

**Al contestar refiérase  
al oficio n.º 14318**

12 de septiembre, 2024  
**DFOE-CAP-1943**

Licenciada  
Ana Julia Araya Alfaro  
Jefe del Área de Comisiones Legislativas II  
**ASAMBLEA LEGISLATIVA**  
[area-comisiones-ii@asamblea.go.cr](mailto:area-comisiones-ii@asamblea.go.cr)

Estimada señora:

**Asunto:** Criterio sobre el texto sustitutivo del proyecto de ley denominado "*Ley para la promoción de la educación y formación dual y el impulso al talento humano, en la revolución industrial 4.0 y el empleo del futuro*", Expediente N.º 24.283

Se atiende su oficio N.º AL-CPEJUV-0087-2024 del 8 de agosto de 2024, mediante el cual solicita el criterio del Órgano Contralor sobre el texto sustitutivo del proyecto de ley denominado "*Ley para la promoción de la educación y formación dual y el impulso al talento humano, en la revolución industrial 4.0 y el empleo del futuro*", tramitado mediante el expediente N.º 24.283.

#### **I. Aspectos generales del proyecto de ley**

La iniciativa legislativa tiene como objetivo modificar la gestión y actual financiamiento del Fondo Especial de Becas para la Educación y Formación Técnica Profesional dual, el cual actualmente se encuentra a cargo del Instituto Nacional de Aprendizaje (INA); mediante las reformas a la Ley Educación y Formación Técnica Dual, Ley N.º 9728 y al Código de Trabajo, Ley N.º 2.

Para ello, se pretende eliminar el término "*capacidad docente*" del concepto de persona mentora, además permitir a la empresa formadora a contratar mentores y habilitar al Ministerio de Educación Pública (MEP) a certificar el perfil técnico de las empresas, respecto a la capacidad de ejecutar programas educativos duales; asimismo exime a las empresas y centros de formación para la empleabilidad y de la adquisición de la póliza para estudiantes de formación dual del INA.

En relación al aporte obligatorio mensual de las empresas o centros de formación para la empleabilidad al Fondo Especial de Becas, se propone aceptar el aporte en moneda extranjera al tipo de cambio vigente así como facultar deducirlo del impuesto de renta y exonerar temporalmente la obligatoriedad de realizar el aporte por parte de las empresas de forma escalonada y decreciente por 8 años hasta retornar al aporte regular. Dicha exoneración estaría sujeta a acuerdo motivado de la Junta Directiva del INA.

Adicionalmente, en los casos que los programas Educación y Formación Técnica Dual sean impartidos por el Estado, "*será el Fondo Especial de Becas quien adquirirá el Seguro de Riesgos de Trabajo Especial para Formación Técnica Dual*". Asimismo, se autoriza al INA a trasladar anualmente al Fondo recursos de su superávit y a contratar el recurso humano

necesario para brindar los servicios de Educación y Formación Técnica Profesional (EFTP), pudiendo utilizar recursos de su superávit para la contratación.

## II. Opinión del Órgano Contralor

Es oportuno indicar que el Órgano Contralor realiza su análisis en función de su ámbito de competencia, razón por la cual los asuntos técnicos o de otra naturaleza contenidos en el citado proyecto de ley que se apartan de esa premisa, no serán abordados considerando que por su especialidad, le corresponde a otras instancias emitir opinión o criterio conforme a las facultades que les asigna el ordenamiento jurídico.

### 1 Sobre el ingreso de capital del Fondo de Becas

En ese sentido, la propuesta contempla una variación en el ingreso de capital del Fondo especial de becas para la EFTP dual del INA, al exonerar temporal y gradualmente el aporte actual que realizan las empresas o centros de formación para la empleabilidad que participan en la EFTP y de forma permanente a las empresas estatales que no se encuentren en competencia, instituciones públicas y las cooperativas. Esto supone una disminución en el ingreso proyectado anualmente de capital al Fondo durante el periodo exonerado, sin contar con los estudios técnicos de este impacto en la sostenibilidad del fondo.

Por lo cual, se recomienda al legislador considerar en aspectos de viabilidad y sostenibilidad financiera futura del Fondo, que durante los primeros 3 años de vigencia de la propuesta, la única fuente de financiamiento que recibiría el Fondo corresponderá al 1% del presupuesto ordinario anual del INA; por cuanto el texto prevé una exoneración del 100% en relación a los aporte de las empresas o centros de formación para la empleabilidad.

Esto al considerar que, la exposición de motivos de la propuesta indica que *“...con base en las experiencias del INA en la aplicación de la Ley N.º 9728, y el informe de auditoría de la CGR sobre la capacidad de gestión financiera del INA, donde resalta la ejecución solamente de \$84.678.708 de los \$1.485.591.368 disponibles en el Fondo de Becas para la EFTP (5,7%), se plantea la exoneración temporal y gradual del aporte de las empresas al Fondo de Becas, como un estímulo que permita al sector empresarial confiar en la formación dual.”*

En línea con lo anterior, en el informe N° DFOE-CAP-IAD-00007-2023<sup>1</sup>, del 03 de noviembre de 2023 -citado en la exposición de motivos-, se determinaron debilidades en la gestión financiera del Fondo de becas para la educación y formación técnica dual, entre las que destaca:

*“2.34 Por lo anterior, los recursos no ejecutados en 2021 y 2022 fueron trasladados al superávit libre institucional, sin considerar que la finalidad que dio origen a la fuente de financiamiento puede no haber sido satisfecha en el periodo presupuestario<sup>2</sup> (...) 2.35 Asimismo, pese a que desde 2021 se han presupuestado recursos para dicho fin y a partir del 2022 se inició la recaudación del aporte de las empresas<sup>3</sup>, el Instituto no ha establecido formalmente<sup>4</sup> los procedimientos y lineamientos<sup>5</sup> para la gestión financiera*

<sup>1</sup> Denominado “Informe de auditoría sobre la capacidad de gestión financiera del Instituto Nacional de Aprendizaje”.

<sup>2</sup> “El porcentaje de ejecución de los recursos provenientes del presupuesto del INA al 11 de octubre de 2023 es del 12,63%, según lo señalado por la Administración mediante oficio N°DGR-756-2023 del 11 de octubre de 2023.”

<sup>3</sup> “Artículo 110 del Reglamento General de Apoyos Económicos para el bienestar estudiantil del INA. Se han recibido \$115 millones de aportes desde el mes de marzo de 2022 hasta el mes de setiembre 2023.”

<sup>4</sup> “Artículo 118 Reglamento General de Apoyos Económicos para el bienestar estudiantil del INA.”

<sup>5</sup> “A nivel de Unidad de Recursos Financieros se aplican los procedimientos de orden de pago y de fondos rotativos

*de dicho fondo. Además, carece de EEFF que reflejen la situación, rendimiento y flujo de efectivo de los recursos administrados bajo esa figura<sup>6</sup>, así como de revelaciones en los estados financieros institucionales que permitan a los usuarios conocer la naturaleza y la ejecución de los aportes y recursos registrados en dicho Fondo.”*

Por lo que, al considerar los aspectos administrativos-financieros del Fondo<sup>7</sup> y plantearse cambios en las fuentes de su financiamiento, resulta necesario contar con análisis técnicos, financieros y jurídicos, que permitan fundamentar la factibilidad y conveniencia de la propuesta, de forma que se asegure, la viabilidad y sostenibilidad financiera del Fondo en el futuro. Asimismo se sugiere al legislador, tomando en cuenta lo mencionado, verificar si el medio dispuesto en las normas propuestas -exoneración- surtirá el efecto pretendido por la norma y señalado en la exposición de motivos<sup>8</sup>.

Aunado a lo anterior, es importante determinar la disponibilidad de recursos del superávit del INA para el financiamiento de la propuesta legislativa y los posibles efectos financieros a largo plazo, al contemplar las exoneraciones de carácter permanente dispuestas en el texto legislativo y el nuevo gasto con cargo al fondo, en razón de la adquisición del Seguro de Riesgos de Trabajo Especial para Formación Técnica Dual, programas de EFTP dual impartidos por órganos y entes del Estado<sup>9</sup>.

En esa misma línea, conviene indicar que en el proyecto de ley no se especifica el tipo de superávit (libre, específico o total) que va a financiar la propuesta, asimismo se omite la indicación de un porcentaje o monto específico que constituya el límite a utilizar de esta fuente de financiamiento; lo que eventualmente podría condicionar un alto porcentaje del superávit existente a la fecha, con la consecuente afectación para las distintas finalidades que dichos recursos tienen asignadas en el ordenamiento jurídico. Sobre este aspecto, este Órgano Contralor<sup>10</sup> ha indicado que:

*“En el caso del superávit libre<sup>11</sup>, el ordenamiento jurídico actualmente dispone<sup>12</sup> que los recursos que no son ejecutados en los siguientes dos años por la respectiva institución,*

---

*ordinarios de la operativa del INA y a nivel de Unidades Regionales se han definido controles.”*

<sup>6</sup> “Artículo 118 Reglamento General de apoyos económicos para el bienestar estudiantil del Instituto Nacional de Aprendizaje Acuerdo de Junta Directiva N° JD-AC-239-2021 del 28 de julio de 2021.”

<sup>7</sup> Sobre el particular, debe considerarse que actualmente la disposición 4.3 del Informe N°DFOE-CAP-IAD-00007-2023, indica que: “(se debe) definir, oficializar e implementar las acciones para reintegrar al Fondo de Becas para la Educación y Formación Técnica Dual, los recursos de vigencias anteriores provenientes del destino específico regulado en la Ley N° 9728 que fueron incorporados al superávit libre de la Institución. Así como, para ajustar el “Reglamento general de apoyos económicos para el bienestar estudiantil del Instituto Nacional de Aprendizaje” conforme a lo dispuesto en esa Ley (...);” misma que se encuentra pendiente de realizar verificación de cumplimiento.

<sup>8</sup> “El proceso de búsqueda de empresas que participen en la ejecución de los programas, se ha dificultado debido a que el aporte mensual que deben dar las empresas o centros de formación para la empleabilidad de participantes de la EFTP dual, indican que no es posible debido al proceso de recuperación económica post pandemia, lo cual cierra la oportunidad para que las personas puedan formarse, por ende es necesario buscar alternativas para fomentar esta modalidad formativa, aplicando exoneraciones temporales./ No obstante, para una respuesta eficaz y oportuna, la institución debe contar con solvencia presupuestaria, para promover la inserción laboral de las personas egresadas aumentando la inversión en talento humano, impulsando la generación de empleo y el estímulo a la inversión para la creación o formalización de empresas.”

<sup>9</sup> Según la propuesta de la adición al cuarto párrafo al artículo 200 bis de la Ley N° 2, Código de Trabajo.

<sup>10</sup> Ver Oficio N° DFOE-EC-0793 (11978) del 4 de agosto de 2020.

<sup>11</sup> “Exceso de ingresos ejecutados sobre los gastos ejecutados al final de un ejercicio presupuestario que son de libre disponibilidad en cuanto al tipo de gastos que puede financiar, Artículo 2 de la Ley N° 9371.”

<sup>12</sup> “De conformidad con lo dispuesto en los artículos 3 y 5 de la Ley N° 9371.”

*deberán ser devueltos al presupuesto de la República para amortiguar la deuda interna y externa de la Administración Central.*

*ii) En relación al superávit específico<sup>13</sup>, el Órgano Contralor ha indicado<sup>14</sup> que al responder estos recursos a una ley o disposición especial, donde se define el fin específico que debe dársele; su disponibilidad para otros fines está limitada. Así las cosas, debe verificarse las normas ya existentes que comprometen dichos recursos y lo dispuesto por el proyecto.”*

Adicionalmente, se debe mencionar que a partir de la redacción planteada no es posible extraer el método para contabilizar el plazo de exoneración temporal, sea desde la promulgación de la norma, desde la inscripción en el programa o bien bajo otro parámetro; tampoco se observa si dicha exoneración sería por una única vez, por una cantidad limitada o bien de forma ilimitada, ni los criterios a los que se encontraría sujeto dicho beneficio. Por lo cual, se sugiere al legislador detallar dichos aspectos, con la finalidad de evitar interpretaciones que generen inseguridad jurídica en su aplicación. Asimismo, no se visualiza medida alguna que garantice o asegure, el cumplimiento de la obligación de las empresas participantes durante la ausencia de los aportes al Fondo, considerando que dicha relación conlleva implícita una transferencia de fondos públicos.

## **II.2 Contratación de personal:**

Por otra parte, en relación a la autorización para contratar recursos humanos del INA, conviene mencionar que en el informe N.º DFOE-CAP-IAD-00007-2023 se indicó que *“Para cumplir con sus fines, el INA dispone de 2.878 personas funcionarias, una sede central, nueve unidades regionales y 54 centros de formación.”*. Adicionalmente, en el mismo documento se aprecia que *“...para 2022 se ejecutaron gastos por ¢109.630 millones para un 86,4% de ejecución presupuestaria. En su estructura de gastos, el rubro de mayor peso corresponde a remuneraciones (51,9%)”*.

Al respecto, conviene mencionar que de la redacción planteada en el proyecto de ley, no queda claro bajo qué modalidad se estaría autorizando la contratación de dicho personal. Para lo cual, deberá tomarse en cuenta que si se tratara de personas servidoras públicas, resultan aplicables la Ley Marco de Empleo Público, N.º 10159, así como la Ley de Fortalecimiento de las finanzas públicas, N.º 9635, y demás normativa concordante; en aspectos relacionados a límites de gasto y propiamente la contratación de personal. En caso de ser otra modalidad, deberá realizarse respetando lo dispuesto en la Ley General de Contratación Pública, N.º 9968 y normativa concordante, por tratarse de fondos públicos. Así las cosas, el gasto que genere dicha contratación recae también sobre el superávit del INA, conforme a la propuesta legislativa.

Por lo anterior, se sugiere al legislador tomar en consideración los compromisos presupuestarios institucionales y los principios presupuestarios, en concordancia con lo dispuesto en la Ley de Eficiencia en la Administración de los Recursos Públicos, N.º 9371 y cualquier otro compromiso asignado con cargo a este mismo superávit así dispuesto en el ordenamiento jurídico vigente.

<sup>13</sup> *“Exceso de ingresos ejecutados sobre los gastos ejecutados al final de un ejercicio presupuestario que por disposiciones especiales o legales tienen que destinarse a un fin específico. Artículo 2 de la Ley N° 9371.”*

<sup>14</sup> *“Oficios DFOE-ST-0055 (03075) del 1 de abril de 2011 y DFOE-EC-0051 (0881) del 22 de enero de 2019.”*

### III.3 Asignación de funciones al MEP

Es conveniente que el Legislador valore la capacidad financiera y recurso humano disponible del MEP, en razón de las implicaciones que conllevan las nuevas funciones asignadas a dicho Ministerio en el texto propuesto. En punto a lo anterior, según lo determinado por la Contraloría General de la República<sup>15</sup>, en el tema del diseño institucional del sistema educativo, *“el MEP está inmerso en una estructura que se caracteriza por su complejidad, pues existen múltiples instancias con distintas naturalezas jurídicas y funciones”* e identificó al menos 74 instancias dentro y fuera del sistema educativo en las que el MEP debe participar, por lo que es indispensable que se valore la asignación de funciones propuestas.

Adicionalmente, no se observan objetivos claros respecto al propósito de la distinción que contempla el artículo 200 bis, al disponer como obligatoria la adquisición del Seguro de Riesgos de Trabajo Especial para Formación Técnica Dual únicamente para los programas de EFTP dual impartidos por órganos y entes del Estado; al hacer una distinción respecto a las empresas privadas.

Para concluir, es relevante mencionar que la Contraloría General de la República es consciente de la importancia del objetivo pretendido mediante el proyecto de ley; no obstante, resulta necesario insistir en la importancia de que la promulgación de leyes que establecen la disposición de recursos, se fundamente en información financiera y otra necesaria para comprender la incidencia que tendría en los presupuestos y en el funcionamiento de las instituciones involucradas tanto a corto como a mediano y largo plazo.

Atentamente,

Flor de María Alfaro Gómez  
**Gerente de Área a.i**

Georgina Azofeifa Vindas  
**Fiscalizadora**

**CGR** | Firmado  
digitalmente  
Valide las firmas digitales

JCBS/CGB/aam

**Ce:** Despacho Contralor  
**Ni:** 16658-2024  
**G:** 2024001143-11

<sup>15</sup> DFOE-CAP-OS-00001-2024. Opiniones y Sugestiones. Los servicios educativos del MEP, ante un punto de inflexión: habilitando la transformación de cara al futuro. Página 31.