

ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA
DEPARTAMENTO DE SERVICIOS TÉCNICOS

**INFORME INTEGRADO
JURÍDICO - ECONÓMICO**

PROYECTO DE LEY

**“CUMPLIMIENTO DEL PÁRRAFO SEGUNDO DEL ARTÍCULO 78 DE LA
CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA Y
SU TRANSITORIO II PARA GARANTIZAR LA ASIGNACIÓN DE
AL MENOS EL 8% DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO
DE APOORTE ESTATAL AL FINANCIAMIENTO
DE LA EDUCACIÓN PÚBLICA”**

EXPEDIENTE Nº 18.750

OFICIO Nº ST.194-2013 I

**ELABORADO POR
REBECA ARAYA QUESADA
MARIA ELENA LEANDRO ALFARO**

**SUPERVISADO POR
FERNANDO CAMPOS MARTÍNEZ
MAURICIO PORRAS LEÓN**

**REVISIÓN FINAL
MARÍA DEL ROCÍO CERDAS QUIRÓS
SUB.DIRECTORA**

05, SETIEMBRE, 2013

TABLA DE CONTENIDO

I. RESUMEN DEL PROYECTO	3
II. CONSIDERACIONES DE FONDO	4
A. EL DERECHO A LA EDUCACIÓN	4
B. LA REFORMA DEL ARTÍCULO 78 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA (LEY N° 8954)	6
1. El desarrollo progresivo de los derechos prestacionales	8
2. El derecho a la educación como un derecho prestacional	9
3. El desarrollo progresivo del derecho a la educación a través de la reforma parcial al artículo 78 de la Constitución Política	10
C. COMPROMISOS COSTARRICENSES EN MATERIA DE EDUCACIÓN	10
1. Gasto social y gasto en educación	12
2. El Producto Interno Bruto	13
D. LA EDUCACIÓN EN FINLANDIA	15
1. La figura del profesor/a	16
2. El método educativo	16
3. Los centros educativos	17
4. La cultura educativa	17
5. Las políticas en materia de educación	17
III.- ANÁLISIS DEL ARTICULADO	19
IV.- ASPECTOS DE TRÁMITE Y PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO	36
VOTACIÓN	36
DELEGACIÓN	36
CONSULTA OBLIGATORIA	36
V.- FUENTES	36
CONSTITUCIÓN POLÍTICA, LEYES Y REGLAMENTOS	36
RESOLUCIONES JUDICIALES	36
OTRAS FUENTES	37

INFORME INTEGRADO JURÍDICO - ECONÓMICO

“CUMPLIMIENTO DEL PÁRRAFO SEGUNDO DEL ARTÍCULO 78 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA Y SU TRANSITORIO II PARA GARANTIZAR LA ASIGNACIÓN DE AL MENOS EL 8% DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO DE APOORTE ESTATAL AL FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN PÚBLICA”

EXPEDIENTE Nº 18.750

I. RESUMEN DEL PROYECTO

El proyecto de ley pretende dar cumplimiento a lo ordenado en el párrafo segundo del artículo 78 constitucional, en cuanto a la emisión de una ley que regule cómo se estimará ese financiamiento a la educación pública de al menos el 8% del PIB, en vista de que el plazo estipulado en el Transitorio II de dicho artículo venció el 16 de agosto de 2012. En este sentido, la propuesta establece lo siguiente:

- Para la estimación del gasto público no inferior al 8% anual del PIB se utilizará la misma y única estimación del PIB que el Banco Central de Costa Rica usa para todos sus análisis e informes macroeconómicos oficiales. El Banco Central deberá informar y consultar previamente al MEP y a las universidades públicas sobre cualquier modificación que se pretenda realizar a la fórmula de cálculo del PIB que pueda incidir en la determinación de los recursos que deben destinarse a la educación pública, dentro de los cuales no podrán incluirse aquellos asignados al INA.
- El Poder Ejecutivo deberá incluir en la exposición de motivos del proyecto de presupuesto ordinario de la República, una explicación clara y detallada sobre el cumplimiento de esta obligación, indicando todos y cada uno de los rubros que componen la asignación. Además, en su análisis técnico la Contraloría General de la República deberá verificar el cumplimiento del 8%.
- El Ministerio de Hacienda deberá priorizar la financiación del 8% del PIB para la educación al momento de distribuir los ingresos corrientes del Erario Público, girando oportunamente la totalidad de los recursos presupuestados. El ministro o la ministra de Hacienda y los demás funcionarios públicos que no cumplan oportunamente con esta obligación o que no respeten los destinos específicos establecidos por ley para el financiamiento de la educación pública incurrirán en el delito de incumplimiento de deberes tipificado en el artículo 339 del Código Penal y serán sancionados con pena de inhabilitación para el ejercicio de cargos

públicos de 2 a 4 años, sin perjuicio de que se configure un delito de mayor gravedad. Asimismo, la omisión o el retardo en el giro oportuno de la totalidad de los recursos que corresponden a los diversos programas de educación pública constituyen falta grave de servicio del funcionario del Poder Ejecutivo y serán sancionados con despido sin responsabilidad patronal o con destitución inmediata del cargo. Finalmente, los jefes del Poder Ejecutivo que incumplan con estas obligaciones incurrirán además en la responsabilidad establecida en el artículo 149, inciso 6) de la Constitución Política.

- A partir de la entrada en vigencia de esta ley todos los ingresos adicionales que obtenga el Estado costarricense como consecuencia de modificaciones posteriores a las leyes tributarias deberán destinarse exclusivamente al cumplimiento de la obligación establecida en el artículo 78 constitucional, salvo otros destinos específicos creados expresamente por ley.
- Ningún órgano o ente de la Administración Pública podrá imponer restricciones presupuestarias, límites de gasto, obligaciones de guardar superávit o cualquier otra medida análoga al MEP, las universidades públicas, las juntas de educación y juntas administrativas y demás dependencias o instituciones encargadas de ejecutar los programas de educación pública, siempre que éstas impliquen la sub ejecución del presupuesto de forma tal que no se invierta efectivamente al menos el 8% del PIB.

II. CONSIDERACIONES DE FONDO

Con el fin de aportar mayores insumos que contribuyan con la toma de decisiones en relación con el presente proyecto de ley, a continuación se exponen criterios doctrinales y jurisprudenciales de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia en relación con el derecho a la educación, las implicaciones de la reforma constitucional al artículo 78 que tuvo lugar mediante la Ley N° 8954 de 9 de junio de 2011, así como algunas reflexiones sobre la educación en Finlandia y los aspectos en los cuales se considera radica su éxito.

A. EL DERECHO A LA EDUCACIÓN

La educación es y ha sido uno de los pilares del Estado Social de Derecho costarricense, instrumento de movilidad social, promotor de oportunidades, sustento de la paz, la tradición civilista y democrática de nuestro país, tal y como lo señala Oscar Aguilar Bulgarelli en su obra *“Evolución Político Constitucional de Costa Rica”*:

“Desde el año 1869, como ya hemos visto, se declaró la gratuidad y obligatoriedad de la enseñanza primaria, para todos los costarricenses. La constituyente de 1949, amplió este criterio, al declarar gratuita la enseñanza media. Posteriormente, por medio de la reforma al artículo 78, se decretó la obligatoriedad de la enseñanza hasta tercer ciclo inclusive, o sea los nueve primeros años de la educación general básica. Indudablemente que con esto se

ha logrado una amplia difusión de la cultura y una mayor preparación de costarricenses en todos los ámbitos del país.”¹

La relevancia de la educación para nuestro Estado Social de Derecho y como el mecanismo más efectivo para romper el ciclo de la pobreza, es destacada por la Procuraduría General de la República, de la siguiente manera:

“Si confrontamos esta realidad, con lo que señala el numeral 78 constitucional, donde se establece que la educación preescolar y la general básica son obligatorias; amén de que ambas y la educación diversificada en el sistema público son gratuitas y costeadas por la Nación, y el aparte b) del inciso 3 de artículo 13 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales 'Protocolo de San Salvador', aprobado mediante Ley n.º 7907 de 3 de setiembre de 1999, en el que se expresa que la enseñanza secundaria, en sus diversas formas, incluso la enseñanza secundaria técnica y profesional, debe ser generalizada y hacerse accesible a todos, por cuanto medios sean apropiados, y en particular por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita, fácilmente se comprueba que existe una brecha importante entre la realidad normativa y la social. Así las cosas, una de las tareas pendientes en el Estado social de Derecho actual es reducir esta brecha a la mínima expresión”.²

Por su parte, el derecho a la educación integrada y continua, así como la obligación del Estado de asegurarla en sus diferentes etapas o ciclos, también ha sido ampliamente reconocido por la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, a partir de lo ordenado tanto por nuestra Carta Magna y la normativa nacional, como por convenios internacionales con rango supraconstitucional:

“El derecho a la educación... Consiste en aquella prerrogativa que tiene el ser humano, por su condición de tal, de poder desarrollarse a nivel intelectual, cultural y espiritual por medio de la adquisición de conocimientos, y el correlativo deber del Estado de brindarle toda la ayuda necesaria para alcanzar esos fines...A partir de lo dispuesto, lo importante es resaltar cómo este Tribunal Constitucional se ha avocado a reconocer el derecho a la educación como un derecho fundamental sin discriminación alguna, y que este derecho debe ser procurado de una manera continuada desde las etapas preescolares hasta la universitaria, tal y como lo ordena el artículo 77 de la Constitución Política. En efecto, nuestra Constitución Política consagra el derecho que tienen todos los menores de edad de recibir una educación integrada, así como la obligación del Estado de proveer, garantizar y fomentar ese proceso educativo. A partir de dicha norma, se pretende que una vez iniciado el proceso educativo, la continuidad del mismo sea la constante, con el fin de que las autoridades públicas no puedan detenerlo abruptamente en perjuicio de los educandos, sino solamente por circunstancias que impliquen un verdadero traspié para su desarrollo. ...”³

¹ Citado por la Procuraduría General de la República, en la opinión jurídica OJ-189-2005 de 28 de noviembre de 2005.

²Procuraduría General de la República, dictamen C-269-2002 de 10 de octubre de 2002, citado en la opinión jurídica OJ-189-2005 de 28 de noviembre de 2005.

³Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Resolución N° 02104 de las 14:59 horas de 23 de febrero de 2011.

Asimismo, la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño en sus artículos 28 y 29 de la Convención, la cual tiene un rango superior a la propia Constitución, señala “no solo el derecho del niño a la educación, sino paralelamente la obligación del Estado de asegurarla, respetando en todo momento su dignidad como persona humana; los artículos 77, 78 y 79 de la Constitución Política y 26.3) de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, señalan además del derecho de los padres de escoger la institución en dónde habrán de educarse sus hijos, la obligación del Estado de facilitar la prosecución de los estudios superiores.”⁴

En ese orden de ideas, el Estado Costarricense reafirmó la obligatoriedad de la educación preescolar con una reforma constitucional “ con lo cual se consolidó un proceso histórico de más de un siglo, cuyo propósito ha sido establecer bases firmes y perdurables en el Sistema Educativo Costarricense. El numeral 59, del Código de la Niñez y la Adolescencia, reitera los artículos 77 y 78 de la Constitución Política, en tanto dispone que la educación preescolar, la educación general básica y la educación diversificada serán gratuitas, obligatorias y costeadas por el Estado, agregando que el acceso a la enseñanza obligatoria y gratuita es un derecho fundamental.”⁵

En resumen, garantizar a todos los habitantes el acceso a la educación preescolar, general básica y la educación diversificada en el sistema público, en forma gratuita, obligatoria y costeada por el Estado, así como garantizar la calidad de la educación, mediante estándares educativos que le permitan a los educandos costarricenses competir con éxito en el mundo de hoy, son dos deberes que se le imponen al Estado y que derivan del derecho fundamental a la educación, tal y como lo señaló la Procuraduría General de la República en el dictamen C-269-2002 de 10 de octubre de 2002.⁶

B. LA REFORMA DEL ARTÍCULO 78 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA (LEY N° 8954)

Mediante la Ley N° 8954 de 9 de junio de 2011, se reforma el artículo 78 de la Constitución Política, de manera que se establece como obligatoria la educación diversificada; el gasto público destinado a la educación estatal, incluida la superior, pasa de no ser inferior al 6% anual del PIB, a no ser inferior al 8% anual del PIB y se ordena al Estado facilitar el acceso tecnológico a todos los niveles de la educación.

Asimismo, dicha Ley contiene 2 transitorios. El primero de ellos establece que el gasto público en educación podrá ser inferior al 8% durante los períodos fiscales

⁴ Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Resolución N° 7163-2001 de las 15:02 horas de 24 de julio de 2001.

⁵ Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Resolución N° 8915 de las 16:24 horas de 18 de agosto de 2004.

⁶ Para afrontar estas obligaciones el Derecho de la Constitución le otorga al Estado importantes instrumentos, entre ellos: la potestad tributaria.

anteriores al año 2014, pero dicho porcentaje no podrá ser más bajo que el del año precedente. El segundo transitorio ordena que la ley referida en el párrafo segundo del artículo 78 deberá dictarse dentro del año siguiente a la publicación de esta reforma constitucional y que mientras esto ocurre el PIB se determinará conforme al procedimiento que establezca el Banco Central de Costa Rica.

En el siguiente cuadro comparativo se muestra con claridad los cambios introducidos en el artículo 78 constitucional mediante la Ley N° 8954:

**Cuadro comparativo
Artículo 78 de la Constitución Política**

TEXTO CONSTITUCIONAL ANTERIOR	TEXTO CONSTITUCIONAL VIGENTE (REFORMA MEDIANTE LEY N° 8954)
<p>ARTÍCULO 78.- La educación preescolar y la general básica son obligatorias. Estas y la educación diversificada en el sistema público son gratuitas y costeadas por la Nación.</p> <p>En la educación estatal, incluida la superior, el gasto público no será inferior al seis por ciento (6%) anual del producto interno bruto, de acuerdo con la ley, sin perjuicio de lo establecido en los artículos 84 y 85 de esta Constitución.</p> <p>El Estado facilitará la prosecución de estudios superiores a quienes carezcan de recursos pecuniarios. La adjudicación de las becas y los auxilios estará a cargo del Ministerio del ramo, por medio del organismo que determine la ley.</p> <p><i>Transitorio a la Ley N° 7676:</i></p> <p><i>Transitorio.- Mientras no sea promulgada la ley a que se refiere el párrafo segundo del artículo 78 de la Constitución, el producto interno bruto se determinará conforme al procedimiento que el Poder Ejecutivo establezca por decreto.</i></p>	<p>ARTÍCULO 78.- La educación preescolar, general básica y diversificada son obligatorias y, en el sistema público, gratuitas y costeadas por la Nación.</p> <p>En la educación estatal, incluida la superior, el gasto público no será inferior al ocho por ciento (8%) anual del producto interno bruto, de acuerdo con la ley, sin perjuicio de lo establecido en los artículos 84 y 85 de esta Constitución.</p> <p>El Estado facilitará el acceso tecnológico a todos los niveles de la educación, así como la prosecución de estudios superiores a quienes carezcan de recursos pecuniarios. La adjudicación de las becas y los auxilios estará a cargo del Ministerio del ramo, por medio del organismo que determine la ley.</p> <p><i>Transitorios a la Ley N° 8954:</i></p> <p>TRANSITORIO I.- El gasto público en educación podrá ser inferior al ocho por ciento (8%) durante los períodos fiscales anteriores al año 2014. Sin embargo, en ningún caso el porcentaje del producto interno bruto destinado a la educación podrá ser más bajo que el del año precedente.</p> <p>TRANSITORIO II.- La ley referida en el párrafo segundo del artículo 78 de la Constitución Política deberá dictarse dentro del año siguiente a la publicación de esta reforma constitucional. Mientras esa ley no se encuentre en vigencia, el producto interno bruto se determinará conforme al procedimiento que establezca el Banco Central de Costa Rica.)</p>

Esta reforma constitucional tiene su origen en el proyecto de ley “*Reforma del artículo 78 de la Constitución Política para el fortalecimiento del derecho a la educación*”, tramitado bajo el expediente legislativo N° 15638, propuesto por los ex diputados Ligia Zúñiga Clachar, Mario Calderón Castillo, Federico Vargas Ulloa, Francisco Sanchun Morán, Gloria Valerín Rodríguez, Marco Tulio Mora Rivera, Edgar Mohs Villalta, Olman Vargas Cubero, Jorge Luis Álvarez Pérez, Mario Redondo Poveda y Gerardo González Esquivel.

Como parte del trámite legislativo que se le dio a este proyecto de ley, el mismo fue consultado preceptivamente a la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. De esta forma, en el Voto N° 11043 de las 15 horas de 23 de junio de 2010, la Sala Constitucional desarrolla tres temas que a continuación se exponen de manera abreviada:

1. El desarrollo progresivo de los derechos prestacionales

La garantía de la progresiva efectividad de los derechos prestacionales se encuentra contemplada en varios instrumentos del Derecho Internacional de los Derechos Humanos aplicables a Costa Rica.⁷

En este sentido, la Sala Constitucional ha señalado que los derechos fundamentales vinculan negativa y positivamente al legislador, quien debe velar por su progresiva y plena efectividad:

*“(...) En un sentido negativo, debe respetarlos para lograr su plena efectividad, esto es, funcionan como una barrera o un límite. En un sentido positivo, los derechos fundamentales son para el legislador constituido un mandato, un principio rector o un programa por lo que debe desarrollarlos y configurarlos pero con respeto de su contenido esencial, esto es, del núcleo mínimo e indisponible –límite de límites- de cada uno de estos. El legislador constituido al desarrollar los derechos fundamentales debe velar por su progresiva intensificación y extensión de su eficacia y, en general, por su plena efectividad, para evitar cualquier regulación regresiva y restrictiva. (...) Este Tribunal Constitucional tiene la misión atribuida por la propia norma fundamental de optimizar los derechos fundamentales procurando que cobren realidad y efectividad a través de una hermenéutica expansiva y extensiva de su contenido y modos de ejercicio y, sobre todo, dándole preferencia a las interpretaciones de éstos que procuren su eficacia más fuerte. Esta Sala Constitucional es la llamada a custodiar y tutelar los Derechos Fundamentales, puesto que, sin tutela judicial o garantías procesales no hay derechos fundamentales. Debe tomarse en consideración que en el contexto del Estado Social y Democrático de Derecho, las administraciones públicas lejos de cumplir un rol pasivo o de limitación tendente a propiciar, única y exclusivamente, el ejercicio individual de los derechos fundamentales, tienen un deber prestacional y asistencial en aras de procurarle a todas las personas que conforman la comunidad una esfera vital mínima y, desde luego, de erradicar todos los obstáculos e impedimentos para el logro de una igualdad real y efectiva entre éstas. (...)”*⁸

⁷ La Convención Americana sobre Derechos Humanos (numeral 26); el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales –Protocolo de San Salvador- (numerales 1 y 2); el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (artículo 2); y la Declaración Universal de los Derechos del Hombre (numeral 28).

⁸ Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Resolución N° 2794-2003 de las 14:52 horas de 8 de abril de 2003.

Bajo esta línea de pensamiento, el Tribunal Constitucional ha afirmado que el derecho a la educación, como derecho fundamental que es, no puede estar sujeto a restricciones, limitaciones o condicionamientos de índole presupuestario, pues su satisfacción no reviste carácter de opcional para los poderes públicos, sino que se constituye en un mandato incuestionable consagrado en la Constitución Política y en instrumentos de derecho internacional público de derechos humanos.

Al respecto, la Sala Constitucional ha señalado:

*“IV.-LÍMITES O RESTRICCIONES PRESUPUESTARIAS Y DERECHO A LA EDUCACIÓN. El Derecho a la Educación, en sus tres vertientes –derecho a educar, derecho a elegir los educadores y derecho a aprender-, no puede, al igual que cualquier otro derecho fundamental o humano, estar sujeto a restricciones, limitaciones o condicionamientos de índole presupuestario. Los Derechos Fundamentales y Humanos son el fundamento y la base del entero ordenamiento jurídico y poseen una eficacia directa e inmediata y, ante todo, vinculan muy fuertemente a todos los poderes públicos, los que están obligados a crear las condiciones para su ejercicio efectivo y pleno respeto (...).”*⁹

2. El derecho a la educación como un derecho prestacional

El derecho a la educación –contenido en el Título VII de la Constitución Política-, es, sin duda, uno de los más importantes derechos sociales o prestacionales contemplado y reconocido en instrumentos del Derecho Internacional de los Derechos Humanos aplicables en nuestro país¹⁰. El mismo, no solo se ha de concebir como un derecho sino también como un servicio público, tal y como lo indica la Sala Constitucional en la Resolución N° 6585-2005 de las 20:27 horas de 31 de mayo de 2005:

“VI.-EDUCACIÓN COMO UN SERVICIO PÚBLICO. La educación no solo se puede concebir como un derecho de los ciudadanos, sino también como un servicio público, esto es, como una prestación positiva que brindan a los habitantes de la república las administraciones públicas –el Estado a través del Ministerio de Educación Pública y la Universidades Públicas- con lo cual es un servicio público propio o los particulares a través de organizaciones colectivas del derecho privado –v. gr. fundaciones, asociaciones o sociedades- en el caso de las escuelas, colegios y universidades privadas, siendo en este caso un servicio público impropio. En este último supuesto hablamos de un servicio público impropio toda vez que los particulares –personas físicas o jurídicas- lo hacen sometidos a un intenso y prolijo régimen de derecho público en cuanto a la creación, funcionamiento y fiscalización de esos centros privados. Los servicios públicos, en cuanto brindan prestaciones efectivas vitales para la vida en sociedad deben sujetarse a una serie de principios tales como los de continuidad, regularidad, eficiencia, eficacia, igualdad y universalidad, los cuales, tratándose de los servicios públicos impropios se ven atenuados o matizados, sobre todo en cuanto el usuario opta por utilizarlos.

⁹ Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Resolución N° 11515-2002 de las 8:52 horas de 6 de diciembre de 2002.

¹⁰ El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (artículo 13); el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales -“Protocolo de San Salvador”- (artículo 13); la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre (artículo XII); la Convención sobre los Derechos del Niño (numeral 28); y la Declaración de los Derechos del Niño (numeral 7).

Consecuentemente, el servicio público de educación, propio o impropio, no puede ser interrumpido o suspendido si no obedece a razones o justificaciones objetivas y graves. (...).”

3. El desarrollo progresivo del derecho a la educación a través de la reforma parcial al artículo 78 de la Constitución Política

En la Resolución N° 11043 de las 15 horas de 23 de junio de 2010, la Sala Constitucional analiza finalmente si, por medio de la aprobación de la reforma parcial al numeral 78 constitucional, expediente N° 15638, se promueve el desarrollo progresivo del derecho a la educación, al pretender elevar la inversión pública que se realiza en la educación, como un medio para fortalecerla de manera integral, reducir las desigualdades sociales y alcanzar una mejor calidad de vida, concluyendo lo siguiente:


*“En consecuencia, nótese cómo el Estado -a través del Poder Legislativo-, mediante la puesta en marcha de la reforma bajo estudio -concretamente, al disponer que el gasto público en el campo de la educación estatal no será inferior al ocho por ciento anual del producto interno bruto-, **está, precisamente, garantizando, de manera progresiva, el goce pleno y efectivo del derecho a la educación**, en los términos señalados en los considerandos precedentes. Esto, habida cuenta que el constituyente originario no señaló porcentaje alguno a invertir en la educación, siendo que a partir de 1997 -mediante la reforma parcial Ley No. 7676 de 23 de julio de ese mismo año-, se dispuso que dicha inversión no sería inferior al seis por ciento anual del producto interno bruto y que, ahora, trece años después, se pretende aumentar dicho monto, como se dijo, progresivamente, a no menos de un ocho por ciento anual. Sin duda alguna, a través de esta reforma parcial a la Constitución Política, el legislador está velando por la intensificación y extensión de la eficacia y efectividad del derecho fundamental a la educación, evitando cualquier regulación regresiva y restrictiva y actuando la cláusula social del Estado de Derecho. En otros términos, mediante la reforma en cuestión, el Estado costarricense se encuentra asumiendo, indiscutiblemente, una actitud proactiva, pues al aumentar los recursos disponibles, las personas podrán gozar de una mejor y mayor cantidad de servicios educativos -entre éstos, como propone el proyecto, de tipo tecnológico-, así como de infraestructura, que le garanticen su formación integral y, por consiguiente, la superación de desigualdades y brechas de todo tipo que mejorarán su calidad de vida y que, a su vez, impulsarán el desarrollo del país en general. Por ende, **resulta incuestionable que el contenido del proyecto de ley bajo estudio se encuentra, plenamente, conforme con las tesis y lineamientos seguidos por esta Sala Constitucional desde su creación -algunos de éstos expuestos líneas atrás-, en lo tocante a la potencialización y desarrollo de los derechos fundamentales de carácter prestacional, como lo es, en particular, el derecho a la educación.**” (lo destacado en negrita es nuestro).*

C. COMPROMISOS COSTARRICENSES EN MATERIA DE EDUCACIÓN

En setiembre del 2000, los dirigentes de 189 Estados miembros de las Naciones Unidas firmaron lo que se ha denominado la Declaración del Milenio, esta declaración consta de ocho objetivos de desarrollo del milenio (ODM), los cuales buscan reducir la pobreza y el hambre, disminuir enfermedades, la equidad de género, **enfrentar la falta de educación**, la falta de acceso a agua y saneamiento y detener la degradación ambiental.

De acuerdo con el objetivo dos de los estudios de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre el cumplimiento de las metas del milenio (2010-2015) para lograr la enseñanza primaria universal en Costa Rica, la muestra sobre la población de 15 a 19 años con educación primaria completa alcanzó en el 2011 el 95,6%. Lo anterior indica que el país se encuentra próximo a completar esta meta para el año 2015. Un mayor detalle sobre estadísticas en educación elaboradas por CEPAL sobre el cumplimiento de esta meta se presenta a continuación.

Imagen N°1 :Segundo objetivo del Milenio
Lograr una enseñanza primaria universal, Costa Rica.
CEPAL



	1990	2000	2011
Tasa neta de matrícula ajustada en la enseñanza primaria (%) /a	87.5	91.3(1996)	...
Proporción de la población de 15 a 19 años con educación primaria completa (%) /b	82.4	86.2(1999)	95.6
Proporción de la población de 20 a 24 años con educación secundaria completa (%) /b	28.9	34.2(1999)	50.8
Tasa de alfabetización de las personas de 15 a 24 años, mujeres y hombres (%) /a	...	97.6	98.2(2010)
Gasto público en educación (% del PIB)/a	3.1(1989)	4.4	6.3(2009)

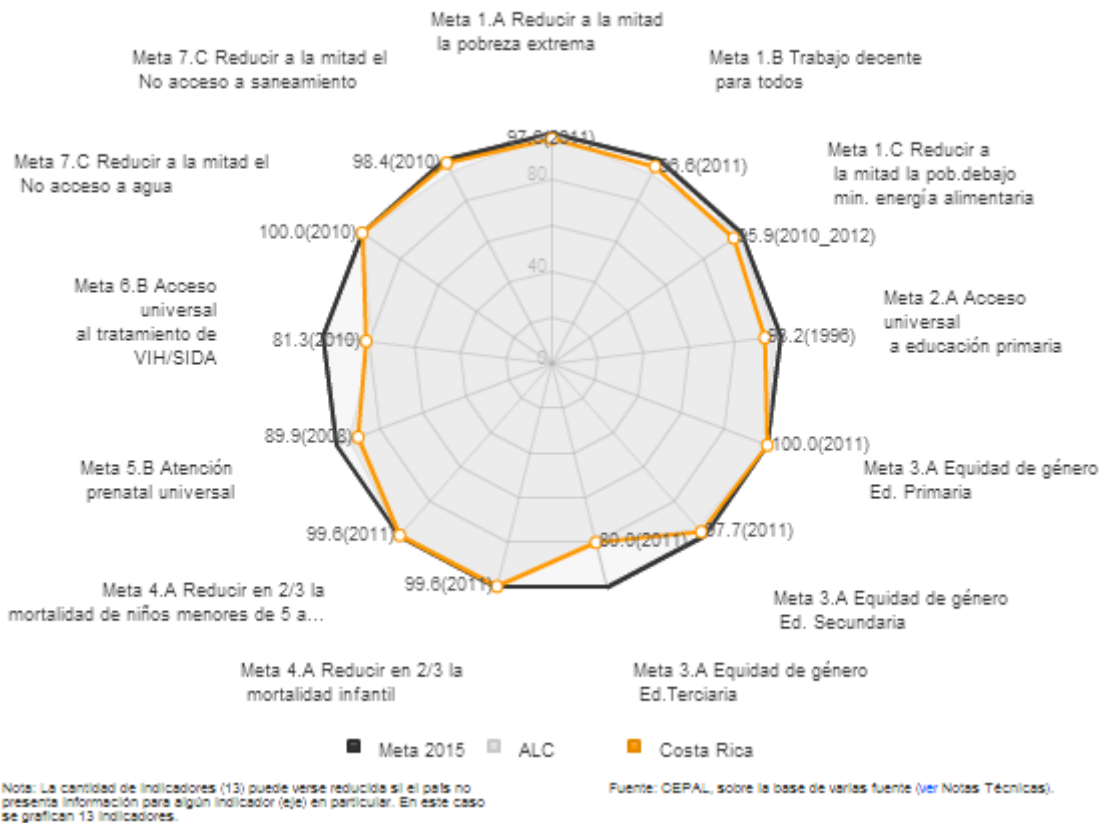
Fuente: CEPAL sobre la base de: /a Instituto de Estadística de la UNESCO /b Tabulaciones especiales de encuestas de hogares.

Tal y como se muestra en el cuadro anterior, si bien se presenta una alta tasa de cobertura en relación con la educación primaria, existe una importante debilidad respecto a la cobertura de la educación secundaria, que abarca únicamente el 50% de la población entre 20 y 24 años.

Ahora bien para enmarcar el cumplimiento de este objetivo en relación con los demás objetivos y para tener una comprensión de las dimensiones y alcances de éstos, se presenta la situación de Costa Rica respecto de las metas al 2015 de los objetivos de desarrollo del milenio, las estadísticas que presenta la CEPAL, se elaboran con la información que proporcionan los diferentes países.

Imagen N°2

Costa Rica: Situación respecto de las metas al 2015 de los objetivos de desarrollo del milenio.



Fuente: CEPAL, consulta realizada el 30 de mayo del 2013.

Como se observa en la imagen anterior, Costa Rica, en relación con las metas del milenio propuestas por la CEPAL, presenta un rezago en cuanto a la meta 3 A: equidad de género en educación terciaria; la meta 5 B: atención prenatal universal y la meta 6 B: acceso universal al tratamiento VIH/SIDA.

1. Gasto social y gasto en educación

El Tercer Informe del Estado de la Educación correspondiente al Programa del Estado de la Nación, elaborado en el año 2011, presenta una serie de indicadores sobre el gasto social y el gasto en educación.

El informe analiza una serie de años que van de 1996 al 2009, siendo que para el año más reciente que es el 2009 se indica que el gasto en educación como porcentaje del gasto social alcanzó el 30,5% y que el gasto per cápita en educación fue de 190.951 colones. El gasto en educación como porcentaje del producto interno bruto (PIB) fue de 6,8% para ese año y el porcentaje del Fondo de Educación Estatal Superior (FEES) fue de 1,16% con respecto al PIB. Datos que se pueden analizar en la siguiente imagen.

**Cuadro N°1: Gasto público social total y gasto en educación
1996-2009**

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Gasto público														
	(millones de colones corrientes)													
Gasto social total	409.539	506.453	610.956	718.646	851.335	1.007.053	1.129.294	1.289.457	1.445.641	1.637.026	1.938.025	2.354.027	3.015.405	3.737.962
Gasto en educación	107.661	130.562	161.890	185.188	231.217	277.501	332.897	383.634	440.157	500.306	577.247	702.984	897.791	1.140.892
Educación como porcentaje del gasto social	26,3	25,8	26,5	25,8	27,2	27,6	29,5	29,8	30,4	30,6	29,8	29,9	29,8	30,5
	(colones del 2006)													
Gasto social real per cápita	339.180	361.070	380.671	397.283	414.261	432.066	436.596	448.395	440.763	432.096	452.265	495.125	551.368	625.621
Educación	89.165	93.083	100.870	102.376	112.510	119.059	128.701	133.405	134.200	132.057	134.709	147.859	164.161	190.951
Gasto en educación como porcentaje del PIB	4,4	4,4	4,5	4,1	4,7	5,1	5,5	5,5	5,4	5,2	5,0	5,2	5,7	6,8
Porcentaje del FEES con respecto al PIB	0,97	0,90	0,86	0,79	0,83	0,88	0,89	0,88	0,88	0,90	0,95	0,99	1,04	1,16
	(millones de colones corrientes)													
Monto del FEES efectivo	23.941	26.895	31.101	35.869	40.922	47.617	54.101	61.372	72.005	85.604	109.396	134.156	161.913	197.043

Fuente: Tercer Informe Estado de la Educación, 2011. San José, Programa Estado de la Nación.

2. El Producto Interno Bruto

A nivel de la teoría económica el Producto Interno Bruto es el valor monetario de los bienes y servicios finales producidos por una economía en un período determinado.

La metodología para calcular el PIB y el resto de los agregados que conforman las cuentas nacionales, se deriva de las recomendaciones técnicas dictadas principalmente por la Organización de las Naciones Unidas, organismo encargado de la estandarización de estos conceptos a nivel internacional para garantizar la comparabilidad entre países de los resultados de la contabilidad nacional. Los esquemas metodológicos que sustentan los cálculos de las cuentas nacionales se adecuan a la disponibilidad de información y a la estructura económica propia de cada país.

De conformidad con las recomendaciones emanadas de la Organización de Naciones Unidas, el PIB se puede obtener de tres maneras distintas: la primera de ellas, quizás la más utilizada, es el método de la producción, que consiste en estimar los dos rubros a que hace referencia la definición anterior, es decir, el valor bruto de producción de cada una de las actividades productivas y su respectivo consumo intermedio, para obtener por diferencia el valor agregado.

Un segundo método es el de los costos, mediante el cual dicho agregado se obtiene por la suma de los componentes del valor agregado (remuneraciones a los asalariados, consumo de capital fijo, impuestos indirectos a la producción menos

subsidios y el excedente de explotación) para todos los establecimientos que realizan actividades de producción residentes en el país.

El tercer método consiste en estimar las diferentes categorías de gasto final, que incluyen el consumo privado y del Gobierno General, la formación bruta de capital y las exportaciones menos las importaciones; el resultado de la suma de estos agregados es el PIB.

En Costa Rica, el Banco Central estima el PIB principalmente por el método de la producción. No obstante, en función de la disponibilidad de estadísticas básicas, también se utilizan los otros dos métodos de manera parcial, lo cual permite analizar la congruencia global de todos los componentes, aún de aquellos que se obtienen como residuo debido a la carencia de datos básicos. De esta manera, partiendo de las estimaciones del valor agregado sectorial, obtenidas por el método de la producción, se utiliza toda la información disponible sobre los costos de producción para estimar los componentes del valor agregado y el excedente de explotación se obtiene por diferencia, que es la partida de cierre de la cuenta de producción, según lo estipulan los lineamientos de Naciones Unidas.

El PIB se puede expresar a precios corrientes y a precios constantes. La valoración de este agregado a precios corrientes significa que el resultado numérico fue calculado utilizando los precios vigentes de cada año. Esta valoración le confiere homogeneidad a las magnitudes de bienes y servicios producidos y permiten su agregación en clasificaciones de distinta índole. Asimismo, dicha valoración permite establecer relaciones proporcionales con otras variables, para determinar, por ejemplo, la magnitud de los desequilibrios macroeconómicos (déficit fiscal en relación con el PIB, entre otros); en estos casos, el PIB se utiliza como variable de escala o de referencia.

El tipo de valoración descrito en el párrafo anterior podría no ser suficiente para realizar algunos análisis económicos, sobre todo cuando se busca analizar los hechos económicos ocurridos dentro de un período definido, debido a que los cambios pueden originarse por alzas importantes en los precios de los bienes y servicios, en lugar de aumentos efectivos en los volúmenes producidos.

Para aislar los efectos que introducen las fluctuaciones en el nivel y estructura de los precios, el PIB también se expresa en términos de los precios de un año determinado o año base, es decir a precios constantes, con lo cual se detecta el flujo real de bienes y servicios.

Para el año específico que se seleccione como base de las cuentas nacionales, la estimación del PIB a precios corrientes y constantes es la misma. Para estimar el PIB a precios constantes de los años anteriores y posteriores al de la base, se emplean diversos métodos, los cuales se describen brevemente a continuación:

- i. Extrapolación de los niveles del año de la base mediante indicadores de volumen físico. En la mayoría de los casos, estos indicadores se elaboran a

partir de la información del volumen de producción bruta, obtenida de muestras de establecimientos representativos de la población, clasificadas por actividades productivas.

- ii. Doble deflación. Este método consiste en construir índices de precios específicos para deflatar los valores a precios corrientes del valor bruto de producción y del consumo intermedio de algunas actividades, con lo cual el valor agregado a precios constantes para la actividad de interés se obtiene por diferencia de esas dos magnitudes.

El método de la extrapolación ha sido el más utilizado en la elaboración de las cuentas nacionales a precios constantes de Costa Rica, debido a la carencia de índices de precios adecuados para deflatar el consumo intermedio. Sólo en algunas pocas actividades productivas se emplea el método de la doble deflación, por ejemplo en el sector construcción.

Debido a la diversidad de productos y actividades generadoras de bienes y servicios que se consideran en el cálculo del PIB, se requiere contar con grandes volúmenes de información, muy detallada. Esta información es producida por un gran número de entidades y organismos de los sectores público y privado y que comprenden toda la gama posible de fuentes generadoras de estadísticas, como son los censos, las encuestas y los registros administrativos

Para efectos del cálculo del PIB a precios de productor, los datos que se recaban representan cantidades producidas de los distintos bienes y servicios, precios para valorar esas cantidades, valores de lo producido por las distintas actividades productivas, valor de las existencias de los productos en proceso y terminados, estructuras de costos de producción de las diversas actividades, liquidaciones presupuestarias y resultados contables de todas las instituciones del sector público, entre otras estadísticas. Esta información como se indicó proviene en la mayoría de los casos de encuestas y de registros administrativos.

D. LA EDUCACIÓN EN FINLANDIA

Finlandia es el tercer país más competitivo del mundo en materia de educación, de acuerdo con el último Índice de Competitividad Global (ICG) del Global Economic Forum, lo que se atribuye al buen funcionamiento de sus instituciones públicas, su transparencia, su capacidad de innovación, su buen sistema de salud y, en especial, a su extraordinario sistema educativo.¹¹

Desde que la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) comenzara en el año 2000 a elaborar su informe PISA (Program for International Student Assessment), Finlandia ha acaparado los primeros puestos en Europa por su nivel educativo, lo que ha despertado el interés por descubrir

¹¹ <http://www.unitedexplanations.org/2012/11/26/por-que-finlandia-tiene-el-mejor-sistema-educativo-del-mundo/>. Consultado el 17 de julio de 2013.

dónde radica el éxito de la educación finlandesa que ha emprendido desde hace 30 años profundas reformas en su sistema educativo , y entre los que destacan 5 aspectos claves:¹²

1. La figura del profesor/a

El aspecto que en reiterados estudios se ha destacado como el más relevante del éxito educativo en Finlandia es el prestigio y la gran valoración que recibe la figura del profesor, aun cuando su sueldo medio no sea muy elevado (de hecho menor que otros países europeos). Tal es la demanda de esta profesión que para el acceso a las facultades de educación se requiere una nota elevada y una prueba de selección. Al final de la carrera los alumnos más brillantes suelen dedicarse a la enseñanza infantil, a la que se considera la etapa decisiva en el proceso educativo.

“Los profesores son pagados directamente por los establecimientos, cuyos presupuestos, solventados por las municipalidades, incluyen los salarios de los docentes... Los profesores consideran igualmente como parte de su trabajo la relación con la familia fuera del horario escolar ... Los profesores finlandeses gozan de condiciones materiales de trabajo particularmente favorables. La carga docente –lo he dicho ya- rara vez excede de 25 alumnos. Las aulas son espaciosas y totalmente equipadas con los recursos más modernos... Una vez que han pasado el trance de la formación y reclutamiento, los profesores gozan de una libertad pedagógica total y de un margen amplio de autonomía y de iniciativa; y seguramente es éste el componente esencial de su motivación... Concluidos sus estudios, los profesores mantienen un contacto estrecho con la universidad. Su nivel de formación y su experticia en pedagogía sostienen su derecho a ser miembros asociados. Ellos participan en la formación de sus colegas acogidos en sus clases e interviniendo en las sesiones de la facultad... Muy preocupados por mantenerse al día con los cambios de la sociedad y de su profesión, los profesores participan regularmente en acciones de formación continua.”¹³

2. El método educativo

El método educativo finlandés cuenta con varios elementos novedosos:

- a. La escolarización se produce a los 7 años, edad cuando los niños llegan a una madurez intelectual suficiente que les permita asimilar y comprender la información que van recibiendo.
- b. Durante los primeros 6 años de la primaria los niños tienen en todas o en la mayoría de las asignaturas el mismo maestro, que vela por que ningún alumno quede excluido, como forma de fortalecer su estabilidad emocional y su seguridad.
- c. Hasta quinto no hay calificaciones numéricas. No se busca fomentar la competencia entre alumnos ni las comparaciones.

¹² Ibid.

¹³ Robert, Paul “La educación en Finlandia: los secretos de un éxito asombroso ‘cada alumno es importante’”. http://www.otraescuelaesposible.es/pdf/secretos_finlandia.pdf. Consultado el 17 de julio de 2013.

d. La atención personal dedicada a cada niño y especialmente a los que van atrasados, atajando los problemas de orden académico en los primeros años de escolarización, cuando es más fácil solucionar las dificultades.

e. Los niños tienen menos horas lectivas que en otros países. Los alumnos solo acuden a clase durante 4 o 5 horas al día durante sus dos primeros años de clase, con deberes en casa que no son excesivos.

f. La relación con el profesor es muy cercana porque no hay más de 20 alumnos por clase.

g. Abandono de las memorizaciones y énfasis en el desarrollo de la curiosidad, la creatividad y la experimentación. No es una cuestión de transmitir información, sino que es más importante aprender a pensar.

h. La tipología de clases, lejos de convertirse en una clase magistral fundamentalmente unidireccional, se convierte en un debate abierto donde los profesores fomentan la participación. Además, el profesor está forzado a ir renovando sus clases y métodos de enseñanza para atraer la atención de los alumnos, actualizando y vinculando aquello que enseña en el aula con sucesos reales y formas que motiven a los estudiantes. Además, el profesor recibe evaluaciones y feedback por parte de otros profesores más experimentados en el modo en que imparten sus clases para que éstos puedan mejorar su método educativo.

3. Los centros educativos

Cada colegio tiene autonomía para organizar su programa de estudios. La educación se concibe como algo gratuito e igual para todos. Los colegios proporcionan libros, ordenadores e incluso la comida. La planificación educativa es consensuada entre los profesores y los alumnos. Los adolescentes dan su opinión sobre las propuestas de los docentes, informan de sus intereses y participan en la organización del curso. Existe un trabajo integrado de todos los estratos del sistema educativo (primaria, secundaria y universidad).

4. La cultura educativa

La familia, la escuela y los recursos socioculturales (bibliotecas, ludotecas, cines, etc.), constituyen tres engranajes que están ligados y funcionan de forma coordinada. En Finlandia el 80% de las familias van a la biblioteca el fin de semana. Además, existe una herencia cultural luterana basada en la responsabilidad que fomenta la disciplina y el esfuerzo.

5. Las políticas en materia de educación

Las ventajas que proporciona el modelo finlandés a sus estudiantes provienen de su gasto público, que representó en 2009 el 6,8% del PIB. Así, la enseñanza

obligatoria (que dura 9 años, de los 7 a los 16) es gratuita en todos sus conceptos, desde el material hasta los gastos de comedor y transporte. También los estudios universitarios son gratuitos, incluidos aquellos destinados a los adultos que, contando con un trabajo, quieren reciclarse o simplemente mejorar su formación.

En Finlandia la educación es uno de los temas sobre el que existe consenso político respecto a su importancia, lo que le ha permitido modificar su sistema en forma progresiva y coherente, independientemente de los cambios de mayoría política.

“Finlandia realizó una descentralización creciente que otorga a las municipalidades amplios poderes en materia de educación. Los programas son, en cambio, responsabilidad del Estado... Una segunda etapa en el proceso de descentralización quedó abierta al otorgar a las municipalidades la posibilidad de definir las orientaciones locales que vienen a completar el programa nacional. Diez años más tarde, la autonomía de las municipalidades será extendida a los establecimientos: desde entonces, las autoridades municipales tienen la capacidad de distribuir los fondos que reciben del Estado, que continúa subvencionando la educación hasta en un 75%. Los profesores dependen completamente de las municipalidades y de los establecimientos para su reclutamiento y la percepción de su salario.”¹⁴

Harri Skog, secretario de Estado de Educación de Finlandia desde 2006, resumía en una frase la importancia de este proceso: *“La educación es la llave para el desarrollo de un país”*, por eso el país nórdico dedica del 11 al 12% de los presupuestos del estado y los ayuntamientos a financiar este modelo de educación, pero de un modo eficiente.

También resulta interesante destacar un informe publicado por la consultoría McKinsey, estudio de *benchmarking* que identifica los factores clave en los países con buenos resultados educativos y los países que están mejorando sus resultados de manera rápida, el cual enfatiza que el factor clave en educación son los profesores:

“Lo importante no es tanto la inversión en edificios ni materiales, sino en la inteligencia y la preparación del profesor. ¿Qué hacen los países más exitosos?: 1) eligen a sus futuros profesores entre los mejores alumnos que salen de la enseñanza media; 2) para poder hacerlo, les pagan tanto a los nuevos docentes como se paga a otros profesionales de alto nivel; 3) los educan con los mejores profesores universitarios; 4) les garantizan un puesto de trabajo después de la formación; 5) les dan un seguimiento durante los primeros años de ejercicio de la profesión. Finlandia hace más o menos esto y, además, ha organizado un servicio eficaz de apoyo para ayudar a los alumnos retrasados en alguna materia.”¹⁵

¹⁴ Ibid.

¹⁵ Enkvist, Inger “Finland’s success in PISA”. http://www.google.co.cr/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&sqi=2&ved=0CDIQFjAB&url=http%3A%2F%2Fdialognet.unirioja.es%2Fdescarga%2Farticulo%2F3294933.pdf&ei=UgvnUZqUAaLc4APD8YHQBA&usg=AFOjCNEncxrNrBhXhsJFtg_CVM17xoUtNg&sig2=cYta5uZffjp_Wl0o8h1bRA&bvm=bv.49405654.d.dmg. Consultado el 17 de julio de 2013.

Dicho Informe también señala no solo que resultan menos exitosas otras medidas, sino también la necesidad de que los países introduzcan cambios o medidas impopulares si se desea priorizar en el elemento considerado clave del éxito en el sistema educativo: la calidad de los profesores:

“El informe McKinsey también demuestra que son menos exitosas medidas como pueden ser: 1) invertir más dinero en la educación de manera general; 2) dar más autonomía a los centros escolares sin cambiar otra cosa; 3) disminuir el número de alumnos por grupo; o 4) aumentar los salarios de los profesores sin cambiar nada más. La novedad del informe es que subraya que hay que ocuparse en primer lugar de lo esencial y que lo esencial es la calidad del profesor...Sin embargo, si un país quiere aplicar los resultados de estas experiencias, es probable que tenga que introducir algunos cambios: a) Si se acepta que lo más importante para el alumno es tener un buen profesor, los sindicatos se ven frente a un gran reto. Van a tener que anteponer el bien de los alumnos y del país a su propia tradición colectivista. Es probable que cambie la legislación laboral y b) Para atraer a buenos candidatos habrá que cambiar la formación docente, lo cual quiere decir librar una batalla con los departamentos de Pedagogía para quitar lo que no es realmente útil.”¹⁶

III.- ANÁLISIS DEL ARTICULADO

ARTÍCULO 1.- En el artículo 1 del Proyecto se establece que para la estimación de los recursos que el Estado debe destinar anualmente para financiar la educación pública, según lo estipula el párrafo segundo del artículo 78 de la Constitución Política, se utilizará la misma y única estimación del PIB que el Banco Central de Costa Rica usa para todos sus análisis e informes macroeconómicos oficiales. Se dispone que el Banco deberá informar y consultar previamente al Ministerio de Educación Pública y a las universidades públicas sobre cualquier modificación que se pretenda realizar a la fórmula de cálculo del PIB, que pueda incidir en la determinación de los recursos que deben destinarse a la educación pública.

Al respecto, se debe considerar que al constituir PIB un valor que surge producto de una estimación, implica que el mismo está sujeto a variabilidad en el tiempo dependiendo de los cambios en la cobertura, la metodología y la calidad de la información utilizada para su cálculo. Un ejemplo de cuanto puede modificarse el valor estimado PIB se dio precisamente en nuestro país en el año 2000 cuando a partir de una modificación en la metodología de cálculo se pasó de una base de referencia de 1966 a una base de referencia de 1991. Esto implicó por ejemplo que el valor del PIB de ese año pasara de ser ₡3.664.002,7 millones a ser ₡4.914.498,2 millones, lo cual implicó una variación del 34.12%¹⁷.

Esta modificación tuvo importantes repercusiones en aquellas variables definidas como porcentaje de este indicador, como es el caso del monto a destinar a la Deuda Política o el monto a destinar al Gasto en Educación. Tómese en cuenta que los proyectos de reforma que definieron los montos a destinar a los rubros

¹⁶ Ibid.

¹⁷ Este acápite se basa en el informe económico al expediente N°15.516.

antes señalados, fueron presentados bajo un esquema de cálculo del PIB distinto del vigente, esto implicó reformas posteriores a las leyes respectivas o “dimensionamientos” en los cálculos, especialmente en cuanto al gasto en educación, como se verá posteriormente, debido a la presión que esto generó para las finanzas públicas, especialmente en el corto plazo. De ahí que es importante considerar que el valor del PIB es revisable y ajustable en el tiempo

En relación con el antecedente al que se ha hecho referencia, se tiene que mediante el artículo único de la Ley número N° 7676 de fecha 23 de julio de 1997, referente a la reforma del Artículo 78 de la Constitución Política, se establece que “[en] la Educación estatal, incluida la superior, el gasto público no será inferior al seis por ciento (6%) anual del producto interno bruto...”. La Ley incluye un artículo transitorio que establece que, mientras no sea promulgada la ley a que se refiere el párrafo segundo del citado artículo, el Producto Interno Bruto se determinará conforme al procedimiento que el Poder Ejecutivo establezca por decreto.

Al respecto, el 28 de agosto del 2000, año en que se produce el cambio de metodología en el cálculo del PIB, se publica el Decreto Ejecutivo N° 28877- H, en el cual se define la aplicación de la metodología del cálculo del porcentaje del PIB que se destina a educación.

Para enfrentar la problemática generada por la variación en la cálculo de la Producción, el Decreto de cita establece una metodología que permite calcular el 6% a destinar a educación utilizando como referencia el PIB según la metodología anterior (base 1966), con el compromiso de acortar año a año a partir del 2001 en un 10% la diferencia con respecto a lo que correspondería reconocer utilizando la nueva metodología del PIB (base 1991), de manera que para el 2010 se estaría reconociendo la totalidad de 6% calculado con la nueva metodología del PIB.

Considerando lo anterior, en el cuadro siguiente se presenta un detalle del monto que según las autoridades gubernamentales se destinaría al sector educación a través de los años durante el periodo 2001 al 2010, tomando como referencia para el cálculo el PIB anterior (base 1966) y el PIB nuevo (base 1991), incluyendo el ajuste por concepto de la diferencia generada entre la metodología de cálculo del año 1966 y del año 1991 de acuerdo con el Decreto Ejecutivo N° 28877-H.

Cuadro N°2: Cálculo del 6% del PIB para el Sector Educación. 2001-2010.

Base cálculo Decreto N° 28877-H.

Cifras en millones de colones corrientes

AÑO	PIB VIEJO 1/ 1966	PIB NUEVO 1/ 1991	6% DEL PIB VIEJO	6% DEL PIB NUEVO	DIFER.	MONTO A RECONO CER POR AÑO 2/	6 % PIB + MONTO A RECONOCE R DIF PIB 3/
2000	3.664.002,7	4.914.498,2	219.840,2	294.869,9	75.029,7		
2001	4.023.074,9	5.394.595,4	241.384,5	323.675,7	82.291,2	8.229,1	249.613,6
2002	4.517.913,2	6.058.894,0	271.074,8	363.533,6	92.458,9	18.491,8	289.566,6

2003	5.204.636,0	6.982.287,5	312.278,2	418.937,3	106.659,1	31.997,7	344.275,9
2004	6.058.196,3	8.126.741,7	363.491,8	487.604,5	124.112,7	49.645,1	413.136,9
2005	7.130.497,0	9.565.678,4	427.829,8	573.940,7	146.110,9	73.055,4	500.885,3
2006	8.335.551,0	11.180.278,7	500.133,1	670.816,7	170.683,7	102.410,2	602.543,3
2007	9.627.561,4	12.915.494,7	577.653,7	774.929,7	197.276,0	138.093,2	715.746,9
2008	11.119.833,4	14.917.396,4	667.190,0	895.043,8	227.853,8	182.283,0	849.473,0
2009	12.843.407,6	17.229.592,8	770.604,5	1.033.775,6	263.171,1	236.854,0	1.007.458,5
2010	14.834.135,8	19.900.179,7	890.048,1	1.194.010,8	303.962,6	303.962,6	1.194.010,8

Notas:

1/ A partir del año 2001 se supone el mismo crecimiento en ambas mediciones del PIB, lo que genera, que la diferencia entre éstos se mantenga el términos porcentuales.

2/ El monto a reconocer por año, corresponde a una décima parte de la diferencia entre ambos PIB's, cuyo porcentaje se acumula año a año. primer año 10%, segundo año 20%, tercer año 30%, etc.

3/ La suma del 6% del PIB viejo más el doceavo correspondiente a las diferencias de ambos PIB del año de vigencia del presupuesto, constituye el monto del Sector Educación para cumplir en el año 10 con el 6% del PIB nuevo.

4/ Corresponde al aumento, en millones de colones, de los montos a reconocer al Sector Educación, de un año a otro.

Los datos del PIB se actualizaron de la Revisión del Programa Monetario.

Fuente: Dirección General de Presupuesto Nacional. Ministerio de Hacienda.

El anterior antecedente es necesario señalarlo debido a que Costa Rica está construyendo una nueva metodología para la estimación del Producto Interno Bruto (PIB) que se espera se implemente a partir del 2015 y que se edificará sobre la base del año 2012. Los motivos para la definición de una nueva metodología radican en que la composición de los diferentes sectores de la economía han cambiado en los últimos 20 años, considerando que la última modificación de este indicador fue en 1991. En la actualidad la economía costarricense no es de 127 sectores sino de 140, y de contabilizar 169 productos el CAB pasará a contar con 200 productos. Con este cambio se espera incorporar en la medición directa de varias áreas importantes de la economía que hasta ahora solo son estimadas, como lo es gran parte del sector privado no financiero, los hogares y las organizaciones no gubernamentales.

El proyecto de cambios es denominado como Cambio de Año Base (CAB) en el Banco Central, inició su ejecución en el 2009 y concluirá en julio del 2015 con la publicación de los nuevos datos. Esta será la primera ocasión en que se hagan los ajustes siguiendo las mejores prácticas estadísticas internacionales dictadas por el Fondo Monetario Internacional y las Naciones Unidas. Además, se seguirán las pautas del manual de cuentas nacionales más reciente, que es del 2008.

La expectativa de que el mapa económico tenga cambios importantes se basa en que en esta ocasión se emplearán mecanismos de medición que nunca antes se habían usado u otras que carecieron de actualización. De acuerdo con lo señalado en el semanario El Financiero, del 11 de marzo del 2012: **"El resultado será una sorpresa y, aunque hay evidencia de que la nueva información traerá varios cambios, se desconoce la magnitud que estos tendrán"**.¹⁸ Si se toma como referencia el último cambio de año base, que actualizó la estructura productiva del país (pasándola de una estructura con base en 1966 a la actual de 1991), el PIB tenía una subestimación del 30%. Como consecuencia, el déficit fiscal se redujo como porcentaje del PIB, y se observó que los recursos invertidos en desarrollo social eran un 20% menor al estimado, entre otros cambios significativos que dibujaron un país con nuevos matices

De aprobarse el proyecto de Ley, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 1, el Gobierno no podría ajustar gradualmente el monto a reconocer como gasto en educación según la regla del 6% del PIB, pues deberá utilizar la misma y única estimación del PIB que el Banco Central de Costa Rica usa para todos sus análisis e informes macroeconómicos oficiales. Dependiendo del resultado del cambio metodológico se podría incrementar de manera importante el gasto en educación, afectando la situación fiscal del país. Se debe señalar que un cambio metodológico en el cálculo del PIB puede llevar a determinar un incremento en la riqueza de una nación, sin embargo no significa un crecimiento en los ingresos fiscales en la misma proporción, especialmente en un país como el nuestro en el que algunos de los sectores más dinámicos de la economía (zonas francas o turismo), y que más aportan al crecimiento de la producción, se encuentran sujetos a esquemas de incentivos fiscales.

Otra consideración que se debe tener presente es que la estimación del crecimiento del PIB para un año en curso o un año futuro puede sufrir variaciones, no solo por las razones ya apuntadas, sino además por las fluctuaciones propias de la actividad económica. Al respecto, una economía pequeña y abierta como la nuestra puede ser susceptible a shocks externos.

Por otro lado, desde el punto de vista estrictamente jurídico, la disposición de que el Banco Central deba informar y consultar previamente al MEP y a las universidades públicas sobre cualquier modificación que se pretenda realizar a la fórmula de cálculo del PIB (que pueda incidir en la determinación de los recursos que deben destinarse a la educación pública), podría violentar la autonomía del Banco Central. La naturaleza jurídica del Banco Central de Costa Rica es de institución autónoma de derecho público, tal y como lo señala el artículo 1 de la Ley Orgánica del Banco Central de Costa Rica, N° 7558 de 3 de noviembre de 1995:

¹⁸ El Financiero 20 de marzo del 2012.

“ Artículo 1.- Definición

El Banco Central de Costa Rica es una institución autónoma de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propios, que forma parte del Sistema Bancario Nacional.”

Finalmente, la prohibición de incluir los recursos asignados al INA o a otros programas de naturaleza similar en la contabilización del presupuesto para la educación pública, encuentra aval en la Resolución N° 6416-2012 de las 9 horas del 18 de mayo de 2012, mediante la cual la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia señala:

“IX.- Sobre la noción de educación estatal que prevé el artículo 78 de la Constitución Política. A juicio de la Sala, cuando el numeral 78 de la Constitución Política alude a un gasto público mínimo en educación estatal, debe entenderse la norma en su contexto completo y exacto, según lo sugiere la Contraloría accionante. De este modo, si en el primer párrafo de la disposición jurídica se hace referencia expresa a los niveles de educación preescolar, general básica y diversificada, para en el segundo apartado emplear el término educación estatal, añadiéndosele la educación superior, debe entenderse que quedan comprendidas todas esas formas de educación, que comparten la calificación de ser gratuitas y costeadas por la Nación, más la educación superior, para efectos de las transferencias que le dirige la administración central. El artículo 1° de la Ley de Adecuación de Términos al Plan Nacional de Desarrollo Educativo, #5193, resulta un elemento útil a esta interpretación, al señalar que el sistema de educación del país, comprende en su sección formal, progresiva, graduada y sistemática los componentes de: a) educación preescolar; b) educación general básica y c) educación diversificada; que la Educación General Básica comprende los ciclos necesarios para una educación primaria de seis años y el primer ciclo de la educación media o secundaria; y que la Educación Diversificada incluye el segundo ciclo de la educación media, secundaria o de bachillerato de la anterior estructura. De esta forma, la expresión educación estatal se refiere a la preescolar, general básica y diversificada, agregándose únicamente la educación superior, que comprende la universitaria y parauniversitaria, para los fines señalados. Los cursos técnicos de capacitación y formación profesional que imparte el Instituto Nacional de Aprendizaje, por el contrario, no se dirigen a obtener el grado de bachillerato en educación media, por lo que no podría asimilarse a un centro educativo de educación diversificada. La Ley para el Financiamiento y Desarrollo de Educación Técnica Profesional, #8283 del 28 de mayo del 2002, tampoco le otorga al Instituto el calificativo de institución de educación diversificada... X.-Por el contrario, el presupuesto del Instituto Nacional de Aprendizaje, en su condición de ente descentralizado con su consecuente patrimonio diferenciado, no afluye en el Presupuesto de la República, y el hecho de ostentar su propia personalidad jurídica compele a que se trate de un ejercicio de ingresos y egresos diverso, autónomo. De esta forma, incluso desde el punto de vista de técnica presupuestaria sería completamente incongruente entender que forma parte del gasto público de la administración central la cuenta presupuestaria de otra administración, salvo que se tratara, como lo advierte la accionante, de transferencias de recursos de la administración central que ella dirigiera al ente, tal y como ocurre con las instituciones de educación superior. El Instituto Nacional de Aprendizaje, en cambio, cuenta con ingresos propios, independientes del Presupuesto de la República, provenientes de la contribución obligatoria que deben brindar los patronos particulares de todos los sectores económicos, con algunas excepciones, así como las instituciones autónomas, semiautónomas y empresas del Estado. Así las cosas, ni del artículo 78 de la Constitución, ni de ninguna otra disposición de la Carta Fundamental, o de las características de las instituciones y ciclos descritos, se desprende la conclusión de incluir el presupuesto del Instituto Nacional de Aprendizaje dentro del gasto público mínimo previsto por el artículo 78 citado, lo cual, consecuentemente, resulta contrario a la Constitución.” (lo destacado en negrita es nuestro)

ARTÍCULO 2.- El artículo 2 del proyecto establece que el Poder Ejecutivo deberá incluir en la exposición de motivos del proyecto de presupuesto ordinario de la República una explicación clara y detallada sobre el cumplimiento de la obligación establecida en el artículo 78 de la Constitución Política. Se debe detallar todos y cada uno de los rubros que componen la asignación de al menos un 8% del PIB para financiar la educación pública. Por su parte, se solicita que la Contraloría General de la República en su análisis técnico del proyecto de ley de presupuesto, deberá verificar el cumplimiento del artículo 78 de la Constitución Política y certificar expresamente si se cumplió o no con dicha obligación.

Sobre los diferentes componentes de la asignación del presupuesto del MEP se debe indicar que se trató de establecer un desglose detallado de los montos de los mismos, sin embargo no fue posible. Ello por cuanto el presupuesto del MEP es muy general, encontrándose únicamente dentro de la exposición de motivos del Proyecto de Ley de Presupuesto 2013 algunos aspectos que indican lo siguiente: “[E]l componente dirigido a educación incluye transferencias al Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) para atender el Programa de Transferencias Monetarias Condicionadas (AVANCEMOS); al Fondo Nacional de Becas (FONABE) destinadas al otorgamiento de becas para estudiantes; el financiamiento de la Universidad Técnica Nacional (UTN); los gastos de operación de los colegios universitarios; y Juntas de Educación y Administrativas para atender el Programa de Comedores Escolares.”¹⁹

Valga indicar que el presupuesto asignado al MEP para el año 2013 por partidas objeto del gasto de acuerdo con el presupuesto ordinario es el siguiente:

Cuadro N° 3: Presupuesto MEP en colones

Partidas objeto de gasto

Año 2013

Total MEP	1.739.517.000.000,0	100,00%
Remuneraciones	1.099.613.300.003,0	63,21%
Servicios	28.000.099.487,0	1,61%
Materiales y suministros	1.539.599.931,0	0,09%
Bienes Duraderos	13.677.128.119,0	0,79%
Transferencias corrientes 1/	557.684.553.405,0	32,06%
Transferencia de capital	39.002.319.055,0	2,24%

Fuente: Dirección de Presupuesto Nacional, Presupuesto para el ejercicio económico 2013.

Nota: 1/ incluye FEES.

Los recursos asignados al MEP durante el 2013, de acuerdo a la información antes indicada se distribuyen de la siguiente manera: el 63,21% (¢1,099,613.30 millones) en remuneraciones, el cual es el monto más alto con respecto a los

¹⁹ Presupuesto Ordinaria y Extraordinario para el ejercicio económico del 2013.

egresos del MEP. Le sigue el de transferencias corrientes con un 32,06% (¢557,684.55 millones). Solo estos dos montos representan el 95,27% del total de los recursos de este ministerio.

El total de los recursos que se le asignaron al MEP en el 2013, los cuales correspondieron a un billón setecientos treinta y nueve mil quinientos diecisiete millones de colones (¢1.739.517.000.000,0), representaron un 6.93% del Producto Interno Bruto (PIB) a precios de mercado proyectado por el Banco Central de Costa Rica (BCCR) para 2013, el cual fue de veinticinco billones noventa y cuatro mil dieciséis quinientos mil colones (¢25,094,016.00 millones), cumpliéndose con ello el requisito contemplado en el Transitorio I de la Ley N° 8954, de asignar a la educación el 6% de PIB.

Recuadro 1: Porcentaje PIB educación

PIB a precios de mercado 2013	25.094.016,5
Presupuesto educación 2013	1.739.517,0
Porcentaje PIB	6,93%

Fuente: Dirección de Presupuesto Nacional.

Se indica en la exposición de motivos del Presupuesto, que para el 2013 el monto asignado el FEES se incrementó en un 13%, como resultado del convenio firmado con las universidades, que vincula el monto a transferir al PIB y a la carga tributaria. Sobre este particular, valga indicar que en agosto del 2010 se firmó un acuerdo entre el Gobierno y estas instituciones en el cual se establece un aumento progresivo de recursos para este fondo entre el 2013 y el 2015 hasta llegar a 1.5% del PIB, en el marco del incremento a la educación del 8% del PIB. En consecuencia, la transferencia al FEES se incrementó de un 1,24% a un 1,28% del PIB en el 2013. Sin embargo, dado que la situación fiscal no permite incrementar el porcentaje del PIB asignado a educación, el aumento de 0,04% del PIB en transferencias al FEES debió acompañarse de una reducción equivalente en la proporción del PIB destinada a atender los otros niveles de la educación.

A efectos de referencia se detalla a continuación los ingresos proyectados en el presupuesto para el año 2013 de algunas de las instituciones relacionadas con la educación.

Cuadro N° 4: Instituciones Vinculadas al Sector Educación
Ingresos proyectados, millones de colones
Presupuesto 2013

Institución	Presupuesto ingresos 2013
Fondo Nacional de Becas	42.674,85
Universidad Técnica	10.594,22
Colegio Universitario de Limón	434,99
Colegio Universitario Cartago	1.306,43
Universidad Estatal a Distancia	15.648,96
Universidad de Costa Rica	101.710,81

Universidad Nacional	33.341,46
Instituto Tecnológico de Costa Rica	23.602,09
Consejo Nacional de Rectores	6.866,78

Fuente: elaboración propia con información del Sistema de Información de Presupuestos Públicos, Contraloría General de la República, consulta realizada el 31 de mayo del 2013.

Sobre el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA), se indica que el presupuesto de esta institución por fallo de la Sala Constitucional de mayo del 2012, no se contempla dentro de los recursos que se destinan a la educación. Cabe mencionar que los ingresos proyectados para esta institución para el año 2013, son de cuarenta y siete mil novecientos veinticuatro millones ciento diez mil colones (¢47.924.110.000,0)²⁰. Asimismo, queda prohibido al Poder Ejecutivo incluir dentro de este cálculo los recursos asignados a otros servicios públicos o programas que no forman parte de los servicios y programas de educación pública.

Por su parte, la Memoria Anual de la Contraloría General del 2012, señala que en el caso del MEP, se ejecutaron ¢1.563.507,5 millones, equivalentes al 6,9% de la producción, mientras que en 2011 este porcentaje fue de un 6,7%, con lo que se da cumplimiento a lo dispuesto en el Transitorio I de la Ley N° 8954 que reforma el artículo 78 de la Constitución Política y eleva al 8% el porcentaje del PIB destinado a educación. Este transitorio indica que el porcentaje de gasto en educación podrá ser menor al 8% del PIB en los ejercicios fiscales anteriores al año 2014, pero no inferior al porcentaje del año anterior. Sobre este tema, la Contraloría General llama la atención sobre la factibilidad de dar cumplimiento a este mandato en 2014, así como sobre la importancia de analizar la calidad del gasto que se está dando en este sector. Además, según se señaló en la Memoria Anual 2010 de la Contraloría General (p.17), esto constituye un reto importante en el mediano y largo plazo, dado que implica un esfuerzo financiero significativo y que la población objetivo se encuentra disminuyendo en términos relativos.

En relación con la función que le asigna este artículo 2 a la Contraloría General de la República, esta asesoría considera que dicha función es materia típica del ente contralor, por lo que, aún no estipulándose en la iniciativa que se comenta esa labor, la misma ya es una de las tareas propias de esa institución.

ARTÍCULO 3.- Señala el artículo 3 que el Ministerio de Hacienda deberá incluir cada año en el Presupuesto Ordinario de la República las partidas necesarias para garantizar una asignación no menor del 8% del PIB del año anterior para la educación pública y deberá priorizar la financiación de ese monto al momento de distribuir los ingresos corrientes del Erario Público, en estricto cumplimiento del artículo 78 de la Constitución Política. Además deberá girar oportunamente la totalidad de los recursos presupuestados.

²⁰ Sistema de Información de Presupuestos Públicos, Contraloría General de la República, consulta realizada el 31 de mayo del 2013.

De acuerdo con la propuesta y para efectos de estimar el monto de recursos a destinar por concepto del 8% del PIB y su impacto en el gasto público se presentan dos posibles escenarios considerando el PIB preliminar para el 2013 y el proyectado para el 2014.

Escenario 1. Incremento en el gasto del Gobierno Central considerando PIB preliminar para 2013

Millones de colones

	MONTO	%PIB
PIB preliminar a precios de mercado 2013	25.094.016,5	
Presupuesto educación 2013	1.739.517,0	6,93
Presupuesto educación con 8% PIB	2.007.521,3	8,00
Incremento gasto del Gobierno Central	268.004,3	1,07

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Dirección de Presupuesto Nacional y del Banco Central

Nota: PIB. Cifras preliminares 2013, proyección 2014 utilizada en el Programa Macroeconómico 2013-14, aprobado por la Junta Directiva del Banco Central de Costa Rica mediante artículo 6 del acta de la sesión 5582-2013 del 30 de Enero del 2013.

De la información anterior se tiene que si el presupuesto en educación pasara en el 2013 al 8% del PIB, el gasto del Gobierno Central se incrementaría en 268.004,3 millones de colones. Si el otorgar más recursos a la educación no se acompaña de medidas tendientes a generar nuevos ingresos o disminuir gastos, el incremento del déficit del Gobierno Central podría causar problemas en la economía. Tómese en cuenta que el déficit estimado para el 2013 se calcula en 1.204.512,79 millones de colones, que de acuerdo al programa macroeconómico del Banco Central de Costa Rica representará un 4,8% del PIB preliminar a precios de mercado para el 2013.

Por otro lado, de la información contenida en el cuadro siguiente se tiene que si el presupuesto en educación pasara en el 2014 al 8% del PIB, el gasto del Gobierno Central se incrementaría en 442.170,8 millones de colones en relación con los recursos del 2013.

Escenario 2: Incremento en el gasto del Gobierno Central y PIB proyectado para 2014

Millones de colones

	MONTO	%PIB
PIB proyectado a precios de mercado 2014	27.271.097,3	
Presupuesto educación 2013	1.739.517,0	6,93
Presupuesto educación con 8% PIB	2.181.687,8	8,00
Incremento gasto del Gobierno Central	442.170,8	1,62

Fuente: Dirección de Presupuesto Nacional y Banco Central

Nota: Cifras preliminares 2011-2012. Proyección 2013-2014 utilizada en el Programa Macroeconómico 2013-14, aprobado por la Junta Directiva del Banco Central de Costa Rica mediante artículo 6 del acta de la sesión 5582-2013 del 30 de Enero del 2013.

Valga indicar que el Presupuesto para el 2013 ya evidencia un desequilibrio fiscal importante. Según se indica en la exposición de motivos del Proyecto de Presupuesto en el mediano plazo y en ausencia de medidas adicionales, las proyecciones señalan un deterioro sostenido en la posición fiscal del Gobierno Central y en la deuda.

Según este documento el deterioro se explica por varios factores. En primer lugar, las tasas de interés internacionales podrían incrementarse en el mediano plazo, lo que, impactaría las tasas en el mercado doméstico. En segundo lugar, el Gobierno debe honrar su obligación constitucional de incrementar el gasto en educación al 8% del PIB en el Presupuesto Nacional de 2014, lo que significa casi un punto porcentual adicional al nivel actual. En tercer lugar, el sistema actual de remuneraciones en el Sector Público aunado al conjunto de obligaciones constitucionales y legales que enfrenta el Estado imprimen una inercia al gasto público difícil de romper sin medidas estructurales.

Estos elementos llevan a una proyección de déficit primario y financiero crecientes. En ausencia de medidas fiscales sustantivas, el déficit primario, que para el 2012 se proyecta en 2,5% del PIB, podría alcanzar un 2,9% del PIB en 2016. Al mismo tiempo, un aumento en las tasas internacionales de interés del orden de 3 puntos porcentuales, en línea con las proyecciones de organismos financieros internacionales, incrementaría el gasto público en intereses de 2,2% en 2012 a 3,7% del PIB en 2016, llevando el déficit financiero al 6,6% del PIB al 2016. El financiamiento de este déficit financiero implicaría un crecimiento sostenido en la deuda del Gobierno Central que alcanzaría un 46% del PIB al cabo de 4 años.

A continuación se detalla los principales rubros cuyo gasto es predeterminado por la Constitución Política.

Cuadro Nº 5: Gobierno Central: Gasto predeterminado por la Constitución Política

GASTO PREDETERMINADO: DENOMINACIÓN	CREACIÓN DEL GASTO: NORMATIVA	DESTINO ESPECÍFICO: AFECTACIÓN	USUFRUCTUARIO
1) El gasto público en educación estatal incluida la superior, no será inferior al 6% anual del producto interno bruto.	Constitución Política (art.78) y Ley 7676 de 23/7/97	Monto anual no inferior al 6% del PIB	Ministerio de Educación Pública y Centros de Educación Estatal Superior.
2) Fondo Especial para el financiamiento de la Educación Superior Estatal.	Constitución Política (art.85) y ley	Impuesto s/ la Renta e Impuestos /Transferencia	UCR, ITCR, UNA y UNED.

GASTO PREDETERMINADO: DENOMINACIÓN	CREACIÓN DEL GASTO: NORMATIVA	DESTINO ESPECÍFICO: AFECTACIÓN	USUFRUCTUARIO
	6580 de 18/05/81	de Bienes Inmuebles	
3) Contribución estatal para sufragar los gastos a los partidos políticos.	Constitución Política (art. 96) y Ley 7675 de 2/7/97	El 0.19% del PIB del año tras anterior a la celebración de las elecciones.	Partidos Políticos con derecho a la contribución estatal
4) Suma no inferior al 6% de los ingresos ordinarios del Proyecto de Ley del Presupuesto Ordinario se asignará al Poder Judicial, calculados para el año económico.	Constitución Política (art.177)	No menos del 6% de los ingresos ordinarios del Proyecto de Presupuesto Ordinario del ejercicio económico.	Corte Suprema de Justicia
5) Contribuciones del Estado a la Seguridad Social	Constitución Política (art. 177)	Establece contribución del Estado como tal y como patrono	CCSS
6) Autonomía Municipal.	Constitución Política (art. 170) y Ley 8106 de 03/07/01	El 10% del Presupuesto ordinario.(en tractos de 1.5% a partir del 2001)	Régimen Municipal

Fuente: 1). Presupuesto de Ingresos 2001, Contraloría General de la República, División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, Área de Ingresos Públicos. 2). Cuadro sobre Destinos Específicos concedidos por Constitución, Ministerio de Hacienda, Dirección General de Presupuesto Nacional, Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria, Asesoría Legal. 3). Constitución Política de Costa Rica. (29 de Junio de 2001). Revisión de leyes por parte del Área Económica.

Ahora bien, en relación con la obligación que se atribuye al Ministerio de Hacienda de incluir cada año en el Presupuesto Ordinario de la República las partidas necesarias para garantizar una asignación no menor del 8% del PIB del año anterior para la educación pública, la iniciativa señala lo siguiente:

“El ministro de Hacienda y demás funcionarios públicos que no cumplan la anterior obligación o que no respeten los destinos específicos establecidos por ley para el financiamiento de la educación pública, incurrirán en el delito de incumplimiento de deberes tipificado en el artículo 339 del Código Penal y podrían ser sancionados con pena de inhabilitación para el ejercicio de cargos públicos de 2 a 4 años, sin perjuicio de que se configure un delito de mayor gravedad.”

Asimismo, la omisión o el retardo en el giro oportuno de la totalidad de los recursos que corresponden a los diversos programas de educación pública, constituyen falta grave de servicio y serán sancionados con despido sin responsabilidad patronal o con destitución inmediata del cargo, en el caso de funcionarios nombrados por el Poder Ejecutivo. Los jefes del Poder Ejecutivo que incumplan con estas obligaciones incurrirán además en la responsabilidad establecida en el artículo 149, inciso 6) de la Constitución Política.

En relación con estas obligaciones a cargo de diversos funcionarios públicos se hacen las siguientes observaciones:

- a) Contradicción entre la sanción estipulada en el artículo 339 del Código penal y la de inhabilitación para el ejercicio de cargos públicos prevista en el proyecto de ley.

Se propone una sanción para la persona que ejerza como ministro de hacienda y demás funcionarios públicos que no incluyan en el presupuesto ordinario de la República las partidas necesarias para garantizar la asignación no menor del 8% del PIB del año anterior para la educación pública y que no prioricen la financiación de ese monto al momento de distribuir los ingresos corrientes del Erario Público, que no los gire de manera oportuna, o que no respeten los destinos específicos establecidos por ley para el financiamiento de la educación pública. De manera que se establecen 4 supuestos ante los cuales se incurrirá en el delito de incumplimiento de deberes tipificado en el artículo 339 del Código Penal. Dicho artículo señala:

“ARTÍCULO 339

Sera reprimido con pena de inhabilitación de uno a cuatro años, el funcionario público que ilegalmente omita, rehúse hacer o retarde algún acto propio de su función. Igual pena se impondrá al funcionario público que ilícitamente no se abstenga, se inhiba o se excuse de realizar un trámite, asunto o procedimiento, cuanto está obligado a hacerlo.”

Como se observa, el citado artículo 339 del Código Penal establece una sanción para el funcionario público que cometa el delito de incumplimiento de deberes, de 1 a 4 años de inhabilitación. Sin embargo, la norma propuesta en este proyecto sanciona con pena de inhabilitación para el ejercicio de cargos públicos de 2 a 4 años, sin perjuicio de que se configure un delito de mayor gravedad. A partir de lo anterior, existe una incertidumbre y una falta de claridad en la norma sobre cuál es la sanción. Esto genera un roce con el principio constitucional de seguridad jurídica, por lo que se recomienda aclarar si la pena a aplicar sería la contenida en el artículo 339 del Código Penal o la pena mayor de 2 a 4 años de inhabilitación.

Por otra parte, la misma Sala Constitucional ha destacado que lo que hace el legislador es fijar parámetros en cuanto al monto de la pena a imponer y los motivos de atenuación o agravación de la misma, a los que debe adecuar el juez su actuación tendiente a una pena justa y equitativa:

“ III.- La pena, consecuencia necesaria de la falta cometida por un sujeto penalmente responsable, debe ser adecuada al hecho antisocial que le sirve de antecedente, es decir, debe haber proporcionalidad entre delito y pena, adecuación en la que la gravedad del hecho, los motivos determinantes, la personalidad del autor y en especial el grado de culpabilidad, tienen marcada trascendencia. Existen tres clases o niveles de individualización de la pena: legal, judicial y administrativa. En el plano legislativo, más que individualización, lo que hace el legislador es fijar parámetros en cuanto al monto de la pena a imponer y los motivos de atenuación o agravación de la misma, a los cuales debe adecuar el juez su actuación. Es el juez quién verdaderamente individualiza la pena, en la sentencia condenatoria, es él que determina cuál es la pena justa y equitativa que le corresponde al sujeto en los casos concretos sometidos a su conocimiento. Las posibilidades de realizar una acertada individualización judicial de la pena, están en relación directa con la amplitud del margen de discrecionalidad, que el legislador le deje a los órganos jurisdiccionales encargados de aplicar la ley penal a los casos concretos. Entre más amplio sea ese margen, mayores serán las posibilidades de que el juez pueda adecuar correctamente la pena a las particularidades del caso y a la personalidad de los sujetos que debe juzgar. El que exista ese margen de discrecionalidad para el juzgador, no representa entonces una violación a los principios constitucionales, sino más bien una garantía de que la pena se impondrá en forma individualizada, atendiendo a las características y circunstancias concretas del caso en particular...”²¹

b) Destitución de un funcionario público según lo estipulado en la Ley General de Administración Pública.

Otro aspecto que conviene ser comentado, es la disposición que señala que, ante la omisión o el retardo en el giro oportuno de la totalidad de los recursos que corresponden a los diversos programas de educación pública, los mismos constituirán falta grave de servicio y serán sancionados con despido sin responsabilidad patronal o con destitución inmediata del cargo, en el caso de funcionarios nombrados por el Poder Ejecutivo.

En este sentido, es necesario aclarar que antes de establecer dicha sanción, se han de respetar las garantías esenciales del debido proceso y lo dispuesto en el artículo 308 de la Ley General de la Administración Pública²², que obliga la realización de un procedimiento ordinario en los casos en que los procedimientos disciplinarios conduzcan a la aplicación de sanciones de suspensión o destitución, o cualesquiera otras de similar gravedad, y señala además la Procuraduría General de la República en la Opinión Jurídica OJ-2-2009 de 12 de enero de 2009:

²¹ Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Resolución N° 8015-99 de las 11:57 horas de 15 de octubre de 1999 .

²² “CAPITULO PRIMERO.- Del Procedimiento Ordinario. Artículo 308.- 1. ... El procedimiento que se establece en este Título será de observancia obligatoria en cualquiera de los siguientes casos: a) Si el acto final puede causar perjuicio grave al administrado, sea imponiéndole obligaciones, suprimiéndole o denegándole derechos subjetivos, o por cualquier otra forma de lesión grave y directa a sus derechos o intereses legítimos; y b) Si hay contradicción o concurso de interesados frente a la Administración dentro del expediente. 2. Serán aplicables las reglas de este Título a los procedimientos disciplinarios cuando éstos conduzcan a la aplicación de sanciones de suspensión o destitución, o cualesquiera otras de similar gravedad.”

“La responsabilidad personal del funcionario únicamente puede determinarse si se demuestra el dolo o la culpa grave (artículo 199 de la Ley General de la Administración Pública), para lo cual se requiere de un procedimiento ordinario donde se le permita ejercer a plenitud el derecho de defensa y el debido proceso.”²³

c) Qué implica la responsabilidad señalada en el numeral 6 del artículo 149 de la Constitución Política.

Los jefes del Poder Ejecutivo que incumplan con estas obligaciones incurrirán además en la responsabilidad establecida en el artículo 149, inciso 6) de la Constitución Política.

“ARTÍCULO 149.- El Presidente de la República, y el Ministro de Gobierno que hubieran participado en los actos que en seguida se indican, serán también conjuntamente responsables:

6) En todos los demás casos en que por acción u omisión viole el Poder Ejecutivo alguna ley expresa.”

Este artículo, en cuanto a sus implicaciones, debe verse en conjunto con lo estipulado en los artículos 148, 150 y 151 constitucionales²⁴, todos relativos a las responsabilidades de quienes ejercen el Poder Ejecutivo.

Sobre el tema de la responsabilidad tanto penal, como civil y disciplinaria que pudiera derivarse de las actuaciones u omisiones de estos funcionarios, la Procuraduría General de la República ha destacado la competencia de los órganos jurisdiccionales penales en el conocimiento e instrucción formal de los hechos considerados delictivos. Además, en cuanto a la responsabilidad disciplinaria la Procuraduría, en la Opinión Jurídica OJ-079-96 de 20 de diciembre de 1996 ha señalado lo siguiente:

²³ *“Artículo 199.- 1. Será responsable personalmente ante terceros el servidor público que haya actuado con dolo o culpa grave en el desempeño de sus deberes o con ocasión del mismo, aunque sólo haya utilizado los medios y oportunidades que le ofrece el cargo. 2. Estará comprendido en tales casos el funcionario que emitiera actos manifiestamente ilegales, y el que los obedeciere de conformidad con esta ley. 3. Habrá ilegalidad manifiesta, entre otros casos, cuando la Administración se aparte de dictámenes u opiniones consultivos que pongan en evidencia la ilegalidad, si posteriormente se llegare a declarar la invalidez del acto por las razones invocadas por el dictamen. 4. La calificación de la conducta del servidor para los efectos de este artículo se hará sin perjuicio de la solidaridad de responsabilidades con la Administración frente al ofendido.”*

²⁴ *“ARTÍCULO 148.- El Presidente de la República será responsable del uso que hiciere de aquellas atribuciones que según esta Constitución le corresponden en forma exclusiva. Cada Ministro de Gobierno será conjuntamente responsable con el Presidente, respecto al ejercicio de las atribuciones que esta Constitución les otorga a ambos. La responsabilidad por los actos del Consejo de Gobierno alcanzará a todos los que hayan concurrido con su voto a dictar el acuerdo respectivo.”*

“ARTÍCULO 150.- La responsabilidad de quien ejerce la Presidencia de la República y de los Ministros de Gobierno por hechos que no impliquen delito, solo podrá reclamarse mientras se encuentren en el ejercicio de sus cargos y hasta cuatro años después de haber cesado en sus funciones.

ARTÍCULO 151.- El Presidente, los Vicepresidentes de la República o quien ejerza la Presidencia, no podrán ser perseguidos, ni juzgados sino después de que, en virtud de acusación interpuesta, haya declarado la Asamblea Legislativa haber lugar a formación de causa penal.”

“[En] punto a la posible responsabilidad disciplinaria que pudiera acreditarse a los funcionarios que así corresponda, ello dependerá del resultado del obligado y necesario levantamiento de los respectivos procedimientos administrativos que la administración activa competente levante en cada caso, debiéndose respetar en cada uno de ellos los principios constitucionales y legales rectores que informan el debido proceso, el derecho de audiencia y defensa previas (tal y como lo prevén los artículos 211.3 en relación con el 308.2, ambos de la LGAP). Además, para ello deberá determinarse y valorarse, previamente, si la persona contra la cual se pretende iniciar el respectivo procedimiento administrativo, se mantiene aún como funcionario público -condición ésta necesaria para que le sea aplicable el régimen disciplinario-; y si en cada caso particular no han mediado o acaecido términos de prescripción, todo lo cual deberá quedar bajo la absoluta responsabilidad de cada administración activa el determinarlo. Sobre este último aspecto, es dable también tener en consideración que si bien la LGAP no establece de manera expresa el plazo de prescripción aplicable en los casos que nos ocupan, supletoriamente surge el dado en el Código de Trabajo, en particular lo dispuesto en su numeral 603 que advierte que "los derechos y acciones de los patronos para despedir justificadamente a los trabajadores o para disciplinar sus faltas prescriben en un mes, que comenzará a correr desde que se dio causa para la separación o, en su caso, desde que fueron conocidos los hechos que dieron lugar a la corrección disciplinaria. Lo anterior sin perjuicio del plazo de prescripción previsto para el caso del régimen disciplinario de los servidores de la Hacienda Pública -entiéndase "aquellos agentes que, por cualquier título, estén encargados de la administración del patrimonio público", según lo conceptualiza el artículo 8 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República-, que según el numeral 71 de dicha Ley Orgánica del órgano contralor No. 7428 de 7 de setiembre de 1994 es de dos años, "contados a partir del conocimiento comprobado de la falta por parte del órgano competente, para iniciar el respectivo procedimiento sancionatorio". Sin embargo, el mismo numeral agrega posteriormente que "cuando el autor de la falta sea el jerarca, el plazo empezará a correr a partir de la fecha en que él termine su relación de servicio con el ente, la empresa o el órgano respectivo".

Por su parte, en la citada Opinión Jurídica la Procuraduría también es clara en afirmar que, en cuanto a la posible responsabilidad civil que se pudiera imputar a los funcionarios o exfuncionarios, ello sólo procederá en el tanto la administración que corresponda, logre determinar mediante los respectivos procedimientos administrativos de rigor, si ha mediado contra ella algún tipo de daño efectivo que sea susceptible de ser evaluable e individualizable y, sobre todo, imputable a la persona contra quien se enderezaría la acción de responsabilidad en materia civil. Agrega la Procuraduría General:

“En este sentido, ténganse también en cuenta los plazos de prescripción que recientemente han sido establecidos mediante la Ley N° 7611 de 12 de julio de 1996, la cual reformó los numerales 198, 207 y 208 de la Ley General de la Administración Pública LGAP. Así, vemos que el artículo 198 de la LGAP indica expresamente: 'Artículo 198.- El derecho de reclamar la indemnización a la Administración prescribirá en cuatro años, contados a partir del hecho que motiva la responsabilidad. El derecho de reclamar la indemnización contra los servidores públicos prescribirá en cuatro años desde que se tenga conocimiento del hecho dañoso' (...) A partir de cuándo se tiene conocimiento del hecho dañoso y, sobre todo, la identidad de su agente causante, es criterio de este Despacho que dicho plazo comienza a correr una vez dictado el acto final del procedimiento administrativo levantado al efecto por parte de la administración activa, por cuanto es dicho procedimiento el que ha de utilizarse con el objeto de determinar al responsable del hecho dañoso (ello incluso estaría en armonía y concordancia con lo anteriormente dispuesto de manera similar por la Sección Primera del Tribunal Superior

Contencioso Administrativo, en particular en sus sentencias No. 1330-89 de las 10:30 horas del 19 de setiembre de 1989, N° 191-90 del 5 de abril de 1990 y N° 159-95 de las 10:00 horas del 5 de abril de 1995). De todas formas, es clara la afirmación contenido en el artículo 207 de la LGAP en el sentido de que "vencidos los plazos de prescripción a que se refiere el artículo 198 de esta ley, el Estado no hará reclamaciones a sus agentes por daños y perjuicios".

ARTÍCULO 4.- Se dispone en el artículo 4 que partir de la entrada en vigencia de esta ley todos los ingresos adicionales que obtenga el Estado costarricense como consecuencia de modificaciones posteriores a las leyes tributarias, ya sea por la creación de nuevos tributos, el aumento de los existentes, la eliminación o reducción de exenciones o una mejora sustantiva en la gestión de cobro deberán destinarse exclusivamente al cumplimiento de la obligación establecida en el artículo 78 de la Constitución Política, y una vez alcanzado, al menos, el mínimo establecido en dicha norma constitucional podrán destinarse a otros fines. Se exceptúan de la disposición otros destinos específicos creados expresamente por ley.

En relación con este tema basta decir que una gran parte del gasto presupuestario se encuentra predeterminado en normas constitucionales o por leyes que establecen un destino específico. Otro porcentaje muy importante se asocia con obligaciones ineludibles como son las partidas de salarios y pensiones o el pago de intereses, de manera que incrementos en la generación de ingresos normalmente se ven absorbidos por estos rubros. Por ello, para garantizar lo propuesto en la norma se requeriría de una reforma estructural y profunda en la estructura del gasto.

ARTÍCULO 5.- Este artículo señala que ningún órgano o ente de la Administración Pública podrá imponer restricciones presupuestarias, límites de gasto, obligaciones de guardar superávit o cualquier otra medida análoga al MEP, las universidades públicas, las juntas de educación y juntas administrativas y demás dependencias o instituciones encargadas de ejecutar los programas de educación pública indicados en el artículo 78 constitucional, siempre que dichas limitaciones o restricciones impliquen la sub ejecución del presupuesto de forma tal que en el ejercicio económico respectivo no se invierta efectivamente en educación pública al menos del 8% del PIB del año anterior.

Al respecto, y como se señaló en un apartado anterior, la Sala Constitucional, en la Resolución N°11515-2002 de las 8:52 horas de 6 de diciembre de 2002 ha afirmado que el derecho a la educación, como derecho fundamental que es, no puede estar sujeto a restricciones, limitaciones o condicionamientos de índole presupuestario, pues su satisfacción no reviste carácter de opcional para los poderes públicos, sino que se constituye en un mandato incuestionable consagrado en la Constitución Política y en instrumentos de derecho internacional público de derechos humanos.

En igual sentido, la Procuraduría General de la República, ha afirmado que cuando se está ante un gasto necesario, ni el Poder Ejecutivo ni el Legislativo están autorizados para no realizarlo, de manera que en estos casos no caben las sub ejecuciones ni los recortes presupuestarios:

*“La doctrina hoy reconoce que, en el presupuesto nacional, se encuentran gastos necesarios y, por consiguiente, no sujetos a la discreción del Poder Ejecutivo ni del Legislativo, ya que son indispensables para que la Administración Pública cumpla con las funciones y fines que le impone el ordenamiento jurídico, en especial con la prestación de ciertos servicios que se consideran fundamentales para evitar el caos social y político. Desde esta óptica, **cuando estamos frente a un gasto necesario (porque es indispensable para el normal funcionamiento de los servicios esenciales que presta la Administración Pública, porque permite darle contenido a un derecho humano de los habitantes de la República o porque constituye una obligación ineludible de los Poderes Públicos), el Poder Ejecutivo no está autorizado por el ordenamiento jurídico para no realizarlo; en pocas palabras, en estos casos, no caben las subejecuciones ni los recortes presupuestarios, por la elemental razón de que al existir el contenido presupuestario y la obligación o el deber de pagar, el Estado no tiene otra alternativa que realizar el gasto...**”²⁵ (lo destacado en negrita es nuestro)*

Como una reflexión final y teniendo presente la experiencia finlandesa, el cambio hacia un sistema educativo exitoso en términos de no abandono de las aulas, buenos resultados en las materias, estudiantes participativos y motivados y profesores realizados y comprometidos, donde la gran brecha entre educación pública y privada vaya desapareciendo, exigen de un aumento en los recursos que actualmente se destinan a la educación, pero más allá, exigen de que dichos recursos sean utilizados eficientemente.

Este esfuerzo nacional ha de pasar por mejorar no solo la infraestructura educativa sino también la calidad del profesorado y su selección; cambios en el método educativo tendientes al desarrollo de la curiosidad, la creatividad y la experimentación; un trabajo integrado de todos los estratos del sistema educativo (primaria, secundaria y universidad); el compromiso de la familia y el fortalecimiento de los recursos socioculturales (bibliotecas, ludotecas, cines, etc.); y la existencia de un consenso político que permita modificaciones del sistema educativo de manera progresiva y coherente, independientemente del partido político que se encuentre en el poder.

La experiencia de otros países pareciera demostrar que los grandes cambios en el sistema educativo no se van a producir a partir de la implementación de medidas o leyes aisladas, sino a partir de modificaciones integrales, progresivas y planificadas.

Con base en lo anterior, y salvo la observación en cuanto al posible roce de constitucionalidad por violación al principio de autonomía institucional, esta Asesoría considera que la aprobación de la presente iniciativa obedece a un

²⁵ Procuraduría General de la República, dictamen C-269-2002 de 10 de octubre de 2002.

asunto de conveniencia y oportunidad política, materia en la cual la Asamblea es soberana.

IV.- ASPECTOS DE TRÁMITE Y PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO

VOTACIÓN

El proyecto de ley requiere para su aprobación de la mayoría absoluta de los votos presentes, conforme con el artículo 119 de la Constitución Política.

DELEGACIÓN

El proyecto de ley puede ser delegado a una Comisión con Potestad Legislativa Plena, por no encontrarse entre las excepciones contempladas en el párrafo tercero del artículo 124 constitucional que indica lo siguiente:

***“ARTÍCULO 124.- (. . .) No procede la delegación si se trata de proyectos de ley relativos a la materia electoral, a la creación de los impuestos nacionales o a la modificación de los existentes, al ejercicio de las facultades previstas en los incisos 4), 11), 14), 15) y 17) del artículo 121 de la Constitución Política, a la convocatoria a una Asamblea Constituyente, para cualquier efecto, y a la reforma parcial de la Constitución Política. (. . .)”** (lo resaltado en negrita es nuestro)*

CONSULTA OBLIGATORIA

- Banco Central de Costa Rica (artículo 190 de la Constitución Política)
- Universidades públicas (artículo 88 de la Constitución Política)
- Instituto Nacional de Aprendizaje (artículo 190 de la Constitución Política)

V.- FUENTES

CONSTITUCIÓN POLÍTICA, LEYES Y REGLAMENTOS

- Constitución Política de la República de Costa Rica, del 7 de noviembre de 1949 y sus reformas (artículos 78, 88, 119, 124, 148-151, 190).
- Código Penal, Ley N° 4573 de 4 de mayo de 1970 (artículo 339).
- Ley General de la Administración Pública, N° 6227 de 2 de mayo de 1978 (artículos 198, 199, 207, 211, 308).
- Ley Orgánica del Banco Central de Costa Rica, N° 7558 de 3 de noviembre de 1995 (artículo 1).
- Reforma del artículo 78 de la Constitución Política, Ley N° 8954 de 9 de junio de 2011.

RESOLUCIONES JUDICIALES

- Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Resolución N° 8015-99 de las 11:57 horas de 15 de octubre de 1999.
- Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Resolución N° 7163-2001 de las 15:02 horas de 24 de julio de 2001.
- Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Resolución N° 11515-2002 de las 8:52 horas de 6 de diciembre de 2002.
- Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Resolución N° 2794-2003 de las 14:52 horas de 8 de abril de 2003.
- Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Resolución N° 8915 de las 16:24 horas de 18 de agosto de 2004.
- Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Resolución N° 6585-2005 de las 20:27 horas de 31 de mayo de 2005.
- Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Resolución N° 11043 de las 15 horas de 23 de junio de 2010.
- Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Resolución N° 02104 de las 14:59 horas de 23 de febrero de 2011.
- Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Resolución N° 6416-2012 de las 9 horas de 18 de mayo de 2012.

OTRAS FUENTES

- Enkvist, Inger “Finland’s success in PISA”. http://www.google.co.cr/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&sqi=2&ved=0CDIQFjAB&url=http%3A%2F%2Fdialnet.unirioja.es%2Fdescarga%2Farticulo%2F3294933.pdf&ei=UgvnUZqUAaLc4APD8YHQBA&usq=AFQjCNEncxrNrBhXhsJFtg_CVM17xoUtNg&sig2=cYta5uZffjp_WI0o8h1bRA&bvm=bv.49405654,d.dmg. Consultado el 17 de julio de 2013.
- <http://www.unitedexplanations.org/2012/11/26/por-que-finlandia-tiene-el-mejor-sistema-educativo-del-mundo/>. Consultado el 17 de julio de 2013.
- Robert, Paul “La educación en Finlandia: los secretos de un éxito asombroso ´cada alumno es importante’”. http://www.otraescuelaesposible.es/pdf/secretos_finlandia.pdf. Consultado el 17 de julio de 2013.
- Procuraduría General de la República, Opinión Jurídica OJ-079-96 de 20 de diciembre de 1996.

- Procuraduría General de la República, dictamen C-269-2002 de 10 de octubre de 2002.
- Procuraduría General de la República, Opinión Jurídica OJ-189-2005 de 28 de noviembre de 2005.
- Procuraduría General de la República, Opinión Jurídica OJ-2-2009 de 12 de enero de 2009.
- Proyecto de ley *“Reforma del artículo 78 de la Constitución Política para el fortalecimiento del derecho a la educación”*, expediente N° 15638.

EXPEDIENTE N° 18.750
/eeb.-