



3 de marzo de 2026

FCS-134-2026

Dr. Keilor Rojas Jiménez
Director
Consejo Universitario

Asunto: Remisión de criterio sobre el proyecto de ley bajo el expediente 25.104

Estimado señor:

Reciba un cordial saludo. Me permito informarle que la suscrita solicitó dictámenes a todas las unidades académicas de la Facultad de Ciencias Sociales con el fin de atender el CU-163-2026, fechado 10 de febrero de 2026, relativo al proyecto titulado: *"Ley para la protección y crecimiento de la inversión social"* (Expediente N.º 25.104).

Los criterios emitidos desde este Decanato se encuentran publicados en el sitio web de la Facultad (<https://www.fcs.ucr.ac.cr/>), con el propósito de facilitar su consulta y de ampliar sus alcances. De esta manera, se convierten en documentos que trascienden el cumplimiento de una solicitud específica y se tornan en posicionamientos institucionales que integran el conocimiento académico en el debate público y en la formulación de políticas.

La publicación de estos criterios busca poner en valor los aportes de la Universidad pública ante la sociedad costarricense, subrayando su papel en la construcción de soluciones responsables, fundamentadas y socialmente justas.

Este Decanato respalda integralmente los criterios técnicos emitidos por las especialistas de las unidades académicas consultadas. Si bien podría interpretarse una contradicción en las recomendaciones finales —donde una unidad sugiere el rechazo para mejorar el diseño y la otra recomienda la aprobación condicionada—, en el fondo no existe tal disyuntiva. Ambos dictámenes coinciden plenamente en que la propuesta representa un avance significativo por su valor político y ético, pero advierten con firmeza que el diseño técnico actual es insuficiente y podría fallar precisamente en los momentos de mayor vulnerabilidad económica.

En consecuencia, se recomienda la aprobación del proyecto de ley bajo el expediente N.º 25.104, **siempre y cuando** se incorporen las reformas técnicas propuestas para garantizar su viabilidad y efectividad social: Superación de la ambigüedad técnica, flexibilidad contracíclica y priorización y enfoque redistributivo (el texto debe incluir criterios de priorización distributiva que aseguren que los recursos beneficien de forma directa a poblaciones en condiciones de exclusión, tales como niñez, mujeres jefas de hogar, población rural, personas con discapacidad y pueblos indígenas). Con estas modificaciones, el proyecto aseguraría que el monto de la inversión social tenga capacidad de respuesta e impacto real en la reducción de las desigualdades en Costa Rica.





Criterio técnico elaborado por la Dra. Juliana Martínez Franzoni (docente e investigadora de las unidades remitentes), suscrito mediante el oficio IIS-89-2026 por parte de la Dra. Adriana Sánchez Lovell, Directora del Instituto de Investigaciones Sociales y el oficio ECP-234-2026: Dra. Tania Rodríguez Echavarría, Directora de la Escuela de Ciencias Políticas.

Recomendación: Rechazar.

La propuesta: El proyecto tiene un objetivo que es altamente compatible: fortalecer y blindar la inversión social procedente del presupuesto ordinario de la República mediante un mecanismo automático que reduzca la discrecionalidad presupuestaria y otorgue previsibilidad a programas financiados por FODESAF y otros programas sociales. Con ese objetivo, vincula el crecimiento de la inversión social al PIB de manera de que cada vez que aumenta el crecimiento, aumenta la inversión social.

Aspecto positivo: El proyecto es positivo en términos de reducir la discrecionalidad y evitar la caída de la inversión social que se viene produciendo desde la implementación de la Ley N.º 9635, de Fortalecimiento de la Finanzas Públicas.

Por qué no apoyarlo: Los sistemas de protección social enfrentan mayor presión cuando la economía se desacelera y aumentan el desempleo, el subempleo, la informalidad y la pobreza. El mecanismo propuesto en este proyecto acompaña al ciclo económico, es procíclico: en períodos de expansión económica, el Estado tendrá más recursos y en períodos de desaceleración o recesión, cuando la inversión social se necesita más, el mecanismo no generará incrementos adicionales automáticos.

Cómo mejorarlo: A nivel internacional existen ejemplos de mecanismos de financiamiento de los programas sociales que incorporan componentes contracíclicos, ya sea mediante estabilizadores automáticos vinculados a problemas sociales como el desempleo (Alemania, Canadá), reglas estructurales que permiten expansión en recesión (Suecia), o fondos de estabilización que acumulan recursos en períodos de bonanza para utilizarlos en crisis (Chile). En Costa Rica, la Ley N.º 9635 ya contempla causales de excepción, pero son restrictivas y centradas en emergencia nacional o contracción económica severa antes que en las condiciones sociales de la población. Para asegurar que la inversión social no solo crezca en expansión, sino que pueda responder adecuadamente cuando más se necesita, el proyecto podría establecer que si la informalidad, el desempleo y/o la pobreza superan cierto umbral, la inversión social aumente automáticamente un porcentaje adicional, independientemente del crecimiento del PIB. Para eso, en años de crecimiento se podría generar un ahorro que se hace disponible de manera automática ante recesión o bajo crecimiento.

Conclusión: La recomendación de rechazo para mejorar el diseño de la propuesta no cuestiona el objetivo del proyecto, sino que busca fortalecer su diseño para asegurar que la inversión social pueda responder adecuadamente tanto en fases de crecimiento como en momentos de mayor precariedad económica y necesidad social.



Criterio suscrito por la directora de la Escuela de Trabajo Social, en el oficio ETSoc-253-2026 del 2 de marzo de 2026.

I. CONSIDERACIONES GENERALES:

El proyecto de Ley bajo análisis parte de un diagnóstico consistente con preocupaciones que resultan históricas para las Ciencias Sociales: la disminución sostenida del gasto social como porcentaje del PIB, la inestabilidad presupuestaria y la vulnerabilidad de las políticas sociales frente a coyunturas fiscales y decisiones discrecionales.

La iniciativa propone:

1. Establecer un piso mínimo de asignación presupuestaria vinculado al año 2019.
2. Garantizar que la asignación a FODESAF no sea inferior al porcentaje del PIB nominal correspondiente a dicho año.
3. Blindar parcialmente la inversión social mediante reglas vinculadas a la Ley 9635.

En ese sentido, esta propuesta introduce un principio relevante: **la no regresividad en materia de inversión social**, alineado con estándares internacionales de derechos humanos.

II. ASPECTOS FAVORABLES

Entre los aspectos positivos que se identifican en la propuesta, interesa destacar:

- **Fortalecimiento de FODESAF**

Dado que FODESAF constituye un instrumento central para la política social costarricense, su blindaje presupuestario fortalece la red de protección social y reduce el riesgo de debilitamiento estructural.

- **Principio de protección contra regresividad social**

La fijación de un mínimo presupuestario contribuye a evitar retrocesos abruptos en el financiamiento de políticas sociales, especialmente en contextos de déficit fiscal y crisis económicas.

- **Reconocimiento del vínculo entre crecimiento económico y bienestar social**

El proyecto plantea que el crecimiento del PIB debe traducirse en mejoras tangibles para sectores vulnerables, lo cual coincide con el enfoque de Derechos Humanos y con el paradigma de desarrollo humano e inversión social sostenible.

- **Estabilidad y previsibilidad para la planificación social**

La garantía de un piso presupuestario permite fortalecer procesos de planificación a mediano y largo plazo en educación, salud, vivienda y protección social, áreas donde la discontinuidad presupuestaria impacta directamente en poblaciones en condición de vulnerabilidad.



III. ASPECTOS CRÍTICOS POR REVISAR

Si bien se reconoce la INVERSIÓN SOCIAL como un pilar estructural para la reducción de desigualdades y la ampliación de capacidades humanas; toda iniciativa que busque proteger y fortalecer el financiamiento de políticas sociales debe analizarse no solo desde su viabilidad fiscal, sino también desde su impacto en la garantía progresiva de derechos económicos, sociales y culturales.

Desde una mirada crítica se identifican algunos elementos que requieren revisión:

- **Ambigüedad en la operacionalización del crecimiento vinculado al PIB**

El proyecto argumenta la vinculación con el crecimiento económico, pero normativamente se limita a establecer un piso presupuestario respecto al 2019, sin desarrollar una fórmula progresiva explícita que asegure crecimiento real y no solo nominal.

- **Rigidez fiscal**

Establecer pisos presupuestarios vinculados a un año base (2019) puede generar tensiones con reglas fiscales existentes, especialmente en escenarios de desaceleración económica o crisis fiscal. Esto podría provocar conflictos entre sostenibilidad financiera y protección social.

- **Ausencia de enfoque redistributivo explícito**

Aunque se protege el monto global, el proyecto no incorpora criterios claros de progresividad distributiva ni mecanismos para garantizar que el incremento beneficie prioritariamente a poblaciones en mayor condición de exclusión (niñez, mujeres jefas de hogar, población rural, personas con discapacidad, pueblos indígenas).

- **Falta de mecanismos de evaluación de impacto**

El texto no contempla sistemas de monitoreo, evaluación de resultados o indicadores de impacto social. Este es un elemento fundamental para fortalecer, pues blindar la asignación de recursos económicos no garantiza automáticamente mayor efectividad ni reducción de desigualdades.

- **Eventuales procesos de judicialización**

Al incorporar parámetros porcentuales vinculados al PIB, podría abrirse espacio a controversias constitucionales si se interpreta como afectación a la potestad presupuestaria del Poder Ejecutivo y Legislativo.



IV. CONCLUSIONES Y CRITERIO DE LA ESUELA DE TRABAJO SOCIAL

Desde la perspectiva del Trabajo Social, el Proyecto de Ley Expediente N.º 25.104 constituye una iniciativa pertinente y coherente con los principios del Estado Social de Derecho y con el mandato ético-profesional de promover justicia social y protección de derechos.

Si bien presenta debilidades técnicas que requieren ajustes para fortalecer su sostenibilidad y efectividad redistributiva, el espíritu de la propuesta —blindar y fortalecer la inversión social frente a la regresión presupuestaria— resulta congruente con las demandas actuales de reducción de desigualdad y protección de poblaciones vulnerabilizadas.

En consecuencia, **desde la Escuela de Trabajo Social se recomienda aprobar**, esta iniciativa de Ley incorporando las siguientes mejoras en aras de fortalecer la progresividad, claridad operativa y mecanismos de evaluación de impacto; a saber:

1. Incorporar el principio de progresividad y no regresividad de derechos sociales de manera explícita en la redacción.
2. Establecer un mecanismo de evaluación anual del impacto redistributivo del gasto social.
3. Incluir criterios de priorización hacia poblaciones estructuralmente excluidas.
4. Precisar una fórmula técnica clara para el crecimiento real del financiamiento social, evitando ambigüedades.
5. Articular el fondo protegido con planes nacionales de desarrollo y metas medibles de reducción de pobreza y desigualdad.

Atentamente,

<MARCA_FIRMA_DIGITAL>

Dra. Isabel Avendaño Flores

Decana

IAF/avc

C. Bach. Roxana Cabalceta Rubio, Consejo Universitario
Archivo