



**DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS, REFERENCIAS SERVICIOS TÉCNICOS**

**AL-DEST- IIN -048-2021**

**INFORME DE: PROYECTO DE LEY**

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

**EXPEDIENTE Nº 22.566**

**INFORME INTEGRADO  
JURÍDICO – ECONOMICO**

**ELABORACIÓN:  
ADA LUZ RODRÍGUEZ MARÍN  
BERNAL ARIAS RAMIREZ  
ASESORES PARLAMENTARIOS**

**REVISIÓN Y SUPERVISIÓN:  
MAURICIO PORRAS LEÓN  
SYLVIA A. SOLIS MORA  
JEFES DE ÁREA**

**REVISIÓN FINAL Y AUTORIZACIÓN  
FERNANDO CAMPOS MARTÍNEZ  
DIRECTOR A.I.**

**19 DE OCTUBRE DE 2021**

## TABLA DE CONTENIDO

I-	RESUMEN DEL PROYECTO DE LEY .....	3
II.	CREACIÓN DE FODESAF, BENEFICIARIOS META Y FINANCIAMIENTO	4
III.	NATURALEZA JURÍDICA DEL FODESAF .....	6
IV.	INGRESOS Y EGRESOS DEL FODESAF .....	8
	<b>4.1 De los Ingresos del Fodesaf</b> .....	8
	<b>4.2 De los Egresos del Fodesaf,</b> .....	10
	<b>4.3 Superávit</b> .....	12
V.	SITUACIÓN PROPUESTA EN LA INICIATIVA DE LEY .....	12
VI.	ANÁLISIS DEL ARTÍCULO Y TRANSITORIO ÚNICOS .....	18
	<b>6.1. Artículo Único que modifica el inciso n) del artículo 3 de la Ley N° 5662</b> 18	
	<b>6.2. Transitorio Único</b> .....	20
VII.	ASPECTOS DE TÉCNICA LEGISLATIVA.....	20
VIII.	ASPECTOS DE TRÁMITE .....	21
	<b>Votación</b> .....	21
	Delegación .....	21
	Consultas.....	21
	Preceptivas.....	21
	Facultativas .....	21
IX.	ANTECEDENTES .....	21



# ASAMBLEA LEGISLATIVA

de la República de Costa Rica

AL-DEST- IIN -048-2021

## INFORME INTEGRADO JURÍDICO- ECONOMICO<sup>1</sup>

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

Expediente N.º 22.566

#### I- 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 Familiares<sup>2</sup>, 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.

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

---

<sup>1</sup> Elaborado por **Ada Luz Rodríguez Marín** y **Bernal Arias Ramírez**, asesores parlamentarios. Supervisado por **Mauricio Porras León** y **Sylvia Solís Mora**. Revisado y autorizado por **Fernando Campos Martínez**, Director a.i., Departamento de Servicios Técnicos.

<sup>2</sup> De 23 de diciembre de 1974.

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.

## **II. 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.

### **III. 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<sup>3</sup> 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*

---

<sup>3</sup> Por Resolución de la Sala Constitucional N° 7806-2003 de las 16:49 hrs del 30 de julio de 2003 se declaró con lugar la acción de inconstitucionalidad en contra del inciso a) del artículo 4 de la Ley 7658 hoy derogada (Creación del Fondo Nacional de Becas) en cuanto a la palabra "costarricense" dado que limitaba el mismo derecho a extranjeros legales en el país. Decía esa Ley, hoy derogada, que se conceden becas a estudiantes de bajos recursos económicos para que cursen estudios en cualquiera de los ciclos educativos, dentro o fuera del país. Y que las becas se adjudicarían con base en el mérito personal, las condiciones socio-económicas y el rendimiento académico de los beneficiarios. Asimismo indicaba que *“Los estudiantes de postsecundaria que cumplan con los requisitos del párrafo primero de este inciso y que, por su situación socioeconómica o de salud, en el momento de solicitar la beca, no hayan podido matricular la carga académica completa, podrán realizar la solicitud y se les podrá otorgar el beneficio, el cual empezará a girarse a partir del momento en que el estudiante matricule, como mínimo, dos materias del plan de estudios. Los becados recibirán el beneficio, en forma proporcional al resultado del estudio socioeconómico realizado, el número de materias matriculado y el mérito personal. Para disfrutar este 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 el estudiante cometa una falta grave que amerite su expulsión o suspensión del centro educativo, o en el momento en que el estudiante decida desertar.”*

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 especifica 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.

## **IV. 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<sup>4</sup>, 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)**

---

<sup>4</sup> Liquidación Presupuestaria del Fodesaf Período 2020. Documento suministrado vía correo electrónico por el Señor Carlos Álvarez Obando. Dirección General de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares. De fecha 16 de junio de 2021.

Fuente de financiamiento	2016	2017	2018	2019	2020
<b>TOTAL</b>	<b>582 310,5</b>	<b>609 100,4</b>	<b>637 786,7</b>	<b>669 352,3</b>	<b>621 483,2</b>
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) <sup>1/</sup>	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

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

**Fuente:** Liquidación Presupuestaria Fodesaf 2020

Los ingresos del Fodesaf al 31 de diciembre del 2020, están compuestos por los siguientes rubros: Recargo de planillas (58,01%), Transferencias del Gobierno Central -Impuesto al Valor Agregado (36,41%), la Recuperación de Morosidad (0,52%), Reintegros de las Unidades Ejecutoras (0,99 %), superávit del año 2019 (4,07%).

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<sup>5</sup>.

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.

<sup>5</sup> Se indica que a partir del 2015 la Caja Costarricense del Seguro Social asumió el cobro por dicho concepto y a la Desaf únicamente le corresponde cobrar la deuda de los años anteriores, de conformidad con directrices emitidas por la Contraloría General de la República.

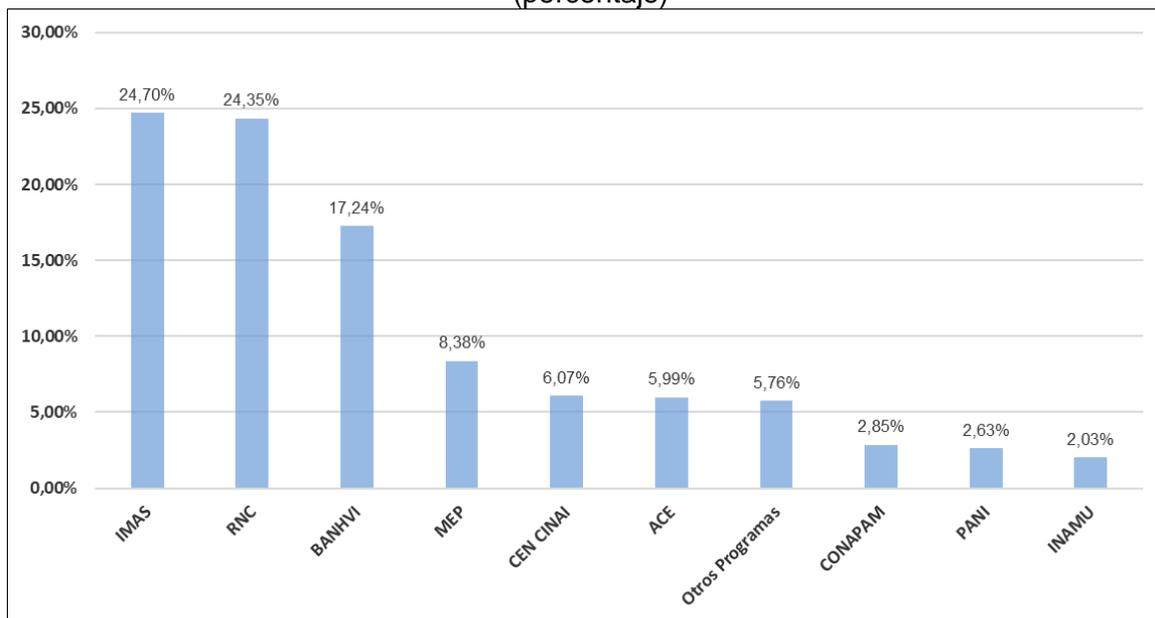
Por otra parte, el rubro correspondiente a los ingresos del superávit disminuyó en un 27,51% con respecto al periodo 2019, es decir, en ¢9.608,49 millones.

#### 4.2 De los Egresos del Fodesaf<sup>6</sup>,

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

<sup>6</sup> Liquidación Presupuestaria del Fodesaf Periodo 2020. Documento suministrado vía correo electrónico por el Señor Carlos Álvarez Obando. Dirección General de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares. De fecha 16 de junio de 2021.

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
<b>TOTAL</b>	<b>565 252,5</b>	<b>566 142,0</b>	<b>602 861,7</b>	<b>644 035,7</b>	<b>613 078,9</b>
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 <sup>1/</sup>	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 <sup>2/</sup>	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 <sup>3/</sup>	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.

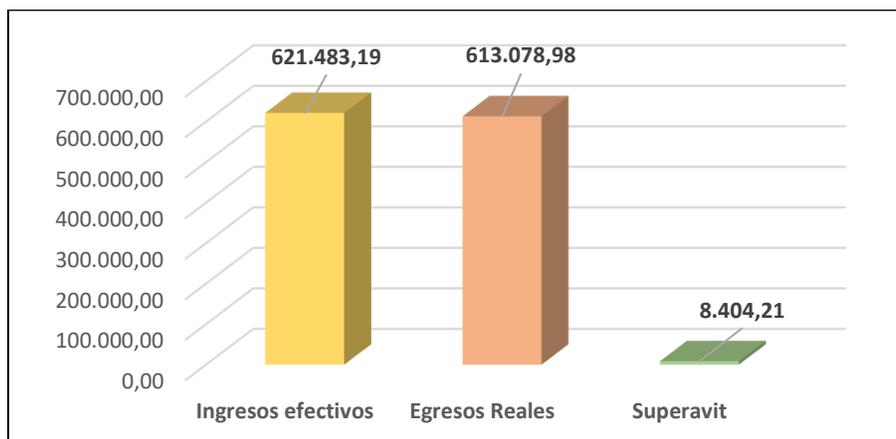
3/ Corresponde a programas sociales financiados por el Fodesaf y se ejecutan por Presupuesto Nacional a través del MTSS y MEP y quedaron pendiente de reintegrar al Gobierno Central en el periodo que correspondía.

**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

## V. 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**

<b>Artículo 3 inciso n) Ley 5662 Vigente</b>	<b>Expediente 22.566</b>
	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), <b>el cero coma cuarenta y tres por ciento (0,43%)</b> 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), <b><u>el dos por ciento (2%)</u></b> 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<sup>7</sup>, en el programa 574 se incluyen recursos para el Fondo Nacional de Becas por

---

<sup>7</sup> Publicado en Alcance N° 318 del Diario Oficial La Gaceta N° 284

¢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)			
		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.		
			Cantidad		
	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)		
PI.01.03.	Subsidio otorgado para las becas de postsecundaria	Estudiantes de postsecundaria		
	Unidad de Medida	Cantidad		
		2022	2023	2024
	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.

A continuación, se presenta la distribución de los egresos del Fondo por sector al 31 de diciembre del 2020:

**Cuadro N° 3. Fodesaf. Presupuesto de Egresos 2020.**  
Egresos por sector al 31 de diciembre 2020

SECTOR	PROGRAMA	INSTITUCIONES		
		TRANSFERENCIA VIA PREBUP. NACIONAL	TRANSF. LEY 5682 Y 8U3 REFORMA LEY 8783 ART. 3 Y TRANSITORIO 3	OTRAS TRANSFERENCIAS PROGRAMAS SOCIALES
VIVIENDA 105 713 312 068,47 17,24%	- BANHVI - Fondo de Subsidio para la Vivienda (Ley 8783)	0,00	105 713 312 059,47	0,00
EDUCACION 6119 287 658 621,82 18,46%	- Fondo Nacional de Becas (Ley 8783)	0,00	2 605 356 600,00	0,00
	- Fondo Nacional de Becas (Becas Estudiantiles)	0,00	0,00	0,00
	- MEP - Comedores Escolares (Ley 8783) año 2019	0,00	0,00	0,00
	- MEP - Comedores Escolares (Ley 8783)	0,00	33 667 377 884,00	0,00
	- Juntas de Educ. y Administrativas-Comedores Escolares (Pto.Ord. De la Rep. 2019)	17 738 274 829,00	0,00	0,00
	- IMAS-Programa Transf.Monet.Condicionadas-AVANCEMOS (Año 2018)	0,00	0,00	0,00
	- IMAS-Programa Transf.Monet.Creemos	0,00	0,00	16 016 167 301,00
SALUD NUTRICION Y SALUD 71 044 161 688,53 11,68%	- IMAS-Programa Transf.Monet.Condicionadas-AVANCEMOS (Pto.Ord. De la Rep. 2020)	48 385 575 822,96	0,00	0,00
	- Ciudad de los Niños (Ley 8783)	0,00	844 934 194,00	0,00
	- Direccion Cen CINAJ -Nutrición y Desarrollo Integral (Ley 8783)	0,00	32 506 843 702,41	0,00
	- OCIS - Saneamiento Básico	0,00	0,00	289 969 970,00
	- Consejo Nacional de la Personal Adulta Mayor	0,00	14 339 908 765,27	3 140 062 728,00
	- PANI - Promoc. Defensa, Atenc. y Protec. de los Dir. de los Inf. y la Adolesc. (Ley 8783)	0,00	16 096 265 622,22	0,00
	- ICODER - Instituto Costarricense del Deporte y la Recreación	0,00	3 418 125 904,33	0,00
PROTECCION SOCIAL 6297 901 687 527,58 48,69%	- ICODER - Olimpiadas Especiales	0,00	1 242 954 674,30	0,00
	- CONAPDIS - Atención a la Discapacidad	0,00	2 144 832 954,00	5 548 641 913,00
	- IMAS - Bienestar y Promoción Familiar Ley N° 8783)	0,00	51 766 343 448,00	0,00
	-Aporte de Dinero en efectivo como Asig. Familiar - Artículo 3 inciso h ley 8783 - 0,25%	0,00	1 553 693 592,88	0,00
	-Programa Prestación Alimentaria- Artículo 3 inciso k. Ley 8783 - 0,25%	0,00	1 553 693 592,88	0,00
	- IMAS Programa Red Nacional de Cuido	0,00	25 548 525 000,00	0,00
	- IMAS - Nutrición con Equidad ( Seguridad Alimentaria)	6 579 138 720,00	0,00	0,00
	- IMAS - Nutrición con Equidad ( Seguridad Alimentaria y Jafes de Hogar año 2018)	0,00	0,00	0,00
	- IJFA - Prevención para el Consumo de Drogas (Ley 5662)	0,00	12 000 000,00	76 305 528,00
	- CCSS-Déficit Pres. Pensiones R.N.C. Art. 77 Ley	4 316 972 000,00	0,00	0,00
	- CCSS-Finan de las Pensiones de adultos mayores en situación de pobreza Ley 7963	73 945 058 000,00	0,00	0,00
	- CCSS - Régimen no Contributivo de Pensiones (Ley 8783)	0,00	71 045 089 576,63	0,00
	- CCSS - Atención Indigentes	0,00	36 715 000 000,00	0,00
	- CCSS - Pacientes Terminales (Ley 7756 - 0,5%)	0,00	3 107 387 185,76	0,00
	- CCSS-Finan Pensiones de adultos mayores en situación de pobreza Ley 7963, (año 2019)	0,00	0,00	0,00
EMPLEO 69 113 548 260,00 1,48%	- INAMU - Instituto Nacional de las Mujeres Ley 8783	0,00	12 429 548 743,03	0,00
	- Asociación Pro Construcción Hospital Nacional de Niños	0,00	1 557 837 273,18	0,00
	- MTSS - Programa Pronamype	0,00	0,00	0,00
	- CNP - Reconversión Productiva (Ley 7742 - 5%)	0,00	0,00	250 000 000,00
CONSTRUCCION Y EQUIPAMIENTO 65 838 014 044,84 0,85%	- Ministerio de Hacienda recursos 2018- MTSS - Programa Nacional de Empleo.	0,00	0,00	0,00
	- MTSS - Programa Nacional de Empleo	0,00	1 379 780 001,00	7 488 756 249,00
	- MOPT- Construcción y Mant. CEN CINAJ	0,00	0,00	0,00
	- Municipalidades Proyecto de electrificación	0,00	0,00	0,00
	- ICAA - Abastecimiento de Agua Potable a Sistemas Rurales	0,00	0,00	967 173 500,00
OTROS 64 345 185 822,88 0,71%	- Municipalidades (RED DE CUIDO)	0,00	0,00	0,00
	- Direccion CEN CINAJ- Construcción y Mant. CEN CINAJ	0,00	4 721 840 544,94	0,00
	- CCSS- Comisiones y Gastos por Serv. Financieros y Comerciales (Ser. De Recaudación)	0,00	2 988 101 436,65	0,00
OTROS 60,00 0,00%	- Otras Transferencias Corrientes al Sector Privado-Reintegros	0,00	0,00	92 000,00
	- MTSS- Dirección General de Desarrollo Social y Asig. Familiares (Ley 8783)	0,00	1 377 000 486,23	0,00
	- Sumas sin Asignación Presupuestaria	0,00	0,00	0,00
	<b>SUBTOTAL</b>	<b>150 875 018 371,86</b>	<b>428 318 758 441,13</b>	<b>33 787 208 138,88</b>
	<b>TOTAL</b>		<b>613 078 822 002,80</b>	
	<b>PORCENTAJE</b>	<b>24,83%</b>	<b>89,88%</b>	<b>6,61%</b>

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

La anterior distribución abarca la totalidad de los recursos girados en el 2020, algunos de ellos asignados según los porcentajes establecidos en las respectivas leyes, otros a partir de convenios institucionales con el Fodesaf. De lo anterior se tiene que aumentar los recursos destinados al otorgamiento de becas de postsecundaria en ¢9,817.47 millones anuales, conlleva necesariamente una afectación a los recursos destinados a otros fines, esto por cuanto el proyecto no reforma las fuentes de ingreso del Fondo.

## **VI. 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<sup>8</sup> 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.*

---

<sup>8</sup> 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.

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.

## **VII. 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.

## VIII. 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**

## IX. 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](https://fodesaf.go.cr/acerca_del_fodesaf/transparencia/planes_presupuestos_de_fodesaf/Plan%20Presupuesto%20Fodesaf%202020.pdf)