

**Al contestar refiérase
al oficio N° 07592**

1 de abril, 2025
DFOE-CAP-0791

Licenciada
Nancy Vílchez Obando
Jefa, Área de Comisiones Legislativas V
ASAMBLEA LEGISLATIVA
nvilchez@asamblea.go.cr

Estimada señora:

Asunto: Opinión sobre el proyecto de “Ley de creación del Marco Nacional de Cualificaciones para fomentar la calidad educativa y la oferta laboral”, expediente 24.796

La Contraloría General de la República se refiere al oficio AL-CPECTE-0549-2024, mediante el cual la Comisión Permanente Especial de Ciencia, Tecnología y Educación, solicitó criterio respecto del proyecto de “Ley de creación del Marco Nacional de Cualificaciones para fomentar la calidad educativa y la oferta laboral”, expediente 24.796.

I. Aspectos generales del proyecto de ley

El proyecto tiene por objeto *“fomentar la calidad educativa en Costa Rica, por medio de la creación del Marco Nacional de Cualificaciones”*, el cual define como un instrumento que describe los resultados de aprendizaje esperados al finalizar los distintos niveles de formación educativa. El Marco pretende servir de referencia para la formación de profesionales con estándares de calidad que armonice el sistema educativo y favorezca así la movilidad, el reconocimiento académico y el trabajo. Se entenderá por cualificación cualquier título, diploma u otro certificado emitido por una autoridad competente con la cual se acredite el logro de los resultados de aprendizaje.

De acuerdo con los proponentes, el Marco Nacional de Cualificaciones (MNC) se convierte en la herramienta que permitiría una evaluación precisa de conocimientos, del progreso y la calidad de los programas educativos; asimismo, permitirá vincular la certificación de habilidades y destrezas en los distintos niveles y categorías con el mercado laboral. Dicho vínculo entre la profesión y el mercado laboral propicia el desarrollo profesional, económico y social. Asimismo, en lo referente a las competencias docentes, la adopción de estos marcos de cualificación ayudan a *“(…) equiparar conocimientos a fin de que los profesionales de los países de la región se puedan desarrollar laboralmente en su extensión geográfica, permitiendo el reconocimiento de los distintos grados académicos clasificados en los distintos niveles”*.

El proyecto de ley, reconoce que en el caso de Costa Rica ya existe un Marco Nacional de Cualificaciones para la Educación y Formación Técnico Profesional, enfocado en niveles

DFOE-CAP-0791

2

1 de abril, 2025

técnicos, así como un Marco de Cualificaciones para las Carreras de Educación en Costa Rica (MNC-CECR), enfocado en las carreras de educación, de manera que pretende darle rango de ley a estos marcos de cualificación, dotar de respaldo legal su creación, actualización y ampliación, considerando su vital papel en el desarrollo profesional y en el efecto directo sobre la educación costarricense, por lo que *“La propuesta pretende dejar abierta la posibilidad de ampliar, reestructurar, actualizar o modificar el Marco Nacional de Cualificaciones, al punto de que abarque su creación en general, para que cobije las mejoras y nuevas propuestas que se susciten necesarias”*.

Para la operatividad de la normativa propuesta, se asignan responsabilidades de formulación del MNC al Consejo Superior de Educación, quién coordinará con el Ministerio de Educación Pública (MEP). También, pretende crear la Comisión para Implementar el MNC, adscrita al MEP e integrada por representantes de dicho ministerio, quien la coordinará .

Otras instituciones participantes en dicha Comisión serían: el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA), el Consejo Nacional de Rectores (Conare), la Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones del Sector Empresarial Privado (Uccaep) y dos representantes sindicales de las organizaciones magisteriales. Para dicho fin, el MEP deberá incluir en su presupuesto un rubro para el funcionamiento de la Comisión, y las instituciones del Estado antes citadas quedarían autorizadas a destinar recursos para implementar el MNC.

II. Observaciones al texto del proyecto de ley

a. Creación del Marco Nacional de Cualificaciones

El artículo 1° del proyecto de ley crea el Marco Nacional de Cualificaciones como un instrumento que describe los resultados esperados de aprendizaje al término de los distintos niveles de formación educativa y que sirven de referencia para la formación de profesionales con estándares de calidad, que armonicen los sistemas educativos de los países, para favorecer la movilidad, el reconocimiento académico y el trabajo. Sin embargo el concepto utilizado, es de orden general y no especifica cuáles temáticas educativas se pretenden abordar, tampoco si el Marco Nacional de Cualificaciones para la Educación y Formación Técnico Profesional y el Marco de Cualificaciones para las Carreras de Educación en Costa Rica (MNC-CECR) formarían parte del MNC objeto de este análisis.

En razón de lo anterior, se sugiere al legislador valorar si procede incluir dentro del proyecto de ley y regular lo que corresponda respecto de los marcos de cualificación actualmente existentes, o si en su defecto la normativa propuesta pretende la elaboración de marcos de cualificación adicionales para materias que estos dos marcos abordan.

b. Comisión para implementación del MNC

Los artículos 3 y 4 del proyecto pretenden normar la participación del Consejo Superior de Educación y del MEP en la formulación, implementación y actualización del MNC. El MEP además tendría un rol central de coordinación a lo interno de la Comisión, por lo cual deberá brindar informes anuales a la Asamblea Legislativa sobre el avance de la implementación.

DFOE-CAP-0791

2

1 de abril, 2025

Sobre el particular, en el 2024, la Contraloría General de la República advirtió¹ respecto de la participación del MEP en múltiples instancias (comisiones, consejos y juntas directivas) dentro y fuera del sistema educativo, desde aquellas que pertenecen directamente al sector, hasta espacios donde se abordan temas de diversa naturaleza, como arqueología, celiacía, control y calificación de espectáculos públicos, lactancia materna, incendios forestales, seguridad vial, atención de VIH-SIDA, entre otros. Por lo que agregar responsabilidades adicionales al MEP podría desbordar, fragmentar y desenfocar su atención de su labor sustantiva: educar.

Asimismo, no se establecen las responsabilidades de la elaboración del Plan Estratégico y el Plan Operativo de la Comisión y se omite establecer los responsables del seguimiento y valoración del cumplimiento de los planes antes indicados, lo cual se sugiere a los legisladores contemplar en la normativa propuesta

c. Otros aspectos a considerar

La creación de la Comisión Interinstitucional para Implementar el MNC, adscrita al MEP, implica nuevas obligaciones financieras para el MEP y el sector público en general.

En ese sentido, el artículo 7 del proyecto de ley establece que el MEP deberá incluir en su presupuesto un rubro para el funcionamiento de esta Comisión, lo que representa una asignación directa de fondos públicos para el cumplimiento de su cometido. Por su parte, el artículo 9 autoriza a las instituciones del Estado a destinar recursos para la implementación del MNC. Si bien esta disposición no obliga directamente a otras instituciones a asignar fondos, sí abre la posibilidad de que diversas entidades públicas realicen gastos para apoyar la implementación del marco.

Como se puede observar, si bien el artículo 7 obliga al MEP a destinar un rubro presupuestario para la Comisión, no especifica el monto a otorgar, ni cuál sería la fuente adicional de financiamiento o la partida presupuestaria existente de la cual se dispondría para tales efectos. En ese sentido, la exposición de motivos no incorpora detalles, análisis o estudios sobre los costos económicos de la creación y operación de la Comisión para Implementar el Marco Nacional de Cualificaciones, por lo que se recuerda la trascendental importancia de contar los análisis técnicos y financieros que permitan comprender las repercusiones en los presupuestos y en el funcionamiento de las instituciones involucradas en la propuesta legislativa.

En esa misma línea, el artículo 6 del proyecto de ley establece una periodicidad ordinaria de una vez al mes y sesiones extraordinarias a solicitud del MEP. No obstante, en ningún artículo se provee regulación sobre la contraprestación a recibir por parte de quienes ostentando la posibilidad legal de hacerlo acudan a dichas sesiones, y tampoco la exposición de motivos aporta información o estudios sobre el impacto de su reconocimiento y su fuente de financiamiento.

En punto a lo antes mencionado es indispensable tener presente que la implementación del MNC deberá realizarse bajo los criterios mínimos que establece la Ley General de Control Interno (N° 8292), por lo que el MEP, el INA y cualquier otra institución pública involucrada

¹ [Mediante oficio DFOE-CAP-OS-00001-2024, sobre "Los servicios educativos del MEP ante un punto de inflexión: habilitando la transformación de cara al futuro".](#)

DFOE-CAP-0791

2

1 de abril, 2025

deberán establecer, mantener, perfeccionar y evaluar sus sistemas de control interno para asegurar el uso eficiente y transparente de los recursos destinados a esta iniciativa.

III. CONCLUSIÓN

El proyecto de ley propone la creación del Marco Nacional de Cualificaciones, como un instrumento para estandarizar los resultados de aprendizaje y facilitar la movilidad académica y laboral. Sin embargo, su alcance no está claramente definido pues no se especifica si integrará al Marco Nacional de Cualificaciones para la Educación y Formación Técnico Profesional y al Marco de Cualificaciones para las Carreras de Educación en Costa Rica, o si servirá para desarrollar nuevas herramientas. Esta falta de precisión podría generar solapamientos o vacíos normativos, por lo que se recomienda al legislador aclarar la relación del MNC con las estructuras ya establecidas y definir con mayor detalle su aplicación.

Asimismo, la implementación del MNC implicaría una carga financiera adicional para el MEP, que ya participa en diversas instancias indirectamente relacionadas con el ámbito educativo, lo que podría afectar su misión principal. Además, el proyecto de ley asigna al MEP la responsabilidad de financiar la Comisión Interinstitucional encargada del MNC, sin especificar montos o fuentes de financiamiento, lo que podría generar presión sobre los recursos públicos en general, del MEP y potencialmente de otras instituciones como el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, INA y CONARE. La ausencia de estudios económicos y técnicos sobre los costos de esta iniciativa es un aspecto crítico a considerar, ya que su viabilidad depende de una planificación presupuestaria clara y un adecuado sistema de control interno que permita garantizar el uso eficiente de los recursos públicos, así como la consecución efectiva de lo que este proyecto de ley pretende.

Finalmente, el Órgano Contralor reitera que las observaciones aquí emitidas tienen un carácter orientador y buscan asegurar el cumplimiento de los principios de legalidad y buena gestión pública.

Atentamente,

Humberto Perera Fonseca
Gerente de Área

Gabriel Rodríguez Arias
Fiscalizador

 **Firmado digitalmente**
Valide las firmas digitales

JCBS/CGB/IBR/ncs

Ce: Despacho Contralor
División de Fiscalización Operativa y Evaluativa
Ni: 6611(2025)
G: 2025000952-4