

ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

PROYECTO DE LEY

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

**NORJELENS MARÍA LOBO VARGAS Y VARIOS SEÑORES
DIPUTADOS Y SEÑORAS DIPUTADAS**

EXPEDIENTE N.º25.807

PROYECTO DE LEY

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

Expediente N.º25.807

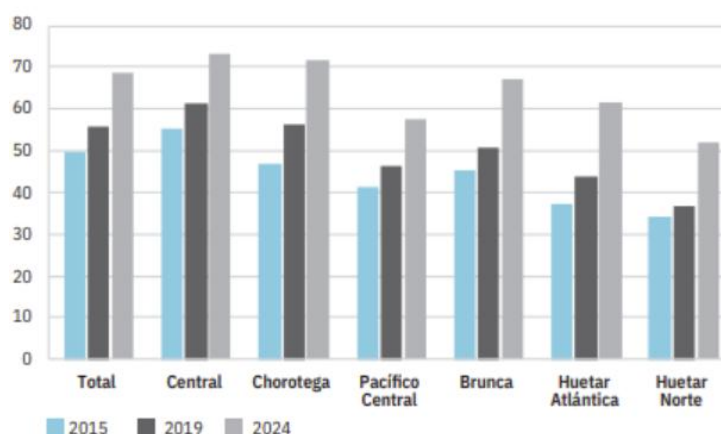
ASAMBLEA LEGISLATIVA:

El presente proyecto de ley tiene como objetivo fortalecer los mecanismos de financiamiento educativo dirigidos a estudiantes provenientes de hogares en condición de vulnerabilidad socioeconómica, pobreza y pobreza extrema, con el propósito de ampliar sus oportunidades de acceso, permanencia y conclusión de estudios postsecundarios. Para ello, se propone destinar un veinte por ciento (20%) del superávit libre anual de la Comisión Nacional de Préstamos para Educación (CONAPE) al financiamiento del Programa de Becas Postsecundarias administrado por el Ministerio de Educación Pública (MEP). Esta medida busca aprovechar recursos existentes dentro del sistema de financiamiento educativo para ampliar las oportunidades de formación superior de quienes enfrentan mayores barreras económicas.

La propuesta se fundamenta en evidencia que demuestra la persistencia de brechas en el acceso y permanencia en la educación superior. El informe Estado de la Educación 2025, elaborado por el Programa Estado de la Nación, señala que, si bien Costa Rica ha logrado ampliar la matrícula universitaria de personas provenientes de hogares de menores ingresos, la permanencia de esta población continúa siendo más frágil debido a las limitaciones económicas de sus hogares. El informe advierte que estos estudiantes requieren mayores niveles de acompañamiento, ya que incluso cuando cuentan con algún tipo de beca, su permanencia en el sistema educativo puede verse comprometida por la inestabilidad de su entorno socioeconómico.

A ello se suman importantes desigualdades territoriales en el acceso a la educación superior. El porcentaje de personas entre 18 y 34 años que logra ingresar a estudios superiores es significativamente menor en regiones como la Huetar Atlántica, Huetar Norte, Pacífico Central y Brunca, lo que refleja disparidades estructurales en las oportunidades educativas entre distintas zonas del país.

Personas de 18 a 34 años que completaron la educación secundaria, según región (porcentaje)



Fuente: García et al., 2025 con datos de las Enaho, del INEC.

(Gráfico * Fuente: Programa Estado de la Educación 2025).

La evidencia disponible también confirma que la educación superior constituye uno de los instrumentos más eficaces para promover movilidad social y mejorar las condiciones de vida de la población. Según el mismo informe, las personas con grado o posgrado universitario presentan mayores niveles de empleabilidad, mejores ingresos y menores probabilidades de desempleo, incluso en contextos de crisis económica como la registrada durante la recesión internacional de 2009 o la pandemia por COVID-19.

A su vez, se observa una relación inversa entre nivel educativo y pobreza: conforme aumenta la escolaridad, disminuye la probabilidad de que una persona se encuentre en condición de pobreza. Estos hallazgos consolidan a la educación superior como una herramienta estratégica para reducir desigualdades sociales y fortalecer el desarrollo económico del país.

A pesar de estos beneficios, el país enfrenta retos importantes para garantizar que más jóvenes accedan y se mantengan en el sistema de educación superior. El Estado de la Educación 2025 señala que aproximadamente el 34% del estudiantado que ingresa a la universidad lo hace en condiciones de desventaja académica y socioeconómica que pueden afectar su trayectoria educativa. De igual forma, el porcentaje de personas entre 18 y 24 años que accede a estudios superiores continúa siendo limitado, lo que plantea desafíos para la formación del capital humano altamente calificado que requiere el desarrollo productivo del país.

Definiciones básicas y metas propuestas en educación superior^{a/}

Indicador	Definición	Último dato disponible	
		2022	Meta 2035 ^{b/}
Acceso	Proporción de personas de 18 a 24 años que asisten o han accedido ^{c/} (con y sin título)	44%	80%
Cobertura	Proporción de personas de 18 a 24 años que asisten ^{d/} a la educación superior (sin título)	39%	75% ^{e/}
Logro educativo	Proporción de personas de personas de 25 a 34 con acceso a la educación superior ^{f/}	31%	47%

a/ Incluye solo el nivel universitario.
b/ Se establece como meta alcanzar el dato promedio para los países de la OCDE al 2022.
c/ Considera a las personas de 18 a 24 años que reportan asistencia; aquellas que no asisten, pero tienen título; y quienes no asisten, pero tienen estudios de universidad incompletos.
e/ Corresponde al porcentaje de nuevos ingresos al nivel terciario en 2021 en Bachillerato o Licenciatura.
f/ Ajusta el indicador de acceso para la población de 25 a 34 años, mostrando el porcentaje de población adulta joven con algún grado de educación terciaria. Se reconoce como indicador proxy para estimar el nivel de conocimientos y habilidades de la fuerza laboral.
Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Enaho, del INEC e *Informes del Estado de la Educación*, del PEN.

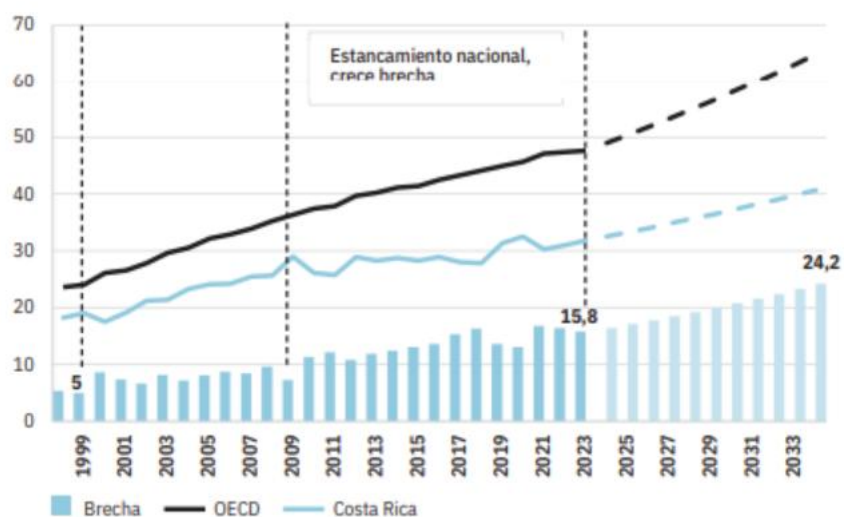
(Gráfico * Fuente: Programa Estado de la Educación 2025).

Estas limitaciones también se reflejan en el mercado laboral juvenil. Costa Rica presenta una de las tasas más altas de desempleo juvenil en América Latina. De acuerdo con datos de la Organización Internacional del Trabajo, el desempleo juvenil alcanzó cerca del 23% en 2024. Paralelamente, el país registra una proporción cercana al 27,9% de jóvenes que no estudian, no trabajan ni reciben capacitación, cifra que duplica el promedio de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.

La Encuesta Continua de Empleo del Instituto Nacional de Estadística y Censos muestra además que la tasa de desempleo juvenil ronda el 20,4%, casi triplicando el promedio nacional. Estos datos evidencian que la falta de oportunidades

educativas y de formación limita las posibilidades de inserción laboral de una parte significativa de la población joven.

Personas de 25 a 34 años con acceso^{a/} a la educación superior (porcentajes)



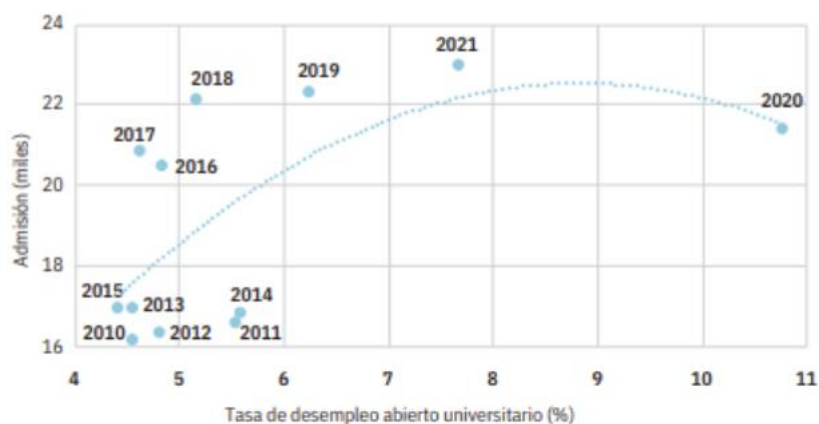
a/ Se entiende acceso como estar actualmente asistiendo, haber asistido y/o haberse titulado de la universidad.

Nota: a partir del 2024, la información corresponde a datos proyectados que se representan como líneas punteadas. Estos se obtienen de proyecciones lineales que asumen que, todo lo demás constante, las series mantendrán el crecimiento anualizado del período 1998-2023.

Fuente: García et al., 2025 con base en los datos de OCDE, 2024a y la Enaho, del INEC.

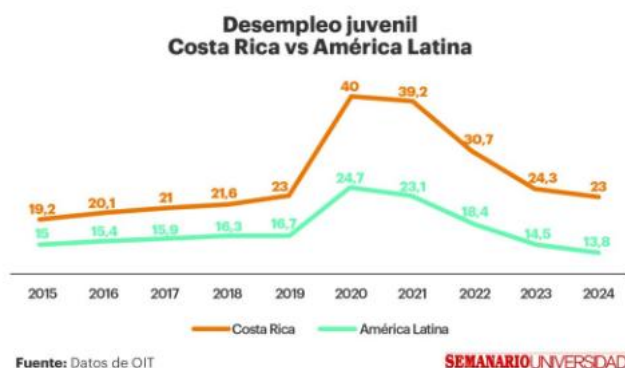
(Gráfico * Fuente: Programa Estado de la Educación 2025).

Relación entre la tasa de desempleo abierto de personas con estudios universitarios y la admisión universitaria. 2010-2021



Nota: La correlación entre variables se representa como una línea punteada. Su estimación proviene de una modelación multivariada, pero por simplicidad los resultados se presentan de manera bidimensional.
Fuente: García et al., 2025 con datos del MEP y OPES-Conare.

(Gráfico * fuente: Programa Estado de la Educación 2025).



(Gráfico * Fuente: Semanario Universidad).

Frente a esta realidad en la formación postsecundaria, el país cuenta con instrumentos institucionales orientados a ampliar las oportunidades educativas. El Programa de Becas Postsecundarias del Ministerio de Educación Pública (MEP) constituye un subsidio económico dirigido a estudiantes en condición de pobreza, pobreza extrema y vulnerabilidad que cursan estudios universitarios.

Según el Informe 16-2024 de la Auditoría Interna del MEP, durante el año 2022 este programa benefició a 6.131 estudiantes en todo el país, con una ejecución presupuestaria cercana a los ₡4.950 millones (4 950 055 800). Del total de personas beneficiarias, el 60,63% correspondía a estudiantes en condición de pobreza, el 35,23% en pobreza extrema y el 4,14% en situación de vulnerabilidad. Asimismo, el programa ha tenido un impacto relevante en la promoción de la equidad de género, pues aproximadamente el 77% de las personas beneficiarias fueron mujeres. En cuanto a la distribución institucional, cerca del 66,65% de las personas becadas cursaban estudios en universidades estatales, mientras que el 33,36% restante lo hacía en universidades privadas, lo que evidencia el alcance nacional y el carácter inclusivo de este instrumento de política pública.

La evidencia internacional también respalda la importancia de fortalecer los mecanismos de apoyo económico dirigidos a estudiantes de menores recursos. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico ha señalado que en Costa Rica los resultados educativos están estrechamente vinculados con las condiciones socioeconómicas de origen, lo que incrementa el riesgo de exclusión educativa para estudiantes provenientes de hogares vulnerables. Además, el organismo advierte que la pandemia profundizó las desigualdades existentes, ya que cerca del 45% del estudiantado matriculado en 2020 no contaba con condiciones adecuadas para continuar recibiendo servicios educativos debido a limitaciones de conectividad o acceso a dispositivos tecnológicos.

El Estado de la Educación 2025 también analiza el papel de la Comisión Nacional de Préstamos para Educación dentro del sistema de financiamiento educativo. El informe señala que esta institución ha incrementado significativamente la colocación de créditos en las últimas dos décadas y que solo en 2024 otorgó 5.626 préstamos por un monto total de ₡42.517 millones, con un promedio cercano a los ₡7,5 millones por crédito. No obstante, el propio informe advierte que el crédito educativo, aunque constituye un instrumento importante de financiamiento, no sustituye la necesidad de contar con mecanismos de apoyo no reembolsables dirigidos a

estudiantes en condición de alta vulnerabilidad, ya que muchas personas no cuentan con la capacidad económica para asumir endeudamiento.

En este contexto, la presente iniciativa propone destinar una parte del superávit libre anual de CONAPE al fortalecimiento del Programa de Becas Postsecundarias administrado por el MEP. La medida responde a un criterio de equidad distributiva y busca aprovechar recursos disponibles dentro del sistema de financiamiento educativo para ampliar las oportunidades de acceso y permanencia en la educación superior de estudiantes que enfrentan mayores barreras económicas. De esta manera, se procura complementar el sistema de crédito educativo con instrumentos de apoyo directo que contribuyan a garantizar igualdad real de oportunidades para la población estudiantil más vulnerable.

De igual forma, se propone que estas transferencias no estén sujetas a las limitaciones de la regla fiscal, con el fin de asegurar la efectividad de la política pública. El Estado de la Educación 2025 ha advertido que la aplicación de esta regla ha generado tensiones en el financiamiento del sistema educativo y ha limitado su capacidad de expansión. En consecuencia, resguardar estos recursos permite garantizar que la transferencia cumpla plenamente su propósito social al ampliar las oportunidades educativas de quienes más lo necesitan y contribuir al desarrollo humano y productivo del país.

Impacto presupuestario de la propuesta

En cuanto al financiamiento del objetivo de la propuesta su fuente presupuestaria se encuentra en el superávit libre del CONAPE, el cual según el Oficio DH-035-2025, indica la composición del superávit, tal como se detalla en el cuadro siguiente:

Tipo de superávit	Monto aproximado expresado en colones costarricenses:
Proyecto de Desarrollo de Recursos Humanos	2.850.595,71
Fondos en administración	319.142,55
Fondo de Avaes	2.966.385.810,20
Fondo General	102.728.300.112,82
Superávit total	107.727.855.661,28

*Los datos están expresados en colones costarricenses.

Fuente: Cuadro de elaboración propia con datos del CONAPE (2025).

Anexo del documento de certificación del superávit institucional:

Anexo 6 Certificación del Superávit



COMISIÓN NACIONAL DE PRÉSTAMOS PARA EDUCACIÓN Departamento Financiero

Martes 19 de agosto del 2025
DF-035-2025

Señora
Jessica Viquez Alvarado, Gerente de área
Fiscalización de Servicios Económicos para el Desarrollo
CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

Estimada señora:
En mi condición de Jefe del Departamento Financiero de la Comisión Nacional de Préstamos para la Educación, certifico el superávit acumulado al 31 de diciembre del 2024.

Superávit Libre	102.728.300.112,82
Fondo General	102.728.300.112,82
Superávit Específico	2.999.555.548,46
Fondos en Administración	319.142,55
Proyecto Desarrollo Rec. Humanos	2.850.595,71
Fondo de Avalos	2.966.385.810,20
SUPERAVIT TOTAL	105.727.855.661,28

Atentamente,

Leonel F. Acuña Morales
Jefe de departamento

UFAC

C: Archivo
Copia digital: Hugo Rivera Poveda, Jefe, Sección Programación y Evaluación

Miembro de la Asociación Panamericana de Instituciones de Crédito Educativo - APICE
2522.8800.Fax:2522.8800@conape.ac.cr 10 metros Este de la Fuente de la Independencia,
San Pedro de Montes de Oro-San José de Costa Rica

¿Cuánto representaría el impacto presupuestario de la propuesta si se aprobara con datos actuales?

- Se tomará como base el 20% estipulado en la propuesta de ley del superávit total institucional de CONAPE.
- El impacto presupuestario de la propuesta, en caso de ser aprobada, se trasladaría al Programa de Becas Postsecundarias. Tomando como referencia los datos del superávit de CONAPE, este ascendería a **¢21.545.571.132,25*** colones costarricenses.

Se adjunta el siguiente cuadro informativo:

Datos de CONAPE del superávit total en colones (2025)	Monto para ejecutar en colones posterior a la aprobación de la propuesta:
107.727.855.661,28	21.545.571.132,25

Fuente: Cuadro de elaboración propia con datos del CONAPE (2025).

¿Cuál es la efectividad en la ejecución del Programa de Becas Postsecundaria del MEP?

La efectividad en la ejecución del Programa de Becas Postsecundaria del MEP según el Informe de ejecución anual 2024, emitido por el Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, el Programa Becas Postsecundaria del Ministerio de Educación Pública durante el 2024 puede calificarse como alta, y en términos globales, el programa alcanzó un Índice de Efectividad Total de 88,99%, lo que refleja un desempeño sólido si se consideran las restricciones presupuestarias que enfrentó a lo largo del año.

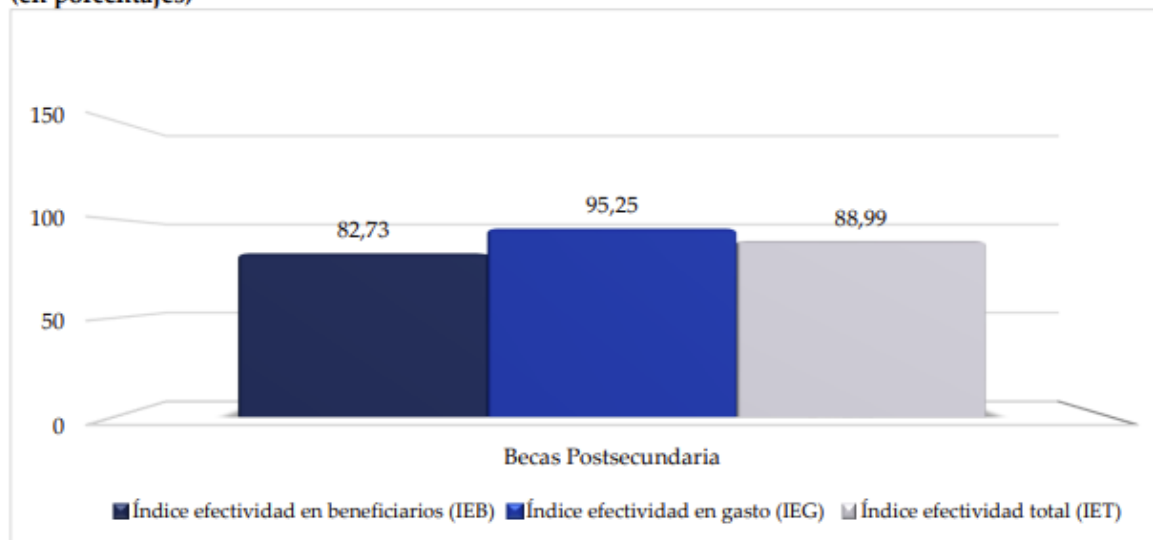
Desde el punto de vista financiero, la ejecución fue particularmente eficiente. El Índice de Efectividad del Gasto fue de 95,25%, lo que indica que la gran mayoría de los recursos disponibles se utilizaron adecuadamente, quedando sin ejecutar solo una pequeña proporción del presupuesto total.

No obstante, en el componente de cobertura de beneficiarios, el programa mostró debilidades. La meta original de becas se redujo debido a un recorte presupuestario, pasando de 4.139 a 3.814 becas, lo que ya implicaba una menor capacidad de atención. Además, durante buena parte del año no se logró cumplir con la meta ajustada, dejando en promedio a 659 personas sin beca. Aunque esta situación se corrigió parcialmente en el último trimestre, cuando se superó la meta alcanzando 4.256 beneficiarios mediante pagos retroactivos, el rezago acumulado afectó el desempeño general.

Algo similar ocurrió con los desembolsos, de los 45.773 programados, solo se ejecutaron 36.869, quedando un faltante considerable. Esto refleja que, aunque se logró compensar parcialmente al final del año, hubo problemas en la ejecución oportuna durante los primeros periodos, por lo que esta propuesta de ley daría mayor alcance y mayor cantidad de beneficiarios.

Información de los indicadores de resultados del programa:

Figura 2
COSTA RICA, MEP: Indicadores de resultados del Programa Becas Postsecundaria, 2024
(en porcentajes)



Fuente: Desaf, Sistema de Indicadores, 2024

Fuente: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, Departamento de Evaluación, Control y Seguimiento, Unidad de Control y Seguimiento. (2025). *Informe de ejecución anual 2024: Programa Becas Postsecundaria del Ministerio de Educación Pública* (IGE-MTSS-DMT-DVAS-DESAF-DECS-UCS-12-2025).

Vinculación de la propuesta con los Objetivos de Desarrollo Sostenible

La presente iniciativa legislativa se encuentra alineada con los compromisos internacionales asumidos por Costa Rica en el marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, adoptada por los Estados miembros de las Naciones Unidas en 2015.

En particular, el proyecto contribuye al cumplimiento del Objetivo de Desarrollo Sostenible 4 (ODS 4), que busca garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todas las personas. La meta 4.3 de este objetivo establece que los países deben asegurar para el año 2030 el acceso igualitario de mujeres y hombres a la educación técnica, profesional y superior de calidad, incluida la enseñanza universitaria.

En este sentido, la presente propuesta legislativa se inscribe dentro de los esfuerzos internacionales orientados a reducir las desigualdades educativas y ampliar las oportunidades de desarrollo humano mediante el acceso al conocimiento.

Por las razones expuestas, se somete a consideración de las señoras y los señores diputados el presente proyecto de ley.

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA
DECRETA:

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

ARTÍCULO 1.- Se adiciona un artículo 25 ter a la Ley N.° 6041, Creación de la Comisión Nacional de Préstamos para Educación (CONAPE), del 4 de febrero de 1977, cuyo texto dirá:

“Artículo 25 ter- Transferencia especial financiada con superávit de CONAPE

Créase una transferencia especial destinada a financiar programas de acceso, permanencia y conclusión de estudios de educación postsecundaria.

Para tal efecto, se destinará al Ministerio de Educación Pública (MEP) un veinte por ciento (20%) del superávit libre anual de la Comisión Nacional de Préstamos para Educación (CONAPE), con el fin de financiar el otorgamiento de becas de educación postsecundaria para estudiantes en condición de vulnerabilidad socioeconómica.

La transferencia de dichos recursos se realizará conforme lo determine su Consejo Directivo y de acuerdo con la normativa presupuestaria, financiera y de control vigente.”

ARTÍCULO 2.- Se adiciona un inciso h) al artículo 20 de la Ley N.° 6041, Creación de la Comisión Nacional de Préstamos para Educación (CONAPE), del 4 de febrero de 1977. El texto es el siguiente:

“Artículo 20.- La Comisión contará con los siguientes recursos:

[...]

h) Los recursos provenientes del superávit libre de la Comisión Nacional de Préstamos para Educación (CONAPE), de los cuales un veinte por ciento (20%) deberá destinarse al financiamiento del fondo establecido en el artículo 25 ter de la presente ley, para el otorgamiento de becas de educación postsecundaria por parte del Ministerio de Educación Pública (MEP).”

ARTÍCULO 3.- Se adiciona un párrafo final al inciso m) del artículo 6 del título IV, "Responsabilidad Fiscal de la República"; capítulo I, "Disposiciones Generales, Objeto, Ámbito de Aplicación, Definiciones y Principios" de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, Ley N.º9635 del 03 de diciembre del 2018 y sus reformas, para que se lea de la siguiente manera:

“ARTÍCULO 6.- Excepciones. Quedan exentas del ámbito de cobertura del presente título, las siguientes instituciones:

[...]

m) Las siguientes instituciones de educación pública y programas: Colegio San Luis Gonzaga, Colegio Universitario de Limón, Colegio Universitario de Cartago, Universidad de Costa Rica, Universidad Estatal a Distancia, Universidad Nacional, Universidad Técnica Nacional, Instituto Tecnológico de Costa Rica, Instituto Nacional de Aprendizaje, el Consejo Nacional de Rectores y toda institución de educación pública que implemente ayudas para la población estudiantil; en lo referente a subsidios, becas o ayudas para estudio o subsistencia de dicha población, las transferencias presupuestarias para el financiamiento de los programas de becas Avancemos, las becas postsecundaria y entrega de cuadernos y útiles a los estudiantes de escasos recursos, para su permanencia en el sistema educativo.

Para la aplicación de la regla fiscal, los rubros excluidos mediante este inciso se restarán del monto del presupuesto del ejercicio en curso que se utilizará como base de cálculo para el crecimiento del gasto permitido por la regla fiscal. El monto de los recursos excluidos no se destinará a incrementar ningún otro tipo de gasto cubierto por la regla fiscal, en el período de la entrada en vigor de esta ley.

Asimismo, quedarán excluidas de la aplicación de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, Ley N.º9635 del 03 de diciembre del 2018 y sus reformas, las transferencias de recursos provenientes del superávit libre de la Comisión Nacional de Préstamos para Educación (CONAPE) destinadas al Ministerio de Educación Pública (MEP) para el financiamiento de becas de educación postsecundaria, conforme a lo establecido en el artículo 25 ter de la Ley N.º 6041, Creación de la Comisión Nacional de Préstamos para Educación (CONAPE), de 4 de febrero de 1977.”

TRANSITORIO ÚNICO.-

La Comisión Nacional de Préstamos para Educación (CONAPE) y el Ministerio de Educación Pública (MEP) deberán establecer, dentro de un plazo máximo de doce meses contado a partir de la entrada en vigor de la presente ley, los mecanismos de coordinación administrativa, presupuestaria y operativa necesarios para la implementación del fondo establecido en el artículo 25 ter de la Ley N.º 6041 “Creación de la Comisión Nacional de Préstamos para Educación CONAPE”, del 04 de febrero de 1977.

La primera transferencia correspondiente al veinte por ciento (20%) del superávit libre anual de CONAPE deberá efectuarse en el ejercicio presupuestario inmediato siguiente a la entrada en vigor de esta ley, de conformidad con la normativa presupuestaria y financiera aplicable.

Asimismo, el Ministerio de Educación Pública (MEP) deberá remitir, de forma anual, un informe sobre la efectividad en el uso de los recursos asignados, dirigido a la Comisión Permanente Especial de Ciencia y Tecnología de la Asamblea Legislativa y a la Contraloría General de la República.

Rige a partir de su publicación.
