

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

PROYECTO DE LEY

**RESTITUCIÓN DE INGRESOS A LA COMISIÓN NACIONAL DE
PRÉSTAMOS PARA LA EDUCACIÓN (CONAPE)**

**DEROGATORIA DEL ARTÍCULO 41 Y DEL TRANSITORIO III
DE LA LEY N.º 8634, DE 7 DE MAYO DE 2008**

**JOSÉ MARÍA VILLALTA FLOREZ-ESTRADA
DIPUTADO**

EXPEDIENTE N.º 17.871

**DEPARTAMENTO DE SERVICIOS
PARLAMENTARIOS**

PROYECTO DE LEY

RESTITUCIÓN DE INGRESOS A LA COMISIÓN NACIONAL DE PRÉSTAMOS PARA LA EDUCACIÓN (CONAPE)

DEROGATORIA DEL ARTÍCULO 41 Y DEL TRANSITORIO III DE LA LEY N.º 8634, DE 7 DE MAYO DE 2008

Expediente N.º 17.871

ASAMBLEA LEGISLATIVA:

La Comisión Nacional de Préstamos para la Educación (Conape) fue constituida como un entidad financiera encargada de posibilitar el acceso a la educación superior universitaria del mayor número posible de costarricenses por medio de préstamos con tasas de interés inferiores a las vigentes en el mercado financiero. Dichos préstamos deben ser otorgados tomando en cuenta el mérito personal y las condiciones socioeconómicas de las personas beneficiarias, favoreciendo especialmente a las y los estudiantes de zonas rurales, tal como lo establece el artículo 2, inciso a) de su Ley de creación, N.º 6041, reformada por Ley N.º 6495, de 25 de setiembre de 1980. De acuerdo con esta legislación:

“ARTÍCULO 2.- La Comisión administrará un fondo con los fines siguientes:

a) Conceder préstamos a costarricenses, para estudios de educación superior parauniversitaria y para estudios de educación superior universitaria, dirigidos hacia carreras y especializaciones de postgrado, dentro o fuera del país, basados en el mérito personal y las condiciones socio-económicas de los beneficiarios, quienes, preferentemente, deberán ser de zonas rurales. (Así reformado por el artículo 2 de la Ley N° 6495 de 25 de setiembre de 1980).”

Así tenemos que por medio de Conape, el Estado costarricense pretende cumplir con su obligación constitucional de facilitar el acceso a la educación superior a los sectores de la población de más bajos recursos económicos.

Ahora bien, para el cumplimiento de dicha finalidad, el artículo 20 de la Ley N.º 6041, y sus reformas, estableció la forma de financiamiento de Conape, tratándose de un financiamiento público, por lo que los recursos de la Comisión están sujetos al régimen jurídico propio de los fondos públicos. De ahí que dichos fondos solo podían ser utilizados en préstamos que permitan concretizar las finalidades establecidas por su ley de creación.

“ARTÍCULO 20.- La Comisión contará con los recursos siguientes:

- a) Una suma equivalente al cinco por ciento de las utilidades anuales netas de todos los bancos comerciales del país, suma que será deducida del Impuesto sobre la Renta que deba pagar cada banco; (Interpretado por Ley N.º 6319 del 10 de abril de 1979, en el sentido de que si cualquiera de los bancos comerciales, privados y los que integran el Sistema Bancario Nacional, con excepción del Banco Central de Costa Rica, obtuviere utilidades netas, debe contribuir necesariamente a formar los recursos de Conape con el cinco por ciento de dichas utilidades. Esta contribución podrá ser deducida del imponible del Impuesto sobre la Renta).**
- b) Una subvención estatal de diez millones de colones que se distribuirá en partidas anuales de dos millones a partir del Presupuesto Ordinario para 1977;**
- c Los excedentes anuales que tuviere la Comisión;**
- d Los excedentes pertenecientes a entidades públicas o privadas que financien estudios por medio de la Comisión;**
- e Las recuperaciones de los préstamos que efectúen;**
- f) Los préstamos nacionales o internacionales que obtenga;**
- g) Las donaciones y otros recursos que recibiere la Comisión.”**

Sin embargo, tras la aprobación de la Ley del Sistema de Banca para el Desarrollo, N.º 8634, de 23 de mayo de 2008, específicamente el artículo 41, se cambió el destino de los recursos de Conape, provenientes del cinco por ciento (5%) de las utilidades anuales netas de los bancos comerciales del país, establecido en el inciso a) del artículo 20 supra citado. Esta norma establece:

“ARTÍCULO 41.- Financiamiento de capacitación y formación

La Comisión Nacional de Préstamos para la Educación (Conape) pondrá, a disposición de los beneficiarios de esta Ley, recursos de los aportes que recibe de los bancos comerciales del país, según lo establece el inciso a) del artículo 20 de la Ley N.º 6041, con el objeto de financiar programas de capacitación para el desarrollo de los proyectos productivos referidos en esta Ley.”

Adicionalmente, vía transitorio, la Ley N.º 8634, también dispuso que durante cinco años los recursos que le corresponden a Conape, provenientes del cinco por ciento (5%) de las utilidades netas de los bancos públicos, según lo dispuesto en el artículo 20 inciso a) de la Ley N.º 6041, se reducirían a un dos por

ciento (2%). Posteriormente se incrementarían paulatinamente durante otros cinco años hasta volver a un cinco por ciento (5%) en 2017. Es decir, de acuerdo con esta norma durante diez años a partir de 2008 se producirá un recorte significativo de la principal fuente de ingresos de Conape:

“TRANSITORIO III.-

Los ingresos del cinco por ciento (5%) de las utilidades netas de los bancos públicos, establecidos en el inciso a) del artículo 20 de la Ley de creación de la Comisión Nacional de Préstamos para la Educación (Conape), N.º 6041, se destinarán a partir de las utilidades netas correspondientes al año 2007 y durante cinco años, de la siguiente manera:

- 1.- Dos puntos porcentuales (2%) a Conape.**
- 2.- Los restantes tres puntos porcentuales (3%) serán parte del patrimonio del Finade.**

A partir del sexto año y hasta el décimo año, los aportes a Conape se irán incrementando en cero coma seis puntos porcentuales (0,60%), y los aportes al Finade se irán disminuyendo en los mismos porcentajes, según lo indica la siguiente tabla:

Año	Conape	Finade
2008	2%	3%
2009	2%	3%
2010	2%	3%
2011	2%	3%
2012	2%	3%
2013	2,60%	2,40%
2014	3,20%	1,80%
2015	3,80%	1,20%
2016	4,40%	0,60%
2017	5,00%	0%

Durante la tramitación de la hoy Ley N.º 8634, bajo el expediente N.º 16.480, se consultó a la Procuraduría General de la República, cuyo criterio fue contundente en el sentido de que los programas que mediante esta reforma se pretendía financiar con los recursos de Conape, eran contrarios a la naturaleza y fines de la Comisión Nacional de Préstamos para la Educación, de conformidad con su ley de creación. En ese sentido indicó la Procuraduría:

“El artículo 20 del proyecto de ley obligaría a la Comisión Nacional de Préstamos para la Educación a destinar para los sujetos beneficiarios de la iniciativa de ley, al menos el diez por ciento del tributo establecido por la Ley N.º 6041. Con dichos recursos debería financiar programas de capacitación para el desarrollo de los proyectos productivos a que se refiere la propuesta.

Es de advertir que con dicha disposición se modifica la naturaleza de CONAPE, derivada de la Ley N.º 6041. **La Comisión fue creada para brindar financiamiento a los estudiantes de bajos recursos que deseen continuar estudios superiores. Dispone su Ley: (...)**

El financiamiento CONAPE no sólo está en función del proceso de educación formal, sino que se requiere que los programas por financiar sean al menos de educación parauniversitaria. **Es la educación superior el destino de los recursos derivados del impuesto del 5% sobre las utilidades netas de los bancos comerciales, establecido en el artículo 20 de la Ley.**

Los programas de capacitación para el desarrollo de los proyectos productivos escapan a la razón de ser de CONAPE. (...) considera la Procuraduría que la discusión de mérito no justifica que se cambie de una manera tan abrupta la finalidad de CONAPE. Si el legislador lo considera conveniente puede modificar total o parcialmente el destino del tributo, pero estima la Procuraduría que el cambio de fin de CONAPE debería darse dentro de una discusión más amplia sobre esta entidad y de la ley que la regula. (...)

8. Escapa a la naturaleza y razón de ser de CONAPE el financiamiento de programas de capacitación para el desarrollo de los proyectos productivos viables.” (OJ-013-2007 de 22 de febrero de 2007, lo destacado no corresponde al original)

Debido a la modificación incorporada mediante la Ley N.º 8634, los ingresos de Conape se han visto disminuidos. En ese sentido, de acuerdo con el Informe de Ejecución Presupuestaria del primer semestre de 2010 de la Comisión Nacional de Préstamos para la Educación, tenemos que los ingresos efectivos del primer semestre de 2010 correspondieron a la suma de diez mil ciento ochenta y cinco millones de colones (¢10.185 millones), mientras que los gastos efectivos sumaron trece mil sesenta y siete millones de colones (¢13.067 millones). Estos egresos, si bien se ajustaron a lo presupuestado, representaron un déficit presupuestario de dos mil ochocientos ochenta y dos millones de colones (¢2.882 millones).

Cuando Conape formuló su presupuesto ordinario para 2010, determinó que los ingresos estimados eran menores a los egresos estimados para ese período, esta situación generó un déficit presupuestario de dos mil ochocientos ochenta y dos millones colones (¢2.882 millones), producto de la merma de

ingresos y de un aumento en los desembolsos a estudiantes. De ahí que la institución tuviera que elaborar un presupuesto extraordinario para este año, con el propósito de reforzar la subpartida de préstamos al sector privado correspondiente al desembolso para estudiantes.

De acuerdo con lo estipulado en el artículo 20 de la Ley de creación de Conape, N.º 6041, y sus reformas, el porcentaje de participación en los ingresos totales del Conape que corresponden a cada una de sus fuentes de financiamiento es el siguiente:

- El 46% proviene del aporte de los bancos públicos y privados de conformidad con lo dispuesto en el inciso a) del artículo 20 de la Ley N.º 6041 y sus reformas.
- El 35% de los intereses y comisiones sobre préstamos y recuperaciones de préstamos.
- El 18% de los intereses sobre títulos valores.
- El 1% de servicios financieros y seguros y otros ingresos no tributarios.

Durante el primer trimestre de 2010, los ingresos totales efectivos de Conape alcanzaron ¢10.185 millones, mientras que, durante ese mismo período, en el 2009 representaban la suma de ¢11.927 millones, lo que muestra un decrecimiento del 15% generado principalmente por una disminución en el monto de los aportes bancarios, según se indica en el Informe de Ejecución del Presupuesto al 30 de junio de 2010.

Los ingresos por concepto de recuperación de principal e intereses sobre préstamos concedidos a estudiantes al 30 de junio de 2010, ascendieron a ¢3.550 millones, desglosados de la siguiente manera:

Recuperación del principal e intereses	En millones de colones	Ejecución anual	Crecimiento (en relación con el mismo período del año anterior)
Intereses y comisiones sobre préstamos (créditos en fase de recuperación):	¢1.731	49%	2%
Recuperación de préstamos	¢1.819	31%	19%

Las transferencias corrientes, que son las que están compuestas por los aportes bancarios tanto públicos como privados, suman ¢4.670 millones (¢ 1.972 millones provenientes de los bancos públicos y ¢2.698 millones de los privados), lo que comparado con los ingresos por este rubro del primer semestre de 2009 (¢7.816 millones), presenta una disminución de ¢3.146 millones, o sea un decrecimiento porcentual del 40%. Esta severa disminución se explica por el impacto negativo del recorte de ingresos provocado por el transitorio III de la Ley N.º 8634, agravado por las consecuencias negativas de la crisis económica mundial de 2009, la cual tuvo repercusiones a nivel nacional al ocasionar una disminución en las utilidades de los bancos.

Los ingresos percibidos en el grupo de intereses sobre títulos valores, alcanzó la suma de ¢1.807 millones superior a la del período anterior que fue de ¢719 millones, debido a que se está invirtiendo en plazos más largos obteniendo una mejor tasa de interés. El porcentaje de ejecución respecto del total presupuestado para el 2010 alcanza el 76%.

Por otra parte, el comportamiento de los egresos de Conape, según la clasificación económica ajustada al 30 de junio de 2010, es el siguiente:

**Egresos efectivos según clasificación económica ajustada,
al 30 de junio, 2006-2010**

RUBROS	% PARTICIPACIÓN					% CRECIMIENTO/ DECRECIMIENTO				
	2006	2007	2008	2009	2010	06/05	07/06	08/07	09/08	10/09
Desembolsos a estudiantes	90%	85%	88%	87%	94%	19%	20%	39%	48%	53%
Salarios y egresos conexos ¹	6%	6%	5%	4%	4%	18%	24%	19%	28%	30%
Bienes y servicios ²	4%	5%	3%	4%	2%	19%	60%	-3%	79%	-25%
Inversiones ³	0%	0%	0%	0%	0%	103%	25%	207%	-56%	-5%
Transferencias ⁴	0%	4%	4%	5%	0%	-12%	4195%	22%	96%	-99%
TOTAL EGRESOS	100%	100%	100%	100%	100%	19%	26%	35%	50%	41%

Fuente: Comisión Nacional de Préstamos para Educación, Departamento de Planificación, Sección Programación y Evaluación, "Informe de Ejecución de Presupuesto 30 de junio 2010; julio 2010".

¹ Remuneraciones básicas, remuneraciones eventuales, incentivos salariales, contribuciones patronales, prestaciones legales y otras prestaciones a terceras personas.

² Incluye servicios, materiales y suministros, intereses y comisiones.

³ Incorpora los egresos correspondientes del Programa N.º 2: Inversiones.

⁴ Incluye cuota de organismos internacionales, transferencia a la Comisión de Emergencias, traslado al Finade y reintegros en efectivo.

Como se puede observar en el cuadro anterior, Conape destina la mayor parte de sus ingresos al cumplimiento de su función sustantiva mediante desembolsos a estudiantes, rubro que en los dos últimos años pasó de un ochenta y siete por ciento (87%) a un noventa y cuatro por ciento (94%). A su vez, podemos constatar que estos desembolsos han tenido un crecimiento sostenido en los últimos años. Esta situación tiene una explicación clara: cada vez es mayor la demanda de los servicios de Conape. Cada vez son más estudiantes los que solicitan préstamos para educación.

De hecho, como advierten los informes financieros de la institución, otra consecuencia de la crisis económica es que más personas se ven obligadas a buscar estos préstamos para continuar sus estudios. Quienes han perdido su empleo también buscan mejorar su formación académica para ampliar sus oportunidades de reinsertarse en el mercado laboral.

Ante esta realidad, Conape ha realizado importantes esfuerzos para incrementar la cobertura de sus servicios, aumentando significativamente el número de préstamos colocados. Sin embargo, tales esfuerzos se encuentran seriamente amenazados por los drásticos recortes de sus ingresos. Estos recortes se producen en el momento menos oportuno. Justamente cuando la institución requiere de más recursos para hacer frente a la creciente demanda de préstamos para educación.

Como lo confirma el siguiente cuadro, hasta el momento el recorte de ingresos ha afectado principalmente otros rubros de gastos administrativos, como bienes y servicios. Pero, de no corregirse la situación es inevitable que resulte perjudicada la capacidad de Conape para aumentar o al menos mantener los niveles actuales de colocación de préstamos. Los egresos efectivos (en millones de colones) según la clasificación económica ajustada al 30 de junio 2008-2010, excluyendo el rubro de desembolsos a estudiantes, se desglosan así:

AÑO	2008	2009	2010
Salarios y egresos conexos	319,47	407,86	530,65
Bienes y servicios	204,31	366,22	275,86
Inversiones	12,61	5,58	5,30
Transferencias	228,30	448,44	2,26

Fuente: Comisión Nacional de Préstamos para Educación, Departamento de Planificación, Sección Programación y Evaluación, "Informe de Ejecución de Presupuesto 30 de junio 2010; julio 2010".

De conformidad con lo expuesto tenemos que la entrada en vigencia en el año 2008 de la Ley N.º 8634 provocó una disminución del aporte de los bancos estatales que, sumada a la crisis económica y su efecto sobre las utilidades bancarias, así como a la alta demanda crediticia, constituyen factores que han afectado las finanzas de la Comisión Nacional de Préstamos para la Educación. Esta situación ha obligado a Conape a tomar recursos de sus reservas para hacerle frente a los egresos, principalmente a los desembolsos a estudiantes. Pero no es sostenible en el tiempo.

Siendo que las colocaciones representan el quehacer institucional, es indispensable tener control pleno de estas, por cuanto conllevan compromisos financieros que deben ser atendidos oportunamente y tener un respaldo financiero para hacerles frente.

Recientemente el Consejo Directivo de Conape (Sesión N.º 51-15-2010) conoció el documento denominado “Flujos de Caja Proyectados de CONAPE; Escenarios-Período 2010-2014”, elaborado por el Departamento Financiero de la institución, en el cual destacan las siguientes conclusiones:

“3. La reducción del aporte bancario fue radical, su impacto se hizo sentir de inmediato, ya que se dejó de percibir el 60% del total (2% CONAPE, 3% Banca de Desarrollo), si bien es cierto es temporal, la recuperación será muy lenta, iniciará hasta el 2013 paulatinamente hasta llegar de nuevo al 100% en el año 2017, mientras tanto CONAPE debe hacer frente a la alta demanda, con menos recursos económicos.”

Asimismo, se llega a la conclusión de que para que la institución tenga saldos positivos se tienen que sacrificar las colocaciones de préstamos, las cuales bajarían en un 56% para el 2011 y en un 40% para el 2012. Un sacrificio que afectaría a muchos estudiantes de escasos recursos que tienen en Conape la única alternativa para acceder a la educación superior.

Otra alternativa recomendada para hacer frente al déficit que provocaría la reducción de ingresos de Conape es el incremento de las tasas de interés, lo que igualmente afectaría a miles de estudiantes que tienen préstamos con dicha institución. De hecho, en el citado informe se recomienda: *“incrementar la tasa de interés de los préstamos de CONAPE en dos puntos porcentuales, quedando en un nueve por ciento (9%)”*.

En conclusión, de la información aportada se evidencia con total claridad que la reforma aprobada mediante la Ley N.º 8634 debilitó financieramente a Conape. Con apenas dos años de vigencia, ocasionó una disminución en el monto de los aportes bancarios que, solo al 30 de junio de 2010, ha implicado un decrecimiento del 15% en los ingresos de dicha institución, respecto al mismo período de 2009.

Esta afectación ya se ha producido sin contar el impacto que tendría en los préstamos para educación, la aplicación de la reforma realizada mediante el artículo 41 de la Ley N.º 8634, que obliga a Conape a destinar parte de sus recursos a financiar capacitación empresarial para el desarrollo de proyectos productivos. No dudamos de la importancia de tal iniciativa. Pero es inaceptable que se lleve a cabo a costa de sacrificar el acceso a la educación superior de miles de jóvenes costarricenses. Es inaceptable que para financiar estas iniciativas se pretenda debilitar aún más las opciones de financiamiento para la educación.

Tampoco dudamos que los objetivos de la Ley N.º 8634 son muy loables. Pero sí cuestionamos firmemente que se pretenda “desvestir un santo para vestir otro”. La recuperación de la función de desarrollo de la banca, no puede darse a costa de debilitar el derecho de nuestro pueblo a la educación.

Por las razones antes expuestas, sometemos a consideración de la Asamblea Legislativa el siguiente proyecto de ley, con el objetivo de derogar el artículo 41 y el transitorio III de la Ley N.º 8634 para devolver a Conape sus fuentes originales de financiamiento y garantizar que la totalidad de sus recursos se seguirán destinando a democratizar el acceso a la educación superior de la juventud costarricense.

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA
DECRETA:

**RESTITUCIÓN DE INGRESOS A LA COMISIÓN NACIONAL DE
PRÉSTAMOS PARA LA EDUCACIÓN (CONAPE)**

**DEROGATORIA DEL ARTÍCULO 41 Y DEL TRANSITORIO III
DE LA LEY N.º 8634, DE 7 DE MAYO DE 2008**

ARTÍCULO ÚNICO.- Deróganse el artículo 41 y el transitorio III de la Ley N.º 8634, de 7 de mayo de 2008.

Rige a partir de su publicación.

José María Villalta Florez-Estrada
DIPUTADO

28 de setiembre de 2010.

NOTA: Este proyecto pasó a estudio e informe de la Comisión Permanente de Asuntos Económicos.