

ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

**COMISIÓN PERMANENTE ESPECIAL DE CIENCIA,
TECNOLOGÍA Y EDUCACIÓN**

**LEY PARA LA EQUIDAD EN EL ACCESO A ESTUDIOS UNIVERSITARIOS
PARA ESTUDIANTES EN CONDICIONES DE VULNERABILIDAD,
POBREZA Y POBREZA EXTREMA**

EXPEDIENTE N.º 22566

**DICTAMEN AFIRMATIVO DE MAYORÍA
28 OCTUBRE DE 2021**

**CUARTA LEGISLATURA
DEL 1º DE MAYO DE 2021 AL 30 DE ABRIL DE 2022**

**PRIMER PERÍODO DE SESIONES ORDINARIAS
DEL 1º MAYO DEL 2021 AL 31 DE OCTUBRE DEL 2021**

**ÁREA DE COMISIONES LEGISLATIVAS
DEPARTAMENTO DE COMISIONES LEGISLATIVAS**

DICTAMEN AFIRMATIVO DE MAYORÍA

Los suscritos diputados y diputadas, miembros de la Comisión Permanente Especial de Asuntos Ciencia, Tecnología y Educación, presentamos el Dictamen Afirmativo de Mayoría sobre el proyecto LEY PARA LA EQUIDAD EN EL ACCESO A ESTUDIOS UNIVERSITARIOS PARA ESTUDIANTES EN CONDICIONES DE VULNERABILIDAD, POBREZA Y POBREZA EXTREMA, *expediente* N° 22566, iniciativa de varios y varias señoras y señores diputados, publicado en el Alcance N° 144 a la Gaceta N.° 139, del 20 de julio de 2021, con base en las siguientes consideraciones.

I. Antecedentes:

A mayor logro educativo menor pobreza: Lograr que las personas estudiantes y finalicen la universidad (15-16 años de escolaridad) les permite reducir prácticamente a cero la posibilidad de estar en situación de pobreza o pobreza extrema.

Esto se desprende del análisis que se hace sobre la incidencia de la pobreza según los años de escolaridad de las personas. A más escolaridad, menos pobreza. Solo este hecho debería hacernos reflexionar en la forma que deben ser ordenados los esfuerzos estatales y sus recursos humanos y financieros. El gráfico siguiente refleja lo expresado en esta primera gran conclusión que surge de la realidad de todos los países.

Esto claramente implica el estudio universitario o posterior a la educación formal hasta secundaria. Sin embargo, la evidencia demuestra que la asistencia de la población en edad para estar cursando estudios universitarios, es decir, las personas de entre 17 y 25 años, es 5 veces menor en la población que presenta situación de extrema pobreza respecto a la población no pobre y 3 veces menor en la población que presenta situación de pobreza respecto a la población no pobre. Hoy, solamente el 6,8% de la población en extrema pobreza, que debería estar cursando estudios universitarios lo hace, el restante no ha logrado concluir la primaria, secundaria o no tiene acceso a la educación superior pese a ver finalizado la secundaria. Entre la población en situación de pobreza, el 89% que debería estar cursando estudios universitarios, NO lo hace por las mismas razones.

Para la población no pobre, las oportunidades de estudio se presentan mejor, pues casi el 30% de esta población, si logra acceder a este nivel de escolaridad.

Este fenómeno detona un efecto mucho más estructural y pernicioso, en el que población en condición de pobreza se desvincula del mercado laboral, especialmente aquel que está más relacionado con la corriente principal del desarrollo nacional y quedan relegados de las oportunidades de mejores y mayores ingresos familiares. La baja escolaridad, no les permite ofrecer su trabajo en el mercado laboral, pues sus capacidades son restringidas, frente a una demanda cada vez más competitiva.

Esto se ha convertido en un problema que genera enormes desigualdades que se muestran en el cálculo de indicadores como el GINI, que se explica en gran medida por las diferencias salariales en el sector público y en el sector privado, en mucho provocado por las diferencias en la escolaridad nacional.

Otro dato que evidencia la enorme desigualdad en acceso a la educación superior es que menos del 10% de los estudiantes que asisten a universidades públicas, son de los grupos poblacionales pobres o en condición de pobreza extrema. Esto a pesar de que decenas de miles de estudiantes en condición de pobreza logran graduarse de secundaria todos los años. Su acceso a los niveles superiores universitarios y otros se ve restringido por múltiples factores, pero el factor económico es uno de los más estructurales y severos, que no es suficientemente compensado por el Estado.

Utilizando los datos de la Encuesta de Ingresos y Gastos de 2018, para conocer el acceso a los diversos niveles educativos (primaria, secundaria y universitaria), según nivel de ingreso familiar y apoyo estatal diverso (entrega de dinero del IMAS, implementos escolares, alimentos gratuitos, transporte gratuito, exoneración total de matrícula, becas escolares o universitarias (FONABE, Avancemos, Municipalidades, entidades públicas o privadas sin fines de lucro, instituciones de enseñanza superior o gubernamentales, entre otros); es posible notar que el Estado es muy efectivo en otorgar ayudas educativas entre los grupos más vulnerables que hacen posible un mayor nivel de escolaridad entre las poblaciones con menos ingresos. Sin embargo, al realizar el mismo análisis para el nivel de educación superior universitaria, a pesar de algunas ayudas puntuales en los deciles más bajos, la escolaridad no sube entre los deciles de menor ingreso.

Esto implica que el Estado ayuda a terminar secundaria, pero la educación postsecundaria, no cuenta con el mismo tipo de ayuda y los mismos efectos que las ayudas realizadas en las etapas previas. El límite de ello es que el acceso a la universidad, o la falta de este, distorsiona el carácter universal de la educación, pero principalmente empaña su papel como movilizador social y económico. Hoy, las universidades públicas reciben menos de una tercera parte de los estudiantes que se gradúan de secundaria en todas sus modalidades, y el 90% de los estudiantes de universidad, son de los grupos poblacionales sin problemas de pobreza.

Esta circunstancia, implica entonces una reducción de las posibilidades de emplearse, en puestos de trabajo estables, con mejores condiciones salariales, quedando excluidos o muy relegados de la demanda empresarial de empleo nacional. Continuar y finalizar con estudios universitarios y parauniversitarios, permite tener en promedio una tasa de desempleo hasta 4 veces menor respecto de aquellos que únicamente cuentan con secundaria completa o incompleta.

En el siguiente cuadro, se realiza una correlación entre los niveles de escolaridad y las tasas de desempleo y se ve una relación casi inversamente proporcional, pues a menor tasas de escolaridad, más alta la tasa de desempleo y viceversa. La

pobreza estructural y la desigualdad, de forjan indudablemente en estas diferencias sociales estructurales.



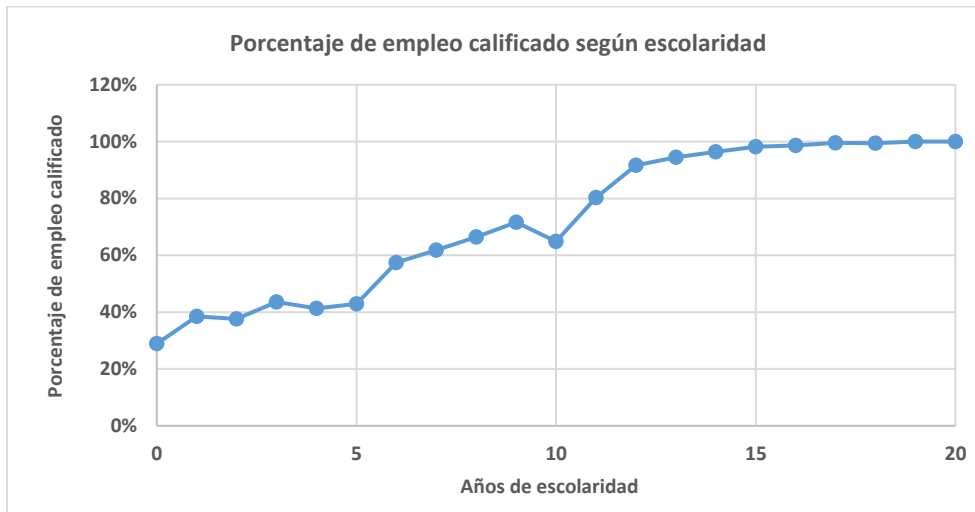
Elaboración propia con datos de la ENAHO, INEC.

Es una verdad de perogrullo decir que a menor educación, mayor desempleo y menor ingreso a lo largo de la vida; pero a pesar de ser casi un axioma, la verdad es que el país no está haciendo lo suficiente para lograr ampliar la cobertura de acceso a educación superior, en virtud de la escasa proyección hacia los grupos sociales de menores ingresos. La débil preparación escolar y colegial, aunado a las dificultades económicas, son los dos principales generadores de esta desigualdad que duele y se incrementa.

No solo es el acceso a la educación superior, sino el acceso a la educación que le pueda garantizar un empleo calificado, mejor remunerado y romper el ciclo intergeneracional de la pobreza. Apoyar a los estudiantes para continuar en la educación terciaria, especialmente aquellos que no tienen las condiciones económicas para hacerlo, no solo es una obligación técnica en procura de la equidad social, sino que es un imperativo moral de la sociedad, que por medio del Estado equilibre la sociedad y distribuya riqueza a través del esfuerzo personal y la generación de oportunidades reales y sostenibles.

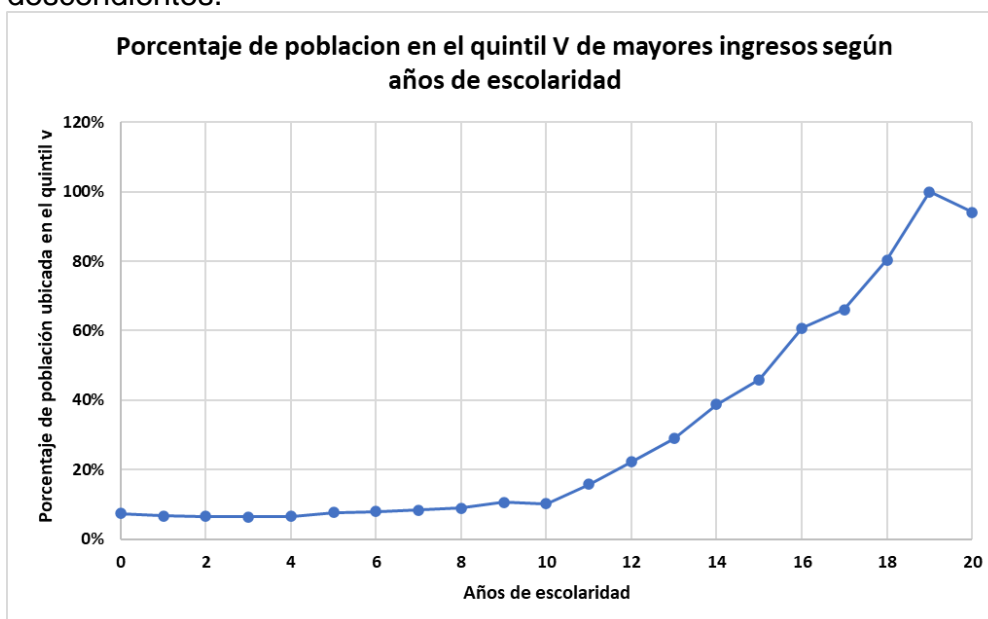
El apoyo a los estudiantes, para que puedan tener acceso a estudios superiores, luego de su paso por el sistema educativo regular, y que eventualmente puedan obtener un título universitario es garantizarles un empleo calificado, mejor remunerado y romper el ciclo intergeneracional de la pobreza. Esto reduce en el tiempo la desigualdad por ingresos, y favorece no solo a la sociedad, sino también al Estado al financiar de mejor forma la gestión pública y el sistema de seguridad social.

El gráfico siguiente demuestra que existe una relación proporcional de la escolaridad respecto del empleo calificado obtenido durante la vida laboral.



Elaboración propia con datos de la ENAHO, INEC.

Este rompimiento del ciclo intergeneracional de la pobreza se demuestra también porque los estudiantes que logran finalizar la universidad, se ubican en más del 60% de los casos dentro del 20% de los hogares de mayores ingresos, en el futuro, de tal forma que mejora su calidad de vida, su sostenibilidad financiera y la vida de sus descendientes.



Elaboración propia con datos de la ENAHO, INEC.

Para el año 2020, más de 70 mil estudiantes se graduaron de secundaria en todas sus modalidades. De este grupo, una tercera parte fueron admitidos en universidades públicas, la minoría son estudiantes en condición de pobreza o pobreza extrema. La mayor parte de los estudiantes que se gradúan cada año de secundaria deben buscar en una universidad privada la opción para continuar con los estudios universitarios, algunos pocos con ingresos propios del hogar, otros

laborando, algunos con préstamos y una tercera parte no logran acceder por falta de recursos económicos para pagar sus estudios.

Actualmente el MEP mediante el programa de becas post secundaria cubre una población aproximada de 4.500 estudiantes, sin asignar becas nuevas, únicamente las becas que quedan libres por estudiantes que se gradúan o no cumple requisitos. Lo anterior implica que más del 80% de los estudiantes nuevos que cada año se gradúan de secundaria y se ubican en condición de pobreza y pobreza extrema y no logran ingresar a una universidad pública o privada, se quedan sin la oportunidad de estudiar. De esta manera, incrementar los recursos del programa de becas postsecundaria con un aporte del 2% de los recursos de FODESAF implica darle la oportunidad a cerca de 8 mil estudiantes nuevos en condición de pobreza y pobreza extrema de que accedan a estudios universitarios y logren salir del círculo de la pobreza generacional.

La evidencia empírica demuestra, según se ha analizado, que el apoyo a las generaciones de estudiantes de secundaria, en condiciones de vulnerabilidad, no solo mejoran los ingresos en su vida laboral, sino que además lo hace de forma sostenible, lo que mejora la calidad de vida de las personas y sus familias. Este es un instrumento estratégico y estructural de transformación y movilidad social, a un costo acotado, respecto del beneficio obtenido.

Esto es aún más relevante cuando se nota que la matrícula de las universidades públicas hoy se ve detenida, en virtud de que el propio Fondo Especial para la Educación Superior (FEES), se ha visto insuficiente en virtud al costo promedio que implica un estudiante, pues llega a ser aproximadamente de 5,3 Millones anuales, mientras que el costo actual del programa de post-secundaria, de un estudiante alcanza cerca de 1.5 millones por año.

Esto es aún más relevante cuando se nota que la matrícula de las universidades públicas hoy se ve detenida, en virtud de que el propio Fondo Especial para la Educación Superior (FEES), se ha visto insuficiente en virtud al costo promedio que implica un estudiante, pues llega a ser aproximadamente de 5,3 Millones anuales, mientras que el costo actual del programa de post-secundaria, de un estudiante alcanza cerca de 1.5 millones por año.

**COSTO PROMEDIO ANUAL
POR ESTUDIANTE EN LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS**

INSTITUCIÓN	2016	2017	2018	PROMEDIO
ITCR	5,730,765	6,367,039	4,854,807	5,650,870
UCR	6,119,335	6,747,130	7,248,989	6,705,151
UNED	2,129,217	2,469,973	2,450,480	2,349,890
UNA	5,557,375	7,044,943	6,107,513	6,236,610
TOTAL	4,884,173	5,657,271	5,165,447	5,235,630

fuentes: elaboración propia a partir de datos de: estado de la nación, estado de la educación 2020 y contraloría general de la república, sistema de información de presupuestos públicos

II. Generalidades del Proyecto de ley

El propósito de este expediente es aumentar de forma significativa los recursos asignados al programa de post-secundaria que hoy administra el Ministerio de Educación Pública, y que se financia con los recursos del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF), que según se muestra en el siguiente cuadro que sistematiza la actual distribución del FODESAF, representa tan solo 0.43% del fondo, y que en este expediente estamos proponiendo sea aumentado a 2%, lo cual refleja una relación de costo/beneficio muy oportuna, sino además que implica una asignación de recursos en una de las áreas más relevantes para el mercado laboral y la sostenibilidad del ingreso de las familias de menores ingresos y más vulnerables, que tiene efectos inmediatos por muchachos que en pocos meses terminan siendo absorbidos por el mercado laboral en mejores condiciones, llevando ingresos renovados a sus familias actuales y futuras.

DISTRIBUCIÓN ACTUAL DEL FODESAF

Programa financiado	% de distribución	Artículo 3 de la Ley 5662
FOSUVI	18,07%	m) Se destinará al Fondo de Subsidios para la Vivienda, creado por la Ley N.º 7052, de 13 de noviembre de 1986, al menos un dieciocho punto cero siete por ciento (18.07%) de todos los ingresos anuales, ordinarios y extraordinarios, del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (Fodesaf). En ningún caso percibirá un monto inferior al equivalente al treinta y tres por ciento (33%) de los recursos que Fodesaf recaude por concepto del recargo del cinco por ciento (5%) establecido en el inciso b) del artículo 15 de esta ley y sus reformas.
AVANCEMOS	8,00%	Adicionalmente, se destinará no menos del ocho por ciento (8%) para el Programa de Transferencias Monetarias Condicionadas Avancemos.
Programa de comedores escolares	5,18%	e) Se destinará un porcentaje de por lo menos un cinco coma dieciocho por ciento (5,18%) al Ministerio de Educación Pública (MEP), para que desarrolle y ejecute el programa nacional de los comedores escolares distribuidos en todo el país. De este porcentaje, se destinará el treinta por ciento (30%), como máximo, a pagar los salarios de las funcionarias de estos comedores escolares y, el resto, a la compra de alimentos para los beneficiarios y participantes de los comedores escolares.
IMAS	4,00%	b) Al Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) se destinará, como mínimo, un cuatro por ciento (4%).

Programa financiado	% de distribución	Artículo 3 de la Ley 5662
Red de Cuido	4,00%	ñ) Se destinará a la Red de Cuido y Desarrollo Infantil (Redcudi) al menos un cuatro por ciento (4%) de todos los ingresos anuales, ordinarios y extraordinarios, del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (Fodesaf).
Programas de Nutrición	2,62%	a) Al Ministerio de Salud, en sus programas de nutrición, por medio de la Oficina de Cooperación Internacional de la Salud (OCIS), se le destinará al menos un dos coma sesenta y dos por ciento (2,62%).
PANI	2,59%	c) Al Patronato Nacional de la Infancia (PANI) se destinará, como mínimo, un dos coma cincuenta y nueve por ciento (2,59%). Con estos recursos, el PANI financiará sus programas en beneficio de los menores de edad y podrá utilizarlos para cubrir los gastos operativos que resulten indispensables para el desarrollo de estos programas. Se exceptúa al PANI de la obligación de reintegrar los superávits que puedan generarse, según lo indicado en el artículo 27 de esta ley, en tanto se encuentren ya comprometidos para la operatividad de los programas y así sea puesto en conocimiento de la Dirección General de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares. La Auditoría Interna del PANI velará por que se cumpla lo dispuesto en esta norma.
INAMU	2,00%	f) Al Instituto Nacional de las Mujeres (Inamu) se destinará un dos por ciento (2%) de todos los ingresos anuales, ordinarios y extraordinarios, percibidos por Fodesaf, para el cumplimiento de los fines y las atribuciones establecidos en su ley de creación, incluyendo el financiamiento de los programas de formación humana para mujeres en condiciones de pobreza y la articulación de los intereses y las necesidades de las mujeres en la oferta institucional. Se exceptúa al Inamu de la prohibición de destinar recursos a gastos administrativos, en virtud de que cuenta con la autorización legal para presupuestar, como propios, los recursos recibidos por cualquier institución o fondo estatal.
CONAPAM	2,00%	(*) o) Al Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor (Conapam) se destinará un dos por ciento (2%) de todos los ingresos anuales, ordinarios y extraordinarios percibidos por Fodesaf, para el cumplimiento de los fines y las funciones

Programa financiado	% de distribución	Artículo 3 de la Ley 5662
		<p>establecidos en su ley de creación. A partir del primer giro de los recursos aquí dispuestos, Fodesaf cesará el financiamiento actual y futuro de programas de Conapam acordados mediante convenios.</p> <p>De los recursos que el Conapam destinará para la atención de personas adultas mayores internadas en establecimientos públicos o privados, diurnos y permanentes, se autoriza hasta un cincuenta por ciento (50%) de los costos de la planilla del personal especial encargado de atender a las personas adultas mayores internadas en establecimientos para su cuidado y atención. Los centros privados deberán comprobar su idoneidad, ante el Ministerio de Salud, estar acreditados de conformidad con la Ley General de Salud, y sus reformas, lo estipulado en el reglamento de esta ley, y deberán tener el carácter de bienestar social vigente otorgado por el IMAS.</p> <p>Todos los establecimientos dedicados al cuidado diario y permanente de las personas adultas mayores no podrán excluir como requisito de admisión a las personas adultas mayores con enfermedades mentales, por su orientación sexual, ni por limitaciones físicas para realizar actividades de la vida diaria básica o instrumentales.</p> <p>Los costos de planilla del personal especializado que mediante esta ley se autorizan para los programas de Conapam deberán ser previamente aprobados y reglamentados por la Junta Rectora de esa entidad. El uso de estos fondos para fines diferentes o innecesarios acarreará sanciones administrativas para las personas funcionarias responsables, sin perjuicio de las acciones que correspondan en materia civil o penal. Los recursos de Fodesaf que se transfieran a Conapam de conformidad con lo dispuesto en la presente ley, solo podrán ser utilizados en programas de atención a personas adultas mayores en condición de pobreza o pobreza extrema.</p>
Torre de la Esperanza del HNN	0,78%	l) Se destinará un cero coma setenta y ocho por ciento (0,78%) al financiamiento, la construcción y el equipamiento de la Torre de la Esperanza del

Programa financiado	% de distribución	Artículo 3 de la Ley 5662
		Hospital de Niños. Dichos fondos podrán ser utilizados para el pago directo de las obras de construcción, el equipamiento de la obra para sufragar la amortización, el pago de intereses y cualquier otro gasto financiero y operacional que se genere como consecuencia del financiamiento que se obtendrá para construir y equipar la Torre de la Esperanza, para gastos preoperativos y de preconstrucción, así como para los gastos de fiscalización de la obra. Estos recursos se girarán hasta que las obligaciones contraídas en relación con dicho financiamiento, construcción y equipamiento estén totalmente pagas. Este fondo será entregado a la Asociación Pro Hospital Nacional de Niños, cédula jurídica número tres-cero cero dos-cuatro cinco uno nueve uno (3-002-45191), la cual lo administrará y destinará íntegramente al fin indicado. Concluida la obra de acuerdo con los planos constructivos y el equipamiento (según estudios de equipamiento), pagas las obligaciones económicas y financieras para la construcción y el equipamiento de la Torre de la Esperanza, la Dirección General de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (Desaf) reasignará el monto respectivo a otros programas de asistencia.
Subsidios Pacientes en fase terminal	0,50%	g) Se destinará un cero coma cinco por ciento (0,5%) para cubrir el costo de los subsidios otorgados con base en la Ley N.º 7756, Beneficios para los Responsables de Pacientes en Fase Terminal y Personas Menores de Edad Gravemente Enfermas, de 25 de febrero de 1998. Responsables de Pacientes en Fase Terminal y Personas Menores de Edad Gravemente Enfermas, de 25 de febrero de 1998.
Programa PostSecundaria	0,43%	n) Se destinará, al Ministerio de Educación Pública (MEP), el cero coma cuarenta y tres por ciento (0,43%) de los presupuestos ordinarios y extraordinarios de Fodesaf y de sus modificaciones presupuestarias para el otorgamiento de becas de postsecundaria.
Atención de Personas con discapacidad	0,25%	d) Se destinará, como mínimo, un cero coma veinticinco por ciento (0,25%) a la atención de personas con discapacidad internadas en establecimientos destinados a ese efecto. Se

Programa financiado	% de distribución	Artículo 3 de la Ley 5662
		<p>autoriza que hasta un cincuenta por ciento (50%) de estos recursos sean destinados a cubrir los costos de la planilla del personal especializado encargado de atender a personas con discapacidad internadas en centros públicos o privados, diurnos y permanentes. Los centros privados deberán comprobar su idoneidad ante el Ministerio de Salud, estar acreditados de conformidad con la Ley General de Salud, y sus reformas, lo estipulado en el reglamento de esta ley, y deberán tener el carácter de bienestar social vigente otorgado por el IMAS.</p>
<p>Trabajadores con hijos discapacitados hasta los 18 o 25 años</p>	<p>0,25%</p>	<p>h) Se otorgarán aportes en dinero efectivo, como asignación familiar, por un porcentaje de cero coma veinticinco (0,25%), a los trabajadores de bajos ingresos que tengan hijos o hijas con discapacidad permanente o menores de dieciocho años, o mayores de dieciocho años y menores de veinticinco años, siempre y cuando sean estudiantes de una institución de educación superior. Tales aportes se otorgarán según se determine en el reglamento sobre las escalas y los montos de dichos aportes. En casos muy calificados, que se determinarán en el reglamento respectivo, podrá girarse el importe de la asignación familiar a favor de la persona o institución que tenga a su cuidado o cargo la crianza y educación de los hijos, hijas u otros dependientes de dichos trabajadores.</p>
<p>Programa de Prestaciones Alimentarias</p>	<p>0,25%</p>	<p>k) Se destinará un cero coma veinticinco por ciento (0,25%) a la creación de un Programa de Prestaciones Alimentarias a cargo del Estado, cuyas personas beneficiarias serán jóvenes de albergues operados por el Sistema Nacional de Protección Especial, egresados en razón de haber alcanzado su mayoría de edad y, al momento de dicho egreso, presenten las condiciones siguientes: carencia de recursos familiares, personales o laborales suficientes para cubrir sus necesidades básicas de subsistencia y educación continua, debidamente atestada por el Pani; ser estudiante en cualquiera de los ciclos educativos. Las personas estudiantes de postsecundaria que cumplan los requisitos del primer párrafo de este inciso y que, por su situación socioeconómica o de salud, no hayan</p>

Programa financiado	% de distribución	Artículo 3 de la Ley 5662
		<p>podido matricular la carga académica completa, podrán recibir el beneficio, el cual empezará a girarse a partir del momento en que matricule, como mínimo, dos materias del plan de estudios. Para disfrutar dicho beneficio, las calificaciones obtenidas no deberán ser inferiores al mínimo establecido por el órgano competente para aprobar el curso. Este beneficio se suspenderá en caso de que la persona beneficiaria cometa una falta grave que amerite la expulsión o suspensión del centro educativo, o en el momento en que decida no continuar en el sistema. Igual derecho tendrá la persona mayor de dieciocho años y menor de veinticinco años de edad que demuestre su imposibilidad de estudiar o trabajar, por razón de discapacidad permanente o temporal. Para todos los casos aquí contemplados, el derecho establecido se extingue al cumplir la persona beneficiaria los veinticinco años de edad o cuando se verifique que quien lo recibe deje de necesitarlo.</p>
Infraestructura en zonas indígenas	0,23%	i) Se destinará un cero coma veintitrés por ciento (0,23%) a cubrir el costo de los subsidios para atender obras de infraestructura para las zonas indígenas del país, que serán administradas por los entes creados para tal efecto por la legislación.
Ciudad de los Niños	0,13%	j) Un cero coma trece por ciento (0,13%) a la atención de menores de edad residentes de la Ciudad de los Niños, ubicada en Cartago, de conformidad con los propósitos de la presente Ley.
CONAPDIS	0,10%	p) Al Consejo Nacional de Personas con Discapacidad (Conapdis) al menos un cero coma uno por ciento (0,1%) de los ingresos ordinarios y extraordinarios percibidos por el Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (Fodesaf), para el desarrollo del Programa de Autonomía de las Personas con Discapacidad.

Se propone este proyecto de ley a consideración de los señores diputados y las señoras diputadas, a fin de ser considerado como un instrumento de movilidad social, de transformación educativa para la vida productiva de las personas con menores oportunidades y mayores niveles de vulnerabilidad; y de mejora sostenible

en las condiciones salariales y laborales futuras, rompiendo el fenómeno de la pobreza y la desigualdad de manera estructural, sostenible e intergeneracional.

III. Consultas realizadas:

El 02 de septiembre de 2021, en la sesión N° 07 de esta comisión, se presenta moción para que este proyecto sea debidamente consultado a las siguientes instituciones:

- Ministerio de Educación Pública
- Contraloría General de la República
- Dirección General de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares
- Instituto Mixto de Ayuda Social

IV- Audiencias recibidas:

El 28 de octubre de 2021 en la sesión N° 13 de esta comisión, se recibió en audiencia a las siguientes autoridades:

- Ariel Calderón González, Asesor de la Ministra del MEP
- Leonardo Sánchez Hernández, Director de Programas de Equidad del MEP

V. Respuestas recibidas:

a) Instituto Mixto de Ayuda Social, mediante oficio del 21 de septiembre de 2021, la Sra. Patricia Barrantes San Román, Asesoría Jurídica General a.i., en lo que interesa indica que:

En atención al oficio IMAS-PE-1033-2021, de fecha 15 de setiembre del 2021, mediante el cual se solicita criterio institucional conjunto, respecto al proyecto N°22.566, “Ley para la equidad en el acceso a estudios universitarios para estudiantes en condiciones de vulnerabilidad, pobreza y pobreza extrema”, una vez analizado lo pertinente, se manifiesta lo siguiente: Primero: Se está de acuerdo con la importancia de impulsar la educación superior en los jóvenes que se encuentran en línea de pobreza y pobreza extrema, sin embargo se considera necesario se aclare en el texto del proyecto, como se estaría completando el dos por ciento que se pretende otorgar al programa postsecundaria, esto con el fin de que no se vean afectados los fondos que ya están destinados a las demás instituciones en las cuales se distribuyen los fondos de FODESAF, ya que en el caso del IMAS se estaría desvirtuando los fines por los cuales se creó, ya que estos fondos son importantes para la lucha contra la pobreza y pobreza extrema que lleva a cabo la institución, y en particular en relación al beneficio Avancemos que está orientado a la promoción, inclusión y la permanencia en el sistema educativo formal de personas estudiantes de primera infancia, primaria y secundaria, mediante una transferencia monetaria condicionada que complementa el ingreso familiar para la satisfacción de

necesidades básicas. Segundo: Se recomienda se pueda tener presente en el momento de definir el perfil de la población, a aquellas personas a las cuales se les benefició con el programa Avancemos durante la educación secundaria y una vez finalizado este ciclo, dejan de percibir un beneficio para la educación superior, ya que forman parte de hogares en condición de pobreza y pobreza extrema. Finalmente, se indica que desde el punto de vista jurídico no se tienen más observaciones de forma.

b) Contraloría General de la República, mediante oficio DJ-1488-2021 del 30 de setiembre de 2021, la Sra. Yazmín Castro Sánchez, Fiscalizadora, División Jurídica, en lo que interesa indica que:

La iniciativa tiene como objetivo modificar el inciso n) del artículo 3 de la Ley 5662, Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, aumentando el porcentaje de los recursos asignados al programa de post-secundaria que hoy administra el Ministerio de Educación Pública (MEP), y que se financia con los recursos del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF), mismo que actualmente representa un 0.43% del fondo, por lo que se propone aumentar ese destino específico a un 2%, lo cual implica de acuerdo con la iniciativa una asignación de recursos en una de las áreas más relevantes para el mercado laboral; la sostenibilidad del ingreso de las familias de menores ingresos y más vulnerables, lo que tiene efectos inmediatos para jóvenes que serán absorbidos por el mercado laboral conllevando mejores condiciones de vida, propiciando ingresos renovados a sus familias actuales y futuras como un instrumento de movilidad social, de transformación educativa para la vida productiva de las personas rompiendo el fenómeno de la pobreza y la desigualdad de una manera estructural, sostenible e intergeneracional. En este sentido, el proyecto refiere puntualmente "(...) ARTÍCULO ÚNICO-Se modifica el inciso n) del artículo 3 de la Ley 5662, Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, de 23 de diciembre de 1974, cuyo texto se leerá de la siguiente manera: Artículo 3- Con recursos del Fondo de Desarrollo y Asignaciones Familiares (Fodesaf) se pagarán los programas y los servicios a las instituciones del Estado y a otras expresamente autorizadas en esta ley, que tienen a su cargo los aportes complementarios al ingreso de las familias y la ejecución de los programas de desarrollo social (...) n) Se destinará, al Ministerio de Educación Pública (MEP), el dos por ciento (2%) de los presupuestos ordinarios y extraordinarios de Fodesaf y de sus modificaciones presupuestarias para el otorgamiento de becas de postsecundaria." En atención a su solicitud, en lo que resulta atinente a las competencias constitucionales y legales de este órgano contralor se recomienda a la Asamblea Legislativa, valore realizar consulta a FODESAF respecto de las implicaciones que esta iniciativa pudiera generar en la distribución actual de los recursos del Fondo (numeral 3 de la Ley 5662) y, la eventual afectación que el incremento del porcentaje propuesto en este proyecto pudiera generar en el desarrollo de otros programas financiados por medio de los recursos del Fondo, especialmente, en aquellos que no tienen expresamente definidos porcentajes para efecto de la distribución de recursos, esto con el fin de ajustar la iniciativa a parámetros de legalidad, eficacia y eficiencia, en el manejo y disposición de los fondos públicos involucrados.

c) Dirección de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, mediante oficio MTSS-DESAF-OF-982-2021, del 10 de septiembre de 2021, el Sr. Greivin Hernández González, Director, en lo que interesa indica que:

Revisado el texto en consulta, el mismo desarrolla su objetivo en que el acceso al estudio, permite a la población estudiantil en reducir las posibilidades de estar en situación de pobreza o pobreza extrema. En cuanto al fondo, el texto propone aumentar de forma significativa los recursos asignados al programa de post-secundaria que hoy administra el Ministerio de Educación Pública, y que se financia con los recursos del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF), actualmente en un 0.43% del fondo, proponiendo sea aumentado a 2%, modificando el artículo 3, inciso n) de la ley 5662 vigente. Objetivo muy loable y necesario, dado el rezago educativo que presenta la población costarricense respecto de sus pares en la OCDE, los efectos de la Pandemia, y la revolución 4.0. Sin embargo, es deber de esta Dirección objetar el texto en análisis considerando los siguientes factores: Actualmente los recursos del Fodesaf se encuentran con su distribución al tope máximo establecido de acuerdo a sus ingresos, esto considerando la distribución establecida por mandato legal, sea el artículo 3 de la ley del Fodesaf, estando prácticamente en un 110%, y las obligaciones ineludibles que abarcan un 10% de los recursos. De manera que incrementar el porcentaje de financiamiento en alguno de los programas, implicaría desajustar las obligaciones ya establecidas por mandato legal, lo cual es improcedente. Por otro lado, debe considerarse que la entrada en vigencia de la ley 9635 (Ley de fortalecimiento de las Finanzas públicas), vino a afectar el presupuesto anual del Fodesaf, imponiendo un tope que no le permite incrementarse como se hacía en años anteriores. Al respecto el Ministerio de Hacienda ha interpretado que los artículos 15 y 25 del Título IV del citado cuerpo normativo, establecen que para el proceso de presupuestación, el Gobierno de la República debe de considerar la disponibilidad de ingresos corrientes, los niveles de ejecución presupuestaria, los superávits libres de las entidades beneficiarias y el estado de las finanzas públicas, a efectos de presupuestar tanto los montos a presupuestar, como los montos a girar a las entidades beneficiarias de dichos montos. De manera que no existe, según lo establecido por Hacienda, la obligación de constituir el presupuesto del Fodesaf bajo las condiciones establecidas en la ley 5662 (Ley de creación del Fodesaf), afectando de manera importante los alcances de financiamiento del Fondo hacia otras instituciones. Muestra de ello es que de los ₡256 mil millones que deben ingresar al Fodesaf como parte de la partida presupuestaria del Gobierno Central, llegaron ₡226 mil en 2020, ₡180 mil en 2021 y se han propuesto ₡217 mil en 2022. Por último, debe indicarse que igualmente la ley 9524 (Fortalecimiento del control presupuestario de los órganos desconcentrados), vino a establecer que el presupuesto del Fodesaf se integre en su totalidad al presupuesto de la República, como parte del Gobierno Central, dejando una imposibilidad legal para el Fodesaf y la Desaf de disponer de los ingresos de una manera íntegra y oportuna. Esto por cuanto queda a expensas de la voluntad de la autoridad hacendaria la incorporación de recursos producto de superávits o reintegros en cuanto a tiempo y cantidad; y a la aprobación de la Asamblea Legislativa de los presupuestos ordinarios y extraordinarios correspondientes. Actualmente existen más de ₡27 mil millones producto de superávits y reintegros, que no han podido ser incorporados al Fodesaf

y transferidos a las instituciones ejecutoras. Si al finalizar el año continúa tal situación, estos recursos que debieron fortalecer los programas sociales, pasarán a formar parte del superávit del gobierno central, y corren el riesgo de cambiar su destino.

Así las cosas, es deber de esta Dirección objetar la propuesta contenida en el proyecto de ley en consulta, considerando que es inviable según los argumentos expuestos.

d) Ministerio de Educación Pública, mediante oficio DAJ-C-0136-10-2021 del 26 de octubre de 2021, el Sr. Mario Alberto López Benavides, Director de Asuntos Jurídicos, en lo que interesa indica que:

De lo expuesto, se permite concluir que el proyecto en análisis pretende la modificación del inciso n) del artículo 3 de la Ley 5662, Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, de 23 de diciembre de 1974, con la finalidad de aumentar el dos por ciento (2%) de los presupuestos ordinarios y extraordinarios de FODESAF y de sus modificaciones presupuestarias para el otorgamiento de becas de postsecundaria.

Lo anterior, es congruente y encuentra armonía con los esfuerzos ministeriales para reducir la brecha de oportunidades en el sistema educativo costarricense, procurando el acceso y la permanencia de los estudiantes de más bajos ingresos mediante el manejo integral de los distintos programas sociales del Ministerio de Educación. No obstante, con la finalidad de alcanzar el objetivo de la propuesta legislativa, tal como se señala en los criterios técnicos citados, se recomienda respetuosamente considerar lo relativo al Título IV “Responsabilidad Fiscal de la República” de la Ley N° 9365 del 03 de diciembre de 2018, denominada Fortalecimiento de las finanzas públicas.

Bajo las consideraciones que anteceden, se da por rendido el criterio solicitado.

VI. Informe de Servicios Técnicos

El 19 de octubre de 2021 se remitió el informe Integrado Jurídico-Económico AL-DEST- IIN -048-2021, por parte del Departamento de Servicios Técnicos, el mismo indica lo siguiente:

VII. RESUMEN DEL PROYECTO DE LEY

La iniciativa objeto de estudio pretende reformar el inciso n) del artículo 3 de la Ley 5662, Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares¹, con lo cual se estaría incrementando el porcentaje asignado al Ministerio de Educación Pública para el otorgamiento de becas de postsecundaria, de un 0.43% a un 2% de los de los presupuestos ordinarios y extraordinarios del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (Fodesaf) y de sus modificaciones presupuestarias.

¹

La exposición de motivos de esta iniciativa de ley indica la desigualdad existente en el acceso a la educación superior, la cual resulta ser de al menos del 10% de los estudiantes que asisten a universidades públicas, que son de los grupos poblacionales pobres o en condición de pobreza extrema. Esto a pesar de que decenas de miles de estudiantes en condición de pobreza logran graduarse de secundaria todos los años. Evidencia que su acceso a los niveles superiores universitarios se ve restringido por múltiples factores, pero el factor económico es uno estructural, no suficientemente compensado por el Estado.

El proyecto de ley se enfoca en apoyar a los estudiantes para continuar en la educación terciaria, especialmente aquellos que no tienen las condiciones económicas para hacerlo, por ello la obligación técnica en procura de la equidad social, imperativo moral de la sociedad. Apoyo a los estudiantes para que puedan tener acceso a estudios superiores y obtener un título universitario con los que se garanticen un empleo calificado, mejor remunerado y romper el ciclo intergeneracional de la pobreza.

Señala también la justificación que el MEP mediante el programa de becas post secundaria cubre una población aproximada de 4.500 estudiantes, sin asignar nuevas becas. Lo anterior implica que más del 80% de los estudiantes nuevos que cada año se gradúan de secundaria y se ubican en condición de pobreza y pobreza extrema que no logran ingresar a una universidad pública o privada, se quedan sin la oportunidad de estudiar. De esta manera, incrementar los recursos del programa de becas postsecundaria con un aporte del 2% de los recursos de FODESAF implica darle la oportunidad a cerca de 8 mil nuevos estudiantes.

Entonces, “el propósito de este expediente es aumentar de forma significativa los recursos asignados al programa de post-secundaria que hoy administra el Ministerio de Educación Pública, y que se financia con los recursos del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF), que según se muestra en el siguiente cuadro que sistematiza la actual distribución del FODESAF, representa tan solo 0.43% del fondo, y que en este expediente estamos proponiendo sea aumentado a 2%...”

Los proponentes esperan que la reforma sea un instrumento de movilidad social, de transformación educativa para la vida productiva de las personas con menores oportunidades y mayores niveles de vulnerabilidad; y de mejora sostenible en las condiciones salariales y laborales futuras, rompiendo el fenómeno de la pobreza y la desigualdad de manera estructural, sostenible e intergeneracional.

CREACIÓN DE FODESAF, BENEFICIARIOS META Y FINANCIAMIENTO

La Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares N° 5662, de 13 de diciembre de 1974, establece el Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (Fodesaf), que es administrado por la Dirección General de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (Desaf), dependencia técnica del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Los beneficiarios de Fodesaf son los costarricenses y extranjeros residentes legales del país, así como las personas menores de edad quienes a pesar de carecer de una condición migratoria regular en el territorio nacional, se encuentren en situación de pobreza o pobreza extrema, de acuerdo con lo establecido en la legislación vigente. (art. 2 en relación con el artículo 18 de la citada ley)

Precisamente, con la reforma dictada a través de la Ley N°8783, *Reforma Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, N° 5662, Ley Pensión para Discapacitados con Dependientes N° 7636, Ley Creación del ICODER, N.º 7800, Ley Sistema Financiero Nacional para Vivienda N° 7052 y Ley Creación Fondo Nacional de Becas*, de 13 de octubre de 2009, se mantuvo la declaratoria de interés público de todo lo relacionado con el FODESAF, mientras que, en cuanto a los beneficiarios del Fondo, se amplió a extranjeros residentes legales y a personas menores de edad, sustituyéndose la condición de “*escasos recursos económicos*” por la más precisa de, “*en situación de pobreza o pobreza extrema*”.

En efecto, los hogares de pobreza extrema son aquellos con un ingreso per cápita igual o inferior al costo per cápita de la Canasta Básica Alimentaria (CBA). Entonces, la línea de pobreza es un umbral de ingresos per cápita que se define para determinar el nivel de pobreza monetaria de los hogares, y se diferencia entre los hogares de zonas urbanas y rurales. En pre-pandemia Covid 19, es decir, para el año 2019, en la línea de pobreza se consideró que una persona vive bajo ese umbral habitando en zona urbana y recibiendo ₡112.317 o menos mensualmente, y se ubicaría por debajo de la línea de pobreza extrema si sus ingresos son de ₡50.618 o menos. Por otro lado, si una persona vive en la zona rural y tiene ingresos de ₡86.353 o menos se considera que vive en condición de pobreza, y en caso de que sus ingresos sean de ₡42.117 por mes o menos, se considera que vive en pobreza extrema. La siguiente tabla nos muestra ambas líneas de pobreza por zona urbana o rural para los años 2017, 2018 y 2019.

Línea de pobreza según ingreso

En colones costarricenses

Línea de pobreza	2017	2018	2019
Urbana	107.769	110.047	112.317
Rural	82.950	84.535	86.535
Extrema urbana	49.147	49.999	50.618
Extrema rural	40.921	41.483	42.117

Según ENAHO 2019

Tabla: Delfino.cr • Fuente: INEC • [Descargar los datos](#)

Los recursos de ese Fondo se destinan a financiar programas y servicios a cargo de las instituciones del Estado y de otras organizaciones expresamente autorizadas

en su ley, que tienen a su cargo aportes complementarios al ingreso de las familias y la ejecución de programas de desarrollo social. (art. 3)

En el artículo 15 de la citada Ley, se establece que el Fodesaf se financiará de la siguiente manera:

a) El Ministerio de Hacienda incluirá cada año, en el presupuesto ordinario anual de la República, una asignación equivalente a 593.000 salarios base utilizados por el Poder Judicial para fijar multas y penas por la comisión de diferentes infracciones, proveniente de la recaudación del impuesto sobre las ventas, y girará el monto resultante a la Desaf, para atender los programas y subsidios que se financian con recursos del Fodesaf.

b) Los patronos públicos y privados deberán pagar al Fondo un 5% sobre el total de sueldos y salarios que paguen mensualmente a sus trabajadores. Se exceptúan de este recargo al Poder Ejecutivo, al Poder Legislativo, al Poder Judicial, al Tribunal Supremo de Elecciones (TSE), a las instituciones de asistencia médico-social, las juntas de educación, las juntas administrativas y las instituciones de enseñanza superior del Estado, las municipalidades, así como a los patronos cuyo monto mensual de planillas no exceda el equivalente de un salario base establecido por la Ley N.º 7337 y los de actividades agropecuarias con planillas mensuales hasta el equivalente de dos salarios base establecidos en la Ley supracitada.

Respecto a este punto se debe indicar que, con la aprobación de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas N°9635, se relativizó la obligación del Poder Ejecutivo de cumplir con el giro de los destinos específicos. En este sentido, el artículo 30 de la citada Ley modificó el artículo 26 de la Ley de Fodesaf con el propósito de eliminar la disposición que obligaba al Ministerio de Hacienda a incluir, en el presupuesto ordinario de la República y girar oportunamente al Fondo, la totalidad del monto que resulte de multiplicar 593.000 salarios base.

NATURALEZA JURÍDICA DEL FODESAF

Dicho lo anterior, siempre es bueno reconocer la naturaleza jurídica del Fondo, en ese sentido, el pronunciamiento de la Procuraduría General de la República OJ-244-2003, del 21 de noviembre, estableció que el fondo se dirige a personas de bajos ingresos y que la ayuda se establecía en relación con su condición económica:

“Los fondos de FODESAF tienen un destino específico. Estos fondos son la contribución que el Estado y la sociedad destinan para satisfacer las necesidades de las personas más necesitadas desde el punto de vista económico y social, de manera que a través de los programas que se financian se contribuya a sacarlos de una situación de pobreza, en particular de pobreza extrema. Si este es el objetivo de los fondos y el destino último no puede ser otro que los beneficiarios del mismo, se entiende que las prestaciones que se ofrece con cargo a esos fondos, sea la actividad que puede ser objeto de financiamiento, no pueda estar sujeta a una contraprestación económica de parte del beneficiario, salvo expresa disposición legal. Distinto sería si el legislador hubiese ideado un fondo retributivo, financiado

también por la retribución de los beneficiarios como contraprestación de los servicios que éstos reciben. Pero, el legislador no siguió ese camino. Ciertamente, esa gratuidad no ha sido expresamente establecida. No obstante, está implícita en la definición del beneficiario...

Para ser beneficiario no se requiere una contraprestación de ningún tipo de parte de la persona. Lo que importa es su condición económica, la ausencia de recursos. Y es el reconocimiento de esa ausencia de recursos para satisfacer sus necesidades, lo que autoriza a recibir la prestación y a recibirlo sin que se exija una contraprestación. No puede desconocerse, al efecto, que los distintos programas que se financian con el fondo de desarrollo social y asignaciones familiares se enmarcan dentro del concepto de "ayuda social complementaria" del ingreso de las familias de pocos recursos. Si una familia de escasos recursos requiere de ayuda complementaria para satisfacer sus necesidades alimentarias, de salud, higiene, etc, es porque con sus propios recursos no está en posibilidad de hacer frente a esas necesidades. De allí que se comprenda que esa ayuda no tenga que ser retribuida económicamente" (el subrayado no es del original).

La misma idea fue retomada y reforzada en el año 2020 por el órgano Procurador cuando señaló en el Dictamen C-358-2020, del 7 de setiembre, lo siguiente:

"A- UN FONDO CON DESTINOS ESPECÍFICOS

(...)

De esa forma se crea un fondo destinado a financiar programas y servicios del Estado o sus instituciones en favor de las personas en situación de pobreza, a quienes se ayuda a través de un sistema de asignaciones familiares. El objetivo es dotar a las familias de pocos recursos de una ayuda social complementaria, que les permita superar el estado de pobreza, a efecto de concretar y fortalecer el Estado Social de Derecho.

Como es sabido, el concepto de destino específico alude fundamentalmente a los ingresos destinados por el legislador para financiar la actividad de un determinado organismo. Ese destino puede ser general en el sentido de que está destinado a financiar la globalidad de la actividad del organismo, pero también puede suceder que el legislador destine determinados recursos al financiamiento de una actividad o proyecto concreto de ese organismo. Caso en el cual el legislador ordinario específica en qué puede gastar el beneficiario del destino los recursos que recibe.

Tradicionalmente se ha indicado que cuando la ley crea un destino específico, solo el legislador puede modificarlo, reduciendo el monto o porcentaje o ampliándolo o bien, suprimiendo el destino si considera que determinado programa o fin no justifica que el Estado le financie con recursos. Cambiar el destino de los fondos, requeriría una ley ordinaria que reformara el destino. Además, se deriva de lo anterior que la Administración carece de competencia para variar el monto o porcentaje del destino, para suprimirlo o bien, para reasignar los montos no ejecutados por una determinada entidad, salvo que el legislador lo autorice a ello.

Aplicado lo anterior al FODESAF, tendríamos que concluir que los recursos que integran el Fondo tienen un destino específico que no puede ser variado por decisión administrativa, pero sobre todo que deben ser respetados por los organismos que tienen la responsabilidad de los programas que se financian. En particular, no podrían ser modificados por parte de la DESAF...

1-. La Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares establece destinos específicos para los recursos del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares. Al mismo tiempo, permite que se financien otros programas distintos de los enumerados en el artículo 3 de dicha Ley, en tanto califiquen como programas sociales de asistencia social, sean realizados por instancias públicas, y cuyos beneficiarios se encuentren dentro de la población objetivo del Fodesaf, definida por el artículo 2 de la Ley.

2-. Estos destinos específicos se rigen no solo por las normas específicas que establece la Ley de FODESAF, sino subsidiariamente por las normas y principios establecidos en otras disposiciones de rango legal; así como en la jurisprudencia constitucional sobre los destinos específicos de rango legal..." (El subrayado no es del original).

Sin duda, el Fondo está orientado a fortalecer el modelo de Estado Social de Derecho consagrado por el Constituyente, sobre todo en el artículo 50 de la Carta Fundamental, a través de la inyección de recursos financieros a aquellos servicios y programas estatales considerados como ayuda social complementaria al ingreso de las familias de escasos recursos, pilar fundamental de lucha contra la pobreza.

INGRESOS Y EGRESOS DEL FODESAF

4.1 De los Ingresos del Fodesaf

De acuerdo con la liquidación presupuestaria del Fodesaf para el ejercicio económico 2020, su ingreso efectivo fue de ¢621.483,19 millones, monto que representa el 96.88% del total de los ingresos presupuestados para dicho año.

En el cuadro N° 1 se puede observar la evolución de los ingresos reales del Fodesaf según fuente de financiamiento para el período 2016-2020.

Cuadro N°1. MTSS. Ingresos efectivos del Fodesaf, según fuente de financiamiento 2016-2020 (en millones de colones).

Fuente de financiamiento	2016	2017	2018	2019	2020
TOTAL	582 310,5	609 100,4	637 786,7	669 352,3	621 483,2
Porcentaje sobre planillas (5%)	310 064,6	330 263,5	349 386,7	364 975,8	360 496,7
Planillas de patronos morosos	5 268,5	4 324,0	3 310,3	2 658,4	3 245,8
Impuesto del Valor Agregado (IVA) ^{1/}	235 812,4	251 550,6	233 040,6	255 583,0	226 253,8
Reintegros de unidades ejecutoras	8 943,3	5 903,4	9 089,9	11 209,4	6 169,5
Otros ingresos (reintegros en efectivo)
Intereses	0,6	0,8	0,8	0,60	0,72
Superávit del año anterior	22 221,1	17 058,1	42 958,4	34 925,1	25 316,6

1/ Con la entrada en vigencia de Ley de Fortalecimiento de las Finanzas se establece Impuesto del Valor Agregado, anteriormente conocido como Impuesto sobre Ventas.

La mayor disminución de los ingresos efectivos entre los años 2019 y 2020, se origina en la transferencia del Presupuesto de la República, por parte del Ministerio de Hacienda, proveniente del Impuesto del Valor Agregado (IVA), ésta se redujo en ¢29.329,16 millones, es decir, un 11,48%.

Los ingresos por concepto de Recargo sobre Planillas mostraron una deducción de ¢4.479,09 millones, es decir un 1,23% en relación al periodo 2019. Los ingresos por Recuperación de Patronos Morosos se incrementaron en ¢587,44 millones para un 22,10% con respecto al año 2019.

Por su parte, los ingresos por el rubro Renta de factores productivos financieros (intereses), mostraron un aumento de ¢0,09 millones, es decir un 14,29% en relación al periodo 2019. Por su parte los ingresos por Reintegros de Unidades Ejecutoras, en el año 2020 disminuyeron en un 44,96% con respecto al período anterior.

Por otra parte, el rubro correspondiente a los ingresos del superávit disminuyó en un 27,51% con respecto al periodo 2019, es decir, en ¢9.608,49 millones.

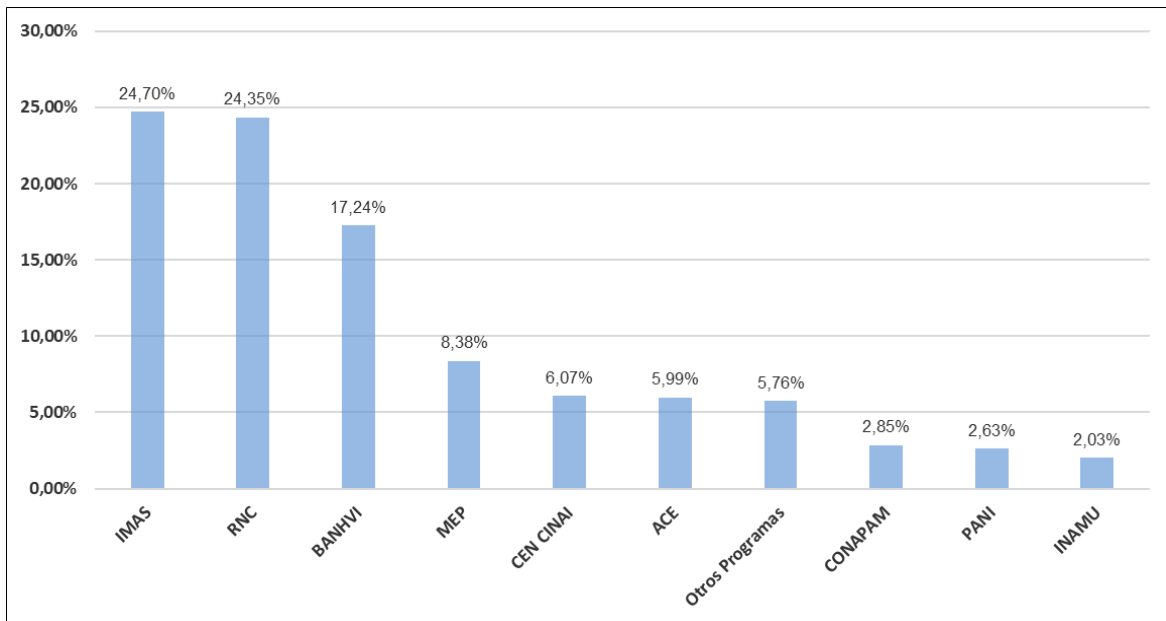
4.2 De los Egresos del Fodesaf,

El Presupuesto de Egresos (ordinario y extraordinario) del Fodesaf, para el ejercicio económico 2020, fue de ¢641.477,78 millones. De este presupuesto, al cierre del ejercicio económico 2020, se les giró a las diferentes unidades ejecutoras recursos por ¢613 078,98 millones.

Tal y como se muestra en el siguiente gráfico, de las transferencias realizadas a las unidades ejecutoras, el 24,70% corresponde al IMAS, el 24,35% al Régimen No Contributivo de la CCSS, el 17,24% al BANHVI, el 8,38% al MEP, el 6,07% CEN

CINAI, el 5,99% a Asegurados por Cuenta del Estado, el 5,76% a Otros Programas, el 2,85% CONAPAM, el 2,63% al PANI y el 2,03% al INAMU.

Gráfico N°1
Costa Rica, Fodesaf:
Porcentaje distribución de recursos por Unidad Ejecutora
Periodo 2020
(porcentaje)



Fuente: Fodesaf. Liquidación Presupuestaria 2020.

En el cuadro siguiente se muestra una serie histórica de las transferencias que el Fodesaf realizó a las diferentes instituciones ejecutoras de programas sociales en los últimos cinco años, siendo que de aprobarse el proyecto se vería modificado el monto que por concepto del inciso n) del artículo 3 se destina al otorgamiento de becas de postsecundaria, rubro que se incluye dentro de los recursos asignados al Fondo Nacional de Becas a lo cual se hará referencia posteriormente.

Cuadro N° 2. Fodesaf: Distribución de Recursos Girados según Institución. Período 2016-2020 (colones)

Unidad ejecutora	2016	2017	2018	2019	2020
TOTAL	565 252,5	566 142,0	602 861,7	644 035,7	613 078,9
Banco Hipotecario de la Vivienda	104 575,3	101 523,3	110 219,7	120 844,1	105 713,3
Caja Costarricense de Seguro Social	171 232,8	169 277,6	182 858,6	199 402,8	192 097,6
- Régimen No Contributivo de Pensiones	131 834,5	126 134,8	140 044,0	156 000,3	149 307,1
- Programa Asegurados por cuenta del Estado (Indigentes)	35 000,0	36 715,0	36 715,0	36 715,0	36 715,0
- Programa Pacientes en Fase Terminal	1 504,7	3 394,7	3 049,8	3 343,8	3 107,4
- Comisiones Gastos por Servicios Financieros Comerciales	2 893,6	3 033,1	3 049,8	3 343,8	2 968,1
Ciudad de los Niños	756,7	762,5	793,0	869,4	844,9
Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor	13 037,3	14 930,8	18 027,6	16 470,2	17 480,0
Consejo Nacional de Personas con Discapacidad	5 025,7	5 757,4	6 874,7	7 706,1	7 693,5
Fondo Nacional de becas	18 484,2	18 431,9	18 640,0	10 887,9	2 605,4
Instituto sobre Alcoholismo y Farmacodependencia	89,7	83,2	89,7	89,7	88,3
Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados	1 958,6	1 490,0	2 081,4	2 289,4	967,2
Instituto Costarricense del Deporte y la Recreación	4 913,5	4 213,8	4 574,7	5 015,7	4 661,1
Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo	0,0	0,0	0,0	2 019,8	0,0
Instituto Mixto de Ayuda Social	123 711,3	125 727,3	126,644,7	147 657,0	151 414,1
- Programa Bienestar y Promoción Familiar	51 624,6	57 867,6	61 730,1	63 061,6	61 452,9
- Red de Cuido	23 116,7	23 923,4	24 392,4	26 750,2	25 549,5
Programa Crecemos	0,0	0,0	0,0	7 845,2	16 016,2
- Programa AVANCEMOS	48 970,0	43 936,3	40 522,2	50 000,0	48 395,6
Instituto Nacional de Mujeres	11 574,5	11 236,7	12 199,2	13 375,1	12 429,5
Ministerio de Educación Pública - Comedores Escolares ^{1/}	48 119,8	48 777,9	49 346,5	50 469,3	51 405,7
Ministerio de Salud - OCIS- Sanebar	20 481,3	29 820,5	25 161,8	800,0	300,0
Ministerio de Salud - Dirección CEN CINAI	0,0	0,0	0,0	32 885,5	37 228,7
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social ^{2/}	15 112,8	10 501,6	10 117,3	11 057,5	10 245,6
- Programa Nacional de Apoyo a la Microempresa y la Movilidad Social	2 000,0	1 350,0	1 500,0	0,0	0,0
- Programa Nacional de Empleo	11 806,4	7 886,4	7 116,4	9 394,1	8 868,6
- Dirección General de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares	1 306,4	1 265,2	1 500,9	1 663,4	1 377,0
Ministerio de Cultura y Juventud	1 147,4	.	0,0	0,0	0,0
JAPDEVA	.	.	0,0	0,0	0,0
Municipalidades	500,0	365,4	510,0	692,3	0,0
Patronato Nacional de la Infancia	16 276,8	14 551,5	15 798,0	16 287,8	16 096,3
Asociación Pro Construcción Hospital Nacional de Niños	4 514,0	4 382,3	4 757,7	5 216,3	1 557,8
Reintegros y Devoluciones	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1
Consejo Nacional de la Producción	0,0	0,0	0,0	0,0	250,0
Reintegros al Gobierno Central ^{3/}	3 740,8	4 308,1	14 167,1	0,0	0,0

1/ No Incluye los recursos que se giraron por Presupuesto Nacional a través del MEP para el programa Transferencia No Monetaria (AVANCEMOS), es decir, estos recursos se incluyen en el presupuesto del IMAS.

2/ No incluye los recursos que se giraron por Presupuesto Nacional a través del MTSS para los programas Régimen No Contributivo de Pensiones y Seguridad Alimentaria o Jefas de Hogar, debido a que estos presupuestos se transfieren a la CCSS y al IMAS, respectivamente.

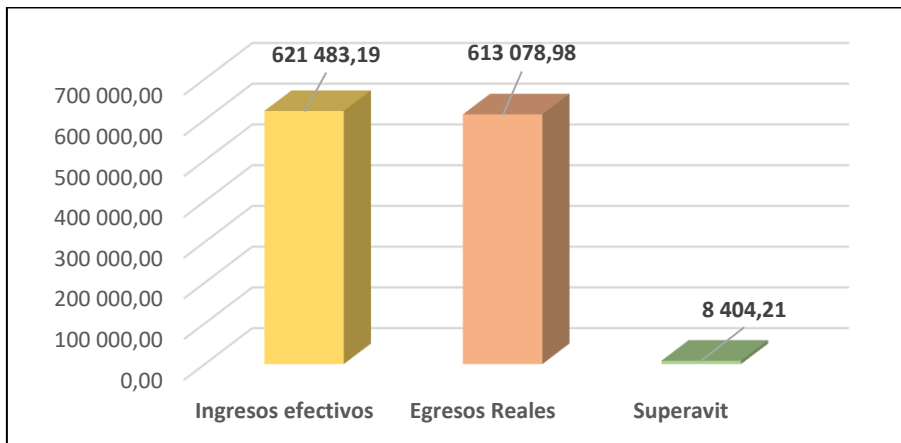
3/ Corresponde a programas sociales financiados por el Fodesaf y se ejecutan por Presupuesto Nacional a través del MTSS y MEP y quedaron pendiente de reintegrar al Gobierno Central en el periodo que correspondía.

Fuente: MTSS. Dirección General de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (Desaf). Liquidación Presupuestaria del Fodesaf Periodo 2020.

4.3 Superávit

En el siguiente gráfico se presenta los resultados de la gestión económica del Fodesaf para el periodo del 01 enero al 31 de diciembre del 2020, el cual refleja que los ingresos efectivos fueron por $\text{¢}621.483,19$ millones y los egresos reales por $\text{¢}613.078,98$ millones, generando un superávit específico al cierre del período antes mencionado por $\text{¢}8.404,21$ millones.

Gráfico N°2
Costa Rica, Fodesaf: Ingresos-Egresos-Superávit Especifico
Año 2020
(Millones de colones)



Fuente: Fodesaf. Liquidación Presupuestaria 2020

El Superávit Específico en mención, se distribuirá entre aquellas instituciones de programas sociales que se financian por medio de un porcentaje o monto fijo de los ingresos del Fodesaf, de conformidad con la legislación; así mismo, se asignan recursos al Fondo General del Gobierno, producto de las erogaciones que se generaron en el año 2020 y que no fue posible reintegrar a dicho Fondo; y, el restante se destina al financiamiento de otros programas sociales, que son prioridad de la actual Administración

VIII. SITUACIÓN PROPUESTA EN LA INICIATIVA DE LEY

La iniciativa objeto de estudio pretende reformar el inciso n) del artículo 3 de la Ley N°5662, Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, con lo cual se estaría incrementando el porcentaje asignado al Ministerio de Educación Pública para el otorgamiento de becas de postsecundaria, de un 0.43% a un 2% de los de los presupuestos ordinarios y extraordinarios de Fodesaf y de sus modificaciones presupuestarias.

Para una mayor comprensión por parte de los señores diputados se incluye seguidamente un recuadro comparativo que incluye la situación actual y la propuesta.

Recuadro N° 1. Situación Actual y propuesta

Artículo 3 inciso n) Ley 5662 Vigente	Expediente 22.566
	Refórmese el inciso n) del artículo 3 de la ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, y sus reformas, N° 5662. El texto dirá:
Artículo 3- Con recursos del Fondo de Desarrollo y Asignaciones Familiares (Fodesaf) se pagarán los programas y los servicios a las instituciones del Estado y a otras expresamente autorizadas en esta ley, que tienen a su cargo los aportes complementarios al ingreso de las familias y la ejecución de los programas de desarrollo social. Para ello, se procederá de la siguiente manera:	Artículo 3- Con recursos del Fodesaf se pagarán los programas y los servicios a las instituciones del Estado y a otras expresamente autorizadas en esta ley, que tienen a su cargo los aportes complementarios al ingreso de las familias y la ejecución de los programas de desarrollo social. (...)
n) Se destinará, al Ministerio de Educación Pública (MEP), el cero coma cuarenta y tres por ciento (0,43%) de los presupuestos ordinarios y extraordinarios de Fodesaf y de sus modificaciones presupuestarias para el otorgamiento de becas de postsecundaria. <i>(Así adicionado el inciso anterior por el artículo 1° de la ley N° 9002 del 31 de octubre de 2011)</i> <i>(Así reformado el inciso anterior por el artículo 2° de la ley N° 9903 del 22 de setiembre del 2020)</i>	n) Se destinará, al Ministerio de Educación Pública (MEP), <u>el dos por ciento (2%)</u> de los presupuestos ordinarios y extraordinarios de Fodesaf y de sus modificaciones presupuestarias para el otorgamiento de becas de postsecundaria.

Fuente: Inciso n) Artículo 3 Ley 5666 y Expediente 22.566

Como un primer aspecto se debe indicar que el inciso n) que se pretende reformar, fue a su vez modificado por el artículo 2 de la Ley N°9903 del 22 de setiembre del 2020, siendo que la versión anterior de la norma establecía que el 0.43% de los recursos se destinarían al Fondo Nacional de Becas.

Valga señalar que la Ley N°9903 citada derogó la Ley N°7658 que creaba el Fondo Nacional de Becas (Fonabe) y en su Transitorio IV estableció que aquellas personas estudiantes que, a la entrada en vigencia de la ley, sean beneficiarias de los programas de postsecundaria y mérito personal del Fonabe, pasarán a ser beneficiarias de la Dirección de Programas de Equidad del Ministerio de Educación Pública (MEP), siendo que los fondos requeridos para darle sostenibilidad a esta población serán trasladados por el Fodesaf a este Ministerio. Así mismo, en el

Transitorio V se indica que el Fonabe deberá garantizar la continuidad de los depósitos a su población beneficiaria durante seis meses contados a partir de la vigencia de la ley, momento a partir del cual el MEP deberá haber asumido la totalidad del presupuesto y la población beneficiaria.

Según se detalla en el cuadro N°2 incluido en el acápite anterior, por concepto del inciso n) del artículo 3 en referencia, se asignaron y transfirieron directamente al Fondo Nacional de Becas en el año 2020 la suma de ¢2.605.4 millones para destinarlos al Programa de Becas Post Secundaria, lo cual representa el 0.43% de la totalidad de los recursos girados por FODESAF en ese año. Al respecto, es importante hacer la aclaración que durante los años anteriores, los rubros asignados al Fondo Nacional de Becas (Fonabe) incluyen no únicamente lo correspondiente al inciso n) del artículo 3 de la ley en referencia (0.43%), sino recursos adicionales que se le giraron a dicho Fondo, siendo que de acuerdo a las necesidades en sus planes operativos se procede a la formalización de Convenios con el Fodesaf; así por ejemplo los recursos asignados en el 2018 (¢18.640,00 millones) representaron el 3,0% de la totalidad de recursos distribuidos por el Fondo (¢602.861,7 millones).

Con respecto al presupuesto asignado al Programa de Becas Post Secundaria 2021, se debe tomar en cuenta que, con la aprobación de Ley N° 9524, Ley de Fortalecimiento del Control Presupuestario de los Órganos Desconcentrados del Gobierno Central y su Reglamento N°42712-H; las aprobaciones presupuestarias de los órganos desconcentrados del Gobierno Central son incorporados al Presupuesto Nacional de la República para su discusión y aprobación por parte de la Asamblea Legislativa, con lo cual los recursos del Fondo se incorporan y distribuyen a través de los distintos programas incluidos en el Presupuesto Nacional, en el caso del programa citado los recursos ya no se incorporan en el Programa 737 “Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares” del Ministerio de Trabajo, sino que se incluyen en el programa 574 “Fondo Nacional de Becas” del Ministerio de Educación Pública; para el Presupuesto de la República del 2022 se incluirán en el Programa 558 “Programas de Equidad” de dicho ministerio.

Es importante señalar que para el año 2021 el Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares tenía un presupuesto estimado por ¢625.313.800.000,00, con base a este monto se calcula el 0,43% para el Fonabe (Becas Post Secundaria) lo cual corresponde a ¢2.688.849.340,00. En el trámite de aprobación del presupuesto, la Asamblea Legislativa disminuyó el monto del Fondo a ser distribuido quedando éste en ¢571.782.791.581,17, sin embargo, este rebajo se produjo en otros programas por lo que el Fonabe no se vio afectado y mantuvo el monto asignado inicialmente.

Según consta en el Decreto Legislativo N°9926, Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el Ejercicio Económico del 2021, en el programa 574 se incluyen recursos para el Fondo Nacional de Becas por ¢3.008.146.458,00, los cuales se destinarían a becas de mérito personal (con sus diferentes distinciones) y becas postsecundaria, incluyendo como fuente de financiamiento recursos propios del MEP y 0.43% de la Ley del Fodesaf, con el propósito de beneficiar a 5.840 estudiantes en condiciones de pobreza extrema, pobreza y

vulnerabilidad social. De los recursos del Fodesaf se presupuestan ¢2.688,8 millones, siendo que las metas propuestas relacionadas con estos recursos se detallan en el Presupuesto Nacional 2021 de la siguiente manera:

Recuadro N° 2.

OBJETIVOS DE LA INTERVENCIÓN ESTRATÉGICA DEL PNDIP:

1. Desarrollar habilidades en las personas, mediante el aumento de la cobertura y la calidad del sistema educativo, coadyuvando al progreso del país.

PRODUCTOS:

#	Producto	Usuarios (as)		
		Cantidad		
	Unidad de Medida	2021	2022	2023
PF.01.	Otorgamiento de Becas para estudiantes de Universidad.			
		Estudiantes de escasos recursos económicos de universidad (Postsecundaria) en condición de pobreza extrema y pobreza.		
	Becas para universidad	4.000,00	4.100,00	4.200,00

Fuente de Datos: Base de datos SICOB (ultimus-sap), en custodia de la Dirección de Desarrollo Tecnológico del FONABE.

Fuente: Presupuesto de la República 2021

De los datos anteriores se desprende que, considerando los 4.000 beneficiarios, a cada estudiante se le asignaría en promedio ¢56.017,69 mensuales.

Para el Presupuesto de la República 2022 debido a que el programa 574 "FONABE" ya no existe, los recursos que se destinaban en ese programa para becas a terceras personas, son asumidos por el Programa 558 "Programas de Equidad", estos recursos ascienden a ¢3.842,6 millones de los cuales ¢2.793,9 millones corresponden al 0.43% de la Ley del Fodesaf según Ley 8783, con ellos se pretende beneficiar a 5.920 estudiantes, según se aprecia en el siguiente detalle:

#	Producto	Usuarios (as)		
		Cantidad		
	Unidad de Medida	2022	2023	2024
PI.01.03.	Subsidio otorgado para las becas de postsecundaria			
		Estudiantes de postsecundaria		
	Cantidad de subsidios otorgados	5.920,00	5.920,00	5.920,00

Fuente de Datos: Registros administrativos de la Dirección de Programas de Equidad

Fuente: Presupuesto de la República 2022

El 2% en la reforma propuesta (Expediente 22566)

Con el fin de estimar los recursos que se asignarían por concepto del inciso n) del artículo 3 producto de la reforma propuesta, se toma como referencia el presupuesto inicial del Fondo para el año 2021 por la suma de ¢625.313,80 millones, siendo que, de destinarse un 2% de los recursos al Programa de Becas Post Secundaria se podría calcular dicho monto en alrededor de ¢12.506,27 millones.

Cuadro N° 3. Estimación de recursos según la propuesta.

Presupuesto Inicial Fodesaf 2021	625.313.800.000
Monto asignado inciso n) vigente (0,43%)	2.688.849.340
Inciso n) propuesto (2%)	12.506.276.000
Diferencia	9.817.426.660

Fuente: Fodesaf y elaboración propia.

Si se compara dicho monto con el monto asignado en el año 2021 por la suma de ¢2.688,8 millones, se estimaría un incremento producto de la reforma por alrededor de ¢9,817.47 millones; si se considera el valor de la beca promedio por estudiante calculado para el 2021 (¢56.017,69 mensuales), se tendría que los recursos alcanzarían para aumentar el número de becados en alrededor de 14,605 beneficiarios.

Finalmente se debe indicar que actualmente el Fodesaf destina sus recursos a una serie de beneficiarios ya establecidos, siendo que cualquier aumento en la cantidad de recursos asignados a cada uno de ellos debe ser evaluado para que no vaya en detrimento de las finanzas del propio Fondo o de alguno de los demás beneficiarios.

IX. ANALISIS DEL ARTÍCULO Y TRANSITORIO ÚNICOS

6.1. Artículo Único que modifica el inciso n) del artículo 3 de la Ley N° 5662

Referenciando comparativa ut supra del apartado V de este Informe, podríamos indicar que el inciso n) del artículo 3 de la Ley N° 5662, Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, de 23 de diciembre de 1974, ha tenido varias reformas legales, por un lado, mencionar la reforma del inciso c) del artículo 9 de la Ley No. 7658, Creación del Fondo Nacional de Becas, de 11 de febrero de 1997, que destinaría el cero coma cuarenta y tres por ciento (0.43%) de los presupuestos ordinarios y extraordinarios del FODESAF y de sus modificaciones presupuestarias a becas, y que se giraría directamente al Fondo Nacional de Becas.

Luego, mediante el artículo 1 de la Ley N° 9002 del 31 de octubre de 2011, se adicionaría en la Ley N° 5662 el inciso n), el cual indicaba “n) Se destinará al Fondo Nacional de Becas creado por la Ley N.º 7658, de 11 de febrero de 1997, el cero

punto cuarenta y tres por ciento (0.43%) de los presupuestos ordinarios y extraordinarios de Fodesaf y de sus modificaciones presupuestarias”.

Sin embargo, el año anterior 2020, otra vez, este mismo inciso n) del numeral 3 de la Ley de cita 5662, fue analizado por el legislador y dio como resultado una redacción idéntica, la cual fue dictada por la Ley N° 9903 de 22 de setiembre de 2020 “Reforma parcial de la Ley 9617, “Fortalecimiento de las Transferencias Monetarias Condicionadas del Programa Avancemos, de 2 de octubre de 2018, y de la Ley 5662, Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, de 23 de diciembre de 1974, y Derogatoria de la Ley 7658, Creación del Fondo Nacional de Becas , de 11 de febrero de 1997.” Cabe agregar, que en esta misma Ley 9903 se derogó en su totalidad la Ley 7658, Creación del Fondo Nacional de Becas, de 11 de febrero de 1997, con lo cual, el MEP se fortaleció en la administración de las becas, en este caso, de postsecundaria.

Por su parte, en relación con el estudio realizado se tiene que:

La iniciativa propone incrementar el porcentaje asignado al Ministerio de Educación Pública de un 0.43% a un 2% de los de los presupuestos ordinarios y extraordinarios de Fodesaf y de sus modificaciones presupuestarias para el otorgamiento de becas de postsecundaria.

Por concepto del inciso n) del artículo 3 en referencia, en el año 2020 se asignaron y transfirieron directamente al Fondo Nacional de Becas la suma de ¢2.605.4 millones para el Programa de Becas Post Secundaria.

Para el año 2021 el Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares tenía un presupuesto estimado por ¢625.313,80 millones, con base en este monto se calcula el 0,43% para el Fonabe (Becas Post Secundaria) lo que corresponde a ¢2.688,84 millones con lo cual se programa beneficiar a 4.000 estudiantes. De aprobarse la reforma y destinarse un 2% de dichos recursos al Programa de Becas Post Secundaria se podría calcular dicho monto en alrededor de ¢12.506,27 millones.

Si se compara dicho monto con el asignado en el año 2021 se estimaría un incremento producto de la reforma por alrededor de ¢9,817.47 millones; si se considera el valor de la beca promedio por estudiante calculado para el 2021 (¢56.017,69 mensuales), se tendría que los recursos alcanzarían para aumentar el número de becados en alrededor de 14,605 beneficiarios.

Finalmente, se debe considerar que actualmente el Fodesaf destina sus recursos a una serie de beneficiarios ya establecidos, siendo que cualquier aumento en la cantidad de recursos asignados a cada uno de ellos, debe ser evaluado para que no vaya en detrimento de las finanzas del propio Fondo o de alguno de los demás beneficiarios.

Entonces, en caso de aprobarse la presente iniciativa de ley, tomando como año base el 2021, el 0.43% vigente sería por la suma de ¢2.688,8 millones, mientras

que, si se hubiese asignado el 2%, según propuesta del proyecto de ley N° 22566, se elevaría a ¢12.506.276.000, con un incremento de alrededor de ¢9,817.47 millones. Es la diferencia de 1,57 p.p. de lo actualmente asignado.

Es dable indicar que el incremento es un asunto de libre configuración del legislador. Ahora bien, la principal observación de orden jurídico es en relación al constructo del cambio, NO SE INDICA QUÉ RUBRO SE REBAJA PARA AUMENTAR EL PORCENTAJE AL 2% EN ESTE INCISO N). ¿Cuál institución, transferencia a institución, o programa, se vería afectado a la baja para subir este otro porcentaje, o si se cubre con superávit? Este vacío no se puede soslayar por el principio de legalidad y de seguridad jurídica presupuestaria, que son consustanciales como principios resguardados por la jurisdicción constitucional.

Hay que recordar que en este momento casi todo se encuentra tasado, en este aspecto hay un descuido del legislador de no especificar el rebajo en otra(s) partidas, o en otro inciso del artículo 3 para aumentar el monto pretendido en el inciso n) del mismo numeral. Este yerro deberá ser subsanado, de lo contrario habría problema de antinomias. Obsérvese que se está usando la técnica de asignación directa con porcentaje de ley, esto implica revisar los otros rubros o incluso, como ya se dijo, el superávit específico del Fodesaf que en este informe esta expresado, eso sí, al cierre del año 2020, en ¢8.404,21 millones, solo que esta cifra puede variar año con año, o, incluso, no tener superávit en algún año, por ello insistimos en ubicar dónde se harían los rebajos para hacer este incremento al 2%.

Así como está redactada la norma no tiene viabilidad técnica-presupuestaria. De suyo, se puede subsanar indicando los rebajos para hacer el aumento direccionado a becas postsecundaria a cargo del MEP. Esto se podría enmendar vía moción de fondo en la Comisión dictaminadora.

Finalmente, hacer recordatorio de lo dicho por la Procuraduría General de la República en el Dictamen C-370-2019, de 12 de diciembre, 2019, dirigido a la señora Ministra Carmen Geannina Dinarte Romero (en aquel momento del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social) le indicó: “Se deriva de la Ley 5666 (sic) y sus reformas, que los recursos que integran el Fondo tienen un destino específico que no puede ser variado por decisión administrativa, pero sobre todo que debe ser respetado por los organismos que tienen la responsabilidad de los programas que se financian.”. Evidentemente el incremento es fundamental para ese grupo -estudiantes post secundaria- en condición de pobreza y pobreza extrema, siempre y cuando se programe y se haga eficientemente efectivo.

6.2. Transitorio Único

Subsanando la norma de fondo, el contenido del transitorio único está bien redactado, pues aparece que el cambio de monto del destino aplicaría a partir del periodo presupuestario posterior a la entrada en vigencia de ley, cuestión que es un asunto de dimensionamiento del legislador.

X. ASPECTOS DE TÉCNICA LEGISLATIVA

El título del Proyecto de Ley no señala con certeza la indicación de la Ley, el artículo y el inciso que se reforma, puesto que dice “LEY PARA LA EQUIDAD EN EL ACCESO A ESTUDIOS UNIVERSITARIOS PARA ESTUDIANTES EN CONDICIONES DE VULNERABILIDAD, POBREZA Y POBREZA EXTREMA”. De acuerdo con la técnica legislativa correcta debería decir: “REFORMA DEL INCISO N) DEL ARTÍCULO 3 DE LA LEY 5662, LEY DE DESARROLLO SOCIAL Y ASIGNACIONES FAMILIARES, DE 23 DE DICIEMBRE DE 1974, Y SUS REFORMAS”. Esto se puede concretar por moción en Comisión dictaminadora, o bien, eventualmente, en la Comisión de Redacción.

XI. ASPECTOS DE TRÁMITE

Votación

El presente proyecto de ley requiere para su aprobación de mayoría absoluta, de conformidad con el artículo 119 de la Constitución Política.

Delegación

La iniciativa podría ser delegada en una Comisión con Potestad Legislativa Plena, por no encontrarse dentro de las excepciones del artículo 124 de la Carta Fundamental.

Consultas

Esta asesoría recomienda realizar las siguientes consultas:

Preceptivas

- Instituto Mixto de Ayuda Social IMAS
- Patronato Nacional de la Infancia PANI
- Instituto Nacional de las Mujeres INAMU
- Caja Costarricense de Seguro Social CCSS
- Consejo Nacional de Personas con Discapacidad (Conapdis)

Facultativas

- Ministerio de Educación
- Ministerio de Salud
- Fosuvi
- CONAPAM
- CONAI

XII. ANTECEDENTES

PODER LEGISLATIVO

Constitución y Leyes:

- Constitución Política de la República de Costa Rica de 7 de noviembre de 1949.
- Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares N° 5662, de 13 de diciembre de 1974 y sus reformas.
- Reforma Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, N° 5662, Ley Pensión para Discapacitados con Dependientes N° 7636, Ley Creación del ICODER, N.º 7800, Ley Sistema Financiero Nacional para Vivienda N° 7052 y Ley Creación Fondo Nacional de Becas Ley n.º8783, de 13 de octubre de 2009.
- Creación del Fondo Nacional de Becas, Ley No. 7658, de 11 de febrero de 1997 y sus reformas.
- Modificación del artículo 3 de la Ley N° 5662, Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, de 23 de diciembre de 1974, y sus reformas, y reforma del artículo 49 de la Ley N° 7052, Ley del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda. Ley N° 9002, del 31 de octubre de 2011.
- Ley N° 9903 de 22 de setiembre de 2020 “Reforma parcial de la Ley 9617, “Fortalecimiento de las Transferencias Monetarias Condicionadas del Programa Avancemos, de 2 de octubre de 2018, y de la Ley 5662, Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, de 23 de diciembre de 1974, y Derogatoria de la Ley 7658, Creación del Fondo Nacional de Becas, de 11 de febrero de 1997.

Expedientes Legislativos:

- Expediente N° 22566

PODER EJECUTIVO

Procuraduría General de la República

Dictámenes

- C-016-2021
- C- 358-2020
- C-370-2019

Opinión consultiva

- OJ-244-2003

PODER JUDICIAL

Sala Constitucional

- Resolución de la Sala Constitucional N° 7806-2003 de las 16:49 hrs del 30 de julio de 2003.

Portales Internet:

- https://fodesaf.go.cr/acerca_del_fodesaf/transparencia/planes_presupuestos_de_fodesaf/Plan%20Presupuesto%20Fodesaf%202020.pdf

XIII. Consideraciones de fondo:

El proyecto de ley en discusión no implicaría para la Dirección de Programas de Equidad cambios en los procedimientos presupuestarios para asignar los recursos a los estudiantes beneficiarios ya que se mantiene la misma fuente de financiamiento.

La propuesta de proyecto de ley en discusión no cambia la población objetivo que tiene la Dirección de Programas de Equidad en dicho programa, se mantiene la asignación a estudiantes en condición de pobreza y pobreza extrema con los fondos destinados por FODESAF.

Actualmente, la Unidad de Becas de la Dirección de Programas de Equidad asigna cerca de 4.500 becas post secundaria a estudiantes en condición de pobreza, pobreza extrema y vulnerabilidad con los recursos actuales provenientes del 0,43% de FODESAF y los recursos de fuente MEP. Este dato representa alrededor de una quinta parte de los estudiantes que se gradúan cada año de secundaria en condición de pobreza y no logran ingresar a una universidad pública o privada por sus propios medios. En otras palabras, cada año se acumula una demanda insatisfecha por becas postsecundaria de alrededor de 20 mil nuevos estudiantes que no logran acceder al beneficio porque el programa que ofrece el MEP no cuenta con los recursos suficientes para ampliar la cobertura por encima de las 4.500 becas. Como complemento a lo anterior, dentro de las metas establecidas para el programa de becas postsecundaria incluidas dentro del Plan Operativo Institucional (POI) para el año 2022 se tenía contemplado un total de 5.922 personas estudiantes beneficiarias. Lo cual, con los recursos que están por ser aprobados en la asamblea legislativa para dicho año no será posible cumplir con dicha meta en ningún porcentaje.

De acuerdo con el estado de la educación, solo el 34% de las personas de 18 a 24 años que completó la secundaria accedió a la educación superior. En ese sentido el estado de la Educación indica la importancia de hacer esfuerzos especiales para atraer a las aulas universitarias más estudiantes con barreras socioeconómicas de entrada.

La OCDE (2020) señala que, en el promedio de los países de la organización, la brecha entre personas con educación terciaria de 25-34 años, en 2019, y la porción de jóvenes de 15 años que en 2018 esperaba alcanzar la educación superior era de alrededor de 26 puntos porcentuales. Sin embargo, esta brecha era de más de 50 puntos porcentuales en Costa Rica, Brasil, Chile, y México. En esos cuatro países, más del 80% de estudiantes de 15 años espera llegar a graduarse de la Universidad. Sin embargo, dadas sus actuales tasas de crecimiento en la cobertura de la educación terciaria en personas de 25-34 años es poco probable que esas expectativas se cumplan en la próxima década. La OCDE apunta a que los estudiantes podrían estar formando sus expectativas sobre su futuro a partir de las calificaciones que reciben en el colegio; no obstante, en algunos países, estas se

utilizan como una herramienta para motivar a los estudiantes por sus esfuerzos, por lo que podrían estar sobreestimando su verdadero nivel de aprendizaje.

El informe Estado de la Educación también menciona una leve baja en la titulación, tanto a nivel de grado como de posgrado, que se explica, principalmente, por el comportamiento en el sector privado. La participación de ese sector en el otorgamiento de títulos cayó de 75% a 69% en un quinquenio. Es importante mencionar, que los jóvenes que se gradúan de secundaria en condición de pobreza y pobreza extrema tienen bajas probabilidades de ingresar a una universidad pública y la única oportunidad que tienen para continuar con sus estudios es la universidad privada, donde el apoyo con una beca socioeconómica es fundamental, dado el costo de los estudios en este tipo de institución.

Dado lo anterior, aumentar el aporte de FODESAF del 0,43% al 2% permitiría asignar cerca de 10 mil nuevas becas, aportando al cumplimiento de las metas del programa, mejorando la cobertura que tiene el país en educación superior y cubriendo parte de la demanda insatisfecha generada cada año por este tipo de apoyo económico. En ese sentido, el proyecto de ley en discusión aportaría de manera positiva a los objetivos, metas y misión encomendados a la Dirección de Programas de Equidad referentes a: “Brindar mayores oportunidades a los estudiantes en condición de pobreza, vulnerabilidad o exclusión, para disminuir la brecha social en el sistema educativo; propiciando el mejoramiento de la calidad de vida de la población estudiantil mediante los programas de alimentación y nutrición, transporte estudiantil y apoyo económico con becas, que permitan la permanencia y calidad del aprendizaje de los beneficiarios”

XIV Recomendación final:

Esta Comisión recomienda que el proyecto de ley “LEY PARA LA EQUIDAD EN EL ACCESO A ESTUDIOS UNIVERSITARIOS PARA ESTUDIANTES EN CONDICIONES DE VULNERABILIDAD, POBREZA Y POBREZA EXTREMA, expediente N. ° 22566, de conformidad con lo señalado en las consideraciones anteriores, los integrantes de la Comisión sometemos a consideración de las señoras Diputadas y señores Diputados el presente dictamen afirmativo de mayoría para que sea aprobado por el Plenario Legislativo.

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA
DECRETA:

**LEY PARA LA EQUIDAD EN EL ACCESO A ESTUDIOS UNIVERSITARIOS
PARA ESTUDIANTES EN CONDICIONES DE VULNERABILIDAD,
POBREZA Y POBREZA EXTREMA**

ARTICULO UNICO- Se modifica el inciso n) del artículo 3 de la Ley 5662, Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, de 23 de diciembre de 1974, cuyo texto se leerá de la siguiente manera:

Artículo 3- Con recursos del Fondo de Desarrollo y Asignaciones Familiares (Fodesaf) se pagarán los programas y los servicios a las instituciones del Estado y a otras expresamente autorizadas en esta ley, que tienen a su cargo los aportes complementarios al ingreso de las familias y la ejecución de los programas de desarrollo social.

[...]

n) Se destinará, al Ministerio de Educación Pública (MEP), el dos por ciento (2%) de los presupuestos ordinarios y extraordinarios de Fodesaf y de sus modificaciones presupuestarias para el otorgamiento de becas de postsecundaria.

TRANSITORIO UNICO- La presente Ley empezará a regir en el periodo presupuestario posterior a la entrada en vigencia de la presente ley.

Rige a partir de su publicación

Dado en la Sala II de la Asamblea Legislativa. Área de Comisiones Legislativas V,
a los veintiocho días del mes de octubre de dos mil veintiuno.

Wagner Alberto Jiménez Zúñiga

Mileidy Alvarado Arias

Mario Castillo Méndez

Ignacio Alberto Alpizar Castro

Enrique Sánchez Carballo

Silvia Vanessa Hernández Sánchez

Óscar Mauricio Cascante Cascante

DIPUTADAS Y DIPUTADOS

Parte expositiva: Iván Chacón Vargas
Parte dispositiva: Nancy Vílchez Obando
Leído y confrontado: nvo/emr