

De conformidad con las disposiciones del artículo 113 del Reglamento de la Asamblea Legislativa, el Departamento Secretaría del Directorio incorpora el presente texto al Sistema de Información Legislativa (SIL), de acuerdo con la versión electrónica suministrada.

**ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA
REPÚBLICA DE COSTA RICA**

PROYECTO DE LEY

**REFORMAS PARA PROMOVER COORDINACION DE AYUDAS SOCIALES
EN LA GESTIÓN MUNICIPAL**

**JORGE ANTONIO ROJAS LÓPEZ
DIPUTADO**

EXPEDIENTE N.º 23.404

PROYECTO DE LEY

**REFORMAS PARA PROMOVER COORDINACION DE AYUDAS
SOCIALES
EN LA GESTIÓN MUNICIPAL**

Expediente N.º 23.404

ASAMBLEA LEGISLATIVA:

La búsqueda constante de una democracia más consolidada pasa indiscutiblemente por una profundización de la justicia social y el bienestar de todos los habitantes de la nación; sin embargo, en las últimas dos décadas hemos visto como la pobreza y la vulnerabilidad social aquejan a una gran parte de la población costarricense, incrementando la desigualdad y evitándonos alcanzar un estado de bienestar sustentado en el principio de justicia distributiva de la riqueza.

Por lo tanto, con el objetivo de reducir las desigualdades socioeconómicas y sus distintas dimensiones, el Estado costarricense debe crear los mecanismos y arreglos institucionales para la implementación de una política de desarrollo humano sostenible, capaz de mejorar los niveles de bienestar en el marco de una gobernabilidad democrática que responda a los principios de inclusión, justicia y equidad, considerando como estado también a cada uno de los municipios en el entendido de que ***“Todo municipio, como todo Estado, cuenta con una población, un territorio y una autoridad común a todos sus habitantes”¹***.

Si bien es cierto, el Gobierno central tiene un rol determinante en la generación de mayores oportunidades a la población, el garantizar las herramientas y los medios de subsistencia a aquellos que se encuentran en situación de exclusión social, pobreza o desigualdad, también lo es el hecho de que los gobiernos locales,

¹ Enciclopedia Jurídica OMEBA, Tomo XIX, páginas 960-961

históricamente han asumido de manera ineludible, muchas de esas tareas en busca de mejorar la calidad de vida de sus habitantes.

En este sentido, nuestro Código Municipal otorga funciones de gran relevancia para el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes a los gobiernos locales, estos, a través de los concejos de distrito, se encuentran en el deber de recomendar a los concejos municipales listas de personas que se encuentran en estas situaciones y son posibles beneficiarias de los distintos programas sociales que tanto el Gobierno central como el propio municipio, ponen a disposición de las personas más vulnerables. El síndico de la comunidad es quien funge como puente para garantizar la eficiencia de los subsidios.

La Unión Nacional de Gobiernos Locales (UNGL) señaló que para el mes de abril del año 2022 un total de 38 municipalidades del país ofrecen becas por un monto de ₡25.000 mensuales para estudiantes de primaria y secundaria que se consideren en condiciones de pobreza extrema, pobreza o vulnerabilidad. El propósito de la beca es una contribución a los gastos educativos del estudiante, ya que hay personas que no tienen acceso a la educación pública porque no pueden costear los gastos que solicitan las instituciones educativas. De las municipalidades del país solo 38 cuentan con el beneficio de becas, las restantes no han podido otorgar este apoyo por limitaciones presupuestarias, según archivos recopilados por la secretaría de actas institucionales de la Municipalidad de Desamparados, su programa de becas está vigente desde el año 1900.

De acuerdo con la UNGL el presupuesto que se reserva para becas otorgadas por municipios varía de un cantón a otro, pero va desde los ₡30 000 000 hasta los ₡70 000 000. Estas ayudas se amparan en el artículo 71 del Código Municipal pero cada municipio cuenta con su respectivo reglamento para regular el otorgamiento. Dentro de las Municipalidades que ofrecen el subsidio a sus cantones se encuentran las de: San José, Escazú, Desamparados, Mora, Goicoechea, Santa Ana, Alajuelita, Vázquez de Coronado, Tibás, Moravia, Montes de Oca, Curridabat, Pérez Zeledón, San Ramón, Grecia, Palmares, Orotina, Cartago, La Unión, Heredia, Santo Domingo, San Rafael, San Isidro, Belén, Flores, San Pablo, Liberia, Nicoya, Carillo,

Tilarán, Puntarenas, Esparza, Quepos, Corredores, Garabito, Siquirres, Colorado y Monteverde.

Según el informe del El Estado de la Nación 2020, en el año 2019 los municipios invirtieron más de 1.000 millones de colones en los centros de cuidado y desarrollo infantil (CECUDI) y reportan una inversión acumulada en personas de la tercera edad de 750 millones de colones durante los últimos 4 años, además de otros rubros presupuestados en becas, ayudas alimentarias entre otros, que varían entre un municipio y otro, por varias razones, una de ellas es la falta de planificación y control y la ausencia de herramientas que garanticen que no se filtren las ayudas a personas que no lo requieran o que las personas beneficiarias seleccionadas, ya sean beneficiarias en otros programas.

De ahí que el informe de El Estado de la Nación, “Equidad e Integración Social”, indique que “la Inversión social municipal emerge como una oportunidad de financiamiento, difícil de aprovechar”.

Dice el informe que en un contexto de desaceleración de la Inversión Social Pública, el sector municipal emerge como una oportunidad para complementar estratégicamente el financiamiento de los programas sociales. Sin embargo, algunas barreras obstaculizan su aprovechamiento, entre ellas una estructura rígida y, a la vez, atomizada de sus gastos, con escasos cambios en la última década, con poca focalización, dirigida hacia aquellas tareas tradicionales asignadas por ley, pero con poca innovación (acueductos, recolección de basura, transferencias a comités de deportes y asociaciones de desarrollo) y con enormes disparidades en presupuestos y capacidades de ejecución entre cantones, que dificultan reducir las brechas territoriales².

El Vigésimosegundo Informe Estado de la Nación analizó por primera vez este tema y planteó que los ayuntamientos cuentan con el marco jurídico para actuar en este ámbito, con la ventaja de poder impulsar y ejecutar programas sociales con un enfoque territorial más preciso y, de esta manera, lograr mayores impactos, pero al igual que cada institución del sector social, durante años, cada institución del sector

² file:///D:/perfiles/jac/Downloads/BALANCE-EN-2019-CAP-2-WEB.pdf

social, de los gobiernos locales y cualquier otra que genere apoyos de este tipo han tenido conceptos de pobreza o vulnerabilidad distintos e incluso hasta objetivos diferentes en la búsqueda de la atención de la pobreza y la vulnerabilidad.

También es importante mencionar, que la emergencia decretada por la pandemia, ha obligado a muchos municipios a redireccionar recursos hacia ayudas sociales por las consecuencias mismas de las medidas de contención, por lo que se ha proyectado un aumento sensible en los presupuestos municipales con destinos sociales.

Sobre el tema, la Contraloría General de la República encontró que en general las municipalidades no disponen de información sistematizada e integral de cada programa social selectivo implementado, que permita conocer datos de cobertura potencial y efectiva, además de consignar las características socioeconómicas de la población objetivo, metas, disponibilidad presupuestaria, entre otros factores de interés, así como generar indicadores precisos de seguimiento y evaluación con fines de mejorar la oportunidad y contenido de dichos programas e impulsar mejoras en la eficiencia de los programas implementados.

En el Informe, DFOE-DL-IF-00014-2018 *“INFORME DE LA AUDITORÍA DE CARÁCTER ESPECIAL ACERCA DE LA INVERSIÓN DE RECURSOS EN PROGRAMAS SOCIALES SELECTIVOS EN LAS MUNICIPALIDADES DE ALAJUELA, CARTAGO, CURRIDABAT, ESCAZÚ, LIMÓN Y SANTA ANA”* del 25 de setiembre del 2018, la Contraloría General de la Republica indica:

“(...) si bien se dispone de algunos documentos de diagnóstico de las poblaciones objetivo de los programas sociales, su alcance es limitado ya que estos consideran indicadores a nivel agregado o fueron realizados únicamente para algunas localidades o poblaciones del cantón, por lo que no se consigna como información que ofrezca un panorama completo de la realidad del cantón para canalizar los esfuerzos, y que sustente la asignación de los recursos para los respectivos programas.

Los hechos descritos obedecen, principalmente, a que los gobiernos locales han limitado la información a la identificación de los beneficiarios,

la cual básicamente se realiza por atención de solicitudes que se presentan directamente en las municipalidades e instalaciones habilitadas para prestar los servicios o por referencias directas de instituciones como la CCSS, el IMAS, INAMU, CONAPAM, Poder Judicial, redes cantonales, asociaciones, grupos organizados, entre otras. No han definido lineamientos para que se efectúen los estudios o mapeos sistemáticos para que se mantengan identificadas y actualizadas las zonas prioritarias, los beneficiarios potenciales y actuales de los programas sociales selectivos implementados.

En consecuencia los limitados registros, recopilados y custodiados por los responsables de los respectivos programas sociales según su propio criterio, se mantienen desagregados en expedientes y listas de asistencia físicas o en documentos en formato Word o Excel no uniformados, los cuales aportan poco a la toma de decisiones y a la planificación para mejorar la operacionalización de los programas sociales en cuanto a metas y objetivos para la población objetivo conforme sus necesidades reales. Además, potencia el riesgo de concentrar beneficios en algunos distritos, en detrimento de otros que también cuentan con población vulnerable.”

Situaciones como la anterior, aunado a la falta de comunicación entre las instituciones que atienden el tema de pobreza y la necesidad de valorar los resultados de las ayudas, pero sobre todo garantizar que las ayudas estén llegando a la población que lo requiere, es que en el año 2013, esta Asamblea Legislativa aprobó la Ley N.º 9137, Sistema Nacional de Información y Registro Único de Beneficiarios, generando una herramienta que le permite al Estado unificar las bases de información de los beneficiarios de los distintos programas de atención social, así como coordinar con los gobiernos locales para tener un intercambio de información que permita identificar con mayor precisión a las familias que ya poseen o necesitan de algún programa de atención social.

Por el carácter multidimensional de la pobreza, es fundamental definir mecanismos de articulación interinstitucional que permitan un impacto en la calidad de vida de las personas en condición de pobreza y que de igual modo los objetivos y metas sean medibles y comprobables y que se obstruyan las filtraciones que se dan a raíz de la falta de comunicación entre instituciones.

La implementación del Sistema Nacional de Información y Registro Único de Beneficiarios del Estado (Sinirube), constituye un esfuerzo notable de innovación en la gestión de la política social. Su consolidación es relevante para hacer un uso más eficiente de los recursos financieros, humanos y materiales destinados al combate a la pobreza, así como para implementar herramientas que posibiliten efectuar evaluaciones sistemáticas y periódicas con el fin de eliminar duplicidades y lograr una mayor coordinación interinstitucional.

La creación del SINIRUBE genera una única ficha de información social que permite la recolección de los datos de los beneficiarios mediante variables estandarizadas y una metodología única para determinar los niveles de pobreza de las personas y con criterio técnico, simplifica, reduce trámites y elimina la duplicidad en el otorgamiento de beneficios de protección social y la variedad de interpretaciones sobre condición de vulnerabilidad o condición socioeconómica.

La incorporación de los municipios al SINIRUBE, representa una alianza clave en el proceso de cambio porque el conocimiento a nivel comunitario focaliza mejor los programas sociales y llevaría a una coordinación efectiva y oportuna de atención de las familias en pobreza y vulnerabilidad, además de que garantiza el óptimo uso de las transferencias provenientes del gobierno central, garantiza una herramienta técnica para el uso de los recursos propios destinados a la atención de las familias en condición de pobreza y pobreza extrema.

Con la finalidad de garantizar el uso efectivo de los recursos destinados a la reducción de la pobreza y la correcta coordinación interinstitucional entre las organizaciones y programas que atienden el tema y los gobiernos municipales, presento este proyecto de ley que espero sea aprobado a la mayor brevedad, para

darle además la transparencia requerida en todos los procesos de ejecución de recursos públicos.

Texto Propuesto	Ley Actual N.º 7794, Código Municipal y sus Reformas
<p>ARTICULO UNICO: Se reforma el artículo 57 inciso a) y 62 se adiciona un párrafo final al artículo 71 de la Ley N.º 7794, Código Municipal, y sus reformas. Los textos dirán: Artículo 57.- Los concejos de distrito tendrán las siguientes funciones: a) Proponer ante el Concejo Municipal a los beneficiarios de las becas de estudio, los bonos de vivienda y alimentación, y las demás ayudas estatales y municipales de naturaleza similar que se pongan a disposición de cada distrito. Las personas propuestas deben ser calificadas según su condición socioeconómica o de vulnerabilidad a través del Sistema Nacional de Información y Registro Único de Beneficiarios, Ley N.º 9137 y sus modificaciones. (...)</p>	<p>Artículo 57.- Los Concejos de Distrito tendrán las siguientes funciones: a) Proponer ante el Concejo Municipal a los beneficiarios de las becas de estudio, los bonos de vivienda y alimentación, y las demás ayudas estatales de naturaleza similar que las instituciones pongan a disposición de cada distrito. (...)</p>
<p>Artículo 71-</p>	<p>Artículo 71- La municipalidad podrá usar o disponer de su patrimonio mediante toda clase de actos o contratos permitidos por este Código y la Ley 7 494, Ley de Contratación Administrativa, de 2 de mayo de 1995, que sean idóneos para el cumplimiento de sus fines.</p>
	<p>Las donaciones de cualquier tipo de recursos o bienes inmuebles, así como la extensión de garantías a favor de otras personas solo serán posibles cuando las autorice, expresamente, una ley especial. Sin embargo, las municipalidades, mediante el voto favorable de las dos terceras partes del total de los miembros que integran su concejo, podrán donar directamente bienes muebles e inmuebles, siempre que estas donaciones vayan dirigidas a los órganos del Estado e instituciones autónomas o semiautónomas, que a su vez quedan autorizadas para donar directamente a las municipalidades. Cuando la donación implique una desafectación del uso o fin público al que está vinculado el bien, se requerirá la autorización legislativa previa.</p>
	<p>Podrán darse préstamos o arrendamientos de los recursos mencionados, siempre que exista el convenio o contrato que respalde los intereses municipales.</p>
	<p>A excepción de lo dispuesto en los párrafos anteriores, las municipalidades podrán otorgar ayudas temporales a vecinos y vecinas del cantón que enfrenten situaciones, debidamente comprobadas, de desgracia o infortunio; asimismo, podrán crear albergues para las personas que se encuentren en situación de abandono y situación de calle, una vez demostrada dicha condición de acuerdo con los parámetros establecidos en la Ley para la Creación de Albergues Temporales de las Personas en Situación de Abandono y Situación de Calle. También, podrán subvencionar centros de educación pública, beneficencia o servicio social que presten servicios al cantón respectivo; además, las municipalidades podrán otorgar becas de estudio a sus munícipes de escasos recursos y con capacidad probada para estudiar. Cada municipalidad emitirá el reglamento para regular lo anterior.</p>
<p>(...)</p>	<p>Asimismo, las municipalidades quedan autorizadas con dispensa de trámite legislativo para gestionar y desarrollar proyectos de vivienda municipal y otorgar sobre las viviendas construidas el derecho de usufructo habitacional, mediante contrato de usufructo habitacional, conforme a lo estipulado en la ley que otorga competencia a las municipalidades para desarrollar y administrar proyectos de vivienda municipal. Cada municipalidad emitirá el reglamento para regular lo anterior.</p>
<p>En todos los casos, las ayudas otorgadas, deben quedar registradas en el Sistema Nacional de Información y Registro Único de Beneficiarios, Ley N.º 9137 y sus reformas.</p>	
<p>DISPOSICIONES TRANSITORIAS</p>	
<p>TRANSITORIO I.- Las municipalidades, en el plazo de seis meses, contados a partir de la entrada en vigencia esta ley, deberán ajustar sus reglamentos relacionados con las disposiciones de la presente ley.</p>	
<p>TRANSITORIO II.- Todo beneficio de becas de estudio, los bonos de vivienda y alimentación y las demás ayudas estatales de naturaleza similar que las instituciones pusieron a disposición de cada distrito, que haya sido otorgado con fundamento en los reglamentos anteriores a la vigencia de esta ley, se mantendrá vigente durante el plazo por el cual fue otorgado.</p>	

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

DECRETA:

**REFORMAS PARA PROMOVER COORDINACION DE AYUDAS SOCIALES
EN LA GESTIÓN MUNICIPAL**

ARTÍCULO 1.- Se reforman los artículos 57 inciso a) y 71 de la Ley N.º 7794, Código Municipal, y sus reformas. Los textos dirán:

Artículo 57.- Los concejos de distrito tendrán las siguientes funciones:

- a) Proponer ante el Concejo Municipal a los beneficiarios de las becas de estudio, los bonos de vivienda y alimentación, y las demás ayudas estatales y municipales de naturaleza similar que se pongan a disposición de cada distrito. Las personas propuestas deben ser calificadas según su condición socioeconómica o de vulnerabilidad a través del Sistema Nacional de Información y Registro Único de Beneficiarios, Ley N.º 9137 y sus modificaciones.

[...].”

Artículo 71.- La municipalidad podrá usar o disponer de su patrimonio mediante toda clase de actos o contratos permitidos por este Código y la Ley 7 494, Ley de Contratación Administrativa, de 2 de mayo de 1995, que sean idóneos para el cumplimiento de sus fines.

Las donaciones de cualquier tipo de recursos o bienes inmuebles, así como la extensión de garantías a favor de otras personas, solo serán posibles cuando las autorice, expresamente, una ley especial. Sin embargo, las municipalidades, mediante el voto favorable de las dos terceras partes del total de los miembros que integran su concejo, podrán donar directamente bienes muebles e inmuebles, siempre que estas donaciones vayan dirigidas a los órganos del Estado e

instituciones autónomas o semiautónomas, que a su vez quedan autorizadas para donar directamente a las municipalidades.

Cuando la donación implique una desafectación del uso o fin público al que está vinculado el bien, se requerirá la autorización legislativa previa.

Podrán darse préstamos o arrendamientos de los recursos mencionados, siempre que exista el convenio o contrato que respalde los intereses municipales.

A excepción de lo dispuesto en los párrafos anteriores, las municipalidades podrán otorgar ayudas temporales a vecinos y vecinas del cantón que enfrenten situaciones, debidamente comprobadas, de desgracia o infortunio; asimismo, podrán crear albergues para las personas que se encuentren en situación de abandono y situación de calle, una vez demostrada dicha condición de acuerdo con los parámetros establecidos en la Ley para la Creación de Albergues Temporales de las Personas en Situación de Abandono y Situación de Calle. También, podrán subvencionar centros de educación pública, beneficencia o servicio social que presten servicios al cantón respectivo; además, las municipalidades podrán otorgar becas de estudio a sus munícipes de escasos recursos y con capacidad probada para estudiar. Cada municipalidad emitirá el reglamento para regular lo anterior.

Asimismo, las municipalidades quedan autorizadas con dispensa de trámite legislativo para gestionar y desarrollar proyectos de vivienda municipal y otorgar sobre las viviendas construidas el derecho de usufructo habitacional, mediante contrato de usufructo habitacional, conforme a lo estipulado en la ley que otorga competencia a las municipalidades para desarrollar y administrar proyectos de vivienda municipal. Cada municipalidad emitirá el reglamento para regular lo anterior.

En todos los casos, las ayudas otorgadas, deben quedar registradas en el Sistema Nacional de Información y Registro Único de Beneficiarios, Ley N° 9137 y sus reformas.

DISPOSICIONES TRANSITORIAS

TRANSITORIO I.- Las municipalidades, en el plazo de seis meses, contados a partir de la entrada en vigencia esta ley, deberán ajustar sus reglamentos relacionados con las disposiciones de la presente ley.

TRANSITORIO II.- Todo beneficio de becas de estudio, los bonos de vivienda y alimentación y las demás ayudas estatales de naturaleza similar que las instituciones pusieron a disposición de cada distrito, que haya sido otorgado con fundamento en los reglamentos anteriores a la vigencia de esta ley, se mantendrá vigente durante el plazo por el cual fue otorgado.

Rige a partir de su publicación.

Jorge Antonio Rojas López
DIPUTADO

El expediente legislativo aún no tiene Comisión asignada