

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

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**

**JOSÉ MARÍA VILLALTA FLOREZ ESTRADA
DIPUTADO**

EXPEDIENTE N.º 18.750

**DEPARTAMENTO DE SERVICIOS
PARLAMENTARIOS**

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 N.º 18.750

ASAMBLEA LEGISLATIVA:

Considerando:

1.- Que el 9 de junio de 2011, mediante la aprobación de la Ley N.º 8954, la Asamblea Legislativa reformó el párrafo segundo del artículo 78 de la Constitución Política de la República de Costa Rica, aumentando del 6% -hasta entonces vigente-, a no menos del 8% del Producto Interno Bruto (PIB) el monto anual que el Estado debe destinar a financiar la Educación Pública en sus fases: preescolar, general básica, diversificada y superior.

Sin embargo, en ese mismo párrafo segundo del artículo 78 constitucional, se estableció que ese financiamiento del 8% del PIB se estimará “de acuerdo con la ley”.

2.- Que, a su vez, el transitorio II del mismo artículo 78 de la Constitución Política reformado por la misma Ley N.º 8954, de 9 de junio de 2011, estableció que:

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.

3.- Que la reforma constitucional realizada mediante la Ley N.º 8954 entró en vigencia a partir de su publicación en el diario oficial La Gaceta el

16 de agosto de 2011. Esto significa que el plazo de un año establecido por el transitorio II para la aprobación de la ley que regulará la asignación de recursos públicos equivalente, al menos, al 8% para financiar la educación pública en todas sus modalidades, venció ampliamente, desde el 16 de agosto de 2012.

4.- Que el concepto del Producto Interno Bruto es un concepto técnico definido internacionalmente como:

El valor monetario de los bienes y servicios finales producidos por una economía en un período determinado, generalmente un año.

Y es en este mismo sentido que lo utiliza el Banco Central de Costa Rica (BCCR), que calcula el PIB anual a partir del Sistema de Cuentas Nacionales (SCN). El SCN, consta de un conjunto coherente, sistemático e integrado de cuentas macroeconómicas, balances y cuadros basados en un conjunto de conceptos, definiciones, clasificaciones y reglas contables aceptados internacionalmente. Ofrece un marco contable amplio dentro del cual pueden elaborarse y presentarse datos económicos en un formato destinado al análisis económico, a la toma de decisiones y a la formulación de la política económica¹.

El SCN permite elaborar las cuentas de la actividad económica en su conjunto, a través de la medición del PIB. Adicional a lo anterior, este sistema mide otro conjunto de variables que dan cuenta de la actividad de la producción, el ingreso generado por la actividad productiva, cómo se distribuye ese ingreso en los diferentes propietarios de los factores productivos, en qué gastan los consumidores intermedios y finales, cuánto de la producción se exporta, cuánto se requiere importar, etc².

De la misma forma en que las empresas registran contablemente en sus estados financieros sus operaciones con el fin de disponer de información que les permita conocer su situación en un momento determinado y cuantificar las operaciones que realizan durante un período, el país registra, con base en el Sistema de Cuentas Nacionales, transacciones económicas, tales como: producción, consumo, ahorro, inversión, relaciones monetarias con el exterior, entre otras.

El Sistema de Cuentas Nacionales constituye la estructura conceptual organizada en la que se introduce la información estadística

¹ DANE, *Ficha Metodológica. Cuentas Nacionales Anuales*. Tomado de página web: http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/fichas/pib/ficha_ctas_anuales.pdf

² Marcelo Ortuzar Ruiz, *El concepto de cuenta satélite y la generación de normas y orientaciones por los organismos internacionales*. Cepal, Taller Internacional Cuentas Nacionales de Salud y Género, Santiago de Chile, 2001.

económica de que dispone un país y se sustenta en lineamientos internacionales dictados por un conjunto de instituciones multilaterales con el propósito de garantizar la comparabilidad internacional de los datos de los diferentes países.

En la actualidad, Costa Rica está utilizando el Sistema de Cuentas Nacionales 1993 preparado bajo los auspicios del Grupo Intersecretarial de Trabajo sobre Cuentas Nacionales, la Comisión de las Comunidades Europeas (Eurostat), el Fondo Monetario Internacional (FMI), la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OECD), la Organización de Naciones Unidas (ONU) y el Banco Mundial.

El SCN 93 ofrece un marco contable amplio dentro del cual pueden elaborarse y presentarse datos económicos en un formato destinado al análisis económico, a la toma de decisiones y a la formulación de la política económica. Las cuentas en sí mismas presentan, en forma condensada, un gran volumen de información detallada, organizada de acuerdo con determinados principios y percepciones acerca del funcionamiento de la economía. Constituyen un registro completo y pormenorizado de las complejas actividades económicas que tienen lugar dentro de una economía y de la interacción entre los diferentes agentes económicos, o grupos de estos, que tienen lugar en los mercados o en otros ámbitos.

En la práctica, las cuentas nacionales se elaboran para una sucesión de períodos, proporcionando así un flujo continuo de información que es indispensable para el seguimiento, análisis y evaluación de los resultados de la economía a lo largo del tiempo. Finalmente, el SCN incluye una cuenta del exterior que muestra las relaciones entre una economía y el resto del mundo³. Por otro lado, el BCCR se encuentra actualizando el año base para el nuevo cálculo del PIB, que se estrenará en el año 2015⁴.

5.- Que el cálculo del PIB que realiza anualmente el BCCR es uno solo y es el utilizado para estimar todas las magnitudes macroeconómicas que orientan las decisiones del propio BCCR, de las instituciones estatales y gubernamentales del país, así como del sector privado.

6.- Que la Resolución N.º 006416-2012 de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, de 18 de mayo de 2012 concluyó que:

“Conclusión. Con base en los argumentos expuestos anteriormente corresponde declarar inconstitucional la omisión del título 210 de la Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para

³ Banco Central de Costa Rica. Departamento de Contabilidad Social. *Introducción a los Conceptos, Fuentes y Métodos de las Cuentas Nacionales de Costa Rica*. Mayo, 2002.

⁴ http://www.elfinancierocr.com/ef_archivo/2012/marzo/11/enportada3090378.html

el Ejercicio Económico del 2007, Ley #8562, de cubrir el monto mínimo de gasto público en educación estatal, previsto en el artículo 78 de la Constitución Política, correspondiente en ese momento al 6% anual del PIB, pues debe interpretarse que no forma parte de ese gasto el presupuesto ordinario del Instituto Nacional de Aprendizaje, con lo cual el monto incluido equivale tan solo a un 5,4% del PIB. Por conexidad, se declara también inconstitucional la omisión del título 210 de la Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el Ejercicio Económico del 2008, Ley #8627, de prever un monto equivalente o superior al 6% anual del PIB para la educación estatal, el cual alcanzó un 5,7% del PIB.”

7.- Que es indispensable establecer mecanismos de información que garanticen transparencia en la asignación de recursos a los programas de educación pública, así como medidas efectivas de control para asegurar el efectivo cumplimiento de la obligación constitucional de destinar al menos del 8% del PIB a la educación. Deben existir sanciones contundentes en sede administrativa, disciplinaria y penal para aquellos funcionarios públicos que incumplan esta obligación o no giren oportunamente los recursos presupuestados.

8.- Que para hacer efectivo el precepto establecido en el artículo 78 de la Constitución Política también es necesario garantizar que los nuevos ingresos que obtenga el Estado costarricense mediante reformas a las leyes tributarias sean destinados prioritariamente a financiar los programas de educación pública. En este sentido, la presente iniciativa no excluye que durante su discusión legislativa se puedan incluir reformas tributarias específicas destinadas exclusivamente a garantizar el financiamiento de programas de educación pública. Para efectos de conexidad se aclara que la voluntad del legislador proponente incluye esta posibilidad.

9.- Que no basta con el compromiso de presupuestar recursos públicos para la educación si estos recursos no llegan a ejecutarse efectivamente, porque a las distintas dependencias e instituciones encargadas de los programas educativos se les imponen limitaciones o restricciones sobre la ejecución de su presupuesto. Estas restricciones no deben tener cabida cuando se trata de programas de educación pública, pues de lo contrario, se estaría violentando el objetivo fundamental del artículo 78 de la Constitución Pública: garantizar que exista inversión pública efectiva en educación, equivalente al menos al 8% del PIB.

10.- Que esta Asamblea Legislativa se encuentra en mora constitucional, porque ha incumplido el plazo perentorio establecido en el transitorio II del artículo 78 de la Constitución Política (reformada mediante la Ley N.º 8954) para dictar la ley que regule el cumplimiento de la obligación constitucional de invertir al menos el 8% del PIB en educación pública.

Desde hace más de siete meses se venció este plazo constitucional sin que el Parlamento haya dictado la respectiva legislación. Mediante la presente iniciativa se busca corregir esta gravísima omisión y dar cumplimiento al mandato establecido en nuestra Carta Magna.

En virtud de las consideraciones expuestas, proponemos a la Asamblea Legislativa el presente proyecto de ley, para su estudio, trámite expedito y pronta aprobación por parte de los señores diputados y las señoras diputadas.

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA
DECRETA:

**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**

ARTÍCULO 1.- Para la estimación no menor del 8% del Producto Interno Bruto (PIB) que el Estado debe destinar anualmente para financiar la educación pública en sus fases: preescolar, general básica, diversificada y superior, según lo estipula el párrafo segundo del artículo 78 de la Constitución Política de la República de Costa Rica, 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 de Costa Rica 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 de conformidad con el artículo 78 de la Carta Magna.

Los recursos asignados al Instituto Nacional de Aprendizaje o a otros programas de naturaleza similar no podrán incluirse en la contabilización del presupuesto de la educación pública para efectos de verificar el cumplimiento del porcentaje establecido en el artículo 78 de la Constitución Política. 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.

ARTÍCULO 2.- Al momento de enviar el proyecto de presupuesto ordinario de la República para cada ejercicio económico, el Poder Ejecutivo deberá incluir en la exposición de motivos una explicación clara y detallada sobre el cumplimiento de la obligación establecida en el artículo 78 de la Constitución Política, detallando todos y cada uno de los rubros que componen la asignación de al menos un 8% del PIB para financiar la educación pública.

En su análisis técnico del proyecto de ley de presupuesto ordinario correspondiente a cada ejercicio económico, la Contraloría General de la República deberá verificar el cumplimiento del artículo 78 de la Constitución Política y certificar expresamente si se cumplió o no con dicha obligación.

ARTÍCULO 3.- 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.

El ministro o la ministra de Hacienda y los demás funcionarios públicos que no cumplan oportunamente la obligación indicada en el párrafo anterior 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 dos a cuatro 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 según lo dispuesto en el artículo 78 de la Constitución Política, 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 de los departamentos que incumplan con estas obligaciones incurrirán además en la responsabilidad establecida en el artículo 149, inciso 6) de la Constitución Política.

ARTÍCULO 4.- 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, 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 esta disposición otros destinos específicos creados expresamente por ley.

ARTÍCULO 5.- 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 Ministerio de Educación Pública, 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 de la Constitución Política, siempre que dichas limitaciones o restricciones impliquen la subejecución 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.

Rige a partir de su publicación.

José María Villalta Florez Estrada
DIPUTADO

29 de abril de 2013

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