y evaluación de los programas financiados por el Fondo. Según indicó, la Dirección ya no cuenta con acceso directo a la información presupuestaria segmentada por fuente de financiamiento en las plataformas administradas por el Ministerio de Hacienda, lo que dificulta el monitoreo de la ejecución específica de los recursos provenientes de Fodesaf.

La preocupación institucional se profundizó durante la formulación del presupuesto 2024, cuando el Ministerio de Hacienda propuso el traslado de varias transferencias financiadas con recursos de Fodesaf a programas presupuestarios administrados por otros ministerios, entre ellos recursos destinados a Avancemos, subsidios para vivienda, aseguramiento por cuenta del Estado y otras iniciativas sociales relevantes. De acuerdo con la propia Desaf, estos cambios fueron realizados sin la participación directa de la Dirección y con atribuciones exclusivas de Hacienda en materia presupuestaria. En palabras de su Director General, la institución desconocía los alcances de dichas modificaciones y advirtió sobre la existencia de riesgos cuya magnitud solo podría observarse una vez implementados los cambios.

Las preocupaciones expresadas por la Desaf no se limitan a aspectos administrativos. El traslado de programas fuera del ámbito presupuestario tradicional de Fodesaf dificulta la trazabilidad de los recursos, reduce la capacidad de fiscalización del Fondo y aumenta la dependencia de la información suministrada por terceros actores institucionales. En un oficio posterior (MTSS-DMT-DVAS-Desaf-33-2024), la Dirección reconoció expresamente que la información disponible para los años posteriores a la reforma depende de las liquidaciones presupuestarias remitidas por las instituciones ejecutoras y que se han requerido gestiones específicas ante el Ministerio de Hacienda para intentar recuperar capacidades de control y de acceso a la información.

Desde una perspectiva de gobernanza pública, este proceso produjo una transformación relevante en el equilibrio institucional que históricamente había caracterizado a Fodesaf. Mientras que anteriormente la Desaf concentraba funciones de asignación, seguimiento y fiscalización de una parte importante de los recursos del Fondo, actualmente dichas capacidades se encuentran más dispersas entre distintos ministerios, programas presupuestarios y autoridades hacendarias. En la práctica, esto ha incrementado la discrecionalidad presupuestaria del Ministerio de Hacienda sobre recursos originalmente destinados a financiar programas sociales específicos y ha reducido la capacidad operativa de la Desaf para ejercer plenamente las funciones de control y fiscalización que le asigna la Ley N.° 5662.

Fuente: Elaboración propia con base en oficios MTSS-Desaf-OF-1084-2023 y MTSS-DMT-DVAS-Desaf-33-2024.

Recuadro 3.2
El conflicto entre el Ministerio de Hacienda y Fodesaf: media década de tensiones sobre el financiamiento de la política social selectiva

Los recursos de Fodesaf provienen principalmente de dos fuentes: las contribuciones patronales sobre la planilla salarial y las transferencias financiadas con el Impuesto al Valor Agregado (IVA). Históricamente, esta combinación de fuentes permitió dotar al Fondo de una relativa estabilidad financiera y garantizar recursos para programas dirigidos a poblaciones en situación de pobreza, pobreza extrema y vulnerabilidad social.

Hasta el año 2019, la legislación establecía que el Ministerio de Hacienda debía incorporar al presupuesto de Fodesaf una suma equivalente a 593.000 salarios base, disposición contenida en el artículo 15 de la Ley N.° 8783. Sin embargo, la aprobación de la Ley N.° 9635 de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas

modificó este esquema. A partir de 2020, el artículo 24 de dicha ley dispuso que las transferencias a diversos destinos específicos, incluido Fodesaf, no podrían ser inferiores a las consignadas en el presupuesto del año 2019. Posteriormente, la Procuraduría General de la República interpretó que esta disposición derogaba el mecanismo anterior basado en salarios base, pero mantenía la obligación legal de asignar, como mínimo, el monto efectivamente presupuestado en 2019.

En el caso de Fodesaf, ello implicaba que el Ministerio de Hacienda debía incorporar anualmente al menos ₡255.583 millones provenientes del IVA. No obstante, según certificaciones emitidas por la propia Dirección de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (Desaf), esta disposición fue incumplida de manera sistemática entre los años 2020 y 2024. Las estimaciones de la Dirección indican que Hacienda dejó de presupuestar aproximadamente ₡29.000 millones en 2020, ₡59.000 millones en 2021, ₡44.000 millones en 2022, ₡49.000 millones en 2023 y ₡62.130 millones en 2024. En conjunto, el déficit acumulado superó los ₡240.000 millones durante ese periodo.

La controversia adquirió especial relevancia en 2024 cuando, por iniciativa de la Asamblea Legislativa, se incorporó una norma presupuestaria que obligó al Ministerio de Hacienda a certificar expresamente el monto faltante. Esta certificación confirmó oficialmente la existencia de un déficit de ₡62.130 millones para ese ejercicio económico. A partir de esta evidencia, varios diputados interpusieron un recurso de amparo ante la Sala Constitucional, argumentando que el Poder Ejecutivo incumplía una obligación expresamente establecida por ley.

La Sala Constitucional declaró con lugar el recurso y reiteró un criterio que ha sostenido en otras ocasiones: cuando existe una asignación establecida por ley, las autoridades responsables de formular y aprobar el presupuesto no poseen discrecionalidad para reducir o eliminar dichos recursos. En su resolución, el Tribunal fue enfático al señalar que el Poder Ejecutivo y la Asamblea Legislativa deben respetar los destinos específicos definidos por el legislador mientras estos permanezcan vigentes en el ordenamiento jurídico.

La respuesta posterior del Ministerio de Hacienda generó nuevas controversias. Para atender parcialmente lo ordenado por la Sala, se promovieron diversas modificaciones presupuestarias que incluían recalificaciones de ingresos provenientes de las contribuciones sobre planillas, reintegros derivados de superávits de años anteriores y reasignaciones internas entre partidas ya existentes. Diversos análisis

técnicos cuestionaron si estas operaciones cumplían efectivamente con el mandato constitucional, dado que el fallo se refería específicamente a recursos provenientes del IVA y no a otras fuentes de financiamiento. Asimismo, parte de los movimientos realizados consistió en trasladar recursos entre programas ya financiados por Fodesaf, sin que ello implicara necesariamente un aumento efectivo de recursos para las instituciones ejecutoras.

Más allá de la controversia jurídica puntual, este episodio puso de manifiesto una tensión institucional más profunda entre la autoridad presupuestaria del Ministerio de Hacienda y el marco legal que rige el financiamiento de la política social selectiva. Desde la perspectiva de la Desaf, la reducción sistemática de recursos y las modificaciones presupuestarias introducidas por Hacienda afectan la estabilidad financiera del Fondo y limitan la capacidad de planificación de los programas sociales financiados mediante Fodesaf. Desde una perspectiva de gobernanza pública, el caso también ilustra los riesgos que surgen cuando decisiones administrativas o presupuestarias modifican, en la práctica, disposiciones aprobadas por el legislador sin que exista una reforma legal que las respalde.

Fuente: Elaboración propia con base en oficios certificación MH-DGPN-DG-CERT-003-2024 y oficio MH-DM-OF-0169-2024 de febrero 2024.

La pérdida de trazabilidad derivada de las reformas presupuestarias implementadas durante la última década provocó una reacción institucional por parte de la Asamblea Legislativa. Conforme se hicieron evidentes las dificultades que enfrentaba la Desaf para identificar, dar seguimiento y fiscalizar una parte creciente de los recursos de Fodesaf, desde la Asamblea se impulsó la incorporación de normas de ejecución presupuestaria orientadas a recuperar información estratégica sobre el Fondo

Estas disposiciones permitieron documentar situaciones que de otra forma hubieran permanecido invisibles, incluida la subpresupuestación de recursos provenientes del IVA, que posteriormente dio origen a un recurso de amparo resuelto favorablemente por la Sala Constitucional. Como ha señalado recientemente la Contraloría General de la República, estas normas han contribuido a mejorar la transparencia y la rendición de cuentas, aunque constituyen soluciones temporales frente a un problema de gobernanza que requiere mecanismos permanentes de control y trazabilidad.

Recuadro 3.3
Las normas presupuestarias como mecanismo temporal para recuperar la trazabilidad de los recursos de Fodesaf

Durante la discusión de los presupuestos nacionales de los años 2024, 2025 y 2026, distintos diputados impulsaron la incorporación de normas de ejecución presupuestaria en la Ley de Presupuesto de la República de cada año, orientadas a fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas de los recursos de Fodesaf. Estas disposiciones no modificaron la Ley N.° 5662 ni alteraron la distribución legal de los recursos, pero sí crearon obligaciones específicas de información para el Ministerio de Hacienda y para la propia Desaf.

La Norma de Ejecución Presupuestaria N.° 22 estableció la obligación de que el Ministerio de Hacienda emitiera un informe anual de certificación que detallara los ingresos efectivos de Fodesaf según su fuente de financiamiento, distinguiendo expresamente entre los recursos provenientes de las contribuciones sobre planillas y aquellos procedentes del Impuesto al Valor Agregado (IVA). Asimismo, obligó a reportar la distribución presupuestaria de dichos recursos y a cuantificar las diferencias entre los ingresos efectivamente asignados y los montos que corresponderían según la legislación vigente.

Esta disposición tuvo una consecuencia particularmente relevante para la gobernanza del Fondo. Gracias a la información suministrada en cumplimiento de esta norma, fue posible documentar oficialmente la subpresupuestación de recursos provenientes del IVA que el Ministerio de Hacienda venía realizando desde años anteriores. La certificación emitida para el presupuesto 2024 confirmó un faltante de ₡62.130 millones, información que posteriormente sirvió como uno de los principales insumos utilizados en el recurso de amparo que culminó con la sentencia favorable de la Sala Constitucional comentada en el Recuadro 3.2. En otras palabras, la Norma 22 permitió transformar una preocupación técnica previamente planteada por la Desaf en un hecho oficialmente reconocido por el propio Ministerio de Hacienda.

Complementariamente, la Norma N.° 23 estableció la elaboración de informes conjuntos entre la Desaf y el Ministerio de Hacienda para documentar la asignación y ejecución de los recursos de Fodesaf por unidad ejecutora, incluyendo su distribución según programas, subprogramas, partidas presupuestarias y fuentes de financiamiento. El objetivo consistía en recuperar parte de la trazabilidad perdida tras la incorporación de los órganos desconcentrados al Presupuesto Nacional.

Posteriormente, durante la discusión del presupuesto para 2026, la Asamblea Legislativa incorporó una nueva Norma de Ejecución Presupuestaria N.° 29, orientada específicamente a fortalecer la transparencia activa. Esta disposición obliga a publicar periódicamente información detallada sobre la ejecución de los recursos financiados con Fodesaf y a elaborar informes semestrales conjuntos entre la Desaf y el Ministerio de Hacienda que permitan verificar la correspondencia entre los recursos asignados por ley y los efectivamente ejecutados por cada institución beneficiaria.

La importancia de estas normas fue reconocida expresamente por la Contraloría General de la República. En sus Consideraciones Finales sobre los Presupuestos Públicos Aprobados para 2026 (CGR, 2026), el órgano contralor señaló que la incorporación de los órganos desconcentrados al Presupuesto Nacional y los cambios introducidos en la estructura de financiamiento de Fodesaf habían afectado la trazabilidad, transparencia y seguimiento de los recursos destinados a programas sociales selectivos. Asimismo, advirtió que la magnitud e importancia social de estos recursos exige mecanismos que permitan su identificación y monitoreo oportuno para apoyar la toma de decisiones informada.

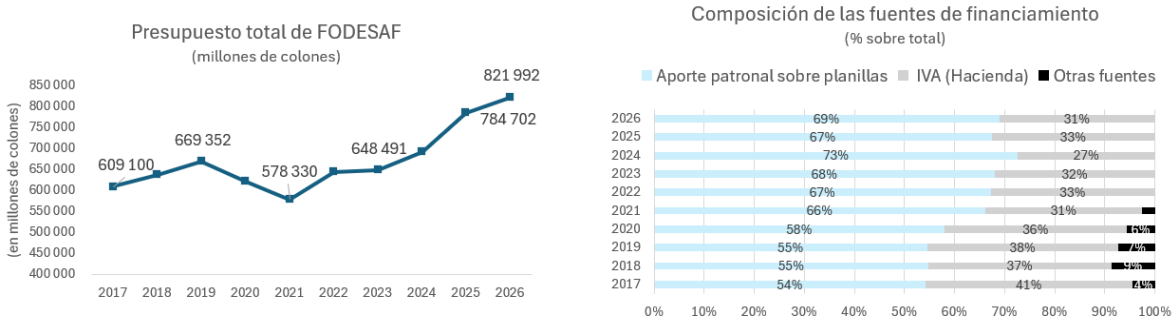
No obstante, la propia Contraloría enfatizó que las normas presupuestarias incorporadas en las leyes anuales de presupuesto constituyen soluciones temporales. Aunque contribuyen a mejorar la transparencia y la rendición de cuentas, dependen de decisiones legislativas que deben renovarse cada año y no sustituyen la necesidad de establecer mecanismos permanentes de información, trazabilidad y fiscalización para los recursos de Fodesaf. En criterio del órgano contralor, la solución de fondo requiere una arquitectura institucional estable que garantice la identificación, seguimiento y evaluación continua de los recursos destinados a financiar la política social selectiva costarricense.

Así, las normas presupuestarias impulsadas por la Asamblea Legislativa pueden interpretarse como un intento de reconstruir parcialmente capacidades de control y supervisión que se han debilitado durante los últimos años. Sin embargo, tanto la experiencia reciente como las observaciones de la Contraloría sugieren que la sostenibilidad de estos mecanismos dependerá, en última instancia, de reformas permanentes que fortalezcan la gobernanza y trazabilidad de uno de los instrumentos más importantes de financiamiento social del país.

Fuente: Elaboración propia con base en CGR (2026) y las Leyes de Presupuesto 2024, 2025 y 2026.

Además del ámbito administrativo y legal, uno de los cambios más relevantes observados en los últimos años es la creciente dependencia del fondo respecto de las contribuciones patronales en las planillas salariales. Aunque Fodesaf se financia mediante una combinación de aportes patronales sobre planillas del empleo formal e impuestos indirectos, en particular, recursos provenientes del impuesto al valor agregado (IVA), la importancia relativa de las contribuciones sobre planillas ha aumentado significativamente desde el periodo posterior a la pandemia.

Gráfico 3.1
Evolución del presupuesto y estructura de financiamiento de *Fodesaf.* 2017-2026



Fuente: Elaboración propia, con base en datos del Ministerio de Trabajo, Desaf y la CGR para los años 2017 a 2023 y certificaciones MH-DGPN-DG-CERT-003-2024, MH-DGPN-DG-CERT-0002-2025 y MH-DGPN-DG-CERT-0001-2026 para los años 2024 a 2026.

Entre 2020 y 2026 el presupuesto total del fondo mostró una recuperación sostenida, superando los ₡821 mil millones en el presupuesto aprobado para 20261. No obstante, este crecimiento se explicó principalmente por el incremento de la recaudación asociada al aporte patronal sobre salarios, mientras que los aportes provenientes del IVA sufrieron una reducción en la mayor parte del periodo, como se explica en el recuadro 3.2.

Como resultado, el financiamiento de una parte importante de la política social selectiva costarricense pasó a depender cada vez más de la evolución del empleo formal y de las contribuciones asociadas a las planillas salariales. Previo a la pandemia, aproximadamente el

[1] Para los años 2025 y 2026, el presupuesto de Fodesaf aprobado por la Asamblea Legislativa fue superior al monto mostrado en el gráfico. En ambos ejercicios, el Ministerio de Hacienda registró una parte de los recursos legalmente aprobados como partidas en estado de no ejecución, ya que la Asamblea Legislativa los aprobó mediante moción legislativa, financiados con rebajas a partidas destinadas al pago de intereses de la deuda, por lo que dichos montos no se reflejan en las cifras presentadas.

55% de los recursos del fondo provenían de las contribuciones patronales; pero en los últimos años, esta proporción alcanzó niveles cercanos al 70%.

Este patrón refleja una tensión estructural en el modelo costarricense de protección social. Por un lado, las contribuciones a las planillas constituyen una fuente de financiamiento relativamente estable para programas sociales estratégicos. Por otro lado, la creciente dependencia de estos recursos vincula estrechamente la sostenibilidad financiera de la política social selectiva con la dinámica del mercado laboral formal.

Recuadro 3.4
La propuesta de la OCDE de sustituir gradualmente el financiamiento de Fodesaf mediante cargas sobre la planilla

En su Estudio Económico sobre Costa Rica publicado en marzo de 2025, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) planteó una propuesta que podría tener implicaciones importantes para el futuro financiamiento de Fodesaf y de otras instituciones financiadas mediante contribuciones patronales sobre la planilla salarial.

La OCDE señala que Costa Rica mantiene costos laborales no salariales elevados en comparación con el promedio de sus países miembros y que una parte significativa de las contribuciones patronales obligatorias no se destina al financiamiento de la seguridad social, sino a instituciones como el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA), el Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (Fodesaf) y el Banco Popular y de Desarrollo Comunal. Según el organismo, esta estructura de financiamiento puede constituir un obstáculo para la formalización del empleo, especialmente entre trabajadores de menor productividad.

Como parte de sus recomendaciones, la OCDE propone eliminar gradualmente algunas contribuciones parafiscales sobre la planilla y trasladar el financiamiento de instituciones como el INA y Fodesaf al Presupuesto Nacional. Bajo este enfoque, los recursos necesarios podrían obtenerse mediante una ampliación de las bases tributarias existentes, una reducción de gastos tributarios o una combinación de distintas medidas fiscales. De acuerdo con la Organización, este cambio permitiría reducir los costos de contratación formal sin afectar el financiamiento de los programas sociales.

La propuesta no forma parte actualmente de ninguna iniciativa legislativa en discusión (a julio de 2026), pero plantea desafíos importantes relacionados con la sostenibilidad financiera de la política social selectiva, la estabilidad de las fuentes de financiamiento y la capacidad del Estado para sustituir recursos que históricamente han estado protegidos mediante contribuciones específicas. No obstante, dada la relevancia de Fodesaf dentro del sistema de protección social costarricense y el creciente debate sobre los costos de la formalidad laboral, la recomendación de la OCDE constituye un elemento que merece ser considerado en las discusiones futuras sobre la gobernanza y el financiamiento del sector social.

Fuente: OCDE (2025), Estudios Económicos de la OCDE: Costa Rica 2025, Capítulo 2.

La evolución reciente de Fodesaf evidencia, además, que los desafíos de gobernanza del sector social costarricense no se limitan a problemas de coordinación institucional o de fragmentación programática, sino que también involucran tensiones relacionadas con el control financiero, la asignación presupuestaria, la trazabilidad del gasto social y la sostenibilidad de los mecanismos de financiamiento de la política social selectiva.

Sinerube y la gobernanza de la información social

La creación del Sistema Nacional de Información y Registro Único de Beneficiarios del Estado (Sinerube) representa uno de los esfuerzos más ambiciosos de modernización de la política social costarricense de las últimas décadas. Su surgimiento respondió a problemas estructurales históricamente señalados en la gestión social del país: fragmentación institucional, duplicidad de beneficios, ausencia de criterios homogéneos de focalización, debilidades en la coordinación entre instituciones y limitada capacidad del Estado para identificar con precisión a las poblaciones en situación de pobreza y vulnerabilidad. El Sinerube constituyó, en este sentido, un intento de transformar la lógica tradicional de la administración de programas sociales mediante la integración de información y la construcción de un ecosistema interoperable de datos públicos para la toma de decisiones.

El proceso que condujo a la creación del sistema fue gradual y acumulativo. Desde finales de la década de 1990 distintas instituciones del sector social habían intentado desarrollar mecanismos de integración de registros y beneficiarios, con resultados limitados debido a restricciones normativas, tecnológicas, presupuestarias e institucionales.

Víquez (2011), señala que el IMAS contó con un primer sistema de focalización denominado Sistema de Selección de Beneficiarios (Sisben), que tomó como modelo la Ficha de Caracterización Social Chilena (CAS). En el año 2000, este sistema fue objeto de una profunda revisión que dio lugar al denominado Sistema de Información de la Población Objetivo (SIPO).

La aprobación de la Ley N.° 9137 en 2013 permitió finalmente consolidar el Sinerube como un órgano de desconcentración máxima adscrito al IMAS, con el mandato explícito de mantener una base de datos actualizada y de cobertura nacional sobre la población objetivo y las personas beneficiarias de programas sociales. Desde su diseño original, el sistema buscó constituirse no solo en un repositorio administrativo, sino también en una plataforma de articulación y coordinación del sector social costarricense. El modelo planteó una lógica de interoperabilidad institucional mediante la integración de registros provenientes de múltiples entidades públicas, entre ellas el IMAS, la Caja Costarricense de Seguro Social, el Tribunal Supremo de Elecciones, el Ministerio de Educación Pública, el Registro Nacional y otras instituciones vinculadas a la protección social y a programas focalizados.

Uno de los principales aportes conceptuales del Sinerube fue desplazar parcialmente la discusión de la mera administración de beneficios hacia la construcción de una política social basada en evidencia. En lugar de operar únicamente mediante programas aislados, el sistema introdujo la posibilidad de integrar información demográfica, socioeconómica y territorial para mejorar la focalización de los recursos públicos. La lógica detrás de esta transformación consistía en que una mejor calidad de la información permitiría reducir las filtraciones, disminuir las duplicidades institucionales, fortalecer la trazabilidad de las ayudas y priorizar de manera más eficiente a las poblaciones con mayores niveles de vulnerabilidad.

El sistema opera principalmente a partir de la Ficha de Información Social (FIS), instrumento utilizado para recopilar información sobre las características de la vivienda, la composición del hogar, las condiciones socioeconómicas, la educación, el empleo, la discapacidad y el acceso a servicios. Esa información posteriormente se valida y complementa con registros administrativos provenientes de diversas instituciones públicas. A partir de estos datos, el Sinerube aplica algoritmos de clasificación que permiten estimar los niveles de pobreza y vulnerabilidad social, así como generar perfiles de hogares para la asignación de beneficios. El

Estado de la Nación (2020) señala que el sistema incorporó metodologías de aprendizaje automatizado y de análisis multivariado para aproximar las condiciones de pobreza y vulnerabilidad más allá del ingreso monetario, lo que representó un avance significativo en la sofisticación técnica de la política social costarricense.

La magnitud de la información administrada por el Sinerube también evidencia la relevancia estratégica que adquirió en la institucionalidad social del país. Según el Estado de la Nación, a julio de 2020 el sistema registraba aproximadamente 3,5 millones de personas y más de 1,1 millones de hogares, equivalentes a cerca del 70% de la población nacional. Además, el sistema integraba información sobre más de cien beneficios sociales, de decenas de programas y de múltiples instituciones públicas. Esta escala convirtió al Sinerube en uno de los principales repositorios de información social del país y en una plataforma con potencial para desarrollar analítica avanzada orientada a la formulación y evaluación de políticas públicas.

Precisamente este potencial de innovación fue reconocido internacionalmente. En 2020, el Sinerube recibió el "Premio Interamericano a la Innovación para la Gestión Pública Efectiva" otorgado por la Organización de Estados Americanos (OEA), en la categoría de "Innovación en Gobierno Inteligente". El reconocimiento destacó el uso de herramientas como la georreferenciación, la trazabilidad, la integración de registros y el aprendizaje automático para mejorar la experiencia ciudadana y fortalecer la focalización de los programas sociales. La narrativa institucional asociada al premio introdujo, además, el concepto de "política social de precisión", entendido como la capacidad del Estado para identificar con mayor exactitud a las poblaciones vulnerables y orientar de forma más eficiente la asignación de recursos públicos.

Esta idea de política social de precisión fue posteriormente desarrollada y sistematizada en publicaciones del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), en particular en el documento titulado El Sinerube: habilitador de política social de precisión en Costa Rica (2023). Desde esta perspectiva, el Sinerube representa una transición hacia modelos de gobernanza social sustentados en la integración de la información, la interoperabilidad estatal y la toma de decisiones basada en datos. Más allá de su función administrativa, el sistema comenzó a concebirse como un habilitador estratégico de nuevas capacidades estatales para el diseño, el seguimiento y la evaluación de políticas públicas (BID, 2023).

Recuadro 3.5
Sinerube como herramienta de focalización durante la pandemia por Covid-19

La emergencia provocada por la pandemia de Covid-19 constituyó una de las primeras pruebas a gran escala para los sistemas de información social del Estado costarricense. El cierre de los centros educativos obligó al Ministerio de Educación Pública (MEP) a identificar rápidamente a qué estudiantes les resultaban más difíciles continuar sus procesos de aprendizaje a distancia, en particular por falta de acceso a internet, a dispositivos tecnológicos o a condiciones socioeconómicas adecuadas.

Con ese propósito, en junio de 2020 el MEP y el Sistema Nacional de Información y Registro Único de Beneficiarios del Estado (Sinerube) suscribieron una adenda de cooperación que permitió el intercambio y cruce de información entre ambas instituciones. La combinación de los registros educativos del MEP con la información socioeconómica contenida en Sinerube permitió identificar hogares según su nivel de ingreso, condición de pobreza, ubicación geográfica y el acceso previo a programas sociales como Hogares Conectados, Avancemos y Crecemos.

Los análisis realizados a partir de esta integración de bases de datos permitieron depurar la población objetivo inicialmente identificada por el MEP y estimar con precisión las necesidades de conectividad y equipamiento tecnológico de los estudiantes más vulnerables. El cruce de información permitió determinar que aproximadamente 216 mil estudiantes sin acceso adecuado a internet pertenecían a hogares ubicados en los niveles más bajos de ingreso, así como estimar la cantidad de hogares, computadoras y tabletas requeridos para garantizar la continuidad educativa durante la emergencia.

Este proceso evidenció el potencial de Sinerube como instrumento de focalización y coordinación interinstitucional. Más allá de su función tradicional de registro de beneficiarios, el sistema permitió orientar decisiones de política pública basadas en evidencia, identificar poblaciones prioritarias y apoyar la asignación de recursos públicos en un contexto de alta incertidumbre y urgencia.

No obstante, la experiencia también mostró que la disponibilidad de información de calidad no garantiza, por sí sola, una respuesta oportuna. Aunque los cruces de datos permitieron identificar con relativa precisión las necesidades de los estudiantes y sus hogares, los procesos posteriores de contratación, adquisición y distribución de dispositivos tecnológicos enfrentaron retrasos significativos, por lo que una parte importante de los equipos llegó cuando la etapa más crítica de la pandemia ya había transcurrido. La

experiencia demostró que la focalización efectiva requiere no solo sistemas de información robustos, sino también capacidades institucionales suficientes para convertir esa información en respuestas oportunas.

Fuente: (Fernández Arauz, Nuevo PNFT: alcances, condiciones y requerimientos para su universalización en el Sistema Educativo Costarricense, en los próximos años, 2025).

No obstante, tanto el Estado de la Nación como la Contraloría General de la República advierten que el desarrollo efectivo de estas capacidades aún enfrenta importantes limitaciones institucionales y operativas. Lejos de presentar al Sinerube como un sistema plenamente consolidado, ambas fuentes coinciden en señalar que persisten desafíos significativos en la calidad de los datos, la actualización de registros, las capacidades tecnológicas y la sostenibilidad operativa (PEN, 2020; CGR, 2021).

El Estado de la Nación identifica múltiples oportunidades de mejora vinculadas con el diseño y funcionamiento del sistema. Entre ellas destacan problemas asociados a fragmentación de hogares, inconsistencias en registros de población migrante, limitaciones en la actualización de información y dificultades para verificar datos reportados por las personas usuarias. Asimismo, el informe subraya que gran parte de la captura de información ocurre "por demanda", es decir, a partir de personas que se acercan a solicitar beneficios, lo cual puede excluir poblaciones altamente vulnerables con barreras territoriales, tecnológicas o institucionales para acceder al sistema (PEN, 2020).

De igual forma, el estudio evidencia importantes restricciones de capacidad operativa. Las visitas domiciliarias de verificación solo pueden realizarse a una proporción limitada de los hogares debido a restricciones de personal y recursos, mientras que la actualización permanente de información representa un desafío estructural dada la naturaleza dinámica de la pobreza y la movilidad de los hogares. El propio informe concluye que el Sinerube aún requiere fortalecimiento financiero, tecnológico y humano para consolidarse plenamente como un verdadero centro de inteligencia de la política social costarricense.

La auditoría de la Contraloría General de la República de 2021 profundiza en varios de estos desafíos desde la perspectiva de la gobernanza tecnológica y la gestión de la información. El informe concluye que el sistema presenta debilidades relevantes en los procesos de actualización de datos, de seguimiento institucional, de gestión de riesgos tecnológicos y de soporte operativo. La CGR identificó que aproximadamente el 95% de las instituciones usuarias no remitían información con la frecuencia establecida en los convenios respectivos, lo que afectaba la actualización y confiabilidad de los registros. Además, una proporción importante de usuarios percibía que la información contenida en el sistema no reflejaba adecuadamente la realidad actual de las personas beneficiarias (CGR, 2021).

La auditoría también señaló carencias en la gestión de riesgos, los procesos de atención de incidentes, las capacidades tecnológicas y el soporte a los usuarios. Según la CGR, el Sinerube no contaba con procesos formalizados de valoración periódica de riesgos tecnológicos ni con mecanismos suficientemente robustos de seguimiento y actualización de información. Estas limitaciones podían afectar la calidad, oportunidad e integridad de los datos utilizados para la toma de decisiones relacionadas con programas sociales.

Lejos de invalidar la relevancia del sistema, estas observaciones reflejan la complejidad inherente a la construcción de plataformas nacionales de interoperabilidad social. El desarrollo de capacidades estatales basadas en datos requiere no solo infraestructura tecnológica, sino también coordinación interinstitucional, gobernanza de la información, estándares comunes, actualización permanente de registros y recursos humanos especializados. En otras palabras, el desafío no consiste únicamente en construir una base de datos, sino en transformar la manera en que el Estado produce, comparte y utiliza la información para gestionar la política pública.

En este contexto, el Sinerube puede interpretarse como una expresión temprana de una transformación más amplia en la gobernanza pública costarricense: el tránsito desde esquemas fragmentados de administración social hacia modelos de gestión sustentados en interoperabilidad, trazabilidad y analítica de datos. Esta transición adquiere creciente relevancia en un contexto marcado por restricciones fiscales, mayores demandas de eficiencia del gasto público y necesidad de mejorar la focalización de intervenciones estatales.

En adelante, el fortalecimiento del Sinerube podría convertirse en una pieza central para el desarrollo de capacidades más sofisticadas de gestión social en Costa Rica. La integración de analítica predictiva, georreferenciación, seguimiento longitudinal de hogares, interoperabilidad en tiempo real e incluso herramientas de inteligencia artificial podría ampliar significativamente la capacidad del Estado para anticipar riesgos sociales, identificar poblaciones vulnerables y responder de manera más oportuna ante shocks económicos o emergencias nacionales.

En este sentido, el principal aporte del Sinerube no radica únicamente en su función operativa actual, sino también en el cambio de paradigma institucional que representa. Su evolución evidencia cómo la política social contemporánea depende cada vez más de la capacidad estatal de transformar información dispersa en inteligencia pública útil para la toma de decisiones. La consolidación de esa capacidad será determinante para mejorar la efectividad, la transparencia y la sostenibilidad de la política social costarricense en las próximas décadas.

Estrategias recientes de articulación centradas en hogares

Durante la última década, la política social costarricense experimentó una transformación significativa en sus mecanismos de intervención y coordinación institucional. Más allá de los cambios en la estructura formal del sector social y en sus esquemas de rectoría, el país impulsó nuevas estrategias orientadas a superar la fragmentación histórica de programas e instituciones mediante enfoques de articulación interinstitucional, territorialización de la intervención social y uso intensivo de información para la focalización de beneficiarios.

Estas transformaciones ocurrieron en un contexto caracterizado por la persistencia de la pobreza, el incremento de las desigualdades territoriales, las restricciones fiscales y los crecientes cuestionamientos sobre la efectividad del gasto social. Diversos diagnósticos institucionales señalaban que, pese a los elevados niveles de inversión social pública del país, una parte importante de la política social seguía operando mediante programas relativamente desconectados entre sí, con débiles mecanismos de coordinación y una capacidad limitada para generar trayectorias sostenidas de movilidad social.

En este escenario, el desarrollo de nuevas estrategias de articulación social buscó desplazar parcialmente el énfasis desde la administración fragmentada de programas hacia modelos de atención integral centrados en hogares y territorios prioritarios. La Estrategia Nacional Puente al Desarrollo, implementada a partir de 2015, constituye probablemente el principal punto de inflexión de este proceso.

Puente al Desarrollo introdujo un modelo de intervención basado en el acompañamiento familiar, la articulación interinstitucional y el seguimiento integral de hogares en situación de pobreza extrema. La estrategia combinó herramientas como el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM), el Sinerube y mecanismos de cogestión social para priorizar hogares y coordinar la intervención de múltiples instituciones públicas alrededor de necesidades específicas de las familias.

El enfoque de Puente implicó una transformación significativa en la lógica operativa de la política social costarricense. Tradicionalmente, las instituciones sociales operaban mediante esquemas en los que las personas usuarias debían acudir de manera individual a distintas entidades para solicitar beneficios específicos. El nuevo modelo procuró invertir parcialmente esa lógica mediante la búsqueda activa de hogares prioritarios, la coordinación institucional territorial y la construcción de rutas integrales de atención.

La Política Institucional 2020-2030 del IMAS consolidó y profundizó en buena parte de esta visión estratégica. El documento plantea explícitamente la necesidad de fortalecer un modelo de atención integral, sustentado en la articulación interinstitucional, la precisión en la focalización y la reducción de la fragmentación programática. Más que presentar nuevos programas aislados, la política buscó institucionalizar un marco metodológico permanente para la intervención social del Estado (IMAS, 2020).

Uno de los elementos más relevantes del documento es la consolidación de la Estrategia Puente al Desarrollo como eje articulador de la política institucional. La política establece explícitamente el propósito de “erigir el Modelo de Intervención Institucional y la Estrategia Nacional Puente al Desarrollo [...] como el marco metodológico estratégico” del IMAS.

El documento también refleja un fuerte énfasis en la multidimensionalidad, la territorialidad y la movilidad social. La pobreza ya no se entiende exclusivamente como insuficiencia de ingresos, sino como una condición compleja vinculada a la exclusión educativa, la vulnerabilidad laboral, el acceso desigual a servicios, las condiciones habitacionales y las limitaciones territoriales. En consecuencia, la respuesta institucional propuesta se orienta hacia esquemas integrales de intervención capaces de coordinar simultáneamente distintos servicios y programas públicos.

La política 2020-2030 también muestra una fuerte orientación hacia el uso estratégico de información social. Conceptos como "precisión social", "búsqueda activa", "focalización inteligente" y "atención integral" aparecen recurrentemente asociados al fortalecimiento del Sinerube y a la utilización de datos para orientar decisiones institucionales. Esto evidencia una creciente tecnificación de la política social costarricense y una transición hacia modelos de intervención basados en la interoperabilidad de la información y en evidencia empírica.

Si bien esta formulación evidenció que Puente al Desarrollo dejó de concebirse únicamente como una estrategia temporal de gobierno para convertirse en una arquitectura permanente de intervención social, esto ocurrió en el marco de dos gobiernos consecutivos del mismo partido político (de 2014 a 2022), que fue sustituido cuando un nuevo partido tomó el poder en 2022.

Desde 2022 se observan cambios importantes en la orientación de la articulación social, impulsados por el Poder Ejecutivo. Aunque varios de los instrumentos desarrollados durante el periodo anterior permanecen vigentes —particularmente Sinerube y distintos mecanismos de focalización—, el énfasis de la política pública parece desplazarse progresivamente desde la transformación integral de hogares hacia la consolidación de esquemas de coordinación sectorial y gobernanza institucional.

Esta transición resulta particularmente visible en el Plan de Articulación del Sector Social 2024-2030. A diferencia de la Política Institucional 2020-2030 del IMAS, cuyo foco principal se centra en la movilidad social y la atención integral de hogares, el nuevo plan prioriza la

consolidación de mecanismos de coordinación institucional, la articulación sectorial y el fortalecimiento de la gobernanza del sector social (IMAS, 2024).

El Plan 2024-2030 mantiene importantes elementos de continuidad respecto al enfoque previo, especialmente en la focalización, la interoperabilidad de la información, la atención prioritaria a poblaciones vulnerables y la coordinación interinstitucional.

No obstante, el documento presenta una narrativa significativamente más orientada hacia gestión sectorial, eficiencia institucional y articulación administrativa. El énfasis ya no recae exclusivamente en la transformación integral de los hogares, sino en la necesidad de consolidar estructuras estables de coordinación entre las instituciones sociales.

En términos generales, puede observarse una transición desde un ciclo de innovación metodológica y de construcción conceptual hacia una etapa de institucionalización y formalización sectorial. Durante el periodo 2015-2022, el énfasis principal estuvo asociado al desarrollo de nuevos instrumentos de intervención social —como Puente al Desarrollo, el IPM y el fortalecimiento del Sinerube—, mientras que el periodo posterior a 2022 parece concentrarse más en consolidar estructuras permanentes de coordinación y gobernanza institucional.

Recuadro 3.6
Prioridades emergentes de la política social costarricense durante el período. 2022-2026

La revisión de los principales instrumentos de planificación, los presupuestos públicos y las decisiones de política adoptadas entre 2022 y 2026 permite identificar algunos cambios en las prioridades que han orientado la política social costarricense durante este período. Si bien la reducción de la pobreza, la inclusión social y la atención de poblaciones vulnerables continuaron formando parte del discurso oficial y de los objetivos institucionales del sector social, la evidencia sugiere que estos objetivos coexistieron con una prioridad creciente otorgada a la consolidación fiscal y al control del gasto público.

Uno de los rasgos más visibles de este período fue el énfasis en la sostenibilidad de las finanzas públicas. El Gobierno logró consolidar superávits primarios, reducir el peso relativo de la deuda pública y mejorar diversos indicadores fiscales, objetivos bien recibidos tanto por organismos internacionales como por los mercados financieros. Sin embargo, diversos análisis han señalado que este proceso estuvo acompañado

por una reducción relativa de la inversión social, particularmente en áreas vinculadas con educación, protección y programas sociales selectivos.

No obstante, la combinación entre la disciplina fiscal y la focalización también generó tensiones respecto al alcance y la cobertura de algunos programas sociales. Uno de los casos más discutidos fue el programa Avancemos. Diversas estimaciones sugieren que entre 2022 y 2023 se redujo significativamente el número de estudiantes beneficiarios de esta transferencia condicionada. A partir de información longitudinal de la Encuesta Nacional de Hogares, se estimó que aproximadamente un 31% de los estudiantes que recibían la beca en 2022 y la perdieron en 2023 abandonaron posteriormente el sistema educativo, un porcentaje significativamente superior al observado entre quienes mantuvieron el beneficio.

Asimismo, la priorización de los recursos disponibles generó diferencias significativas en la cobertura según la edad. Para el año 2024, alrededor del 65% de los niños entre 6 y 11 años en situación de pobreza no recibían beca de estudio, proporción que alcanzaba el 53% entre los jóvenes de 12 a 18 años. En el caso de la educación preescolar, la cobertura era aún más limitada, ya que ningún niño de 4 o 5 años en situación de pobreza figuraba como beneficiario de estas transferencias educativas. Estos resultados reabrieron la discusión sobre el equilibrio entre la focalización, la cobertura y la suficiencia de los programas de apoyo a la permanencia educativa.

Estos elementos sugieren que la política social costarricense durante el período 2022-2026 estuvo marcada por una tensión permanente entre dos objetivos legítimos de política pública: por un lado, la consolidación fiscal y la sostenibilidad de las finanzas públicas; y por otro, la expansión y fortalecimiento de los mecanismos tradicionales de protección social. Más allá de las valoraciones normativas que puedan hacerse sobre esta evolución, la experiencia reciente evidencia que las prioridades efectivamente observadas en la asignación de recursos pueden diferir de las aspiraciones planteadas en los instrumentos estratégicos de largo plazo, lo que convierte la gobernanza presupuestaria en un componente central para comprender el rumbo de la política social costarricense.

Fuente: (Fernández Arauz, 2025b).

Un elemento particularmente relevante de esta evolución es que, pese a los cambios de gobierno y de orientación política, varios de los instrumentos desarrollados en la etapa previa fueron preservados y reutilizados en la nueva arquitectura institucional. Herramientas como el Sinerube, los sistemas de focalización y distintos mecanismos de articulación territorial sobrevivieron al cambio de administración, aunque reinterpretados a la luz de nuevas prioridades institucionales.

Esto sugiere que la política social costarricense ha desarrollado ciertos procesos de continuidad institucional más allá de los ciclos políticos, en particular en relación con el uso intensivo de la información, la focalización basada en evidencia y la coordinación interinstitucional. En este sentido, la evolución reciente del sector social no se limita a sustituciones abruptas de políticas públicas, sino a procesos graduales de adaptación, reinterpretación y consolidación institucional.

Problemas persistentes de gobernanza

Los diagnósticos de las limitaciones estructurales del sector social costarricense muestran una notable continuidad a lo largo del tiempo. Desde mediados de la década del 2000, distintos informes técnicos de la Contraloría General de la República han advertido sobre problemas asociados a la fragmentación institucional, la debilidad de la rectoría, la dispersión programática, las dificultades de coordinación y la ausencia de mecanismos robustos de seguimiento y evaluación.

Uno de los principales hallazgos recurrentes es la elevada complejidad organizacional del sector social costarricense. La coexistencia de múltiples instituciones autónomas, ministerios, órganos desconcentrados y programas especiales ha dificultado históricamente la consolidación de mecanismos de coordinación efectivos. Aunque distintas administraciones han intentado fortalecer rectorías sectoriales y consejos de articulación, los informes técnicos muestran que persisten importantes limitaciones para coordinar objetivos, presupuestos, programas y mecanismos de intervención entre las instituciones.

La Contraloría General de la República ha señalado reiteradamente que la rectoría política y técnica del sector social enfrenta restricciones derivadas de la propia configuración institucional del Estado costarricense. La autonomía administrativa y presupuestaria de varias instituciones sociales limita la capacidad de los órganos rectores para establecer lineamientos vinculantes, coordinar prioridades o supervisar de manera integral la ejecución de las políticas públicas. Como resultado, gran parte de la articulación social sigue dependiendo de mecanismos de coordinación política relativamente frágiles y altamente sensibles a los cambios en la administración gubernamental.

Otro elemento señalado con frecuencia es la debilidad en la planificación, el seguimiento y la evaluación de resultados. Diversos informes técnicos han advertido de que múltiples programas sociales carecen de mecanismos robustos de monitoreo y evaluación de impacto, lo que dificulta determinar su efectividad real en términos de reducción de la pobreza, movilidad social o disminución de las desigualdades.

Asimismo, la CGR ha identificado problemas de discontinuidad institucional asociados a los cambios de gobierno. En distintos periodos, se implementaron nuevas estrategias y programas sociales sin necesariamente consolidar mecanismos permanentes de institucionalización, evaluación o continuidad operativa. Esto ha generado riesgos de fragmentación programática y superposición de iniciativas, particularmente en áreas relacionadas con el combate a la pobreza y atención de poblaciones vulnerables.

Los desafíos de gobernanza financiera también han cobrado una creciente relevancia en los diagnósticos recientes. Particularmente importante resulta el caso del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (Fodesaf), cuya arquitectura de financiamiento y cuyos mecanismos de seguimiento han sido objeto de observaciones reiteradas por parte de la Contraloría General de la República.

Recuadro 3.7

Dos décadas de advertencias institucionales sobre la gobernanza del sector social costarricense

A pesar de las múltiples reformas institucionales impulsadas durante las últimas dos décadas, los principales diagnósticos técnicos sobre el sector social costarricense muestran una notable continuidad en los problemas identificados. Los informes de la Contraloría General de la República (CGR), el Programa Estado de la Nación y más recientemente Mideplan, coinciden en señalar debilidades persistentes relacionadas con fragmentación institucional, limitada capacidad de rectoría, discontinuidad de políticas, problemas de coordinación interinstitucional y debilidades en los sistemas de información y seguimiento.

Uno de los hallazgos más recurrentes corresponde a la ausencia de una estructura permanente con capacidad suficiente para dirigir y articular integralmente la política social selectiva del país. Desde el año 2006, la CGR advertía que la dispersión institucional y la falta de dirección política sectorial explicaban buena parte de la desarticulación histórica de programas y recursos públicos. En distintos momentos, los informes técnicos cuestionaron la capacidad del IMAS para asumir por sí solo la rectoría integral de la política de lucha contra la pobreza, señalando que la estructura institucional existente no permitía consolidar una estrategia nacional sostenida y coherente.

Otro tema recurrente ha sido la tendencia de las administraciones públicas a "partir de cero", sin consolidar aprendizajes institucionales ni construir políticas de largo plazo. El informe DFOE-SOC-19-2009 advertía que múltiples estrategias y programas sociales no lograban trascender los ciclos políticos debido a la ausencia de estructuras técnicas permanentes, de sistemas robustos de información interinstitucional y de mecanismos estables de planificación y evaluación. Esta preocupación reaparece posteriormente en estudios del Estado de la Nación y de Mideplan, en particular en relación con la alta dependencia de criterios políticos para definir la conformación y la rectoría del sector social.

Los diagnósticos también evidencian una evolución en las preocupaciones institucionales. Mientras los informes más antiguos se concentraban principalmente en problemas de fragmentación y coordinación, durante los últimos años adquirieron creciente relevancia los desafíos asociados a interoperabilidad de información, trazabilidad del gasto social y gobernanza basada en evidencia. El fortalecimiento del Sinerube fue reconocido como un avance importante hacia una política social de precisión; sin embargo, distintas auditorías identificaron debilidades relacionadas con actualización de datos, interoperabilidad tecnológica y sostenibilidad operativa.

Más recientemente, las preocupaciones técnicas comenzaron a incorporar con mayor fuerza la dimensión financiera y presupuestaria de la gobernanza social. Los análisis de la CGR sobre los presupuestos aprobados para 2026 advierten que las modificaciones recientes en los mecanismos de financiamiento y seguimiento de Fodesaf han debilitado la capacidad de trazabilidad y control de los recursos destinados a programas sociales selectivos. Esto ocurre en un contexto de crecientes restricciones fiscales y reducción de asignaciones iniciales para programas estratégicos como Avancemos, Comedores Escolares y el Régimen No Contributivo de Pensiones.

Un aspecto particularmente relevante es que varios de los diagnósticos convergen en soluciones similares. A lo largo de casi veinte años, distintos informes han recomendado fortalecer estructuras técnicas permanentes, consolidar mecanismos estables de rectoría, mejorar la articulación interinstitucional y fortalecer los sistemas de información y evaluación. Incluso, algunos estudios plantearon explícitamente valorar la creación de un ministerio especializado en desarrollo social o una institucionalidad transversal con capacidad real de coordinación y dirección estratégica del sector.

Fuente: Elaboración propia con base en informes de la Contraloría General de la República, Programa Estado de la Nación y Mideplan.

En sus análisis más recientes sobre los presupuestos públicos aprobados para 2026, la CGR advierte de un deterioro del panorama fiscal y de una creciente presión sobre programas sociales selectivos estratégicos financiados con recursos de Fodesaf. El informe señala reducciones importantes en las asignaciones iniciales para programas como el Régimen No Contributivo de Pensiones, Comedores Escolares y Avancemos, en particular si se comparan con los presupuestos definitivos ejecutados en años anteriores. Estas reducciones ocurren en un contexto en el que Costa Rica continúa ubicándose entre los países más desiguales de la OCDE y en el que los programas sociales selectivos mantienen un papel relevante en la mitigación de las desigualdades sociales.

Más allá de las variaciones presupuestarias específicas, uno de los principales cuestionamientos recientes de la CGR se refiere a la pérdida de trazabilidad y seguimiento de los recursos Fodesaf en el sistema presupuestario nacional. Según el órgano contralor, distintas reformas normativas y cambios en la estructura presupuestaria redujeron la

capacidad para identificar con precisión la ejecución efectiva de estos recursos dentro del Sistema Integrado de Gestión de la Administración Financiera (Sigaf).

La Contraloría señala que la eliminación o modificación de partidas presupuestarias específicas dificultó la identificación clara de los recursos provenientes de Fodesaf y su oportuno seguimiento. Como resultado, parte de los mecanismos históricos de control y trazabilidad financiera del gasto social selectivo se debilitó significativamente. Esta situación cobra especial relevancia por la magnitud de los recursos involucrados y el carácter estratégico de los programas financiados con el fondo.

En respuesta a estas limitaciones, la Asamblea Legislativa ha incorporado en los últimos años diversas normas de ejecución presupuestaria orientadas a fortalecer el control, el seguimiento y la transparencia de los recursos del Fodesaf. Particularmente a partir de 2024, las leyes de presupuesto comenzaron a incluir disposiciones específicas relacionadas con: detalle de asignaciones, seguimiento de ejecución, identificación de recursos y rendición de cuentas de programas financiados mediante el fondo.

Sin embargo, la propia Contraloría advierte que estas normas constituyen mecanismos temporales y que el país aún carece de una solución estructural y permanente que garantice niveles adecuados de trazabilidad y seguimiento presupuestario del gasto social selectivo.

Los diagnósticos recientes también han comenzado a incorporar nuevos desafíos asociados a interoperabilidad institucional y gobernanza basada en información. Aunque herramientas como el Sinerube representan avances significativos en integración de datos y focalización social, tanto el Estado de la Nación como la Contraloría General de la República han señalado limitaciones relacionadas con la actualización de información, la calidad de registros, la interoperabilidad efectiva, las capacidades tecnológicas y la sostenibilidad operativa.

Un aporte particularmente relevante para comprender estas tensiones proviene del estudio de Mideplan titulado Rectoría y conformación institucional del Sector Social de la Administración Pública Costarricense, publicado en 2024. A diferencia de otros diagnósticos centrados en la operación de programas sociales, este documento aborda el problema desde una perspectiva jurídico-organizacional, analizando la conformación institucional y la definición de la rectoría sectorial entre 2006 y 2022.

El estudio concluye que la rectoría política en la Administración Pública constituye una atribución exclusiva del Poder Ejecutivo, ejercida por la Presidencia de la República en conjunto con el ministerio del ramo correspondiente. Desde esta perspectiva, Mideplan advierte que no resulta jurídicamente procedente conferir la rectoría de política sectorial a un ente menor de la Administración Pública, pues este carece de atribuciones para dictar política pública nacional. Esta afirmación es especialmente relevante para el sector social costarricense, donde en distintos periodos la rectoría ha sido asignada al IMAS, usualmente mediante la figura de un ministro o ministra sin cartera (Mideplan, 2024).

El documento también identifica una tensión normativa de fondo. Por una parte, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social conserva competencias legales vigentes en materia de seguridad social y bienestar social, derivadas tanto de la Ley General de la Administración Pública como de su propia ley orgánica. Por otra parte, durante las últimas décadas se han creado múltiples instituciones especializadas en poblaciones o problemáticas específicas, como niñez, personas adultas mayores, mujeres, discapacidad, pueblos indígenas y pobreza extrema. Esta evolución generó un entramado institucional amplio, pero también una creciente confusión sobre la rectoría política, la rectoría técnica y la coordinación efectiva del sector.

Recuadro 3.8
Rectoría política y rectoría técnica en el sector social costarricense

Uno de los elementos conceptuales más relevantes en las discusiones sobre la gobernanza del sector social costarricense es la distinción entre rectoría política y rectoría técnica. Esta diferenciación se desarrolla en diversos criterios de la Procuraduría General de la República y fue retomada por la Contraloría General de la República en el informe DFOE-SOC-40-2006 sobre la organización y rectoría del Sector Asistencia y Promoción Social.

La rectoría política o dirección gubernativa corresponde al Poder Ejecutivo en sentido estricto y se relaciona con la capacidad de definir políticas nacionales, establecer prioridades sectoriales, coordinar instituciones, emitir directrices y vigilar el cumplimiento de los objetivos públicos.

Desde esta perspectiva, la rectoría política implica facultades de dirección sobre las entidades que integran un sector administrativo, así como la capacidad de ordenar la actividad pública conforme a los objetivos estratégicos definidos por el Gobierno.

Por otra parte, la rectoría técnica se vincula principalmente con funciones de especialización, investigación, definición metodológica y coordinación técnica en materias específicas. Según la Procuraduría General de la República, instituciones como el IAFA, el INEC, el Conapam, el Cnree (hoy Conapdis), el Consejo de la Persona Joven, el IMAS y otras entidades sectoriales ejercen distintos tipos de rectoría técnica en sus ámbitos de competencia.

La Procuraduría ha señalado, por ejemplo, que el INEC ejerce rectoría técnica sobre el sistema estadístico nacional al uniformar principios, normas, técnicas y procedimientos estadísticos, mientras que entidades como Conapam o Conapdis ejercen rectorías técnicas relacionadas con el envejecimiento, la discapacidad y poblaciones específicas.

La importancia de esta diferenciación radica en que múltiples tensiones observadas en las propuestas recientes de reforma institucional derivan precisamente de la dificultad para articular ambos tipos de rectoría. Mientras algunas iniciativas procuran fortalecer una autoridad política centralizada capaz de coordinar de manera integral el sector social, varias instituciones especializadas defienden la necesidad de mantener rectorías técnicas autónomas en poblaciones y materias específicas.

Esta tensión aparece claramente en debates recientes sobre discapacidad, niñez, envejecimiento, juventud, pobreza y desarrollo comunitario, que en varios proyectos de ley se ha propuesto trasladar sus funciones hacia una institución centralizada.

Al analizar dichos proyectos (ver sección 3.2), las entidades especializadas argumentan que sus funciones no pueden reducirse únicamente a esquemas generales de asistencia social o a la administración de transferencias, pues implican capacidades técnicas específicas, enfoques de derechos humanos, el cumplimiento de la normativa internacional y el desarrollo de políticas públicas especializadas.

La propia Procuraduría General de la República ha advertido, además, que algunas entidades autónomas presentan limitaciones para ejercer plenamente las funciones de rectoría política o gubernativa. En el caso del PANI, por ejemplo, señaló que el hecho de que una institución autónoma tenga rango ministerial no garantiza necesariamente que posea legitimidad política suficiente para dirigir y coordinar de manera integral un sector público.

En conjunto, la distinción entre rectoría política y rectoría técnica ayuda a comprender varias tensiones históricas presentes en la gobernanza del sector social costarricense. Muchas de las dificultades observadas en las propuestas de reforma institucional derivan precisamente de la necesidad de compatibilizar: coordinación política, especialización técnica, autonomía institucional, y articulación sectorial dentro de una arquitectura estatal altamente compleja.

Fuente: Elaboración propia con base en CGR (DFOE-SOC-40-2006), dictámenes de la Procuraduría General de la República y legislación nacional.

Desde la perspectiva de Mideplan, la conformación del sector social ha estado marcada por una alta variabilidad administrativa. Los reglamentos orgánicos del Poder Ejecutivo han modificado recurrentemente el nombre del sector, las instituciones que lo integran y la autoridad rectora designada. Esta práctica otorga flexibilidad a cada gobierno, pero debilita la continuidad institucional y dificulta consolidar una política social de mediano y largo plazo. El problema no radica únicamente en la pluralidad de instituciones, sino en la ausencia de un diseño sectorial estable, técnicamente justificado y jurídicamente consistente.

El estudio plantea, además, que el análisis del sector social debe distinguir tres dimensiones: la institucional, referida a la conformación formal del sector y su rectoría; la competencial,

vinculada con la distribución de funciones entre instituciones; y la operativa, relacionada con la prestación efectiva de bienes y servicios sociales. Esta distinción resulta útil para el presente estudio, pues permite ordenar los diagnósticos existentes y evitar que todos los problemas de gobernanza sean atribuidos indistintamente a "falta de coordinación". En realidad, algunas limitaciones provienen del diseño institucional, otras de la superposición competencial y otras de capacidades operativas insuficientes.

En síntesis, el diagnóstico de Mideplan refuerza una conclusión recurrente en los informes de la CGR: el sector social costarricense no carece de instituciones, programas o recursos, sino de una arquitectura de gobernanza suficientemente clara, estable y legítima para dirigirlos de manera integrada. La particularidad del estudio de Mideplan es que sitúa este problema en el plano jurídico-institucional y plantea una disyuntiva explícita: o se reconoce al MTSS como rector del sector social con base en el marco legal vigente, o se impulsa una reforma legal que traslade formalmente esa rectoría a otra cartera o cree una nueva institucionalidad ministerial especializada en desarrollo social.

En términos generales, los distintos diagnósticos técnicos muestran que el sector social costarricense enfrenta una tensión persistente entre la amplitud y complejidad de su arquitectura institucional, y la capacidad efectiva del Estado para coordinar, monitorear y evaluar integralmente la política social. Esta tensión constituye el contexto principal dentro del cual han surgido múltiples propuestas orientadas a reformar la gobernanza institucional del sector social durante las últimas décadas.

Propuestas de reforma de la gobernanza de la política social selectiva

Evolución reciente de las propuestas de reforma

Los diagnósticos reiterados sobre fragmentación institucional, debilidad de rectoría y dificultades de articulación del sector social costarricense dieron origen, durante las últimas dos décadas, a múltiples propuestas orientadas a reformar la arquitectura institucional encargada de la política social del país. Aunque estas iniciativas difieren en alcance, intensidad y diseño organizacional, prácticamente todas comparten un diagnóstico común: la estructura actual del sector social presenta limitaciones importantes para coordinar integralmente programas, recursos y políticas dirigidas a la reducción de la pobreza y la atención de poblaciones vulnerables.

Las propuestas impulsadas entre 2011 y 2025 permiten observar una evolución conceptual importante en la manera en que distintos actores políticos y técnicos han interpretado los problemas del sector social y las posibles soluciones institucionales. Mientras las iniciativas más tempranas se concentraban principalmente en fortalecer la coordinación y la rectoría política, las propuestas más recientes incorporan con mayor fuerza temas relacionados con la eficiencia administrativa, la trazabilidad presupuestaria, la interoperabilidad institucional y la modernización de la gestión pública.

En términos generales, las propuestas pueden agruparse en tres grandes enfoques. Un primer grupo se orientó al fortalecimiento de mecanismos de articulación y coordinación, sin transformar radicalmente la estructura institucional existente. Estas iniciativas buscaron principalmente consolidar rectorías políticas, consejos de coordinación y mecanismos de planificación interinstitucional, manteniendo relativamente intacta la arquitectura organizacional del sector.

Un segundo grupo de propuestas planteó reformas más profundas, que incluyeron cierres institucionales, la absorción de competencias y la creación de nuevas estructuras ministeriales especializadas. Dentro de esta categoría destacan iniciativas orientadas a reorganizar integralmente el sector social mediante procesos de concentración de funciones y redefinición de competencias entre instituciones.

Cuadro 4.1
Evolución de las propuestas de reforma institucional. 2011-2025

Expediente	Presentación	Fecha de archivo	Vencimiento Cuatrienal	Nombre	Proponente	Partido
18 124	31/5/2011	16/6/2015		Promoción de la política de inclusión y protección social	Alicia Fournier Vargas	Partido Liberación Nacional (PLN)
NA	22/2/2013	NA		Ley de creación del Ministerio de Bienestar Social y Familia	Poder Ejecutivo	Partido Liberación Nacional (PLN)
19 834	16/12/2015	17/12/2019		C.E.R.R.A.R (Cerrar instituciones, Eliminar duplicidades, Reunificar funciones, Redefinir rectoría, Ahorrar recursos y Reducir la pobreza)	Ottón Solís	Partico Acción Ciudadana (PAC)
19 960	16/5/2016	25/5/2020		Ley General para la rectoría del sector de desarrollo humano e inclusión social	Emilia Molina Cruz	Partico Acción Ciudadana (PAC)
21 792	6/2/2020	22/10/2024		Creación del Ministerio de asistencia social para la administración eficiente de la política social	Erick Rodríguez Steller	Independiente (PIN)
23 098	9/5/2022	29/8/2023		Ley para hacer más eficiente la lucha contra la pobreza	Varios Diputados	Partido Liberal Progresista (PLP
23 436	31/10/2022	Vigente	31/10/2026	Ley de Transformación del Instituto Mixto de Ayuda Social en el Instituto de Desarrollo Humano e Inclusión Social	Poder Ejecutivo	Partido Progreso Social Democrático (PPSD)
25 112	30/7/2025	Vigente	30/7/2029	Ley de Creación del Ministerio de Desarrollo Social	Varios Diputados	Partido Nueva República (PNR), Partido Unidad Social Cristiana (PUSC), Partido Liberación Nacional (PLN)

Fuente: Elaboración propia según consulta en la página web de la Asamblea Legislativa el 2 de junio de 2026.

Finalmente, las propuestas más recientes incorporan un enfoque más asociado a la eficiencia administrativa, la gobernanza basada en evidencia y el fortalecimiento de los mecanismos de trazabilidad y articulación operativa. Estas iniciativas tienden a enfatizar temas relacionados con la interoperabilidad de la información, la simplificación institucional, la mejora de la focalización de programas y el fortalecimiento de las capacidades de rectoría estratégica.

Un aspecto particularmente relevante es que las propuestas recientes muestran una convergencia creciente con varios de los diagnósticos planteados históricamente por la Contraloría General de la República, el Programa Estado de la Nación y Mideplan. Temas como la necesidad de una rectoría más robusta, la consolidación de estructuras técnicas permanentes, el fortalecimiento de los sistemas de información social y la mejora en la trazabilidad de los recursos públicos aparecen de manera recurrente tanto en los diagnósticos institucionales como en los proyectos de reforma.

Asimismo, puede observarse una creciente discusión sobre la conveniencia de crear un ministerio especializado en desarrollo social o transformar institucionalmente el IMAS para otorgarle mayores capacidades de rectoría y coordinación sectorial. Aunque estas ideas aparecen desde finales de la década de 2000, han adquirido mayor fuerza política en los últimos años, particularmente mediante proyectos impulsados directamente por el Poder Ejecutivo.

La evolución de estas propuestas también refleja una tensión persistente entre dos visiones distintas sobre cómo fortalecer la gobernanza del sector social. Por una parte, algunas iniciativas plantean que los problemas pueden resolverse mediante mejores mecanismos de coordinación entre las instituciones existentes. Por otra parte, varias propuestas sostienen que las debilidades son de carácter estructural y requieren una reorganización más profunda de la arquitectura institucional del Estado social costarricense.

Las iniciativas legislativas presentadas entre 2011 y 2025 muestran que la discusión sobre la gobernanza del sector social costarricense ha permanecido activa durante distintas administraciones y bajo gobiernos de diferentes orientaciones políticas. Más allá de sus diferencias específicas, la continuidad de estas propuestas evidencia la persistencia de

preocupaciones sobre la capacidad del Estado para coordinar, financiar y ejecutar de manera eficiente e integrada la política social del país.

Comparación de las propuestas legislativas

Proyecto de Ley 18.124 (2011): Promoción de la política de inclusión y protección social

El expediente legislativo 18.124, denominado Promoción de la política de inclusión y protección social, fue presentado el 31 de mayo de 2011 por la diputada Alicia Fournier Vargas, del Partido Liberación Nacional (PLN). Esta iniciativa constituye una de las primeras propuestas legislativas recientes orientadas específicamente a fortalecer la rectoría y coordinación del sector social costarricense a partir de los diagnósticos institucionales elaborados durante la década anterior por la Contraloría General de la República.

El proyecto partía de la premisa de que el país carecía de una institucionalidad lo suficientemente robusta para articular de manera integral la política social selectiva y coordinar las múltiples instituciones y programas orientados a reducir la pobreza y la exclusión social. En ese contexto, la propuesta buscaba consolidar una estructura de coordinación política y técnica con capacidad para definir prioridades, promover la articulación interinstitucional y fortalecer la planificación estratégica del sector social.

Uno de los principales elementos del proyecto consistía en la creación de un Sistema Nacional de Inclusión y Protección Social, concebido como un mecanismo permanente de coordinación entre las instituciones públicas vinculadas a la política social. La iniciativa planteaba fortalecer las capacidades de dirección estratégica del Poder Ejecutivo mediante instancias formales de articulación y planificación, con el fin de reducir la dispersión institucional existente.

La propuesta también otorgaba especial importancia a la necesidad de consolidar sistemas integrados de información social y mecanismos de seguimiento de beneficiarios, en línea con varios de los cuestionamientos formulados previamente por la CGR sobre la fragmentación programática y la ausencia de información integrada para la toma de decisiones.

A diferencia de propuestas posteriores, más orientadas a la reorganización profunda del aparato estatal, el expediente 18.124 mantenía relativamente intacta la estructura institucional existente y se concentraba principalmente en fortalecer los mecanismos de coordinación y de rectoría. El proyecto no planteaba cierres institucionales masivos ni procesos amplios de absorción de competencias, sino una articulación más robusta entre las entidades ya existentes.

En términos conceptuales, la iniciativa reflejaba una visión de reforma basada en la gobernanza y la coordinación interinstitucional más que en la reestructuración organizacional. El énfasis se centraba en mejorar la capacidad del Estado para articular políticas, programas y recursos mediante mecanismos permanentes de dirección política y de planificación estratégica.

Otro elemento relevante del proyecto fue el reconocimiento explícito de la necesidad de superar la fragmentación histórica de la política social costarricense. El texto planteaba que la dispersión institucional y la falta de coordinación habían reducido la efectividad de múltiples programas sociales, lo que dificultaba una atención más integral a las poblaciones en situación de pobreza y vulnerabilidad.

Aunque el proyecto finalmente no prosperó en la Asamblea Legislativa y fue archivado en junio de 2015, varias de las preocupaciones y propuestas contenidas en esta iniciativa reaparecerían posteriormente en otros proyectos legislativos y en estrategias gubernamentales relacionadas con la rectoría social, la articulación institucional y los sistemas integrados de información.

En retrospectiva, el expediente 18.124 puede interpretarse como una de las primeras expresiones legislativas recientes orientadas a construir una arquitectura de gobernanza social más integrada, en respuesta a los diagnósticos acumulados sobre la fragmentación institucional y la debilidad de la coordinación del sector social costarricense.

Propuesta de creación del Ministerio de Bienestar Social y Familia. 2013

En febrero de 2013, durante la administración Chinchilla Miranda, el Poder Ejecutivo impulsó una propuesta para crear el Ministerio de Bienestar Social y Familia. Aunque la iniciativa no fue formalmente presentada ante la Asamblea Legislativa, constituye uno de los antecedentes más importantes en la evolución reciente de las propuestas de reorganización del sector social costarricense.

La propuesta surgió en un contexto marcado por crecientes cuestionamientos sobre la capacidad del Estado para coordinar de manera integral la política social selectiva y articular las múltiples instituciones responsables de programas dirigidos a poblaciones vulnerables. En buena medida, retomaba varios de los diagnósticos previamente planteados por la Contraloría General de la República, particularmente aquellos relacionados con la dispersión institucional, la ausencia de rectoría permanente y la debilidad de la coordinación interinstitucional.

A diferencia del expediente 18.124, cuyo enfoque se concentraba principalmente en fortalecer los mecanismos de articulación, la propuesta del Ministerio de Bienestar Social y Familia proponía una transformación más profunda de la arquitectura institucional del sector social. El objetivo central consistía en consolidar una entidad ministerial especializada, capaz de asumir formalmente la rectoría política y estratégica de las políticas de bienestar social, superando la dependencia de estructuras temporales o de figuras de coordinación política asociadas a ministros sin cartera.

La iniciativa proponía agrupar bajo una misma estructura ministerial distintas funciones vinculadas con combate a la pobreza, protección social, atención de poblaciones vulnerables y desarrollo humano. El enfoque buscaba construir una institucionalidad más integrada, con mayores capacidades de coordinación, planificación y seguimiento de resultados.

Uno de los elementos más relevantes de esta propuesta fue el reconocimiento explícito de que la fragmentación institucional no podía resolverse únicamente mediante mecanismos informales de coordinación. La creación de un ministerio especializado implicaba reconocer que los problemas de gobernanza social tenían un carácter estructural y requerían una institucionalidad permanente con legitimidad política y respaldo jurídico claro.

La propuesta también reflejaba una discusión en curso sobre la necesidad de diferenciar la política social selectiva de las competencias tradicionales del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Este debate sería retomado posteriormente tanto por proyectos legislativos como por estudios técnicos de la CGR y de Mideplan, especialmente en torno a las tensiones existentes entre la rectoría sectorial, la autonomía institucional y la coordinación interinstitucional.

Aunque el proyecto no llegó a formalizarse en el ámbito legislativo, su relevancia radica en haber introducido explícitamente la discusión sobre la conveniencia de crear una cartera ministerial especializada en desarrollo social. Varias de las ideas planteadas en esta propuesta reaparecerían posteriormente en iniciativas legislativas impulsadas entre 2015 y 2025, en particular aquellas orientadas a transformar el IMAS o a crear un Ministerio de Desarrollo Social.

En retrospectiva, la propuesta del Ministerio de Bienestar Social y Familia puede interpretarse como un punto de transición entre las iniciativas orientadas principalmente a fortalecer la coordinación interinstitucional y las propuestas posteriores que plantearían reformas más profundas sobre la arquitectura institucional del sector social costarricense.

Proyecto de Ley 19.834 (2015): C.E.R.R.A.R

El expediente legislativo 19.834, presentado en noviembre de 2015 y conocido como proyecto C.E.R.R.A.R (Cerrar instituciones, Eliminar duplicidades, Reunificar funciones, Redefinir rectoría, Ahorrar recursos y Reducir la pobreza), representó una de las propuestas más ambiciosas de reorganización institucional impulsadas en Costa Rica en las últimas décadas. A diferencia de iniciativas anteriores centradas principalmente en la coordinación y la rectoría, este proyecto proponía una transformación profunda del aparato estatal mediante el cierre, la fusión y la reorganización de múltiples instituciones públicas.

La propuesta surgió en un contexto marcado por crecientes preocupaciones sobre la sostenibilidad fiscal, la eficiencia administrativa y la complejidad institucional del Estado costarricense. El proyecto partía de la premisa de que la proliferación institucional y la fragmentación del sector público habían generado duplicidades, altos costos administrativos y dificultades para coordinar políticas públicas de manera eficiente.

En el caso específico del sector social, la iniciativa planteaba una reorganización significativa de las instituciones vinculadas a la asistencia social, el desarrollo humano y la atención de poblaciones vulnerables. Entre otras medidas, el proyecto contemplaba procesos de absorción institucional, la redefinición de competencias y la concentración de funciones en estructuras ministeriales más integradas.

Uno de los elementos distintivos del proyecto fue su enfoque explícitamente orientado a la racionalización administrativa y a la reducción de duplicidades institucionales. A diferencia de propuestas anteriores que enfatizaban la coordinación y la articulación, C.E.R.R.A.R. asumía que varios de los problemas del sector social derivaban directamente de la excesiva fragmentación organizacional del Estado costarricense.

La iniciativa también reflejaba una visión más centralizada de la gobernanza pública. El proyecto proponía fortalecer la capacidad del Poder Ejecutivo para reorganizar instituciones y redefinir competencias administrativas, bajo el argumento de que la estructura estatal vigente dificultaba una gestión pública eficiente y estratégica.

En términos conceptuales, el expediente marcó un cambio importante en el debate sobre la reforma del sector social. Mientras propuestas previas procuraban mejorar la coordinación entre instituciones existentes, C.E.R.R.A.R. planteaba que ciertos problemas estructurales requerían transformaciones organizacionales más profundas, que incluían el cierre o la absorción de entidades públicas.

Otro aspecto relevante fue la estrecha vinculación entre la reforma institucional y la sostenibilidad fiscal. El proyecto asociaba explícitamente la reorganización del aparato estatal con la necesidad de contener el crecimiento del gasto público y mejorar la eficiencia administrativa. Esta dimensión fiscal adquiriría una creciente relevancia en las propuestas posteriores de reforma del sector social, especialmente tras la aprobación de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas en 2018.

A pesar de su ambición, el proyecto enfrentó importantes cuestionamientos sobre la viabilidad jurídica, la complejidad operativa y los riesgos asociados a procesos masivos de reorganización institucional. Diversos análisis técnicos señalaron dificultades en las autonomías constitucionales, la transición administrativa, los regímenes laborales y la sostenibilidad operativa de las transformaciones propuestas.

Aunque el expediente finalmente no prosperó, su importancia radica en haber introducido explícitamente una visión de una reforma estructural profunda del aparato estatal y del sector social costarricense. Muchas de las discusiones planteadas por C.E.R.R.A.R. —particularmente sobre duplicidades institucionales, racionalización administrativa y concentración de capacidades rectoras— continuarían presentes en el debate público y legislativo durante los años siguientes.

En retrospectiva, el proyecto C.E.R.R.A.R. representa uno de los momentos de mayor radicalidad dentro de las propuestas recientes de reforma institucional del sector social costarricense, al plantear que los problemas históricos de coordinación y gobernanza no podían resolverse únicamente mediante mecanismos de articulación, sino mediante una reconfiguración sustantiva de la arquitectura organizacional del Estado.

Proyecto de Ley 19.960 (2016): Ley General para la rectoría del sector de desarrollo humano e inclusión social

El expediente legislativo 19.960, presentado en 2016, propuso una reforma orientada a fortalecer la rectoría del desarrollo humano y la inclusión social mediante la creación de una institucionalidad más robusta para coordinar la política social costarricense. A diferencia del proyecto C.E.R.R.A.R., cuyo énfasis principal recaía en la racionalización y la reorganización

administrativa, esta iniciativa se concentraba específicamente en consolidar capacidades de rectoría estratégica y de articulación sectorial.

La propuesta surgió en un contexto en el que persistían los cuestionamientos sobre la capacidad del Estado para coordinar de manera integral la política social selectiva y reducir la fragmentación institucional, identificada reiteradamente por la Contraloría General de la República. El proyecto partía del diagnóstico de que las debilidades del sector social no derivaban únicamente de la existencia de múltiples instituciones, sino también de la ausencia de una autoridad claramente definida, con capacidad suficiente para dirigir estratégicamente el conjunto de la política social.

Uno de los principales objetivos de la iniciativa consistía en fortalecer la rectoría política del sector mediante una estructura institucional especializada en desarrollo humano e inclusión social. El proyecto planteaba consolidar una instancia con mayores capacidades para coordinar políticas, definir prioridades, promover la articulación interinstitucional y supervisar el cumplimiento de los objetivos estratégicos del sector social.

A diferencia de propuestas más radicales de reorganización estatal, el expediente 19.960 mantenía buena parte de la estructura institucional existente y procuraba fortalecer los mecanismos de dirección estratégica y de coordinación política. En este sentido, la iniciativa puede interpretarse como un intento de construir una arquitectura de gobernanza más integrada, sin recurrir necesariamente a procesos masivos de cierre o de absorción institucional.

El proyecto también otorgaba especial importancia a la necesidad de articular mejor los programas de lucha contra la pobreza, de protección social y de atención a poblaciones vulnerables. La propuesta reconocía que la dispersión programática y la débil coordinación entre instituciones reducían la efectividad de la política social y dificultaban la construcción de trayectorias sostenidas de movilidad social.

Otro elemento relevante de la iniciativa fue su énfasis en la planificación estratégica y la evaluación de resultados. El expediente planteaba fortalecer mecanismos de seguimiento y coordinación orientados a mejorar la capacidad del Estado para evaluar de manera integral el desempeño de los programas sociales y promover una gestión pública más basada en evidencia.

En términos conceptuales, el expediente 19.960 refleja una transición importante dentro del debate sobre reforma del sector social costarricense. La propuesta se ubica en un punto intermedio entre las iniciativas centradas exclusivamente en la coordinación y aquellas orientadas a reorganizaciones estructurales más profundas. El proyecto reconoce la necesidad de fortalecer la rectoría política y técnica del sector, pero sin impulsar una transformación radical de toda la arquitectura institucional existente.

Aunque el proyecto no llegó a convertirse en ley, varias de sus preocupaciones y elementos conceptuales reaparecerían posteriormente en iniciativas orientadas a fortalecer la gobernanza del sector social, en particular las relacionadas con la rectoría estratégica, la articulación institucional y la consolidación de estructuras permanentes de coordinación.

Proyecto de Ley 23.098 (2022): Ley para hacer más eficiente la lucha contra la pobreza

El expediente legislativo 23.098, denominado Ley para hacer más eficiente la lucha contra la pobreza, fue presentado en mayo de 2022. La iniciativa constituye una de las propuestas más elaboradas técnicamente dentro de las discusiones recientes sobre la reforma de la gobernanza del sector social costarricense, debido a que integra diagnósticos acumulados durante más de dos décadas por la academia, la Contraloría General de la República y el Programa Estado de la Nación.

A diferencia de proyectos anteriores centrados principalmente en la reorganización institucional o en la creación de nuevas estructuras ministeriales, esta iniciativa planteó una arquitectura orientada específicamente a fortalecer la gobernanza de la política social selectiva mediante la separación explícita entre las funciones de rectoría, evaluación, financiamiento y ejecución de programas sociales.

El proyecto parte del diagnóstico de que los principales problemas de la política social selectiva costarricense no derivan exclusivamente de la existencia de múltiples instituciones, sino de la ausencia de una autoridad permanente con capacidad técnica y política suficiente para: definir prioridades, coordinar programas, evaluar resultados, administrar sistemas de información y orientar estratégicamente el uso de los recursos públicos dirigidos a poblaciones vulnerables.

Uno de los principales aportes conceptuales del proyecto consiste en diferenciar explícitamente entre: política social universal y política social selectiva.

Mientras la política social universal se refiere a servicios dirigidos al conjunto de la población, la política social selectiva se entiende como el conjunto de programas y estrategias orientados específicamente a grupos en situación de pobreza, vulnerabilidad o exclusión social.

Sobre esta base conceptual, la iniciativa propone la creación de un Consejo Rector de la Política Social Selectiva, como órgano superior encargado de definir y aprobar políticas, prioridades y programas estratégicos vinculados a la reducción de la pobreza y la desigualdad. El Consejo estaría integrado por representantes de Mideplan, del Ministerio de Trabajo y del Ministerio de Hacienda, procurando articular la planificación, la política social y el financiamiento público en una misma estructura de gobernanza.

Uno de los aspectos más innovadores de la propuesta es la creación de una Secretaría Técnica de la Política Social Selectiva, como órgano permanente especializado, con capacidades técnicas para la evaluación, el seguimiento, el análisis de la información y el diseño de políticas públicas. La propuesta reconoce explícitamente que la ausencia de estructuras técnicas permanentes ha sido uno de los principales obstáculos históricos para consolidar una política social de largo plazo en Costa Rica.

La Secretaría Técnica asumiría, además, el control operativo del Sistema Nacional de Información y Registro Único de Beneficiarios del Estado (Sinerube), incorporándolo a una estructura institucional orientada a la generación de evidencia, el seguimiento y la evaluación de programas sociales. El proyecto otorga al sistema de información un papel central en la gobernanza de la política social selectiva, reconociendo que la toma de decisiones basada en

evidencia es una condición indispensable para mejorar la focalización y la efectividad de los programas sociales.

Asimismo, la propuesta plantea trasladar la Dirección General de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (Desaf) a la estructura de la Secretaría Técnica, a fin de fortalecer la coherencia entre el financiamiento, la evaluación y la priorización estratégica de los programas financiados con recursos de Fodesaf.

Otro aspecto particularmente relevante del proyecto es que redefine el rol del IMAS. En lugar de mantener simultáneamente funciones de rectoría y ejecución, la propuesta plantea que el Instituto se concentre principalmente en la ejecución de programas, bajo lineamientos estratégicos definidos por el Consejo Rector de la Política Social Selectiva.

Conceptualmente, el expediente representa una evolución importante en las discusiones sobre la gobernanza social en Costa Rica. Mientras varias iniciativas previas se enfocaban principalmente en reorganización institucional o creación de ministerios, este proyecto procura construir una estructura de gobernanza basada en: rectoría especializada, evaluación permanente, articulación técnica, sistemas integrados de información y coordinación estratégica del financiamiento social.

Proyecto de Ley 23.436 (2022): Transformación del IMAS en el Instituto de Desarrollo Humano e Inclusión Social

El expediente 23.436, presentado por el Poder Ejecutivo en octubre de 2022, propone transformar el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) en el Instituto de Desarrollo Humano e Inclusión Social (Idhis). A diferencia del expediente 23.098, que planteaba una arquitectura de rectoría basada en un Consejo Rector y una Secretaría Técnica de la Política Social Selectiva, esta iniciativa opta por una estrategia distinta: fortalecer y ampliar al IMAS como ente descentralizado, concentrando en él funciones, recursos y capacidades asociadas a la política social selectiva.

En su versión original, el proyecto proponía transformar el IMAS en el Idhis y trasladar a esta nueva entidad el Patronato Nacional de Ciegos (Panaci), el Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor (Conapam), el Consejo Nacional de Personas con Discapacidad (Conapdis), la Dirección General de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (Desaf), los recursos del Fodesaf y determinadas unidades de la Junta de Protección Social vinculadas con la asignación y fiscalización de recursos sociales. En términos institucionales, la propuesta buscaba aglutinar en una sola entidad parte importante de la institucionalidad encargada de pobreza, discapacidad, vejez, protección social y financiamiento social selectivo.

El texto sustitutivo modifica parcialmente ese diseño inicial. Aunque mantiene la transformación del IMAS en Idhis, reduce el alcance de algunas absorciones institucionales y precisa mejor la competencia del nuevo instituto. El Idhis se define como un ente descentralizado encargado de ejecutar programas sociales selectivos para el combate de la pobreza y ejercer rectoría técnica en esta materia. Su objetivo sería asegurar mayor impacto de la inversión social mediante regionalización de servicios, estandarización de la evaluación y fiscalización de recursos, y unificación de fuentes presupuestarias del sector.

Conceptualmente, el texto sustitutivo incorpora elementos relevantes de la discusión contemporánea sobre política social. Define una población objetivo integrada por personas y hogares en pobreza extrema, pobreza y vulnerabilidad económica; introduce el enfoque integral y multicausal; establece la focalización mediante Sinerube; incorpora el concepto de "política social de precisión"; y plantea una ventanilla única social para articular solicitudes, referencias y otorgamiento de servicios sociales. En este sentido, el proyecto no se limita a cambiar el nombre del IMAS, sino que busca reformular su modelo de intervención.

El proyecto también procura fortalecer la relación entre el financiamiento, la focalización y la evaluación. El Idhis asumiría la administración de Fodesaf, asignando sus recursos conforme a los destinos establecidos por ley y a las recomendaciones técnicas internas. Además, tendría la atribución de evaluar y fiscalizar la inversión social financiada con recursos del Fodesaf y con las utilidades netas de la Junta de Protección Social. Esta dimensión es relevante porque aborda uno de los problemas recurrentes identificados en los diagnósticos del sector social: la

separación entre la ejecución programática, el financiamiento, el seguimiento y la evaluación de resultados.

Desde el punto de vista operativo, el texto sustitutivo fortalece el uso del Sinerube como insumo indispensable para justificar actos de ejecución de la oferta programática. También habilitas modalidades de asignación masiva de beneficios o transferencias, siempre con justificación administrativa y resguardo de datos sensibles. Este componente sugiere una intención de simplificar trámites, reducir los tiempos de gestión y facilitar la asignación de beneficios sociales a poblaciones previamente identificadas por el sistema de información.

El informe económico de Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa interpreta la iniciativa como una propuesta de centralización funcional y de concentración de responsabilidades. Según ese análisis, el proyecto afectaría a varias instituciones y a recursos significativos del sector social selectivo, al trasladar funciones de Conapam, Panaci y Conapdis, recursos de la JPS y Fodesaf, y competencias ampliadas del IMAS al Idhis. El informe estima que el conjunto no consolidado de instituciones y programas involucrados asciende a aproximadamente ¢1,1 billones.

El mismo informe señala que la propuesta podría tener efectos positivos en la implementación, la transparencia y el uso de recursos, al concentrar funciones actualmente dispersas. No obstante, advierte que no se esperaría necesariamente una reducción del gasto público, dado que el proyecto mantiene los fines, las asignaciones y los servicios existentes. El potencial beneficio se ubicaría más bien en una mejor utilización de los recursos, posibles economías de escala y una mayor capacidad de evaluación y fiscalización.

Desde una perspectiva comparativa, el expediente 23.436 representa una alternativa institucional distinta de las demás propuestas analizadas. Mientras algunas iniciativas anteriores buscaban crear un ministerio con cartera, y el expediente 23.098 proponía una rectoría técnica separada de la ejecución, este proyecto opta por convertir al IMAS en una entidad ampliada de desarrollo humano e inclusión social. La lógica dominante no consiste en separar rectoría y ejecución, sino en concentrar las funciones en una institución descentralizada con mayor capacidad operativa, financiera y técnica.

Esta diferencia es relevante para el análisis de la gobernanza. El proyecto responde al diagnóstico histórico de fragmentación, pero lo hace mediante la concentración institucional en torno al IMAS. Por ello, su principal fortaleza radica en intentar reducir la dispersión programática, integrar fuentes de financiamiento y fortalecer la trazabilidad de programas sociales selectivos. Su principal tensión, en cambio, consiste en que mantiene el ejercicio de la conducción social en un ente autónomo, no en un ministerio con cartera, lo que reproduce parcialmente el debate jurídico-institucional sobre si la rectoría política del sector social debe descansar en una institución descentralizada o en una autoridad ministerial del Poder Ejecutivo.

El proyecto generó, además, una amplia discusión técnica e institucional sobre cómo debía reorganizarse la gobernanza del sector social costarricense. Varias de las entidades consultadas coincidieron en reconocer la existencia de problemas históricos de fragmentación, duplicidad de funciones y débil articulación institucional; sin embargo, surgieron diferencias importantes respecto al tipo de reforma requerido y a las implicaciones operativas y jurídicas del modelo propuesto.

El Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) emitió un criterio ampliamente favorable al expediente, señalando que la transformación hacia el Idhis respondía a problemas históricos de descoordinación y dispersión institucional identificados tanto por la Contraloría General de la República como por distintos estudios académicos y técnicos. El IMAS sostuvo que la integración de programas, instituciones y fuentes de financiamiento permitiría mejorar la trazabilidad, la eficiencia y la capacidad de atención integral del sector social. Asimismo, señaló que múltiples iniciativas legislativas previas ya habían advertido sobre la necesidad de construir una autoridad permanente y más robusta en materia de desarrollo humano e inclusión social. Esto es natural, dado que la Presidenta Ejecutiva del IMAS del periodo 2022-2026, y renovada para el periodo 2026-2030, fue parte redactora o impulsora del proyecto de ley.

Entre las observaciones técnicas más relevantes, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y la Dirección General de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (Desaf) manifestaron sus preocupaciones por la concentración simultánea de las funciones de ejecución, administración, evaluación y fiscalización en una misma entidad. Desde esta perspectiva, la integración de Fodesaf en el Idhis podría generar tensiones entre las funciones operativas y los mecanismos independientes de control y seguimiento del uso de los recursos sociales.

A su vez, el Consejo Nacional de Personas con Discapacidad (Conapdis) expresó preocupaciones más profundas respecto del modelo de reorganización planteado. El criterio institucional advirtió que la propuesta podría debilitar las rectorías especializadas y reducir el enfoque en derechos humanos que actualmente orienta las políticas dirigidas a las personas con discapacidad. Además, cuestionó que algunas funciones especializadas fueran interpretadas únicamente desde una lógica de asistencia social, sin considerar plenamente su dimensión transversal en materia de inclusión, accesibilidad y garantía de derechos.

En términos generales, las observaciones recibidas reflejaron que, aunque existía un diagnóstico relativamente compartido sobre los problemas estructurales del sector social costarricense, persistían diferencias importantes respecto a el grado de centralización institucional deseable, la relación entre rectoría y autonomía, el papel del IMAS dentro de la gobernanza social y la forma en que debían integrarse la evaluación, el financiamiento, la ejecución y el control de los programas sociales selectivos.

Proyecto de Ley 25.112 (2025): Ley de Creación del Ministerio de Desarrollo Social

El expediente legislativo 25.112, denominado Ley de Creación del Ministerio de Desarrollo Social de la República de Costa Rica, fue presentado en julio de 2025 por diputadas y diputados de diversas fracciones legislativas. La iniciativa propone crear el Ministerio de Desarrollo Social (Mideso) como una nueva cartera del Poder Ejecutivo, con funciones de diseño, coordinación, evaluación y seguimiento de políticas, planes y programas en materia de equidad, desarrollo social y bienestar integral.

A diferencia del expediente 23.436, que planteaba transformar el IMAS en un Instituto de Desarrollo Humano e Inclusión Social, el proyecto 25.112 opta por una solución institucional

más clásica: crear un ministerio con cartera para asumir la rectoría del sector social. En ese sentido, la propuesta se ubica dentro de la línea histórica de recomendaciones que, desde distintos diagnósticos técnicos, han señalado la necesidad de contar con una autoridad permanente, jurídicamente clara y políticamente robusta para conducir la política social del país.

El proyecto parte de un diagnóstico ampliamente compartido: Costa Rica ha destinado recursos significativos a inversión social, pero enfrenta dificultades persistentes para reducir la pobreza, la desigualdad y la exclusión social. Entre los factores explicativos, la exposición de motivos señala la rotación histórica en la rectoría del sector social, la dispersión de programas e instituciones, la duplicidad de funciones, los problemas de filtraciones y vacíos en la atención, y la limitada evaluación del impacto de los programas sociales.

La propuesta plantea tres transformaciones institucionales centrales. Primero, crear una cartera ministerial especializada en desarrollo social. Segundo, trasladar al nuevo ministerio la administración del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (Fodesaf), actualmente a cargo de Desaf dentro del MTSS. Tercero, ubicar bajo la rectoría del Mideso al IMAS, Conapam, Conapdis y Sinerube. Además, el proyecto reforma diversas leyes relacionadas con IMAS, Conapam, Conapdis, Sinerube, Sinca, Fodesaf, la Ley General de la Administración Pública y la Ley Orgánica del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Desde el punto de vista sustantivo, la iniciativa incorpora elementos relevantes para una política social moderna: evaluación de impacto social, ventanilla única social, focalización mediante Sinerube, registro de programas sociales, seguimiento de resultados, articulación territorial, rendición de cuentas y administración integrada de los recursos de Fodesaf. Estos componentes responden a problemas señalados reiteradamente en diagnósticos previos del sector social costarricense.

No obstante, los criterios técnicos recibidos por la Asamblea Legislativa contienen observaciones importantes. El Programa Estado de la Nación planteó una objeción conceptual de fondo: el proyecto define al nuevo ministerio como rector de la “política social” en sentido amplio, lo cual podría generar conflictos con ministerios ya existentes como Educación, Salud,

Vivienda o Trabajo. Desde esta perspectiva, el problema no es necesariamente la creación de una institucionalidad especializada, sino la amplitud e imprecisión del ámbito de rectoría propuesto. Si el objetivo real es fortalecer la política social selectiva, el articulado debería decirlo expresamente.

La Contraloría General de la República, por su parte, reconoce la importancia de fortalecer la rectoría del sector social, pero advierte que una reorganización administrativa no resuelve por sí sola los problemas estructurales del sector. Para la CGR, las propuestas de esta naturaleza deben apoyarse en estudios técnicos que evalúen los fines, actores, recursos, procesos, normas, costos de transición, el impacto en la prestación de servicios y los efectos sobre la población beneficiaria. En ausencia de esos estudios, existe el riesgo de que la reforma modifique estructuras sin asegurar mejoras reales en la eficiencia, la coordinación o los resultados sociales.

Mideplan también formula observaciones sustantivas. En primer lugar, advierte que un ministerio no debe definirse como "órgano", sino como cartera ministerial. En segundo lugar, recomienda precisar el alcance de la rectoría, pues la rectoría política se ejerce sobre sectores o materias, no sobre instituciones específicas. En tercer lugar, señala que no resulta conveniente fijar por ley la estructura interna del nuevo ministerio ni sus direcciones específicas, pues ello reduciría la flexibilidad administrativa y debería resolverse mediante procesos de reorganización administrativa. Además, advierte posibles duplicidades con las competencias de Mideplan en evaluación, inversión pública, planificación y modernización institucional.

El criterio del IMAS introduce una lectura distinta. Aunque realiza observaciones sobre redacción y diseño, sugiere fortalecer el alcance de la rectoría del Mideso y aclarar la naturaleza jurídica de las instituciones bajo su mandato. En particular, recomienda incorporar conceptos como el enfoque integral y multicausal, la focalización, el modelo de intervención, la oferta programática, los programas sociales selectivos, las transferencias condicionadas y no condicionadas, la vulnerabilidad económica, la territorialidad, la política social de precisión y la articulación interinstitucional. También recomienda evitar que la estructura organizacional

quede rígidamente definida por ley, a fin de permitir ajustes posteriores según las necesidades institucionales.

En el plano jurídico, el informe de Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa advierte roces relevantes. Uno de los principales se relaciona con la autonomía del IMAS. El proyecto pretende convertirlo en ejecutor del Mideso y someterlo a su rectoría técnica y administrativa, lo cual podría entrar en tensión con su naturaleza de institución autónoma. También se señalan antinomias normativas, problemas de técnica legislativa, posibles inconsistencias en la reforma a Sinerube, dificultades asociadas al traslado de Desaf y problemas derivados de asignar al Mideso funciones que podrían duplicar competencias de otras instituciones.

El proyecto 25.112 representa, por tanto, una de las propuestas más relevantes y ambiciosas de la etapa reciente. Su principal aporte consiste en retomar la idea de resolver por ley la inestabilidad histórica de la rectoría social mediante la creación de un ministerio especializado. Sin embargo, su principal debilidad es la indefinición conceptual entre "política social" y "política social selectiva". Esa distinción resulta crucial: si el Mideso se define como rector de toda la política social, podría superponerse con carteras sectoriales consolidadas; si se delimita a la política social selectiva, la propuesta se vuelve más coherente con los diagnósticos históricos sobre pobreza, vulnerabilidad, Fodesaf, Sinerube y programas focalizados.

En comparación con los proyectos anteriores, el expediente 25.112 puede interpretarse como una síntesis parcial de varias corrientes de reforma. Retoma de las propuestas ministeriales la idea de crear una cartera especializada; incorpora del debate reciente la importancia de la evaluación, la trazabilidad y la información social; y mantiene la preocupación por articular financiamiento y ejecución mediante Fodesaf y Sinerube. No obstante, también reproduce problemas recurrentes de técnica legislativa observados en otras iniciativas: amplitud excesiva de competencias, insuficiente delimitación institucional, falta de estudios de impacto y tensiones con autonomías y rectorías preexistentes.

En síntesis, el expediente 25.112 confirma que el debate sobre la gobernanza del sector social costarricense continúa vigente. Su relevancia radica en que vuelve a colocar en el centro de la discusión la necesidad de una rectoría permanente y legalmente definida. Su viabilidad, sin embargo, dependería de corregir el alcance conceptual de la rectoría, precisar su relación con las instituciones existentes, evitar duplicidades con otras carteras, resolver los roces jurídicos identificados y acompañar la reforma con estudios técnicos sobre costos, transición administrativa, recursos humanos, impacto fiscal y beneficios esperados para la población objetivo.

¿Por qué no han prosperado las reformas?

La revisión de las distintas propuestas legislativas presentadas entre 2011 y 2025 permite observar que, pese a las diferencias ideológicas y organizacionales entre ellas, prácticamente todas comparten diagnósticos similares sobre los principales problemas del sector social costarricense. La fragmentación institucional, la debilidad de la rectoría, las dificultades de articulación interinstitucional, la evaluación limitada de resultados, la ausencia de estructuras técnicas permanentes y los problemas de trazabilidad del gasto social se presentan de forma recurrente tanto en informes técnicos como en proyectos de ley impulsados por distintos actores políticos.

Sin embargo, ninguna de las iniciativas analizadas logró consolidarse plenamente en el ámbito legislativo, aunque dos expedientes aún permanecen en la tramitación legislativa. Esta situación sugiere que, aunque existe un amplio consenso sobre la existencia de problemas estructurales en la gobernanza del sector social, persisten desacuerdos importantes respecto al tipo de reforma requerido, el alcance de la rectoría social y la arquitectura institucional más adecuada para resolverlos.

Uno de los principales obstáculos identificados es la ausencia de una definición clara y consensuada de qué debe entenderse por “sector social” y cuál debe ser el alcance de su rectoría. Varias propuestas utilizan indistintamente conceptos como “política social”, “desarrollo humano”, “bienestar social”, “inclusión social” o “política social selectiva”, sin delimitar con precisión las competencias específicas de la institucionalidad propuesta. Este

problema fue señalado particularmente en los criterios técnicos emitidos sobre el expediente 25.112, donde tanto el Programa Estado de la Nación como Mideplan advirtieron que definir un Ministerio de Desarrollo Social como rector de toda la "política social" podría generar conflictos con ministerios ya consolidados, como Salud, Educación, Vivienda o Trabajo.

La distinción entre política social universal y política social selectiva constituye uno de los puntos más sensibles del debate. Mientras algunos proyectos procuran fortalecer la gobernanza de los programas dirigidos específicamente a poblaciones en situación de pobreza y vulnerabilidad, otras iniciativas adoptan definiciones más amplias que podrían abarcar prácticamente la totalidad de la inversión social pública del Estado costarricense. Esta ambigüedad conceptual dificulta delimitar las competencias, identificar las responsabilidades institucionales y construir acuerdos políticos sostenibles.

Otro obstáculo recurrente es la tensión entre la autonomía institucional y la coordinación sectorial. Varias de las instituciones vinculadas a la política social selectiva poseen leyes propias, juntas directivas, fuentes específicas de financiamiento y distintos grados de autonomía administrativa o funcional. Esto genera dificultades importantes cuando las propuestas de reforma intentan transferir competencias, absorber entidades o someter instituciones autónomas a nuevas rectorías ministeriales o técnicas.

Esta tensión se hizo particularmente evidente en las reacciones institucionales al expediente 23.436. Mientras el IMAS respaldó ampliamente la iniciativa y defendió la necesidad de integrar programas, recursos y capacidades institucionales en torno a una estructura unificada de desarrollo humano e inclusión social, otras entidades expresaron preocupaciones importantes respecto a la concentración institucional propuesta.

El Consejo Nacional de Personas con Discapacidad (Conapdis), por ejemplo, cuestionó profundamente el modelo planteado, señalando que el proyecto corría el riesgo de reducir las políticas dirigidas a personas con discapacidad a un enfoque meramente asistencialista, debilitando el enfoque de derechos humanos y la rectoría técnica especializada desarrollados durante las últimas décadas. El criterio institucional sostuvo, además, que varias de las funciones desempeñadas por el Conapdis no presentaban duplicidades reales y respondían a

competencias altamente especializadas relacionadas con la accesibilidad, la inclusión, la rectoría técnica y el cumplimiento de las obligaciones internacionales del Estado costarricense.

Por su parte, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y la Dirección General de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (Desaf) plantearon preocupaciones sobre la concentración simultánea de funciones de administración, ejecución, evaluación y fiscalización de recursos sociales en una misma entidad. Desde esta perspectiva, integrar Fodesaf en el Idhis podría debilitar la independencia de los mecanismos de control y seguimiento de los recursos públicos destinados a programas sociales selectivos.

Estas observaciones reflejan que, aunque existía acuerdo respecto a la necesidad de mejorar la articulación institucional del sector social, persistían diferencias importantes sobre el grado de centralización deseable y la conveniencia de concentrar funciones operativas, financieras, técnicas y fiscalizadoras en una sola entidad.

Un tercer elemento corresponde a la elevada complejidad operativa y jurídica de varias propuestas de reforma. Iniciativas como C.E.R.R.A.R., el expediente 23.436 y el proyecto 25.112 plantean modificaciones simultáneas en múltiples instituciones, programas, fuentes de financiamiento y estructuras administrativas. Esto implica procesos de transición altamente complejos que requieren reformas legales extensas, reorganización administrativa, redistribución de personal, redefinición de competencias y adecuaciones presupuestarias y tecnológicas significativas.

En este punto, la Contraloría General de la República ha insistido reiteradamente en que las reformas institucionales deben sustentarse en estudios técnicos robustos sobre el impacto operativo, los costos de transición, la sostenibilidad financiera, la gestión de recursos humanos y los efectos en la prestación de servicios públicos. Tanto en sus informes históricos sobre la gobernanza del sector social como en los criterios emitidos sobre proyectos recientes, la CGR advierte que modificar estructuras organizacionales no garantiza automáticamente mejoras en la eficiencia, la coordinación o los resultados sociales.

Otro aspecto relevante es que varias propuestas presentan elevados niveles de rigidez organizacional al intentar definir por ley estructuras internas, direcciones administrativas y mecanismos específicos de funcionamiento institucional. Mideplan señaló expresamente este problema en el análisis del expediente 25.112, indicando que la estructura organizacional de las instituciones públicas debería definirse preferentemente mediante procesos de reorganización administrativa y no mediante disposiciones legales excesivamente detalladas. Este tipo de rigidez podría obstaculizar adaptaciones futuras y limitar la flexibilidad institucional necesaria para responder a cambios en las prioridades de la política pública.

Asimismo, los distintos proyectos reflejan visiones divergentes sobre la naturaleza misma del problema institucional del sector social costarricense. Algunas iniciativas consideran que las principales debilidades pueden resolverse mediante mejores mecanismos de coordinación y rectoría política; otras sostienen que el problema radica en la fragmentación estructural del aparato estatal y requiere procesos de reorganización más profundos; mientras que otras enfatizan principalmente aspectos de evaluación, información, interoperabilidad y trazabilidad presupuestaria.

En consecuencia, aunque existe un amplio consenso sobre la necesidad de fortalecer la gobernanza del sector social costarricense, persisten diferencias importantes sobre: cuál debe ser la institucionalidad rectora, qué nivel de centralización resulta deseable, cómo articular las autonomías existentes, cuál debe ser el papel del IMAS, cómo administrar Fodesaf, cuál debe ser el rol de Sinerube, y cuál debe ser el alcance real de la política social selectiva.

Estos factores ayudan a explicar por qué distintas propuestas de reforma han tenido dificultades para consolidarse políticamente y convertirse en legislación vigente. Más allá de los problemas específicos de cada expediente, el análisis realizado sugiere que las tensiones históricas del sector social costarricense no responden únicamente a debilidades operativas o administrativas, sino a desacuerdos más profundos sobre la arquitectura institucional que debe tener el Estado social costarricense en el siglo XXI.

Criterios y orientaciones para una futura reforma

El análisis histórico, funcional y comparado no conduce automáticamente a una arquitectura institucional única. Los problemas identificados podrían abordarse mediante distintas combinaciones de rectoría política, conducción técnica, coordinación, financiamiento, ejecución y control. La utilidad de este capítulo consiste en establecer las condiciones que deberían satisfacer esas alternativas antes de escoger una forma organizacional.

La orientación general es comenzar por las relaciones y no por el organigrama. Una reforma debe explicar cómo circularán las decisiones, los recursos, la información y las responsabilidades; qué funciones requieren integración; cuáles necesitan independencia; y de qué manera el cambio mejorará la experiencia y los derechos de la población atendida.

Delimitar la política que se pretende gobernar

El primer requisito consiste en definir con precisión el alcance de la reforma. La política social selectiva comprende prestaciones cuyo acceso depende de condiciones socioeconómicas o situaciones de vulnerabilidad, pero interactúa de manera constante con políticas universales, sistemas contributivos y rectorías dirigidas a poblaciones específicas.

Esta delimitación debe evitar dos errores. El primero es equiparar toda la política social con la lucha contra la pobreza, lo que extendería la rectoría sobre ámbitos universales que poseen marcos propios. El segundo es reducir las políticas de niñez, discapacidad, envejecimiento o género a la condición económica de las personas. Sus instituciones pueden ejecutar prestaciones selectivas y, al mismo tiempo, ejercer funciones de protección de derechos, regulación y rectoría técnica que deben conservarse.

Una propuesta debe identificar expresamente qué programas, funciones y relaciones quedan dentro de su alcance, cuáles permanecen fuera y cómo se coordinarán los límites entre ambos conjuntos. Esta precisión permite valorar competencias, costos, capacidades y riesgos con mayor rigor.

Definir el problema antes de escoger la solución

Los diagnósticos revisados utilizan términos amplios —fragmentación, duplicidad, debilidad de la rectoría o ineficiencia— que pueden describir problemas diferentes. Una reforma debe convertirlos en relaciones observables: decisiones que no orientan presupuestos, trámites repetidos, recursos que no pueden seguirse hasta los servicios, sistemas que no se actualizan, controles superpuestos o vacíos de responsabilidad.

La solución debe corresponder a la naturaleza del problema. Si la dificultad principal es la información, puede requerirse una reforma de Sinerube y de los deberes de reporte. Si es presupuestaria, el cambio debe involucrar las reglas de Fodesaf, Hacienda y las entidades ejecutoras. Si se origina en la falta de autoridad, la propuesta debe establecer cuáles decisiones serán vinculantes y mediante qué instrumentos.

La evidencia también debe sustentar las promesas de ahorro o mejora. Fusionar instituciones no produce automáticamente economías; una ventanilla única no garantiza continuidad; y una nueva rectoría no coordina por el solo hecho de estar creada por ley.

Separar y conectar las funciones de gobernanza

Una reforma debe distinguir, al menos, siete funciones: dirección política, conducción técnica, financiamiento, ejecución, información, evaluación y control. La concentración puede ser conveniente para algunas de ellas, pero riesgosa para otras. La misma entidad no debería definir prioridades, asignarse recursos, ejecutar, evaluar su propio desempeño y fiscalizarse sin contrapesos.

La dirección política fija prioridades y resuelve conflictos. La conducción técnica traduce esas prioridades en reglas, estándares y planes. El financiamiento asigna recursos y establece condiciones. La ejecución presta servicios. La información permite seleccionar, derivar y dar seguimiento. La evaluación examina productos y resultados. El control verifica legalidad, uso de recursos y cumplimiento.

Convertir la rectoría formal en autoridad efectiva

La rectoría requiere más que una designación normativa. Debe contar con capacidad técnica permanente, acceso oportuno a información, instrumentos para emitir lineamientos, participación en la programación de recursos y mecanismos para verificar compromisos. También debe aclararse qué decisiones serán vinculantes para ministerios, instituciones autónomas, órganos desconcentrados y entidades prestadoras.

La autoridad política y la capacidad técnica cumplen funciones distintas. La primera aporta legitimidad para fijar prioridades y resolver disputas; la segunda ofrece continuidad, conocimiento especializado y seguimiento más allá del ciclo gubernamental. Una reforma robusta debe articular ambas sin convertir la rectoría técnica en una oficina sin autoridad ni la rectoría política en una conducción dependiente exclusivamente de la persona jerarca.

El fortalecimiento de la autoridad debe acompañarse de rendición de cuentas. Cuanto mayor sea su capacidad para orientar recursos, información y programas, mayor debe ser la obligación de explicar decisiones, resultados y fallas de coordinación.

Preservar autonomía, especialización y enfoques de derechos

La especialización institucional no debe confundirse automáticamente con fragmentación. Las políticas dirigidas a poblaciones específicas acumulan conocimiento, redes territoriales y marcos de derechos que una integración generalista podría debilitar. Por ello, cada traslado o absorción debe identificar las capacidades que se preservan y las razones por las cuales una función se concentra o permanece separada.

La autonomía tampoco puede utilizarse como justificación para impedir toda coordinación. Las instituciones especializadas deben responder a prioridades nacionales, compartir información pertinente y participar en rutas de atención, dentro de los límites de sus mandatos legales. La reforma debe resolver esta relación mediante reglas e instrumentos claros, no mediante una oposición abstracta entre autonomía y rectoría.

Hacer explícita la gobernanza financiera

La ubicación administrativa de Fodesaf no resuelve por sí sola la gobernanza de los recursos. Debe aclararse cómo se conectan la fuente legal, la formulación presupuestaria, la asignación, el traslado, la ejecución, el servicio financiado y el resultado. También debe establecerse qué autoridad poseen Hacienda, Desaf, las instituciones receptoras y los órganos de control en cada etapa.

Una futura reforma debería permitir reconstruir la trazabilidad completa de los recursos, incluso cuando se incorporen al Presupuesto Nacional, se transfieran entre instituciones o financien servicios ejecutados por terceros. Los indicadores no deben limitarse al monto presupuestado o ejecutado: deben mostrar oportunidad de los traslados, continuidad de los servicios, población atendida, calidad y resultados.

El análisis de sostenibilidad debe incluir las fuentes de ingreso y las obligaciones legales. La dependencia de cargas sobre la planilla vincula el Fondo con el empleo formal; los aportes presupuestarios dependen de decisiones fiscales; y las asignaciones legales pueden reducir el margen para adaptar prioridades. Estas tensiones deben formar parte del diseño, no tratarse como asuntos posteriores de administración.

Gobernar la información y no solo centralizarla

Sinerube debe concebirse como infraestructura pública de información al servicio de la política social selectiva. Su gobernanza debe definir quién produce y actualiza los datos, cuáles estándares de calidad se aplican, cómo se corrigen inconsistencias, qué instituciones pueden utilizar la información y quién responde cuando una clasificación produce una exclusión indebida.

La integración de registros puede reducir trámites, apoyar derivaciones e identificar duplicidades, pero no debe convertir un indicador socioeconómico en una decisión automática e incuestionable. Las prestaciones pueden requerir valoraciones especializadas, excepciones justificadas y actualización frente a cambios recientes que los registros aún no reflejan.

Las personas deben contar con procedimientos accesibles para conocer la información relevante utilizada, solicitar correcciones y obtener revisión. También se necesitan alternativas para quienes enfrentan barreras digitales. La seguridad y la protección de datos deben equilibrarse con la transparencia necesaria para comprender decisiones públicas.

Incorporar territorio, prestación privada y resultados

Las municipalidades, oficinas regionales, redes locales y entidades privadas forman parte de la red real de prestación. Una reforma debe explicar cómo se coordinarán en el territorio, qué información compartirán, cuáles recursos y competencias tendrán y quién resolverá los casos que requieren respuestas de varias instituciones.

En la prestación privada se necesitan reglas comparables de habilitación, selección, financiamiento, supervisión, calidad, reporte y evaluación. Contabilizar transferencias, cupos o personas atendidas permite medir actividad, pero no necesariamente oportunidad, suficiencia, continuidad o pertinencia. En prestaciones ejecutadas por terceros, la ausencia de estándares y registros comparables puede impedir conocer si servicios financiados de manera semejante producen experiencias y resultados equivalentes.

La evaluación debe conectar productos con resultados, sin atribuir a un solo programa cambios que dependen de múltiples factores. También debe distinguir entre resultados de corto plazo —como acceso, continuidad o reducción de trámites— y transformaciones más amplias en bienestar, autonomía e inclusión.

Los mecanismos de reclamo y revisión forman parte de esta orientación. No basta con ofrecer una ventanilla única para solicitar beneficios; también se necesita una vía clara para corregir datos, cuestionar una clasificación, reportar interrupciones y exigir respuesta. La participación de las personas atendidas puede aportar información que los sistemas administrativos no capturan y actuar como un mecanismo adicional de control.

Preparar la transición y construir viabilidad política

La aprobación de una ley no completa la reforma. El traslado de funciones afecta personal, presupuestos, activos, sistemas de información, contratos, convenios, procesos judiciales y relaciones con entidades públicas y privadas. Una transición mal diseñada puede interrumpir servicios, perder capacidades o elevar los costos que se pretendían reducir.

Toda iniciativa debería acompañarse de un diagnóstico de capacidades y una estimación de costos. No basta con afirmar que una institución utilizará el personal y presupuesto existentes. Es necesario determinar si esos recursos corresponden a las nuevas funciones, qué capacidades faltan, cuánto costará integrar sistemas y qué obligaciones laborales o contractuales se producirán.

La secuencia también importa. Algunas funciones podrían transferirse de manera gradual, mientras se mantienen temporalmente estructuras anteriores para asegurar continuidad. Otras requieren que los sistemas de información, protocolos y responsables estén definidos antes del cambio legal. La transición debe establecer hitos, plazos, responsables y condiciones para avanzar entre etapas.

La viabilidad política también requiere reconocer la redistribución de poder. Las instituciones pueden perder competencias, recursos, personal o visibilidad. Algunas objeciones protegerán posiciones organizacionales, mientras otras advertirán sobre capacidades y derechos que efectivamente podrían debilitarse. Una reforma viable debe distinguir ambas dimensiones y ofrecer garantías cuando las pérdidas institucionales puedan traducirse en pérdidas para la población.

Los criterios técnicos y jurídicos deberían incorporarse tempranamente, no únicamente durante las consultas legislativas. También conviene incluir a gobiernos locales, entidades privadas, personal encargado de la ejecución y población atendida. Estos actores conocen obstáculos operativos que no siempre resultan visibles desde el diseño central.

Construir apoyo no significa conservar todas las estructuras existentes. Implica demostrar por qué el cambio mejora el sistema, identificar sus costos, proteger capacidades necesarias y establecer compromisos que puedan sostenerse más allá de una administración.

Balance: primero resolver las relaciones, luego escoger la forma

Los intentos de reforma examinados contienen elementos aprovechables. La delimitación de la política social selectiva, la separación entre conducción y ejecución, la integración de información, la ventanilla única y el fortalecimiento político de la rectoría responden a debilidades reales. Sin embargo, trasladar cualquiera de estos componentes de manera aislada puede producir nuevos desequilibrios.

La principal orientación que se desprende del análisis es comenzar por las relaciones y no por el organigrama. Antes de crear, cerrar, transformar o adscribir instituciones, se debe precisar cómo circularán las decisiones, los recursos, la información y las responsabilidades. También debe determinarse qué funciones necesitan integración y cuáles requieren independencia.

Una reforma debería poder demostrar mejoras en tres planos. En el plano estatal, debe aumentar la capacidad para establecer prioridades, coordinar actores y seguir resultados. En el plano institucional, debe reducir ambigüedades sin destruir capacidades especializadas ni controles necesarios. En el plano de la población, debe facilitar el acceso, asegurar continuidad, proteger derechos y ofrecer respuestas ante errores o incumplimientos.

La forma organizacional debe escogerse después de valorar estas condiciones. Un ministerio podría ofrecer jerarquía política, pero requeriría delimitación y capacidades. Un consejo podría ampliar la coordinación, pero necesitaría instrumentos efectivos. Una secretaría técnica podría aportar permanencia, pero debe contar con autoridad y recursos. Una entidad descentralizada podría facilitar la ejecución, pero exigiría contrapesos frente a la concentración de funciones.

El dilema no consiste en escoger entre coordinación y centralización como principios opuestos. Toda política social compleja necesita ambas en diferentes niveles: capacidad central para definir prioridades y reglas comunes, y ejecución distribuida para conservar especialización, presencia territorial y adaptación. El desafío es establecer dónde se ubica cada decisión y cómo se verifica su cumplimiento.

Por ello, una reforma futura debería valorarse menos por la magnitud del cambio institucional y más por su capacidad para construir una cadena completa de responsabilidad. Esta cadena debe permitir conocer quién decidió, con cuáles recursos, mediante qué entidad, para prestar cuál servicio, a qué población y con qué resultado. Cuando esa información no puede reconstruirse, la fragmentación persiste aunque el organigrama sea distinto.

Conclusiones

La organización de la política social selectiva en Costa Rica ha sido objeto de diagnósticos y propuestas de reforma durante más de tres décadas. Aunque estas iniciativas difieren en alcance, orientación y arquitectura, comparten una preocupación: la dificultad para conducir de manera articulada una red compuesta por múltiples instituciones, fuentes de financiamiento, programas, sistemas de información y entidades ejecutoras.

La persistencia de este diagnóstico podría sugerir que el problema se encuentra suficientemente definido y que solo falta adoptar una solución. El análisis desarrollado en este documento conduce a una conclusión diferente. Existe acuerdo general sobre algunos síntomas —fragmentación, duplicidades, debilidad de la rectoría y dificultades de coordinación—, pero no sobre la política que se pretende gobernar, las funciones que deben integrarse, las capacidades que necesitan preservarse ni la distribución de autoridad que debería resultar de una reforma.

Esta indefinición explica, en parte, por qué se han sucedido propuestas que reorganizan instituciones sin resolver previamente las relaciones entre decisión política, financiamiento, información, ejecución, control y resultados.

La fragmentación no es solamente institucional

La cantidad de instituciones participantes constituye una característica visible del sistema, pero no explica por sí sola sus problemas de gobernanza. Una política social compleja requiere especialización, presencia territorial y capacidades diferenciadas. Por ello, una red extensa no es necesariamente ineficiente, del mismo modo que una estructura concentrada no garantiza coordinación.

La fragmentación se produce cuando las partes de esa red no pueden conectarse de manera consistente. Se manifiesta cuando las prioridades políticas no orientan la programación financiera; los recursos no pueden seguirse hasta los servicios y resultados; los sistemas de información no se retroalimentan; las instituciones ejecutoras reciben lineamientos contradictorios; o ninguna autoridad puede ser identificada como responsable del desempeño conjunto.

También aparece desde la perspectiva de la población. Una persona enfrenta fragmentación cuando debe acudir a varias instituciones, repetir información, desconocer el estado de su solicitud o iniciar nuevamente el proceso al ser remitida hacia otro programa. El organigrama puede estar coordinado formalmente y continuar fragmentado en la experiencia concreta de acceso.

Por esta razón, reducir el número de instituciones constituye solo una de las alternativas posibles y requiere una justificación específica. La pregunta principal no es cuántas entidades deberían existir, sino qué funciones deben mantenerse especializadas, cuáles necesitan operar conjuntamente y cómo se distribuyen las responsabilidades entre ellas.

La rectoría ha sido inestable y frecuentemente nominal

Costa Rica ha ensayado distintas fórmulas de conducción política: ministerios con y sin cartera, consejos presidenciales, sectores definidos mediante decreto y adscripciones administrativas variables. Estos cambios han permitido adaptar la organización a las prioridades de cada gobierno, pero también han debilitado la continuidad y acumulación de capacidades.

La experiencia examinada muestra que conferir la rectoría mediante una norma no garantiza su ejercicio efectivo. Una autoridad rectora necesita estabilidad, soporte técnico, acceso a información, capacidad para formular lineamientos, instrumentos para coordinar presupuestos y mecanismos para dar seguimiento a los compromisos. También requiere reglas que aclaren su relación con instituciones autónomas y entidades con mandatos legales especializados.

La jerarquía política resulta necesaria para establecer prioridades y resolver conflictos, pero no sustituye la capacidad técnica permanente. Cuando la conducción depende exclusivamente de una persona jerarca o de una oficina pequeña y transitoria, se reduce su posibilidad de sostener políticas más allá del ciclo gubernamental. En el extremo contrario, una estructura técnica sin respaldo político puede producir diagnósticos y acuerdos que las instituciones no están obligadas a cumplir.

El fortalecimiento de la rectoría exige, por tanto, combinar autoridad política, permanencia técnica e instrumentos efectivos. También requiere contrapesos y rendición de cuentas. Una autoridad con mayor capacidad para orientar recursos y programas debe informar cuáles objetivos persigue, qué decisiones adopta y por qué el sistema no alcanza los resultados previstos.

La dimensión fiscal ha reconfigurado la gobernanza

El análisis del financiamiento revela una transformación que no siempre aparece reflejada en los organigramas. Las restricciones fiscales, los cambios en la formulación presupuestaria y la creciente incidencia del Ministerio de Hacienda han modificado la capacidad efectiva de las instituciones para programar y ejecutar recursos.

Esta evolución puede entenderse como una reforma de facto. Sin crear una nueva rectoría social ni reorganizar formalmente el sector, se ha alterado la distribución de poder sobre una de sus principales condiciones de funcionamiento: el financiamiento. Las decisiones fiscales pueden modificar destinos legales, oportunidad de los traslados, capacidad de ejecución y continuidad de los servicios.

Fodesaf se encuentra en el centro de esta tensión. Las propuestas legislativas suelen discutir su adscripción, pero el problema excede la ubicación administrativa del Fondo. Una reforma debería aclarar cómo se relacionan la planificación social, la programación presupuestaria, la asignación, la ejecución y la fiscalización, así como la autoridad efectiva que ejerce cada actor sobre estas etapas.

La principal debilidad es la dificultad para reconstruir una cadena completa entre fuente de financiamiento, institución receptora, programa, servicio, persona atendida y resultado. Sin esa conexión, la discusión presupuestaria se concentra en montos transferidos o ejecutados, mientras permanece menos visible la continuidad, oportunidad y calidad de las prestaciones financiadas.

Una reorganización que ignore esta dimensión podría trasladar formalmente Fodesaf o las competencias de Desaf sin modificar las decisiones que determinan la disponibilidad real de los recursos. La reforma institucional y la gobernanza fiscal no pueden tratarse como procesos separados.

Los proyectos legislativos aportan soluciones parciales

Los proyectos examinados identifican debilidades reales y contienen componentes que podrían contribuir a una reforma. Cerrar enfatizó la simplificación institucional y el ahorro; el expediente 23.098 delimitó con mayor claridad la política social selectiva y distinguió conducción y ejecución; el Idhis procuró construir sobre una plataforma institucional existente e integrar capacidades operativas; y el Mideso planteó otorgar estabilidad legal y jerarquía ministerial a la rectoría.

Sin embargo, ninguna iniciativa resuelve integralmente la cadena de gobernanza. Las propuestas más centralizadoras no demuestran suficientemente que la absorción de instituciones preserve capacidades especializadas, reduzca costos o mejore los servicios. Las opciones basadas en coordinación no siempre establecen instrumentos capaces de convertir acuerdos en decisiones. Las alternativas que fortalecen la jerarquía política amplían su mandato sin acreditar los recursos y capacidades necesarios para ejercerlo.

Las consultas institucionales también muestran que la resistencia no puede interpretarse únicamente como defensa burocrática. Los criterios recibidos identifican riesgos jurídicos, operativos y financieros, además de proteger competencias y posiciones institucionales. En algunos casos, esa resistencia actúa como mecanismo de veto; en otros, preserva especializaciones, controles o enfoques de derechos que una concentración insuficientemente diseñada podría debilitar.

El fracaso acumulado de los proyectos no significa que el sistema sea inmutable ni que toda reforma sea inviable. Evidencia que su estructura distribuye competencias, recursos y capacidades entre actores con suficiente autonomía para condicionar las transformaciones. Una iniciativa viable debe reconocer esa distribución de poder, justificar los cambios y ofrecer garantías sobre la continuidad de los servicios y la preservación de capacidades necesarias.

La red real incluye territorios y entidades privadas

La gobernanza de la política social selectiva no se agota en las instituciones del Gobierno Central ni en los órganos descentralizados. Su ejecución depende también de oficinas territoriales, municipalidades, organizaciones sociales y entidades privadas que operan servicios financiados, autorizados o contratados por el Estado.

La participación privada es particularmente relevante en áreas como niñez, discapacidad y personas adultas mayores. En estos casos, las organizaciones no constituyen únicamente un apoyo externo: forman parte de la estructura mediante la cual se materializa la política pública. No obstante, su presencia permanece insuficientemente incorporada en la mayoría de las propuestas de reforma.

La transferencia de recursos a una entidad privada no traslada la responsabilidad estatal por la calidad, continuidad y resultados del servicio. La gobernanza debe establecer reglas de habilitación, selección, financiamiento, supervisión, reporte y evaluación, además de asegurar que la información sobre las personas atendidas regrese a los sistemas públicos.

Algo semejante ocurre en el territorio. Una coordinación diseñada exclusivamente desde el nivel central puede ordenar competencias sin resolver los vacíos, superposiciones y barreras que enfrentan las personas en cada comunidad. La dimensión territorial requiere mecanismos para identificar necesidades, organizar derivaciones y coordinar respuestas, sin delegar responsabilidades a los gobiernos locales u otros actores sin los recursos y las competencias correspondientes.

La incorporación de estos componentes modifica el diagnóstico. No se trata solamente de articular instituciones públicas, sino de gobernar una red híbrida y territorialmente desigual en la que la responsabilidad pública debe mantenerse a lo largo de toda la cadena de prestación.

La información es una capacidad estratégica, pero también una fuente de poder

Sinerube representa uno de los principales avances en la articulación de la política social selectiva. La integración de registros administrativos puede reducir trámites, mejorar la identificación de poblaciones, facilitar derivaciones y evitar duplicidades injustificadas. Sin embargo, su centralidad también concentra poder sobre la clasificación y el acceso.

La discusión no debería limitarse a determinar su adscripción. Debe abarcar la definición de metodologías, la calidad y actualización de los datos, los usos permitidos, la seguridad, la interoperabilidad y la responsabilidad por errores. También debe distinguir entre integrar información y tomar la decisión sustantiva de otorgar una prestación.

Una clasificación socioeconómica no puede convertirse en una decisión incuestionable ni en una barrera que sustituya la valoración profesional en situaciones excepcionales. Las personas necesitan conocer la información utilizada, solicitar correcciones y obtener una revisión oportuna. También deben existir vías de atención para quienes enfrentan barreras digitales o situaciones que los registros aún no reflejan.

Sinerube debe concebirse como infraestructura pública de información al servicio de la política social, no únicamente como instrumento de focalización. Su desempeño debería valorarse por la contribución que realiza a la continuidad de la atención, la reducción de cargas para las personas, la identificación de exclusiones y la conexión entre programas.

Una reforma debe juzgarse por sus efectos sobre las personas

Los proyectos analizados se concentran en instituciones, competencias, recursos y adscripciones. La experiencia de las personas atendidas ocupa un lugar secundario. Esta ausencia es relevante porque una reforma puede simplificar el organigrama sin mejorar el acceso, la calidad o la continuidad de las prestaciones.

La perspectiva de la población obliga a reconstruir el recorrido completo: cómo se conoce el servicio, dónde se solicita, qué información se exige, quién comunica la decisión, cómo se realiza una derivación y dónde se presenta un reclamo. También exige observar si las prestaciones son oportunas, suficientes, continuas y adecuadas a las necesidades.

La atención no termina con la asignación de una transferencia o el registro de un cupo. La gobernanza debe permitir conocer qué servicio fue efectivamente recibido, en cuáles condiciones y con qué resultados. Esta necesidad es especialmente importante cuando la ejecución se delega a terceros.

Las personas atendidas deben contar, además, con posibilidades reales de participación, reclamo y revisión. Estos mecanismos protegen derechos, producen información sobre fallas que no aparecen en los registros administrativos y fortalecen la rendición de cuentas.

La reforma debe comenzar por las relaciones y no por el organigrama

El principal aprendizaje del análisis es que la forma institucional debe ser el resultado de decisiones previas y no su punto de partida. Antes de optar por un ministerio, un consejo, una secretaría o una entidad descentralizada, es necesario delimitar la política que se pretende gobernar y definir las funciones, capacidades, controles y responsabilidades requeridas.

Una futura iniciativa debería demostrar cómo conecta seis componentes:

- la decisión política y las prioridades;
- las fuentes y asignaciones de recursos;
- la información utilizada para planificar y seleccionar;
- las entidades públicas y privadas que ejecutan;

- las personas que reciben los servicios;
- los resultados, controles y mecanismos de revisión.

También debería precisar qué funciones se concentran, cuáles se mantienen separadas y por qué. No toda especialización constituye fragmentación y no toda integración produce coordinación. La distribución adecuada dependerá de los riesgos, capacidades y contrapesos de cada función.

La transición forma parte sustantiva de esta valoración. Trasladar personal, recursos, activos, contratos y sistemas genera costos y puede amenazar la continuidad de prestaciones dirigidas a poblaciones que no cuentan con alternativas. Por ello, la viabilidad no puede medirse únicamente por la aprobación legislativa, sino por la capacidad de implementar el cambio sin deteriorar los servicios.

Costa Rica no carece de instituciones sociales, fuentes de financiamiento, sistemas de información ni experiencia técnica. Su desafío consiste en articular esas capacidades dentro de una cadena comprensible y verificable de responsabilidad. El éxito de una reforma no debería medirse por la cantidad de entidades que crea, fusiona o elimina, sino por su capacidad para responder preguntas elementales: quién decidió, con cuáles recursos, mediante qué institución, para prestar cuál servicio, a qué población, con qué calidad y con qué resultado.

Mientras estas relaciones permanezcan ambiguas, la fragmentación persistirá aunque cambien los nombres y las ubicaciones institucionales. Resolverlas constituye la condición previa para escoger una forma organizacional que sea jurídicamente sólida, fiscalmente sostenible, políticamente viable y capaz de mejorar la experiencia y los derechos de las personas atendidas.

Referencias bibliográficas

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (2015). Ley Cerrar: Cerrar instituciones, eliminar duplicidades, reunificar funciones, redefinir rectoría, ahorrar recursos y reducir la pobreza (Expediente legislativo N.º 19.834).

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (2022a). Ley para hacer más eficiente la lucha contra la pobreza (Expediente legislativo N.º 23.098).

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (2022b). Ley de transformación del Instituto Mixto de Ayuda Social en el Instituto de Desarrollo Humano e Inclusión Social (Expediente legislativo N.º 23.436).

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (2025). Ley de creación del Ministerio de Desarrollo Social de la República de Costa Rica (Expediente legislativo N.º 25.112).

Contraloría General de la República. (2025). Perspectivas del gasto social en el proyecto de presupuesto 2026. División de Fiscalización Operativa y Evaluativa.

Contraloría General de la República. (2026). Protección social con apoyo de entidades privadas: De la transferencia pública al servicio con rostro humano (DFOE-BIS-OS-00001-2026).

Contraloría General de la República. (2026, 3 de marzo). Asesoría sobre el proyecto de Ley de creación del Ministerio de Desarrollo Social de la República de Costa Rica, expediente legislativo N.º 25.112 (DFOE-BIS-0115).

Bibliografía general y documentos consultados

Acuña, C., & Repetto, F. (2007). *Un aporte metodológico para comprender (y mejorar) la lógica político-institucional del combate a la pobreza en América Latina.* Working Paper, No. 44, Buenos Aires, University of San Andrés.

Barahona, M., Güendel, L., & Castro, C. (2005). *Política social y reforma social "a la tica": Un caso paradigmático de heterodoxia en el contexto de una economía periférica.* Instituto de Investigación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social. Política social y desarrollo. Documento del programa número 20.

BID. (2023). *El SINIRUBE: habilitador de política social de precisión en Costa Rica. Estudio de caso del Sistema Nacional de Información y Registro Único de Beneficiarios del Estado.* Banco Interamericano de Desarrollo.

Braun, M., & Vélez, C. (2004). *Retos institucionales para la equidad y sustentabilidad del desarrollo social en América Latina.* Washington, D.C. : Inter-American Development Bank (IDB).

Cecchini, S., Filgueira, F., Martínez, R., & Rossel, C. (2015). Derechos y ciclo de vida: reordenando los instrumentos de protección social. En S. Cecchini, F. Filgueira, R. Martínez, & C. Rossel, *Instrumentos de protección social: caminos latinoamericanos hacia la universalización* (págs. 25-47). Santigo: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Cechini, S., & Martínez, R. (2012). *Inclusive social protection in Latin America: a comprehensive rights-based approach.* ECLAC Books, No. 111 (LC/G.2488-P) Santiago, Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC).

CEPAL. (2016). *Horizons 2030: Equality at the Centre of Sustainable Development.* Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

CGR. (2021). *Informe de la auditoría de carácter especial sobre la funcionalidad y operación del SINIRUBE.* Contraloría General de la República. INFORME NRO. DFOE-BIS-IF-00001-2021.

Fernández Arauz, A. (2025). *Nuevo PNFT: alcances, condiciones y requerimientos para su universalización en el Sistema Educativo Costarricense, en los próximos años.* Programa Estado de la Nación. Ponencia preparada para el Informe Estado de la Educación 2025.

Fernández Arauz, A. (2025b). *Propuesta de objetivos, metas y escenarios prospectivos de inversión para avanzar hacia un sistema educativo de calidad en el periodo 2026-2040.* Investigación realizada para el DÉCIMO INFORME ESTADO DE LA EDUCACIÓN (2025) Capítulo 4 : Propuesta de acuerdo nacional y escenarios de inversión para avanzar hacia un sistema educativo de calidad.

Franco, R., & Székely, M. (2010). *Institucionalidad social en América Latina.* Project Documents (LC/W.312), Santiago, Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC).

IMAS. (2020). *Política institucional 2020-2030: Hacia la inclusión social y la reducción de la pobreza.* Instituto Mixto de Ayuda Social.

IMAS. (2024). *Plan de articulación del Sector Bienestar, Trabajo e Inclusión Social 2024-2030.* Instituto Mixto de Ayuda Social.

Irarrazaval, I. (2006). *Institucionalidad de la política social en Chile. Propuestas para los nuevos desafíos.* La nueva realidad de la pobreza en Chile, Santiago Liberty and Development Foundation.

Kaufmann, J., Sanginés, M., & García Moreno, M. (2015). *Building Effective Governments: Achievements and Challenges for Results-Based Public Administration in Latin America and the Caribbean.* Washington, D.C: Inter-American Development Bank (IDB).

Machinea, J., & Cruces, G. (2006). *Instituciones de la política social: objetivos, principios y atributos.* Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Machinea, J., & Cruces, G. (2010). Instituciones de la política social: objetivos, principios y atributos. En R. Franco, & M. Székely, *Institucionalidad social en América Latina.* Project Documents (LC/W.312), Santiago, Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC).

Mideplan. (2024). *Rectoría y conformación institucional del Sector Social de la Administración Pública Costarricense.* Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.

PEN. (2020). *Vulnerabilidad social de los hogares ante una crisis: aproximación con datos del Sinirube. En Informe Estado de la Nación 2020.* Programa Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. Capítulo 6.

Repetto, F. (2004). *Capacidad estatal: requisito necesario para una mejor política social en América Latina.* INDES Working Paper, I-52, Washington, D.C., Inter-American Development Bank (IDB).

Sauma, P., & Trejos, J. (1999). *Costa Rica: Principales tendencias económicas y sociales desde 1980.* En "Gasto público en servicios sociales básicos en América Latina y el Caribe". CEPAL.

Seligson, M., Martínez, J., & Trejos, J. (1997). Reducción de la pobreza en Costa Rica: El impacto de las políticas públicas. En J. Trejos, *La pobreza en Costa Rica: Estudios del Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas. Tomo II* (págs. 215-324). San José: Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas. Universidad de Costa Rica.

Stein, E., & Otros. (2008). *Policymaking in Latin America: How Politics Shapes Policies.* Washington, D.C., Inter-American Development Bank (IDB).

Trejos, J. (2006). Pobreza y gasto público social en Costa Rica. En V. Céspedes, & R. Jiménez, *Pobreza en Costa Rica* (págs. 121-138). San José: III Jornada Anual de la Academia de Centroamética.

Viquez, R. (2011). *La efectividad de las redes de protección social: el rol de los sistemas integrados de información social en Costa Rica.* Banco Internamericano de Desarrollo. Nota técnica # IDB-TN-217.