

**Al contestar refiérase
al oficio n.º 22276**

17 de noviembre, 2025
DFOE-CAP-2083

Señora
Ana Julia Araya Alfaro
Jefa de Área Área de Comisiones Legislativas II
ASAMBLEA LEGISLATIVA
area-comisiones-ii@asamblea.go.cr

Estimada señora:

Asunto: Asesoría sobre el texto base del proyecto de ley denominado “*Ley marco para el fortalecimiento de la educación como derecho fundamental*”, expediente legislativo n.º 25.056

Nos referimos al oficio n.º AL-CPEJUV-0277-2025 del 10 de septiembre de 2025, mediante el cual solicita asesoría de la Contraloría General de la República (CGR) sobre el proyecto de ley denominado “*Ley marco para el fortalecimiento de la educación como derecho fundamental*”, tramitado mediante el expediente legislativo n.º 25.056, se procede a emitir la presente asesoría, conforme a las competencias del Órgano Contralor.

I. Consideraciones relevantes que busca el proyecto de ley en su exposición de motivos

De acuerdo con la exposición de motivos, el proyecto de ley pretende garantizar el derecho a la educación como derecho fundamental, para lo cual establece como objetivos estratégicos en materia de cobertura de servicios e infraestructura lo siguiente: grupos de 25 estudiantes máximo, centros educativos con la mejor infraestructura, equipos de atención prioritaria al menos a los centros de primaria ubicados en la mitad de los distritos con menor desarrollo, servicio de comedores escolar durante vacaciones al 50% de la población con menores ingresos, servicio de orientación en cada centro educativo de secundaria. Además, cobertura universal de la población indígena, de menores de 35 años en educación abierta y de los servicios de preescolar y en educación especial. Así como la cobertura del 50% de la Red de Cuido, y atención del 50% de la población estudiantil con becas Avancemos y de transporte.

Para lo anterior, se establecen funciones al Ministerio de Hacienda sobre asignación de recursos para el sector educativo, se aumentan los recursos destinados a los Colegios Técnicos Profesionales, se ajusta el destino de los recursos de las Juntas de Educación y Administrativas, se autoriza la constitución de fideicomisos, se proponen modificaciones de principios presupuestarios, se definen objetivos estratégicos de la planificación de la educación superior y se modifica el porcentaje mínimo de la contribución especial parafiscal de

DFOE-CAP-2083

2

17 de noviembre, 2025

operadores y proveedores de telecomunicaciones al Fondo Nacional de Telecomunicaciones (Fonatel).

II. Análisis al texto del proyecto de ley

El análisis del Órgano Contralor se enmarca dentro de sus competencias, por lo que aquellos aspectos del articulado que no correspondan a las atribuciones de la CGR no serán abordados, ya que dichos temas son competencia de otras instancias especializadas, conforme al ordenamiento jurídico vigente. En ese contexto, se exponen las siguientes observaciones.

1. Necesidad de identificar fuentes de financiamiento viables.

La Contraloría General de la República ha externado la persistencia de desafíos en la asignación de recursos para sectores claves como lo es educación, así por ejemplo, en las *Consideraciones finales sobre los Presupuestos Públicos aprobados para 2025*¹, señaló que el presupuesto inicial de 2025 del Ministerio de Educación Pública (MEP) representa alrededor de un 5,0% del Producto Interno Bruto (PIB), el porcentaje más bajo registrado en los últimos ocho años, caracterizado por una tendencia decreciente. Además, el país presenta niveles bajos de gasto por estudiante (de primaria y secundaria) en comparación con otros países de la región. Esta situación aleja al país de su aspiración por mejorar la calidad de la educación, por medio de un mayor gasto por estudiante, en conjunto con una planificación estratégica y una mejor administración de los recursos existentes.

Si bien en el artículo primero de la iniciativa legislativa se establecen objetivos que coadyuvan a mejorar la calidad y cobertura de la educación pública, en el articulado del proyecto de ley no se definen acciones que aborden la problemática del sector de forma integral, lo cual puede dificultar el cumplimiento de los finalidades de la propuesta legislativa. En ese sentido, se dispone que el Ministerio de Hacienda debe realizar una ruta presupuestaria para implementar los objetivos estratégicos, y que el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplan) aprueba las metas formuladas por el MEP y la Red de Cuido en relación con dichos objetivos; sin embargo no se establecen fuentes de recursos presupuestarios viables bajo principios de sostenibilidad fiscal, eficiencia y eficacia en la asignación de los recursos que aseguren la sostenibilidad financiera de la propuesta en el mediano y largo plazo.

Sobre el particular, de las estimaciones expuestas en la exposición de motivos se concluye que se pretende financiar los gastos corrientes con recursos corrientes²; sin embargo no se establece un financiamiento para los gastos de capital, los cuales se deberían pagar con deuda. Lo anterior implicaría un endeudamiento acumulado estimado del 2% del PIB³, ya que la ruta de sostenibilidad en el Marco Fiscal y Presupuestario de Mediano Plazo sostiene que para 2035 la deuda del Gobierno sería de 55,1%, ese marco no plantea ningún incremento del gasto en educación, por lo que el 2% de este proyecto sería un adicional, llevando la deuda a 57,1%.

¹ DFOE-FIP-MTR-00008-2025 del 28 de febrero de 2025.

² De acuerdo con el inciso c) del artículo 5 de la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, N.º 8131 el principio de equilibrio presupuestario implica que el presupuesto deberá reflejar el equilibrio entre los ingresos, los egresos y las fuentes de financiamiento.

³ Sin tomar en cuenta intereses que, para facilidad, se pueden considerar que no afecten el porcentaje del 2% por el crecimiento del PIB.

DFOE-CAP-2083

3

17 de noviembre, 2025

En ese sentido, se destaca la necesidad de obtener mejores resultados con los recursos que se invierten, de acuerdo con lo comentado en la Opinión y Sugerión: “Los servicios educativos del MEP ante un punto de inflexión: habilitando la transformación de cara al futuro, N.º DFOE-CAP-OS-00001-2024”, Costa Rica tiene una capacidad de rendimiento técnico (eficiencia técnica relativa) inferior a otros países latinoamericanos que tienen un menor nivel de gasto, esto quiere decir que con los recursos que invierte el país por estudiante (USD 4.105⁴) debería alcanzar un desempeño educativo superior.

Se espera que un país con un gasto por estudiante equiparable al de Costa Rica logre un desempeño más alto, por ejemplo, un puntaje promedio en PISA de 434 puntos, superior a los 403 puntos promedio que alcanzó el país en la evaluación de 2022. Además, este nivel de gasto debería traducirse en tasas de conclusión escolar cercanas al 95% para los niveles de primaria y secundaria, las cuales superan en 6,5 puntos porcentuales (pp) las tasas actuales; y la tasa de exclusión escolar debería ser cercana al 3%, que es 1,5 pp menor que las tasas actuales. Estos resultados acercarán a Costa Rica a países latinoamericanos con un mejor desempeño, como Chile, que obtuvo una nota promedio de 444 puntos en las pruebas PISA 2022.

Sin embargo, dadas las condiciones de rendimiento técnico, para aspirar a estos estándares, se requeriría una inversión de aproximadamente USD 8.237 por estudiante, cifra que duplica la asignación actual del país (USD 4.105 25). Así las cosas, el país no es tan eficiente como otros países de la región; además, el nivel de gasto por estudiante es bajo en comparación con otros países⁵.

En línea con lo anterior, el proyecto de ley en análisis no evidencia que se disponga de estudios técnicos sobre la viabilidad financiera, jurídica y operativa de la propuesta legislativa, por lo que se considera necesario insistir en su importancia. Dichos estudios proveen información que permite comprender el impacto de la eventual implementación del proyecto de ley sobre las finanzas públicas y la sostenibilidad financiera en el corto, mediano y largo plazo.

Adicionalmente, en el proyecto de ley se dispone darle prioridad al financiamiento de la educación en detrimento de otros derechos fundamentales, por lo que es indispensable disponer de análisis que le permitan al legislador comprender la incidencia que tendría el proyecto de ley en los presupuestos y en el funcionamiento del resto de las instituciones públicas financiadas por el Presupuesto de la República, así como en la satisfacción de otras necesidades de la ciudadanía. La priorización de los gastos que se realiza mediante el Presupuesto de la República debe procurar el mejoramiento de todas las condiciones sociales y económicas consagradas en la Constitución Política; sin dejar de lado el equilibrio y sostenibilidad del fisco.

Lo anterior, resulta de especial relevancia al considerar que *“los niveles de ingresos –sin financiamiento– y de gastos primarios e intereses con respecto al PIB del Gobierno presentan un decrecimiento al comparar con años anteriores, lo cual no permite la reducción del déficit*

⁴ Gasto promedio por estudiante de primaria y secundaria ajustados por paridad de poder de compra entre 2018 y 2022.

⁵ De acuerdo con datos del MEP y la OCDE (2023), el gasto por estudiante de educación primaria es el segundo menor de los países latinoamericanos considerados en el análisis y sólo supera a México. Opinión y Sugerión: “Los servicios educativos del MEP ante un punto de inflexión: habilitando la transformación de cara al futuro, N.º DFOE-CAP-OS-00001-2024”

*financiero, por lo que se espera que se mantenga alrededor del 3% del PIB para el ejercicio económico 2025*⁶. Por lo tanto, el legislador debe contar con la información necesaria que le permita determinar si la implementación de la iniciativa legislativa es posible sin aumentar los ingresos del Presupuesto de la República.

2. Eficiencia del Gasto y la Gestión del Ministerio de Educación Pública

Si bien se requiere de mayor inversión en el sector educativo, también existe margen para una mayor eficiencia del gasto que ejecuta el MEP, lo cual resulta fundamental dado el limitado espacio fiscal con que cuenta el país. Por lo tanto, se deben ponderar las condiciones fiscales y las necesidades sociales, de forma tal que el gasto sea suficiente, sostenible y su ejecución sea de calidad; es decir: eficaz, eficiente, oportuna y pertinente. De conformidad con la Opinión y Sugerión N.º DFOE-CAP-0S-00001-2024 los servicios educativos del MEP se encuentran ante un punto de inflexión, pues existen deficiencias en áreas tan variadas como la cobertura y acceso, desempeño, eficiencia, infraestructura, conectividad, nivel de gasto, gestión del recurso humano, entre otras.

Sobre el desempeño del Ministerio de Educación Pública, se destaca que su capacidad de gestión muestra niveles básicos o iniciales, con profundas debilidades en áreas como la gestión del recurso humano y la gestión financiera. Sobre la gestión para resultados, el MEP presenta debilidades sustantivas en planificación, presupuesto, gestión financiera y de adquisiciones, gestión de programas y proyectos y evaluación. Lo anterior, sumado a niveles de transformación digital bajos y una gobernanza compleja del sistema de educación, ya que el Ministerio se encuentra inmerso en una estructura donde coexisten diversas instituciones con distintas naturalezas jurídicas y funciones.

La configuración de servicios de educación más resilientes, innovadores, flexibles y con capacidad de adaptación a un entorno que cambia de manera constante y exponencial, requiere de acciones integrales, dentro de las cuales se destacan las sugerencias remitidas a la Asamblea Legislativa en la citada Opinión y Sugerión N.º DFOE-CAP-0S-00001-2024:

- En el marco de la aprobación del Presupuesto de la República, se sugiere considerar en el proceso de discusión lo relativo a la suficiencia y sostenibilidad en el mediano plazo de la asignación de recursos a los servicios educativos, de manera que se balanceen tanto los objetivos fiscales como los educativos y sociales.
- Potenciar desde la discusión legislativa del presupuesto la inclusión de indicadores de eficiencia y una estructura programática que ofrezca información de los recursos asignados por servicio educativo.
- Desde la competencia de control político promover la transparencia, la rendición de cuentas y el logro de resultados.
- Realizar una revisión normativa de rango legal, en conjunto con la administración, con el fin de identificar oportunidades para la simplificación y contribuir a que el MEP enfoque su atención en sus labores sustantivas.

Para el cumplimiento de los objetivos estratégicos propuestos se requiere de acciones que atiendan el fondo de las problemáticas del sector educativo, no es suficiente con la dotación de mayores recursos, por lo cual, se reiteran las citadas sugerencias a la Asamblea Legislativa.

⁶ DFOE-FIP-MTR-00008-2025 del 28 de febrero de 2025.

3. Planificación del sistema educativo

En el artículo 77 de la Constitución Política se indica que la educación pública debe ser organizada como un proceso integral correlacionado en sus diversos ciclos, desde la preescolar hasta la universitaria. Sin embargo, el Órgano Contralor determinó⁷ que el sistema educativo costarricense no desarrolla un proceso de planificación integral que promueva la participación y coordinación entre las instituciones que lo conforman hacia una visión compartida de largo plazo, puesto que existe un nivel muy bajo de cumplimiento sobre la planificación sistémica, participativa, coordinada y prospectiva, lo cual podría incidir en la prestación de servicios educativos de calidad, el uso óptimo de recursos y la generación de valor público.

Lo anterior por cuanto el proceso de planificación se realiza de con visión institucional en lugar de promover una visión sistémica, sin objetivos y metas que involucren a todas las instituciones que brindan servicios educativos. Además, no se integran las capacidades institucionales respecto a recursos compartidos, distribución de tareas o acuerdos formales; a su vez, los resultados evidencian la ausencia de un involucramiento activo de las partes interesadas del sistema educativo que genere insumos como datos, estadísticas y análisis sectoriales, es decir, no existe un enfoque integrado de gobierno en la planificación y gestión del sistema educativo.

Así las cosas, resulta conveniente en la propuesta legislativa la obligación para la planificación de la educación superior de la articulación con el resto del sector educativo, no obstante, se sugiere al legislador que dicho eje sea responsabilidad de todo el sector educativo⁸, para procurar que todas las instituciones que lo conforman se articulen y coordinen con metas y objetivos sistémicos.

4. Financiamiento a la educación técnica

La Contraloría General de la República reconoce la importancia de fortalecer la educación técnica; no obstante, se reitera que es indispensable que la promulgación de leyes que implican la asignación 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.

En la presente iniciativa legislativa se pretende incrementar los recursos que el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) debe transferir al Poder Ejecutivo para la educación técnica del 6% al 25% del superávit acumulado de la Institución, o en su defecto de los ingresos anuales. Al respecto, es fundamental que el legislador disponga de información técnica para evaluar el impacto que el incremento pospuesto puede ocasionar en el desarrollo de los proyectos que financia el INA relacionados con la capacitación y formación técnica profesional de las personas para encontrar, conservar y mejorar las condiciones para un trabajo o el

⁷ Informe de Auditoría sobre la Planificación Integral del Sistema Educativo, N° DFOE-CAP-IAD-00012-2023 del 15 de diciembre de 2023.

⁸ Conformado por el Ministerio de Educación Pública, Instituto de Desarrollo Profesional Uladislao Gámez Solano, Instituto Nacional de Aprendizaje, Colegio Universitario de Limón, Colegio Universitario de Cartago, Consejo Superior de Educación, Sistema Nacional de Acreditación de la Educación Superior, Consejo Nacional de Rectores, Universidad Estatal a Distancia, Universidad de Costa Rica, Instituto Tecnológico de Costa Rica Universidad Nacional, Universidad Técnica Nacional, Consejo Nacional de Enseñanza Superior Universitaria Privada y Comisión Nacional de Préstamos para la Educación.

emprendimiento y el desarrollo empresarial⁹. Adicionalmente se deben valorar los efectos en el mediano y largo plazo y las implicaciones de sostenibilidad desde una perspectiva plurianual; de manera que no se comprometa la prestación futura de servicios.

En línea con lo anterior, en la exposición de motivos no se justifica el aumento de 19 puntos porcentuales de los recursos que el INA transfiere al Poder Ejecutivo, por lo cual, se sugiere al legislador contar con estudios financieros integrales que determinen los recursos de superávit disponibles, las necesidades reales para atender el desarrollo de la educación técnica y el costo de oportunidad de no dedicar los recursos a la finalidad pública que atiende el INA. Esto procura el uso eficiente de los recursos de la Hacienda Pública.

5. Funciones asignadas a la Contraloría General de la República

La Contraloría General de la República, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 183 y 184 de la Constitución Política y en su Ley Orgánica, N° 7428, es el órgano encargado de la vigilancia en el uso de los recursos públicos y rector del sistema de control y fiscalización superior de la Hacienda Pública, por ende, posee competencias claramente definidas respecto a la fiscalización de la Hacienda Pública, e independencia para el ejercicio de las mismas.

Así las cosas, todas las funciones que se le asignen deben coincidir con el marco de competencias establecido en la Constitución Política y en su Ley Orgánica, por lo que no es viable que se le asignen funciones ajenas al rol como órgano externo de control y fiscalización. Al respecto, la Sala Constitucional ha indicado¹⁰ que:

El inciso 5) del citado artículo constitucional dispone que son deberes y atribuciones de la Contraloría los demás que la Constitución y las leyes le asignen. Esa disposición no puede interpretarse como una autorización dada al legislador para que agregue atribuciones que distraigan a la Contraloría de su función propia establecida en la Constitución, o la obstaculice con la asignación de otras extrañas por completo a su especialidad orgánica. El legislador no puede legítimamente desfigurar o distorsionar el diseño constitucional del órgano al punto de que éste no se reconozca, suprimiéndole competencias constitucionales, asignándole otras propias de otros órganos, o confiriéndole competencias que aunque no sean propias de otros órganos, transformen el diseño básico del órgano establecido en la Constitución.

En el artículo 2 del proyecto de ley se establece como función de la Contraloría General de la República evaluar anualmente y de forma detallada de la gestión presupuestaria de todo el sector educativo con relación al cumplimiento de los objetivos estratégicos de la iniciativa legislativa. Sobre el particular se debe indicar que en dichos artículos se le imponen plazos y condiciones al Órgano Contralor para llevar a cabo la fiscalización de la Hacienda Pública, lo cual es contrario a la independencia constitucional para definir hacia a dónde dirigir sus esfuerzos y recursos de fiscalización. La gestión presupuestaria corresponden a labores de gestión y control interno que cada institución deberá atender en apego al marco legal aplicable.

Sin detrimento de lo anterior, se destaca que en virtud del artículo 32 de la Ley N° 7428 y 181 de la Constitución Política, la Contraloría General realiza un dictamen de la liquidación de ingresos y egresos del presupuesto de la República el cual tiene como objetivo emitir una

⁹ Ver artículo 2 de la Ley Orgánica del Instituto Nacional de Aprendizaje (INA), N° 6868.

¹⁰ Resolución N° 5120-95 de las 20:39 horas del 13 de septiembre de 1995.

DFOE-CAP-2083

7

17 de noviembre, 2025

opinión sobre la razonabilidad de los saldos presentados, que remite a la Asamblea Legislativa a más tardar el 1 de mayo de cada año, por lo cual, el ordenamiento jurídico ya prevé un mecanismo de seguimiento de la ejecución presupuestaria.

Adicionalmente, de acuerdo con los artículos 55 y 56 de la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, N.º 8131, las entidades y los órganos cubiertos por el alcance de la Ley en comentario deben presentar informes periódicos y finales de evaluación física y financiera de la ejecución de los presupuestos, de gestión, de resultados y de rendición de cuentas. Por su parte, el Ministerio de Hacienda y Mideplan son responsables de evaluar, con base en tales informes, los resultados de la gestión institucional para garantizar el cumplimiento de objetivos y metas y el uso racional de los recursos públicos. Por lo tanto, se reitera que ya se cuenta con mecanismos de seguimiento de ejecución presupuestaria, no solamente a cargo de la Contraloría General, sino también existen responsabilidades de las propias administraciones y de los Ministerios citados.

6. Reforzamiento del rol Municipal y nuevas responsabilidades de gestión

El proyecto de ley establece como un objetivo estratégico “*Fortalecer el acompañamiento de los gobiernos locales al sector educativo*”, al respecto se señala que la frase “*fortalecer el acompañamiento*” es un concepto indeterminado; por lo tanto se sugiere al Legislador definir los alcances de la misma, para evitar ambigüedades en las competencias y responsabilidades, especialmente considerando que el proyecto pretende crear nuevos fideicomisos para la ejecución de infraestructura y atención de órdenes sanitarias.

Adicionalmente, en el Informe auditoría de carácter especial sobre el modelo de infraestructura educativa del Ministerio de Educación Pública, N.º DFOE-CAP-IF-00012-2022 del 10 de octubre de 2022, se determinó que la gestión de infraestructura educativa no considera la participación, coordinación y articulación con actores externos, como las municipalidades, puesto que la Dirección de Infraestructura Educativa del Ministerio no considera los recursos asignados mediante la Ley N.º 7552 en su planificación anual para la definición de los proyectos a ejecutar durante el año, por lo que se sugiere que se establezcan mecanismo de coordinación que procuren el uso eficiente de los recursos públicos mediante soluciones participativas y colaborativas.

Por otra parte, considerando que la propuesta legislativa se indica que los centros educativos deben rendir un informe del uso de los recursos, se sugiere que el MEP defina una metodología y/o los indicadores específicos que deben utilizar todos los centros, con la finalidad de contar con información comparable que fundamente la toma de decisiones.

7. Exoneración de la regla fiscal

Tal y como se expuso anteriormente, el Órgano Contralor comparte la preocupación del proyecto de ley sobre la inversión en educación; no obstante, se reitera¹¹ que la regla fiscal dispuesta en el título IV de la Ley Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, N.º 9635, representa un mecanismo de ajuste gradual del gasto para los presupuestos de los entes y órganos del Sector Público No Financiero (SPNF), que tiene como objetivo la estabilización de las finanzas públicas.

¹¹ Oficios DFOE-FIP-0258 del 13 de octubre de 2021, DFOE-FIP-0126 del 3 de marzo de 2023 y DFOE-CAP-0932 del 14 de abril de 2023.

La Contraloría General ha señalado¹² que la aplicación de la regla fiscal pretende la transmisión de efectos positivos en la economía, por lo que se requiere de un compromiso conjunto para lograr que la política presupuestaria garantice la sostenibilidad fiscal. Lo anterior cobra mayor relevancia ante los riesgos futuros que enfrenta la economía mundial, por lo que no es prudente ni conveniente, bajo ninguna circunstancia, debilitar los mecanismos establecidos para restringir el crecimiento del gasto público.

El compromiso con la disciplina fiscal mediante la aplicación de la regla fiscal a todos los actores que administran fondos públicos es indispensable para lograr el impacto requerido, sin embargo, la exclusión de ciertos recursos de su ámbito de aplicación desvirtúa el efecto esperado.

Las leyes de exclusión aprobadas han incidido negativamente en la factibilidad de verificar el cumplimiento de la regla a partir de la información contenida en los documentos presupuestarios, aumentando los costos asociados con el control. Por tanto, es necesario que se detenga la aprobación de ajustes parciales a la regla fiscal y se profundicen los problemas de su aplicación actual, con renovado compromiso país para no dar un paso hacia atrás en materia de sostenibilidad para la provisión de servicios públicos.

Es criterio de la Contraloría General que la iniciativa agrava los problemas de aplicación de la regla por cuanto disminuye su cobertura sin incorporar sanas prácticas de Hacienda Pública adicionales, ya que se excluyen todos los recursos destinados al cumplimiento de los objetivos estratégicos del proyecto de ley. Asimismo, incrementa la complejidad en la verificación; al mismo tiempo que reduce la transparencia al excluir rubros de gasto, lo que además podría prestarse para alguna manipulación de las clasificaciones presupuestarias con el fin de cumplir la regla.

8. Creación de fideicomisos

En la iniciativa legislativa se autoriza al Poder Ejecutivo, mediante el Ministerio de Educación Pública, para constituir un fideicomiso para financiar la construcción, reparación y mantenimiento de infraestructura educativa a nivel nacional. Además, se autoriza a la Dirección Nacional de Centros de Educación y Nutrición y de Centros Infantiles de Atención Integral (Cen Cinai) para crear un fideicomiso para atender a sus establecimientos que presenten órdenes sanitarias y construir nuevos establecimientos.

Sobre el particular, se reitera que la selección de la figura del fideicomiso, sus mecanismos de gestión y sus posibles costos y beneficios, deben fundamentarse en análisis financieros, técnicos y legales que sustenten la toma de decisiones y garanticen la consecución eficiente de los objetivos que busca el proyecto de ley. Los estudios técnicos deben identificar y valorar los costos y beneficios de su uso en la solución del fin público que se persigue, para garantizar que es la figura más adecuada para la mejor satisfacción del interés público.

En particular, en materia de infraestructura educativa el MEP es el responsable del diseño, implementación y control de las obras, en este aspecto la Contraloría General de la República mediante el citado informe N.º DFOE-CAP-IF-00012-2022, identificó que el modelo de infraestructura del MEP no cumple con la normativa y prácticas aplicables, debido a la ausencia e implementación parcial de elementos indispensables para gestionar la gobernanza,

¹² DFOE-FIP-0126 del 3 de marzo de 2023 y DFOE-CAP-0932 del 14 de abril de 2023.

DFOE-CAP-2083

9

17 de noviembre, 2025

estrategia, estructura, procesos e información en esa materia, lo cual limita el alcance de los propósitos esperados.

En el citado informe se determinó que el MEP carece de un diagnóstico integral de las necesidades de infraestructura del sistema educativo, lo que tiende a afectar su capacidad de planificación y toma de decisiones basadas en datos. Asimismo, la implementación de mecanismos de seguimiento son limitados o inexistentes y el seguimiento a los proyectos está en función de la capacidad operativa de la Dirección de Infraestructura Educativa del Ministerio.

En razón de lo anterior, es necesario que el modelo de infraestructura educativa del MEP se ajuste, de forma tal que se cuente con diagnósticos e información actualizada que permitan realizar una adecuada planificación y tomar decisiones estratégicas. Así las cosas, se debe valorar si la sola creación de un fideicomiso es suficiente para solventar las debilidades del modelo de infraestructura educativa del Ministerio, máximo considerando que con el Fideicomiso para el Financiamiento del Proyecto de Construcción y Equipamiento de Infraestructura Educativa del Ministerio de Educación Pública (MEP) a Nivel Nacional", Contrato No. 2013-210029, no se logró construir todas los centros educativos planificados.

Respecto a la Dirección Nacional del Cen Cinai, en el Informe N.º DFOE-BIS-IAD-00007-2024¹³ se evidenciaron debilidades relacionadas con la planificación del servicio que presta. En particular, se determinó que no se conocen todas las necesidades de las comunidades y de la población objetivo, no se cuenta con un instrumento de planificación operativa que articule los niveles de gestión y los procesos institucionales, no se evidencia la existencia de criterios para planificar la cobertura de los servicios en el corto y mediano plazo y no se considera la demanda futura de los servicios. Asimismo, aunque se cuenta con mecanismos de seguimiento, no se evidenciaron acciones de mejora producto de este seguimiento. Por lo tanto, se sugiere al legislador valorar el efecto que las debilidades mencionadas en la eficacia de un eventual fideicomiso.

Por otra parte, si bien indica para ambos fideicomisos que define como posibles fuentes de financiamiento recursos del Presupuesto Ordinario de la República, créditos con el sistema bancario nacional o la banca de desarrollo internacional, o la utilización de cualquier otro mecanismo financiero que sea legal y técnicamente viable, al no establecerse una fuente de financiamiento específica se corre riesgo de no contar con los recursos necesarios para cumplir con los objetivos propuestos.

9. Contribución especial parafiscal al Fondo Nacional de Telecomunicaciones (Fonatel)

Mediante el proyecto de ley marco se propone mediante el artículo 13 ajustar la tarifa de la contribución especial parafiscal a Fonatel a un mínimo de 2,5% y un máximo de 3%, mientras que el artículo 14 busca adicionar un inciso c) para financiar con los recursos del Fondo la adquisición de dispositivos tecnológicos, específicamente tabletas y computadoras portátiles, para la totalidad de estudiantes y docentes de las instituciones educativas públicas.

¹³ Informe de auditoría de carácter especial sobre la planificación del servicio que presta la Dirección Nacional de Cen Cinai del 8 de noviembre de 2024.

Sobre esta regulación, debe indicarse que, basándose en principios rectores sobre la fiscalización de la Hacienda Pública y en criterios emitidos en relación con iniciativas legislativas anteriores que incluían propuestas para modificar o redireccionar los recursos de Fonatel, la Contraloría General de la República ha señalado a la Asamblea Legislativa la necesidad de asegurar que la propuesta legislativa sea concordante con el cumplimiento del fin específico y los objetivos legales fijados para ese Fondo, que específicamente busca financiar acceso y servicio universal, y solidaridad en telecomunicaciones, con especial énfasis en personas de menores ingresos o con condiciones o necesidades especiales, con el fin de reducir la brecha digital.

Asimismo se ha indicado que las finalidades dispuestas para estos recursos encuentran su fundamento en compromisos regulatorios internacionales (CAFTA-DR) cuya valoración es indispensable ante cualquier propuesta que pretenda el uso de estos recursos para nuevas finalidades, por lo que será indispensable la verificación de su alineamiento con los propósitos públicos de protección al acceso universal a las telecomunicaciones.

Adicionalmente, se ha advertido la existencia de mecanismos legales vigentes que ya permiten el abordaje de objetivos relacionados con la dotación de terminales de acceso a telecomunicación únicamente a favor de personas menores de edad que son atendidas en centros públicos de educación¹⁴. En ese sentido, el artículo 32 de la Ley General de Telecomunicaciones, N.º 8642, establece como meta la provisión de servicios de calidad a escuelas y colegios públicos, y los objetivos de solidaridad ya incluyen la disponibilidad de dispositivos de acceso; como por ejemplo el programas financiado por Fonatel denominado "Centros Públicos Equipados". Por lo que se deberá valorar el riesgo de duplicidad y uso ineficiente de los fondos, ya que la propuesta no establece controles para evitar que se beneficie a la misma población que ya recibe subsidios de otros programas sociales del Estado.

En consecuencia, es criterio del Órgano Contralor que toda reforma de esta dimensión debe estar respaldada por un análisis exhaustivo y técnico que demuestre la necesidad y eficiencia de la propuesta, garantizando que no se ponga en riesgo la sostenibilidad de los proyectos existentes y la correcta utilización de los recursos públicos¹⁵, en esta línea se aconseja tener en cuenta el parecer de la Superintendencia de Telecomunicaciones como administrador del Fondo y promotor de programas y proyectos para cubrir el acceso y servicio universal, así como el análisis que presente el Ministerio de Ciencia, Innovación, Tecnología y Telecomunicaciones quien como rector del sector le corresponde definir en el Plan Nacional de Desarrollo de las Telecomunicaciones las metas a cubrir en esta materia siguiendo los postulados del artículo 32 de la Ley N.º. 8642.

10. Reformas a la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, N.º 8131 y Ley Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, N.º 9635

En el proyecto de ley se propone reformar los artículos 1,3, 8, 9 y 17 de la Ley N.º 8131 con la finalidad de garantizar la continuidad financiera de la educación pública y el de los

¹⁴ DFOE-CIU-0233 -2021, DFOE-IFR-0483(13467)-2020.

¹⁵ Oficio DFOE-CIU-301 -2021.

DFOE-CAP-2083

11

17 de noviembre, 2025

servicios públicos esenciales complementarios. Al respecto, se destaca que la Ley N.º 8131 es de alcance general y regula el régimen económico-financiero de los órganos y entes administradores o custodios de los fondos públicos; por lo que no resulta técnicamente viable la incorporación en esta norma general del régimen financiero del sector público disposiciones específicas para el sector educativo.

Adicionalmente, respecto al principio de gestión financiera se incorpora el obtener el menor grado posible de subejecución como indicador de su gestión, sin embargo un enfoque en la ejecución presupuestaria podría desmotivar el uso eficiente de los recursos públicos, puesto con la motivación de no tener subejecución se podrían presentar gastos no razonables. Si bien los indicadores de subejecución son de relevancia, técnicamente no corresponde que se incorpore como parte de un principio presupuestario puesto que se podrían imponer limitaciones indebidas, dichos indicadores deben ser considerados en la planificación institucional, para realizar proyecciones ajustadas a las realidades institucionales.

Por otra parte, se propone la adición de un párrafo al artículo 24 al título IV de la Ley Fortalecimiento de las Finanzas Públicas N.º 9635, para garantizar que el monto de la asignación presupuestaria para el el Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares no sea inferior a la del presupuesto del año 2019 en términos porcentuales del PIB nominal. En ese sentido, dicha medida podría afectar los objetivos del título IV de la Ley N.º 9635, afectando la contención del gasto al generar cuentas por cobrar al Ministerio de Hacienda, ya que el proyecto de ley propone utilizar como referencia los datos del ejercicio presupuestario del año 2019, cuando el citado título entró en vigencia en el año 2020.

En ese sentido, la Sala Constitucional ha señalado¹⁶ que *“ante destinos específicos previstos en una Ley ordinaria, el Poder Ejecutivo y el legislador presupuestario se encuentran limitados en su discrecionalidad, de modo que el Presupuesto de la República debe contener las partidas necesarias para hacer frente a las obligaciones impuestas por la Ley ordinaria”,* por lo tanto, *“el legislador presupuestario no puede reducir la asignación de recursos dispuesta por el legislador ordinario, básicamente porque, con ello se limitan los recursos que se deben destinar programas sociales”.* Por lo tanto, el legislador ordinario debe considerar los efectos sobre las finanzas públicas del incremento de los destinos específicos, en el tanto constituyen una restricción para el legislador presupuestario.

¹⁶ Resolución N° 21400-2024 de las 14:00 horas del 30 de julio del 2024. También se indicó en dicha resolución que: *“Existe una obligación en orden a la progresividad de los derechos fundamentales que se deriva de lo dispuesto por el artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que impone una protección especial de los programas sociales en razón de su naturaleza y de los fines para los que fueron creados. De este modo, es claro que la defensa de los recursos estatales que financian esos programas, garantiza la plena efectividad del Estado Social de Derecho y su desprotección se traduce en un claro y evidente incumplimiento por parte del legislador presupuestario al mandato constitucional. De ahí que la debilitación sensible de esos programas, que están dirigidas a satisfacer las necesidades y garantizar un efectivo acceso al bienestar de las poblaciones más vulnerables, amenaza el disfrute de los derechos fundamentales reclamados. (...) No obstante lo anterior, no podemos dejar de lado lo dispuesto en el numeral 24 de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, que establece que la Dirección General de Presupuesto debe asignar presupuestariamente las transferencias utilizando los criterios definidos en el artículo 23 de la citada ley. En ese sentido, dicha asignación no puede ser inferior al presupuesto vigente en el momento de aprobación de esta ley, entendiéndose el monto de las asignaciones presupuestarias que se hizo en el presupuesto ordinario de la República del año 2018. Es así como, mediante ley, se establece un “piso” en relación con las asignaciones presupuestarias destinadas al gasto social. De ahí que el Ministerio de Hacienda y la Asamblea Legislativa están en la obligación de respetarlo.”.*

DFOE-CAP-2083

12

17 de noviembre, 2025

III. Conclusiones

A partir del análisis realizado, si bien la iniciativa legislativa persigue objetivos estratégicos relevantes y pertinentes para generar posibles cambios en el sistema educativo costarricense, la misma presenta deficiencias críticas en su estructuración financiera que comprometen su viabilidad y sostenibilidad, se omite la definición de fuentes de recursos presupuestarios viables, eficientes y sostenibles. Esta omisión generaría una presión de endeudamiento adicional, lo cual contraviene la ruta de sostenibilidad fiscal. Adicionalmente, la propuesta carece de los estudios técnicos de viabilidad operativa, pues no se dispone de información que permita comprender el impacto integral de la propuesta sobre el Presupuesto de la República, el posible detrimento de otros derechos fundamentales y la operatividad del resto del sector público. Además, no se enfatiza en reformas que impulsen la mejora de la gestión del Ministerio de Educación Pública, en procura del uso eficiente y eficaz de los fondos públicos.

Finalmente, la Contraloría General de la República 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

 **Firmado digitalmente**
Valide las firmas digitales

JCBS/JDG/ncs

Ce: Despacho Contralor, CGR
División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, CGR
NI: 20122-2025
G: 2025000952-20